

MINISTÉRIO PARA A COORDENAÇÃO DA ACÇÃO AMBIENTAL

**AVALIAÇÃO DAS CAPACIDADES DE GESTÃO DO
RISCO DE DESASTRES**

Netherlands Climate Change Studies Assistance Programme
Phase I

Maputo, 2005

Angela Abdula

Msc em Gestão de Desastres e Desenvolvimento Sustentável

Katia Taela,

Antropóloga e Msc em Gestão de Desastres e Desenvolvimento Sustentável

INTRODUÇÃO:.....	2
II. EVENTOS EXTREMOS FREQUENTES EM MOÇAMBIQUE.....	5
II. 1 Cheias.....	5
II.2 Ciclones.....	6
II.3 Secas.....	7
II.4 Epidemias.....	7
III. A RESPOSTA NACIONAL.....	8
III.1 Instituto Nacional de Gestão das Calamidades - INGC.....	9
III. 2. Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental.....	12
III. 3. Secretariado Técnico para a Segurança Alimentar e Nutricional – SETSAN ...	15
III. 4. Cruz Vermelha de Moçambique – CVM.....	19
IV. Organizações Internacionais.....	20
IV. 1. Programa Mundial de Alimentos – PMA.....	20
IV. 2. Fundo das Nações Unidas para a Criança-UNICEF.....	21
IV. 3. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD.....	22
IV. 4. Fewsnnet Mind (Mozambique Integrated Information Network for Decision-Making).....	23
V. ANÁLISE DOS MECANISMOS E DAS CAPACIDADES.....	26
V.1 Processos de adaptação em progresso.....	29
a) Insegurança Alimentar.....	29
b) HIV/SIDA.....	30
c) Escassez de Água, Secas e Cheias.....	30
d) Desflorestamento.....	30
V.2 Meios de Vida e Vulnerabilidade.....	31
V.3 Gestão de Desastres, Mudanças Climáticas e Pobreza.....	33
VI. RECOMENDAÇÕES:.....	35
a) Reforçando a capacidade de resistência das comunidades a partir de experiências locais.....	35
b) Integração da gestão do risco de desastres nos planos sectoriais de redução da pobreza.....	36
c) Integração da adaptação às mudanças climáticas na gestão dos riscos de desastres.....	37
d) Garantir o envolvimento de estruturas locais e dos grupos mais vulneráveis.....	37
e) Melhoria dos sistemas de monitoria e avaliação.....	37
f) Aumentar a visibilidade e relevância de questões ambientais.....	37
Referências Bibliográficas.....	37

Avaliação das Capacidades de Gestão de Risco de Calamidade

INTRODUÇÃO:

Moçambique é extremamente vulnerável a eventos climáticos extremos, frequentemente o país é fustigado por cheias, ciclones e secas, que tendem a transformar-se em calamidade. Esta susceptibilidade do país a variabilidade climática deve-se por um lado a factores de ordem geo-física e por outro, a factores de natureza humana. Devido a sua localização costeira e clima no país eventos extremos tornam-se comuns, contudo o impacto que estes tem na vida da população e em função do seu grau de vulnerabilidade e da existência ou não de mecanismos de prevenção, mitigação e resposta a estes eventos.

Estudos prevêem que as mudanças climáticas que têm vindo a ocorrer a nível global poderão aumentar o risco de calamidades naturais e a exposição das populações aos seus efeitos negativos, especialmente nos países em desenvolvimento. Espera-se que, o aumento das temperaturas globais, resultante da actividade industrial (da emissão de gases que provocam o efeito de estufa) e a agressão ao meio ambiente (destruição de florestas e algumas práticas agrícolas) venha a causar diversos danos, uma vez que o aumento de temperaturas tem vindo a alterar o clima global, plantas e animais estão em risco de desaparecer, os níveis dos mares a aumentar e os glaciares a derreter. Estas mudanças terão um forte impacto na vida dos humanos se medidas adequadas de mitigação e adaptação não forem aplicadas.

Segundo o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, alguns países são mais vulneráveis do que outros aos efeitos negativos das mudanças climáticas, sendo que os mais afectados serão sobretudo os países em desenvolvimento, como Moçambique, devido à sua localização geográfica e clima, sua elevada dependência aos recursos naturais e a importância económica de sectores sensíveis à variabilidade climática como agricultura, pescas e ainda a sua limitada capacidade de adaptação. Apesar de, em termos

de emissão de poluentes que produzem o efeito de estufa, os países em desenvolvimento terem uma participação diminuta, estes são os que irão arcar mais com os efeitos nefastos das alterações climáticas.

As Cheias de 2000, são um exemplo elucidativo da limitada capacidade preventiva e da falta de instrumentos para lidar com eventos climáticos extremos, o que por sua vez é reflexo da abordagem reactiva adoptada pelos mecanismos de gestão de calamidades no país.

O cenário de extrema variabilidade climática por um lado, e o de extrema vulnerabilidade das populações por outro, que caracteriza Moçambique, demanda a busca urgente de soluções com vista a diminuir a vulnerabilidade aos efeitos da mudança global do clima, o que passa pela tomada de medidas que facilitem e promovam a capacidade de adaptação das populações vulneráveis e/ou em risco de calamidades; tais medidas incluem a elaboração e implementação de planos de prevenção de desastres naturais.

Reconhecendo que os países mais pobres são os mais vulneráveis devido à sua elevada dependência aos recursos naturais, a limitada capacidade destes em lidar com os eventos extremos e variabilidade climática e o retrocesso que os impactos negativos das mudanças climáticas poderão causar aos esforços de desenvolvimento, o Governo Holandês financia várias actividades no âmbito das mudanças climáticas. Uma das actividades financiadas é o projecto “The Netherlands Climate Assistance Programme – Phase II”. Este projecto visa reforçar as capacidades dos países beneficiários através de revisão, preparação, formulação e implementação de políticas nacionais sobre mudanças climáticas.

Moçambique é um dos países beneficiários do projecto. No âmbito do projecto, o país propôs realizar estudos que culminarão com o reforço da capacidade de gestão de risco de calamidades.

O presente relatório apresenta resultados referentes à avaliação institucional das capacidades de gestão de risco de calamidade em Moçambique. É neste quadro e no âmbito do Netherlands Climate Change Studies, Assistance Programme Phase II, que se insere o presente documento. A presente consultoria tinha como objectivo realizar uma Avaliação das Capacidades de Gestão de Risco de Calamidade em Moçambique, através do levantamento da:

1. Identificação das situações de risco mais frequentes no país;
2. Identificação das instituições (governamentais e de pesquisa), ONG's e organizações envolvidas na gestão de risco de desastres naturais, mapeamento do papel de cada instituição, avaliação das capacidades e identificação das lacunas destas na gestão de risco de desastres naturais;
3. Identificação e avaliação das estratégias, políticas em preparação e/ou existentes sobre mudanças climáticas e gestão de riscos de desastres naturais;
4. Identificação dos projectos/programas (passados, presentes e futuro) relacionadas com mudanças climáticas e gestão de risco de desastres naturais;
5. Propostas de pontos de entrada para a integração de mudanças climáticas e gestão de riscos nas estratégias, políticas em preparação e/ou existentes.
6. Elaboração do relatório

A estrutura do relatório da consultoria segue largamente os termos de referência. A primeira parte do documento fornece uma visão geral dos eventos extremos mais frequentes em Moçambique, regiões vulneráveis e seus impactos. A segunda parte apresenta os principais actores e mecanismos institucionais de gestão de riscos de calamidades e mudanças climáticas, assim como as políticas, estratégias e programas existentes em Moçambique. A terceira parte analisa a abordagem, os instrumentos, as fraquezas e oportunidades dos mecanismos de gestão de risco existentes e da integração das mudanças climáticas. E a última parte apresenta algumas propostas com vista a fortalecer os mecanismos de gestão de calamidades e a aumentar a visibilidade e relevância das mudanças climáticas, no quadro da redução do risco de desastres naturais

em Moçambique. Sugere-se que a abordagem da gestão do risco de calamidade deva ser enquadrada no contexto de redução da vulnerabilidade e da pobreza.

A metodologia adoptada para este trabalho foi basicamente revisão da literatura e de documentação oficial produzida sobre gestão de desastres, meio ambiente, vulnerabilidade e mudanças climáticas. Entrevistas foram realizadas junto de algumas instituições envolvidas em actividades de gestão de riscos de desastres apresentadas no Capítulo III do presente relatório.

