



Análise e avaliação do sistema de gestão de calamidades em Moçambique

Renato Manuel Matusse¹

Airton Bodstein de Barros²

Angela Maria Abreu de Barros³

Resumo

Este artigo apresenta uma análise do Sistema de Gestão de Calamidades em Moçambique, um dos países de língua portuguesa localizado na África Austral. Considerando a influência da colonização portuguesa no sistema administrativo moçambicano, foram analisados os diversos momentos relacionados com o processo de evolução da gestão de calamidades em Moçambique, desde o período colonial até os dias de hoje, aí incluídos os períodos de conflito armado da libertação colonial e da guerra dos 16 anos. Também foram analisadas e consideradas as influências religiosas e culturais (lideranças comunitárias, religiosas e tradicionais) que, mesmo não oficialmente, atuam no sistema de forma acentuada e eficiente. O estudo utilizou a pesquisa documental e bibliográfica, além de entrevistas com diversas autoridades do Governo, Instituto de Gestão de Calamidades, Cruz Vermelha de Moçambique, representantes da autoridade local, membros da Associação dos Médicos Tradicionais de Moçambique entre outros atores direta ou indiretamente envolvidos no Sistema. Palavras-chave: sistema de gestão de calamidades, Moçambique, política pública.

¹ Licenciado em Ciências Policiais pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna - Lisboa (ISCPSI)

Adjunto do Superintendente da Polícia da República de Moçambique
Mestrando em Defesa e Segurança Civil pela Universidade Federal Fluminense
e-mail: renatomatusse@hotmail.com

² Doutor em Química Ambiental pela Universidade de Rennes, França
Professor e Coordenador do Curso de Mestrado em Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal Fluminense
e-mail: airton@defesacivil.uff.br

³ Doutora em Química Ambiental pela Universidade de Rennes, França
Professora do Curso de Mestrado em Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal Fluminense
e-mail: angela@defesacivil.uff.br

Abstract

This paper presents an analysis of the Disaster Management System in Mozambique, one of the Portuguese speaking countries of Southern Africa. Considering the influence of the Portuguese colonization over the Mozambican administrative system, several times related to the process of evolution of the disaster management system in Mozambique were analyzed, since the colonial period until today, including periods of armed conflicts like the colonial liberation and the 16 years war. The Religious and cultural influences (community leaders, religious and traditional) which, although not officially, act over the system sharply and efficiently were also analyzed and taken into account. The study was done by means of archival research and literature, beyond interviews with many government authorities, the Calamity Management Institute, Mozambique Red Cross, local authority representatives, members of the Association of the Traditional Doctors of Mozambique, among other actors directly or indirectly related to the system.

Keywords: disaster management system, Mozambique, public policy.

Introdução

Neste trabalho é elaborada uma análise do sistema de gestão de calamidades na República de Moçambique com o objetivo de melhorar a sua eficácia, tanto nas ações de prevenção quanto de resposta a esses eventos críticos⁴.

Espera-se, desta forma, contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelos organismos da Administração Pública Central, Provincial e Distrital às comunidades no que tange à prevenção e mitigação dos desastres. O trabalho pretende também ir ao encontro aos interesses e objetivos das várias entidades governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, que constituem o Sistema Nacional de Gestão de Calamidades do país.

Pelo menos 70% dos desastres que ocorrem no mundo estão diretamente associados às condições meteorológicas. Em um ambiente de aumento de variações climáticas, Moçambique deverá sofrer mudanças das provisões caudais, da qualidade da água e dos padrões sazonais de precipitação (mudança na intensidade e duração).

⁴ Ressalta-se que, ao longo do texto, os autores procuram manter a originalidade da linguagem moçambicana.



Segundo estudos de Avaliação da Vulnerabilidade das Mudanças Climáticas no Setor de Recursos Hídricos (WILSON, 2007), Moçambique é historicamente o país mais afetado pelos eventos extremos na África Austral, sendo que mais de oito milhões de moçambicanos foram afetados entre as décadas de 80 e 90. Foram registradas 53 calamidades nos últimos 45 anos, o que representa uma média de mais de um desastre por ano.

