

# MOÇAMBIQUE



## A recuperação de cheias recorrentes 2000-2013

Estudo do Caso para o Quadro de Recuperação de Desastres

Agosto de 2014

# Versão da Conferência



# CONTEÚDO

■ <b>INTRODUÇÃO À SÉRIE DE ESTUDOS DE CASO</b>	<b>ii</b>
■ <b>ACRÓNIMOS E ABREVIACÕES</b>	<b>iii</b>
■ <b>CHEIAS RECORRENTES EM MOÇAMBIQUE</b>	<b>1</b>
■ <b>QUADRO DE POLÍTICAS DE RECUPERAÇÃO</b>	<b>3</b>
CONCEITO DE RECUPERAÇÃO	3
■ <b>QUADRO INSTITUCIONAL PARA A RECUPERAÇÃO</b>	<b>6</b>
■ <b>FINANCIAMENTO E GESTÃO DA RECUPERAÇÃO</b>	<b>14</b>
■ <b>A GESTÃO DA IMPLEMENTAÇÃO E A MONITORIA DOS PROCESSOS DE RECUPERAÇÃO</b>	<b>18</b>
A REDUÇÃO DA VULNERABILIDADE POR MEIO DA REASSENTAMENTO DE POPULAÇÕES	19
■ <b>REDUÇÃO DE RISCOS E PRONTIDÃO COMO PARTE DA RECUPERAÇÃO PÓS- DESASTRES</b>	<b>22</b>
MONITORIA E AVALIAÇÃO	22
■ <b>RECOMENDAÇÕES DOS PARTICIPANTES DO ESTUDO DE CASO</b>	<b>24</b>
POLÍTICA DE RECUPERAÇÃO DE DESASTRES	24
MECANISMOS INSTITUCIONAIS	24
PLANIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO	26
IMPLEMENTAÇÃO E MONITORIA DA RECUPERAÇÃO	27
FINANCIAMENTO	28
■ <b>CONCLUSÃO</b>	<b>29</b>
ANEXO 1: ALOCAÇÃO DOS FUNDOS DO PLANO DE CONTINGÊNCIA POR MINISTÉRIO E PROVÍNCIA, 2013 – 2014	30
ANEXO 2: CUSTOS ESTIMADOS DE RECONSTRUÇÃO PÓS-DESASTRE EM 2013	31
ANEXO 3: LISTA DE PARTICIPANTES	32



## INTRODUÇÃO À SÉRIE DE ESTUDOS DE CASO

O Fundo Global para Redução e Recuperação de Desastres do Banco Mundial (GFDRR) está a trabalhar com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e com a União Europeia (UE) no desenvolvimento de um guião sobre o quadro da recuperação de desastres. O objectivo do guião é ajudar os governos e parceiros a planificar uma recuperação pós-desastres que seja resiliente e que contribua para o desenvolvimento sustentável a longo prazo. O guião é baseado em boas práticas globais, recolhidas de experiências vividas por diferentes países na recuperação pós-desastres. Assim, a compilação do guião incluiu uma colectânea de estudos de caso a nível nacional, e de estudos de caso temáticos.

Estes estudos de caso foram concebidos para recolher e analisar informação sobre: i) normas e princípios de recuperação adoptados por países diferentes, afectados por desastres específicos; ii) meios adoptados por diferentes países para a planificação da recuperação, incluindo esforços, considerações e disposições (caso existam) para tornar essa recuperação eficiente, equitativa e resiliente; iii) políticas, instituições e capacidades postas em prática pelos países em causa para implementar e monitorar a recuperação e iv) meios adoptados por esses países para transformar os resultados positivos da recuperação em acções de redução de risco e de desenvolvimento resiliente a longo prazo.

É importante realçar que estes estudos de caso não têm como objectivo avaliar, mas sim tirar lições das iniciativas de reconstrução de diferentes países. As práticas recolhidas a partir da experiência de cada país irão contribuir para o conteúdo do guião sobre o quadro de recuperação de desastres (DRF). Além disso, estes estudos de caso examinam os processos de planificação, e não os detalhes de implementação das experiências de recuperação. Como tal, eles não procuram oferecer um relato abrangente sobre como foi implementado o programa de recuperação pós-desastres em cada país, mas sim fornecer informações e observações sobre os processos de tomada de decisões para as políticas e programas de reconstrução.

***Declaração de exoneração de responsabilidade:** Este documento é produto do trabalho realizado pela equipa do GFDRR, com base em informações facultadas por parceiros do GFDRR. Os resultados, análises e conclusões expressas neste documento não reflectem necessariamente a posição oficial de qualquer organização ou parceiro individual do GFDRR, incluindo, por exemplo, o Banco Mundial, os Directores Executivos do Banco Mundial, o PNUD, a União Europeia, ou os governos que os representam. Embora o GFDRR tenha feito um esforço razoável para garantir que todas as informações apresentadas neste documento sejam correctas, a sua precisão e integridade não podem ser garantidas. O uso de quaisquer dados ou informações que constam neste documento é por conta e risco do usuário e sob nenhuma circunstância o GFDRR ou qualquer dos seus parceiros podem ser responsabilizados por qualquer perda, dano, responsabilidade ou despesa incorridos ou sofridos, que venha a ser reivindicada como resultando do uso de dados contidos neste documento.*

# ACRÓNIMOS E ABREVIACÕES

<b>CCGC</b>	Conselho Coordenador de Gestão de Calamidades
<b>CENOE</b>	Centro Nacional Operativo de Emergência
<b>CLGRC</b>	Comitês Locais de Gestão do Risco de Calamidades
<b>CPCCN</b>	Conselho Coordenador de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais
<b>CTGC</b>	Conselho Técnico de Gestão de Calamidades
<b>DPCCN</b>	Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais
<b>GACOR</b>	Gabinete de Coordenação da Reconstrução
<b>GRC</b>	Gestão do Risco de Calamidades
<b>HCT</b>	Equipa Humanitária Nacional
<b>INGC</b>	Instituto Nacional de Gestão de Calamidades
<b>MPD</b>	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
<b>PARP</b>	Plano de Acção para Redução da Pobreza
<b>PDGC</b>	Plano Director de Gestão das Calamidades
<b>PES</b>	Plano Económico e Social
<b>PESOD</b>	Plano Económico e Social e Orçamento Distrital
<b>SETSAN</b>	Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>UNAPROC</b>	Unidade de Protecção Civil



## CHEIAS RECORRENTES EM MOÇAMBIQUE

As três maiores cheias registadas em Moçambique ocorreram no século 21: as primeiras em 2000/2001, as segundas no Centro do país em 2007/2008, e mais recentemente em 2013. Devido a sua localização na costa sudeste da África e a jusante de vários rios importantes, Moçambique é um país considerado extremamente propenso a desastres naturais recorrentes, nomeadamente cheias, tempestades tropicais, secas e terremotos. Nove dos seus rios nascem em países vizinhos, o que requer uma boa coordenação transfronteiriça para os alertas de aviso prévio. Sessenta por cento da população vive ao longo da costa, sendo, portanto vulnerável a tempestades tropicais.

Os ganhos económicos do país são significativamente prejudicados por eventos hidrológicos e climáticos recorrentes estimando-se que os prejuízos económicos resultantes destes eventos atingem em média 1,1 por cento do Produto Interno Bruto (PIB) por ano. Mais agravante ainda é que as catástrofes naturais, como as cheias e os ciclones têm um impacto de longa duração que afecta desproporcionalmente os mais pobres. O Banco Mundial estimou o impacto relativo de vários choques sobre a pobreza, tendo calculado que as cheias e ciclones são os eventos com maior impacto nos agregados familiares, uma vez que reduzem as despesas em cerca de 32 por cento e contribuem com mais de 2 pontos percentuais para a taxa de pobreza. Ao se depararem com um desastre, as famílias pobres são muitas vezes obrigadas a sacrificar os seus interesses a longo prazo para satisfazer necessidades imediatas, como por exemplo, retirando as crianças da escola para que estas participem em trabalhos domésticos, ou vendendo/consumindo o seu capital produtivo. A longo prazo, estes mecanismos de sobrevivência fazem com que os agregados familiares fiquem cada vez mais pobres e mais vulneráveis. Estes efeitos adversos podem transmitir-se a gerações futuras através do seu impacto na educação ou na saúde<sup>1</sup>.

As cheias de 2000 foram causadas por chuvas fortes na região da África Austral, que duraram cinco semanas, exacerbadas por ciclones tropicais. Pela primeira vez na história ocorreram cheias simultâneas de grandes proporções em todos os principais rios que desaguam no Oceano Índico atravessando Moçambique, com impacto em toda a população que habita a região sul do país, desde a bacia do rio Limpopo até Maputo - a capital do país. As inundações nos rios Limpopo, Incomáti, Umbelúzi, Save, Búzi e Pungué foram também uma das catástrofes mais caras na história de Moçambique. Pelo menos 700 pessoas morreram, cerca de 650.000<sup>2</sup> tiveram que se deslocar e 4,5 milhões foram afectadas, totalizando um quarto da população de Moçambique. O PIB registou uma queda, de uma previsão de 7 por cento para 1.5 por cento.

A estação chuvosa de 2013 assemelhou-se a do ano 2000 em termos da altura das águas, mas teve um impacto muito menor na população. O sul de Moçambique foi novamente devastado: 30 pessoas morreram

<sup>1</sup> World Bank, Ninth Poverty Support Credit, 19 de Junho de 2013, parágrafo 114.

<sup>2</sup> INGC, Relatório do Balanço das Cheias de 2013

em consequência directa das cheias<sup>3</sup> na bacia do rio Limpopo, e cerca de 186.000 foram evacuadas. Os danos estimados excedem US\$250 milhões; dos quais 50 por cento foram danos causados à rede de estradas e 30 por cento ao sector agrícola.

A maior parte das infraestruturas na bacia do Limpopo foi construída na década de 1950, período durante o qual os projectos de engenharia não previam cheias de severidade crescente. Por outro lado, o número de habitantes no Chókwe quase duplicou desde 1997, tendo também a construção de infra-estruturas aumentado rapidamente em todo o Baixo Limpopo, causando um aumento do número de pessoas e bens materiais vulneráveis ao risco climático.

A tabela 1 compara o impacto de duas cheias. Como descrito na tabela, a redução acentuada das taxas de mortalidade e do impacto dos desastres naturais indica que os desastres estão a ser geridos de forma mais eficaz. Isso espelha as lições aprendidas na década anterior, ou seja as melhorias na previsão das cheias, nos sistemas de aviso-prévio e na cooperação transfronteiriça. Mais importante ainda é que o investimento do governo e dos parceiros de cooperação no reforço da capacidade institucional e de prontidão para desastres tem reduzido visivelmente o impacto devastador dos desastres nas vidas humanas e na habitação.

**Tabela 1:** Dados principais sobre as cheias

	<b>2000</b>	<b>2013</b>
<b>Áreas mais afectadas</b>	Metade sul de Moçambique, do Rio Limpopo até Maputo	Distritos de Chókwe, Guijá, Chibuto e Xai-Xai
<b>População afectada</b>	4.5 milhões dos quais 500,000 a 650,000 deslocados	478, 892 dos quais 186,000 deslocados
<b>Número de óbitos</b>	700	117
<b>Sectores mais afectados (com base nas necessidades)</b>	Habitação; saúde; agricultura; educação;	Educação (escolas); infraestruturas de transporte; agricultura
<b>Estimativa geral de Danos (US\$ à taxa de câmbio desse ano)</b>	\$449.5 milhões (aprox. US\$620m em 2014)	US\$521 milhões
<b>Percentagem do PIB</b>	14.4	3.4

<sup>3</sup> Um total de 117 mortes foram registradas pelo INGC de Outubro 2012 a 04 de Março 2013. Os óbitos foram causados por vários outros factores além das cheias, incluindo raios, electrocussão e casas desabadas.

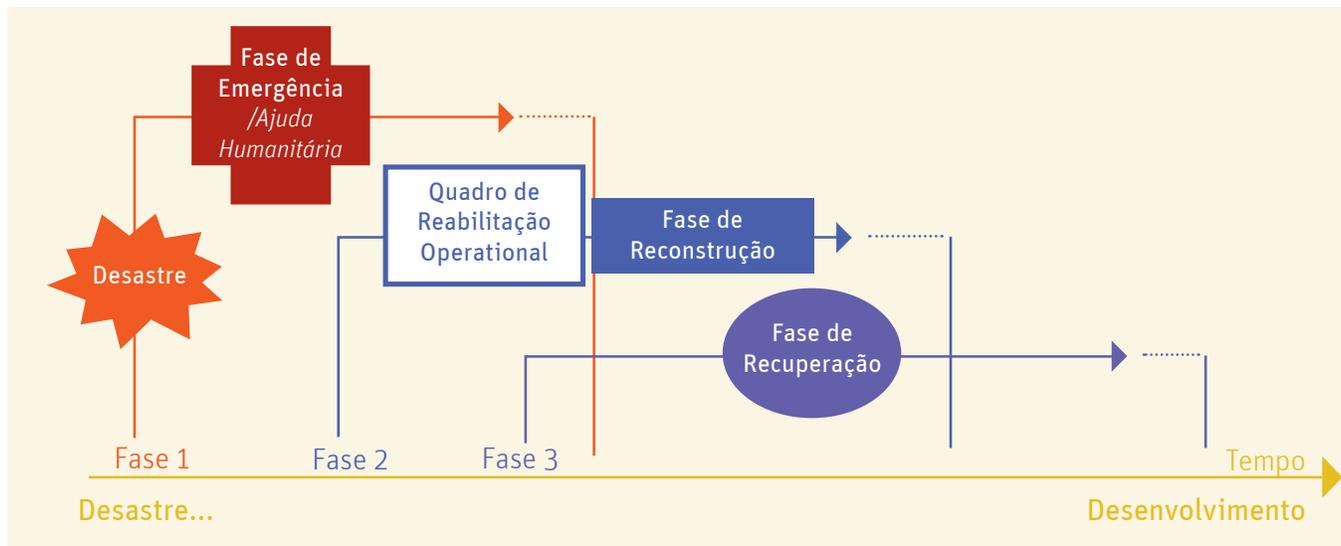


## QUADRO DE POLÍTICAS DE RECUPERAÇÃO

### CONCEITO DE RECUPERAÇÃO

Um desastre natural é um evento que interrompe a vida normal, causando danos físicos e perda de propriedade e infraestruturas, e possivelmente causando traumas emocionais e perda de meios de subsistência às comunidades impactadas. A recuperação é o processo de responder a essa catástrofe, de modo a que as pessoas afectadas voltem a vida normal tão rapidamente quanto possível. A recuperação pós-desastre é peculiar à cada pessoa ou comunidade afectada e a sua duração pode ser relativamente curta ou longa, dependendo da magnitude do evento. Os recursos investidos na recuperação podem ser utilizados de maneira a reduzir riscos futuros, e/ou a mitigar os danos causados por desastres.

