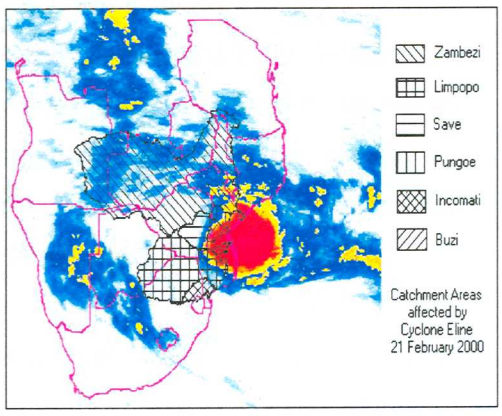
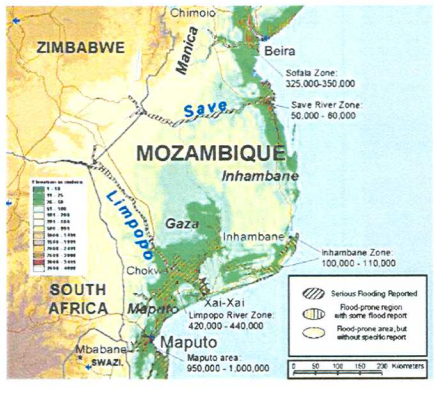
1. Resumo das Constatações e Recomendações da Missão de Avaliação

Devido à sua localização geográfica entre os 12° e 28° Latitude Sul, Moçambique enfrenta precipitações variáveis e incertas em função das alterações na temperatura do mar e das diferentes camadas atmosféricas em circulação. Durante os últimos 35 anos, o país sofreu doze cheias/inundações, nove secas graves e quatro ciclones. Considerando esses factos, as cheias de Fevereiro e Março do ano 2000 não são um acontecimento único, mas as consequências particularmente graves dum fenómeno meteorológico extremo.



Fonte: Apelo da Roma 05/2000

Moçambique é um dos países mais ameaçados por fenómenos atmosféricos em África e, devido às alterações climáticas, é provável que venha no futuro a sofrer ainda mais as consequências de catástrofes naturais destrutivas. Face a este cenário de perigo - ameaça depara-se o elevado índice de pobreza no país (71.2%) e um sistema pouco funcional da prevenção e protecção de catástrofes naturais. Em consequência, o problema central é a elevada vulnerabilidade do país e das comunidades perante os efeitos de fenómenos naturais extremos.



Fonte: Apelo da Roma 05/2000

Após as cheias de 2000, evento que deixou profundas marcas no tecido socio-económico do país, o governo moçambicano lançou um apelo à comunidade internacional (Apelo de Roma, Maio 2000), no qual apresentou entre outras, a necessidade em de medidas de prevenção, através do estabelecimento de um programa de organização institucional e planos de acção para fortalecer a capacidade nacional para a gestão de calamidades.

Assim, na sequência deste apelo e das conversações entre a Delegação moçambicana e do Ministério de Cooperação Económica e de Desenvolvimento (BMZ) do Governo Alemão em Roma, a Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Cooperação Alemã para Desenvolvimento, encarregue pelo o Ministério Alemão de Cooperação (BMZ) para avaliar as possibilidades de cooperação no sector de prevenção de calamidades e com enfoque de redução da vulnerabilidade das comunidades nas zonas de risco.

A avaliação realizou-se de 14 de Agosto a 1 de Setembro de 2000. A missão de avaliação foi constituída pelo Eng. Wolfgang Stiebens (chefe de missão) e a Doutora Fernanda Gomes (consultora nacional). A missão contou com o apoio de dirigentes e técnicos de nível nacional e das províncias de Sofala e Manica, representantes da população afectada durante as cheias 2000 nos distritos de Buzi e Sussundenga, assim como o sector privado dos mesmos distritos.

Durante uma viagem às Províncias de Sofala e Manica entre os dias 21 e 26.8.00 , visitaram-se as zonas afectadas pelas cheias de 2000 na bacia do Rio Buzi, nomeadamente o distrito do Buzi e Posto Administrativo de Dombe no distrito Sussundenga.

