

## CIDADES MÉDIAS EM MOÇAMBIQUE DIANTE DA CRISE HUMANITÁRIA E DO REASSENTAMENTO POPULACIONAL: o caso de Pemba

MEDIUM-SIZED CITIES IN MOZAMBIQUE AMID THE HUMANITARIAN CRISIS  
AND POPULATION RESETTLEMENT:  
the case of Pemba

**Miguel Maria Ribeiro da Silva<sup>1</sup>**  
[miguel.m.silva@edu.ufes.br](mailto:miguel.m.silva@edu.ufes.br)

**Isabela Teodoro Pinheiro<sup>2</sup>**  
[isabela.t.pinheiro@edu.ufes.br](mailto:isabela.t.pinheiro@edu.ufes.br)

**Clara Luiza Miranda<sup>3</sup>**  
[claravix50@gmail.com](mailto:claravix50@gmail.com)

**Liziane de Oliveira Jorge<sup>4</sup>**  
[lizianej@gmail.com](mailto:lizianej@gmail.com)

**Resumo:** A cidade de Pemba, em Moçambique, tem enfrentado uma rápida urbanização induzida por deslocamentos forçados decorrentes do conflito armado em Cabo Delgado e de eventos climáticos extremos. Em 2022, recebeu 157431 deslocados internos, ampliando em 77% sua população. Este cenário agrava os desafios históricos da cidade no tocante à infraestrutura urbana e aos serviços básicos. O artigo tem como objetivo identificar as transformações físicas e institucionais resultantes desses fluxos populacionais e analisar a capacidade de resposta urbana diante da crise. Para tanto, procede-se uma abordagem qualitativa, com análise documental de planos urbanos, relatórios técnicos institucionais e de imagens recebidos por via eletrônica. Desse modo, observa-se a sobrecarga dos serviços públicos, proliferação de assentamentos informais, frágil articulação intersetorial e ausência de estratégias específicas para grupos vulneráveis. Embora limitada em recursos, Pemba revela potencial como centro de reorganização territorial e integração social, o que permite considerar a necessidade de fortalecer a

---

<sup>1</sup> Mestre em Design (UP-Maputo, Moçambique), doutorando no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Espírito Santo.

<sup>2</sup> Mestre em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU-UFES), doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Espírito Santo.

<sup>3</sup> Doutora em Comunicação e Semiótica (PUC-SP), docente no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Espírito Santo.

<sup>4</sup> Doutora em Arquitetura e Urbanismo (FAUUSP), docente no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Espírito Santo.

governança local, promover planos de reassentamento participativos e articular políticas urbanas inclusivas para ampliar a resiliência e a sustentabilidade urbana.

**Palavras-chave:** cidade média; deslocamento forçado; infraestrutura urbana; planejamento urbano; Cabo Delgado.

**Abstract:** The city of Pemba, in Mozambique, has been undergoing rapid urbanization driven by forced displacements resulting from the armed conflict in Cabo Delgado and extreme climatic events. In 2022, it received 157,431 internally displaced people, increasing its population by 77%. This scenario exacerbates the city's historical challenges regarding urban infrastructure and basic services. This article aims to identify the physical and institutional transformations resulting from these population flows and to analyze the urban response capacity in the face of crisis. A qualitative approach is adopted, involving document analysis of urban plans, technical institutional reports, and images received electronically. The study observes an overload of public services, proliferation of informal settlements, weak intersectoral coordination, and lack of specific strategies for vulnerable groups. Despite limited resources, Pemba demonstrates potential as a center for territorial reorganization and social integration, highlighting the need to strengthen local governance, promote participatory resettlement plans, and develop inclusive urban policies to enhance urban resilience and sustainability.

**Keywords:** medium-sized city; forced displacement; urban infrastructure; urban planning; Cabo Delgado.

## 1. Introdução

Desde 2017, a província de Cabo Delgado, localizada na região norte de Moçambique, tem sido palco de um dos mais graves conflitos armados contemporâneos da África Austral. Movimentos insurgentes armados, motivados por desigualdades históricas, marginalização social e disputas em torno da exploração de recursos naturais, têm provocado uma grave crise humanitária, marcada por destruição de vilas, perda de vidas humanas e deslocamentos forçados em larga escala. Essa crise se agravou com a ocorrência de eventos climáticos extremos, como o ciclone Kenneth (2019) e, mais recentemente, o ciclone Chido (2024), que impactaram diretamente a infraestrutura física, social e econômica da região, destruindo milhares de habitações e contribuindo para a vulnerabilidade de populações já em situação de risco.

Em consequência desses fatores, cidades como Pemba e Montepuez, que já apresentam um nível de centralidade, têm sido os principais destinos para populações deslocadas, por serem percebidas como áreas relativamente seguras. Segundo dados da ONU (OCHA, 2020) e do Instituto Nacional de Gestão e Redução do Risco de Desastres (INGD, 2021), mais de 786 mil pessoas foram forçadas a deixar seus locais de origem e buscar abrigo em centros urbanos. Entretanto, essas cidades médias, cuja infraestrutura

urbana já era precária, foram submetidas a uma demanda sem precedentes de serviços públicos, como saúde, educação, saneamento e habitação.

Nesse contexto, o presente estudo centra-se na pergunta: *Como a cidade média de Pemba, Cabo Delgado, tem respondido aos fluxos de reassentamento populacional decorrentes do conflito armado, no que diz respeito à infraestrutura urbana e aos serviços básicos?* A partir dessa indagação, busca-se identificar as principais transformações urbanas e os desafios enfrentados por essa cidade, particularmente no que se refere à sua capacidade institucional e operacional para lidar com emergências prolongadas, causadas por fatores combinados de conflito e desastre natural.

A relevância do estudo reside na sua atualidade e impacto direto sobre a qualidade de vida de centenas de milhares de moçambicanos. Combinando abordagens da geografia urbana, da sociologia e dos estudos de políticas públicas, o artigo pretende contribuir para o debate sobre o papel das cidades médias como vetores de acolhimento, integração e reconstrução social em contextos de crise humanitária e socioambiental. Enquanto a maior parte da literatura sobre reassentamento forçado em Moçambique se concentra em grandes centros ou zonas rurais, esta pesquisa focaliza especificamente o centro urbano intermediário, como Pemba, que atua como nó estratégico de recepção e reorganização territorial em momentos de ruptura.