Figura 1: Fases pós-desastre



Como ilustrado na Figura 1 a planificação da recuperação inicia quando o período de emergência e de assistência humanitária ainda estão em curso. Nesse contexto as acções de recuperação incluem a restauração das infraestruturas e serviços básicos e a instalação de mercados para apoiar a fase em que cessa o apoio de emergência. A recuperação é assim um período de transição que faz a ponte entre a emergência e a fase do desenvolvimento. Assim sendo na fase de recuperação é ainda necessário que se mantenham condições especiais para a mobilização de recursos e competências, a fim de se ajudar as populações afectadas a retomar à sua rotina diária.

Após a independência em 1975, Moçambique foi afectado por diversos fenómenos calamitosos, destacando-se as cheias na bacia do rio Limpopo (1977) e de outros rios (1978/79), bem como uma seca generalizada em 1982/83. O governo respondeu a cada desastre à medida que este ocorreu, dependendo na altura da ajuda internacional para a resposta humanitária e para a recuperação.

Ao adoptar uma Política de Gestão de Desastres, em 1999, o Governo de Moçambique começou a introduzir medidas pró-activas de gestão de desastres através do uso de sistemas de aviso-prévio e de participação comunitária. O governo também fez a alocação de fundos para contingências e apoiou a recuperação de meios de subsistência das populações afectadas por desastres, através de estratégias de uso de mão-de-obra intensiva. Esta política fez parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento pós-independência que promoveu a mudança de abordagem do governo, passando da prestação de serviços com base na oferta (“*supply-driven service delivery*”) para a prestação de serviços baseados na participação comunitária efectiva na tomada de decisões e na gestão de sistemas.

Esta política nacional guia-se por seis princípios orientadores:

1. Apoio às comunidades afectadas para promoção do desenvolvimento e implementação de actividades de gestão de desastres;
2. Avaliação do risco para melhor gestão dos desastres;
3. Doações a serem distribuídas às populações mais vulneráveis;
4. Pontos focais a serem identificados a todos os níveis para todos os tipos de actividades, de modo a que os órgãos de coordenação do Estado possam exercer a autoridade adequada em situações de emergência;
5. Evitar a criação de instituições paralelas, através da gestão de desastres usando as capacidades multi-sectoriais para gerir os desastres, a fim de maximizar o uso dos escassos recursos;

Envolvimento activo da sociedade civil na resposta à desastres naturais.

A política nacional promove a integração da gestão do risco de desastres nos planos de desenvolvimento nacionais e sectoriais. A mesma também enfatiza a importância da coordenação inter-sectorial na prevenção e resposta à desastres.

A partir de 2005, o espírito de “auto-estima” ganhou terreno como princípio orientador do desenvolvimento nacional. Isso mudou o enfoque do governo na gestão de desastres, que deixou de ser baseado na dependência da ajuda externa para passar a basear-se no fortalecimento da capacidade nacional. Embora o financiamento tenha continuado a ser mobilizado a partir de fontes externas, a avaliação e a planificação por parte das instituições nacionais passou a realizar-se de forma mais pró-activa.

O Plano Director para a Prevenção e Mitigação das Calamidades Naturais (2006-2014)<sup>4</sup> é o documento-chave para a Gestão do Risco de Desastres em Moçambique. Este Plano estabelece claramente a ligação entre a mitigação e a recuperação por um lado, com a pobreza e a redução da vulnerabilidade por outro lado, no contexto de uma economia baseada na agricultura. Por exemplo, a gestão dos recursos hídricos inclui considerações tanto concernentes à irrigação (para melhorar a produção agrícola), como ao controle dos níveis de água (para mitigar o impacto das inundações e secas). As considerações de segurança alimentar também se estendem para além das reservas estratégicas de sementes e rações de emergência, promovendo a introdução de plantas resistentes à seca que podem ser usadas industrialmente para alterar a estrutura da economia rural nas zonas semi-áridas. A prontidão para desastres é baseada no aviso-prévio, na gestão da informação, na comunicação e na capacidade técnica para busca e salvamento. A estratégia

<sup>4</sup> INGC, Plano Director para a Prevenção e Mitigação das Calamidades Naturais (PDGC), 2006.

de implementação deste plano é descentralizada, de modo a envolver os governos locais, as estruturas tradicionais, e a sociedade civil, entando que gestores primários da informação e do risco. O INGC tem estado a actualizar este Plano Director desde meados de 2013.

O primeiro Plano Nacional de Reassentamento e Reconstrução foi elaborado em 2007. A principal estratégia do governo foi de reassentar as populações em locais menos propensos a inundações e com potencial para crescimento económico. Nas áreas urbanas, previa-se que os programas de realocação das populações incluíssem a protecção dos sistemas de drenagem. Nos últimos seis anos, o programa de realocação das populações para a recuperação e reconstrução pós-cheias tem vindo a contribuir para a redução da vulnerabilidade das pessoas que vivem nas bacias dos principais rios.

A gestão de risco de Calamidades (GRC) está explicitamente incorporada no Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Governo desde 2005 e no Plano de Acção para Redução da Pobreza desde 2006. Através destes documentos, o Governo reconhece não só que a gestão eficiente do risco de desastres atenua o impacto negativo dos eventos climáticos recorrentes mas também que a redução do risco está intrinsecamente ligada à redução da pobreza das populações mais expostas a este tipo de catástrofes. O Plano Director acima referido é, portanto parte integrante da estratégia do governo para a redução da pobreza. A Política atribui ainda às comunidades um papel importante na planificação, organização e execução de actividades de GRC através dos Comitês Locais de Gestão do Risco de Calamidades (CLGRC). Além disso, este documento destaca a importância da coordenação regional para a gestão do risco de desastres naturais transfronteiriços.

Devido ao impacto negativo que os desastres naturais causam ao prejudicar o cumprimento dos objectivos do Plano Nacional, a Estratégia do governo foi redefinida, visando assegurar o rápido retorno da população afectada à vida normal e o reestabelecimento da economia nacional. Actualmente as acções da fase pós-desastre subdividem-se em quatro categorias:

- Acções de emergência - complementam o plano e orçamento de contingência para garantir a continuidade da assistência humanitária e do controle de doenças
- Acções de recuperação rápida (“*early recovery*”)
- Acções de reconstrução pós-desastre
- Acções de redução da vulnerabilidade

O governo usa estas categorias como base para a definição de objectivos mais realistas e para a realocação de recursos do orçamento do Estado sempre que julgado necessário, de forma a responder às necessidades prioritárias de recuperação ou a mobilizar recursos adicionais junto aos parceiros tradicionais para dar resposta às necessidades emergentes.

Desde Abril de 2014, Moçambique passou a ter um instrumento legal que obriga qualquer sector ou interveniente a desenvolver medidas de gestão de risco de desastres<sup>5</sup>. Com a assinatura da Lei 15/2014 pelo Presidente da República criou-se uma oportunidade para esclarecer as políticas e as responsabilidades na fase de recuperação. O governo tem até seis meses, após a promulgação da Lei pelo Presidente da República, para elaborar os regulamentos que definem as responsabilidades dos intervenientes, incluindo para a implementação das actividades de recuperação após a mobilização de recursos.

<sup>5</sup> Boletim da República, Publicação Oficial da República da Moçambique, 20 de Junho de 2014, Série 1, Nr. 50, pág.1291-93.



## QUADRO INSTITUCIONAL PARA A RECUPERAÇÃO

O Conselho Coordenador de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais (CCPCCN) foi criado logo após a independência pelo Decreto Presidencial Número 44/80 do dia 3 de Setembro de 1998. O seu braço executivo, o Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais (DPCCN) teve como mandato prestar assistência humanitária aos refugiados, aos deslocados internos, e às populações afectadas pela seca.

Em 1999, com a promulgação da Política Nacional de Gestão de Desastres, o DPCCN foi substituído pelo Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) sob a tutela do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Isto reflectia a dependência do país da ajuda externa para garantir a implementação das acções de recuperação.

Embora já em Setembro de 1999 se soubesse que as cheias constituíam um risco, os recursos humanos e financeiros para a prontidão e recuperação eram limitados<sup>6</sup>. Moçambique não tinha na altura uma equipa técnica nacional treinada em prontidão. Pelo contrário, foi necessário mobilizar pessoal de dentro e de fora do país para este fim, à medida que a situação se foi agravando.

O INGC foi transferido do Ministério dos Negócios Estrangeiros para o Ministério da Administração do Estatal em 2005, o que lhe conferiu a possibilidade de desenvolver uma colaboração mais estreita com os Ministérios de tutela e com os governos provinciais durante as emergências e na fase de recuperação. O INGC foi reestruturado, passando a concentrar-se em duas áreas principais: a resposta a emergências e redução da vulnerabilidade.

Em 2006 o INGC foi estruturalmente, autorizado a criar um Centro Nacional Operativo de Emergência, (o CENOE) - para coordenar as operações de emergência e o apoio humanitário em geral e, a Unidade de Protecção Civil (UNAPROC) com a responsabilidade principal de realizar operações de busca e salvamento. Ao mesmo tempo, a base legal de trabalho do INGC foi reforçada através do seu estatuto orgânico (2007 e 2008) e da aprovação do regulamento interno pelo Conselho de Ministros (2009).

Entre 2005 e 2009, o INGC ganhou credibilidade como líder e gestor de situações de emergência, principalmente depois da capacidade de resposta demonstrada nas operações de resposta eficazes aquando das cheias de 2007/8 na zona centro do país (nas bacias dos Rios Zambeze, Búzi e Save).

<sup>6</sup> Frances Christie and Joseph Hanlon, "Mozambique and the Great Flood of 2000", 2001.

O CENOE funciona a quatro níveis diferentes de alerta:

1. (alerta verde) – O CENOE funciona como um sector do INGC fazendo a monitoria dos possíveis riscos de desastres, providenciando formação técnica e organizando exercícios de simulação para a prontidão das populações. Esta não é uma fase de alerta nem esta relacionada com uma emergência.
2. (alerta amarelo) – quando há uma emergência iminente e os actores institucionais passam a estar em estado de alerta e em prontidão (stand-by) para a resposta.
3. Nível 3 (alerta laranja) – O INGC coordena o CENOE na preparação do Plano de contingência para desastres iminentes em coordenação com outras agências governamentais. Nesta fase as comunidades recebem alertas regulares e são encorajadas a se deslocar para locais seguros. O Conselho de Ministros também é regularmente informado sobre os níveis de alerta, através do CCGC (ver secção sobre Mecanismos de Coordenação).
4. Nível 4 (alerta vermelho) - Quando se declara uma emergência o INGC propõe que o CENOE seja expandido, passando a coordenar as actividades de emergência dos Ministérios e agências especializadas, e as acções de busca e salvamento através da Unidade de Protecção Civil (UNAPROC) e dos governos locais onde ocorreu o desastre. Dependendo da magnitude do evento, as emergências são geridas a nível distrital, provincial ou nacional. Durante emergências de nível distrital ou provincial o INGC age como conselheiro técnico. O CENOE pode ser coordenado pelo seu próprio Director Nacional ou pelo Director Geral do INGC, conforme justifique a magnitude do desastre em causa. Em casos extremos, em que seja necessário declarar um estado de emergência nacional, existe uma disposição de que o Presidente da República passe a coordenar o CENOE<sup>7</sup>. Durante as emergências, o CENOE pode reunir-se até duas vezes por dia, contando com a participação (por teleconferência) de técnicos a nível distrital e provincial. Estes encontros servem para rever os acontecimentos do dia e planificar as próximas Acções. Toda a comunidade envolvida na resposta de emergência participa nestas reuniões.

Na fase de resposta (Nível 4) quando o CENOE está em processo de desactivação, o mesmo tem a responsabilidade<sup>8</sup> de identificar e elaborar relatórios sobre as actividades realizadas e sobre as actividades de **recuperação** ainda pendentes, como parte integrante do seu relatório final sobre a operação de resposta a um desastre específico. Os membros do CENOE e os pontos focais também têm o dever de transmitir informações específicas do seu respectivo sector aos seus próprios Ministérios.

Quando o CENOE volta ao nível 1, passando a concentrar-se na redução da vulnerabilidade e mitigação de desastres, o mesmo reassume a sua posição como sector do INGC. Institucionalmente, esta flexibilidade permite ao INGC, como instituição permanente, responder a desastres de diferentes tipos e magnitude.

Além das suas responsabilidades em relação ao CENOE, o INGC também coordena a implementação de programas de recuperação multi-sectoriais que não são explicitamente cobertos pelos Ministérios de tutela. Para responder às necessidades de realocação das populações afectadas por desastres, foi criado em 2007<sup>9</sup> o Gabinete de Coordenação da Reconstrução (GACOR) subordinado ao INGC para trabalhar com os Ministérios sectoriais, governos provinciais e distritais e outros parceiros. A principal função do GACOR centra-se na coordenação da reassentamento de populações vulneráveis. As acções incluem: o apoio à reconstrução de casas, a planificação do uso da terra, a prestação de serviços básicos e construção de infraestruturas sociais em comunidades recentemente estabelecidas, o apoio às populações no desenvolvimento de meios de subsistência e infraestruturas para abastecimento de água e provisão de saneamento.