Visitaram-se ainda os distritos de Gorongosa e Nhamatanda na bacia do Rio Pungoé.

Nestes locais a missão constatou o seguinte:

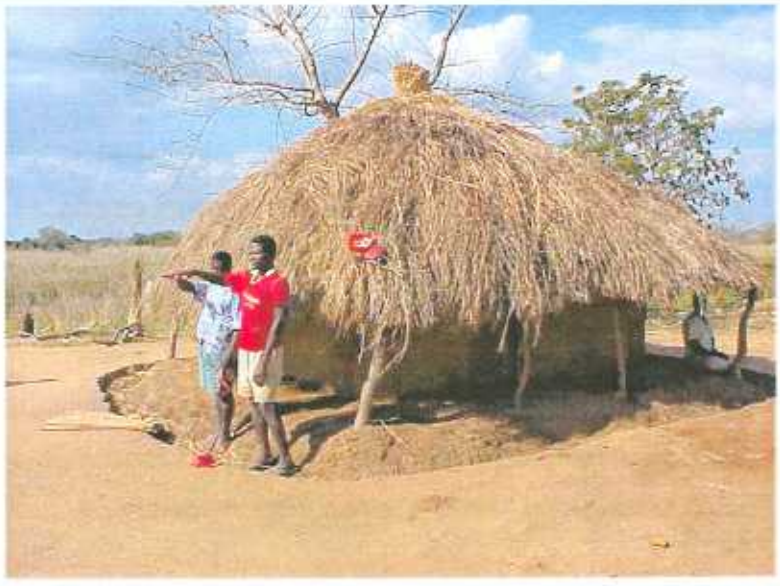


Foto 1

I. Existe uma experiência recente de cheias na Bacia

do Rio Búzi que deixou profundas marcas no ambiente socio-económico da região. (Foto 1 camponeses indiciando o nível da agua durante as cheias - Dombe) .

II. Esta experiência tornou as pessoas e instituições locais mais sensibilizadas para a necessidade de se envidarem esforços para reduzir a vulnerabilidade das comunidades directamente afectadas pelas cheias.

III. As pessoas tomaram conhecimento atempado da ocorrência de cheias, mas não assumiram medidas de prevenção. Isto porque:

a) Não entenderam o significado da mensagem, e pensaram que a ocorrência afectasse outras regiões que não aquela,
b) Não havia experiência anterior da ocorrência de um evento com a dimensão das cheias do ano 2000,
c) Os camponeses têm a sua forma de sobrevivência junto às margens do rio (machambas, criação de animais) e a ocorrência de cheias é vista como uma melhoria natural do nível de fertilidade dos solos.
d) Os camponeses manifestam relutância em se afastar da zona que lhes garante a actividade económica e de sobrevivência.

IV. O período de emergência nessa região obrigou à criação de uma organização local para enfrentar as cheias que deveria ser aproveitada para organizar actividades futuras de prevenção das mesmas.

V. A Bacia do Rio Buzi, no centro de Moçambique, foi identificada como área a ser abrangida para as actividades de um projecto piloto visando a redução da vulnerabilidade das comunidades locais aos efeitos nefastos das inundações. A escolha desta bacia para implementação deste projecto piloto, teve como fundamento as seguintes razões:

a) ser uma bacia hidrográfica predominantemente nacional (apenas 13% da sua área se localiza em território Zimbabweano) e portanto mais facilmente controlável pelas instituições moçambicanas,
b) abranger duas províncias do centro do país que foram muito afectadas pela guerra e onde o índice de pobreza é ainda bastante acentuado (Sofala: 87.9%, Manica: 62.6%), sendo Sofala a província com a incidência de pobreza mais elevada no país e por isso muito vulnerável a situações de calamidades,
c) compreender áreas bastante afectadas pelas cheias do ano 2000, o que não só deixou profundas marcas no ambiente socio-económico da zona, como também obrigou a formas de locais de organização para responder à situação de emergência então vivida,
d) ter havido uma manifestação clara de interesse por parte das autoridades locais contactadas durante o trabalho da missão, e
e) existir nesta zona programas de desenvolvimento rural apoiados pela cooperação técnica alemã e onde mais facilmente poderia ser incluída uma componente para o fortalecimento das instituições e comunidades locais na área de redução da vulnerabilidade ao risco de inundações.

