

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DEFESA
E SEGURANÇA CIVIL
CURSO DE MESTRADO EM DEFESA E SEGURANÇA CIVIL**

Renato Manuel Matusse

**ANÁLISE E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO DE
CALAMIDADES EM MOÇAMBIQUE**

Niterói
2009

RENATO MANUEL MATUSSE

**“ANÁLISE E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO DE CALAMIDADES EM
MOÇAMBIQUE”**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Defesa e Segurança Civil. Área de Concentração: **Planejamento e Gestão de Eventos Críticos**. Linha de Pesquisa: **Desastres Humanos**.

Orientador:

Prof Airton Bodstein de Barros

Niterói
2009

RENATO MANUEL MATUSSE

**“ANÁLISE E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO DE CALAMIDADES EM
MOÇAMBIQUE”**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
em Defesa e Segurança Civil da Universidade
Federal Fluminense, como requisito parcial para
obtenção do Grau de Mestre em Defesa e
Segurança Civil. Área de Concentração:
Planejamento e Gestão de Eventos Críticos.
Linha de Pesquisa: **Desastres Humanos.**

Aprovada em 09 de novembro de 2009.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Airton Bodstein de Barros
Universidade Federal Fluminense – UFF (orientador)

Prof. Dr. Carlos Machado de Freitas
Escola Nacional de Saúde Pública - ENSP, FIOCRUZ

Prof^a. Dr^a. Claudine Pereira Dereczynski
Universidade Federal do Rio de Janeiro /
Universidade Federal Fluminense

Sr. Ministro Milton Rondó Filho
Coordenador-Geral de Ações Internacionais
de Combate à fome

O trabalho aqui apresentado foi possível graças a uma bolsa de estudo concedida ao autor pelo Governo Brasileiro, no âmbito do Programa de Trabalho Científico em matéria de Cooperação Científica e Tecnológica firmado entre o Ministério da Ciência e Tecnologia de Moçambique (MCT-MZ) e o Ministério da Ciência e Tecnologia do Brasil (MCT-BR).

Este Programa, criado em 10 de Outubro de 2007 é administrado em conjunto pelas partes e executado no Brasil pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

O programa tem por objetivo possibilitar aos cidadãos moçambicanos realizarem seus estudos em Instituições de Ensino Superior brasileiras para aprimorar os seus conhecimentos e experiências na expectativa de contribuírem para o desenvolvimento socioeconômico do país, bem como para maior interação com o Brasil.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais MANUEL MATUSSE *in memoriam* e ANGELINA MANJATE, à minha esposa ANGELA NUVUNGA, à minha filha CHENÉSIA GUILHERMINA RENATO MANUEL MATUSSE, aos meus irmãos e famílias MATUSSE e NUVUNGA.

Uma dedicação especial vai aos que, dia após dia lutam e sofrem influência dos desastres naturais, humanos e mistos, e a todos que dedicam o seu conhecimento para a melhoria de prestação de serviço, com vista à prevenção e mitigação de desastres no Mundo e em particular em Moçambique.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa e família que souberam confiar, acreditar e suportar a minha ausência por longo período e pelo carinho e apoio incondicional sempre disponibilizado.

Aos Professores Doutores Luís Covane e Mateus Katupha por terem me confiado a prosseguir com o programa de mestrado concedendo as cartas de aceitação.

Ao Professor Doutor Airton Bodstein de Barros, pela orientação, críticas e sugestões na elaboração da presente dissertação.

Manifesto o meu agradecimento ao Senhor Ministro do Interior pela sensibilidade e aposta depositada, ao autorizar-me a saída para o exterior com vista a colher mais conhecimento científico em área que preocupa o Estado e Governo Moçambicanos. De igual modo decido ao Senhor Ministro da Ciência e Tecnologia Prof. Doutor Engº. Venâncio Massinga que deu a devida ciência, em todos os domínios para que este trabalho tivesse lugar.

Meu especial agradecimento ao Governo Moçambicano e aos atores do Sistema de Gestão de Calamidades que colaboraram categoricamente para que as entrevistas tivessem lugar.

Ao Senhor Diretor Geral do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades Engº. João Ribeiro, por todo o apoio recebido o qual foi fundamental para o sucesso deste projeto.

Ao Senhor Chefe do Estado Maior General da Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM), General Macaringue e ao Coronel Massavanhane, pela digna consideração e colaboração manifestada, para que colhesse dados e realizasse entrevistas junto às FADM.

Ao General Zandamela da Marinha de Guerra e Coronel Dimas Coordenador da Unidade de Proteção Civil pela disponibilidade para concessão de entrevistas e informação pertinente.

Ao Senhor Diretor da Ordem e segurança Pública da Polícia da República de Moçambique pela colaboração através da concessão de entrevista.

Ao Senhor Diretor, Vice-Diretor e o Inspetor Estevão Mahumane do Serviço Nacional de Salvação Pública pela colaboração na prestação de informação e entrevistas.

Ao Senhor Assessor do Ministro da Administração Estatal, Dr. Silvano Langa, pela informação e legislação concedida.

A todos os funcionários do INGC (Gabinete do Diretor-geral, Gabinete de Coordenação, CENOE e UNAPROC) pela simpatia e alta colaboração prestada no período em que estive naquela instituição, efetuando pesquisas.

Ao Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério do Interior e em especial o Comando Geral da Polícia que contribuíram para que o autor prosseguisse com os estudos de Mestrado no Brasil.

A todos os funcionários do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Ministério da Defesa Nacional pela colaboração prestada.

Aos Senhores Líderes Comunitários e da Associação dos Médicos Tradicionais (AMETRAMO) pelo tempo disponibilizado para a concessão de entrevistas.

À Dra. Oldivanda Bacar, pela prestação na localização e envio da legislação.

Aos funcionários da coordenação do Mestrado em Defesa e Segurança Civil, e a todos os funcionários da Biblioteca da Universidade Federal Fluminense pela disponibilidade e apoio prestado na biblioteca, durante as minhas consultas bibliográficas.

A todos os docentes do Mestrado em Defesa e Segurança Civil que de maneira sábia transmitiram os seus conhecimentos

À Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro e do Município de Italva que conseguiram conduzir meu estágio naqueles órgãos tendo me transmitido a experiência da Cidade do Rio de Janeiro, do Instituto Tecnológico da Defesa Civil e da realidade dos Municípios do interior do Estado, onde ocorrem freqüentemente cheias, enchentes, enxurradas e deslizamentos de massas (Italva, Itaperuna e Bom Jesus de Itabapoana e Bom Jesus do Norte).

Aos colegas do curso e todos os alunos e funcionários da UFF em geral, por me terem acolhido e enquadrado de maneira excelente durante a minha permanência no Brasil.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho.

Bem haja!

RESUMO

Esta dissertação se propõe a fazer um estudo de caso sobre a gestão de calamidades em Moçambique, desde o período colonial até 2009, tendo como objetivo principal a melhoria na qualidade do Sistema atual. A partir de um melhor conhecimento sobre as causas dos desastres que afetam este país da África Austral, confrontadas com as estruturas de resposta utilizadas, foi possível apresentar algumas conclusões e sugestões para um aumento da eficácia do Sistema como um todo. Considerando a influência europeia e, mais especificamente, da colonização portuguesa no sistema administrativo moçambicano, foram analisados os diversos momentos relacionados com o processo de evolução da gestão de calamidades em Moçambique, começando por um histórico da proteção civil na Europa, em Portugal e finalmente em Moçambique, aí incluídos os períodos de conflito armado da libertação colonial e da guerra dos 16 anos. Para efeito de informação, o Sistema Nacional de Defesa Civil brasileiro foi incluído nos anexos deste trabalho. 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. Deste estudo podem-se tirar algumas conclusões que evidenciam que o sistema de gestão de calamidades em Moçambique é reativo e que está mais focado na gestão de desastres de origem natural. A percepção de risco da população é baixa e existe acentuada vulnerabilidade para ocorrência de acidentes e incêndios de alta gravidade.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema de Gestão de Calamidades, Moçambique, Análise

ABSTRACT

This thesis proposes to do a case study on disaster management in Mozambique, since the colonial period until 2009 with the main objective, improving the quality of the current system. From a better understanding of the causes of disasters that affect this country of Southern Africa, confronted with the response of used structures, it was possible to offer some conclusions and suggestions for increasing the efficiency of the system as a whole. Considering the European influence and, more specifically, the Portuguese colonization in the Mozambican administrative system, there were analyzed several times in connection with the process of evolution of disaster management in Mozambique, beginning with a history of civil protection in Europe, Portugal and finally in Mozambique, including the periods of armed conflict and of the colonial liberation war of 16 years. For purposes of information, the National System of Civil Defense Brazil was included in the annexes of this work. Also, were evaluated and considered the influences of religious and cultural (community leaders, religious and traditional) that, although not officially, work in the system sharply and efficiently. The study used archival research and literature, and interviews with various members of the Government Office for Disaster Management, Mozambique Red Cross, local authority representatives, members of the Association of Traditional Doctors of Mozambique and other actors directly or indirectly involved in system. From this study one can draw some conclusions that show that the system of disaster management in Mozambique is reactive and is more focused on management of natural disasters. Risk perception of the population is low and there is marked vulnerability to accidents and fires of high severity.

KEY WORDS: System Management Disaster, Mozambique, Analyze

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	19
1.1 CONHECIMENTO DO PROBLEMA.....	20
1.2 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA.....	21
1.3 OBJETIVOS	23
1.3.1 Objetivo Geral	23
1.3.2 Objetivos Específicos.....	23
1.4 Hipóteses	23
 CAPÍTULO 2 – HISTÓRICO DA PROTEÇÃO CIVIL NO MUNDO	25
2.1. A PROTEÇÃO CIVIL EM PORTUGAL.....	25
2.2. A ORIGEM DA GESTÃO DE CALAMIDADES EM MOÇAMBIQUE	30
2.3 EVOLUÇÃO DA GESTÃO DE CALAMIDADES	32
2.4 EVOLUÇÃO DA GESTÃO DE CALAMIDADES EM MOÇAMBIQUE (1956-2005)	33
2.5 EVOLUÇÃO DE CALAMIDADES EM MOÇAMBIQUE (1956 – 2005)	36
 CAPÍTULO 3 – ABORDAGEM SOBRE A GESTÃO DE CALAMIDADES EM MOÇAMBIQUE	39
3.1 A POLÍTICA NACIONAL DE CALAMIDADES.....	39
3.2 SISTEMA DE GESTÃO DE CALAMIDADES EM MOÇAMBIQUE.....	41
3.3 PAPEL DE ALGUNS ATORES ENVOLVIDOS.....	42
3.3.1 Ministério da Administração Estatal (MAE).....	42
3.3.2 Instituto Nacional de Meteorologia (INAM).....	42
3.3.3 Entidades da Aeronáutica Civil.....	42

3.3. 4	Ministério da Defesa Nacional (MDN)	43
3.3.5	Ministério de Obras Públicas e Habitação (MOPH)	43
3.3.6	Ministério da Agricultura (MINAGRI)	44
3.3.7	Ministério da Saúde (MISAU)	46
3.3.8	Ministério da Energia (ME)	47
3.3.9	Ministério para a Coordenação da Ação Ambiental (MICOA)	48
3.3.10	Administração Nacional de Estradas (ANE)	48

CAPÍTULO 4 – ALGUNS ELEMENTOS QUE INCIDEM NA COORDENAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO DE CALAMIDADES EM MOÇAMBIQUE.....50

4.1	O INSTITUTO DE GESTÃO DE CALAMIDADES (INGC)	50
4.1.1	Direções do INGC	50
4.1.2	Direções Regionais do INGC	51
4.1.2.1	Delegações Provinciais.....	52
4.1.2.2	Centros de Recursos e de Uso Múltiplo (CERUM's)	52
4.1.3.	Centro Nacional de Operações Especiais (CENOE)	53
4.1.3.1	Declaração de alerta.....	54
4.1.3.2	Planos de contingência	56
4.2	O PAPEL DA DIVISÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NA GESTÃO CALAMIDADES, EM MOÇAMBIQUE	57
4.3	ALGUNS ELEMENTOS CULTURAIS DE MOÇAMBIQUE	61
4.4	CONTEXTO HISTÓRICO	62

CAPÍTULO 5 – METODOLOGIA.....64

5.1	FONTES DE DADOS	64
5.2	MONITORAÇÃO DOS DESASTRES	65
5.3	PROCESSAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS DE CALAMIDADES	66