II. EVENTOS EXTREMOS FREQUENTES EM MOÇAMBIQUE

Moçambique é bastante vulnerável a eventos climáticos extremos, sendo os mais comuns as cheias, secas, ciclones, epidemias, pestes assim com queimadas descontroladas, tempestades, e desabamentos de terra. Dada a sua magnitude e impacto os que tem merecido maior atenção são os abaixo descritos:

II. 1 Cheias

Todos os anos Moçambique é fustigado por cheias. As mais comuns são as cheias imediatas, caracterizadas por chuvas torrenciais concentradas em poucas horas que tendem a inundar extensas áreas do país; a região sul (Maputo, Gaza, Inhambane) é a mais vulnerável. As cheias são provocadas por diversos factores, chuvas torrenciais localizadas, ventos ciclónicos, inundações das bacias nacionais e ainda problemas de gestão das bacias hidrográficas dos países vizinhos, incluindo as descargas das barragens. Por exemplo a Bacia do Zambeze, que atravessa oito países e que possui uma extensão de cerca de 1.321.900 quilómetros quadrados, tem sido gerida de forma desigual, o que em situações de chuvas fortes tende a afectar os países que atravessa, principalmente os que se encontram a jusante.

Exemplo mais recente do cenário acima descrito foram as cheias de 2000 que afectaram Moçambique; estas resultaram não só da precipitação no território nacional, mas também das descargas das comportas das barragens dos países vizinhos. As águas das chuvas inundaram uma área de cerca de 130,000 quilómetros quadrados nas províncias de Sofala, Gaza, Inhambane e Maputo Cidade e Província; 4.5 milhões de pessoas foram afectadas, cerca de 700 perderam a vida e 544,000 ficaram desalojadas.

As cheias afectam maioritariamente a população pobre, que vive em habitação precária em zonas inundáveis. A vulnerabilidade (socio-económica e geográfica) das populações e a existência ou não de medidas preventivas é um dos factores que determina a extensão dos impactos das cheias. Em Moçambique, as cheias frequentemente assumem proporções catastróficas, causando imensa destruição, perdas de propriedade e mortes.

II.2 Ciclones

Devido à sua localização geográfica a costa moçambicana - banhada pelo Oceano Índico - é bastante vulnerável aos ventos ciclónicos e depressões tropicais. Ao longo da sua história, Moçambique tem sofrido retrocessos económicos devido à influência dos ventos ciclónicos. Considerando que 2/3 da população vive em zonas costeiras bem como a existência de infra-estruturas de grande valor económico (portos, indústrias, etc.) nessas zonas constitui uma preocupação as projecções dos impactos das mudanças climáticas para a economia nacional, que pressupõem um aumento em frequência e intensidade dos eventos extremos.

Normalmente, os ciclones tropicais que atingem a costa moçambicana são acompanhados de precipitação intensa que tem resultado em cheias, e o exemplo mais recente são as cheias do ano 2000 que resultaram da ocorrência dos ciclones tropicais Eline e Glória. As mudanças climáticas e a crescente densidade populacional em zonas costeiras têm vindo a aumentar a probabilidade de ocorrência de desastre originados por ciclones.

II.3 Secas

Secas são também comuns em Moçambique, principalmente na região Sul (Inhambane e Gaza) e Tete. A população moçambicana sofre, alternadamente, com ciclones , cheias e longos períodos de escassez de água, resultante de baixas precipitações. Porém, as secas ao contrário dos dois tipos de fenómenos extremos anteriormente descritos, não sucedem de forma repentina, e não provocam perda imediata de bens ou propriedade; os seus efeitos negativos são cumulativos, começam a ser sentidos ao longo do tempo e perduram por longos períodos, atingindo ainda extensas áreas. As secas têm tido impactos de natureza social, económica e ambiental (degradação dos solos e desertificação).

Importa referir que existem vários parâmetros sociais e económicos - os preços dos alimentos, conflitos armados, vários métodos de intervenção, a actividade humana, vegetação, fornecimento e procura de água - que influenciam a severidade das secas, tornando difícil quantificar-lá e fornecer definições universais e indicadores sobre a mesma. O risco da seca é o produto da exposição de uma região às ameaças naturais e sua vulnerabilidade a longos períodos de escassez de água.

II.4 Epidemias

Os eventos climáticos têm também um impacto na saúde humana e contribuem para emergência ou reaparecimento de algumas doenças. A ocorrência de chuvas torrenciais, em locais com más condições sanitárias, a contaminação das águas e a existência de águas estagnadas contribuem para a reprodução e sobrevivência de vectores transmissores de doenças, tais como mosquitos provocando doenças como a malária, cólera e outros. Por outro lado, a seca tem efeitos na produção agrícola e consequentemente no estado nutricional, queda nos padrões de higiene pessoal e ambiental. (Ver: Aragon, Barreto e Epstein 1997)

III. A RESPOSTA NACIONAL

Os debates sobre o aquecimento global da terra e mudanças climáticas alertam para a necessidade de adoção de medidas com vista a responder a este desafio. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, conhecida como UNFCCC e o Protocolo de Kyoto são dois instrumentos internacionais de resposta às mudanças climáticas.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas é um tratado internacional jurídico legal que tem como objectivo fundamental a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera, a um nível que não interfira perigosamente com o sistema climático, por forma a permitir que os ecossistemas se adaptem naturalmente às mudanças climáticas e que a produção agrícola não seja ameaçada.

Reconhecendo a necessidade de adoptar-se um instrumento legal que ajudasse a alcançar os propósitos da Convenção, as Partes da Convenção, adoptaram o Protocolo de Kyoto durante a terceira Conferência das Partes, que teve lugar em Kyoto, no Japão em 1997. No Protocolo, os países industrializados se comprometeram a reduzir em 5,2% das emissões verificadas em 1990.

A resposta às mudanças climáticas está assente em dois tipos de abordagem: medidas de mitigação e medidas de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas. As primeiras centram-se na redução e/ou prevenção de emissão antropogénica de poluentes que intensificam o efeito de estufa na atmosfera e procuram lidar com as causas das mudanças climáticas e influenciar o ritmo e magnitude das mudanças, enquanto que as segundas, partem do pressuposto que, mesmo que esta redução ocorra, os efeitos das mudanças climáticas continuarão a fazer-se sentir em diversos locais por muitos anos, dado o longo período de vida de alguns GEE, daí a necessidade de medidas com vista a fortalecer a capacidade adaptativa das pessoas, ecossistemas e regiões às transformações que vêm ocorrendo de forma a minimizar o seu efeito. Adaptação refere-se ao

ajustamento pelo qual a natureza e os seres vivos, incluindo os humanos desenvolvem num meio ambiente em transformação.

Por outro lado, estudos têm mostrado a estreita relação que existe entre a gestão do risco de desastres naturais e as mudanças climáticas. Como foi acima referido, muitos dos impactos associados com as mudanças climáticas têm exacerbado o risco de eventos atmosféricos extremos. As medidas adaptativas às mudanças climáticas estão ligadas às que já têm vindo a ser desenvolvidas no contexto da gestão do risco de desastres. Com base neste pressuposto, a presente secção do documento explora os mecanismos de gestão de risco de desastres existentes em Moçambique assim como as iniciativas que vêm sendo desenvolvidas no quadro da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e do Protocolo de Kyoto, assim como o diálogo que existe entre os diversos mecanismos. Procura-se identificar os principais intervenientes e actividades por estes desenvolvidas, assim como analisar o abordagem que permeia a gestão de desastres e a resposta às mudanças climáticas no País.

Em seguida, segue-se uma descrição dos principais actores envolvidos em actividades de gestão de risco de desastres em Moçambique, das iniciativas, incluindo políticas e estratégias, e dos mecanismos de coordenação existentes. Este capítulo corresponde aos pontos 2, 3, 4, 5 dos termos de referência e da metodologia proposta. (Ver Anexo1.)

III.1 Instituto Nacional de Gestão das Calamidades - INGC

No início dos anos 80, o Governo de Moçambique criou o Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais, que foi liderado pelo Primeiro Ministro e que incluía diferentes ministérios. O DPCCN desempenhava um papel chave na distribuição de ajuda alimentar e na rede logística no país que permitia o transporte dos bens, armazenagem e distribuição entre as populações afectadas.

Quando Moçambique embarca na liberalização da economia, a natureza da gestão de desastres também muda em função das pressões da comunidade internacional doadora. As operações de ajuda de emergência começaram a focar-se também em actividades de

prevenção dos desastres. O Governo apercebeu-se de que precisava de criar órgãos que tratassem não apenas da necessidade de responder prontamente e efectivamente a desastres, mas também que os prevenissem. De uma perspectiva reactiva pró-desastre, mudou para uma instância pro-activa. Houve também a necessidade de um corpo menos logístico e de uma estrutura mais coordenativa, e foi assim que, em 1999, o INGC foi criado.