VI. O sistema actual de prevenção e redução de vulnerabilidade para as comunidades que enfrentam desastres naturais é ainda deficiente. Não existe uma organização local para prevenir as calamidades, nem um entendimento do significado da mensagem de pre-aviso de cheias. Não são conhecidas as zonas de maior risco.

VII. A coordenação inter-sectoral e inter-institucional para o pré-aviso das populações residente em zonas de risco é deficiente. A rede pluviométrica e hidrometrica foi muito danificada pelas cheias e sua estrutura em si não é suficiente para fazer um diagnóstico e pré-aviso de montante para jusante na bacia hidrográfica.

VIII. A Gestão Local de Risco requer o envolvimento de várias instituições, organizações e grupos sócias. Além do INGC, entidade principal de cooperação, considera-se de especial importância outras instituições como:

a) ARA-Centro, por ser a autoridade de gestão de água no Centro do Moçambique e abrangendo a bacia do Búzi,
b) Electricidade de Moçambique em Manica pelo seu papel na gestão da barragem de Chicamba Real e do açude de Mavúzi,
c) Saúde pela sua responsabilidade nos hospitais rurais e postos de saúde em caso de emergência e ligação com as comunidades,
d) Educação pela sua responsabilidade na formação e pela sua rede de escolas rurais e contacto com as comunidades,
e) Agricultura e Desenvolvimento Rural pelo seu envolvimento nas praticas agrícolas visando a conservação de solos e prevenção de erosão,
f) Administração Estatal pela sua assistência ao distrito,
g) Cruz Vermelha pelo seu sistema de activistas locais, as ONGs locais trabalhando na area de prevenção e a sociedade civil, e
h) Assistência técnica do governo alemão através do GTZ na área de desenvolvimento rural (PRODER) saúde familiar (PF/SF), educação básica (PEB) na província de Sofala, e capacitação institucional (PROCIPP) em Manica.

A missão recomenda a implementação de um projecto com o objectivo principal de:

Estabelecimento de um Sistema de Gestão Local de Risco, como uma componente da Política Nacional de Gestão de Calamidades, em zonas seleccionadas pelo seu elevado grau de vulnerabilidade.

Este projecto teria uma duração de 3 anos, localizar-se-ía na Bacia do Rio Búzi (Províncias de Sofala e Manica) e atingiria o seu objectivo principal através dos seguintes resultados:

A. **Fortalecimento de um sistema local de gestão de risco para enfrentar a ocorrência de desastres naturais na zona piloto Bacia do Buzi:**
   - Mapeamento local dos riscos mais significativos,
   - Identificação de locais de abrigo e planos de evacuação,
   - Criação de comités locais de emergência,
   - Actividades de sensibilização, capacitação e simulação.

B. **Reforço da coordenação inter-sectorial e inter-institucional para a criação de um sistema de pré-aviso e redução de vulnerabilidade (Gestão Local de Risco – GLR) na zona piloto Bacia do Buzi:**
   - Alargar a rede pluviométrica e hidrometrica com tecnologia apropriada às condições locais e com o envolvimento das autoridades e comunidades,
   - Criação de um sistema adequado de comunicação de montante para jusante,
   - Actividades de sensibilização, capacitação e simulação.

C. **Promoção dum Sistema Nacional de Gestão Local de Risco – GLR para a redução de vulnerabilidade das pessoas afectadas pela ocorrência de desastres naturais:**
   - Transferencia da experiência de Gestão Local de Risco da Bacia do Buzi a nível nacional,
   - Contribuir para a implementação do conceito GLR no âmbito da Política Nacional de Gestão de Calamidades,
   - Elaboração dum conceito nacional GLR regionalmente (SADC) concertado,
   - Actividades de sensibilização e capacitação para promover o conceito GLR.

Para uma consolidação e concertação dos vários sectores envolvidos na Gestão Local de Risco propõe-se a realização de um seminário de planificação participativo para definir actividades estratégicas de implementação. Propõe-se que este seminário seja realizado em meados Novembro 2000 com os parceiros locais, províncias e nacionais mais importantes na área de Gestão Local de Risco.