CAPÍTULO 6 – RESULTADOS E DISCUSSÃO	67
6.1 COMPORTAMENTO DOS DESASTRES EM MOÇAMBIQUE	68
6.1.1. Alguns desastres relevantes registrados em Moçambique	68
6.1.1.1 As secas históricas depois da independência	71
6.1.1.2 Gestão de Cheias em Moçambique	70
6.1.1.2.1 As cheias que contribuíram para evolução do sistema de gestão de calamidade.	74
6.1.1.2.2 Cheias de 1977	74
6.1.1.2.3 Cheias de 2000	75
6.1.1.2.4 Cheias de 2008	76
6.1.1.3 Gestão de ciclones em Moçambique	78
6.1.1.3.1 Ciclone “Flavio”	82
6.1.1.4 Sismo em Machaze	85
6.1.1.5 Queimadas	88
6.1.1.6 Incêndios	89
6.1.1.7 Explosões de engenhos militares	90
6.1.1.8 Acidentes de transportes	93
6.1.1.9 Produtos perigosos	94
6.1.1.10 Epidemias	95
6.2 PRINCIPAIS FASES DA EVOLUÇÃO DA GESTÃO DE CALAMIDADES EM MOÇAMBIQUE	96
6.2.1 Período colonial	96
6.2.2 Período pós-independência	97
6.2.3 Período de conflito armado	98
6.2.4 Período pós-Acordo Geral de Paz	101
6.3 OS ASPECTOS CULTURAIS E O SISTEMA DE GESTÃO DE CALAMIDADES	103
6.3.1 O poder da autoridade tradicional em Moçambique	104
6.3.2 Autoridade religiosa	106

6.4	Entrevistas realizadas junto a alguns atores do Sistema durante o trabalho de campo realizado em Abril-Maio/2009	109
6.4.1	Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC)	110
6.4.2	Ministério do Interior (MINT)	110
6.4.3	Ministério do Interior (MDN)	111
6.4.4	Instituto Nacional de Meteorologia (INAM)	111
6.4.5	Cruz Vermelha de Moçambique (CVM)	112
6.4.6	Palestra no Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)	112
6.5	O poder Autárquico	113
6.6	A gestão de calamidades na Escola	113
 CAPÍTULO 7 – CONCLUSÕES E SUGESTÕES		115
7.1	CONCLUSÕES	115
7.2	SUGESTÕES	120
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS		122

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Número desastres naturais ocorridos em Moçambique, 2008.....	36
Figura 2 – Desastres naturais por região em Moçambique (1956 – 2008), 2008	37
Figura 3 – Organograma de Gestão de Calamidades	49
Figura 4 – Divisão Administrativa da República de Moçambique, 2009	58
Figura 5 – Zonas mais vulneráveis a secas em Moçambique, 2009	70
Figura 6 – Zonas mais vulneráveis a cheias em Moçambique, 2009	72
Figura 7 – Zonas mais vulneráveis a ciclones em Moçambique, 2009	79
Figura 8 – Mapa da África com Madagascar, que protege Moçambique de alguns ciclones	80
Figura 9 – Efeito do sismo no Distrito de Machaze, província de Manica, 2006	86
Figura 10 – Explosões no Paiol de Malhazine, 23 de Março de 2007	87
Figura 11 – Explosões no Quartel de Malhazine, arredores da cidade de Maputo	92

LISTA DE QUADROS E TABELAS

QUADRO 1: Cheias e áreas afetadas (1977 – 2008)	73
QUADRO 2: Ciclones e os seus impactos em Moçambique (1984 – 2008), 2008	81
TABELA 1 – Resumo de impactos dos desastres naturais (1956 -2008), 2008	38
TABELA 2 - Focos de queimadas em Moçambique (Junho - Setembro em 2006).....	88

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

UFF – Universidade Federal Fluminense

IPCC – Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas

ONU – Organização das Nações Unidas

SADC – Southern Africa Development Community

HIV/SIDA – Vírus da Imunodeficiência Humana/Síndrome de Imunodeficiência Adquirida

CCPCCN – Conselho Coordenador de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais

DPCCN – Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais

INGC – Instituto Nacional de Gestão de Calamidades

CENOE – Centro Nacional de Operações de Emergência

CICV – Comité Internacional da Cruz Vermelha

USP – Universidade de São Paulo

FPLM – Forças Populares de Libertação de Moçambique

CNPCC – Conselho Nacional de Prevenção e Combate às Calamidades

PDPMC – Plano Diretor para a Prevenção e Mitigação de Calamidades

PARPA – Plano de Ação para Redução da Pobreza Absoluta

CTGCN – Conselho Técnico de Gestão de Calamidades Naturais

CCGN Conselho Coordenador de Gestão de Calamidades Naturais

MAE – Ministério da Administração Estatal

INAM – Instituto Nacional de Meteorologia

MDN – Ministério da Defesa Nacional

MOPH – Ministério de Obras Públicas e Habitação

MINAGRI – Ministério da Agricultura

MISAU – Ministério da Saúde

MICOA – Ministério para Coordenação da Ação Ambiental

ANE – Administração Nacional de Estradas

UNAPROC – Unidade Nacional de Proteção Civil

FADM – Forças Armadas de Defesa de Moçambique
FDS – Forças de Defesa e Segurança
DPM – Direção de Prevenção e Mitigação
DARIDAS – Direção de Desenvolvimento de Zonas Áridas e Semi-áridas
DARH – Direção de Administração e Recursos Humanos
GC – Gabinete de Coordenação
GACOR – Gabinete de Coordenação de Recursos
CERUM's – Centro de Recursos e Uso Múltiplo
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
AIDS – Acquired Immunodeficiency Syndrome
AMETRAMO – Associação dos Médicos Tradicionais de Moçambique
PROMETRA – Associação de Promoção da Medicina Tradicional
AVC – Acidente Cardiovascular
CRM – Constituição da República de Moçambique
LOLE – Lei sobre os Órgãos Locais do Estado
FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique
DRS-INGC – Direção Regional Sul do Instituto Nacional de Gestão de calamidades
DRC-INGC – Direção Regional Centro do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades
DRN-INGC – Direção Regional Norte do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades
EN1 – Estrada Nacional nº1
AGP – Acordo Geral de Paz
SINDEC – Sistema Nacional de Defesa Civil
EUA – Estados Unidos de América
USAID – Agência dos Estados Unidos para Desenvolvimento Internacional
OCHA – Gabinete de Coordenação das Nações Unidas para questões Humanitárias
ONU – Organização das Nações Unidas
PMA – Programa Mundial de Alimentação
EDM – Eletricidade de Moçambique
ENMO – Electrical and Nuclear Molecular Orbital
TDF – Telefonia Sem Fio
OMS – Organização Mundial da Saúde

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para Infância

PRM – Polícia da República de Moçambique

PROAGRI – Programa Nacional do Desenvolvimento Agrário

MOZAL – Mozambique Alumínio

AIM – Agência de Informação de Moçambique

CV – Cruz Vermelha de Moçambique

RENAMO – Resistência Nacional de Moçambique

CCM – Conselho Cristão de Moçambique

MINEC – Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação

Mint – Ministério do Interior

DOSP – Direção da Ordem e Segurança Pública

CEGR – Centro de Excelência para Investigação Aplicada e Ensino de Geociências Ambientais e Avaliação de Riscos

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SNSP – Serviço Nacional de Salvação Pública

FUNCAP – Fundo Especial para Calamidades Públicas

GEACAP – Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas

CENAD – Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres

CONDEC – Conselho Nacional de Defesa Civil

CORDEC – Coordenadorias Regionais de Defesa Civil CEDEC – Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil

COMDEC – coordenadorias Municipais de Defesa Civil

O&M – Organização e Métodos

CCQs - Círculos de Controle de Qualidade

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

ANEXOS

ANEXO 1– Localização Geográfica da República de Moçambique	127
ANEXO 2 – O Relevo de Moçambique	129
ANEXO 3 – Defesa Civil no Brasil	131
ANEXO 4 – Definições	135
ANEXO 5 – Classificação das Calamidades	148

CAPÍTULO 1

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 críticos.

A escolha da República de Moçambique como estudo de caso prende-se ao fato de ser este o país de origem do autor e para o qual 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 de 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. Aliás, de acordo com projeções do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC, 2007), as mudanças climáticas contínuas resultarão em um aumento da frequência e intensidade dos meteoros extremos. 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).

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,¹ sendo que mais de oito milhões de moçambicanos foram afetados entre as décadas de 80 e 90. Foram registradas 53

¹ São países da África Austral: República da África do Sul, Angola, Botswana, Lesotho, Madagascar, Maurícia, Moçambique, Swazilândia, Namíbia, Zimbabwe. Estes países e ainda a República Democrática do Congo, a República Unida da Tanzânia e as Seychelles, que são geralmente considerados parte da África Oriental, formam a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (ou SADC, do seu nome inglês, “Southern África Development Community). Informação obtida na Web. disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Comunidade para o Desenvolvimento da %C3%81frica Austral](http://pt.wikipedia.org/wiki/Comunidade_para_o_Developolvimento_da_%C3%81frica_Austral). Acesso em: 15/09/2009).

calamidades nos últimos 45 anos, o que representa uma média de mais de um desastre por ano.

1.1 CONHECIMENTO DO PROBLEMA

Nos dias atuais, em virtude do crescimento acentuado do número de desastres nas principais bacias hidrográficas, cujas áreas apresentam grande densidade populacional, o poder público e a população em geral vêm enfrentando um aumento considerável de desastres, ocasionando muitas vítimas humanas e destruição de bens patrimoniais, públicos e privados, culturais e ambientais.

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 lugar de 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 têm registrado também ciclones, furacões que ceifam vidas humanas e devastam propriedades, enquanto que a zona sul do país tem enfrentado seca 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. Com isso, esforços de melhoria do sistema de gestão de calamidades e a tomada de medidas preventivas são necessários e

urgentes, com vistas a reduzir a situação de risco da população moçambicana, principalmente de baixa renda.

1.2 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

Levando em consideração que ações de desestímulo à ocupação de áreas de risco ainda não encontraram o devido apoio na sociedade em geral - por um lado pela falta da percepção do risco e por outro pela relevância da defesa de hábitos e costumes -, os efeitos desastrosos têm sido, infelizmente, um fator de desenvolvimento desequilibrado de Moçambique. Alia-se a estes fatores, a falta de recursos econômicos para que as populações vivam em locais seguros.

O estudo do Sistema de Gestão de Calamidades na perspectiva daquele que o percebe, no contexto de desastres, é fundamental, pois no país ainda não existe pesquisa focada no estudo e análise do sistema. Deste modo, este tipo de estudo torna-se relevante na medida em que o sistema influencia a vida social e o grau de percepção de risco das populações do país.

Esta dissertação vai, por um lado, reportar alguns desastres relevantes registrados que influenciaram na melhoria do sistema e, por outro, servirá de mais um subsídio para a contribuição da melhoria do Sistema Nacional de Gestão de Calamidades no país. Buscar-se-á também contribuir como um elemento incentivador para as instituições responsáveis pelo gerenciamento de desastres em Moçambique quanto ao seu processo de avaliação e tomada de decisões, bem como tornar este trabalho o ponto impulsionador para a produção de pesquisas sobre a gestão do sistema de calamidades no país, incutindo neste o culto da gestão de risco de desastres a partir de várias origens.

Em Moçambique, estudos sobre desastres ainda se mostram incipientes ou mesmo inexistentes, pois mesmo os raros trabalhos que existem versam sobre desastres naturais. São artigos que abordam algumas matérias de origem meteorológica, de mudanças climáticas, de escassez ou abundância de águas, como é o caso dos artigos “Avaliação da Vulnerabilidade das Mudanças Climáticas e Estratégicas de Adaptação, Maputo, 2005” e “Avaliação das Capacidades de Gestão do Risco de Desastres, Maputo, 2005”, ambos do

Ministério para Coordenação da Ação Ambiental e a Avaliação e Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas no Setor de Recursos Hídricos, este do Ministério da Agricultura. Pode-se encontrar também um artigo que trata da “Análise Contextual sobre HIV/SIDA, Água, Saneamento, Gestão de Desastres, Advocacia e Mudanças Climáticas. (Maputo, 2007).

Existe uma variada legislação que reflete as metamorfoses que o Sistema sofreu até hoje, desde o Decreto Presidencial nº. 44/80 de 3 de setembro, que criou o Conselho Coordenador de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais (CCPCCN) e o Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais (DPCCN). Segue com a Resolução nº 18/99, de 10 de junho, que aprovou a Política Nacional de Gestão de Calamidades; o Decreto nº. 38/99, de 10 de junho, que criou o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC); o Decreto nº. 52/2007, de 27 de novembro – o Estatuto Orgânico do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades; o Decreto nº 29/2009, de 3 de julho, que introduziu alterações no Estatuto Orgânico do INGC; o Plano Diretor para a Prevenção e Mitigação de Calamidades Naturais, aprovado pelo Conselho de Ministros; o Regulamento do Centro de Operações de Emergência (CENOE), também aprovado pelo Conselho de Ministros em outubro de 2006; a Lei nº 8/2003 de 19 de maio, que versa sobre os Órgãos Locais do Estado; a Constituição da República e as leis nº 10/97 de 31 de maio e nº 6/2007 de 9 de fevereiro, que criou os Municípios da Cidade.

Aliados a este quadro jurídico supracitado existem os planos de contingência no INGC e variada documentação, a partir dos relatórios até os planos em que o Sistema de Gestão de Calamidades se assenta.