Do ponto de vista metodológico, esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa e exploratório-descritiva, baseada na análise documental de relatórios de instituições como o INGD, Instituto Nacional de Estatística (INE), Plano de Reconstrução de Cabo Delgado, UN-Habitat e o Plano de Estrutura Urbana da Cidade de Pemba. Os critérios de análise consideram indicadores de infraestrutura urbana (água, saneamento, vias) e serviços sociais (educação, saúde, habitação e segurança alimentar). O estudo foca na cidade de Pemba, caso representativo do Sul Global, onde fluxos migratórios internos agravam desafios estruturais e de gestão urbana diante de crises múltiplas e sucessivas.

Estudos de Malunguisse e Macaringue (2022) e de Oliveira, Soares e Sousa (2021) indicam que o crescimento urbano desordenado e a ausência de políticas

públicas integradas geram segmentação socioespacial e ampliam a vulnerabilidade das populações reassentadas. Neste contexto, esta pesquisa descreve os impactos do deslocamento forçado sobre a infraestrutura urbana de Pemba, analisa a capacidade institucional local e aponta caminhos para cidades mais resilientes e equitativas, contribuindo para subsidiar ações do Estado, agências humanitárias e sociedade civil em processos de reconstrução e reintegração social em Cabo Delgado.

## 2. Referencial teórico

### 2.1. Cidades médias: conceitos, funções e desafios no Sul Global

A delimitação da cidade média como conceito e sua definição é, por natureza, fluida e contextual, variando significativamente entre países e regiões. Não há um consenso universal sobre o tamanho populacional ideal para ser considerada uma cidade média, mas parte da literatura considera aspectos qualitativos e quantitativos. Por exemplo, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), classifica-as como cidades que comportam entre 100 mil e 500 mil habitantes. Segundo Cazarotto *et al.* (2023, p. 3), autores como Bellet e Llop (2002), Sposito (2007) e Santos e Silveira (2001) destacam que, além do porte, a centralidade, a posição na rede urbana e a função de intermediação são elementos fundamentais para caracterizar as cidades médias. Esta ideia é reforçada por Calixto, Oliveira e Soares, (2017) quando apontam a diversidade e a complexidade da urbanização brasileira como uma variabilidade mesmo dentro de um único país do Sul Global.

Entretanto, as cidades moçambicanas, por sua vez, são classificadas em níveis A, B, C e D (Moçambique, 2020). Esses critérios de classificação, segundo Ribeiro (2019), definem-se pela complexidade política, econômica, social e cultural, densidade populacional e tipos de indústrias e comércio. Portanto, o Governo de Moçambique (2020) classifica a cidade e capital Maputo de nível A, cidades como Pemba (Província de Cabo Delgado), Nampula, Nacala (Província de Nampula), Tete (Província de Tete), Beira (Província de Sofala) e Matola (Província de Maputo) de nível B. De nível C as

outras cidades capitais provinciais e de nível D, Montepuez e outras. Os municípios do Tipo “D” são as pequenas aglomerações urbanas onde vive grande parte da população de Moçambique, ou seja, na área rural 67,4%, em Cabo Delgado 75,6% (INE, 2022).

De acordo com Cazarotto *et al.* (2023), as cidades médias, no conjunto de suas regiões, apresentam alto nível de centralidade, atuando como capitais regionais e polos polarizadores de serviços, como saúde e educação. Portanto, elas desempenham um papel fundamental na atração e difusão de fluxos migratórios. Historicamente, em Moçambique, as cidades serviam como plataformas para o escoamento de matérias-primas para a metrópole e se tornaram polos de atração de mão de obra rural, embora essa população fosse frequentemente excluída da vivência urbana formal (Ribeiro, 2019). A cidade de Pemba, da província de Cabo Delgado, é a que apresenta um nível de centralidade maior. Pemba é a capital da província e um importante centro administrativo e econômico.

As cidades médias no Sul Global enfrentam desafios significativos, incluindo o crescimento desordenado e a falta de infraestrutura básica (Elias, 2017; Ribeiro, 2019) e Pemba não é exceção. A urbanização em Moçambique, em torno dos centros estabelecidos, por exemplo, tem sido rápida e frequentemente não planejada, levando à sobrecarga dos serviços públicos e ao aumento da pobreza em assentamentos informais superlotados (Araújo, 2003; Ribeiro, 2019).

À semelhança das cidades brasileiras, historicamente marcadas por desigualdades no acesso à infraestrutura urbana, as cidades moçambicanas também se desenvolveram sob bases excludentes. Araújo (2003) distingue a “cidade de cimento”, herança da colonização portuguesa, planejada e formal, da “cidade de caniço”, autoconstruída, informal e carente de serviços. Um dos motivos, conforme Bande, Nhamirre e Cortez (2021), advém da concessão de terras, muitas vezes de forma não definitiva e não acompanhada pela concessão de DUATs (Direitos de Uso e Aproveitamento de Terra), perpetuando a precariedade da posse. Isso faz com que famílias se retraiam nas construções com soluções duradouras.

Para Larcher (2005), a autoconstrução expressa a disputa por terra e recursos entre populações e o Estado. No entanto, Bruschi (2005a) reconhece, nas cidades médias, oportunidades para formas inovadoras e mais justas de organização socioespacial.

## **2.2. Infraestrutura urbana e serviços públicos em contextos de emergência e crescimento não planejado**

Conflitos armados e desastres naturais provocam deslocamentos massivos para áreas urbanas, pressionando intensamente a habitação e os serviços básicos (Malunguisse; Macaringue, 2022; OCHA, 2020). Em Cabo Delgado, a insegurança comprometeu o abastecimento de água e interrompeu serviços em várias capitais distritais (OCHA, 2020). Esta situação agrava riscos sanitários, educacionais e o sentimento de exclusão (Malunguisse; Macaringue, 2022; OCHA, 2020). Para Oliveira, Soares e Sousa (2021), a precariedade da infraestrutura e dos serviços urbanos reflete a realidade das cidades em países em desenvolvimento.

Autores como Dall'Asta (2014) e Santos (2024) abordam que o rápido crescimento populacional e a urbanização descontrolada resultam impactos negativos significativos, desde ambientais até relacionados ao bem-estar físico e mental dos habitantes. Dall'Asta (2014) salienta ainda que a ausência de planejamento leva à impossibilidade de avaliar a situação atual e planejar o futuro. Por conseguinte, Araújo (2003) e Ribeiro (2019) apontam a maior parte da população urbana moçambicana como residente em bairros informais de difícil acesso e circulação, sem infraestrutura básica.