2. Termos de Referência da Missão

O objectivo desta missão foi o de fazer uma pré-avaliação para identificação de um projecto na área de capacitação local para a redução da vulnerabilidade das comunidades nas zonas de risco.

Os termos de referência estabelecidos para esta missão foram os seguintes:

a) Recolher e avaliar informações existentes sobre os cenários de ameaça, vulnerabilidades, capacidades e recursos da auto ajuda.
b) Identificação local de medidas piloto de mitigação de desastres em áreas sectoriais no âmbito dos projectos da Cooperação Técnica alemã existentes e respectivos grupos alvo.
c) Identificação nacional de medidas complementares a actividades já existentes a nível da instituições governamentais e outros doadores.
d) Análise das potencialidades e limitantes de possíveis parcerias na área técnica e de consultoria e identificação de uma possível estrutura de implementação.
e) Avaliar as potencialidades e limitações de uma cooperação regional com a SADC com vista à gestão de risco.

3. A situação actual da gestão de calamidades em Moçambique

Até muito recentemente a gestão de calamidades em Moçambique foi um processo puramente reactivo. Isto foi em parte devido às condições instáveis causadas pela guerra e à resultante falta de recursos e oportunidades para programas de gestão de calamidades a longo prazo. Hoje reconhece-se a necessidade de medidas preparativas que regulamentem e melhorem significativamente a prontidão de resposta perante a ocorrência de desastres naturais. Dá-se também uma maior importância ao papel relevante das comunidades das zonas afectadas, nas actividades de gestão das calamidades naturais, de uma forma que se integrem actividades de prevenção com as actividades de desenvolvimento, como forma de protecção das pessoas e bens.

3.1 Quadro político, legal e institucional para a gestão das calamidades em Moçambique

O programa do governo de Moçambique define a redução da pobreza e o desenvolvimento socio-económico sustentável como objectivos principais a serem atingidos. Porque a pobreza contribui para o aumento da vulnerabilidade das comunidades a situações de desastres, os programas de desenvolvimento socio-económico orientados para a redução da pobreza em Moçambique, desempenham simultaneamente um papel fundamental para uma gestão efectiva das calamidades no país.

A Instituição para a coordenação da gestão de calamidades em Moçambique é o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC), criado em meados de 1999, substituindo assim o Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais que havia sido criado anteriormente, em Setembro de 1980. De acordo com o seu Estatuto Orgânico, o INGC é uma instituição pública dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e tem por objectivo a gestão de calamidades e a coordenação de acções de prevenção, socorro às vítimas das calamidades e reabilitação de infra-estruturas afectadas. Possui estruturas executivas locais, desconcentradas do INGC, podendo estas estar representadas a nível provincial, regional, distrital, e municipal.

Pelo decreto lei 15/2000 é reconhecido e valorizado a organização social das comunidades e criam-se mecanismos para o aperfeiçoamento das condições da sua participação na administração pública, para o desenvolvimento socio-económico de país, e estabelecem-se formas de articulação dos órgão locais do Estado com as autoridades locais. Este decreto lei, pode constituir também um importante instrumento para o envolvimento legal das comunidades em actividades de prevenção de calamidades.

3.1.1 Política Nacional de Gestão das Calamidades

Em Junho de 1999 foi aprovada a Política Nacional de Gestão de Calamidades. Esta Política define um conjunto de acções de política, estratégias, planos de acção e normas legais sobre prevenção, formas de complementaridade institucional e de todos os órgãos intervenientes no processo, segundo o princípio de protecção de vidas humanas e da economia. Defende a necessidade da adopção de uma cultura de prevenção que, tendo em conta a natureza diversa dos perigos e ameaças ocorrentes nas diferentes regiões do País, potencie uma abordagem multi-sectorial orientada para as comunidades vulneráveis. Reconhece o papel fundamental que as comunidades das zonas afectadas podem desempenhar para a gestão de calamidades, sempre na perspectiva de integrar acções de prevenção nos programas de desenvolvimento como forma de proteger pessoas e bens.