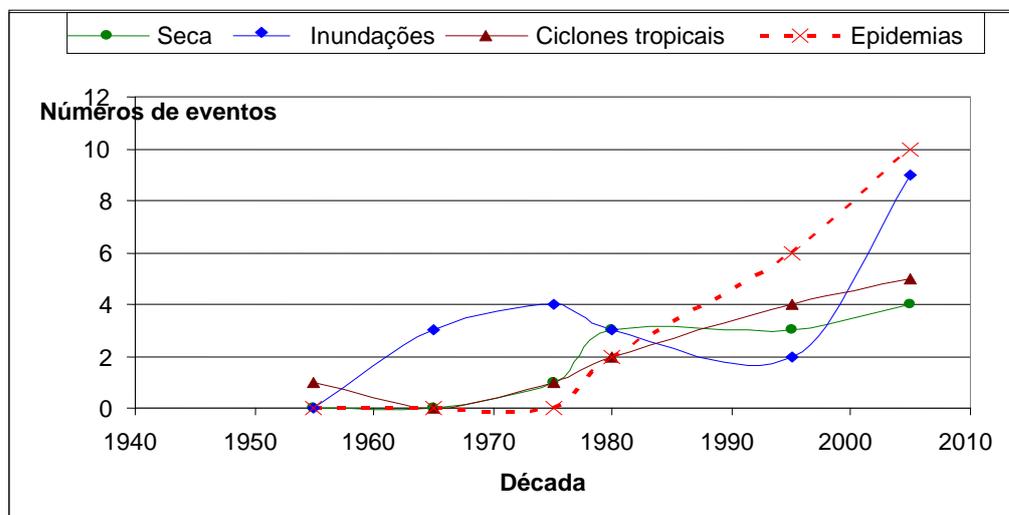
Moçambique tem sido fustigado por inúmeras ocorrências, destacando-se as de origem natural, o que resultou na movimentação sistemática das populações de locais que ofereciam grandes riscos para outros de menor risco. Desse modo, os desastres respondem por uma parte significativa da mobilidade populacional, estabelecendo uma proporção de responsabilidade na ocorrência de desastres ligados à saúde pública, ordenamento urbano e rural, etc.

A localização geográfica do Estado moçambicano constitui um fator fundamental na ocorrência de eventos extremos naturais, dado que se localiza na região de convergência tropical, sendo também a desembocadura dos grandes rios da zona Austral da África. Portanto, na época chuvosa, os rios e bacias moçambicanas representam um grande risco para as populações e para o desenvolvimento do país. Ainda neste contexto, de avaliar o histórico das ocorrências, a costa litoral tem registrado também ciclones e furacões que ceifam vidas humanas e devastam propriedades, enquanto que a zona sul do país tem enfrentado grandes secas devido à influência do clima tropical seco predominante na região.

Mesmo considerando a ação de resposta aos desastres pelo Estado Moçambicano e organismos não governamentais, nacionais e internacionais, bem como os esforços registrados no reassentamento das populações de risco, ainda persiste um grande número de pessoas que vivem sob situação de risco. Deste modo, esforços de melhoria do sistema de gestão de calamidades e a tomada de medidas preventivas são necessários e urgentes, com vistas a reduzir a vulnerabilidade da população moçambicana, principalmente a de baixa renda.

Evolução de calamidades em moçambique (1956 – 2008)