Mesmo com o crescimento urbano desordenado, é crucial construir habitações resilientes frente a desastres naturais recorrentes. Moçambique, segundo a UN-Habitat (2018), é altamente vulnerável a cheias, ciclones e secas e tem moradias precárias em áreas de risco. Santos (2024) aponta que essa vulnerabilidade é ampliada por ações governamentais incoerentes e investimentos seletivos. A UN-Habitat (2018) destaca,

ainda, que o envolvimento comunitário pode favorecer melhorias urbanas como redução dos lotes e maior mobilidade.

Por isso, é essencial integrar a política habitacional às de desenvolvimento urbano e urbanização. A infraestrutura básica prévia em novos assentamentos é um princípio nacional (INE, 2023). Segundo a UN-Habitat (2018), cidades como Maputo, Beira e Pemba já adotam planos de gestão de riscos. A UN-Habitat aponta que a autoconstrução, embora acessível, gera habitações precárias; por isso, é necessário fornecer talhões urbanizados e assistência técnica para garantir moradias adequadas.

### **2.3. Reassentamento populacional e deslocamento forçado: perspectivas urbanas e humanitárias**

Segundo UN-Habitat (2018), o reassentamento pode ocorrer por três razões principais: econômica, como a instalação de projetos de exploração de gás na Bacia do Rovuma, em Cabo Delgado; política (incluindo obras de infraestrutura); ou devido à exposição a riscos (como eventos climáticos e conflito armado). Além disso, os movimentos migratórios forçados são conotados com requerentes de asilo e refugiados, que buscam refúgio em regiões de países limítrofes com afinidades econômicas, culturais e linguísticas (Patrício; Peixoto, 2018).

Cabo Delgado, Moçambique, desde outubro de 2017, enfrenta um conflito armado, enraizado em desigualdades sociais, extrativismo estrangeiro e comércio ilegal, provocando deslocações massivas para zonas urbanas mais seguras (UN-HABITAT, 2023). Além disso, ciclones como Kennedy (2019) e Chido (2024) agravaram a situação. Kelley (2021) ressalta que as mudanças climáticas e desastres naturais intensificam deslocamentos e que a incapacidade governamental de gerir impactos pode alimentar tensões e violência.

De acordo com Malunguisse e Macaringue (2022), a maior parte dos deslocados internos do conflito em Moçambique tem se movido para centros urbanos, como Pemba, colocando a cidade sob imensa pressão, o que resulta, segundo UNOCHA (2020), em conflitos entre deslocados e comunidades anfitriãs devido à limitação de acesso a

recursos e serviços básicos como água, saneamento, gestão de resíduos, escolas e postos de saúde. O deslocamento maciço e o próprio conflito, combinados com alta vulnerabilidade socioeconômica, têm impactos profundos no uso e posse da terra nos reassentamentos urbanos receptores (Malunguisse; Macaringue, 2022).

Portanto, como resposta a esses desafios do deslocamento forçado, Kelley (2021) aponta Moçambique como dependente da assistência humanitária de curto prazo que, frequentemente, se mostra insuficiente, deixando as cidades acolhedoras sem o apoio necessário para enfrentar os desafios institucionais, infraestruturais e econômicos prolongados. Segundo OCHA (2020), a situação humanitária em Cabo Delgado é de grande escala e complexidade, gerando um ambiente de insegurança que deteriorou fortemente o acesso físico e aumentou as necessidades humanitárias. Elias *et al.* (2023) relatam haver carência de acomodação digna, água potável, saneamento, acesso a alimentos e serviços de saúde e educação para as famílias deslocadas.

Segundo Kelley (2021), a ausência de rastreamento detalhado de subcategorias de deslocados dificulta a avaliação de suas necessidades e a eficácia das intervenções. Malunguisse e Macaringue (2022) apontam a percepção de inoperância estatal como fator de adesão a grupos extremistas. Essas falhas institucionais também afetam os reassentamentos que, muitas vezes, levam ao retorno das famílias às áreas de origem (UN-HABITAT, 2018). Bande, Nhamirre e Cortez (2021) destacam a falta de abordagem para grupos vulneráveis e Kelley (2021) observa que políticas malconduzidas minam a reintegração dos deslocados nas comunidades de acolhimento.

O acesso à habitação adequada é um direito humano reconhecido desde a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (INE, 2023). A Nova Agenda Urbana e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente o ODS 11, propõem garantir moradia segura, adequada e acessível, com serviços básicos, até 2030. Contudo, sua implementação permanece um desafio (INE, 2023). Para Tanaka (2017), a luta pelo direito à cidade vai além da crítica ao autoritarismo, já que exige transformações na produção social do espaço urbano e o enfrentamento das alianças entre Estado e

interesses privados. No norte de Moçambique, a aliança é com a mineração (Amaral, 2022).

#### **2.4. Governança urbana e capacidade institucional frente a crises humanitárias prolongadas**

Segundo Niederle (2014), a governança urbana emerge como um novo modelo que busca ampliar a interlocução entre diferentes grupos sociais, integrando Estado e sociedade civil na gestão dos problemas públicos por meio da formação de redes heterogêneas, constituição de espaços públicos para confrontar referenciais de desenvolvimento e criação de uma nova institucionalidade que regula as relações políticas. Contudo, a não aplicação da governança urbana pode criar crises prolongadas.

A fragilidade do Estado, destacada por Klitzin (2019), manifesta-se na incapacidade de exercer plenamente o monopólio do poder, prestar serviços públicos básicos e obter legitimidade popular. Em Moçambique, segundo Munongoro e Roi (2019), a instabilidade política persistente reflete a ausência de instituições sólidas e é agravada pela partidarização do Estado, disfunções institucionais e exclusão socioeconômica. Além disso, como observa Maloa (2016), a falta de controle estatal sobre a terra urbana, tanto no período colonial quanto no pós-independência, comprometeu a provisão adequada de infraestrutura.

Nesse contexto de vulnerabilidade, e para mitigar os impactos da fragilidade estatal e das crises urbanas, a coordenação e colaboração são consideradas fundamentais. A UN-Habitat (2018) considera essencial a coordenação institucional entre governos nacionais e subnacionais (municípios e outros) sobre planejamento, alocação de fundos, manejo de terras e provisão de infraestrutura. Portanto, no contexto de Cabo Delgado, a coordenação intersetorial e interinstitucional, assim como o acesso à informação e a compreensão das necessidades humanitárias, é fundamental (OCHA, 2020). Por sua vez, Niederle (2014), Raynaut e Ferreira (2014) assinalam a fragmentação das ações que acabam por não abranger a complexidade das realidades locais.