A Política Nacional de Gestão de Calamidades reconhece ainda a necessidade de um maior envolvimento do sector público e privado, a todos os níveis, na gestão de calamidades e sublinha a necessidade de uma abordagem multi-sectorial dentro do governo. Este tipo de abordagem permite não só distribuir o custo e a responsabilidades da gestão de calamidades, como também encoraja uma estratégia de implementação mais variada e uma maior integração destes assuntos nas políticas de desenvolvimento.

Como forma de implementar a Política Nacional de Gestão de Calamidades priorizou-se a elaboração de um plano nacional de gestão que definirá as linhas mestres e de orientação para os planos sectoriais e locais.

3.1.2 Instituições envolvidas e parceiros existentes

Os órgãos de gestão de calamidades em Moçambique são as instituições do Governo, nomeadamente Ministérios, Institutos e outras instituições a serem criadas, com responsabilidades específicas na gestão das calamidades.

Existe assim o Conselho Coordenador de Gestão de Calamidades, presidido pelo Primeiro Ministro e composto pelos respectivos ministros das áreas socio-económicas mais relevantes para a gestão de calamidades no país. Ao INGC compete a coordenação na gestão de calamidades. Existe também um Conselho Técnico de Gestão de Calamidades para a coordenação técnica inter-sectorial, presidido pelo director do INGC e constituído por representantes dos ministros membros do Conselho Coordenador. Para este Conselho Técnico podem ser convocados representantes da comunidade internacional e académica, assim como da sociedade civil.

O parceiro mais importante na Gestão de Calamidades em Moçambique tem sido o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o qual criou um projecto cuja primeira fase foi a de assistência para a criação do INGC e uma segunda fase de capacitação institucional visando a formação em gestão de calamidades, a criação de sistemas de informação, campanhas de consciencialização a diferentes níveis, e elaboração dos perfis das calamidades e planos de contingência.

Existe também o envolvimento de agências das Nações Unidas, tais como a FAO e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), da Cruz Vermelha de Moçambique, da CARE Internacional, da USAID, de ONGs (Kulima, Visão Mundial, Fundação Contra a Fome, entre outras), da CARE, USAID e União Europeia, no âmbito da resposta à emergência e também na reconstrução na sequência do apelo lançado pelo governo moçambicano em Roma.

No âmbito da redução da vulnerabilidade das comunidades rurais em zonas de elevado risco, o PMA desenvolve acções com vista a melhorar o grau de defesa das comunidades rurais a braços com problemas de insegurança alimentar para levarem a cabo actividades de desenvolvimento que contribuam para a redução da sua própria vulnerabilidade.

Ainda neste contexto de redução da vulnerabilidade das comunidades rurais, encontra-se a trabalhar a Kulima, uma ONG nacional, através de acções para o

restabelecimento da capacidade produtiva das comunidades rurais. Levou também a cabo um estudo para análise das medidas tradicionais de emergência nas comunidades que enfrentam situações de calamidades nos distritos de Machanga (litoral, Rio Save) e Caia (Rio Zambeze).

A USAID e o Banco Mundial manifestaram interesse em considerar nos seus financiamentos para micro-crédito uma componente de prevenção e mitigação de desastres.