O INGC é uma instituição pública, subordinada ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação e tem como mandato *“a gestão de calamidades e a coordenação de acções de prevenção, socorro as vítimas das calamidades e reabilitação de infra-estruturas afectadas.”*

Na sua estrutura o INGC possui os seguintes órgãos colectivos:

- O Conselho Coordenador de Gestão de Calamidades (CCGC), é o órgão de coordenação de gestão de calamidades ao nível mais alto, tem como responsabilidade a coordenação de todas as operações de emergência, e é presidido pela Primeira Ministra.
- O Conselho de Direcção é um órgão de consulta, composto pelo Director, Director Adjunto e Chefes de Departamentos, e é dirigido pelo Director do Instituto.

Os principais documentos orientadores da gestão de calamidades são a Política de Gestão de Calamidades, O Plano Nacional de Acção de Gestão de Calamidades e os Planos de Contingência elaborados anualmente, estes são desenhados tendo em vista três tipos de eventos climáticos: cheias, ciclones e secas. A Política de Gestão de Calamidades define como principais estratégias para a redução de risco e vulnerabilidade:

- O envolvimento da sociedade civil no desenho de programas e planos de acção de prevenção, socorro e reabilitação;
- A integração sectorial das acções de prevenção e nos programas de desenvolvimento;

- A elaboração de planos sectoriais por tipo de calamidade nomeadamente plano de epidemias, plano de queimadas, plano de tempestades e planos de acidentes industriais;
- A implementação de programas orientados para as comunidades e promoção de tecnologias apropriadas;
- A formação e educação cívica das populações sobre as principais ameaças de calamidades e as concernentes medidas de prevenção, com a participação activa dos órgãos de comunicação social e o uso de línguas locais;
- O incentivo na adopção de mecanismos de seguro de risco e outros instrumentos de prevenção ou assistência mútua;
- A capacitação institucional com pessoal técnico e meios materiais e equipamentos adequados de prevenção e salvamento em caso de calamidades;
- A criação de reservas financeiras e materiais considerando as zonas mais propensas a ocorrência de calamidades específicas.

Os Planos de Contingência são documentos anuais que têm como objectivo a identificação das actividades a realizar a todos os níveis, orientação e mobilização da população nas zonas de risco, como forma de prevenir, reduzir o risco e mitigar as consequências das calamidades (cheias, ciclones e secas).

Os Planos de Contingência contêm possíveis cenários em caso de desastre, dependendo da sua natureza, grupos em risco e medidas de preparação para minimizar os efeitos do evento. A coordenação e execução do Plano de Contingência são feitas em colaboração com os diferentes sectores nacionais e provinciais, e com a participação de diversas entidades.

Existe no INGC um corpo multisectoral, Conselho Técnico de Gestão de Calamidades (CTGC), presidido pelo Director do INGC, responsável pela gestão das actividades de emergência. O CTGC tem como mandato garantir a execução multisectorial da gestão de calamidades e de emergência e é constituído por representantes dos ministros membros do Conselho Coordenador de Gestão de Calamidades.

No âmbito dos Planos de Contingência foram ainda criados sete grupos de trabalho, de acordo com as diferentes áreas de gestão de desastres, nomeadamente: Coordenação, Alerta e Aviso, Sensibilização e Educação cívica, Busca e Salvamento, Logística, Abrigo, Água e Saneamento, e Segurança alimentar e Agricultura.

O Plano de Contingência para 2004/05 foi apresentado pelo Governo de Moçambique comunidade doadora, agências da Nações Unidas , ONGs e representantes da sociedade civil. Este plano inclui acções de preparação e resposta em Moçambique a serem levadas a cabo pelos sectores de agricultura, saúde, abastecimento de água e ambiente, entre outros.

O documento salienta a necessidade de se melhorar a coordenação entre os intervenientes envolvidos na gestão de risco dos desastres, e de se reforçar a capacidade de gestão comunitária, incluindo a sensibilização e educação.

III. 2. Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental

O MICOA tem como mandato “coordenar a implementação da Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável de Moçambique para a redução da pobreza absoluta, promovendo o uso sustentável dos recursos, a melhoria da qualidade do ambiente, o crescimento económico e a equidade social.”¹

O Programa Nacional de Gestão Ambiental sublinha a necessidade de gestão ambiental no contexto do programa do governo de erradicação da pobreza e promoção do desenvolvimento sustentável. Este documento delinea a política ambiental, estabelece o quadro legal que suporta a política e fornece uma base institucional para a implementação da política e reforço da legislação. As suas principais componentes são: desenvolvimento institucional, desenvolvimento de políticas incluindo legislação, coordenação da gestão

¹ Boletim da República I Série – Número 48, 1995. Decreto Presidencial No 6/95

dos recursos naturais, coordenação da gestão urbana, coordenação da gestão integrada das zonas costeiras, e educação ambiental.

O MICOA vem desenvolvendo actividades no âmbito das diversas convenções ambientais ratificadas pelo sector, nomeadamente:

- Elaboração e aprovação do Plano Estratégico do Sector do Ambiente (2005 -2015)
- Implementação da Estratégia Nacional e Plano de Acção para a Conservação da Biodiversidade em Moçambique , no âmbito da Convenção sobre Biodiversidade;
- Elaboração e implementação da Estratégia e Plano de Acção para a Prevenção e Combate as Queimadas Descontroladas;
- Aprovação e implementação da Estratégia Nacional e Plano de Acção para o Controlo e Combate a Erosão dos Solos;
- Implementação do Plano de Acção Nacional para o Combate a Seca e Desertificação, no âmbito da Convenção das Nações Unidas para o Combate a Seca e Desertificação;
- Elaboração e Implementação do Programa de Acção Nacional para Adaptação (NAPA), ás Mudanças Climáticas no quadro da Convenção - Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas;
- Elaboração e Implementação do Plano de Desenvolvimento de Capacitação Nacional para a Implementação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, no âmbito do Protocolo de kyoto;
- Implementação do Projecto NCCSAP;
- Elaboração de inventários nacionais de emissões de GEE;
- Avaliação da vulnerabilidade da economia nacional as mudanças climáticas;
- Preparação da Primeira Comunicação Nacional;
- Avaliação das necessidades para implementação das três Convenções emanadas da Conferência do Rio;
- Actividades de divulgação e consciencialização públicas em matérias abordadas pelas Convenções;
- Actividades no âmbito do Protocolo de Montreal;

- Publicação de um Manual de Recomendações para a redução da vulnerabilidade em zonas de ocupação informal susceptíveis a inundações “Aprender a Viver com as Cheias - 2004”

O Plano Estratégico do Sector do Ambiente para o período 2005 – 2015, documento que espelha a missão, visão, princípios orientadores e acções prioritárias do sector do ambiente define como questões ambientais prioritárias:

- Saneamento do meio e da água;
- Ordenamento territorial;
- Degradação de terras (erosão, perda de fertilidade, salinização dos solos);
- Gestão dos recursos naturais (flora, fauna, águas, incluindo as queimadas descontroladas);
- Aspectos legais e institucionais (legislação, convenções, capacitação, educação ambiental);
- Poluição (ar, águas);
- Calamidades naturais e ambientais (seca, cheias, desertificação);

No referente aos desastres naturais, o documento reconhece a necessidade da adopção de medidas com vista à redução dos efeitos e incidência dos desastres sobre pessoas e bens e define estratégias, acções, indicadores e metas para a sua realização (Ver anexo2)

No contexto da Convenção - Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, o MICOA tem trabalhado no sentido de promover uma maior consciencialização e conhecimento sobre as mudanças climáticas e na elaboração do Programa de Acção Nacional para Adaptação - documento que deverá conter informação sobre as necessidades imediatas e urgentes para a redução da vulnerabilidade do país ás mudanças climáticas. Diversos seminários e workshops têm sido realizados, incluindo um seminário de capacitação sobre o mecanimo de desenvolvimento limpo.

No âmbito da Convenção - Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas Moçambique iniciou em Agosto de 2003 e terá o seu término nos princípios de 2005. Com vista a preparação do NAPA, o MICOA estabeleceu um grupo inter-institucional denominado por “NAPA Team” que tem a função de coordenar a elaboração e implementação das actividades do NAPA. Ainda no quadro do processo NAPA foi o MICOA realizou uma avaliação participativa rural em 31 Distritos de 10 províncias, seleccionados previamente. A avaliação foi conduzida por membros do “NAPA Team” em coordenação com as Direcções Provinciais para a Coordenação da Acção Ambiental.

Os principais objectivos da avaliação foram a) avaliar a forma como as comunidades e instituições locais interpretam e lidam com os fenómenos de variabilidade climática; b) identificar os eventos extremos que afectam as diferentes regiões do país, suas causas e consequências; e c) identificar e priorizar propostas de medidas necessárias sugeridas pelas comunidades e sectores locais para a redução da vulnerabilidade.