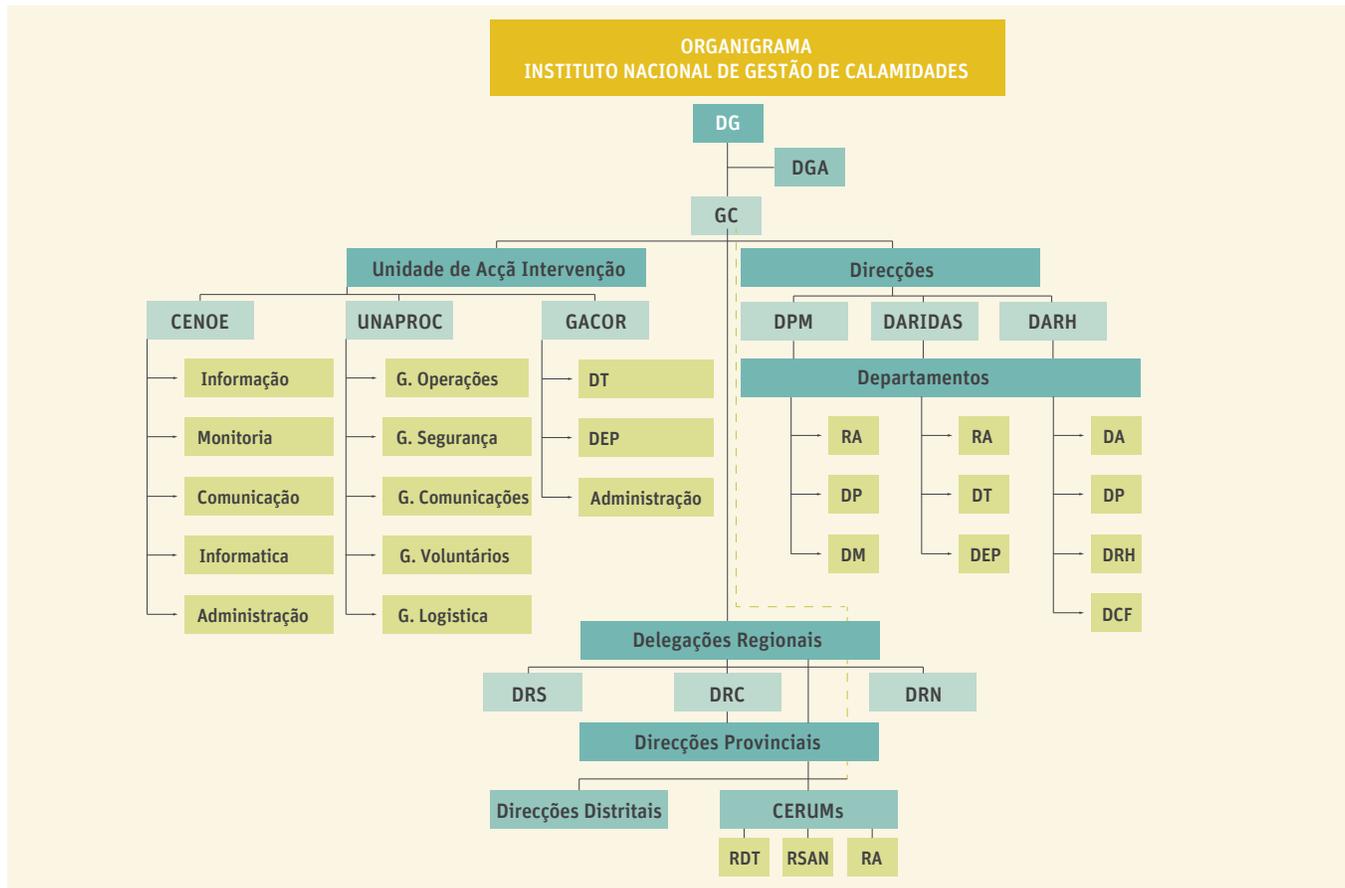
<sup>7</sup> INGC, Plano Director de Prevenção e Mitigação das Calamidades Naturais (PDGC), 2006

<sup>8</sup> Conselho de Ministros da República de Moçambique, “Criação e Funcionamento do Centro Nacional Operativo de Emergência Nacional (CENOE), Outubro de 2006, aprovada pela 25ª sessão do Conselho de Ministros, 17 de outubro de 2006”.

<sup>9</sup> Boletim da República, 3 Julho 2008, Series 1, número 27, p. 216 (4).

Como pode ser visto no organigrama (ver Figura 2), foram criadas três direcções regionais do INGC nas zonas norte, centro e sul de Moçambique, em províncias que experimentam desastres naturais de diferentes tipos. Foram também criadas delegações provinciais do INGC para garantir a presença da instituição em locais mais próximos das áreas de risco, garantindo-se assim a descentralização das funções e estruturas de gestão de desastres. O papel das delegações provinciais é apoiar os governadores e administradores na planificação, coordenação e execução de programas provinciais e distritais de gestão de desastres<sup>10</sup>.

Figura 2: Organigrama do INGC



A reestruturação do INGC em 2005 beneficiou-se da flexibilidade dada ao novo gestor para criar uma equipa completamente nova e para introduzir processos inovadores de gestão de desastres. O INGC recrutou e formou novo pessoal Técnico (principalmente jovens) para implementar a nova visão de gestão de risco de desastres. Os funcionários públicos que precederam a introdução da nova filosofia foram quase todos transferidos para outros sectores do governo. O INGC teve deste modo espaço para experimentar, treinar e preparar-se para responder à situação de emergência que se fez sentir logo a seguir, como observado na boa qualidade do trabalho em equipa e na coordenação da gestão da emergência na sequência das cheias de 2007 e 2008.

Não obstante os resultados positivos alcançados pelo INGC na gestão da prontidão e resposta a desastres, o seu papel na recuperação pós-desastre é mais ambíguo. Em áreas atingidas pela seca o INGC realiza actividades apoiando os governos locais, mas a implementação de programas de recuperação em zonas afectadas por desastres tem sido objecto de questionamento pelos Ministérios e governos provinciais. Além disso, o mandato de liderança do INGC para a prevenção e mitigação de desastres é diferente da sua actuação, entanto que entidade de coordenação de programas de recuperação, especificamente no que diz

<sup>10</sup> PDGC op.cit.

respeito às habilidades e funções necessárias para desempenhar cada uma destas funções. Por exemplo, a coordenação das avaliações rápidas de necessidades humanitárias que se faz logo a seguir à ocorrência de um desastre, baseia-se em observações da situação no terreno, servindo para recolha de informação para orientar as acções de socorro imediato das populações afectadas. Por outro lado as avaliações de perdas e danos para a programação das actividades de recuperação baseiam-se principalmente em fontes secundárias de informação, servindo para produzir estimativas das necessidades de recuperação e reconstrução. Neste momento o INGC ainda não tem as ferramentas necessárias para coordenar as avaliações de perda e danos, nem tem a estrutura de pessoal necessária no GACOR para coordenar a recuperação descentralizada multi-sectorial, apesar do nome atribuído a este Gabinete (Gabinete de Coordenação da Reconstrução). Em 2012, de 167 funcionários do INGC na sede, apenas 4 faziam parte do GACOR<sup>11</sup>. Até Julho de 2014, o GACOR tinha 9 funcionários<sup>12</sup>. O INGC tem um número limitado de pessoal descentralizado nas províncias de alto risco. Estes funcionários, embora motivados, estão ainda mal equipados para cobrir as grandes áreas geográficas pelas quais são responsáveis.

No entanto, o INGC é a única agência do governo com um departamento dedicado à reconstrução e ao reassentamento. Nenhuma das restantes instituições do governo está estruturada para as actividades de recuperação e reconstrução, embora a maioria tenha a responsabilidade de fazer a avaliação das necessidades que advêm dos desastres e os custos estimados para responder a essas necessidades, bem como desenvolver projectos para financiamento e implementação dessas mesmas actividades. Esta ambiguidade sobre as responsabilidades institucionais na fase pós-desastres abre lacunas entre a assistência humanitária e a planificação para o desenvolvimento, dando campo a que se levantem dúvidas sobre a sustentabilidade das actividades de desenvolvimento normais. Por exemplo, as políticas de reassentamento patrocinadas pelo governo são implementadas de maneira diferente, se relacionadas aos desastres ou ao desenvolvimento.<sup>13</sup>

O Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) é de facto a instituição que coordena as revisões do orçamento para financiar as necessidades de recuperação urgentes. Este Ministério foi criado em 2005 para liderar e coordenar a planificação do desenvolvimento. O MPD também supervisa o processo de integração (pelos Ministérios e doadores) das acções de recuperação a longo prazo nos planos de desenvolvimento. O MPD joga assim um papel importante na recuperação de desastres, devido a sua função de coordenação junto aos sectores do governo quando se define a utilização dos recursos nacionais e o desenvolvimento de projectos de investimento que se irão beneficiar de financiamento externo.

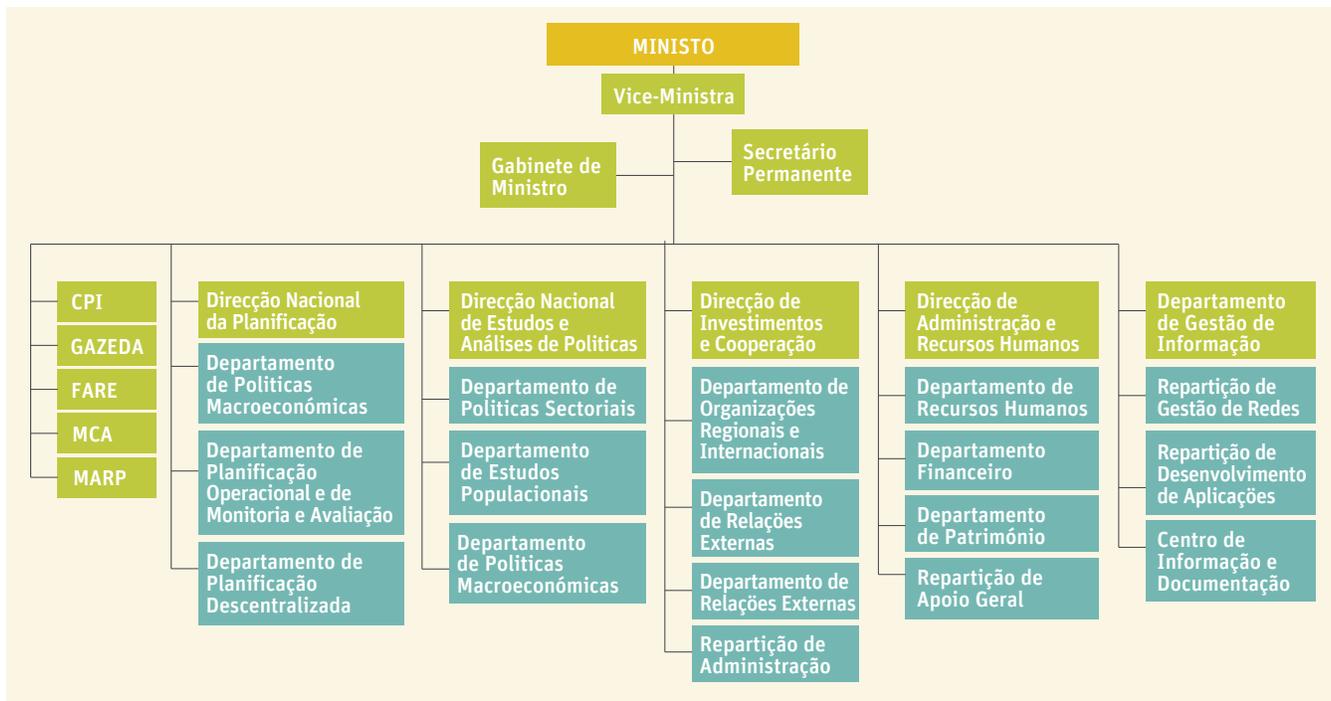
Dentro do MPD, a Direcção Nacional de Planificação tem a responsabilidade de trabalhar com os Ministérios na revisão e realocação do orçamento, enquanto a Direcção de Investimento e Cooperação é responsável pela mobilização de recursos para projectos e programas de desenvolvimento, que (podem ou não) incluir actividades de reconstrução pós-desastre e de reabilitação. (Ver Figura 3.)

<sup>11</sup> KPMG, "Auditoria de Desempenho do Sector de Calamidades Naturais," 11 Outubro de 2012, p.126.

<sup>12</sup> Entrevista com Higinio Rodrigues e Leovegildo Marcos (GACOR/INGC), 17 Julho 2014.

<sup>13</sup> O reassentamento para o desenvolvimento rege-se pelo decreto nacional 31/2012 e pela política de reassentamento do Banco Mundial OP/BP 4/12.

Figura 3: Organigrama do MPD



Na ausência de qualquer regulamento ou directiva sobre este assunto, entende-se que institucionalmente, a monitoria da recuperação de desastres transita automaticamente do INGC para o MPD. Os funcionários do governo que servem de pontos focais dos seus respectivos Ministérios junto ao CENOE, em conjunto com os sectores de planificação dentro dos seus respectivos ministérios, usam os resultados das avaliações rápidas coordenadas pelo INGC para planificar as actividades de reconstrução lideradas pelo MPD. Em 2013 as actividades de reassentamento implementadas pelo GACOR/INGC fizeram parte das acções de recuperação compiladas por cada sector e consolidadas num documento único pelo MPD, designado “Avaliação Preliminar das Actividades de Reconstrução Pós-desastres”.