Ainda neste contexto, foram consultadas diversas publicações estrangeiras, tais como a Política e Sistema Nacional de Proteção Civil e o ordenamento jurídico e funcional de Proteção Civil, em Portugal; a Política e Sistema Nacional de Defesa Civil no Brasil; Manuais de Desastres e Planejamento de Defesa Civil no Brasil e vários artigos tais como “Segurança Global da População”(CASTRO, 2007). Para o enquadramento sócio-cultural, institucional e administrativo do sistema foram revistas diversas obras que abordam as áreas citadas na bibliografia.

Esta consulta possibilitou o entendimento referente às diversas abordagens de sistemas sobre a matéria em apreço, dado que os contextos em que os sistemas estão inseridos são diferentes e obedecem a conjunturas sócio-políticas, culturais, científicas e econômicas específicas.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar o Sistema de Gestão de Calamidades em Moçambique com vistas a apresentar sugestões que possam provocar uma melhoria na qualidade de atuação do Sistema.

1.3.2 Objetivos Específicos

- I. Identificar os tipos de desastres que ocorrem em Moçambique e quais são considerados os de maior prioridade na gestão;
- II. Analisar a forma de organização da proteção civil em Moçambique desde o período colonial, passando pelo período de guerra até os dias de hoje;
- III. Abordar a importância cultural para o paradigma de gestão de calamidades em Moçambique.

1.4. HIPÓTESES

- I O sistema de Gestão de Calamidades em Moçambique é reativo.
- II. O sistema está mais empenhado na gestão de desastres de origem natural.
- III. O sistema ainda é embrionário e não dispõe de informação eficaz para estudos de eventos que provocam calamidades no país.
- IV. O paradigma ainda não abarca todos os atores da sociedade que têm autoridade nas comunidades.
- V. A percepção de risco da população é baixa.

VI. Há vulnerabilidade para ocorrência de acidentes graves.

Com vistas a proporcionar um melhor entendimento da funcionalidade do Sistema de Gestão de Calamidades na República de Moçambique, será apresentado no capítulo II, um breve histórico da criação da Proteção Civil no mundo e, particularmente, seu funcionamento em Portugal, uma vez que em função do processo colonial, este país exerceu forte influência na lógica administrativa e cultural de Moçambique e, por consequência, no seu Sistema de Defesa Civil.

CAPÍTULO 2

HISTÓRICO DA PROTEÇÃO CIVIL

2. 1 A PROTEÇÃO CIVIL NO MUNDO

Torna-se importante abordar o histórico da proteção civil para melhor enquadramento do sistema de gestão e os seus respectivos estágios na República de Moçambique.

A República de Moçambique, designada de “Província Ultramarina de Moçambique”, por ser uma colônia portuguesa, teve como formato de gestão o mesmo da administração portuguesa da metrópole. Porém, em matéria de proteção civil na então colônia, não se pode dizer o mesmo, dado que até a independência não existia este sistema. Desta forma, a relevância da abordagem do histórico de proteção civil na Europa, Portugal e Moçambique, devido a esses laços supracitados, encontra-se na influência da colonização portuguesa. Em relação à República Federativa do Brasil, a sua abordagem é fundamental, eis que o presente trabalho foi elaborado neste país, sendo, ainda, o local aonde o autor vem realizando estudos no âmbito da cooperação científica entre os dois países. Cabe salientar que o histórico da Defesa Civil do Brasil encontra-se no anexo 3, do presente trabalho.

A Proteção Civil não é uma atividade de hoje, remontando fundamentalmente à década de 1940 e teve como epicentro a Europa. Aliás, foi ao final da Segunda Guerra Mundial que, efetivamente, a Inglaterra e posteriormente outros países, começaram a organizar sistemas de proteção civil de forma efetiva (LIMA, 2006).

A proteção Civil foi instituída com termo e personalidade no Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949, relativo à Proteção das Vítimas dos

Conflitos Armados Internacionais², desde que os hospitais e as zonas de segurança foram incorporados no Direito Positivo (*jus in civitate positum*).

Em 1870, durante a Guerra Franco-Prussiana, Henry Dunant, fundador da Cruz Vermelha (1863), sugeriu que certas cidades deveriam ser consideradas neutras e que os membros feridos das forças armadas seriam protegidos nessas localidades. Esta sua proposta surgiu após o sofrimento que se vivia nas frentes de combate, notadamente na Batalha de Solferino, em 1859, onde organizou um serviço de primeiros socorros. Após a batalha, Henry Dunant publicou o livro “Un Souvenir de Solferino” onde defende a organização de grupos nacionais de ajuda a feridos de guerra com a criação de uma organização internacional que permitisse socorrer e apoiar as vítimas de cenários de guerra (Dicionário de Direitos Humanos: Cruz Vermelha)³. Surgiu assim, pela primeira vez, o conceito de apoio organizado sob a égide de uma organização internacional para a proteção das populações. O propósito inicial seria que as forças beligerantes criassem e reconhecessem “locais hospitais”⁴ e zonas de segurança para feridos e doentes das forças armadas. O propósito não foi conseguido em função do rápido desenvolvimento dos eventos militares.

Durante a Comuna de Paris de 1871, Dunant ensaiou, mais uma vez em vão, definir locais para os refugiados da população civil de Paris. Nasceu aqui a idéia da existência de zonas de segurança. Em 1929, o General cirurgião Georges Saint-Paul arquitetou um plano para estabelecimento de locais para abrigo de refugiados, alargando-se o conceito previamente dedicado aos doentes e feridos das forças armadas a civis doentes e outras categorias de civis cujas debilidades lhes permitissem abrigo junto aos doentes (crianças, idosos, etc.). Em Paris, no ano de 1931, O General Caint-Paul fundou a “Association Internationale des Lieux de Genève”, com o propósito de publicar o plano e encorajar a sua realização (Dicionário de Direitos Humanos: Cruz Vermelha).

Em 1934, uma comissão de médicos e especialistas em Direito, reuniu-se em Mônaco onde deram forma ao primeiro esboço de uma Convenção que integrava o respeito pela vida humana em tempo de guerra. Este documento, conhecido como “Monaco Draft”

²Informação obtida na Web. disponível em:

http://www.forumsnlp.org/index.php?option=com_content&view=article&id=119&Itemid=150. Acesso em 28 de Agosto de 2009.

³ Informação obtida na página web. Disponível em: <http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-index.php?page=Cruz+vermelha>. Acesso em: 28 de Agosto de 2009.

⁴ Henry Dunant designou de “Locais Hospitais” aos postos de saúde construídos próximos dos quartéis em período da guerra, para assistência aos feridos e doentes militares e civis vítimas do conflito armado.

continha importantes conceitos em relação a Zonas Hospitais de Segurança. O Governo belga, que contemplou encetar uma Conferência Diplomática para adoção do esboço, recuou mais tarde nas suas intenções. Os textos de Mônaco foram posteriormente entregues ao Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV).

Em 1936, o CICV, que se debruçou sobre o assunto, convocou uma Comissão de Sábios nomeada pelas Sociedades da Cruz Vermelha Nacionais e pelo Comitê Permanente do Congresso de Medicina Militar e Farmácia. A comissão considerou que se poderiam alcançar alguns avanços, pelo menos no que dissesse respeito às “zonas hospitais”, focando, contudo que a participação dos especialistas militares seria essencial para obter um trabalho com sucesso.

O CICV alinhou um novo esboço da Convenção, propondo que uma comissão de especialistas militares em leis internacionais deveria ser constituída. Com base em todos os documentos elaborados, a comissão concebeu um projeto preliminar da convenção, conhecido como “1938 Draft”, para a criação de “Zonas Hospitais e de Segurança” em tempo de guerra.

Este projeto preliminar, em conjunto com um relatório do CICV, foi comunicado a todos os Estados, pelo governo suíço. A intenção era a criação de uma base de trabalho para uma conferência governamental, que se previa ocorrer no início de 1940, para rever e estender as convenções de Genebra. Contudo a conferência foi adiada em consequência do início da 2ª Guerra Mundial.

No decorrer da 2ª Guerra Mundial, o CICV propôs por várias ocasiões que os poderes beligerantes deveriam concluir os acordos para estabelecimento de “hospitais e zonas de segurança”. Os textos do “1938 Draft” forneceriam a base constituinte dos acordos estendidos, por analogia, às “zonas de segurança”, a certas categorias da população.

O fato de zonas neutras terem sido estabelecidas com sucesso em Madri, em 1936 e em Xangai, em 1937, foi o corajoso precedente. Contudo, ainda que os estados respondessem favoravelmente em princípio, nenhum atuou com base nas propostas. Independentemente das negociações de natureza geral, a Cruz Vermelha foi informada que durante este período, alguns países, de forma mais ou menos privada, instalaram “hospitais ou zonas de segurança” (e.g. em Siena, Bolonha, Imola, Constância, Tsanso e Xangai). Contudo nenhuma ação oficial se seguiu por parte dos governos beligerantes no desenvolvimento das propostas, continuando a tratar do tema com grandes reservas.

O CICV considerou o “1938 Draft” como base para trabalhos preparatórios levados a cabo em 1945, conectando-os com a revisão e extensão das Convenções de Genebra, alargando o seu raio de ação a certas categorias de civis.

A Conferência do Painel de Especialistas Governamentais de 1947 acordou com a possibilidade de as Convenções de Genebra estabelecerem lugares de refúgio, cujo reconhecimento pelas forças inimigas, dependeria da conclusão de acordos especiais.

Aproximadamente pelo mesmo período (1948), o CICV conseguiu estabelecer e administrar locais de refúgio em Jerusalém. A experiência encorajou que se propusesse, para inclusão na Convenção, a provisão que permitiria aos poderes em conflito, o estabelecimento de um novo tipo de “zonas de segurança”.

As zonas de Jerusalém, assim como as de Madrid e Xangai, eram diferentes da teorização inicial sobre o que tais zonas deveriam ser. Em teoria, a primeira tendência foi a de estabelecer zonas permanentes atrás das linhas de frente, de modo a apoiar certas categorias de população civil contra armas de longo alcance, especialmente de aviões bombardeiros. Na prática atual, contudo, foi sempre necessário estabelecer locais temporários de refúgio na área de combate, de modo a permitir abrigo à população em perigo em função de operações militares na vizinhança.

O CICV, em acordo, preparou um esboço de artigo para providenciar o estabelecimento de locais de refúgio do tipo supra descrito, abertos sem distinção a feridos e doentes e a todos os não combatentes, conhecidos como “Zonas Neutras” (Dicionário de Direitos Humanos: Cruz Vermelha).

Os vários artigos mencionados, em conjunto com o esboço de Acordo, foram aprovados sem mudanças significativas pela 17ª Conferência da Cruz Vermelha Internacional, e mais tarde pela Conferência Diplomática de 1949. Mais tarde, o Esboço de Acordo, comum entre a 1ª e 4ª Convenção, foi separado em dois documentos distintos: um instituindo “zonas hospital” para feridos e doentes, membros das forças armadas, e o outro criando “zonas hospital” para feridos e doentes da população civil e “Zonas de Segurança” para certas categorias da população.

A proteção Civil ganha, assim, forma no texto do Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949, relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais. O protocolo I foi adotado a 8 de Junho de 1977 pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito

Internacional Humanitário aplicável aos conflitos armados, entrando em vigor na ordem internacional a 7 de Dezembro de 1979 (Comissão de Direitos Humanos da USP)⁵.

No Capítulo VI, artigo 61º a expressão “proteção civil” designa a execução de todas as tarefas humanitárias, ou de algumas delas, a seguir mencionadas e destinadas a proteger a população civil contra os perigos de hostilidades ou catástrofes e ajudá-las a ultrapassar os seus efeitos imediatos, bem como assegurar-lhes as condições necessárias à sua sobrevivência. Essas tarefas são as seguintes:

- i) Serviço de alerta;
- ii) Evacuação
- iii) Disponibilização e organização de abrigos;
- iv) Execução de medidas de obscurecimento;
- v) Salvamento;
- vi) Serviços sanitários, incluindo primeiros socorros e assistência religiosa;
- vii) Luta contra incêndios;
- viii) Localização e sinalização de zonas perigosas;
- ix) Descontaminação e outras medidas de proteção análogas;
- x) Alojamento e abastecimento de urgência;
- xi) Ajuda, em caso de urgência dos serviços de utilidade pública indispensável;
- xii) Serviços funerários de urgência;
- xiii) Ajuda a salvaguarda dos bens essenciais ao cumprimento de qualquer uma das tarefas atrás mencionadas, compreendendo a planificação e organização, embora não limitada a isso.

O inciso IV do artigo 66º, da Convenção de Genebra, indica que o sinal distintivo internacional de proteção civil consiste num triângulo equilátero azul em fundo de cor laranja, quando utilizado para proteção dos organismos de proteção civil, suas instalações, pessoal e material ou para a proteção de abrigos civis.

O inciso VII, do mesmo artigo indica que em tempo de paz, o sinal descritivo no inciso IV pode, com o consentimento das autoridades nacionais complementares, ser utilizado para fins de identificação dos serviços de proteção civil.

Como se pode depreender, a proteção civil na Europa deu os seus primeiros sinais através das ações humanitárias até aos setores governamentais, com o fundamento de

⁵ Informação obtida nas páginas web's. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/>. Acesso em: 29/08/2009.

proteger a vida dos feridos e doentes militares e dos civis vítimas das hostilidades. Contudo, a lógica atual é a de os civis praticarem ações para a sua autoproteção, focadas na prevenção de desastres.