Diante da fragmentação institucional, a participação da sociedade civil torna-se essencial para um novo referencial de ação pública (Cavalcanti *et al.*, 2014). Para Billaud (2014), a democracia participativa é um objetivo declarado, mas sua efetividade depende do reconhecimento social dos atores, que devem escapar da sociedade do desprezo. Em contextos de conflito urbano, planos elaborados de forma democrática e técnica são estratégias dos movimentos sociais (Tanaka, 2017). No entanto, grupos vulneráveis, como mulheres, jovens e moradores informais, enfrentam barreiras à participação e seguem *sub-representados*, exigindo abordagens inclusivas (UN-HABITAT, 2018).

Contudo, a efetividade das estratégias de inclusão é limitada pela escassez de recursos financeiros e de pessoal qualificado, dificultando ações em saúde e outros setores (Sidat e Vergara, 2012). Segundo Bruschi (2005a), em Moçambique, a capacidade financeira municipal é mínima frente às demandas urbanas. Kelley (2021) destaca a urgência de financiamento previsível e sustentável voltado ao desenvolvimento socioeconômico e acolhimento de comunidades deslocadas.

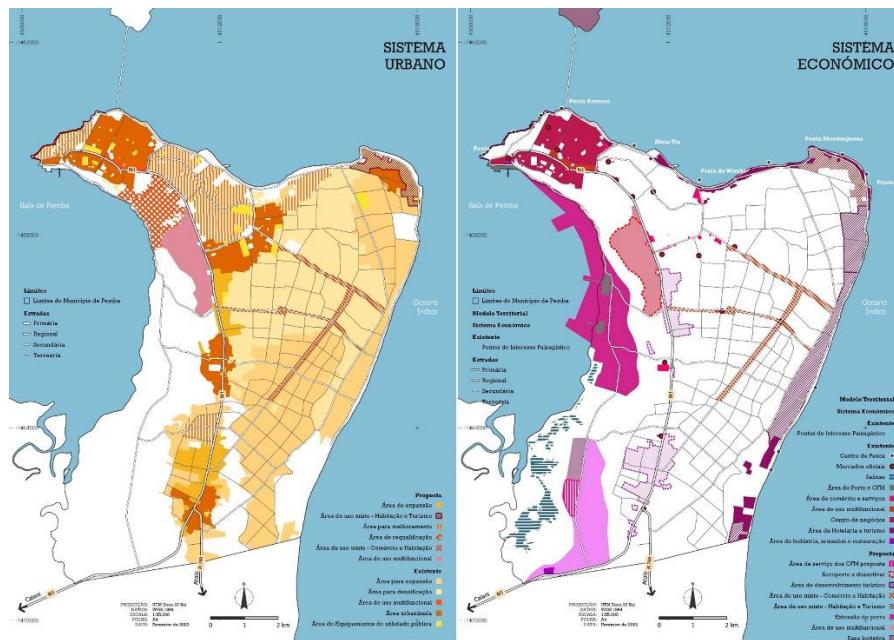
### **3. Pemba como cidade média e seus desafios urbanos**

A cidade de Pemba, capital da província de Cabo Delgado, contava com cerca de 200.529 habitantes, em 2017 (INE, 2023). Entre eles havia 50,6% Mulheres e 49,4% Homens (gráfico 1). Em 2024, esse número chegou a 260.046 e as projeções para 2025 indicam 268.754 habitantes, segundo o Conselho Municipal da Cidade de Pemba (CMCP, 2023b). Esse crescimento populacional já pressionava a cidade, mesmo antes dos eventos recentes, com demandas crescentes por expansão de infraestrutura e serviços.

Estima-se que 78% da população viva em áreas urbanas (figura 1), concentradas em bairros como Cariacó, Alto Gingone, Eduardo Mondlane, Natite, Cimento, Josina Machel e Ingonane (CMCP, 2023a). Isso distingue Pemba dos demais distritos de Cabo Delgado. Conforme o Censo de 2017, o distrito de Pemba não é o mais populoso. Ele tinha 200529 habitantes, Montepuez 272069 habitantes, também com centralidade

destacada, enquanto Chiure 299235 habitantes e Namuno 299235 habitantes, nesses a população rural predomina.

**Figura 1:** Sistemas urbano e económico da cidade de Pemba. 2023



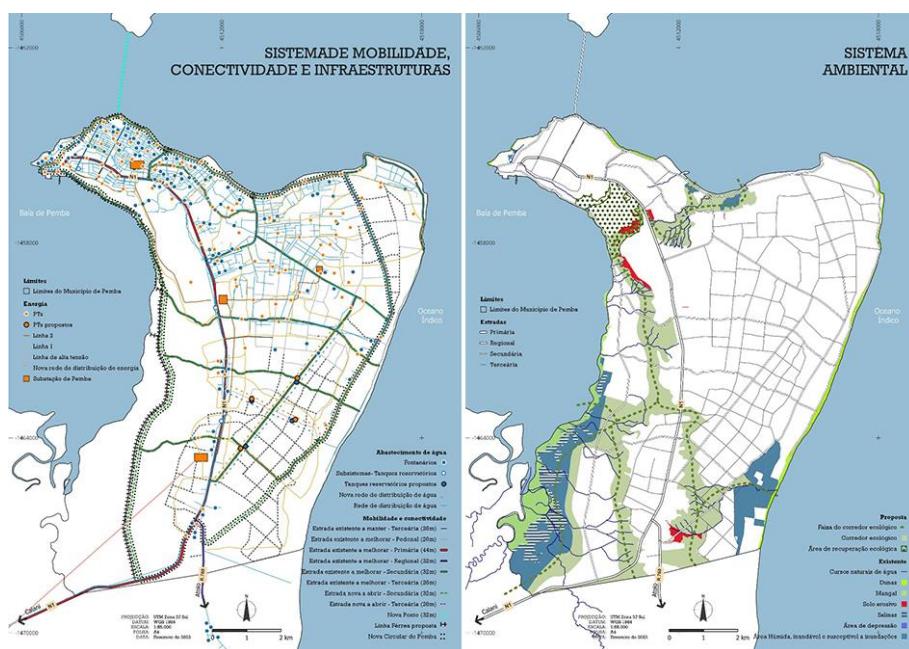
**Fonte:** Adaptado do CMCP.