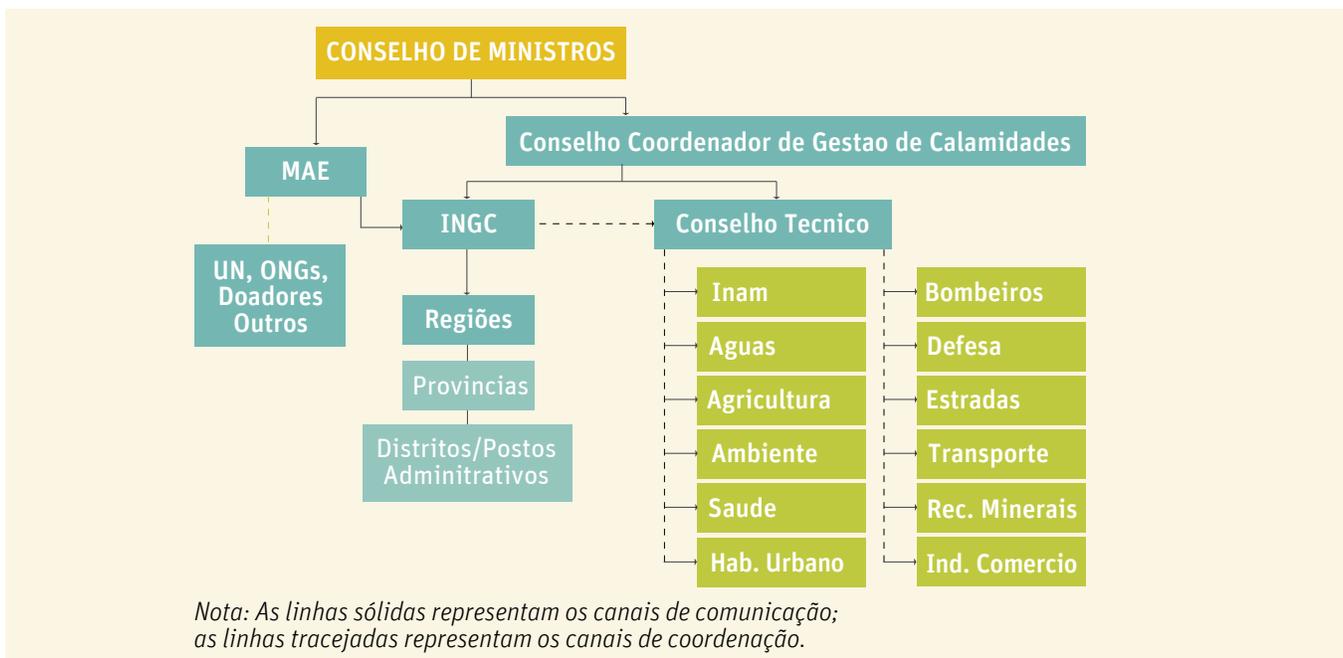
Desta forma as avaliações para a recuperação são realizadas a nível de cada sector. As actividades de recuperação identificadas podem ser ou não realizadas, dependendo da urgência e das possibilidades de financiamento, como será discutido na secção sobre Gestão Financeira. Nesta fase a recuperação transita da emergência para o desenvolvimento, tanto desde a perspectiva de gestão, como do ponto de vista financeiro e de todos os outros processos envolvidos. Este aspecto será discutido mais adiante na secção sobre mecanismos de implementação da recuperação.



## MECANISMOS DE COORDENAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Quando ocorre um desastre ou uma emergência, o INGC reporta ao órgão consultivo de gestão de desastres - o Conselho Coordenador de Gestão de Calamidades (CCGC), do qual o seu próprio Ministério de tutela (Ministério da Administração Estatal) é membro. O CCGC<sup>14</sup> é um órgão de alto nível do Conselho de Ministros, presidido pelo Primeiro-Ministro que se reúne regularmente durante emergências para tomar decisões políticas sobre a gestão de desastres. (Ver Figura 4).

Figura 4: A Função de coordenação do INGC



O papel CCGC é:

1. Propor ao governo projectos, políticas e estratégias de prevenção e mitigação de desastres;
2. Aprovar o conteúdo dos programas de gestão de desastres, reconstrução pós-desastre e dos programas de desenvolvimento, incluindo a assistência às vítimas das calamidades e a reabilitação de infraestruturas danificadas;

<sup>14</sup> Os membros CCGC são: o Primeiro-Ministro, os Ministros dos Negócios Estrangeiros; Administração Estatal; Agricultura e Pescas; Ministério, Coordenação da Mulher e da Acção Ambiental; Mulher e Acção Social; Defesa Nacional; Indústria e Comércio; Turismo; Ração Interior; Obras Públicas e Habitação; Finanças; Saúde; Transportes e Comunicações e o Representante do INGC.

3. Aprovar a revisão do Plano Director de Gestão de Calamidades;
4. Aconselhar o Presidente da República quando há necessidade de declaração do estado de emergência;
5. Mobilizar a comunidade nacional e internacional para a sua participação em acções de assistência humanitária e para a reconstrução;
6. Aconselhar o Conselho de Ministros sobre a necessidade de criação de um fundo de emergência

Para desempenhar a sua função de gestão de desastres, o CCGC é aconselhado pelo Conselho Técnico de Gestão de Calamidades (CTGC), que é presidido e coordenado pelo INGC. De acordo com a regulamentação em vigor, o CTGC é a plataforma nacional para a gestão de desastres. Ele é composto por directores nacionais, chefes de departamento e técnicos designados pelos seus respectivos Ministérios, como pontos focais para a gestão de desastres e redução da vulnerabilidade. Esta estrutura é replicada a nível provincial e distrital, onde os Conselhos Técnicos de Gestão de Calamidades são respectivamente coordenados pelo governador provincial e administradores distritais. Por decreto ministerial, um dos pontos focais de cada ministério de tutela também pode ser destacado para integrar o CENOE durante as situações de emergência.

Tanto o CTGC como o CENOE estão organizados em quatro sectores: 1) Gestão da informação e planificação, 2) Comunicação, 3) Infra-estrutura e 4) Serviços Sociais (conforme descrito na Tabela 2):

**Tabela 2:** Coordenação da fase pós-desastres organizada em quatro sectores.

SECTOR I – Informação e planificação Coordenado pelo Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD)	SECTOR II – Comunicação Coordenado pelo Gabinete de Informação (GABINFO)
Planificação Informação Recursos	Manutenção do Equipamento Site na Internet do INGC Revista periódica Comunicação Social
SECTOR III – Infra-estrutura Coordenado pelo Ministério de Obras Publicas e Habitação (MOPH)	SECTOR IV – Serviços Sociais Coordenado pelo Ministério da Saúde (MISAU)
Transporte Obras Públicas e Engenharia Energia	Atenção à população Serviços de saúde Serviços médicos Alimentos Manejo de voluntários e doações

De uma forma geral, tanto o CENOE como o CTGC estão envolvidos na mobilização de recursos, assegurando a ligação entre as fases de emergência e reabilitação, e mantendo o CCGC informado sobre as actividades de reabilitação. Os grupos (“clusters”) que fazem parte da equipa humanitária internacional<sup>15</sup> estão integrados nestes quatro sectores e apoiam a coordenação das operações de socorro em casos de emergência. Estes “Clusters” incluem: Abrigo; Telecomunicações, Logística, Educação e Protecção; Segurança Alimentar; Saúde; Nutrição, Água, Saneamento & Higiene e Recuperação Rápida.

O sector de Informação e Planificação é de particular interesse para este estudo de caso. Este sector é liderado pelo MPD, sendo também constituído por representantes dos Ministérios da Agricultura, Finanças, Negócios Estrangeiros e Cooperação, do Instituto Nacional de Meteorologia, Direcção Nacional de Águas, Direcção Nacional de Geologia, CENACARTA, Gabinete de Informação. O Instituto Nacional de Meteorologia

<sup>15</sup> A equipa do país humanitária (HCT) é um fórum composto por agências das Nações Unidas, a Cruz Vermelha e organizações não-governamentais internacionais liderados pelo Coordenador Humanitário designado pelas Nações Unidas.

(INAM) e o Departamento Nacional de Águas (DNA), por sua vez coordenam as suas actividades com instituições internacionais às quais estão afiliadas. Isto torna possível que o uso de informações meteorológicas, fluviais e geofísicas estejam constantemente disponíveis e sejam monitoradas para serem usadas na previsão de possíveis impactos negativos de desastres no país. Quanto maior for a capacidade predictiva, menor é o espaço para que desfechos inesperados resultantes de riscos de desastre ocorram.

Os objectivos dos sectores acima descritos são:

- Coordenar o uso eficiente e eficaz dos recursos, evitando desperdícios e duplicação de esforços;
- Fornecer informações oportunas para a tomada de decisão, tanto para uso a nível local como pelo CENOE
- Fornecer recursos para garantir a assistência de emergência e o socorro das populações

A função destes sectores no CENOE inclui:

- Planificação para a prevenção, mitigação e resposta a desastres naturais;
- Recomendar o uso adequado de recursos para responder a tais eventos;
- Recomendar o nível apropriado de resposta a essas ocorrências;
- Análise, actualização e divulgação de informação em tempo útil.

O sector de infraestruturas também tem a função de avaliar os danos causados por calamidades, como parte de suas funções. O papel desempenhado pelo INGC no CTGC e no CENOE é fundamental em ambos os órgãos de coordenação, no primeiro para aconselhar o governo e no segundo para orientar a execução das operações de resposta a emergência e de recuperação, conforme descrito na Figura 2.

A coordenação das acções de emergência com o sector privado e com a sociedade civil durante os períodos de emergência limita-se fundamentalmente ao aviso-prévio e a distribuição de bens de emergência. Para garantir a coordenação com as comunidades quando ocorrem desastres, o governo investiu na criação de Comitês Locais de Gestão de Riscos (CLGRC) em áreas identificadas como sendo de alto risco de desastres. Os membros dos CLGRC são eleitos pelas próprias comunidades e são compostos por membros respeitados da comunidade e por líderes locais. Estes comitês têm a responsabilidade de receber e transmitir informações sobre o aviso-prévio e por coordenar a resposta de emergência na sua comunidade. Em 2006, iniciou-se a prática de organizar exercícios de simulação para manter a prontidão ao nível das comunidades em áreas de alto risco. Os CLGRC também recebem formação e equipamento

O conhecimento das comunidades e a sua capacidade de resiliência podem ainda ser melhorados. Por exemplo, as comunidades monitoram regularmente o nível das águas dos rios usando métodos tradicionais diferentes dos métodos de monitoria do governo. Estes métodos tradicionais funcionam efectivamente como alertas para a evacuação. Por outro lado a vontade manifestada pelas populações de permanecerem perto das suas zonas de origem de onde obtêm mais facilmente os seus meios de subsistência contribuiu para reajustar as estratégias de reassentamento do governo.

Os mecanismos de resolução de conflitos implementados através do INGC em situações de emergência, deixam de existir após o término desta fase. Espera-se que as comunidades façam uso dos CLGRC para darem a sua retro- informação sobre os assuntos de gestão de desastres e de recuperação. As autoridades distritais e locais devem estar envolvidas no desenvolvimento, disseminação e aplicação de tais mecanismos.



## FINANCIAMENTO E GESTÃO DA RECUPERAÇÃO

O financiamento da recuperação pós-desastres em Moçambique deve ser analisado no contexto macroeconómico do país. O desempenho económico de Moçambique tem sido forte desde o fim da guerra civil em 1992, com o crescimento do PIB entre 1993-2013 atingindo uma média de 7.4 por cento. Este desempenho forte é atribuído à boa gestão macroeconómica, à implementação de uma série de mega-projectos com investimento externo de grande escala, e ao apoio significativo dos doadores<sup>16</sup>.

O crescimento da dívida pública reflecte o plano do governo de aumentar temporariamente o investimento em infraestruturas, aumentando a utilização de financiamento não concessional externo. Isso destaca a importância de manter políticas macroeconómicas prudentes e da continuação da promoção de reformas estruturais para melhorar a gestão da dívida e para garantir a eficiência do investimento público, dando continuidade ao progresso alcançado nos programas actualmente em curso, financiados pelo Banco Mundial e pelo FMI<sup>17</sup>.

Para gerir a recuperação das cheias e ciclones de 2000 e 2001, o governo implementou um programa de reconstrução pós-cheias com apoio de doadores externos, e gerido principalmente através do sistema orçamental nacional. Isso evitou a proliferação de modalidades de financiamento complexas e múltiplas, tendo em simultâneo reforçado os mecanismos nacionais de prestação de contas e transparência<sup>18</sup>.

Após a conferência internacional do ano 2000, o governo de Moçambique assinou acordos com todos os doadores que se haviam comprometido a desembolsar recursos. Isto permitiu que o governo mantivesse com os mesmos contratos juridicamente vinculativos, com um cronograma claro de desembolsos financeiros, e com uma descrição das actividades de reconstrução e dos procedimentos para apresentação de relatórios. Os doadores foram encorajados a canalizar os seus fundos através do orçamento do Estado em lugar de o fazerem através de um fundo fiduciário (“*trust fund*”) ou de outras modalidades de financiamento paralelas. A gestão das contribuições dos doadores através das contas do Estado deu ao governo plena responsabilidade pelo uso dos fundos bem como para assegurar uma correcta prestação de contas e supervisão. Esta medida também incentivou a integração do programa de reconstrução no sistema de gestão financeira do sector público. A verdadeira apropriação (“*ownership*”) por parte do governo da gestão dos fundos de recuperação e o seu comprometimento com os objectivos do programa de recuperação, aparentemente incentivaram os doadores a concordar em canalizar os seus fundos através do orçamento do Estado e do sistema nacional.

<sup>16</sup> World Bank, Second Climate Change Development Policy Operation (CCDP02), June 2014, paragraph 2.

<sup>17</sup> Report N. 75117-MZ, International Development Association program document for a proposed credit in the amount of sdr 73.4 million (us\$110 million equivalent) to the Republic of Mozambique for a ninth poverty reduction support credit, June 6, 2013. Poverty Reduction and Economic Management - AFTP1 África Region.