III. 3. Secretariado Técnico para a Segurança Alimentar e Nutricional – SETSAN

O SETSAN é um grupo multisectorial de coordenação das actividades do sector da agricultura concernentes à segurança alimentar e nutricional, que integra representantes de instituições públicas e organizações não governamentais. Os Membros do Secretariado são: Ministério da Agricultura e Pescas; Ministério da Saúde; Ministério da Indústria, Comércio e Turismo; Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, INGC; Ministério do Plano e Finanças; Ministério das Obras Públicas e Habitação - DNEP e DNA; Ministério para a Coordenação de Acção Social - INAS, Ministério de Coordenação para o Meio Ambiente, Ministério da Administração Estatal, Instituto Nacional do Desenvolvimento Rural, representantes de ONG's e organizações internacionais que trabalham em segurança alimentar. O SETSAN está sob a tutela do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural. (Ver Organigrama no Anexo3)

O SETSAN promove a segurança alimentar e nutricional actuando como facilitador através de iniciativas com vista a melhorar a disponibilidade e qualidade de informação sobre vulnerabilidade e insegurança alimentar e nutricional, com o propósito de

proporcionar a tomada de decisões informadas que contribuam para o alívio da pobreza e redução da insegurança alimentar.

Neste âmbito, foi criado no SESTAN um grupo de trabalho denominado de Comité de Avaliação de Vulnerabilidades – VAC. O Comité conduz avaliações multi-sectoriais regulares. Estas avaliações são baseadas em inquéritos e pesquisas conduzidas pelo SETSAN e pelos Ministérios da Saúde, Educação, Obras Públicas e Habitação, da Mulher e Acção Social e pelo Instituto Nacional de Estatísticas e contam com o apoio da UNICEF, FAO e Fewsnnet.

É com base nos resultados das avaliações regulares que as diferentes instituições relacionadas com a gestão de desastres – particularmente dos associados à insegurança alimentar e nutricional - desenvolvem os seus planos de acção. Tratando-se de um instrumento multi-sectorial, o mecanismo do VAC joga um papel chave na definição de medidas de redução do risco insegurança alimentar e nutricional do país.

O objectivo do Governo no concernente a Segurança Alimentar e Nutricional é o de “garantir a todos os cidadãos, a todo momento, o acesso físico e económico aos alimentos necessário para levar uma vida activa e saudável”.

A Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN, elaborada em 1998, define três condições necessárias para o alcance deste objectivo, nomeadamente:

- (i) a existência de uma **disponibilidade** suficiente de alimentos com qualidade e variedade adequadas;
- (ii) as pessoas devem ter **acesso** aos alimentos através da produção própria, compras, trocas, ofertas etc; e
- (iii) as pessoas devem ser capazes de **utilizar** os alimentos de modo a que se assegure que cada membro receba e absorva os nutrientes adequados para as suas necessidades.

O Governo tem desenvolvido actividades com vista a lidar com as causas da insegurança alimentar e nutricional através da implementação da estratégia de desenvolvimento económico e social e redução da pobreza absoluta com baseada nos seguintes aspectos:

- Desenvolvimento do capital humano;
- Reabilitação de infra-estruturas chaves;
- Restauração da produção agrícola;
- Criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento da iniciativa privada.

Em linha com esta estratégia, políticas e programas que contribuem para a segurança alimentar e nutricional têm sido implementados em diversas áreas, nomeadamente elaboração da política agrícola, revisão da legislação de terras, reabilitação de infra-estruturas de transportes e comunicações, política do comércio, promoção e divulgação de conhecimentos e melhoria dos hábitos e práticas alimentares, promoção do acesso aos cuidados de saúde primários e a água potável.

A SAN reconhece a relação entre os desastres naturais e a insegurança alimentar e nutricional, particularmente a transitória, e sublinha a necessidade de garantir o acesso das populações mais vulneráveis aos alimentos, como mostra a citação abaixo:

“No que respeita ao acesso adequado de alimentos, o desafio para Moçambique é duplo: Primeiro deverá garantir a continuidade do actual crescimento e melhoria rápida na eficiência da economia alimentar - particularmente o sistema de comercialização e de distribuição. Em segundo lugar, através da continuação de melhorias na gestão dos sistemas públicos de assistência para os membros da sociedade que sofrem de insegurança alimentar transitória e estrutural (crónica). Melhorias no acesso à alimentos através destas acções vão contribuir directamente para a continuação da queda nos níveis de malnutrição sofridas pela maioria dos membros da população mais vulnerável à insegurança alimentar. Isso significa uma melhor preparação e capacidade de resposta para os desastres associada à uma assistência melhorada para as famílias que sofrem de insegurança alimentar estrutural (crónica).” (SAN:1998: 3)

III.4 Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural - MADER

O MADER desenvolve actividades para a redução Plano da seca e o Fundo de Alimentos para o Desenvolvimento. De entre as várias acções preconizadas no plano de acção para a redução do impacto da estiagem e seca no plano de acção destacam-se as seguintes:

- Alargamento das áreas com culturas perenes, através de produção e distribuição de plântulas;
- Produção intensiva de hortícolas e outras culturas anuais;
- Multiplicação de rama de batata doce e estacas de mandioca como material tolerante à seca e para a substituição de variedades sensíveis a doença de podridão radicular da mandioca;
- Produção e multiplicação local de sementes;
- Realização de feiras de sementes;
- Aquisição e fornecimento de kits de equipamento de protecção e combate as pragas e doenças;
- A utilização intensiva de recursos hídricos através da construção e reabilitação de sistemas de regadio, represas e fontes de água, bem como a aquisição e montagem do equipamento de regadio (exemplo, bombas pedestais) visando garantir intervenções sustentáveis.

Destaca-se ainda a introdução de tecnologias hidro-agrícolas com vista ao aperfeiçoamento dos sistemas de produção, maior diversificação de alimentos e melhoria da dieta alimentar das populações que vivem sobretudo nas áreas vulneráveis à seca. (Plano de Acção para a Redução do Impacto da Estiagem e Seca, 2003)

No âmbito de um acordo entre o governo e o PMA, o MADER está a implementar o programa Fundo de Alimentos para o Desenvolvimento (FDF). O FDF apoia os agregados familiares pobres nas áreas rurais, em zonas propensas às calamidades e nos distritos com insegurança alimentar crónica em Moçambique, através de actividades de

Comida pelo Treino(CPT) e Comida pelo Trabalho (CPT). (Ver Anexos 4 e 5, o contrato de actividades para o FDF entre o Governo e PMA e a estratégia de implementação do FDF)

O FDF engloba actividades de reforço a capacidade de mitigação das calamidades naturais por parte das comunidades. E tem como objectivos :

- Criar infraestruturas comunitárias na área de gestão da água, agricultura, erosão dos solos e transporte, por forma a aumentar a sua capacidade, de preparação, de reacção, e de prevenção da destruição que possa vir a ocorrer devido às calamidades naturais;
- Aumentar as habilidades de mitigação e sensibilização das comunidades e agregados familiares sobre as calamidades;
- Solucionar a insegurança alimentar aguda e transitória através da provisão, aos agregados familiares, de oportunidades de realizar actividades na área de segurança alimentar.

O Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER) está presentemente a reforçar os sistemas de aviso prévio (cheias e secas) e a centrar-se mais na reabilitação de infra-estruturas de irrigação e provisão de sementes e outros inputs, com a assistência de vários parceiros.

III. 5. Cruz Vermelha de Moçambique – CVM

A CVM desenvolve actividades de assistência aos grupos mais vulneráveis em colaboração com organizações governamentais (Ministério da Agricultura, Saúde, Acção Social e o INGC) de redução da vulnerabilidade e prevenção de desastres. A sua função primária não é a implementação, contudo nas suas actividades de planificação pré-desastre concentra os seus esforços na promoção do acesso a água e aos alimentos. Em situações pós-desastre, a CVM tem apoiado a provisão de cuidados de saúde.

No âmbito da preparação e mitigação, o CVM tem ainda um Programa de Preparação de Desastres (DPP) que tem como objectivo principal empoderar as comunidades com as

abilidades necessárias para reduzir os efeitos negativos de desastres nas suas vidas e serem capazes de melhor lidarem com as consequências dos desastres quando estes ocorrem. O DPP visa:

- avaliar e actualizar os recursos materiais e humanos pelo país;
- aumentar a capacidade e habilidade para trabalhar em questões relacionadas com a preparação e resposta a desastres
- estabelecer sistemas de gestão de desastres
- apoiar as comunidades a reduzir a vulnerabilidade e aumentar a sua capacidade.