Esta metamorfose repercutiu-se também em Moçambique, dado que após a independência foram criadas comissões para fazer face, principalmente às cheias. E durante a guerra de 16 anos, foram criadas zonas de segurança próximas aos quartéis militares. Neste período, tudo que dizia respeito à proteção civil estava na alçada das Forças Armadas de Libertação de Moçambique, até a criação de um Sistema Nacional efetivo.

2.2 PROTEÇÃO CIVIL EM PORTUGAL

Em Portugal, coube à Legião Portuguesa, criada em 1936, assegurar, a partir de meados da 2ª Guerra Mundial, a missão de coordenação de Defesa Civil, estabelecendo-se essa missão após o termino da 2ª Guerra Mundial até 25 de abril de 1974.

Após a extinção da Legião Portuguesa e da Organização Nacional de Defesa Civil do Território, pelo Decreto-Lei nº.171/74, de 25 de abril, foi criado o Serviço Nacional de Proteção Civil, integrado ao Ministério da Defesa Nacional, pelo Decreto-Lei nº 78/75, de 22 de fevereiro, com o “objetivo de preparar as medidas de proteção civil, limitar riscos e minimizar os prejuízos que interferem sobre a população civil nacional, causados por catástrofes naturais ou emergências imputáveis à guerra, ou a tudo que representa ameaça dos bens públicos, privados e recursos naturais repartido pelo território nacional”. É a partir deste momento que Portugal fica dotado de um Sistema Nacional de Proteção Civil.

A 1ª Lei de Bases da Proteção Civil, a Lei nº 113/91, de 29 de agosto, surgiu para definir “num primeiro nível, os princípios gerais, o enquadramento, a coordenação, a direção e execução da Política de Proteção Civil, dando competências à Assembleia da República e ao Governo, para criar um Conselho Superior de Proteção Civil e uma Missão Nacional de Proteção Civil. Definir a estrutura, os serviços e agentes de proteção civil, fixando que o Sistema Nacional de Proteção Civil integra o Serviço Nacional, os Serviços Regionais e os Serviços Municipais”.

Estabeleceu ainda o modo de organização dos centros de operações de proteção civil e a necessidade de existirem planos de contingência, como instrumentos privilegiados de aplicação de conduta das operações de proteção civil pelos referidos órgãos de coordenação. A Lei de Bases de Proteção Civil definia Proteção Civil como “(...) a atividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidentes graves, catástrofes ou calamidade de origem natural ou tecnológica, e de atenuar os seus efeitos e socorrer as pessoas em perigo, quando aquelas situações ocorram”.

Atualmente, a nova Lei de Bases de Proteção Civil nº 27/2006, de 3 de julho, designa a Proteção Civil em Portugal como “atividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autônomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram”.

Em Moçambique, apesar de ter sido colônia portuguesa, o *modus operandi* foi extremamente diferente; segundo dados recolhidos junto a pessoas que trabalharam no então corpo de bombeiros de Lourenço Marques⁶, estas afirmam que não havia atores do sistema em todo o território moçambicano, apenas existiam bombeiros municipais em Maputo, Beira, Quelimane e Nampula. E estes, juntamente com os militares, é que intervieram em períodos de cheias e para a sua deslocação fora dos respectivos municípios dependiam da ordem do Governador da então “Província Portuguesa”.

Ainda sobre as ações da proteção civil em Moçambique no período colonial, Langa, ex-diretor do Departamento de Prevenção e Combate a Calamidades Naturais, afirmou que não há registro de ter existido um sistema coeso e uma política nacional de proteção civil, contudo foram encontrados registros que recomendavam às populações guardarem excedentes para enfrentar a escassez de alimentos em períodos de seca.

⁶ Lourenço Marques foi um explorador e comerciante português do século XVI. Este em 1544 comandou uma exploração na área, hoje denominada Baía de Maputo, na Costa de Moçambique e por ordem do rei de Portugal, Dom João III, a baía recebeu o nome de Lourenço Marques em sua honra. Em 3 de fevereiro de 1976 a cidade assim como a baía são mudados para Maputo. Informação obtida nas páginas web's. disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Maputo>. Acesso em: 19/09/2009.

2.3 A ORIGEM DA GESTÃO DE CALAMIDADES EM MOÇAMBIQUE

Na seqüência das expedições que culminaram com a descoberta da Índia, a fragata chefiada por Vasco da Gama, fez escala em Moçambique, na região que denominou de “terra de boa gente”⁷, atual província de Inhambane e a partir desta data o território ficou na posse do jugo colonial português. Pesquisas feitas revelam que não existiu neste território uma política e sistema nacionais de proteção civil. Contudo como a nossa pesquisa abarca um estudo desde o período colonial, a seguir faremos uma descrição em detalhe da evolução da proteção civil no país.

É importante realçar que Moçambique teve influência direta da Europa, através do jugo colonial português, durante cerca de quinhentos anos. E, para alcançar a sua independência, o povo moçambicano teve que pegar em armas e iniciar uma Luta de Libertação Nacional que durou dez anos até a declaração da independência em 25 de junho de 1975. Por isso o país herdou uma lógica de administração portuguesa que até hoje evidencia marcos bem claros, e um deles é o Sistema de Gestão de Calamidades do país.

Tal como em outros países, o surgimento da defesa civil em Moçambique está intimamente ligado a dois grandes fatores, a guerra e os desastres de origens naturais. Por isso, quando o país se tornou independente em 25 de junho de 1975, a administração herdou uma ausência de política e sistema nacionais de proteção civil e somente em 1980 foi criado um organismo nacional consistente de Gestão de Calamidades no país, através do Decreto Presidencial nº. 44/80, de 3 de setembro.

Este órgão, denominado Conselho Coordenador de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais (CCPNCN), tinha por objetivo, segundo o artigo 1º deste dispositivo legal, “dar uma resposta rápida e eficiente a situações de calamidade natural, orientando e coordenando os esforços das várias estruturas do aparelho do Estado envolvidas no combate às calamidades naturais”. Simultaneamente é criado o Departamento Nacional de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais (DPCCN), subordinado ao Ministério de Plano.

⁷ Vasco da Gama que liderança a expedição portuguesa para Índia, atracou em 1480, em Inhambane e ficou cinco dias, antes de seguir a viagem para Índia. Inhambane é conhecida por “terra de boa gente”, como Vasco da Gama lhe chamou devido à sua afável população nativa. Ela é conhecida pela região dos dois milhões de palmeiras, pois em bom rigor há abundância de coqueiros, mangueiras e cajueiros. A presença efetiva dos comerciantes portugueses data de 1550, quando Inhambane se torna um verdadeiro porto de comércio (Jornal Maiahoje, 12/08/2009).

Contudo, o DPCCN funcionou como um organismo logístico do sistema, pois fazia distribuição de víveres às populações vítimas de calamidades, fundamentalmente, guerra e secas, pois no decorrer da guerra de 16 anos⁸ não se registraram outros desastres relevantes.

Era um período de resposta à seca e fundamentalmente aos efeitos da guerra, o que influenciou bastante no então sistema de prevenção e combate às calamidades naturais, ou seja, todo o sistema praticamente dependia das forças armadas e o país estava mergulhado numa desordem pública sem precedentes, daí que os órgãos do sistema ora criados não tinham iniciativas proativas, porque o mais importante naquele momento era a paz, a proteção da vida das populações.

Atualmente, o órgão responsável pela Política Nacional é o Conselho Nacional de Prevenção e Combate às Calamidades (CNPCC) dirigido pelo Primeiro Ministro. Enquanto que o responsável pela coordenação de ações de prevenção, socorro às vítimas e reabilitação de infra-estruturas afetadas é o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades que está vocacionado à prevenção e mitigação de calamidades naturais, e de acordo com o artigo 1º do Estatuto Orgânico deste organismo, é dirigido por um Diretor-Geral.

2.4 EVOLUÇÃO DA GESTÃO DE CALAMIDADES EM MOÇAMBIQUE

A Constituição da República de Moçambique é omissa no que concerne a matéria de proteção civil, pois não existe nenhum preceito constitucional explícito sobre este assunto. Contudo pode-se enquadrar nas competências e responsabilidades do Governo, previstos no artigo 203, Título VIII (Governo), e em conformidade com os direitos, deveres e liberdades fundamentais citados no Título III, pois é onde se encontram assegurados os direitos à vida, propriedade, educação, saúde, ao ambiente equilibrado, ao bem-estar, o dever para com o semelhante, deveres para com a comunidade, deveres para com o Estado. É neste Título que o Estado Moçambicano também promove a cultura

⁸ “Guerra de 16 anos” é a designação dada ao conflito armado que se registrou em Moçambique entre 1976 e 1992 que teve como beligerantes a Resistência Nacional Moçambicana composta por moçambicanos, com interferência estrangeira, contra o Governo de Moçambique. Várias designações se dão a este conflito, a partir de "Guerra Civil" até à “Guerra de Desestabilização Nacional”

nacional, reconhece e valoriza também a autoridade tradicional⁹. Estes direitos são promovidos pelo Governo através de ministérios competentes em razão da matéria e outros organismos, sem prejuízos à política de governança. Ora, nas competências gerais ou específicas atribuídas ao governo não se pode encontrar algo explícito sobre a proteção civil e muito menos as calamidades, embora o conceito de ordem pública, seja resultado da ausência de desordem social, ou seja, ordem social admissível pela sociedade que engloba a segurança, a tranquilidade e a salubridade públicas. Contudo a matéria de proteção civil extrapola esta competência, pois o legislador constituinte insere a matéria de ordem pública nas Forças de Defesa e Segurança, segundo resulta dos artigos 161, 203, 204 e 205, cujos preceitos são “No domínio da defesa e ordem pública”, “Função do Conselho de Ministros”, “Competências do Conselho de Ministros” e “Competência do Primeiro-Ministro”, respectivamente. Desta forma, apenas uma parte da proteção civil é que tem espaço para enquadramento nestes preceitos legais, já que, no domínio da sua política e sistema, envolve mais atores do governo, até aos organismos não governamentais, de acordo com o Plano Diretor de Prevenção e Mitigação de Calamidades Naturais, em que cada um deles tem suas competências em matéria de proteção civil.

Importa neste contexto, realçar que este instrumento político e orientador definem explicitamente as tarefas de cada ator, projeta atividades e traça as respectivas metas, contudo não encontra pacificamente o enquadramento constitucional, dado que a matéria em apreço está difusa dentro da Constituição e não existe clarividência de preceito versada nesta nobre missão e atividade de todos os membros da sociedade Moçambicana. E, não havendo clarividência, remete a diversa interpretação, o que, de alguma forma, fragiliza o conceito, a política e o sistema, pois é uma matéria transversal que não deve estar sujeita a interpretação difusa devido às ações envolvidas que são sensíveis porque têm a ver com mínimo, para vida das pessoas, por conseguinte, as ações políticas e do sistema nesta matéria não devem ser adiadas.

Ainda sobre a política, como corolário da omissão constitucional supracitada, o quadro jurídico autárquico não reconhece esta atividade, ainda que o Governo municipal

⁹ Constituem autoridade tradicional na República de Moçambique, aquelas pessoas que têm legitimidade reconhecida pelas populações ou comunidades, sem que seja necessária uma legitimação legal, administrativa ou mesmo nomeação do Estado, algumas figuras como os régulos serem nomeados pela administração, mas é apenas uma formalização que visa o reconhecimento e não de fato nomeação, pois as comunidades é que o legitimam como seu representante para a condução principalmente da vida sócio- cultural. Deste modo fazem parte, os régulos ou líderes comunitários que são figuras reconhecidas ao nível comunitário, da mesma linhagem familiar, os líderes de congregações religiosas locais e líderes das associações ou grupos de medicina não convencional.

tenha na sua alçada população vivendo em e com desastres. Este vazio legal poderia ser sanado com as competências do Governador provincial, mas também resulta da constituição e da lei das autarquias de que este tem competência de fiscalização administrativa e, portanto, o Governador não tem obrigação legal de interferir noutras esferas do município o que de alguma forma deixa transparecer que, em matéria de proteção civil, não há hierarquia política ou do sistema em relação ao governo provincial e o município, apesar de haver reconhecimento de que os municípios estão na área jurisdicional dos governos provinciais. Neste contexto, tratando-se de calamidades e esforços redobrados, se necessário, é aplicada a intervenção escalada, o que torna franco e visível que ainda existe uma fragilidade da política e sistemas, pois, já existem 43 municípios no País.

Com os distritos provinciais o sistema não encontra dificuldade, pois é o desenrolar da administração direta do Estado moçambicano, contudo arrasta consigo o vício constitucional supra.