Além de expressivo crescimento demográfico, Pemba destaca-se por sua posição estratégica em Cabo Delgado, sendo o principal centro político-administrativo, industrial, comercial, cultural e turístico da província. Sua importância é reforçada pela baía de Pemba, a terceira maior do mundo que, segundo CMCP (2023a), oferece vantagens logísticas para acesso a mercados regionais. A economia local é diversificada, abrangendo pesca, agricultura, comércio, turismo e pequenas indústrias de agroprocessamento. O turismo, em especial, está em expansão com atrações como as praias de Paquitequete, Wimbe e Murrébuè, além da cidade baixa histórica. Com uma rede hoteleira de 32 estabelecimentos e cerca de 1.000 camas, o turismo reforça o papel de Pemba como plataforma de apoio logístico para o setor de gás *offshore* em Palma (CMCP, 2023a; Pereira, 2012).

Entretanto, com a intensificação do conflito armado no norte de Cabo Delgado, Pemba tornou-se destino de deslocamento em massa, por ser considerada área

relativamente segura (OCHA, 2020; Elias *et al.*, 2023; CMCP, 2023b). Bairros como Mahate e Chuíba cresceram 129% e 107%, respectivamente. Em 2021, a cidade acolheu cerca de 157.431 deslocados, um aumento de 77% em relação a 2017. Estima-se que 65% da população atual seja deslocada. Esse afluxo pressiona os recursos naturais, altera o uso do solo, com áreas agrícolas (figura 2) convertidas em habitacionais, e compromete os serviços urbanos (CMCP, 2023a).

**Figura 2:** Sistemas de mobilidade e ambiental da cidade de Pemba. 2023



**Fonte:** Adaptado do CMCP.

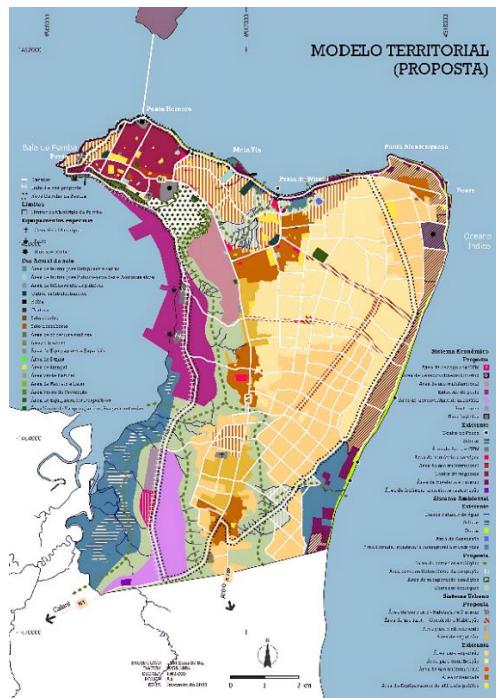
À pressão demográfica imigratória somam-se os impactos causados por eventos climáticos que agravam ainda mais a vulnerabilidade urbana. A localização litorânea de Pemba torna a cidade especialmente exposta à erosão costeira, formação de ravinas, enchentes e degradação do solo. Os ciclones Kenneth (2019), Gombe (2022) e Chido (2024) causaram danos significativos e a infraestrutura urbana, já fragilizada, tem demonstrado limitações em mitigar tais riscos, ampliando a exposição ambiental e social da cidade (CMCP, 2023b).

Apesar desse cenário, Pemba é vista como um polo de segurança e oportunidade por aqueles que fogem das zonas de conflito. Sua infraestrutura (figura

2), composta pelo porto, aeroporto e redes de transporte, posiciona a cidade como um nó logístico estratégico e destino preferencial para fixação populacional e busca por meios de subsistência (Amaral, 2022; UN-HABITAT, 2023). Contudo, o crescimento populacional tem gerado ampliação da demanda por habitação, expansão de assentamentos informais e elevação da pobreza urbana (Ribeiro, 2019). A ausência de estratégias de longo prazo para inserção socioeconômica dos deslocados, aliada à fragilidade da gestão fundiária, agrava ainda mais esses desafios.

O Plano de Estrutura Urbana da Cidade de Pemba (figura 3) projeta cenários até 2050 considerando a permanência de parte ou totalidade desses deslocados internos, exigindo a criação de novas áreas de assentamento (permanentes ou temporárias) dentro da estrutura urbana (CMCP, 2023b).

**Figura 3:** Proposta do modelo territorial. 2023.



**Fonte:** CMCP.

#### 4. Procedimentos Metodológicos

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório-descritivo, centrada exclusivamente na cidade de Pemba, em Cabo Delgado,

Moçambique. A delimitação geográfica foi definida considerando o papel estratégico de Pemba como cidade média impactada pelo reassentamento forçado de populações deslocadas devido ao conflito armado e a eventos climáticos extremos. Os dados utilizados advêm de documentos técnicos como o Plano de Estrutura Urbana da Cidade de Pemba (PEUCP - volumes de diagnóstico, fundamentação e regulamento), imagens enviadas por parceiros locais, que foram confrontadas com leituras analíticas e críticas.

Como pesquisa qualitativa, de acordo com o entendimento de Yin (2016, p. 23), a análise focou nas condições contextuais: sociais, institucionais e ambientais em que o problema da pressão demográfica imigratória, decorrente de eventos extremos, ocorre numa cidade média do norte de Moçambique. Tais condições contextuais tanto estabelecem uma situação singular como trazem lições para cidades médias do sul global sob crise intensa. Segundo Yin, a pesquisa qualitativa é indicada para compreender e descrever essas condições.

A análise fundamentou-se também em indicadores de infraestrutura urbana e serviços básicos (água, saneamento, saúde, educação e habitação), com base em documentos institucionais (INE, OCHA, UN-Habitat) e planos municipais, interpretados por análise de conteúdo. Imagens dos sistemas urbano, econômico, ambiental e de mobilidade complementaram a leitura crítica, permitindo identificar padrões de transformação urbana e avaliar a capacidade institucional de resposta.