<sup>18</sup> Christie and Hanlon, *op.cit.*

A gestão dos fundos foi processada através do SISTAFE, ou seja, do sistema nacional de administração financeira. A assistência foi disponibilizada rapidamente, totalizando mais de 90 por cento em finais de 2002. A criação de um grupo de trabalho (“*task-force*”) parlamentar para supervisionar o programa de reconstrução garantiu também que o governo fosse responsabilizado tanto pelos parceiros externos, como pelos legisladores nacionais. O SISTAFE foi actualizado em 2004 para se tornar acessível on-line (E-SISTAFE), e para garantir a transparência na gestão das receitas públicas.

Em 2013, o Governo de Moçambique optou por trabalhar com parceiros e doadores, através de programas de cooperação já existentes, evitando lançar apelos específicos para responder as necessidades de recuperação pós-cheias. Dando continuidade a prática iniciada na década anterior, os fundos continuam a ser canalizados através do SISTAFE, tanto quanto possível, após negociação com os doadores.

Após as cheias de 2013, o MPD deu orientações aos Ministérios sectoriais para compilarem informação relativa à recuperação pós-desastre por sector; incluindo actividades para reparação de danos, e os custos estimados da reconstrução. Os custos totais estimados ultrapassaram US \$521 milhões, dos quais 68 por cento foram alocados a actividades de reconstrução do sector público e de redução da vulnerabilidade. (Ver anexo 2).

**As necessidades de financiamento** para a reconstrução, a reposição de infraestruturas e do “stock” foram agrupadas nas seguintes categorias:

1. Acções de **emergência** a serem realizadas até Outubro de 2013, através do fundo nacional de contingência. Estas acções são na sua maioria de natureza humanitária, e incluem a distribuição de bens de socorro alimentares e não alimentares, bem como a prestação de serviços de saúde e educação.
2. Necessidades de **recuperação rápida** identificadas pelos Ministérios. Estas actividades são financiadas por realocações do orçamento do Estado, incluindo para o reposicionamento de infraestruturas, prestação de serviços e revitalização da produção (através da agricultura, pesca, indústria e comércio).
3. **Recuperação pós-desastre**, ou seja, a reconstrução de infraestruturas tais como estradas, pontes e postos de saúde. Para a implementação destas actividades será necessário que se realizem estudos de engenharia detalhados, para que durante a construção das infraestruturas em causa, se tenham em conta medidas futuras de redução do risco, para aumentar a sua resiliência, bem como as estimativas de custos e as possíveis fontes de financiamento. O financiamento para esta categoria de actividades não está disponível através do orçamento do Estado. Assim sendo o MPD incentiva a mobilização de recursos externos para a sua realização.
4. **Medidas para reduzir a vulnerabilidade**. Estas são intervenções estruturais e não-estruturais, a ser também realizadas com base em estudos de engenharia, visando mitigar o impacto de futuros desastres. As actividades incluem a melhoria de bairros em condições precárias ou a realocação de populações que vivem em zonas de risco. O financiamento para tais acções deve também ser identificado fora do orçamento do Estado.

## FONTES DE FINANCIAMENTO

O financiamento gerido pelo governo para desastres é de natureza variada e inclui disposições orçamentais para resposta a desastres, recuperação e reconstrução na fase anterior ou posterior aos desastres.

**Os fundos de contingência** para resposta a desastres e recuperação a curto prazo são disponibilizados aos Ministérios, governos locais e ao Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC), através de dois mecanismos:

- *Provisões de reserva Central:* o Ministério das Finanças retém 10 por cento do orçamento de cada sector e dos governos locais num fundo de reserva para despesas imprevistas, tais como perdas causadas por desastres. Se os fundos não são utilizados para gastos de contingência, eles são libertados para serem usados em despesas previstas nos últimos três meses do ano fiscal.
- *Plano de Contingência:* Desde 2008 que o governo faz a alocação de fundos ao Plano de Contingência no valor de US \$ 3.5 – 4 milhões. Este valor tem como objectivo cobrir uma percentagem dos gastos estimados para resposta a desastres e recuperação rápida, com base em dados sobre a exposição da população, e em dados históricos sobre as necessidades registadas em desastres anteriores. A alocação do valor baseia-se ainda em previsões meteorológicas, tendo em conta três cenários diferentes, apresentados no plano anual de contingência. Os fundos disponibilizados pelo orçamento do Estado são apenas suficientes para financiar as primeiras 72 horas numa situação de desastre. Os fundos adicionais são disponibilizados por parceiros de cooperação internacional. Ao INGC é alocada mais da metade do total do orçamento, devido às responsabilidades de coordenação desta instituição.

Os fundos para a recuperação a longo prazo e para a reconstrução são mobilizados separadamente. As necessidades orçamentais de recuperação plurianuais, - particularmente as relacionados com as categorias 3 e 4 acima mencionadas - são em grande parte incluídas nos planos nacionais de desenvolvimento evolutivos e no quadro da estrutura macro-económica, e estão enquadrados no Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP). Desta forma, as necessidades de reconstrução são incorporadas no ciclo orçamental regular, e geridas como projectos de desenvolvimento de longo prazo, através de mecanismos existentes. Por exemplo, o financiamento do Banco Mundial para o Programa Nacional de Acção Social Produtiva ou para o Programa de Gestão de Estradas e Pontes, inclui acções de recuperação ou de reabilitação pós-cheias (2013). O CFMP 2014 – 16 também inclui entre as prioridades de financiamento acções de reconstrução pós-cheias<sup>19</sup> para atingir os objetivos de redução da pobreza.

Há a possibilidade de existirem financiamentos para a recuperação, provenientes de fontes externas que estão a ser directamente geridos por organizações financiadoras por fora do orçamento do Estado. O ODAMoz20 é o banco de dados eletrónico geridos pelo escritório do Coordenador Residente das Nações Unidas. Este contém várias categorias de fundos dos doadores para Moçambique, incluindo fundos para a resposta a emergências, ajuda à reconstrução, reabilitação e para a prevenção e preparação para desastres. É provável, porém, que o valor reflectido na rubrica intitulada “ajuda à reconstrução” da ODAMoz esteja reportado por defeito, tendo em conta que devem existir projectos que apoiam a recuperação ou a reabilitação, como no caso do sector de infraestruturas ou de educação, sem que sejam rotulados projectos de reconstrução.

## MECANISMOS DE FINANCIAMENTO ALTERNATIVOS PARA RECUPERAÇÃO

Além dos mecanismos existentes para financiar a recuperação pós-desastres, o Governo de Moçambique tem vindo a considerar outras possibilidades, incluindo:

1. **A criação de um mecanismo para escalonar as perdas de desastres ao longo do tempo.** Esta necessidade surge devido a baixa captação de seguros de bens públicos no país e devido a redistribuição dos saldos orçamentais de contingência no final do ano fiscal para servir outros fins. A proposta de um fundo nacional para a gestão de risco de desastres (Fundo Comum para a Gestão de Riscos de Calamidades Naturais e Adaptação às Mudanças Climáticas) foi elaborada e submetida ao Conselho

<sup>19</sup> “Cenário Fiscal de Médio Prazo 2014-2016,” da República de Moçambique Ministério da Planificação e Desenvolvimento e Ministério das Finanças, Maputo Junho de 2013, parágrafo 10.

<sup>20</sup> ODAMoz 2.0 é a versão actualizada da base de dados eletrónica original, financiada pela União Europeia que fornece informações sobre a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA) a Moçambique. A versão original foi criada em resposta à Declaração de Paris para defender o reforço da coordenação e harmonização entre doadores e alinhamento com o Governo de Moçambique. O sistema ODAMoz regista o financiamento de projectos e programas de doadores e das agências das Nações Unidas no país onde estas estão a operar, que os financia, e que a organização implementa esses programas.

de Ministros para discussão. Este fundo teria como objectivo criar uma fonte de financiamento independente do ciclo orçamental, a ser acumulada ao longo de vários anos; e que se beneficiasse de menos rigidez nos procedimentos normais de desembolso orçamental de forma a aumentar a flexibilidade e rapidez de acesso ao financiamento para resposta a desastres e recuperação. O fundo iria também permitir uma coordenação, supervisão e monitoria mais eficiente dos recursos dos doadores e do governo investidos na gestão do risco de desastres<sup>21</sup>. O fundo comum mobilizaria ainda recursos nacionais, regionais e internacionais, através de mecanismos credíveis e flexíveis que permitissem a recepção, canalização e monitoria dos recursos acima referidos, bem como o desenvolvimento de capacidade interna para absorvê-los.

2. O desenvolvimento de programas de **transferência de risco** para responder a eventos graves, usando parâmetros científicos já estabelecidos, ou seja o seguro de índice (*index insurance*) para eventos calamitosos. Em outras palavras, esse mecanismo classificaria os eventos calamitosos de forma a permitir o uso futuro de instrumentos financeiros que permitissem que os desembolsos de fundos fossem feitos em função da gravidade do evento.
3. Uma **rede nacional de segurança** (“*safety-net scheme*”) também está em consideração para reduzir a carga sobre governo central de se responsabilizar pelo financiamento das acções de resposta pós-desastre. Esta rede teria a forma de um Programa Nacional de Acção Social Produtiva em resposta à insegurança alimentar crónica e vulnerabilidade a choques climáticos, flutuações de preço, bem como a variabilidade sazonal da produção agrícola.

Outro possível mecanismo para o financiamento das Acções de resposta pós-desastre e recuperação é o PREVINA<sup>22</sup>. Desde a reestruturação do INGC em 2006 que se previa a criação de uma conta onde se depositasse o saldo dos fundos de contingência no final de cada ano fiscal, e para onde as doações monetárias não destinadas a um fim específico (non-earmarked) fossem automaticamente transferidas.

Existe ainda a possibilidade de execução de suspensões temporárias de impostos e acesso ao crédito subsidiado para promover a recuperação pós-desastre.

Os orçamentos sectoriais de desenvolvimento, provenientes tanto de recursos nacionais como de contribuições de parceiros necessitariam de ser alinhados com a gestão de risco de desastres. A cultura de prevenção e adaptação está a ser gradualmente introduzida na sociedade moçambicana, o que ira permitir a criação de uma base para um desenvolvimento sustentável, contando com recursos nacionais. Um maior investimento seria necessário para garantir uma execução financeira mais rápida, descentralizada e especializada do financiamento para a recuperação, feita com base na aplicação de medidas excepcionais de execução orçamental, tal como se faz referência na Lei de Gestão de Desastres.

<sup>21</sup> World Bank, Mozambique: Disaster Risk Financing and Insurance (DRFI) Country Note, June 2012.

<sup>22</sup> Quando o INGC foi criado em 1999, todos os equipamentos de transporte da agência extinta – o DPCCN- foram vendidos e os recursos depositados numa conta do INGC designada “PREVINA”.



## A GESTÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS PROCESSOS DE RECUPERAÇÃO

Como discutido na secção anterior sobre o quadro institucional, tanto o INGC como o MPD têm papéis de coordenação na fase de pós-desastres. No entanto nenhuma das avaliações de necessidades coordenadas por qualquer uma destas instituições é usada para monitorar ou avaliar se as acções de recuperação chegam de facto a ser completamente realizadas e qual é o verdadeiro impacto das mesmas.

Entretanto as actividades de realocação populacional sob responsabilidade directa do GACOR são claramente monitoradas, como será discutido mais abaixo. As restantes acções para a reabilitação de infraestruturas danificadas são incorporadas em projectos de desenvolvimento e não são rotuladas como programas de recuperação pós-desastre “per se”, mesmo quando os recursos para a recuperação provêm de fundos de doadores destinados à emergência.

Alguns exemplos de projectos que incluem componentes de recuperação são: o projecto de Escolas Seguras (“*Safer Schools Project*”) co-financiado pela União Europeia, UN-HABITAT e GFDRR, o projecto de desenvolvimento do Baixo Limpopo financiado pelo Banco Africano de Desenvolvimento; e dois outros projectos financiados pelo Banco Mundial: (1) O projecto de Gestão e Manutenção de Estradas e Pontes (“*Roads and Bridges management and maintenance*”) e (2) O Programa Nacional de Acção Social Produtiva (“*National Productive Social Action Program*”).

Durante a emergência o governo tem procedimentos claros de aquisição de bens e serviços para permitir ao INGC responder as necessidades das pessoas afectadas nas primeiras 72 horas. Nesta fase suspende-se o pagamento das taxas aduaneiras para o desalfandegamento de mercadorias que entram no país. Findo o período de emergência, o INGC procede à reconciliação e regularização das taxas aduaneiras junto às autoridades tributárias. Um oficial das autoridades tributárias é destacado para o CENOE para garantir a ligação entre este órgão e a autoridade tributária, visando facilitar o desalfandegamento dos bens de emergência, cuja importação foi autorizada pelo Governo.

Na ausência de uma fase de recuperação claramente definida, os projectos de recuperação estão sujeitos a procedimentos standardizados de gestão financeira criada para garantir transparência e incorporadas em procedimentos para salvaguardar a correcta prestação de contas - mas sem a necessária flexibilidade para garantir um retorno o mais rápido possível a “normalidade”. Esta situação pode frustrar as expectativas de organizações parceiras que reajustam o seu financiamento para responder as necessidades da fase do pós-desastre, mas esbarram com a aparente “falta de urgência” no desembolso dos seus fundos.

Durante as consultas para este estudo de caso, foi sugerido tanto pelo governo como por alguns parceiros financiadores, que se deviam implementar medidas proactivas para promover actividades de recuperação. Por exemplo, os processos de aquisição, em condições normais de desenvolvimento podem durar entre três

a seis meses. Este período é bastante longo para a implementação de actividades na fase de recuperação. Assim sendo alguns doadores sentem a necessidade de apelar para que projectos geridos no contexto do sistema do governo usem mecanismos mais rápidos de aquisição e gestão de actividades de recuperação. Os projectos geridos directamente por doadores ou organizações da sociedade civil por fora do orçamento do Estado ou do sistema do governo podem ser explicitamente dedicados a responder as necessidades de recuperação, seguindo processos mais acelerados de aquisição de bens e serviços destas mesmas.