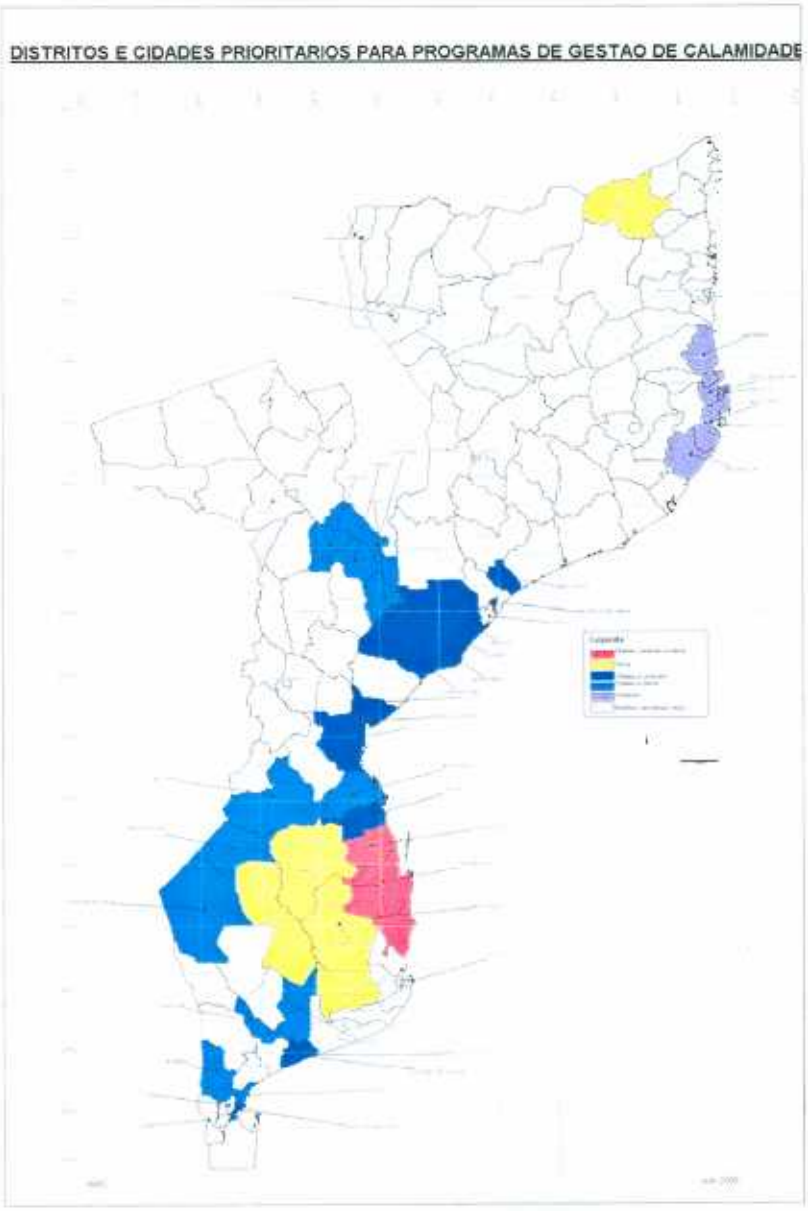
3.2 Cenários sobre os perigos e ameaças, vulnerabilidades e recursos de auto-ajuda

Devido à sua posição geográfica localizado na costa Este de África e drenando o planalto central africano para o oceano Indico, Moçambique é extremamente vulnerável a eventos extremos de natureza meteorológica e, o facto de estar colocado a jusante de muitas bacias hidrográficas internacionais, torna o país sujeito a situações extremas de secas e cheias, com sérias consequências em termos de perdas de vidas humanas e das actividades económicas. O facto de possuir uma acentuada incidência de pobreza (71.2%), contribui também para que seja muito vulnerável a calamidades e situações de emergência, o que tem causado um impacto negativo nos sectores sociais e económicos, para além de contribuir para uma maior degradação ambiental.

3.2.1 A nível nacional

As principais calamidades que contribuíram para situações de emergência no país, tem sido sistematicamente as seguintes: cheias, secas, ciclones, pragas migratórias, epidemias e acidentes industriais e ambientais. O impacto destas calamidades tem sido enorme, resultando em perdas de vidas, ferimentos, danificação e destruição de infra-estruturas e degradação do meio ambiente, causando enormes danos sociais e económicos de consequências prolongadas. A acrescentar a esta lista de calamidades que o país tem enfrentado, há ainda a considerar os efeitos fragilizantes sobre a economia moçambicana e sobre o tecido social das

comunidades do período de guerra que o país sofreu e que se estendeu por mais de uma década. Como recurso de ajuda para as situações de emergência o governo tem recorrido à comunidade internacional, organizações não governamentais e à sociedade civil.



Mapa 1

O Mapa 1 (legenda da mapa a esquerda) apresenta os distritos do país mais afectados por desastres e considerados como prioritários para os programas de gestão das calamidades.