## 5. Resultados e Discussão

As cidades do Sul Global, como Pemba, caracterizam-se por uma urbanização acelerada e, frequentemente, desordenada, com uma expansão predominantemente informal (Ribeiro, 2019; Bruschi, 2005b; Araújo, 2003; Pereira, 2012). Em Pemba, observa-se uma alta densidade habitacional no núcleo urbano central e muito baixa densidade na periferia, resultando em expansão urbana (CMCP, 2023a; CMCP, 2023b).

A expansão urbana de Pemba enfrenta sérios desafios de organização e planejamento. Segundo o CMCP (2023b), cerca de 72% da população vive em

assentamentos informais, muitos em áreas de risco, carecendo de serviços e infraestruturas adequadas. Apenas os bairros Cimento, Ingonane e Cariacó possuem estrutura formal. O Plano de Estrutura Urbana destaca que os espaços urbanizáveis estão ocupados sem demarcação adequada de talhões (lotes), o que resulta em ocupações espontâneas, densificação irregular e dificuldades no controle do uso e expansão do solo.

A ausência de plano de pormenor de longo prazo leva à ocupação descontrolada de áreas de risco, como zonas de inundação e erosão, apesar da existência de leis (Pereira, 2012; UN-HABITAT, 2018; CMCP, 2023a). Isso é agravado pelo crescimento populacional e o influxo de deslocados internos (CMCP, 2023a; Malunguisse; Macaringue, 2022). A infraestrutura existente reage ao aumento da demanda com deficiências evidentes em serviços básicos como água, energia, saneamento e drenagem (Pereira, 2012; CMCP, 2023a). Por exemplo, o sistema de drenagem pluvial e de águas residuais domésticas está “a descoberto” em muitas áreas de Pemba, sem vereações que assumam a responsabilidade pela sua cobertura e desenvolvimento (CMCP, 2023a; 2023a).

A morfologia urbana em Moçambique tem sido marcada pela expansão periférica desordenada. Embora o traçado ortogonal colonial ainda seja visível nos núcleos urbanos (Bruschi, 2005a; 2005b), as periferias adotam tipologias rurais adaptadas ao uso urbano (Bruschi, 2005b). Isso evidencia uma urbanização descontínua, caracterizada por fluxos e circulação entre centros urbanos, mesmo sem continuidade territorial da mancha urbana (Araújo, 2017).

### **5.1. Impactos nos Serviços Básicos**

A expansão urbana desordenada e o rápido crescimento populacional impõem uma pressão imensa sobre os recursos e serviços públicos essenciais, resultando na degradação da qualidade de vida da população (CMCP, 2023a; Malunguisse; Macaringue, 2022; Ribeiro, 2019; Araújo, 2003; Kelley, 2021). O influxo de deslocados

internos para centros urbanos como Pemba e Montepuez gera uma disputa por acesso a serviços já limitados como água, saneamento, gestão de resíduos, escolas, postos de saúde e eletricidade (Malunguisse; Macaringue, 2022; Kelley, 2021).

As consequências para a população de Pemba são severas, especialmente na habitação, com grande parte vivendo em condições inadequadas e com acesso limitado a serviços (CMCP, 2023a). Menos de 10% da cidade é completamente urbanizada, concentrando-se na zona de cimento e na praia de Wimbe (CMCP, 2023a). Segundo o diagnóstico até 2023, a ocupação desordenada e a ausência de legalização fundiária contribuem para conflitos de terra e uso inadequado do solo (CMCP, 2023a).

Os serviços de abastecimento de água abrangem cerca de 204350 habitantes, o que corresponde a 76% da população servida com abastecimento de água (INE, 2024). De acordo com CMCP (2023a), há escassez de infraestruturas de saneamento, especialmente em zonas de expansão de ocupação espontânea. A drenagem de águas pluviais é deficiente ou inexistente em muitas áreas. O bairro de Paquitequete, segundo Pereira (2012), está fora da área de serviço de qualquer rede de drenagem e o saneamento é feito por fossas sépticas, latrinas melhoradas ou fecalismo a céu aberto.

Em relação à saúde e educação, segundo o CMCP (2023a), o fluxo inesperado de população comprometeu a capacidade das infraestruturas de saúde e educação, limitando a cobertura e revelando estruturas inadequadas como escolas feitas de pau a pique e chapas de zinco. Os serviços de recolha de resíduos sólidos também são insuficientes, abrangendo apenas seis bairros (Pereira, 2012). Conforme o relatório de diagnóstico, o lixo é frequentemente depositado em vias públicas, enterrado, queimado ou utilizado como diques de proteção, o que agrava problemas de saúde pública e degradação ambiental (CMCP, 2023a).

## 5.2. Capacidade Institucional de Resposta e Eficácia das Estratégias e Coordenação

A capacidade institucional em Moçambique, e em particular em Pemba, é um constrangimento significativo para a gestão urbana eficaz (Ribeiro, 2019; Bruschi,

2005b; CMCP, 2023a). O Ministério da Terra e Ambiente, em coordenação com os governos e autarquias locais, está envolvido na busca de soluções (CMCP, 2023b). O Conselho Municipal da Cidade de Pemba lidera a elaboração do Plano de Estrutura Urbana. Organizações não governamentais (ONGs) e o setor privado também atuam no território (CMCP, 2023a). O UN-Habitat é um parceiro chave, focando na capacitação de governos locais para a gestão urbana e territorial em situações de crise (UN-HABITAT, 2023).

Entretanto, a limitada capacidade legislativa e institucional para a gestão da terra continua a comprometer os avanços planejados. Governos locais apresentam fragilidades financeiras e técnicas que dificultam a implementação de políticas públicas eficazes (Maloa, 2016; Pereira, 2012). Além disso, a falta de articulação entre setores essenciais, como urbanização com educação e saúde, compromete a definição e implementação de áreas adequadas para equipamentos sociais, gerando respostas fragmentadas às necessidades urbanas (UN-HABITAT, 2018).

Esse contexto de fragilidade institucional favorece práticas como a especulação fundiária e a venda ilegal de terras públicas, agravadas por lacunas legais e pela complacência das autoridades, levando à remoção não planejada das populações desfavorecidas e à redução de receitas para o Estado (CMCP, 2023a; Pereira, 2012). Embora existam planos de gestão de riscos para calamidades em Pemba, observa-se desconexão entre o planejamento e a prática, evidenciada por relatos de autoridades ocupando áreas de risco, criando precedentes para construções informais e formais, e populações retornando a áreas perigosas após reassentamentos (UN-HABITAT, 2018).