Compreende-se que a Constituição é a Lei-mãe da República de Moçambique e nela constam as linhas gerais de convivência social, e outras Leis ordinárias vão efetivar as regras constitucionais. Contudo, a matéria de gestão de calamidades tem relação com o sofrimento direto dos moçambicanos e compreende o direito à vida e demais direitos fundamentais. Neste âmbito, tal matéria hoje não encontra uma integração clara, resultando de distinta longa interpretação ao nível das competências do Governo, fato que dilui o conceito de gestão de calamidades e a deixa para a vontade do intérprete da lei. Tanto que a Lei-mãe não explicita nem a gestão de calamidades, nem a proteção civil, muito menos a defesa civil.

A Legislação Sobre os Órgãos do Estado (Lei nº. 8/2003 de 3 de Maio) aborda de forma não consistente o conceito de Gestão de Calamidade, porque a dado passo fala de defesa civil e em outro momentos fala de proteção civil. Ora, esta incongruência é consequência da ausência de tratamento claro desta matéria na Legislação Ordinária. O mesmo se observa em nossa Constituição da República, cuja matéria é transversal em todo o Governo, sendo suscetível de cada organismo fazer a sua interpretação acerca deste conceito e do seu enquadramento, o que poderá motivar a alegação de incompetência em razão da matéria do Coordenador do Sistema, para que não intervenha eficazmente em certos desastres.

2.5 EVOLUÇÃO DE CALAMIDADES EM MOÇAMBIQUE (1956 – 2005)

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

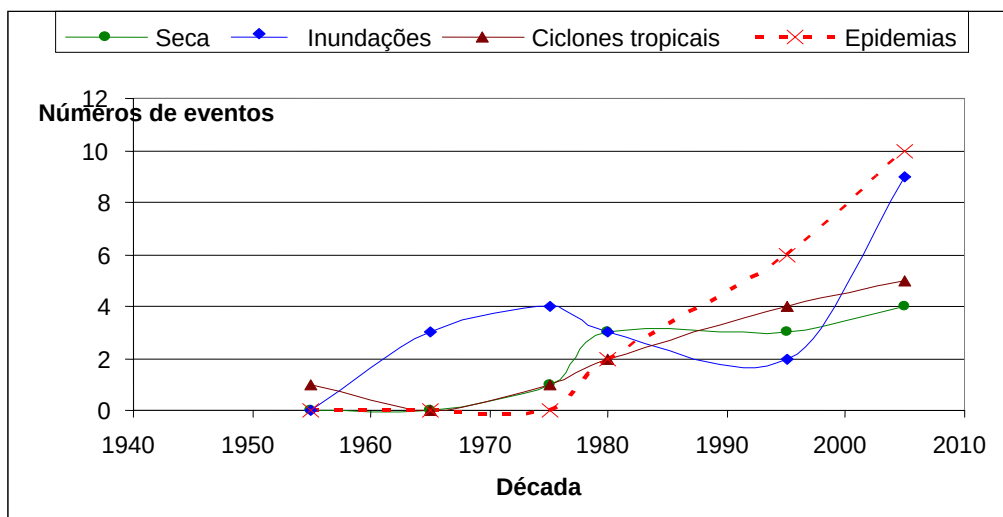


Fig 1. Número de desastres em Moçambique, 1956/2008, (INGC, 2009).

Moçambique vivenciou uma subida de ocorrência de desastres, como se pode observar na figura 1 acima. O número de casos de epidemias, que é a soma da malária, cólera e HIV/SIDA, são os que ocorrem com maior frequência no país, pelo fato de que depois da ocorrência de inundações, a seguir vem a cólera e a malária devido a abundância de mosquitos transmissores da malária em zonas úmidas e com água estagnada. A emergência de cólera, inclusive, se dá pelo fato de o tratamento de água para o consumo das vítimas de inundações não ser ainda eficiente.

Ainda relacionado com a cólera, pode se afirmar que depois da época chuvosa muitos **bairros suburbanos**¹⁰, com condições de salubridade precária, registram ocorrência desta epidemia. Quanto à HIV/SIDA, não tem período ou estação, é uma epidemia ainda sob gestão permante.

A seca é que representa menor frequência de eventos, segundo a figura 1 (INGC). Contudo, ela é lenta, devastadora, afetando e matando uma maior população. Na história

¹⁰ É comum em volta das cidades e vilas Moçambicanas de encontrar bairros bem delimitados, com muitos deles com ruas não asfaltadas, iluminação pública ainda deficiente, mas com instituições tais como, escolas, hospitais/centros de saúde, delegacias policiais, comercial, de lazer, etc. E muitos deles se assemelham com a estrutura arquitetônica das favelas, apesar de em Moçambique não existirem favelas e moros. Nestes bairros existe o exercício pleno da administração do Estado.

da seca em Moçambique, principalmente depois da Independência Nacional, ela provocou fome, doenças e emigração. Daí se conclui que ela afetou a maior parcela da 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, portanto, ocorrem poucas vezes, mas afetam e matam muito no país.

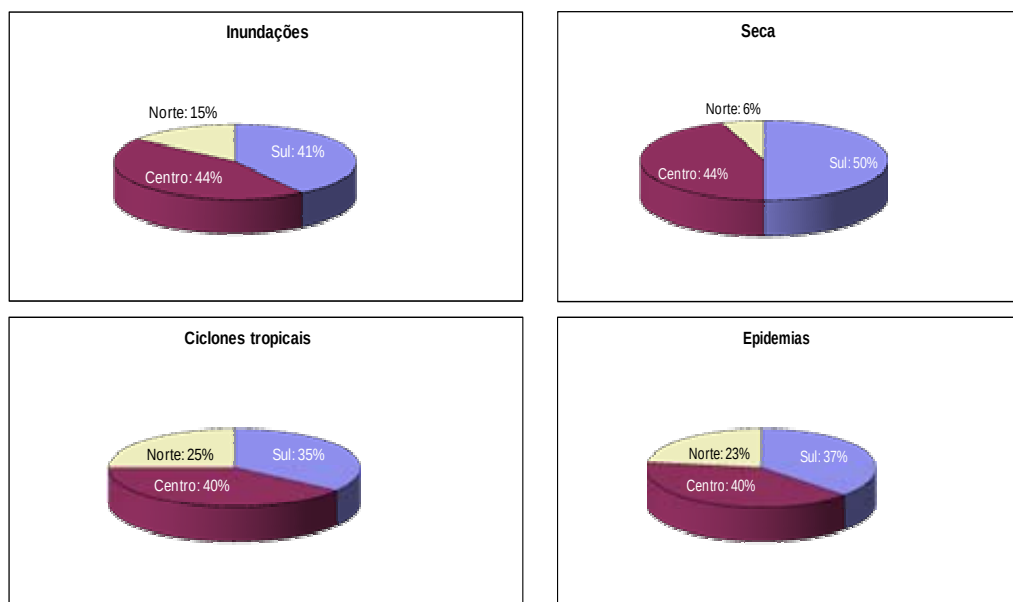


Fig 2. Desastres por região de 1956-2008 (INGC 2009).

Os gráficos acima ilustram a distribuição de desastres por região¹¹, sendo que as províncias Centrais são mais propensas a cheias, ciclones e epidemias, seguidas pelas províncias do Sul e do Norte. Portanto as populações do centro sofrem absolutamente 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 respectivo nome, enquanto que na Região Norte ocorrem poucas secas, daí não haver registros relevantes ligados a este desastre, excetuando 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.

¹¹ A República de Moçambique apesar de ter uma divisão administrativa (província, distritos), também se divide em 3 regiões: Norte, Centro e Sul. Fazem parte para 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.

Uma estimativa dos impactos dos desastres entre 1956 e 2008 é apresentada na Tabela 1. As secas afetam o maior número de pessoas. O maior número absoluto de mortes ocorreu em secas, muitas vezes associadas à fome e doenças nutricionais.

Tabela 1. Resumo dos impactos dos desastres entre 1956 e 2008 (fonte: 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 todo o tipo de origem (cheias, ciclones, secas, guerra de 16 anos, epidemias, acidentes de transportes de passageiros, incêndios e queimadas, etc.), conduz geralmente a limitação das populações ao bem-estar ou pelo menos aos recursos básicos de sobrevivência, agravando a pobreza a que as populações estão sujeitas.

Apesar desta realidade, o Governo tem levado a cabo ações de planificação 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.

CAPÍTULO 3

A ABORDAGEM SOBRE A GESTÃO DE CALAMIDADES EM MOÇAMBIQUE

3.1 A POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO DE CALAMIDADES EM MOÇAMBIQUE

(Resolução nº. 18/99, de 10 de junho)

Antes de começarmos a abordagem sobre os elementos do Sistema de Gestão de calamidades em Moçambique, torna-se imperioso salientar o seu quadro jurídico para melhor enquadramento, pois ele é o corolário da Política Nacional de Gestão de Calamidades.

Esta surge porque o País é propenso à ocorrência cíclica de calamidades que, podendo ter como causas sociais, geológicas, meteorológicas, hidrológicas, ou outras, assumem grosso modo a forma de seca, cheias, ciclones, pragas, pestes, epidemias e outras fortuitas, como queimadas, tempestades, sismos e grandes acidentes.

O sistema de prevenção, socorro e reabilitação em caso de calamidades envolve diferentes serviços e conhecimentos, que requerem uma harmonização e coordenação multissetorial efetivas. Os efeitos das calamidades diferem de país para país consoante o seu grau de desenvolvimento e de educação cívica das populações, daí a necessidade de tomada, em cada caso, de medidas de prevenção apropriadas para a proteção de vidas e bens. Ciente deste fato o Governo de Moçambique cedo mobilizou e orientou, logo a seguir à Independência Nacional, os seus esforços para ações concretas de solidariedade para vítimas das calamidades e criou, através do Decreto Presidencial nº.44/80, de 3 de Setembro, instituições como o Conselho Coordenador de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais (CCPCCN) e o Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais, como seu órgão executivo (DPCCN).

Hoje, após longos anos de gestão de calamidades e de situações de emergência complexas, afetando milhões de moçambicanos e quase todos os seguimentos da sociedade o Governo definiu uma Política de Gestão de Calamidades, atualizada, um novo quadro jurídico e criou órgãos que melhor reflitam a necessidade, com prontidão e eficácia, para

prevenir e não somente responder a casos já consumados de calamidades naturais, tendo como base a experiência interna acumulada e de outros países. Impunha-se, pois, uma mudança de mentalidade de uma atitude reativa pós-calamidade para uma postura proativa antes de uma ocorrência. Isto passa pela adoção de uma cultura de prevenção que, tendo em mente a natureza diversa dos perigos ou ameaças que o país enfrentou nas diferentes regiões do nosso país, potenciou uma abordagem multissetorial orientada para as comunidades vulneráveis.

Neste quadro, a Política de Gestão de Calamidades aqui formulada, para além de conter definições para a compreensão do fenómeno, é ainda constituída por objetivos gerais e específicos, estratégias, planos de ação, bem como normas legais, sobre a prevenção, formas de complementaridade institucional e dos órgãos intervenientes neste processo, segundo o princípio de proteção de vidas humanas e da economia. A política contém também as formas de funcionamento e a proveniência dos fundos para o efeito.

Com a Política Nacional de Gestão de Calamidades o Governo pretende alcançar uma maior harmonização e definição de um novo quadro jurídico consentâneo com a realidade atual que aglutine as atividades de entidades estatais, públicas e privadas e proteger bens, aperfeiçoando o mecanismo institucional de gestão e impulsionando a prontidão e eficácia necessária para efeito.

Pretende-se, ainda, neste domínio, integrar a problemática de prevenção e gestão de calamidades na política e nos esforços globais de desenvolvimento socioeconómico do país, através de uma maior racionalização e complementaridade dos meios disponíveis, tanto os nacionais como os resultados da cooperação internacional.

A política Nacional de Gestão de Calamidades em Moçambique é da competência do Governo e como consequência foram criados o Plano Diretor para a Prevenção e Mitigação de Calamidades e Planos de Contingência.

Devido à vulnerabilidade do País às cheias, ciclones, secas, estiagens, sismos, epidemias, acidentes de transportes, incêndios, queimadas, produtos perigosos, explosões, desflorestamento, poluição, mudanças, mudanças climáticas, etc., o Governo reconhece que as calamidades naturais e os seus efeitos agravam a pobreza dos moçambicanos, daí que inscreveu no seu Programa através do Plano Diretor, atividades que competem a cada Ministério, como corolário do PARPA, sendo que o Primeiro-Ministro é responsável pela orientação da Política Nacional de Proteção Civil, obedecendo mesma hierarquia Governativa até à localidade.

3.2 SISTEMA DE GESTÃO DE CALAMIDADES EM MOÇAMBIQUE

Os vários atores que constituem o Sistema de Gestão de Calamidades em Moçambique constam da Política Nacional de Gestão de Calamidades e também no Plano Diretor para a Prevenção e Mitigação de Calamidades, que são o Governo, os Institutos, Entidades Particulares, as Organizações Não-Governamentais Nacionais e Internacionais. Assim sendo, cada ator tem responsabilidades concretas no âmbito da prevenção e mitigação de calamidades dentro do Sistema Nacional de Gestão de Calamidades.

Os Ministérios, Institutos e organismos não Governamentais nacionais e internacionais constituem o Sistema Nacional de Gestão de Calamidades no País. Eles atuam de acordo com o setor pré-definido e o respectivo campo de ação.