## **A REDUÇÃO DA VULNERABILIDADE POR MEIO DO REASSENTAMENTO<sup>23</sup> DE POPULAÇÕES**

O Governo de Moçambique tem já há muito tempo uma política de “reassentamento”<sup>24</sup>. Esta política foi implementada após a ocorrência de desastres e em projectos de desenvolvimento, desde a independência e consequentemente tem um significado diferente para diferentes pessoas e áreas do país. A Política de Reassentamento a ser actualmente implementada sob coordenação do INGC, representa uma iniciativa do governo para reduzir a vulnerabilidade aos desastres naturais entre as populações rurais<sup>25</sup>, através da atribuição de talhões<sup>26</sup>, na construção de casas resilientes aos desastres para grupos vulneráveis, a prestação de serviços sociais básicos, e através de esforços para o aumento das oportunidades de geração de renda das populações.

Os princípios orientadores do reassentamento incluem:

- Envolver a população afectada pelos desastres de forma a permitir o restabelecimento rápido da sua vida “normal”, com apoio do governo e da sociedade civil;
- Mobilizar a capacidade nacional para apoiar este processo, através do uso de militares, voluntários, estudantes e da sociedade civil;
- Proteger os mais vulneráveis, priorizando os idosos, os deficientes, os doentes crónicos e as crianças órfãs na atribuição de habitações nas novas zonas de reassentamento.

O envolvimento do INGC em actividades de realocação populacional começou após a aprovação pelo Conselho de Ministros, do Plano de Chimoio e da “Avaliação preliminar das necessidades de reconstrução” em Abril de 2007. Estes documentos definiram as principais actividades de reassentamento como sendo a demarcação de talhões, a construção de estaleiros, a aquisição de materiais de construção e a construção de casas para 30 mil famílias, com um custo estimado em 193 milhões de Meticais (US\$ 7.9 milhões, à taxa de câmbio de 2007). O governo conseguiu financiar um terço deste valor, ou seja, 66.5 milhões de Meticais a partir dos recursos disponíveis. Deste montante 92 por cento foram alocados a quatro províncias propensas a desastres, nomeadamente Sofala, Manica, Tete e Zambézia.

A responsabilidade pela implementação do programa de realocação das populações foi inicialmente atribuída ao Ministério das Obras Públicas e Habitação e aos governadores e administradores distritais. O papel do INGC limitava-se na altura ao trabalho com as comunidades na área da gestão de desastres, e na coordenação com o Ministério da Ciência e Tecnologia para a realização conjunta de actividades de geração de rendimento. No entanto, em 2008 o Primeiro-ministro designou o INGC como coordenador geral do processo de reassentamento, tendo-se criado o GACOR para esse fim. Os primeiros desembolsos para actividades de reassentamento foram feitos em 2009.

Como resultado das actividades de reassentamento, as comunidades (principalmente no Vale do Zambeze) hoje enfrentam um risco menor de ser afectadas por cheias quando se compara com a situação

<sup>23</sup> Na versão em Inglês do presente relatório usou-se o termo realocação (relocation) em vez de reassentamento

<sup>24</sup> GACOR/INGC, “Plano para a II Fase do reassentamento pós-cheias 2007”

<sup>25</sup> KPMG, op.cit.

<sup>26</sup> A terra em Moçambique e propriedade do Estado; o título de propriedade é atribuído a pessoas legais. Lei de Terras Nr. 19/97.

vivida após as cheias de 2000 e 2007/8. Uma auditoria de desempenho realizada pela KPMG identifica indicadores de desempenho positivos<sup>27</sup>. Por exemplo, 99 comunidades foram reassentadas ao longo das bacias hidrográficas do Zambeze, Púngue, Save, Búzi e Limpopo. Nestes locais foram também reabilitadas infraestruturas socio-económicas (tais como, centros de saúde e escolas). Além disso, as condições económicas nas zonas de reassentamento parecem registar algumas melhorias, como indicado pelo desenvolvimento de mercados locais de tijolos e pelo aumento da capacidade de construção local.

Ao mesmo tempo, o GACOR/INGC aprenderam lições importantes para a recuperação de desastres através das actividades realocação das populações:

- **Primeiro cada comunidade realocada tem especificações e características únicas.** Assim, a quantidade de tempo e esforço despendido em cada local é muito variável. Ao contrário de outros sectores, para os quais a passagem da emergência para o desenvolvimento acontece rapidamente, o GACOR leva mais tempo a dar por terminadas as actividades de realocação nos novos bairros constituídos. É aí que reside certa ambiguidade sobre o que se deve considerar recuperação e o que é desenvolvimento.
- **A oportunidade económica é uma parte crítica da recuperação:** As pessoas optam por se realocar quando os ganhos socio-económicos são entendidos; mas também podem optar por continuar a viver em zonas de risco de inundações (inseguras) quando as oportunidades económicas nas novas comunidades são frágeis. Algumas famílias optam por continuar a cultivar as suas terras nas planícies dos rios (propensas a cheias), embora também trabalhem em machambas nas novas zonas de residência.
- **Os governos distritais devem ser envolvidos:** Os líderes locais jogam um papel importante na coordenação e na interacção entre o governo, as comunidades e os parceiros envolvidos no processo de realocação populacional. Eles desempenham um papel de ponte na identificação de indivíduos (vulneráveis) que carecem de apoio especial, e as prioridades para substituição ou reparação de infra-estrutura e equipamentos danificados<sup>28</sup>. Numa das comunidades realocadas, a mudança da escola pública para o novo local de residência, a proximidade da estrada nacional, e a disponibilidade de emprego numa fábrica açucareira, parecem ter motivado o encerramento do bairro propenso às cheias. Noutro local, a escola continuou a funcionar na comunidade original e apenas algumas pessoas começaram a transferir-se para o novo local de forma a gozar do seu direito de viver nos talhões que lhes haviam sido recentemente atribuídos.
- **A participação da comunidade aumenta a satisfação do consumidor.** Se por um lado o tamanho e a atribuição de talhões fazem parte de um processo que não abre espaço a negociação, as famílias, que constroem casas com base num projecto estandardizado para casas de tijolo resilientes, tem a flexibilidade de introduzir espaços para a capoeira, currais, ou jardim. Algumas organizações da sociedade civil usam como critério para apoio adicional a realocação, as contribuições adicionais dos beneficiários. Por exemplo, a Caritas fornece portas, janelas e pintura a famílias que tenham produzido um número mínimo de tijolos.
- **Reconstruir melhor (Building Back Better): A realocação é um conceito mais amplo do que a reconstrução.** As famílias ou agregados familiares que optam por mudar reconhecem a oportunidade de viver em casas construídas de forma mais resiliente e segura do que as casas

<sup>27</sup> KPMG, op.cit

<sup>28</sup> Raúl M. Chambote and Boaventura S. Veja, "Reassentamento pela Metade no Vale do Zambeze: O Caso de Mutarara," Um Estudo Independente sobre a Abordagem de Reassentamento Pós-Cheias em Moçambique à Luz da ERR 2007/8, Oxfam, May 2008.

onde viviam antes das cheias. Nas duas áreas visitadas aquando da realização deste estudo de caso, o governo financiou a construção de casas para grupos vulneráveis da população, de acordo com o princípio acima mencionado. Depois da atribuição dos talhões<sup>29</sup>, as actividades centraram-se na construção de casas, sob coordenação do Ministério das Obras Públicas e Habitação. Os serviços sociais básicos (educação e saúde) e um mercado acessível são igualmente importantes para ajudar as comunidades no processo de adaptação à vida nos novos bairros.

- A gestão logística é fundamental. O governo faz um esforço para fornecer material de construção a um certo número de agregados familiares, e espera que as famílias realocadas produzam tijolos reforçados para construção de casas. Isso requer o uso de lenha para aquecimento dos fornos para a queima de tijolos. A lenha pode por vezes não estar disponível nas novas zonas de residência das populações e pode também não existir transporte para o carregamento de lenha para as áreas de construção.

As directrizes do MPD para a planificação das necessidades pós-desastres especificam<sup>30</sup> que os assentamentos populacionais situados longe de planícies de inundação devem ser considerados como a solução definitiva para eliminar os riscos e para reduzir substancialmente a perda de propriedades, uma vez que nenhum dique ou barragem conseguiria garantir uma protecção total das cidades e povoados, em caso de cheias catastróficas. Estão neste momento a ser identificadas opções de transferência de infraestruturas sociais e serviç os da administração pública para novos locais de reassentamento, incluindo a identificação de locais com terreno suficiente, para a atribuição progressiva de talhões aos habitantes dessas mesmas áreas. Os locais em causa são municípios de pequeno e médio porte e assentamentos ao longo das margens dos principais rios.

Alguns parceiros de cooperação têm outros pontos de vista sobre a melhor opção para reduzir a vulnerabilidade e o risco. Os mesmos advogam o princípio de “aprender a viver com as cheias “in situ” (através da introdução de diferentes técnicas e projectos de construção), em vez de reassentar as comunidades em locais distantes das bacias dos rios para reduzir a sua vulnerabilidade<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> A terra em Moçambique   propriedade do Estado. O seu uso é regulado por uma mistura de tradição, concessões e costumes locais.

<sup>30</sup> MPD, Guião para o Diagnóstico Preliminar 2013.

<sup>31</sup> UN-HABITAT, “Focus on Mozambique: A Decade experimenting disaster risk reduction strategies,” 2012, p.9



## REDUÇÃO DE RISCOS E PRONTIDÃO COMO PARTE DA RECUPERAÇÃO PÓS- DESASTRES

A redução do risco de desastres é outra área que tem sido liderada pelo INGC. As medidas para melhorar o aviso prévio e a consciencialização pública sobre o risco têm vindo a melhorar após cada desastre – o que se traduz na redução das despesas de resposta. Isto é particularmente evidente quando se analisam os custos das acções de evacuação das populações ao longo da última década:

- Em 2007, o INGC teve dois dias de aviso prévio para evacuar cerca de 150.000 pessoas, e desembolsou um valor estimado em US \$ 5 milhões para este esforço;
- Em 2008, esta instituição teve cinco dias de aviso para evacuar o mesmo número de pessoas, tendo para o efeito desembolsados US \$ 3 milhões;
- Em 2011, com dez dias de aviso prévio de cheias de magnitude semelhante as que ocorreram em 2007/2008, o INGC desembolsou menos de US \$ 1 milhão.

O compromisso do governo na redução do risco e preparação para desastres tem sido evidente na atribuição do orçamento anual para o plano de contingência. Por outro lado, o Governo criou Comissões Distritais de Gestão de Riscos de Calamidades nos distritos mais propensos a cheias. Estas comissões têm desempenhado um papel importante na sensibilização da população no concernente ao aviso prévio e aos procedimentos de evacuação. Os benefícios do investimento na recuperação seriam mais visíveis caso fossem desenvolvidos mecanismos robustos de monitoria.

### MONITORIA E AVALIAÇÃO

O SISTAFE e o ODAMoz são sistemas aos quais se fez referência em secções anteriores deste relatório, descrevendo-os como ferramentas de gestão financeira e bancos de dados. Estes sistemas ajudam na monitoria do financiamento a nível nacional, mas não mostram as correlações existentes entre os fundos disponíveis e as necessidades que surgem após um desastre, e também não dão indicações sobre a situação geral da recuperação no país desde a ocorrência do desastre mais recente.

No entanto, o Guião de 2013 para avaliação preliminar dos danos pós-cheias estipula que a recuperação, reconstrução e redução da vulnerabilidade devem merecer atenção prioritária por parte de todos os sectores e, que consequentemente o processo de recuperação deverá ser monitorado periodicamente pelo Conselho de Ministros. Os relatórios de progresso sobre as actividades de recuperação são preparados pelo MPD, em coordenação com o Ministério da Administração Estatal (MAE), sendo submetidos para revisão ao Conselho de Ministros. Podem ser feitos ajustes ao orçamento durante o período de implementação dos planos, se for julgado necessário.

A monitoria da Estratégia de Recuperação Rápida (“*Early Recovery Strategy*”), elaborada pelos principais parceiros internacionais que compõem a equipa humanitária nacional (HCT), não é feita nem pelo INGC nem pelo MPD. O grupo de trabalho para recuperação rápida (Early Recovery Cluster) que faz parte desta equipa composta por organizações internacionais e liderada pelas Nações Unidas, elabora a Estratégia com o objectivo principal de mobilizar recursos. Por esse motivo esta equipa não usa a Estratégia (nem qualquer outra linha de base) para fazer o seguimento do grau de cumprimento das necessidades de recuperação após cada desastre, mesmo que essas necessidades sejam incorporadas e financiadas no contexto de projectos de desenvolvimento coordenados pelo MPD.

Ainda neste contexto, quando se definem as prioridades de desenvolvimento do governo ou os planos socio-económicos não se incluem de forma explícita as necessidades de recuperação a longo prazo. Por esse motivo não fica claro se as necessidades identificadas na avaliação pós-desastre são de facto cobertas ou se estas se beneficiam de financiamento. As diretrizes do MPD estipulam que os Ministérios são responsáveis pela reconstrução dentro de seus respectivos mandatos, mas cada um destes Ministérios enfrenta o desafio da escassez de recursos e da necessidade de encontrar o equilíbrio entre as necessidades de recuperação e as necessidades já identificadas nos planos de desenvolvimento sócio-económico.