A CVM tem uma delegação em cada província do país e está representada em 144 distritos. Os mais de 4000 voluntários são treinados em cuidados primários de saúde e actividades de assistência social, incluindo busca e salvamento, em situações de ocorrência de um desastre.

IV. Organizações Internacionais

Moçambique recebe significativo apoio multilateral na área da gestão dos desastres e da assistência humanitária. O papel de algumas das agências envolvidas nestas actividades é abaixo apresentado.

IV. 1. Programa Mundial de Alimentos – PMA

O Programa Mundial de Alimentos em Moçambique, está envolvido na gestão de desastres, através de acções de emergência e de desenvolvimento, com recurso a ajuda alimentar. As actividades desenvolvidas por esta agência das Nações Unidas tem como principal objectivo reduzir a vulnerabilidade das pessoas e comunidades que sofrem de insegurança alimentar.

O PMA trabalha em colaboração com cerca de vinte e nove organizações não governamentais nacionais e internacionais em regiões afectadas pela seca. O PMA está envolvido em diferentes actividades ligadas aos desastres:

- Distribuição de Ajuda Alimentar de Emergência, que inclui programas de comida pelo trabalho direccionados aos vulneráveis;
- Suplementos alimentares para crianças menores de 5 anos de idade e mulheres grávidas;
- Programa de Alimentação escolar, que inclui distribuição de alimentos nos internatos, rações para levar para casa para as raparigas e crianças órfãs;
- Programa de Fundo de Alimentos, numa perspectiva de desenvolvimento;
- O PMA tem vindo a integrar nas suas actividades de emergência uma componente de apoio aos indivíduos e famílias afectados pelo HIV/SIDA, através de programas de comida pelo trabalho, comida por treino e distribuição de alimentos. (WFP-Emergency Operation in Mozambique: 2003)

Os beneficiários da ajuda do PMA são identificados através do Mapeamento e Análise da Vulnerabilidade realizado regularmente pela instituição, através da sua Unidade de Análise da Vulnerabilidade (VAM UNIT).

IV. 2. Fundo das Nações Unidas para a Criança-UNICEF

O UNICEF tem colaborado com o governo na redução da vulnerabilidade das mulheres e crianças aos desastres naturais e no fortalecimento dos mecanismos de preparação, protecção e resposta a emergências e desastres naturais em todo o país, através de iniciativas de protecção destas contra os efeitos imediatos dos mesmos sobretudo na área da água, saneamento e promoção da higiene e prevenção de doenças diarreicas.

Na ocorrência de desastres o UNICEF envolve-se em actividades de emergência no sentido de ajudar as populações afectadas com vista a restabelecer o acesso a cuidados de saúde, habitação temporária, actividades educacionais e a condições sanitárias adequadas.

As principais estratégias de acção do UNICEF, incluem:

- Fornecimento de treino e equipamento para fortalecer as direcções provinciais e distritais em termos de planificação, gestão, prestação de serviços de saúde;
- Suporte a abordagens de saúde inovativas no âmbito do combate ao HIV/SIDA, nomeadamente, prevenção da transmissão vertical, cuidados de saúde as crianças HIV positivas, e serviços amigos dos adolescentes e jovens;
- Criação de estruturas que permitam as comunidades adquirir conhecimentos e habilidades de prevenção e tratamento de doenças comuns.

IV. 3. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD

O PNUD fornece assistência técnica ao governo no reforço da capacidade de coordenação do INGC e do Instituto Nacional de Desminagem – IND, e participa no fortalecimento das políticas de gestão de água e ambiente, o que inclui apoio a Direcção Nacional de Águas (DNA) em actividades de emergência relacionadas com secas e cheias e apoio a implementação do Programa Nacional de Gestão Ambiental.

Desde meados da década de 1980 que o PNUD tem apoiado o reforço da capacidade do governo de resposta a emergência. Este projecto constitui parte integral da estratégia UNDAF e como tal está enraizada nas iniciativas desenvolvidas pelas diversas agências, tendo o PNUD como coordenador.

Neste âmbito o PNUD possui um programa de capacitação institucional cujo objectivos são:

- Preparação de um Plano Nacional de Gestão de Desastres e estabelecimento de uma rede de apoio através de ONG's, instituições públicas e governo local, com vista a encorajar e apoiar iniciativas comunitárias e locais de redução de desastres;
- Estabelecimento de um fundo de apoio a iniciativas locais e comunitárias de redução de desastres;
- Produção de informação geográfica e populacional sobre as áreas em risco de desastres;

O governo e o PNUD lançaram a primeira estratégia nacional contra a vulnerabilidade. A estratégia foi desenhada como um instrumento para lidar com a insegurança alimentar, HIV/SIDA. O documento tem uma abordagem multisectorial para a redução da vulnerabilidade e procura conjugar acções políticas com acções comunitárias. E é direccionado a indivíduos e instituições, uma vez que procura também reforçar a capacidade das instituições na prestação de serviços.

IV. 4. Fewsnets Mind (Mozambique Integrated Information Network for Decision-making)

Os principais objectivos da Fewsnets em Moçambique são:

1. Fortalecer os sistemas nacionais de aviso prévio;
2. Melhorar o acesso e utilização de informação integrada sobre aviso prévio e redução do risco de desastres;
3. Preencher lacunas em termos de informação disponível sobre eventos extremos e vulnerabilidade;
4. Fornecer a USAID/Moçambique, informação sobre análise e gestão de desastres, emergências e planificação estratégica;

As principais desenvolvidas pela Fewsnets Mind são:

- Promoção da implementação de um novo sistema de aviso prévio;
- Trabalho com a ARA-SUL no sentido de assegurar que os esforços de modelação de cheias e novo equipamento de monitoria são traduzidos em sistemas de aviso prévio a nível local;
- Apoio ao Departamento de Aviso Prévio (DAP) no MADER, na melhoria dos sistemas de monitoria e disseminação de informação sobre a época agrícola;
- Colaboração com o SETSAN no âmbito da coordenação da rede de segurança alimentar e nutricional;
- Apoio ao INGC na gestão de desastres, através de:

- a) Realização de perfis sobre meios de sobrevivência em áreas em risco de desastres;
- b) Produção de mapas nacionais sobre eventos extremos;

O FEWSNET tem também promovido o fortalecimento da capacidade local de gestão de riscos, uma das actividades desenvolvidas neste âmbito foi uma pesquisa (community risk assessment). A pesquisa foi realizada numa zona vulnerável aos desastres, Govuro, mostrou que a comunidade percebe a seca como o principal desastre enquanto entre as cheias e os ciclones existe uma diferença mínima. A avaliação indicou que as crenças e valores desempenham um papel central na construção da percepção que os indivíduos e comunidades possuem dos desastres, em paralelo com factores ambientais, socio económicos e políticos, falta de oportunidades e meios de vida insustentáveis, limitada infra-estrutura e serviços básicos.

Um dos principais resultados da pesquisa foi que as comunidades desenvolvem também mecanismos locais e indígenas de aviso prévio, como por exemplo a posição da lua nova, que é um indicador de se será um mês chuvoso ou não, as cores dos rios que são um indicador da aproximação de ciclones, ou ainda o aumento do número de ervas a correr nos rios que é uma indicador da ocorrência de cheias. As comunidades combinam sistemas formais e informais de aviso prévio, por exemplo muitos recebem os avisos através de vizinhos que possuem rádio receptores. A presença dos carros da ARA SUL, Southern Water Regional Administration no distrito é normalmente o primeiro sinal informal de possíveis cheias. O estudo sublinhou ainda a forma como as pessoas agem de acordo com os recursos existentes e desenvolvem mecanismos para lidar com os desastres dependentes da sua percepção de risco e de crise.

IV.5 Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit - GTZ

A GTZ possui um Programa de Gestão de Risco de Calamidades; esta foi a primeira organização a implementar uma estratégia de gestão de desastres baseada na comunidade, ao estabelecer comités locais de gestão de risco no distrito do Búzi, na provincia de

Sofala. A GTZ tem concentrado as suas actividades no reforço da capacidades das organizações baseadas na comunidade locais na gestão do risco de desastres, através do uso de mecanismos tradicionais adoptados pelas comunidades, como por exemplo o uso de barcos tradicionais para operações de busca e salvamento e actividades de simulação de cheias.

A GTZ tem vindo a trabalhar ao nível comunitário, através da combinação de actividades de promoção do desenvolvimento rural e de redução do risco de calamidades. No âmbito do seu Programa de Desenvolvimento Rural – PRODER, na região centro do país ajudou a administração local na criação do Comité Distrital de Emergência no Distrito de Búzi onde não existe representação do INGC; este órgão é composto por representantes locais de todos os ministérios, autoridades marítimas, polícia e organizações não governamentais.