Importa realçar que existem dois órgãos fundamentais no âmbito do sistema:

1. **O Conselho Coordenador de Gestão de Calamidades (CCGCN)** – este órgão, composto por vários ministros, e sob presidência do primeiro- ministro, se debruça, dentre várias matérias, sobre a declaração de alerta sob sua competência.
2. **Conselho Técnico de Gestão de Calamidades Naturais (CTGCN)** – é o órgão de consulta do Diretor Geral do INGC. E este organismo dirigido pelo Diretor Geral do Instituto de Gestão de Calamidades relativo à várias matérias, dentre elas a declaração de alerta no âmbito das suas competências. Ele é composto por vários Diretores Nacionais dos setores, indicados pelos Ministros membros do Conselho Coordenador de Gestão de Calamidades.

Estas competências resultam do estatuto orgânico do INGC nos seus artigos 15, alínea “c” e 18, nº. 2.

Os Conselhos técnicos Locais de Gestão de Calamidades funcionam também nos Governos Provinciais e Distritais, onde tenham estabelecido delegações do INGC e são presididos pelos respectivos secretários permanentes.

3.3 PAPEL DE ALGUNS ATORES ENVOLVIDOS

3.3.1 **Ministério da Administração Estatal (MAE)**

A importância estratégica do MAE deriva deste Ministério ser, entre outros:

- ✓ Vice Presidente do Conselho Coordenador de Gestão de Calamidades;
- ✓ Tutela do INGC;
- ✓ Responsável pela Administração Pública do Estado a vários níveis.

3.3.2 **Instituto Nacional de Meteorologia (INAM)**

O INAM, Instituto Nacional de Meteorologia é crítico em todo o processo de gestão das calamidades. Com efeito, a estratégia do Governo assenta na prevenção. É importante para esta estratégia que o INAM dê informação antecipada e de qualidade.

O INAM não só dá a informação sobre a época chuvosa como também dá informação sobre eventos extremos (ciclones, tempestades etc.). O INAM é o “iniciador” de uma série de ações (avisos sobre ciclones, como e quando plantar etc.,).

Para além destes aspectos, ao apoiar a investigação agronômica (informação sobre temperaturas, umidade e radiação solar), o INAM contribui para a segurança alimentar.

Feita a previsão para a época chuvosa, ao INAM cabe monitorar a evolução das chuvas e de eventos extremos.

3.3.3 **Entidades da Aeronáutica Civil**

O papel destas entidades (Instituto de Aviação, Empresa de Aeroportos) é crucial, sobretudo quando o recurso a meios aéreos é indispensável (vias de acesso cortadas etc.,).

Manter diversas pistas operacionais e auxiliar no ordenamento do tráfego em pista, sobretudo em pistas menores, podem ser atividades críticas caso o recurso a meios aéreos se revele indispensável.

3.3.4 **Ministério da Defesa Nacional (MDN)**

Recursos humanos, coordenação e alguns meios materiais (terrestres, aéreos e navais) é a tarefa fundamental do MDN na fase de resposta às calamidades.

Em alguns casos pode ser necessário proceder a ações de desminagem. E a capacidade de logística das Forças Armadas faz a diferença quando necessário.

3.3.5 **Ministério de Obras Públicas e Habitação (MOPH)**

Compete ao MOPH, através da Direção Nacional de Águas e Administrações Regionais de Águas, o monitoramento hidrológico das bacias hidrográficas e a operação das barragens.

Ao MOPH compete ainda:

- ✓ Avisar as populações e demais interessados sobre a evolução das condições hidrológicas para eventuais intervenções de emergência;
- ✓ Assegurar o abastecimento de água e saneamento;
- ✓ Construção de vias de acesso alternativas;
- ✓ Construção de abrigos.

Estas instituições fazem o monitoramento dos níveis das águas e informam as populações e demais interessados sobre o evoluir da situação.

No âmbito das cheias o MOPH opera de forma adequada e cuida das várias barragens. De notar que, de um modo geral, tem sido aumentada progressivamente a capacidade de armazenamento nas diferentes albufeiras.

Apesar do número limitado de barragens existentes no País, está alocada em cada albufeira uma capacidade útil de armazenamento que permite amortizar as ondas das cheias.

Usando a rede de estações hidrometeorológicas, a rede da SADC-HYCOS, imagens de satélite e os recursos do INAM, é feito o acompanhamento do nível das águas possibilitando a emissão de avisos em caso de perigo de cheias. Os modelos de previsão de cheias existentes também serão utilizados.

Em caso de seca o MOPH toma medidas de mitigação visando assegurar o abastecimento de água em quantidade e qualidade, nomeadamente:

- ✓ Construção/reabilitação de fontes (poços e furos)
- ✓ Construção/reabilitação de pequenas represas;
- ✓ Monitoria das bacias hidrográficas.

As atividades a se desenvolver pelo MOPH no de Contingência (2005-2006) foram orçadas em US\$ 8.640.000 sendo a maior parte, US\$ 7.640.000, para a construção de infra-estruturas diversas (fontes de água, represas, tratamento, transporte e distribuição de água).

3.3.6 **Ministério da Agricultura (MINAGRI)**

A primeira grande prioridade deste Ministério é, sem dúvida, garantir a segurança alimentar. Assim sendo, o MINAGRI desenvolve ações de mitigação e prevenção, tanto para a seca como para as cheias.

Seca

O Ministério da Agricultura (MINAGRI) no âmbito do Plano de Contingência (2005-2006) previu, sobretudo no Sul e Centro do país:

- ✓ Organizar feiras de insumos. Estas iniciativas não só colocam os meios à disposição dos afetados como são uma oportunidade para que os produtores locais vendam a sua produção, o que revitaliza a economia;
- ✓ Produção de estacas de mandioca, rama de batata doce e algumas fruteiras;
- ✓ Abertura de furos para o abeberamento de pessoas e animais;
- ✓ Produção local de sementes;

- ✓ Promoção do uso de equipamento agrícola mecanizado (bombas pedestrais, motobombas etc.);
- ✓ Reabilitação de tanques carrecicidas;
- ✓ Reabilitação de laboratórios de veterinária;
- ✓ Melhoria da vigilância epidemiológica e recolha de amostras.
- ✓ Etc.

Estas ações foram complementando outras que o Ministério estava realizando nas sete Províncias mais afetadas pela seca designadamente (Maputo, Gaza, Inhambane, Sofala, Manica, Tete e Zambézia) nomeadamente:

- ✓ Material vegetativo;
- ✓ Feiras de Insumos;
- ✓ Feiras Agro-Pecuárias;
- ✓ Produção de hortícolas;
- ✓ Produção de fruteiras;
- ✓ Sistemas de irrigação;
- ✓ Construção de represas;
- ✓ Assistência veterinária;
- ✓ Fomento de animais;
- ✓ Tração animal;
- ✓ Gestão de pastos;
- ✓ Produção de leite;
- ✓ Piscicultura;
- ✓ Construção de celeiros melhorados.

Cheias

Para mitigar/prevenir o impacto de eventuais cheias o MINAG propôs-se, ao abrigo do Plano de Contingência, realizar as atividades seguintes de reabilitação de infra-estruturas danificadas:

- ✓ Pecuárias (tanques carrecidas etc.);
- ✓ Hidro- estas (diques de proteção, barragens);
- ✓ Produção rápida de estacas de mandioca, rama de batata doce e algumas fruteiras;
- ✓ Distribuição gratuita de sementes;

- ✓ Aquisição de fármacos para assistência veterinária;
- ✓ Aquisição de inseticidas para o combate de pragas e culturas.

O MINAG estimou que, para as sete Províncias afetadas pela estiagem, necessite de gastos da ordem de US\$ 2.12.643.00.

3.3.7 Ministério da Saúde (MISAU)

O Ministério da Saúde (MISAU) tem como objetivo diminuir a vulnerabilidade da população face a epidemias e situações de emergência, reforçando a capacidade de resposta do MISAU, através da disponibilização de recursos que permitam a implementação imediata de medidas de controle.

Este objetivo geral é atingido através de objetivos específicos, designadamente:

- ✓ Reforçar as atividades de Vigilância Epidemiológica;
- ✓ Reforçar a capacidade de diagnóstico e tratamento de casos;
- ✓ Reforçar as medidas de prevenção e controle epidemiológico.

1. As ações específicas do MISAU incluem:

- Ações para doenças diarreicas (cólera e disenteria)
- Aumento da cobertura da água potável;
- Promoção de medidas de prevenção individual e coletiva;
- Criação de centros de tratamento da doença.

2. Ações para a Meningite Meningocócica:

- Garantir uma cobertura de pelo menos 70% especialmente na zona norte.

3. Ações para a peste:

- Pulverização intra e extradomiciliares (distritos de Mutarara e Morrumbala)
- Monitoria do grau de infetividade das pulgas nos roedores

4. Ações para a Malária:

- Pulverização intradomiciliares em todo o País;
- Garantir a luta antilarval;
- Prevenção da malária nos grupos de risco (mulheres grávidas e menores de cinco anos).

Em termos orçamentais o MISAU previu gastar US\$ 1.026.000.00 distribuídos da seguinte maneira:

- ✓ Compra de medicamentos;
- ✓ Visitas de supervisão;
- ✓ Contratação de pessoal adicional;
- ✓ Formação;
- ✓ Outros gastos operacionais.

A maior parte do valor orçado, US\$ 820.000.00, foi para a aquisição de medicamentos.

3.3.8 Ministério da Energia (ME)

O papel deste Ministério é de garantir as necessidades de combustíveis e de energia elétrica:

- ✓ Nas zonas afetadas;
- ✓ Nas zonas de concentração da população;
- ✓ Nas zonas de reassentamento.

Para tal, o Ministério coordenou com outras entidades, designadamente, Administração Nacional de Estradas, autoridades marítimas e da aeronáutica civil. Esta coordenação foi necessária na medida em que vias de acesso estavam interrompidas havendo a necessidade de usar alternativas.

O Ministério da Energia estimou que os custos envolvidos rondassem os US\$ 2.480.500.00 que incluem:

- ✓ Trinta geradores;
- ✓ Três viaturas cisterna;
- ✓ Combustíveis líquidos.

3.3.9 Ministério para a Coordenação da Ação Ambiental (MICOA)

No âmbito da redução da vulnerabilidade da população face às calamidades o Ministério centra as suas atividades:

- ✓ Na redução da incidência das queimadas descontroladas e desflorestamento;
- ✓ Na definição da aptidão do uso e aproveitamento da terra.

Várias ações foram previstas designadamente:

- Elaboração de Planos Distritais de uso e aproveitamento da terra;
- Requalificação de zonas urbanas e preparação de planos de estrutura para as cidades e vilas;
- Zoneamento agroecológico e ambiental nas zonas rurais e urbanas.

Estas atividades estendem-se por vários anos (nalguns casos até 2010) e o seu custo é estimado em US\$ 1.420.000.00.

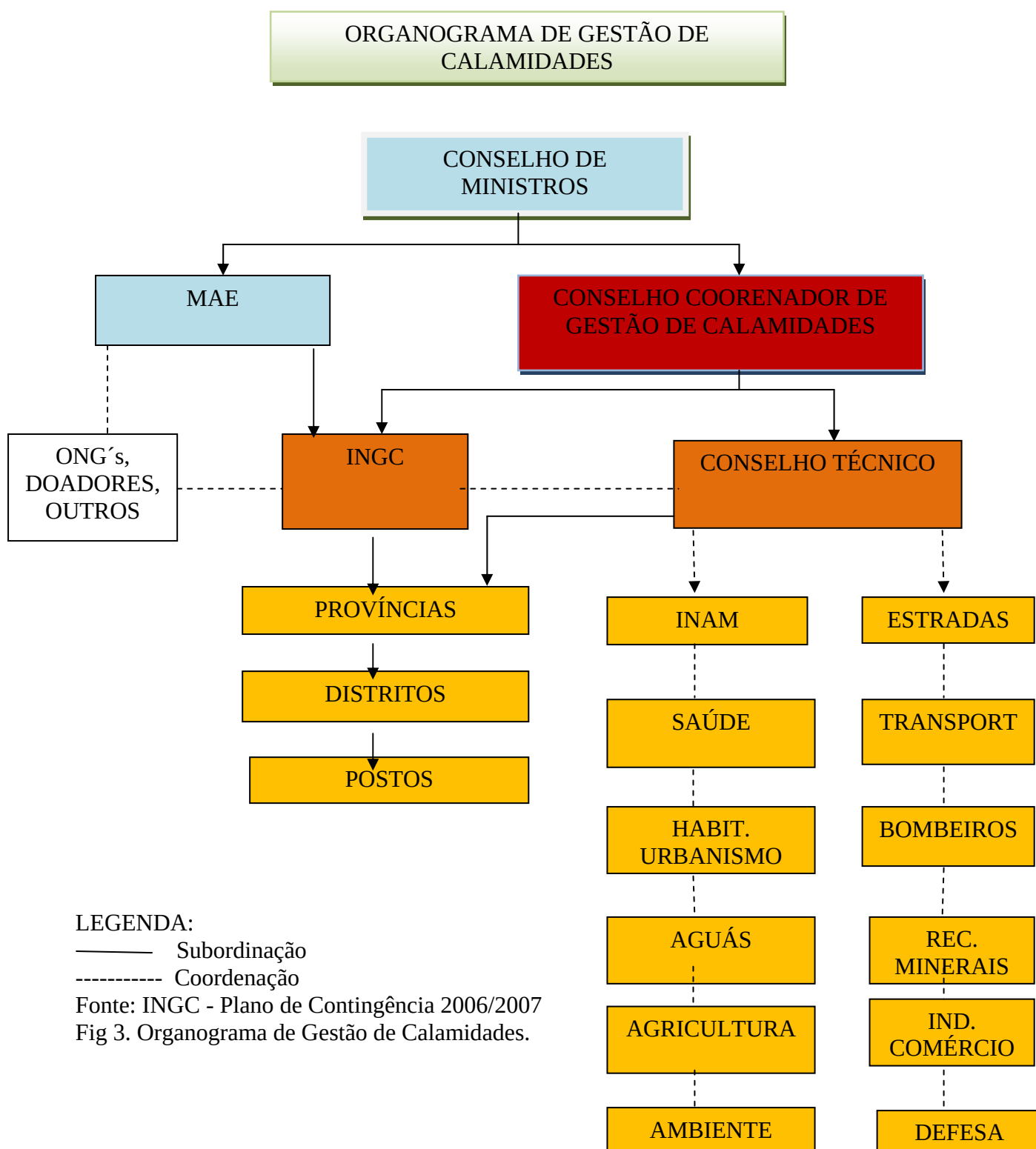
3.3.10 Administração Nacional de Estradas (ANE)

Em caso de cheias a Administração Nacional de Estradas (ANE) mobiliza rapidamente empreiteiros para reparações de emergência que garantam a transitabilidade das estradas.