Nesse cenário, a participação popular salienta-se como crucial para a implementação efetiva dos planos urbanos (Bruschi, 2005a; 2005b; Pereira, 2012). Entretanto, a compreensão limitada dos cidadãos sobre o funcionamento do espaço urbano, aliada à percepção de que suas necessidades não são consideradas pelos gestores públicos, gera baixa adesão às políticas locais e um sentimento generalizado de não pertencimento à cidade (Pereira, 2012; CMCP, 2023a). A predominância da autoconstrução como forma de acesso à moradia revela ainda a ausência de suporte

técnico qualificado, o que agrava as desigualdades urbanas e compromete a sustentabilidade dos assentamentos.

## 6. Considerações finais

A análise da cidade de Pemba, considerada cidade média em Moçambique, diante da crise humanitária resultante do conflito armado e de desastres climáticos em Cabo Delgado, apresentou impactos significativos na infraestrutura urbana e nos serviços básicos. A chegada massiva de deslocados internos gerou pressão sobre sistemas falhos como abastecimento de água, saneamento, saúde, educação e habitação. A infraestrutura existente mostrou-se insuficiente para acompanhar o crescimento populacional, enquanto instrumentos de ordenamento, como o Plano de Estrutura Urbana da Cidade de Pemba, enfrentam dificuldades de implementação devido à fraca articulação institucional, às prioridades governamentais para mineração e cidades maiores, à escassez de recursos e à baixa participação social.

Além das transformações físicas e funcionais, identificou-se retração da capacidade institucional local, agravada por práticas como especulação fundiária, ocupações irregulares e descontinuidade das políticas públicas. A ausência de estratégias específicas para grupos vulneráveis compromete a eficácia dos reassentamentos, a coesão social e a confiança nos processos de reconstrução.

Nesse cenário, cidades médias como Pemba apresentam tanto limites quanto oportunidades como espaços de acolhimento. Apesar dos desafios estruturais, possuem potencial estratégico para articulação territorial e integração social, sobretudo com o apoio de organismos internacionais e sociedade civil.

Esta pesquisa contribui para o debate sobre urbanização em contextos de crise no Sul Global, evidenciando que cidades médias são frequentemente levadas a exercer funções para as quais não foram projetadas, exigindo novos modelos de planejamento urbano sensíveis às dinâmicas migratórias, à vulnerabilidade climática e à garantia de direitos sociais.

Diante do exposto, recomenda-se o desenvolvimento de planos de reassentamento participativos, investimentos em capacitação institucional, assistência técnica à autoconstrução, coordenação intersetorial e promoção da participação cidadã. Essas ações devem priorizar cidades de acolhimento, caso de Pemba, e grupos vulneráveis, visando segurança habitacional, inclusão social e fortalecimento da gestão urbana em contextos de crise. Por fim, construir cidades mais resilientes e inclusivas em Moçambique exige transcender abordagens emergenciais e investir em um planejamento urbano que articule justiça social, sustentabilidade ambiental e fortalecimento institucional. Cidades médias como Pemba não são apenas espaços de transição; são territórios centrais na reconstrução da dignidade e no exercício pleno do direito à cidade.

## Referências

- AMARAL, Silvia. **Conflitos armados e sustentabilidade urbana em Cabo Delgado.** Desafios para Moçambique 2022, [s. l.], p. 55-67, 2022.
- ARAÚJO, Flávia Aparecida Vieira de. Aglomeração urbana descontínua: uma discussão sobre as interações espaciais das cidades médias de Araguari e Uberlândia/MG. In: OLIVEIRA, Hélio Carlos Miranda de; CALIXTO, Maria José Martinelli Silva; SOARES, Beatriz Ribeiro (Org.). **Cidades médias e região.** 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017. p. 11-18.
- ARAÚJO, Manuel Garrido Mendes de. Os espaços urbanos em Moçambique. **GEOUSP. Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 14, p. 165-182, 2003.
- BANDE, Aldemiro; NHAMIRRE, Borges; CORTEZ, Edson. **Gestão dos deslocados de guerra de Cabo Delgado:** Governo falhou no apoio às vítimas do conflito. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP), 2021.
- BILLAUD, Jean-Paul. Desenvolvimento territorial, cidadania e participação social: evidências a partir da experiência francesa. In: CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel; NIEDERLE, Paulo André (Org.). **Participação, território e cidadania:** um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: EdUFPE, 2014. p. 44–55.

BRUSCHI, Sandro. As cidades na história de Moçambique. In: BRUSCHI, Sandro; CARRILHO, Júlio.; LAGE, Luís. **Pemba**: as duas cidades. Maputo: Faculdade de Arquitectura e Planeamento Físico, Universidade Eduardo Mondlane, 2005a. p. 6-14.

BRUSCHI, Sandro. Breve história do urbanismo moçambicano. In: BRUSCHI, Sandro; LAGE, Luís. **O desenho das cidades**. Moçambique até o Século XXI. Maputo: Edição FAPF, Universidade Eduardo Mondlane, 2005b. p. 9-71.

CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa. et al. Introdução. In: CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel; NIEDERLE, Paulo André (Org.). **Participação, território e cidadania**: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: EdUFPE, 2014. p. 30-42.

CAZAROTTO, Rosmari Terezinha. et al. Cidades médias e migrações internacionais contemporâneas em regiões do Rio Grande do Sul, Brasil. **Universitas Humanística**, [s. l.], v. 92, 2023. DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.uh92.cmmi>.

CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DE PEMBA. **Plano de Estrutura Urbana da Cidade de Pemba**: Diagnóstico de Análise da Situação Actual. Volume I. Pemba: CMCP, 2023a.

CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DE PEMBA. **Plano de Estrutura Urbana da Cidade de Pemba**: Relatório de Fundamentação das Opções Tomadas no Plano. Volume II. Pemba: CMCP, 2023b.

DALL'ASTA, Érica. **Crescimento populacional e sustentabilidade das cidades**: em busca de um modelo conceitual para o planejamento urbano. 2014. 187 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

ELIAS, Denise. Construindo a noção de região produtiva do agronegócio. In: OLIVEIRA, Hélio Carlos Miranda de; CALIXTO, Maria José Martinelli Silva; SOARES, Beatriz Ribeiro (Org.). **Cidades médias e região**. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017. p. 19-55.