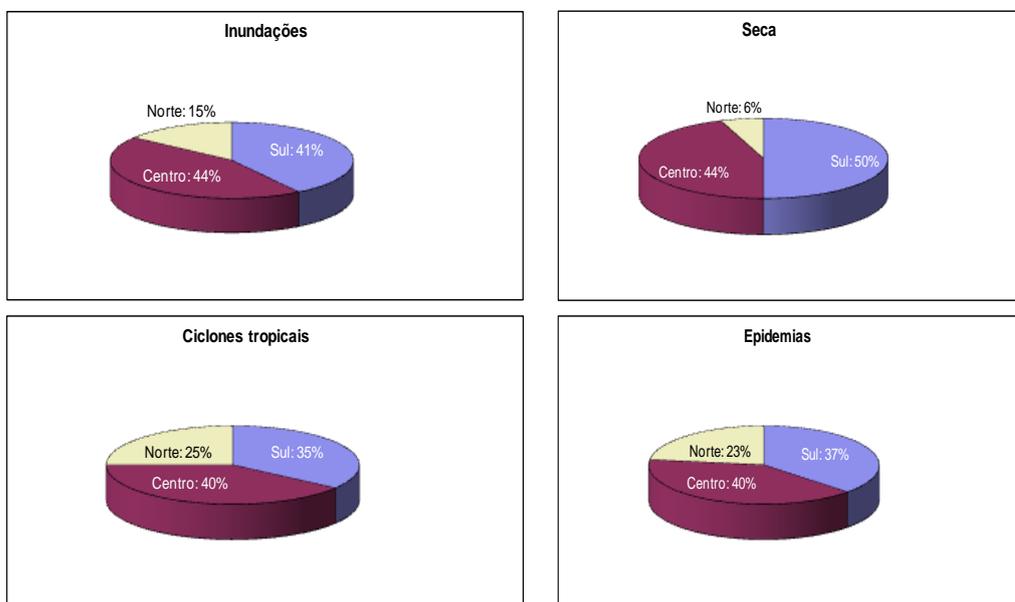
Foi observado um aumento do número de desastres em Moçambique nas últimas três décadas segundo ilustra a figura 1 (INGC, 2009).

Fig 1. Número de desastres em Moçambique, 1956/2008

Fonte: (INGC, 2009).

Moçambique vivenciou um aumento na ocorrência de desastres nas últimas três décadas, como se pode observar na figura 1 (INGC, 2009). As epidemias representadas pela soma da malária, cólera e HIV/SIDA são as que ocorrem com maior frequência no país. Após as ocorrências de inundações, a cólera e a malária são as de maior abundância devido à presença de mosquitos transmissores da malária em zonas húmidas e com água estagnada. O tratamento de água para o consumo das vítimas de inundações ainda não é eficiente, daí a emergência da cólera.

Ainda relacionado com a cólera pode-se afirmar que depois da época chuvosa muitos bairros suburbanos com condições de salubridade precária registram ocorrência desta epidemia. Já a HIV/SIDA não é sazonal o que exige um processo de gestão permanente. A seca é que representa menor frequência de eventos, segundo a figura 1, contudo ela é lenta e devastadora, afetando e matando um grande contingente populacional. A história da seca em Moçambique, principalmente depois da Independência Nacional, está associada à fome, doenças e emigração, respondendo pelo maior número de pessoas afetadas entre os desastres sofridos pela população Moçambicana, particularmente no período da “guerra de 16 anos”; apesar de em 1991/1992 o país ter sofrido uma seca terrível sob efeito do “el Niño”. As secas apresentam baixa ocorrência, mas quando ocorrem afetam e matam muito mais pessoas no país, em termos de números absolutos se comparadas com outros eventos.

Fig 2. Desastres por região de 1956-2008

Fonte: (INGC 2009).

Os gráficos acima ilustram a distribuição de desastres por região¹, sendo que as províncias Centrais são mais propensas a cheias, ciclones e epidemias, seguidas pelas províncias do Sul e do Norte.

A República de Moçambique apesar de ter uma divisão administrativa (província, distritos), também se divide em 3 regiões: Norte, Centro e Sul. Fazem parte da Região Norte as províncias de Cabo Delgado, Niassa e Nampula. As províncias da Zambézia, Tete, Manica e Sofala correspondem à Região Centro. Enquanto que a Região Sul engloba para além das províncias de Inhambane, Gaza, Maputo e Cidade de Maputo. Esta última que é a capital do país com estatuto de província, pode se equiparar administrativa e politicamente com o Distrito Federal – Brasília.

Portanto as populações do centro sofrem mais, pois esta é a região mais populosa do país e é onde se localiza a bacia do Zambeze, com o seu rio internacional do mesmo nome, enquanto que na Região Norte ocorrem poucas secas, daí não haver registos relevantes ligados a este desastre, excetuando-se a sua costa que é frequentemente atingida pelos ciclones.

A região do Sul é mais propensa a secas que as regiões do Centro e Norte, dado que possui o clima de savana, tropical seco. Enquanto nas outras regiões Centro e Norte predomina o clima tropical chuvoso e clima moderado úmido modificado de altitude, respectivamente. Uma estimativa dos impactos dos desastres entre 1956 e 2008 é



apresentada na Tabela 1. As secas afetam o maior número de pessoas. As mortes estão, muitas vezes associadas à fome e doenças nutricionais.