3.2.2 Nos locais visitados pela missão

Nos locais visitados e em contactos feitos pela missão com as autoridades e comunidades locais, as calamidades mais predominantes são as secas ciclicas e alternadas com cheias, e os ciclones. Está bem patente na memória de todos os entrevistados a ocorrência das cheias do ano 2000 com uma dimensão nunca anteriormente vivida.

A degradação ambiental está também patente nas zonas visitadas, com particular incidência a erosão de zonas de acentuado declive, e a sedimentação de alguns cursos de água favorecendo assim o processo de inundação.

Nota-se a ausência de planos de uso e aproveitamento da terra, do mapeamento local das zonas de maior risco de inundação, e é reconhecido a falta de capacidade de prevenção de calamidades, decorrente da ausência de um sistema formal e informal de educação, comunicações e transmissão de mensagens que sejam facilmente apreendidas pelas as comunidades.

Contudo, as recentes cheias que assolaram a bacia do Rio Búzi, obrigou à criação de uma organização local para enfrentar as cheias, envolvendo as autoridades provinciais, distritais e locais, os sectores da educação, saúde, agricultura, e membros da comunidade organizados como activistas da Cruz Vermelha de Moçambique. Esta experiência, porque bastante marcante, deveria ser aproveitada para organizar actividades futuras de prevenção de eventos da mesma natureza.

3.3 Medidas de prevenção de calamidades em curso

Foram constatadas nas áreas visitadas pela missão medidas de prevenção, algumas em curso, outras que foram previstas no passado, que são em seguida sumarizadas.

a) Nas zonas de propensas a inundações, a construção das habitações rurais são feitas sobre uma plataforma de pedra e de argila, enquanto que algumas casas de alvenaria foram construídas sobre pilares ou plataformas de betão elevadas a cerca de 0.50 a 1.00 m do solo (foto 2). As últimas cheias mostraram, que a construção sobre plataforma argilosa não foi suficiente para impedir os danos – apesar de terem sido efectivas noutras inundações de menor dimensão – mas nas construções de alvenaria sobre pilares, os impactos foram de muito menor dimensão. Algumas destas construções serviram de abrigo durante o período de inundação. Óbviamente que existe um factor de custo de construção e capacidade financeira do utilizador a ser considerado neste tipo de análise.

Foto 2

Foto 4

b) No distrito de Búzi, algumas pessoas marcaram o nível atingido das cheias na parede das suas casas, como ponto de referência. Houve também a iniciativa por parte da gestão da barragem de Chicamba Real localizada a montante, no rio Revué, solicitando às autoridades distritais do Búzi que procedesse à marcação dos níveis atingido pelas cheias de 2000 para que sirva de referência para a gestão da barragem e mensagens de aviso para

Foto 3

cheias futuras (foto 3 +4).

c) Na província de Manica, existe uma rotina de limpeza das valas de drenagem e estruturas de passagem da água nas estradas secundárias (foto 5). Isto permite a manutenção das mesmas, mas também um escoamento controlado das águas superficiais, reduzindo os riscos de erosão e de sedimentação dos cursos de água localizados mais abaixo.

Foto 5

d) Tanto em Sofala como em Manica, existe a preocupação das autoridades locais para a necessidade de criar locais de re-assentamento das populações que sejam mais seguros, e menos susceptíveis a inundações. Tem-se contudo verificado uma certa relutância à mudança das populações para esses locais, particularmente dos camponeses, cuja actividade principal e da qual dependem para a sua sobrevivência (agricultura, criação de animais) se localiza nas zonas baixas e húmidas, de solos mais férteis e com garantia de humidade para os períodos secos do ano.

3.4 Grupos vulneráveis nas zonas afectadas pelas calamidades

O grupo mais vulnerável é a população rural, particularmente os camponeses que levam a cabo toda a sua actividade económica e de sobrevivência junto às margens dos rios.

3.5 Resumo do problema central

Face à vulnerabilidade em que se encontram as comunidades rurais em Moçambique perante catástrofes naturais, torna-se de capital importância a criação de órgãos, instrumentos e mecanismos que, com prontidão e eficácia, sejam capazes de prevenir e não somente responder a casos já consumados de