ELIAS, Juma Achá. et al. O drama humanitário dos deslocados em Moçambique face à segurança alimentar e nutricional por consequência dos conflitos armados na província de Cabo Delgado. **Revista Simbio-Logias**, [s. l.], v. 15, n. 22, p. 74-90, 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE GESTÃO E REDUÇÃO DO RISCO DE DESASTRES (INGD). **Conflito Militar em Cabo Delgado**. 2021. Disponível em: <https://www.ingd.gov.mz/>. Acesso em: 15 abr. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (Moçambique). **Agregados familiares e condições de habitação em Moçambique**. Maputo: INE, 2023a.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (Moçambique). **Pastas, Censo de 2017.** 2023b. Disponível em: <https://ine.gov.mz/censo-2017> Acesso em 12 ago. 2025

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (Moçambique). **Estatísticas do Distrito:** Cidade de Pemba 2019-2023. Maputo: INE, 2024.

KELLEY, Ninette. **Pessoas Forçadas a se Deslocar:** História, Mudança e Desafios. Genebra: ACNUR, 2021.

KLITZIN, Holger. A Alemanha face às crises internacionais: “política externa com recursos”. In: MOREIRA, Adriano; RAMALHO, Pinto. (Org.). **Estratégia Vol. XXVIII – 2019.** Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica, 2019. p. 225–252.

LARCHER, Guido. Apresentações. 2005. In: BRUSCHI, Sandro; LAGE, Luís. **O desenho das cidades.** Moçambique até o Século XXI. Maputo: Edição FAPF, Universidade Eduardo Mondlane, 2005. p. 5.

MALOA, Joaquim Miranda. **A urbanização moçambicana:** uma proposta de interpretação. 2016. 373 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

MALUNGUISSE, Dércia Alberto; MACARINGUE, Lóide Sambo. Deslocamentos Internos e Extremismo Violento em Cabo Delgado: Que implicações para a Segurança do Estado? **Mensal: Boletim do Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais**, Maputo, v. 32, n. 08, p. 17-30, dez. 2022.

MOÇAMBIQUE. Conselho de Ministros. Resolução n.º 22/2020, de 26 de março de 2020. Classifica as Cidades e as Vilas do País e revoga a Resolução n.º 7/87, de 25 de Abril. **BOLETIM DA REPÚBLICA**, Maputo, I Série, n. 59, 26 mar. 2020.

MUNONGORO, David; ROI, Koriasse. A implementação do acordo geral de paz de Roma e o seu impacto no desenvolvimento e reforço da democracia em Moçambique 1992-2014. In: MOREIRA, Adriano; RAMALHO, Pinto. (Org.). **Estratégia Vol. XXVIII – 2019.** Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica, 2019. p. 48–143.

NIEDERLE, Paulo André *et al.* Dinâmicas sociais no Território Paraná Centro-PR. In: CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel; NIEDERLE, Paulo André (Org.). **Participação, território e cidadania:** um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: EdUFPE, 2014. p. 237–324.

NIEDERLE, Paulo André. Política local e a trama das relações de poder no desenvolvimento territorial. In: CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WANDERLEY,

Maria de Nazareth Baudel; NIEDERLE, Paulo André (Org.). **Participação, território e cidadania:** um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: EdUFPE, 2014. p. 104–135.

OCHA. **Plano de Resposta Rápido:** Província de Cabo Delgado, Moçambique. Maputo, 2020.

CALIXTO, Maria José Martinelli Silva; OLIVEIRA, Hélio Carlos Miranda de; SOARES, Beatriz Ribeiro. Cidade média e região: notas introdutórias. In: OLIVEIRA, Hélio Carlos Miranda de; CALIXTO, Maria José Martinelli Silva; SOARES, Beatriz Ribeiro (Org.). **Cidades médias e região.** 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017. p. 11-18.

OLIVEIRA, Helbaneth Macêdo; SOARES, Beatriz Ribeiro; SOUSA, Jailson de Macêdo. A reinvenção da vida em cidades médias frente à pandemia da Covid-19: um estudo sobre Açailândia e Imperatriz - MA. **Revista Sapiência:** sociedade, saberes e práticas educacionais, Inhumas, GO, v. 10, n. 2, p. 1-23, 2021.

PATRÍCIO, Gonçalves; PEIXOTO, João. Migração forçada na África subsaariana: alguns subsídios sobre os refugiados em Moçambique. **REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana,** Brasília, v. 26, n. 54, p. 11-30, dez. 2018.

PEREIRA, Rui Pascoal Sebastião. **Instrumento de planeamento para cidades médias moçambicanas:** o caso de Pemba. 2012. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2012.

RAYNAUT, Claude; FERREIRA, Ângela Duarte Damasceno. Construindo uma metodologia para a avaliação do Programa Territórios da Cidadania. In: CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel; NIEDERLE, Paulo André (Org.). **Participação, território e cidadania:** um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: EdUFPE, 2014. p. 369–392.

RIBEIRO, Ester Tomás Natal. Processo de Urbanização em Moçambique - África. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 18., 2019, Natal. **Anais [...].** Natal: ANPUR, 2019. p. 1-13. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais>. Acesso em: 16 jun. 2025.

SANTOS, Guilherme Gama. **O crescimento urbano desordenado da cidade de São Paulo, seus fatores determinantes da insegurança pública e a conexão com os crimes ambientais.** 2024. 98 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2024.

SIDAT, Mohsin M.; VERGARA, Alfredo. Mudanças climáticas e saúde pública: Uma reflexão com enfoque para Moçambique. **Revista Científica da Universidade Eduardo Mondlane, Série: Ciências Biomédicas e Saúde Pública,** [s. l.], v. 1, n. 1, 2018.

TANAKA, Giselle. Planejamento e Conflitos Sociais: reflexões a partir das lutas urbanas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 17., 2017, [São Paulo]. **Anais [...]**. [São Paulo]: ANPUR, 2017.

UN-HABITAT. **Moçambique Perfil de Habitação**. Maputo: UN-Habitat Moçambique, 2018.

UN-HABITAT. **Promover a urbanização sustentável em Moçambique como motor de desenvolvimento socioeconómico, da resiliência climática e da paz**. Maputo, 2018.

Disponível em:

[https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/07/mocambique\\_resumo\\_nacional\\_pt.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/07/mocambique_resumo_nacional_pt.pdf). Acesso em: 15 jul. 2024.

YIN, Robert K. **Pesquisa Qualitativa do Início ao Fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.