Tabela 1. Resumo dos impactos dos desastres entre 1956 e 2008 (INGC, 2009)

Nº	Tipo de desastre	Nº de Eventos	Total de Mortos	Total de Afetados
1	Seca	10	100.200	16.444.000
2	Inundação	20	1.921	9.039.251
3	Ciclone tropical	13	697	2.997.300
4	Epidemia	18	2.446	314.056
5	Tempestade de vento	5	20	5.100
6	Terremoto	1	4	1.440

Fonte: INGC, 2009.

A ocorrência de desastres de origens variadas (cheias, ciclones, secas, guerra de 16 anos, epidemias, acidentes de transportes de passageiros, incêndios e queimadas, etc.) limitam às populações, o acesso ao bem-estar ou pelo menos aos recursos básicos de sobrevivência agravando deste modo a pobreza a que essas populações estão sujeitas.

Apesar desta realidade, o Governo tem levado a cabo ações de planejamento e mitigação em parceria com a sociedade civil com intuito de avaliar os seus efeitos e incorporar esta componente nos planos de redução da pobreza.

Metodologia

O presente trabalho é um estudo de caso que descreve o Sistema de Gestão de Calamidades em Moçambique, com ênfase na análise e avaliação do processo de gestão dos desastres naturais e humanos, incluindo vários atores governamentais, não governamentais e organismos internacionais. Tratando-se de uma pesquisa qualitativa, descritiva e exploratória buscou-se o aprofundamento do estudo do objeto de pesquisa identificado pelo gerenciamento da prevenção e mitigação das calamidades em Moçambique, desde o período colonial até abril de 2009.



A análise dos dados foi feita de modo indutivo e a metodologia utilizada para obtenção dos dados foi realizada por meio de uma pesquisa documental e bibliográfica, além de informações coletadas *in loco* com diversas autoridades governamentais e especialistas, que integram o sistema de gestão de calamidades de Moçambique. Também foram entrevistadas lideranças comunitárias e cidadãos que atuaram no sistema durante a guerra de 16 anos, bem como aqueles que fizeram parte do Corpo de Salvação Pública no período. Com objetivo de complementar as informações obtidas nas entrevistas, utilizou-se a pesquisa documental constituída por mapas, planos de contingências, documentos de arquivos, documentos de legislação (leis, decretos-lei, decreto-presidencial, decretos, regulamentos), jornais e dados disponibilizados na internet. A pesquisa bibliográfica foi constituída por publicações como artigos científicos, manuais e livros sobre o tema.

Resultados e discussão

Com uma população de 20.366.800 habitantes, a República de Moçambique se localiza na zona de convergência intertropical, e situa-se na desembocadura de alguns rios internacionais. Deste modo há ocorrências de cheias, ciclones, secas e também epidemias, além de graves acidentes de transporte. As ocorrências que apresentamos a seguir constituíram grandes problemas para a população e governo moçambicanos, e influenciaram várias mudanças legislativas, bem como alteração da política e do sistema de resposta às calamidades.

Vale lembrar que os registros de informações sobre desastres, principalmente de origem humana e mista, não se encontram disponíveis de uma forma sistemática, e são quase inexistentes os trabalhos publicados sobre esta matéria. Portanto, iremos dar uma visão geral sobre vários desastres ocorridos em Moçambique, de origens naturais, humanas e mistas, a fim de demonstrar que no país, ocorrem não apenas calamidades de origem natural, mas também aqueles de origem antropogênica, tecnológica e mista, que de alguma forma também tem provocado muitas mortes e feridos no país.

Aliás, Moçambique reconhece que a AIDS, a malária e os acidentes de transporte lideram a causa da mortalidade, ocupando o primeiro, segundo e terceiro lugares, respectivamente. Em seguida, apresentamos alguns desastres e calamidades em



Moçambique ocorridos até julho de 2009. Contudo, a escolha destas ocorrências obedeceu ao critério do impacto socioeconômico, político, cultural e a relevância no desenvolvimento do País.