As operações incluem entre outras:

- ✓ Reparação de estruturas de drenagem;
- ✓ Atividades de manutenção periódica;
- ✓ Melhoramentos localizados;
- ✓ Abertura de valetas;
- ✓ Reparação de plataformas;
- ✓ Etc.

A ANE estimou, segundo o Plano de Contingência (2005-2006), que tais reparações de emergência custassem US\$ 4.312.000.00 dos quais US\$ 3.272.000.00 de financiamento externo e US\$ 420.000.00 de financiamento interno.



CAPÍTULO 4

ALGUNS ELEMENTOS QUE INCIDEM NA COORDENAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO DE CALAMIDADES EM MOÇAMBIQUE

4.1. O INSTITUTO DE GESTÃO DE CALAMIDADES (INGC)

O Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) é o organismo que coordena a gestão da aplicação da Política Nacional de Prevenção e Mitigação de Calamidades em Moçambique e é tutelado pelo Ministro da Administração Estatal. Ele organiza-se em áreas de atividade:

- I. Prevenção e mitigação;
- II. Apoio ao desenvolvimento das zonas áridas e semi-áridas
- III. Administração.

4.1.1. Direções do INGC

O Instituto Nacional de Gestão de Calamidades, com a sede na Cidade de Maputo, desenvolve as suas atividades em todo o território nacional e se estrutura da seguinte forma:

- a) Direção-geral;
- b) Direção de Prevenção e Mitigação (DPM);
- c) Direção de Desenvolvimento das Zonas Áridas e Semi-áridas (DARIDAS);
- d) Direção de Administração e Recursos humanos (DARH)
- e) Gabinete de Coordenação (GC);

Ainda existem três unidades subordinadas ao INGC:

- 1) Centro Nacional Operativo de Emergência (CENOE);
- 2) Unidade de Proteção Civil (UNAPROC);

3) Gabinete de Coordenação de Reconstrução (GACOR).

Ao abrigo do Decreto nº. 29/2008, de 3 de Julho, compete aos ministros da Administração Estatal, das Finanças e da Função Pública definir as funções do CONOE através de Diploma Ministerial conjunto, enquanto que para a definição das funções da UNAPROC, compete aos Ministros de Administração Estatal, da Defesa Nacional e do Interior, também através de Diploma Ministerial conjunto.

No âmbito da descentralização, o INGC se desdobra em representações locais:

- a) Representações Operacionais Regionais;
- b) Delegações Provinciais;
- c) Centros Distritais de Recursos e Uso Múltiplo.

4.1.2. Direções Regionais do INGC

No âmbito da persecução dos seus objetivos o INGC se descentraliza em:

- a) Direção Regional Norte, situada em Angoche, província de Nampula;
- b) Direção Regional Centro, situada em Caia, província de Sofala;
- c) Direção Regional Sul, situada em Vilankulos, província de Inhambane.

Estas representações regionais são dirigidas por Diretores regionais, e foram estabelecidas de acordo com os desastres naturais que frequentemente ocorrem nas respectivas regiões, sendo que:

- **A direção regional norte** desenvolve essencialmente ações de prevenção e mitigação de desastres provocados pelos ciclones;
- **A direção regional centro** dá primazia a ações de prevenção e mitigação dos efeitos das cheias;
- Por último, a **direção regional sul** está intimamente ligada a ações de prevenção e efeitos das secas.

Estes diretores nomeados são membros do Conselho Consultivo do INGC e são nomeados pelo Diretor-geral e exercem as suas funções na dependência da Direção Geral do INGC, embora estejam localizados em locais sob jurisdição de Governadores

Provinciais, de acordo com a Lei nº. 8/2203 (Legislação Sobre os Órgãos Locais do Estado), de 19 de Maio.

4.1.2.1 Delegações Provinciais

Em cada província existe uma delegação que se designa de delegação provincial do INGC e é dirigido por um delegado provincial. Esta faz parte da administração provincial sob tutela do governador provincial, ou seja, existe aqui uma dupla subordinação, sendo que uma é técnica e a outra política, pois quem nomeia o delegado é o Diretor-geral do INGC. O delegado provincial é membro do Conselho Consultivo e desenvolve as suas competências técnicas em conformidade com as regras traçadas centralmente e deve obediência à hierarquia do INGC.

Por outro lado, as ações que desenvolve na província devem estar de acordo com a política provincial, dado que a delegação provincial é parte do governo provincial, dirigido pelo governador, sob nomeação do presidente da República.

4.1.2.2 Centros de Recursos e de Uso Múltiplo (CERUM's)

Ao nível distrital se encontra um delegado distrital que é membro do governo distrital e está na persecução dos interesses da proteção civil ao nível do Distrito, contudo, em muitos Distritos existe também o governo autárquico, que não têm competências sob ponto de vista legal para gerir a matéria de calamidades, o que de alguma forma poderá fragilizar o poder autárquico na persecução destas matérias.

4.1.3 Centro Nacional de Operações Especiais (CENOE)

Para responder a desastres provocados por fenômenos naturais, o Conselho de Ministros aprovou, a 14 de Março de 2006, o Plano Diretor para Prevenção e Mitigação de Calamidades Naturais (PDPMCM), onde podemos encontrar várias linhas estratégicas e o programa de ação com um horizonte de 10 anos.

Um dos aspectos contidos no programa de ação do PCPMCN está relacionado com a necessidade de criação e operacionalização de um Centro Operativo de Emergência, com a capacidade de agir com rapidez e eficiência em casos de ocorrência de calamidades.

É neste contexto que se estabeleceu o Centro Nacional de Operações de Emergência (CENOE), que traduz em ações práticas de prontidão do País para responder a situações de emergência.

O CENOE tem a missão de centralizar os esforços de coordenação intersetorial, interinstitucional, de modo a dar resposta rápida, eficiente e eficaz às populações afetadas e necessitadas, bem como salvar bens materiais, racionalizando os meios disponíveis.

O seu objetivo é “proporcionar a todos os intervenientes, na prevenção, mitigação e resposta às calamidades, um instrumento orientador com procedimentos, tarefas e ações de monitoria, técnico científica, emissão de avisos, controle de operações, ativação e desativação de operações de emergência”.

Este órgão ainda se encontra na fase embrionária, pois ainda não está dotada de informação ou base de dados sistematizada que possa refletir as ocorrências registradas tanto no território nacional quanto a nível internacional. Contudo, demonstra uma preparação particularmente para a monitoria dos ciclones no Oceano Índico, das precipitações, cheias através de fontes como internet, Instituto Nacional de Meteorologia de Moçambique (INAM), embora as informações fornecidas pelo INAM necessitem ainda de melhoramentos.

O CENOE tem a sede na cidade de Maputo, Aeroporto Internacional de Mavalane, concretamente no espaço da Força Aérea de Moçambique. Esta localização racionaliza as ações de emergência, pois os meios aéreos e outras infra-estruturas que o sistema pode utilizar no período emergencial encontram-se próximo deste órgão do INGC. Também se encontra num lugar com proteção militar, o que dá impressão de sentimento de segurança.

Para o seu funcionamento, durante 24h por dia, conta com:

- a) Coordenador do sistema de oficiais;
- b) Sistema de Oficiais do INGC;
 - i) Oficial de Serviço;
 - ii) Oficial de Informação;
 - iii) Oficial de Monitoria;
 - iv) Oficial Operativo;
 - v) Oficial de Cooperação.
 - vi) Oficial de Apoio.

4.1.3.1 Declaração de alerta

O Governo, em função da dimensão do evento e quando esgotados os recursos alocados ao Plano de Contingência global, os níveis de alertas revestem das seguintes decisões:

- a) **Política**, em que os ministros do Conselho Coordenador de Gestão de Calamidades (CCGC), sob presidência do Primeiro Ministro podem ser convocados parcial ou totalmente de acordo com a complexidade emergencial.
- b) **Técnica**, formada pelo Conselho Técnico de Gestão de Calamidades Naturais, o Sistema de Oficiais Permanentes e o Sistema de Pontos Focais coordenados pelo Diretor do INDC.

Em função da evolução do evento que pode provocar o desastre ou impacto negativo em qualquer parte do território nacional, ativa-se o CENOE, em consonância com os níveis de alerta institucionais devidamente estabelecidos:

-  Verde;
-  Amarelo;
-  Laranja;
-  Vermelho.

O nível de alerta verde, em bom rigor não constitui nenhum alerta, pois é um sistema permanente de vigilância e prevenção, onde se realizam atividades de prevenção e planificação.

Quando o nível de alerta amarelo é emitido significa que há uma potencial emergência a emergir num local, por isso os pontos focais e o Coordenador do CENOE tomam medidas inerentes à resposta do possível evento.

O nível de alerta laranja significa que o desastre é iminente mas existe uma possibilidade da sua reversão, deste modo as medidas são reforçadas em relação ao alerta anterior.

O nível de alerta vermelho significa que o evento necessita de, entre várias medidas, a ativação do CENOE e da Unidade Nacional de Proteção Civil (UNAPROC), e, caso necessário, convocar os membros do CCGT – que é competência do primeiro ministro.

Resulta do Conceito do CENOE, que consta do seu Regulamento na sua alínea “e”, que o “*CENOE integra a Unidade Nacional de Proteção Civil (UNAPROC) como instrumento operativo de busca e socorro das vítimas da calamidade*”. Esta unidade é coordenada por um oficial superior das Forças Armadas de Moçambique (FAM) e integra para além dos militares, os policiais e bombeiros.

Esta subordinação da UNAPROC perante CENOE, à luz do seu regulamento, entra em conflito com o Estatuto Orgânico do INGC, pois apesar de os dois instrumentos legais terem sido aprovados pelo Conselho de Ministros, o primeiro é regulamento enquanto que o segundo é Decreto.

Na hierarquia das leis, o Decreto é superior em relação ao Regulamento, daí o último não pode contrariar ou divergir com o Decreto. Isto resulta do Decreto n.º. 29/2009 de 3 de Julho no seu artigo 1, inciso 2 que dispõe: “São unidades subordinadas ao INGC:”

- a) *O Centro Nacional de Operações de Emergência (CENOE);*
- b) *A Unidade de Proteção Civil (UNAPROC);*
- c) *O Gabinete de Coordenação de Reconstrução (GACOR).*

Ao existir conflito legal denota-se uma fragilidade institucional para o desempenho ágil do sistema, dado que as missões da UNAPROC devem ser claras e com uma comunicação técnica. Deste modo, em matéria de UNAPROC não vamos desenvolver, pois merece um tratamento especial por ser muito sensível, contudo abordamos apenas para ilustrar o que representa uma ameaça ao Sistema de Gestão de Calamidade no País.

Terminado o nível acima referenciado, o Presidente da República, na qualidade do chefe do Governo, ou por aquele a quem delegar, pode decretar **alerta total**. Nesta situação o CENOE irá funcionar na sua máxima capacidade, pois a declaração deste alerta significa situação emergencial, não podendo ser gerido apenas com os fundos alocados no Plano de Contingência Global, e, deste modo, a situação requer a intervenção total de membros do CCGC. Em bom rigor este alerta é ativado quando o desastre está em curso e se necessário é acompanhado por um apelo internacional.