No que diz respeito aos projectos financiados pelo Banco Mundial que contêm uma verba para a recuperação, é possível prever a eventual inclusão de indicadores de acompanhamento dessas actividades de recuperação. Por exemplo, o projecto de Escolas Seguras (*Safer Schools project*) irá anotar os locais onde se irão construir escolas mais resilientes aos desastres em zonas anteriormente afectadas por cheias. A Segunda Operação para Desenvolvimento de Políticas para as Mudanças Climáticas Desenvolvimento (*Second Climate Change Development Policy Operation*) irá também monitorar o número de famílias em distritos vulneráveis a risco climáticos que se beneficiam do Programa Nacional de Acção Social Produtiva, e a percentagem de estradas distritais que serão reconstruídas ou melhoradas a partir de 2014 nas províncias piloto deste projecto (Gaza e zona Oeste de Inhambane) em conformidade com o regulamento revisto e com novos padrões de construção.

O financiamento insuficiente para a reabilitação de grandes infraestruturas, tais como diques e barragens, resultou em desastres que poderiam ser evitados. Quando o financiamento para a reabilitação de infraestruturas é obtido através de realocações orçamentais, muitas vezes este é apenas suficiente para reabilitar – las de modo a que voltem ao estado em que se encontravam antes do desastre. Raramente se consegue investir numa reconstrução de um padrão superior de resiliência (“*build back better*”) para que a infraestrutura resista a um próximo desastre, principalmente se este for de uma magnitude ainda maior, tal como no caso do rombo da barragem do Chokwe em 2013. Há uma probabilidade maior de que novos projectos com financiamento concessional sejam desenvolvidos, de forma a incluírem medidas de salvaguarda face ao risco de desastres.

Assim sendo, os recursos alocados ao INGC para actividades de recuperação, estão sujeitos a mesma monitoria e controle pelas mesmas instituições e mecanismos que fazem a monitoria dos recursos dos Ministérios de tutela que implementam actividades de desenvolvimento. Embora a participação activa de um fiscal/“*comptroller*” (do Ministério das Finanças) no CENOE abra certo espaço de manobra durante a fase de emergência, o Tribunal Administrativo que audita as contas do Estado faz a auditoria das contas vários anos após a ocorrência do desastre. Nessa altura a sensibilidade para as condições especiais nas quais foram executadas as actividades já se dissipou. Com a promulgação da Lei de Gestão de Desastres, há uma oportunidade para se resolverem muitos destes problemas, se for dada ao INGC maior autonomia financeira, através da definição de mecanismos e procedimentos apropriados.



## RECOMENDAÇÕES DOS PARTICIPANTES DO ESTUDO DE CASO PARA A MELHORIA DA GESTÃO DA RECUPERAÇÃO PÓS-CHEIAS

Este estudo de caso foi preparado entre Março e Julho de 2014 através de uma combinação de revisão de literatura e discussão com as organizações activas na gestão pós-desastre em Moçambique. As seguintes recomendações são uma síntese das discussões. Os nomes de todos os que foram consultados para este estudo estão listados no Anexo 3.

### POLÍTICA DE RECUPERAÇÃO DE DESASTRES

As cheias de 2013 demonstraram que os desafios enfrentados pelo INGC na gestão, liderança e coordenação do processo de recuperação são principalmente devido à ausência de políticas de nacionais de recuperação. Actualmente, a fase pós-emergência é imediatamente seguida pelo retorno ao “modus operandi” da fase normal de desenvolvimento, apesar das necessidades das pessoas afectadas carecerem ainda de resposta e da vida das mesmas estar ainda em desordem. A Lei 15/2014 ratificada pelo Parlamento em Abril 2014 estabeleceu as bases legais para a gestão de desastres, incluindo a prevenção, mitigação, ajuda de emergência, reconstrução e recuperação nas zonas afectadas. Os regulamentos e estratégia de execução desta Lei deveriam servir como base para se delinear a política nacional de recuperação de desastres.

No que diz respeito ao reassentamento resultante de um desastre, a Lei acima referida, deve ser harmonizada com os reassentamentos coordenados pelo MICOA e com o Decreto 31/212 para garantir consistência na gestão segura e sustentável do reassentamento em Moçambique. “No que diz respeito ao reassentamento resultante de um desastre, a Lei acima referida, deve ser harmonizada com os reassentamentos coordenados pelo MICOA e com o Decreto 31/212 para garantir consistência na gestão segura e sustentável do reassentamento em Moçambique. A diferença entre o reassentamento relacionado aos desastres e o reassentamento realizado no contexto do desenvolvimento, ainda não está muito clara nem para o público em geral, nem para o governo. A distinção entre os dois tipos de reassentamento deve ser definida, para garantir que as pessoas que se mudam de zonas afectadas por desastres consigam recuperar e fazer uma boa transição para uma situação em que obtêm os seus meios de subsistência de forma sustentável e a longo prazo.

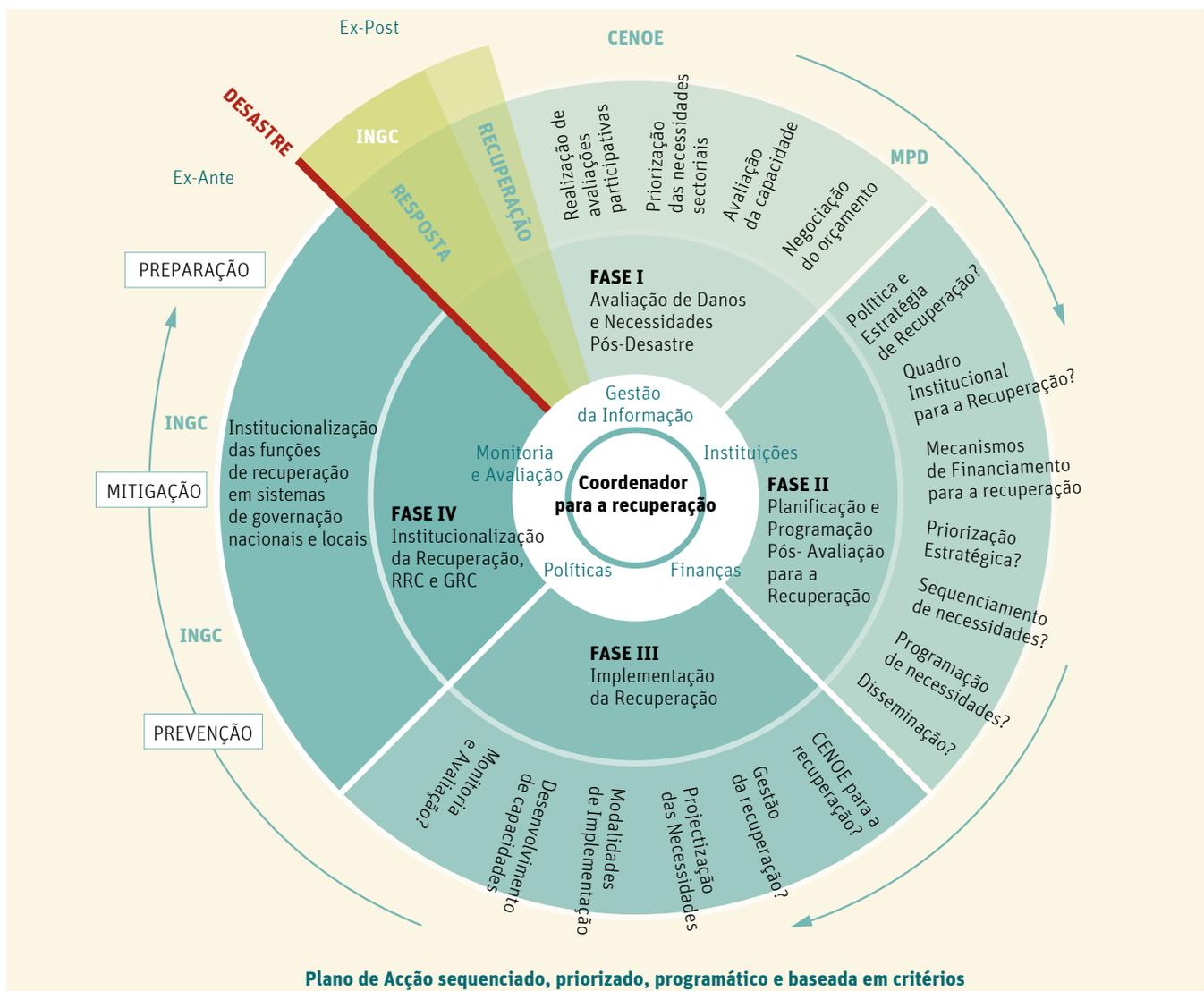
### MECANISMOS INSTITUCIONAIS

1. Re-examinar o sistema nacional de gestão de desastres, especialmente em relação as competências e autoridade para a recuperação pós-desastres. A base legal e os parâmetros que definem o papel e a autoridade do INGC precisam de melhor definição, especialmente para o período após a desactivação do CENOE, ou seja, quando o INGC volta a ocupar-se das suas operações normais (fase do código verde), que é o período durante o qual as actividades de recuperação e reconstrução são implementadas.

Se o quadro de recuperação de desastres fosse concebido para abranger quatro fases – desde a ocorrência do evento calamitoso (“desastre”), até a resposta de emergência, avaliação das necessidades pós-desastre, e programação e execução das actividades de recuperação e institucionalização das práticas, o mesmo poderia ser representado como ilustrado na figura 5 abaixo.

Ao se identificarem as instituições moçambicanas responsáveis e/ou activas em cada uma destas fases é possível identificar onde são necessárias clarificações ou onde ainda existem lacunas. A partir da altura da ocorrência do desastre (na posição equivalente às 11h00 horas no círculo), o INGC começa claramente a liderar a resposta. O CENOE coordena a avaliação das necessidades pós-desastre, assim como o MPD. Conforme o discutido anteriormente, o MPD é actualmente a instituição mais activa na Fase II deste gráfico, apesar de esta instituição não atribuir a recuperação prioridade superior a atribuída aos seus restantes objectivos estratégicos. Como resultado, a responsabilidade pela recuperação na FASE III recai de forma fragmentada sob os respectivos ministérios e sectores de tutela. Assim, não existe no país uma visão geral consolidada do processo de recuperação e nem se faz a monitoria e avaliação das necessidades identificadas na avaliação inicial – como indicado pelos pontos de interrogação na Figura 5. Na Fase IV o INGC volta novamente a ter um papel visível.

**Figura 5:** Desenvolvimento de Quadros de Recuperação de Desastres para facilitar a recuperação e o desenvolvimento resiliente



2. Estabelecer uma instituição equivalente a um “CENOE para a Recuperação”, a fim de continuar a coordenar e acompanhar as actividades de recuperação logo depois que a fase de emergência é declarada encerrada. Essa coordenação criaria bases para um cenário mais coerente de acções e programas de recuperação que neste momento estão divididas entre o INGC, o MPD e os ministérios sectoriais. Esta instituição introduziria um mecanismo de monitoria para manter uma visão global das actividades de recuperação, tal como o CENOE durante a fase de emergência. A responsabilidade do INGC sobre a recuperação deve também ser mais claramente definida.
3. Clarificar as responsabilidades do CTGC e do “CENOE para recuperação” inerentes as operações de recuperação, fazendo uma distinção clara entre estas operações e os programas de desenvolvimento. Actualmente constata-se que os membros do CTGC continuam a contribuir para a definição de acções de recuperação mesmo após a desactivação do CENOE. Por esse motivo estes devem também estar envolvidos na planificação da recuperação, tanto no período que antecede a ocorrência do desastre, como também, e de forma mais explícita na gestão dos processos de recuperação posteriores aos desastres. Na situação actual, as suas contribuições durante a fase de recuperação são pouco perceptíveis porque são re-absorvidas nos programas de desenvolvimento.
4. Envolver mas activamente o Ministério da Mulher e Acção Social desde o início da planificação da recuperação, de modo a que seja concebida uma estratégia de saída do INGC das comunidades que transitam da fase de desastres para a normalidade. Esta estratégia de saída deve incluir um orçamento estimativo.
5. Concentrar o mandato essencial (“core business”) do INGC na coordenação, para que esta instituição se isente da implementação de actividades em domínios onde outras entidades governamentais têm competência e mandato. O mandato do INGC deve abarcar todas as fases do ciclo de gestão de desastres (veja a figura 5 mais acima), desde a prevenção-mitigação-preparação-resposta até a recuperação. Os sucessos alcançados na redução da vulnerabilidade, prevenção, comunicação com as comunidades e trabalho de equipa, fizeram do INGC um ponto de referência nacional e internacionalmente reconhecido e respeitado em matéria de gestão de desastres, apesar do número reduzido de funcionários e do orçamento limitado desta instituição. Esta boa prática deve continuar.

O MPD deve continuar a contribuir para a recuperação, como membro do CTGC e do CENOE em articulação com o Ministério das Finanças para coordenar a alocação de recursos financeiros para a recuperação nos planos de desenvolvimento e no Cenário Fiscal de Medio Prazo (CFMP). Isto não deve substituir o papel importante do INGC na coordenação das actividades no terreno.

## PLANIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO

6. Formar em prontidão para a recuperação as autoridades nacionais e locais e os parceiros relevantes, através da revisão e adaptação das orientações do “Post-Disaster Needs Assessment” (PDNA) às características e estruturas de Moçambique. A avaliação pós-desastre consolidada de danos e necessidades é uma condição *sine qua non* para planificar a recuperação e a reconstrução. Portanto, o relatório final elaborado pelo INGC/CENOE na fase de desactivação do CENOE (após o nível 4 de alerta) deveria ser consolidado com a avaliação preliminar das necessidades de reconstrução coordenada pelo MPD, bem como com as avaliações realizadas por alguns doadores e por algumas organizações não governamentais. Um relatório multi-sectorial único sobre as prioridades de recuperação e sobre o quadro de implementação seria mais transparente e eficiente e, ajudaria a mobilizar financiamento, e a orientar a planificação e a monitoria das actividades de recuperação.