O poder da autoridade tradicional em Moçambique

As autoridades religiosas e médicos tradicionais em Moçambique desempenham um papel importante no comportamento e modo de viver dos moçambicanos. Muitos crentes vinculam-se no poder dos curandeiros, sacerdotes, sheih (autoridade religiosa islâmica que corresponde aos sacerdotes da igreja católica), o primeiro baseado no poder espiritual e os dois últimos na Bíblia e Alcorão, respectivamente.

Devido ao grande poder que os curandeiros representam para a sociedade moçambicana e conseqüentemente para o sistema de gestão de calamidades, abordaremos neste trabalho a Associação dos Médicos Tradicionais de Moçambique (AMETRAMO), onde eles estão oficialmente vinculados. Segundo António Neto Simango (Neto), presidente da associação distrital de Vilankulos composta de 880 membros, estes se reúnem com freqüência e discutem sobre calamidades, como AIDS e disseminam as decisões e informação às populações e sensibilizam-nas para que abandonem as zonas de risco (perto da praia e ilhas).

Neto tem trabalhado com pessoas locais e oriundas de outros países como África do Sul, Portugal, etc., no que concerne aos problemas sociais e também patrimoniais, desde a recuperação de bens roubados, furtados até indivíduos que pretendem elevar o seu poder aquisitivo. Através de espíritos e bíblia ele acredita que haverá grandes desastres, mas afirmou que consegue evitá-los, por exemplo: “anulando o relâmpago ou defendendo as populações para que não sejam atingidas”.

Para mais informações inerentes a esta agremiação, demos destaque também ao Aurélio Moraes, porta-voz da AMETRAMO e membro do Conselho Científico do Ministério da Ciência e Tecnologia. Moraes afirma não ser fácil saber quantos curandeiros existem em Moçambique, pois além da AMETRAMO, há mais associações, tais como: a “Associação para a Promoção da Medicina Tradicional” (APROMETRA), entre outras ; contudo a sua agremiação tem aproximadamente 12.700



filiados. A maior parte dos curandeiros se localiza na zona rural onde se concentra o elevado número populacional do País.

Esta Associação se organiza em Direção Nacional, Provincial, Cidade/Distrital até em nível da comunidade e, segundo Morais, ela cobre 60% da área da política de saúde no país. Neste contexto, os pacientes procuram neles o tratamento de casos de feitiçaria, em seguida, doenças venéreas, e depois aleatoriamente: tuberculose, asma, purificação (“limpar o corpo”), tirar maus espíritos até acidentes cardiovasculares.

Contudo, salienta que existe uma expectativa de mudança, pois o MCT está mostrando grande interesse na pesquisa e investigação de plantas que são usadas na Medicina Tradicional e tem no seu Conselho Científico um membro da AMETRAMO.

Autoridade religiosa

Em Moçambique existem várias religiões, desde o catolicismo, islamismo e tradicional. Contudo a maioria da população pratica a religião tradicional, traduzida no vínculo entre os mortos e os vivos. Esta maioria acredita na comunicação entre os espíritos e os membros da família, daí que se pode notar a existência de templos em várias famílias moçambicanas, principalmente na zona rural.

A religião tradicional em Moçambique baseia a sua crença em um ser supremo conhecido por ser “todo-poderoso” e onipresente. Ao mesmo tempo esse Deus e criador está distante, portanto usa espíritos dos ancestrais como intermediário. É comum nas comunidades tradicionais da província de Gaza, quando há escassez de chuva, os seus membros se organizarem e efetuarem cerimônias sob direção do líder comunitário e pedir ao “todo-poderoso” pela chuva.

Estes sinais culturais supracitados, aliados à vivência da guerra, etc., são fatores fundamentais que atuam na percepção de risco da população e deste modo reflete no sistema de gestão de calamidades que atua no local. Portanto, é imperioso que os gestores de proteção civil levem em consideração os hábitos e costumes daquela população para que a mensagem tenha aceitação, sem questionamentos, na comunidade.

Isto é apenas para ilustrar e realçar o quanto é importante a cultura de uma sociedade na gestão de calamidades, mas o sistema de gestão de calamidades no país não incorpora, na sua linha de comando, a participação dos líderes comunitários, do representante do governo, do régulo, ou representantes das congregações religiosas.



Conclusões

O Sistema de Gestão de Calamidades evolui em função dos desastres que vem ocorrendo ao longo da história, o que lhe confere uma lógica reativa, embora sinais de pró atividade começam a ser demonstrados.