Outras actividades do Programa de Gestão de Risco de Calamidades incluem:

- Provisão de kits básicos para as comunidades locais, com instrumentos de aviso prévio com vista a melhorar os sistemas de salvamento e resposta;
- Promoção de workshops e formação para activistas locais em prevenção de desastres, preparação e resposta;
- Introdução de novas sementes e técnicas agrícolas, assim como a promoção do aproveitamento de sementes locais com vista a redução da vulnerabilidade;
- Promoção de seminários com autoridades locais sobre gestão de risco;
- Promoção o uso de rádios comunitárias para difusão de boletins meteorológicos e aviso prévio.

Para além das instituições mencionadas existem diversas outras cujas actividades incluem componentes de gestão de desastres, tais como a Visão Mundial, Care International, Save de Children, Médicos Sem Fronteiras. A maior parte destas actividades são ainda muito direccionadas para situações de emergência e ajuda humanitária. Devido à existência de muitas organizações nacionais e internacionais assim como instituições bi/multilaterais e

a falta de informação sistematizada sobre as suas actividades torna-se difícil identificar com exactidão os actores envolvidos nesta área.

As ONGs presentes ao nível distrital assumem responsabilidade na preparação e mitigação de desastres, no caso em que as instituições de nível nacional não se encontram presentes. Embora a presença de ONGs preencha a lacuna entre a planificação e implementação da gestão de desastres, esta falta de coerência exacerba a fragmentação dos mecanismos de gestão de desastres.

V. ANÁLISE DOS MECANISMOS E DAS CAPACIDADES

No capítulo anterior foram apresentadas algumas iniciativas e actores envolvidos em actividades ligadas a gestão de desastres naturais. As actividades variam entre capacitação institucional, ajuda humanitária, resposta as emergências e reconstrução.

Analisando os mecanismos existentes de gestão do risco de desastres e mudanças climáticas percebe-se que estes são ainda incipientes. A visibilidade da gestão dos desastres naturais em Moçambique é ainda muito pequena apesar do país ser extremamente vulnerável. A análise das iniciativas desenvolvidas sugere uma ênfase muito grande na *gestão dos desastres*, em detrimento da *gestão do risco de desastres*, onde a gestão assume um carácter reactivo e dependente da ocorrência do desastre, apesar de a Política de Gestão de Calamidades reconhecer a necessidade de uma mudança de mentalidade de uma atitude reactiva de resposta as calamidades e pos-calamidade.

Por exemplo as actividades de coordenação desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Gestão de Calamidades, instituição responsável pela coordenação da gestão dos desastres são marcadas pelo carácter reactivo das suas intervenções, onde a ênfase se situa em operações de emergência e ajuda humanitária e menos na gestão dos riscos, entendidos como a combinação entre ameaça de um evento extremo e condições específicas de vulnerabilidade.

O carácter responsivo denota uma certa falta de compreensão acerca das origens e causas dos desastres, como transparece nas definições de calamidade e de vulnerabilidade contidas na Política do sector:

Calamidade – “A ocorrência lenta e rápida de um sinistro; de grandes proporções, provocada por um fenómeno natural ou pelo homem, cujo impacto afecta o funcionamento normal de uma comunidade ou sociedade; resultando geralmente em danos humanos e materiais e na rotura de infra-estruturas sócio-económicas e dos serviços essenciais, numa escala que ultrapassa a capacidade de resposta local. Uma calamidade em função do grau da sua duração e impacto extraordinário pode assumir a dimensão de catástrofe.”

Vulnerabilidade – “O grau em que uma comunidade, ambiente, infra- estrutura, serviço, área geográfica pode ser afectada pelo impacto de uma determinada calamidade. A propensão para a vulnerabilidade pode variar numa escala de zero a um, ou de baixa a alta, em função do nível de desenvolvimento e do sistema de gestão de calamidades no país.”

Ambas definições não reconhecem o facto de que a vulnerabilidade e o risco são socialmente construídas, e que um evento extremo só se transforma em calamidade ou desastre quando atinge uma população exposta ao risco e numa situação de vulnerabilidade, isto é, com reduzida capacidade de resistência (estrutural, física, económica, social, política e mesmo institucional) e resposta a eventos extremos. Os últimos são a concretização de uma situação em risco latente, e apenas trazem à tona factores como a má localização da actividade humana, degradação ambiental, entre outros, o que pressupõe medidas desenhadas para redução dos riscos e da vulnerabilidade.

Apesar dos aspectos negativos acima apresentados, nota-se por parte do INGC, um esforço em desenvolver uma abordagem integrada da gestão dos riscos de desastres, no contexto do desenvolvimento sustentável. O INGC tem procurado adoptar uma estratégia

multisectorial (do que são exemplos os planos de contingência), através da promoção de acções a longo prazo, para o desenvolvimento das populações e comunidades expostas a fenómenos climáticos extremos.

Analisando a relação e coordenação entre as actividades de gestão de desastres e as de adaptação as mudanças climáticas nota-se que apesar de as mudanças climáticas contribuírem para o aumento da frequência e magnitude dos eventos climáticos extremos, esta componente ainda é muito fraca nas iniciativas até a data desenvolvidas. Para além disso, estes dois tipos de actividade são desenvolvidos por instituições separadas, por um lado o INGC encarregue pela gestão das calamidades e por outro o MICOA responsável pela implementação da Convenção- Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas. O diálogo e os mecanismos de coordenação intersectorial entre as duas instituições são ainda fracos, praticamente inexistentes. Uma das consequências desta situação é o risco de duplicação de esforços.

Apesar dos esforços desenvolvidos pelo INGC no sentido de promover uma gestão multisectorial dos desastres, ainda poucos sectores desenvolvem iniciativas específicas para a redução do risco de desastres, se bem que existem actividades desenvolvidas pelos diversos sectores que contribuem indirectamente para a redução dos riscos. Os principais sectores envolvidos na gestão dos desastres são agricultura, águas, energia, cada um deles com um nível diferente de envolvimento sendo o da agricultura e o próprio INGC os mais activos, enquanto as lacunas em termos de actividades de redução dos riscos residem no sector das infraestruturas, saúde e protecção social.

Ligada a esta questão estão os diferentes factores que influenciam a capacidade adaptativa das comunidades aos eventos extremos e as mudanças climáticas, dentre os quais podem ser destacados, a mudança global, o ajustamento estrutural, políticas públicas e epidemias como o HIV/SIDA, malária e cólera, entre outros, daí a necessidade de uma abordagem integrada dos desastres que tenha em conta os diferentes factores e que delimite as áreas prioritárias de acção, de acordo com as necessidades dos grupos e comunidades mais vulneráveis.

A falta de um documento estratégico que oriente a gestão de desastres no País, com prioridades e objectivos claramente definidos é um dos factores que enferma a gestão dos desastres em Moçambique. Desta situação resulta a ausência de critérios e parâmetros para actividades de redução dos riscos de desastres e a proliferação de iniciativas desenvolvidas aleatoriamente fora de um quadro nacional coerente.

Os mecanismos nacionais de gestão de desastres têm explorado pouco a questão das capacidades adaptativas das comunidades, existem apenas algumas iniciativas esporádicas. Os indivíduos e comunidades possuem mecanismos próprios de adaptação aos diferentes desafios que enfrentam incluindo a variabilidade e as mudanças climáticas.

Há necessidade de se explorar as iniciativas locais de adaptação a um meio ambiente em transformação, de compreender os valores e hábitos que informam essas práticas para delas retirar lições e aproveitar as experiências de sucesso, com vista a garantir a sustentabilidade das actividades. Existem processos de adaptação em curso que podem fornecer valiosa informação acerca de como as famílias e comunidades lidam com a adversidade. A título de exemplo são abaixo descritos alguns desses processos:

V.1 Processos de adaptação em progresso

a) Insegurança Alimentar

O sector agrícola moçambicano é caracterizado por baixos níveis de produtividade devido a factores como baixo investimento, falta de facilidades de crédito, infraestrutura deficiente e oportunidades de mercado limitadas, entre outros. Estes factores aliados a outros de natureza sócio-cultural, política e ambiental (secas e cheias) contribuem para tornar a população vulnerável a insegurança alimentar.

b) HIV/SIDA

A prevalência do HIV/SIDA em Moçambique ronda os 14% entre a população adulta dos 15-49 anos de idade. Em 2000, foi estimado que cerca de 1.1 milhões de pessoas vivem com o vírus. A doença está a afectar todos os sectores da economia e especialmente a força de trabalho. Aproximadamente 420 000 crianças tornam-se órfãs devido a epidemia.

c) Escassez de Água, Secas e Cheias

Apesar dos progressos alcançados o abastecimento de água e as condições sanitárias em moçambique, são caracterizados pela baixa cobertura, fraca prestação de serviços e insustentabilidade.