7. O envolvimento de GACOR na realocação populacional deve ser melhor definido, de modo a que o seu envolvimento directo seja descontinuado para incentivar as autoridades locais a assumir a responsabilidade pelo bem-estar e desenvolvimento da comunidade.
8. A ciência meteorológica está cada vez mais sofisticada, permitindo que se desenvolvam planos de contingência pluri-anuais que incluem necessidades projectadas e as estimativas de custos de reconstrução. Desta forma a “avaliação rápida das necessidades” que se realiza logo a seguir a um desastre poderia ser melhorada e não necessitaria de ser feita a partir do zero. Assim sendo a transição da emergência para o desenvolvimento seria realizada num espaço mais curto de tempo.

## IMPLEMENTAÇÃO E MONITORIA DA RECUPERAÇÃO

9. A criação de uma base de dados consolidada com informações (sobre infraestruturas, dados demográficos e geográficos) colectadas através das avaliações pós-desastres, realizadas sob coordenação tanto do INGC como do MPD. Os bancos de dados devem ser actualizados regularmente, a fim de ser capazes de fornecer informação de base de forma credível e num curto espaço de tempo. O INGC poderá também estabelecer acordos formais com outras instituições do governo (como por exemplo, o INAM) e com os ministérios sectoriais que recolhem dados sobre o risco de perdas causadas por desastres e sobre os bens expostos, para garantir a consolidação e a partilha de dados <sup>32</sup>. Isso pode ser complementado com dados sobre os bens expostos, incluindo edifícios não públicos, culturas e infraestruturas, identificando características, tais como a sua localização, o valor de reposição, e o tipo de construção / tipo de cultura.
10. Clarificar quais devem ser os mecanismos acelerados para a recuperação, mantendo a transparência e uma boa prestação de contas, através de uma preparação atempada para as cheias subsequentes, feita com o envolvimento de doadores e usando os procedimentos dos mesmos se julgarem eficientes para a fase de recuperação.
11. A monitoria das actividades de recuperação e reconstrução ainda não se faz consistentemente. Este mecanismo de monitoria deve ser desenvolvido para que se garanta o correcto acompanhamento das actividades e do orçamento definido para a implementação do Plano de Reconstrução 2013 – 2015 e dos planos de reconstrução subsequentes.
12. Incluir acções relacionadas com a recuperação no quadro nacional de monitoria/avaliação do CCDPO2. Tendo em conta que o MPD está neste momento a supervisionar as revisões do orçamento pós-desastres, e a categorizar as actividades que se devem enquadrar na fase de recuperação à mais longo prazo e as medidas de reforço de resiliência, este enquadramento parece viável, mesmo para actividades que não sejam exactamente da mesma natureza.

<sup>32</sup> Foi já desenvolvido pelo INGC/UEM um banco de dados inicial sobre perdas resultantes de desastres nos últimos 20 anos, com base na metodologia DesInventar e com apoio do Programa Global de Identificação do Risco (GRIP) do BCPR/PNUD. Esta iniciativa pode ter continuidade se os sectores relevantes fornecerem ao INGC informação relevante para alimentar o banco de dados nacional sobre desastres.

## FINANCIAMENTO

13. O financiamento para recuperação deve ter a sua própria categoria, tanto no ODAMoz, como no E-SISTAFE, independentemente da fonte de financiamento, de modo a permitir a comparação entre o orçamento e a estimativa de custos de reconstrução pós-desastre, como a descrita no anexo 2. Isto facilitaria a monitoria das actividades de recuperação. Por exemplo, no âmbito do Projecto das Escolas Seguras (Safer Schools), seria possível fazer o acompanhamento de que escolas foram reabilitadas em áreas afectadas por cheias ou construídas em comunidades que realocados em zonas seguras devido ao risco permanente de cheias. O objectivo desta monitoria é garantir que as necessidades identificadas na avaliação pós-desastres sejam satisfeitas, idealmente, antes da ocorrência de um próximo evento.
14. O sector privado tem tido maior facilidade de mobilização de recursos do que as instituições públicas e tem sido mais célere a repor o fluxo de mercadorias. Assim sendo este sector articula com o governo as acções necessárias para responder as necessidades de recuperação e reconstrução. Encoraja-se, portanto que se elaborem procedimentos e que se definam mais claramente as condições sobre as quais o governo e o sector privado devem passar a articular as acções de recuperação e reconstrução.



## CONCLUSÃO

Hoje, a coordenação da gestão do risco de desastres em Moçambique é feita de forma palpável e visível durante uma emergência, mas não é tão visível na fase de recuperação/reconstrução. Sem um programa de recuperação específico, os desastres naturais que venham a ocorrer no futuro irão agravar ainda mais o risco a que as populações e infraestruturas estão expostas. Isso torna urgente o desenvolvimento de planos de reconstrução mais sistemáticos. As recomendações feitas pelos participantes do governo e parceiros internacionais para este estudo, mostram que Moçambique está pronto para institucionalizar ainda melhor as medidas de recuperação pós-desastre.

A transição entre a emergência e desenvolvimento é um processo dinâmico, que tem características próprias. Embora o processo de planificação e desenvolvimento normal possam acomodar algumas exceções e emergências, este ainda deve ser melhor definido e esclarecido ao público, de modo a que se qualifique para um tratamento especial. A passagem da emergência para o desenvolvimento deve ser tratada como uma fase transitória, designada “recuperação”.

Devido ao seu mandato institucional, o INGC está bem posicionado para coordenar a política e os programas de recuperação - trabalhando com os ministérios sectoriais, governos provinciais e distritais, parceiros internacionais e organizações da sociedade civil. Os diferentes intervenientes devem tirar proveito da Lei de Gestão de Desastres recentemente aprovada, para debater, definir e formalizar os papéis e as responsabilidades dos indivíduos, organizações e instituições de forma a garantir que as necessidades de recuperação resultantes de desastres recorrentes sejam cabalmente financiadas, implementadas e monitoradas.

## ANEXO 1: ALOCAÇÃO DOS FUNDOS DO PLANO DE CONTINGÊNCIA POR MINISTÉRIO E PROVÍNCIA, 2013 – 2014

('000 MZN)	
<b>Órgãos de Nível Central</b>	<b>Valor</b>
Ministério da Agricultura	1.900,00
Ministério das Obras Públicas e Habitação	2.025,00
Ministério da Educação	740,00
Ministério da Saúde	1.100,00
Ministério da Mulher e Acção Social	1.100,00
Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental	800,00
Instituto Nacional de Meteorologica	800,00
<b>Total</b>	<b>8.465,00</b>
('000 MZN)	
<b>Organismos Provinciais</b>	
Delegação Provincial do INGC de Niassa	1.900,00
Delegação Provincial do INGC de Cabo Delgado	2.090,00
Delegação Provincial do INGC de Nampula	1.800,00
Delegação Provincial do INGC da Zambézia	7.334,81
Delegação Provincial do INGC de Tete	2.090,00
Delegação Provincial do INGC de Manica	1.450,00
Delegação Provincial do INGC de Sofala	4.250,00
Delegação Provincial do INGC de Inhambane	1.670,00
Delegação Provincial do INGC de Gaza	9.700,00
Delegação Provincial do INGC de Maputo	3.150,00
<b>Total</b>	<b>35.434,81</b>

## ANEXO 2: CUSTOS ESTIMADOS DE RECONSTRUÇÃO PÓS-DESASTRE EM 2013

Descrição	Custo Global da Reconstrução ('000 MZN)	Custo de Reconstrução do Sector Público ('000 MZN)
<b>Sectores Sociais</b>	<b>2 305 437.14</b>	<b>2 305 437.14</b>
Educação	2 075 249.94	2 075 249.94
Saúde	188 687.20	188 687.20
Cultura	41 500.00	41 500.00
<b>Sectores Económicos</b>	<b>720 078.58</b>	<b>447 970.00</b>
Agricultura	529 315.00	365 775.00
Pescas	11 765.70	1 622.00
Indústria e Comércio	178 997.88	80 573.00
<b>Infraestruturas</b>	<b>8 765 140.23</b>	<b>4 176 114.60</b>
Estradas e Pontes	3 337 398.90	3 337 398.90
Água e Saneamento	806 800.00	806 800.00
Linhas Férreas	4 322 055.00	-
Energia	266 970.64	-
Edifícios Públicos	31 915.70	31 915.70
<b>Redução da Vulnerabilidade</b>	<b>3 861 422.50</b>	<b>31 915.70</b>
Habituação e Urbanismo	1 253 900.00	1 253 900.00
Protecção Social	45 557.50	45 557.50
Gestão de Calamidades	236 240.00	236 240.00
Gestão dos Recursos Hídricos	77 000.00	77 000.00
Meteorologia	17 650.00	17 650.00
Infraestruturas Hidráulicas	967 075.00	967 075.00
Reassentamento	1 264 000.00	1 264 000.00
<b>Total ('000 MZN)</b>	<b>15 652 078.45</b>	<b>10 790 944.24</b>
<b>Total ('000 USD)</b>	<b>521 735.95</b>	<b>359 698.14</b>

## ANEXO 3: LISTA DE PARTICIPANTES

Agradecemos a todos aqueles que participaram do workshop de validação do relatório e nas discussões em pequenos grupos, entrevistas e os que fizeram comentários ao esboço do relatório.

	Nome	Organização	Contacto
1	João Ribeiro	INGC	jribeiro_moz@yahoo.com
2	Higino Rodrigues	INGC	higinorodrigues@hotmail.com
3	Leovegildo Marcos	INGC	lcruzmarcos@hotmail.com
4	Mauricio Xerinda	INGC	xerinda68@gmail.com
5	Bonifacio Antonio	INGC	bonyantonio@gmail.com
6	Rita Almeida	INGC	ritaalmeida_9@msn.com
7	Elias Massicame	INGC	ezmassicame@gmail.com
8	Marta Manjate	INGC	martamanjate@yahoo.com.br
9	Nadia Morar	INGC	nadia.morar@yahoo.com.br
10	Tereza Pinto	INGC	ginapinto27@yahoo.com.br
11	Fátima Belchior	INGC	jacintabelchior@hotmail.com
12	Xavier Chavana	MPD	xchavana@gmail.com
13	Ana Chichava	MICOA	
14	Telma Manjate	MICOA	
15	Guilhermina Amurane	MICOA	
16	Luís Varela	MICOA	
17	Lorna Gujral	MISAU	lgujral@misau.gov.mz
18	Amelia Zandamela	MISAU	melitazanda@gmail.com
19	Carlton Artur Lencol	MISAU/DNSP	lencol087@gmail.com
20	Abdul Alimo Ibrahim Issufo	MINT/SENSAP	abalissufo@yahoo.com.br
21	Ernesto Mafumo	MIC	carsolino64@gmail.com
22	Jaime Mavila	MIC	jmavila03@yahoo.com.br
23	Francisco Manhica	MINEC	chicomanhica@gmail.com
24	Atanásio Manhique	INAM	
25	Mussa Mustafa	INAM	
26	Acacio Tembe	INAM	acacio-t@inam.gov.mz
27	Zefanias Chitsungo	MOPH/DNHU	
28	Custódio Meque	MOPH/ANE	cmeque@anegov.mz
29	Rute Nhamucho	DNA	rnhamucho@dnaguas.gov.mz
30	José Malanço	DNA	zermalano@yahoo.com.br
31	Luísa da Conceição	DNA	
32	André Zibia	DNA	
33	Delário José Sengo	ARA-SUL	dsengo@ara-sul.co.mz
34	Sofia Ilale	ICS	ilale_sofia@hotmail.com
35	Clementina Zime	GABINFO	celmentinazime2002@yahoo.com.br
<b>Agências das Nações Unidas e Parceiros Internacionais</b>			
36	Jennifer Topping	UN	jennifer.topping@one.un.org
37	Titus Kuuyour	UNDP	titus.kuuyour@undp.org
38	Manuela Muianga	UNDP	manuela.muianga@undp.org
39	Fernando Ferreira	UN-HABITAT	fernando.ferreiro@unhabitat.org
40	Tito Bonde	UNICEF	tbonde@unicef.org
41	Stuart Simpson	IOM	ssimpson@iom.int
42	Abdou Moha	WHO	

	Name	Government Organization	Email Contact
43	Bela Matias	União Europeia	bela.matias@eeas.europa.eu
44	Geert Haghebaert	União Europeia	geert.haghebaert@eeas.europa.eu
45	Erik Salas	GIZ	erik.salas@giz.de
<b>ONGs nacionais e internacionais</b>			
46	Mirko Dotta	KULIMA	
47	Alvaro Juliao Matine	KULIMA	alvaromatine@yahoo.com
48	Margarida Simbine	Care International	
49	Luísa Sheila Chambal	CEDES	sheilachambala@gmail.com
50	Horácio Valoi	CEDES/Muxungwe	
51	Claudio Jamal	WORLD VISION	
52	Marla Dava	CVM	marladava05@gmail.com
<b>Comitês Locais de Gestão do Risco de Calamidades (CLGRC)</b>			
53	Francisco Muchanga	Membro CLGRC	
54	Anastacia Marta Nhate	Membro CLGRC	
55	Atalia Cossa	Membro CLGRC	
56	Lucia Joao	Membro CLGRC	
<b>Residentes de zonas de reassentamento</b>			
57	Alexandre Luis	Resident	
58	Atalia Josia	Resident	
59	Filomena Mabota	Líder comunitário	
<b>Revisores e colaboradores do Banco Mundial</b>			
60	Isabel Soares	Sr Operations Officer	
61	Cheikh A.T. Sagna	Sr Social Development Specialist	
62	Paulo Sithoe	Environment Specialist	
63	Kulwinder Rao	Sr Highway Engineer	
64	Ross Hughes	Sr Climate Change Specialist	
65	Jean-Baptiste Migraine	DRM Specialist	
66	Louise Croneborg	Water Resources Management Specialist	
<b>Equipa que redigiu o Estudo de caso</b>			
	Paulo Zucula	Consultor	
	Roberto White	Especialista sénior de gestão do risco de desastres	
	Eunice Mucache	Especialista de gestão do risco de desastres	
	Reiko Niimi	Líder da equipa do estudo de caso	