No período colonial não existia nenhum sistema nacional de gestão de calamidades, e eram as Forças Armadas que atuavam no socorro às populações vítimas de cheias. No período pós-independência pode se registrar que o governo criou as Comissões Nacionais, provinciais e distritais para responderem às cheias de 1977.

Atualmente o sistema está se organizando, com a criação do CENOE, UNAPROC, descentralização regional, provincial e distrital do INGC. E nas cheias de 2008, apesar de terem sido as maiores de todos os tempos na bacia de Zambézia, o sistema geriu o desastre com meios nacionais, previstos no plano de contingência.

O poder cultural é um fato no país e desempenha um papel fundamental na transmissão de comportamento de geração em geração; os líderes religiosos têm legitimidade nas comunidades, perante crentes da respectiva Igreja e têm a capacidade de influenciar os demais.

O sistema de gestão de calamidades é reativo e está mais empenhado na gestão de desastres de origem natural. Os acidentes de origem humana e tecnológica ainda não fazem parte da gestão de calamidades, embora elas constituam uma variável muito importante da mortalidade no país, como por exemplo, aqueles associados aos transportes rodoviários.

O paradigma ainda não abarca todos os atores da sociedade que têm autoridade nas comunidades como as lideranças religiosas e a Associação de Médicos Tradicionais, que tem ascendência e legitimidade dentro das comunidades.

A percepção do risco da população é muito baixa; considerando que Moçambique viveu um grande período da sua história recente em conflito armado, durante a guerra de libertação e a guerra de 16 anos que se seguiu à primeira; este fato contribui bastante para uma redução considerável da percepção de risco da população em períodos de paz.



Há vulnerabilidade para ocorrência de acidentes e incêndios graves. De acordo com os registros de ocorrências freqüentes de acidentes ferroviários, naufrágios em toda a costa litorânea, detonações de explosivos em quartéis, incêndios de grande porte em instituições, postos de combustíveis e viaturas, fica evidenciado o alto grau de vulnerabilidade do país em relação a diversas ameaças, tanto de origem natural, quanto humanas ou mistas.

Referências bibliográficas

- Abdula, Ângela; Taela, Kátia (2005). *Avaliação das capacidades de gestão do risco de desastres*. Maputo, Ministério para a Coordenação da Ação Ambiental (MICOA), p.11-13.
- Coelho, João-Paulo Borges; Littlejohn, Gary Maxwell (2000). *El Niño 1997-1998, The case of the 1997-98*. El Niño, Moçambique.
- INGC (2009). *Estudo sobre o impacto das alterações climáticas no risco de calamidades em Moçambique*. Maputo, p.4-10.
- Matsinhe, Cristiano; Nhamaze, Hélder; Rafael, Rildo (2007). Análise contextual HIV/SIDA, água, saneamento, gestão de desastres, advocacia e mudanças climáticas. Ministério para a Coordenação da Ação Ambiental, Maputo, p.21-17.
- USAID (2002). *Avaliação de impacto: Atividade de doação para o Reassentamento da população*. Maputo, p.38-39.
- Minagri (2004). *Estudo do caso sobre a segurança alimentar e nutricional no processo de desenvolvimento de Moçambique*. Direção Nacional de Agricultura, Secretariado Técnico de Segurança Alimentar – SETSAN, p.10-14.
- RELATÓRIO do IPCC/ONU. *Novos Cenários Climáticos*. Paris, 2007.11p.
- Wilson, Leanne (2007). *Avaliação e vulnerabilidade às mudanças climáticas ao setor de recursos hídricos*. Maputo, p.1-2.
- Micoa (2005). *Avaliação de vulnerabilidades das mudanças climáticas e estratégias adaptação*, Ministério para a Coordenação da Ação Ambiental, Maputo, p5-8.
- Micoa (2007). *Plano de Ação para Prevenção e Controle às Queimadas Descontroladas (2008-2018)*. Maputo, p.3-7.
- USAID (2007). *Aviso Sobre a Segurança Alimentar em Moçambique*, Maputo.



Vaz, Álvaro Carmo (2008). O papel das barragens na mitigação de cheias em Moçambique. In: 5º Congresso Luso-Moçambicano, 2º. Congresso Engenharia de Moçambique, Maputo, p.1-2.