Cerca de 75% da população rural e 60% da população urbana não tem acesso a água potável. Água e doenças ligadas a condições sanitárias deficientes como diarreia, cólera, disenteria, malária e outras são comuns em Moçambique e contribuem para um estado de saúde deficiente.

d) Desflorestamento

Grande parte das comunidades moçambicanas depende dos recursos florestais para a sua sobrevivência. A floresta desempenha um papel chave na provisão de alimentos, remédios, material de construção e ainda fornece oportunidades de negócios. As comunidades retiram da floresta o seu principal combustível ou fonte de energia.

O desflorestamento é prática comum em Moçambique e é principalmente causado pela abertura de terrenos virgens para a prática da agricultura, construção de estradas e produção do carvão.

As comunidades moçambicanas têm vindo ao longo da sua história a adaptar-se não só a transformações ambientais como por exemplo a variabilidade climática e às mudanças climáticas como também a processos de socio- económicos e políticos como por exemplo à guerra, ao programa de ajustamento estrutural, e a epidemia do HIV/SIDA. Os factores

acima mencionados têm um grande impacto nos meios de vida das populações e na sua vulnerabilidade.

A análise dos processos de adaptação em progresso é central para uma gestão integrada dos riscos de desastres, uma vez que os factores que influenciam a vulnerabilidade das populações são multidimensionais e requerem a adopção de medidas a diferentes níveis e sectores.

V.2 Meios de Vida e Vulnerabilidade

Estudos mostram que a magnitude dos impactos negativos dos desastres naturais em Moçambique deve-se mais à fraca base de sobrevivência e extrema vulnerabilidade da população do que ao evento extremo em si.

A análise da vulnerabilidade e dos meios de vida deve fazer parte dos mecanismos de mitigação e adaptação as mudanças climáticas. O conceito de meios de vida/subsistência (livelihoods) é melhor sumariado abaixo:

“A livelihood comprises the capabilities, assets (including both material and social measures) and activities required for a means of living. A livelihood is sustainable when it can cope with and recover from stresses and shocks and maintain or enhance its capabilities and assets both now and in the future, while not undermining the natural resource base.” (DFID: 1998)

Os meios de vida de mais de 80% da população moçambicana são assentes na agricultura e o uso dos recursos naturais constitui uma faceta importante dos meios de sobrevivência da população. O sector agrícola é extremamente fraco, a produção maioritariamente para a subsistência é caracterizada por níveis baixos de produtividade e uma forte dependência nas condições climatéricas. Uma vasta proporção dos indivíduos e agregados enfrentam a

insegurança alimentar, factores ligados a disponibilidade, ao acesso e a utilização dos alimentos influenciam o estado nutricional da população.

A falta de capacidade da população para diversificar os seus meios de sobrevivência determina a sua habilidade de lidar e recuperar de choques. A falta de acesso a educação limita a possibilidade de os indivíduos encontrarem fontes alternativas de rendimento. Os recursos sociais, intelectuais, económicos e físicos no qual os moçambicanos fazem recurso para garantir a sua sobrevivência são muito fracos. Por outro lado, estes recursos têm sido severamente ameaçados por uma variedade de choques, incluindo os efeitos da redução dos gastos do governo em infraestruturas e serviços sociais, os efeitos da degradação ambiental na qualidade dos recursos naturais e o impacto do HIV/SIDA no capital humano e social.

A vulnerabilidade da população é agravada pela sua extrema pobreza e falta de acesso aos serviços básicos como saúde, educação, água e energia. A guerra civil e as mudanças económicas e políticas introduzidas no início da década de 1980 contribuíram para aumentar a pobreza e exacerbar a vulnerabilidade.

Um inquérito sobre as condições de vida dos agregados moçambicanos indica que os determinantes da pobreza são: crescimento económico lento, baixo nível de escolaridade dos membros activos dos agregados, especialmente mulheres, baixa produtividade da agricultura familiar, ausência de oportunidades de emprego na agricultura e fora dela e fraco desenvolvimento das infra-estruturas agrícolas nas áreas rurais. (MPF:1998)

Factores como inexistência de mecanismos de protecção social e fraqueza das redes informais de solidariedade social devido ao crescente empobrecimento das populações têm contribuído para o agravamento da situação. A vulnerabilidade das famílias compromete a capacidade de se auxiliarem em tempos de crise.

É importante referir que existem diferentes graus de vulnerabilidade e que uns grupos são mais vulneráveis do que outros. Os homens e as mulheres são afectados diferentemente

pelas crises. Mundialmente as mulheres são mais pobres do que os homens e Moçambique não é uma excepção. As mulheres têm menos acesso à educação formal e aos diversos tipos de recursos. As desigualdades com base no género interagem com factores como raça, classe social, etnicidade e idade pondo mulheres e raparigas especialmente em risco.

As mulheres são desproporcionalmente afectadas por choques. Elas têm que lidar não apenas com as consequências económicas e disrupção dos meios de vida mas também com os efeitos emocionais e sociais decorrentes da morte, doença e escassez de alimentos que inevitavelmente ocorrem durante e após os desastres.

Em Moçambique, os agregados familiares chefiados por mulheres sofrem mais com os efeitos adversos de situações de desastre do que as chefiadas por homens. Os casos da insegurança alimentar e HIV/SIDA são dois exemplos elucidativos da dimensão de género do impacto dos desastres. Em Moçambique no grupo etário dos 15-49 anos as mulheres apresentam quatro vezes maior número de infecções do que os homens. Por outro lado elas são as responsáveis familiares doentes e encarregues de cuidar destes.

Dois factores devem ser tomados em consideração na planificação e desenho de estratégias de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. O primeiro é a vulnerabilidade – a necessidade de ter em conta as diferentes formas e causas da vulnerabilidade dos homens e das mulheres e o segundo é a capacidade adaptativa – a necessidade de analisar as diferentes opções/potencial e consequências para os homens e para as mulheres. (Wilson and O'keefe:2004)

V.3 Gestão de Desastres, Mudanças Climáticas e Pobreza

A redução da pobreza é o objectivo primário do governo, neste âmbito foi elaborado um plano de acção para a redução da pobreza, conhecido como PARPA. O documento fornece o quadro para a redução da pobreza em Moçambique e resulta das contribuições

de diferentes planos anteriores produzidos pelo governo e alimentado pelas estratégias e programas sectoriais. O objectivo central do PARPA é:

“A redução substancial dos níveis de pobreza absoluta em Moçambique através da adopção de medidas para a melhoria das capacidades e oportunidades disponíveis a todos os moçambicanos, especialmente os pobres. O objectivo específico é reduzir a incidência da pobreza absoluta, de 70% em 1997 para menos de 60% em 2005 e menos de 50% até ao fim da década.” (PARPA 2001-2005).

A estratégia define seis áreas prioritárias – educação, saúde, agricultura e desenvolvimento rural, infra-estruturas básicas, boa governação e gestão macro económica e financeira. Outras áreas de acção incluem emprego e negócios, acção social, habitação, minas, pescas, turismo, processamento industrial, transportes e comunicações, tecnologia, meio ambiente e redução da vulnerabilidade aos desastres.

No que se refere ao meio ambiente a estratégia, o PARPA traça cinco principais áreas de acção, nomeadamente:

- Melhoria dos regulamentos;
- Reforço da capacidade institucional de gestão ambiental ao nível local;
- Protecção ambiental;
- Inspecção ambiental e,
- Planeamento territorial

No referente à redução da vulnerabilidade aos desastres, o documento reconhece a necessidade de gestão dos desastres naturais e define como principal objectivo nesta área o fortalecimento da capacidade nacional para responder as desastres naturais e a elevação dos padrões dos sistemas nacionais de aviso prévio.

Uma análise do PARPA sugere pouca ênfase em questões ambientais e nas mudanças climáticas. Porém, existem estratégias e programas desenvolvidos pelo sector ambiente que contribuem para a redução da pobreza e da vulnerabilidade através do seu efeito no

fortalecimento dos meios de vida da população e no reforço da sua resistência aos eventos climáticos extremos e outros choques, como por exemplo o acesso a água potável e melhoria das condições sanitárias que melhoram os padrões de vida e reduzem a incidência de doenças.

A fraca ênfase do PARPA no meio ambiente e na gestão de desastres reflecte a falta de visibilidade e consciencialização sobre estas questões e mudanças climáticas, o que sublinha a necessidade de integração dos mecanismos de adaptação e mitigação numa perspectiva multisectorial do desenvolvimento, pois a mitigação dos desastres e a sustentabilidade ambiental devem estar em sintonia com as actividades de redução da pobreza.

VI. RECOMENDAÇÕES:

a) Reforçando a capacidade de resistência das comunidades apartir de experiências locais

Como foi constatado nas secções anteriores, esforços tem sido feitos no sentido de fortalecer a capacidade adaptativa dos grupos mais vulneráveis. Algumas instituições tem trabalhado com as comunidades locais, de forma a explorar os mecanismos existentes para lidar com as adversidades e apartir daí desenvolver-se uma resposta assente no conhecimento e valores locais.

Um estudo conduzido pelos membros da NAPA, com os objectivos de avaliar como as comunidades e as instituições interpretam e lidam com a variabilidade climática e de identificar as medidas adoptadas pelas comunidades para a redução da vulnerabilidade.

A avaliação revelou que o principal impacto dos eventos climáticos extremos nas comunidades estudadas e na segurança alimentar e nutricional, devido a redução, destruição de sementes e escassez de água. As principais medidas adaptativas adoptadas pelas comunidades consistem no use de sistemas de irrigação, introdução de novas

culturas e de sementes resistentes a seca e mudança da prática da agricultura para a criação de gado, quando não é possível combinar as duas actividades.

Existem já iniciativas de gestão ambiental local e/ou comunitária, como é o caso dos projectos de gestão comunitária dos recursos naturais, que podem servir de referência para promoção de iniciativas locais de gestão do risco e de adaptação. *Existem iniciativas locais promovidas diferentes sectores e que contribuem para a redução do risco dos desastres, estas devem ser exploradas e aproveitadas.*

b) Integração da gestão do risco de desastres nos planos sectoriais de redução da pobreza

Existe uma forte relação entre pobreza/vulnerabilidade e desastres e segundo, daí a necessidade de uma *abordagem integrada* e de *inclusão da redução do risco nas estratégias e programas de redução da pobreza*, uma vez que o problema da vulnerabilidade aos desastres só pode ser minimizado através de *medidas estruturais*.

Cada sector pode contribuir para a redução da vulnerabilidade socio-económica das populações o que por sua vez irá aumentar a sua resistência e reduzir o risco de desastres. Desta forma é importante que o conceito de redução da vulnerabilidade através de *intervenções socioeconómicas* de curto, médio e longo prazo a todos os níveis seja promovido. Para tal é preciso que sejam identificadas políticas, estratégias e medidas que terão um impacto no país a longo prazo.

Os planos de desenvolvimento devem incorporar a ligação entre as mudanças climáticas e as prioridades nacionais de desenvolvimento. Esta actividade requer campanhas de advocacia e sensibilização a nível das altas estruturas do governo, de forma a aumentar o cometimento político.

c) Integração da adaptação às mudanças climáticas na gestão dos riscos de desastres

A integração da adaptação as mudanças climáticas na gestão dos riscos de desastres pode ser promotiva através do fortalecimento dos mecanismos de coordenação e entre os vários actores envolvidos na redução da pobreza, questões ambientais e gestão de desastres. A criação de um grupo de trabalho intersectorial, que envolva o MICOA e o INGC devera facilitar a coordenação e reduzir a duplicação de esforços.

d) Garantir o envolvimento de estruturas locais e dos grupos mais vulneráveis

Maior atenção deve ser prestada ao nível local. O envolvimento do sectores locais deve ser assegurado em todas as fases da gestão de desastres. Este engajamento facilitará a aceitação e incorporação de processos apropriados de planificação e implementação de acções.

e) Melhoria dos sistemas de monitoria e avaliação

O INGC dever ter um sistema definido de monitoria e avaliação, com indicadores claros que incorporem explicitamente a perspectiva da vulnerabilidade e do risco.

f) Aumentar a visibilidade e relevância de questões ambientais

Esforços devem ser aumentados no sentido de maior integração de questões ambientais nas políticas nacionais e de maior sensibilização com vista a aumentar a consciencialização acerca das mudanças climáticas.

g) Promoção do envolvimento de organizações governamentais e não governamentais na gestão de riscos de calamidades

Referências Bibliográficas:

Ageyman, Julian & Evan, Bob (1994) Local Environmental Policies and Strategies, Longman

Blaikie *et al.* (1994) At Risk, Routledge, New York

Boudreau, T. (1998) The food economy approach: a framework for understanding rural livelihoods ODI Humanitarian Practice Network (HPN) Paper 26, London, UK: Overseas Development Institute.

Boudreau, T. and Coutts, P. (2002) Food economy and Situations of Chronic Political Instability, *Working Paper 188*, London, UK: Overseas Development Institute.

Carter T.R. and Parry, M. (1998) Climate impact and adaptation assessment: a guide to the IPCC approach, Earthscan, London, 166 pp.

Carter, T.R., Parry, M.L., Harasawa, H. and Nishioka, S. (1994) IPCC Technical Guidelines for Assessing Climate Change Impacts and Adaptations, University College, London and Centre for Global Environmental Research, Japan, 59 pp.

Christie Francies and Hanlon Joseph (2002) Mozambique and the Great Flood of 2000. James Currey, African Studies

Epstein, Paul R. (2001) Climate change and emerging infectious diseases, *Microbes and Infection*, **3**, 747–754

Glantz, M.H. (1996) Forecasting by analogy: local responses to global climate change. In: Smith, J., N. Bhatti, G. Menzhulin, R. Benioff, M.I. Budyko, M. Campos, B. Jallow, and F. Rijsberman (eds.), Adapting to Climate Change: An International Perspective, Springer-Verlag, New York, NY, USA, 407–426.

Halloway, Alisa (2003), Disaster Reduction in Southern Africa: Hot Rhetoric Cold reality. African Security Review in <http://www.iss.co.za/Pubs/ASR/12No1/FHolloway.html>

Hewitt K (1995) Regions of Risk Longman

Hewitt, K. and Burton, I. (1971) The Hazardousness of a Place: A Regional Ecology of Damaging Events, University of Toronto, Toronto

<http://www.colorado.edu/hazards/sites/sites.html>

Forum for Food Security in Southern Africa, (2004) Achieving Food Security in Southern Africa: Policy Issues and Options, Consultation Draft (Synthesis Paper), in www.odi.org.uk/food-security-forum

Forum for Food Security in Southern Africa, (2004) Food Security Options in Mozambique: One country, two worlds? Consultation Draft, Country Food Security Options Paper N. 3, November, in www.odi.org.uk/food-security-forum

Forum for Food Security in Southern Africa, (s/d) Mozambique Food Security Issues Paper, in www.odi.org.uk/food-security-forum

Instituto Nacional de Gestão de Calamidades, (2003) Plano de Contingência: Época Chuvosa e de Ciclones 2003/2004, Maputo

Instituto Nacional de Gestão de Calamidades, (2004) Relatório de Balanço Quinquenal 2000-2004, Maputo

Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (1999) Estruturas e Estratégias de Gestão de Calamidades: Cultivando a Cultura de Prevenção, Maputo

Instituto Nacional de Estatística (2002) Mozambique in Figures, Maputo

IPCC – TGCI; (1999) Guidelines on the Use of Scenario Data for Climate Impact and Adaptation Assessment. Version 1. Prepared by Carter, T.R., Hulme, M. and Lal, M., Intergovernmental Panel on Climate Change, Task Group on Scenarios for Climate Impact Assessment, 69pp.

Lewis J (1999) Development in Disaster-prone Places, Intermediate Technology Publications, London

Middleton, Neil and O'keefe, Phil (1998) Disaster and Development: The Politics of Humanitarian Aid, Pluto Press

Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental, (2003) Seminário Sobre o Plano de Capacitação Nacional para a Implementação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL, Maputo.

Pirote C, Husson B & Grunewald F (1999) Responding to Emergencies & Fostering Development, the dilemma of humanitarian aid, New York

Platt, Rutherford (1999) Disasters and Democracy, Washington DC

Ribot, Jesse C., António R. Magalhães and Stahis S. Panagides (1996) Climate Variability, Climate Change and Social Vulnerability in the Semi-Arid Tropics. Cambridge University Press

Secretariado Técnico para a Segurança Alimentar e Nutricional, Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 1998, Maputo

Technical Secretariat for food security and nutrition (2003); Analysis of current vulnerability in Mozambique. Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural, Direcção Nacional de Agricultura, Maputo

Tobin G & Montz Burrell (1997) Natural hazards; explanation and integration, New York

World Food Programme, (2001) Country Programme (2002-2006), Rome.

Internet:

www.undp.org

www.wfp.org

www.reliefweb.int

www.ipcc.ch

www.unfccc.int

<http://www.mozambique.mz/cheias/>

<http://www.teledata.mz/ingc/>

www.micoa.org.mz