Em qualquer das alertas os agentes intervenientes do sistema usam coletes de cor corresponde ao nível de alerta, excetuando alerta amarela, pois tanto nesta quanto na alerta verde os coletes são verdes. Ou seja, existem coletes de cor verde, laranja e vermelho que são usados de acordo com o nível de alerta. E a alerta total também corresponde à cor vermelha, ou seja, não há alteração da cor.

4.1.3.2 Planos de contingência

O Governo de Moçambique, ciente da problemática de ocorrência cíclica de calamidades, com efeitos socioeconômicos negativos, aprovou a Política Nacional de Gestão de Calamidades, através da Resolução de Conselho de Ministro, o Decreto nº.18/99 de 10 de Junho e o Decreto do Conselho de Ministros nº.38/99, de 10 de Junho, que cria o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC), como consequência de necessidade da gestão de calamidades e de coordenação de ações de emergência que requeriam a redefinição do então quadro jurídico, visando melhorar a eficiência na prevenção e resposta a situações de gestão de calamidades.

Este instrumento ora aprovado tem como objetivos e estratégias salvar vidas humanas e proteger bens econômicos e sociais, segundo o princípio de coordenação e integração nos programas de desenvolvimento. É neste contexto que o País foi consolidando a preparação do Plano de Contingência, multissetorial e descentralizado, tendo sido possível, por exemplo, o lançamento público de Outubro de 1999, daquele referente à época chuvosa de 1999/2000.

Este Plano de Contingência, com um marco de viragem histórica na gestão de calamidades no País permitia ao Governo, coordenar as ações multisetoriais de prevenção, mitigação de calamidades e as de reconstrução pós-calamidades. Nele consta:

- a) Previsões meteorológicas;
- b) Previsão de campanha agrícola;
- c) População em risco;
- d) Ações, por setor, a realizar, antes, durante e depois da ocorrência da calamidade;
- e) Orçamento do plano.

O Plano de Contingência de 2005/2006 estimava em cerca de 780.000, as pessoas em risco de cheias, 1.128.000 em risco de seca e 1.243.000 em risco de ciclones. E o reajustamento do Plano de Contingência previu um cenário mínimo de USD 23, 7 milhões e máximo de USD 33,4 milhões.

No plano de emergência de 2006/2007, a população em risco de calamidades naturais foi de 335.062 para cheias; 542.812 para secas; 804.419 para ciclones e 804.417 para sismos. E o orçamento geral estimado para fazer face foi de 538.640.000,00MT¹², sendo que um dólar equivale a cerca de 26 meticais.

4.2 O PAPEL DA DIVISÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NA GESTÃO DE CALAMIDADES EM MOÇAMBIQUE

Moçambique está dividido em onze províncias, incluindo a cidade de Maputo que tem estatuto de província e governador da Cidade. Por sua vez, as províncias dividem-se em distritos e estes por localidades, o nível mais baixo de representação do Estado Central. A estas divisões juntam-se, desde 1998, 33 autarquias locais, denominadas Municípios (as 23 cidades mais uma vila em cada província, excetuando Maputo que apenas tem uma unidade administrativa, o município e cidade do mesmo nome). Moçambique está também dividido em 128 distritos. Contudo, é muito frequente, mesmo oficialmente, referir-se a

¹² MT é a sigla da moeda da República de Moçambique designada “metical”. Quando o país se tornou independente em 25 de junho de 1975, continuou usando a moeda portuguesa que era o escudo para a “Província Ultramarina de Moçambique”. Em 16 de Junho de 1980 o Governo de Moçambique introduziu a moeda nacional que se chama metical.

Moçambique como tendo apenas dez províncias, devido a não ser feita a separação entre a cidade e a província de Maputo.

As províncias são administradas por governadores nomeados pelo Presidente da República. As primeiras eleições para as Assembléias Provinciais, consagradas no artigo 142, da Constituição de 2004, foram marcadas para Outubro de 2009, coincidindo com as eleições presidenciais e legislativas. Tanto as eleições Presidenciais e Legislativas quanto as Assembléias provinciais decorrem de cinco em cinco anos.

Deste modo, as províncias da República de Moçambique, de norte A sul são: Cabo Delgado, Niassa, Nampula, Zambézia, Tete, Sofala, Manica, Inhambane, Gaza, Maputo e Cidade de Maputo que é simultaneamente a capital do País.



Fig 4. Divisão administrativa de Moçambique

Fonte: Google/2009

A República de Moçambique é dirigida centralmente pelo conselho de Ministros, sob direção do Chefe do Governo, que é simultaneamente Chefe do Estado e Presidente da República, à luz dos artigos 146, 201 da CRM. Para a percussão desta administração a

nível central e provincial, o Chefe do Governo nomeia os ministros, vice-ministros e governadores provinciais. Os administradores dos distritos e chefes dos postos administrativos são nomeados pelo respectivo Governador provincial – sistema de governo presidencial.

Segundo a Constituição em vigor, o regime político da República de Moçambique é democrático e o país é unitário – artigo 1 da CRM. No entanto, existe desde 1985 o cargo de primeiro-ministro, que pode dirigir as sessões do Conselho de Ministros, na ausência do Presidente da República - artigo 202 e ses da CRM.

Neste contexto facilmente pode se perceber que a divisão administrativa herdada do jugo colonial português, bem como o sistema de governo, são fatores “sine qua non” na gestão de calamidades no país.

No que tange à divisão territorial do país, já referimos que ele se divide em províncias, distritos, postos administrativos e localidades. Esta divisão é o corolário da administração pública central, em que os Governadores provinciais, os Administradores do Distrito, os Chefes dos Postos Administrativos, bem como os Chefes das Localidades, são representantes do Governo na sua respectiva área de jurisdição e devem obediência à hierarquia governativa. O que significa que respondem politicamente em matéria de gestão de calamidades, tanto que à luz da Legislação Sobre os Órgãos Locais do Estado (Lei nº. 8/2003 de 19 de Maio) todos estes titulares dos órgãos acima referenciadas têm competência em matéria de gestão de calamidades por força obrigatória das suas funções, pois o governo é que responde pela política desta matéria através do Conselho de Ministro dirigido pelo Presidente da República, podendo delegar esta atividade ao Primeiro Ministro e este é quem exerce a competência política no nível do Governo.

Relativamente ao exercício e atribuições da matéria de gestão de calamidades a nível local, verifica-se que a estrutura governativa política é responsável, dado que os representantes do governo dirigem toda a administração no seu território, por isso o quadro legal atribui competências a estes para fazer face à calamidades, antes, durante e depois, acionando por exemplo as forças de defesa e segurança estacionadas no seu território, sem prejuízo da obediência técnica dos respectivos ramos a nível hierárquico.

É neste âmbito que facilmente se pode entender as competências ou influência da administração central do Estado na gestão de calamidades, pois a divisão territorial é acompanhado da administração central. Em que pese o país contar hoje com 43

municípios, em matéria de gestão de calamidades estes órgãos de administração indireta ainda não têm nenhuma competência legal.

Esta divisão administrativa está sendo acompanhada de alocação de delegados provinciais de gestão de calamidades ao nível provincial. Este é nomeado pelo Diretor Geral do INGC e, tecnicamente, deve obediência à direção geral deste órgão, contudo, encontrando-se a desempenhar as tarefas numa província, obviamente não pode estar alheio à dependência política do governo provincial. O mesmo acontece com os delegados distritais do INGC.

A dupla dependência aqui salientada faz com que o delegado tenha que articular com o governo provincial e não ter que obedecer taxativamente a política, desde que não proceda contra ela, pois muitas vezes o INGC é que aloca e responde efetivamente, aplicando fundos, reforçando e coordenando as atividades.

Esta forma de gerir as calamidades pode se encontrar em todos os distritos onde há delegados distritais, bem como nos postos administrativos, pois em distritos onde não existe representante do INGC, toda a gestão relacionada com a prevenção e mitigação está à alçada do respectivo representante do Governo Local.

Deste modo, a linha de comando em relação à gestão de calamidades não é uniforme em todo o país, pois há distritos onde não existem delegados do INGC. Isto altera a visão e percepção dos fatos, o que periga as medidas a serem tomadas perante um fato em caso de extrema necessidade. Contudo, não queremos dizer que a falta ou existência de um delegado do INGC é imprescindível para gestão de calamidades. O que pretendemos é ilustrar que a ausência de um gestor em calamidades no Distrito¹³, bem como em qualquer órgão de administração central ou autarquia, periga o sistema no seu todo, por conseguinte a percepção de risco naquela respectiva área, o que poderia ser melhorado pela presença de gestores de calamidades.

¹³ O Governo da República de Moçambique definiu o Distrito como pólo de desenvolvimento, daí que toda a planificação e gestão são baseadas neste local.

4.3 ALGUNS ELEMENTOS CULTURAIS DE MOÇAMBIQUE

Moçambique é um país rico em diversidade cultural, é um mosaico cultural, se atendermos que do Rovuma ao Maputo, do Zumbo ao Índico existem pelo menos 16 línguas e, por conseguinte 16 etnias. Contudo, a língua oficial é o português¹⁴.

Moçambique, desde que se tornou independente, é uma nação. Mas o conceito de nação é mais do que simples território delimitado, povo que aí reside e o poder que prevalece, dado que os traços, hábitos e costumes são elementos fundamentais da nação moçambicana. Deste modo, poderíamos salientar que o país tem várias subnações. E estas continuam respeitando as leis sociais que as regem, a convivência sócio-cultural ilumina o dia-a-dia dos membros, destas subnações, porque é a partir destas que essas populações agem e reagem no meio em que se encontram, interpretam fenômenos segundo os costumes, irradiam e são irradiados pela cultura predominante (SHAPIRO, 1972)

Dentro destas subnações podemos encontrar os líderes comunitários e tradicionais, uma autoridade que transmite as leis que as rege, fiscaliza através de auto-conscialização de que há algo invisível que está controlando os membros desta sociedade, sem para tal ser necessário existir agentes visíveis para o efeito e a autoridade pune através de repressão social, expurgação e limitação de participar certos lugares públicos ou abertos ao público, de perder certos direitos culturais em vida ou quando morre.

Existem em Moçambique várias religiões, desde o hinduísmo, islamismo, catolicismo e tradicional¹⁵. 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 das suas e os membros da família.

¹⁴ Dados obtidos apartir da consulta na internet. Disponíveis em: http://www.lusoafrika.net/v2/index.php?option=com_content&view=article&id=115&Itemid=137. Acesso em 20 de Julho de 2009.

¹⁵ Informação obtida nas páginas web's. disponível em: <http://imigrantes.no.sapo.pt/page2mocReligioes.html>. Acesso em 10 de Agosto de 2009.

4.4 CONTEXTO HISTÓRICO

Moçambique conquistou a independência de Portugal em 25 de Junho de 1975, através de luta armada que começou em 25 de Setembro de 1964 sob direção da FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique). Em seguida, a FRELIMO lança um projeto de uma economia dirigida e planificada, ou seja, centralmente planificada. Após a independência muitos cidadãos portugueses abandonaram o país entre 1975 e 1976. Esta situação acabou por desequilibrar a evolução econômica do país, criando uma grande lacuna de falta de quadros qualificados.

A educação e saúde eram garantidas pelo Estado e observaram uma grande evolução nesse período, mas esses resultados otimistas foram de curto prazo, pois em seguida, o Conflito Armado, que teve início em 1976, destruiu muitas infra-estruturas – era o início de um grande desastre humano, cujos danos humanos e matérias não têm registro oficial.

Este Conflito Armado teve um impacto social e econômico negativo para a produção em geral. Muitos moçambicanos perderam a vida devido ao conflito, outros se tornaram refugiados, quer internamente, bem como nos países vizinhos. Muitas das infra-estruturas socioeconômicas foram severamente afetadas, sobretudo na década de 80, onde se verificou a intensificação do conflito. Era comum assistir viaturas queimadas principalmente na EN1, casas queimadas, destruição de fábricas, lojas e vias de acesso.

Neste âmbito, facilmente se pode compreender que Moçambique é um país ainda em fase de reconstrução do pós-guerra, pelo que possui uma economia ainda muito debilitada, embora esforços estejam sendo feitos para que se reduza a pobreza absoluta que afeta grande parte das famílias moçambicanas.

Devido a este conflito armado, logo após independência nacional, o país esteve inviabilizado em fazer estudos pormenorizados sobre a situação socioeconômica no país.

Segundo o “Relatório Sobre Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de Moçambique de 2005”, após a assinatura do Acordo Geral de Paz, em 4 de Outubro de 1992, Moçambique se apresentou como um país bem sucedido na reconstrução pós-guerra e da recuperação econômica em África, passando posteriormente de um sistema monopartidarista para multipartidarista. Como corolário destes acontecimentos importantes, o país conheceu avanços significativos.

Porém, apesar destes avanços, o Estado moçambicano encontra-se, 15 anos depois desta segunda guerra, numa situação de pobreza, e ainda perante grandes desafios no que diz respeito a alguns fatores que perpetuam a pobreza da população, como são os casos dos desastres (epidemias, escassez e abundância de água, vendavais, catástrofes e grandes acidentes), que têm sido apontados como os que retardam o desenvolvimento das ações do governo de Moçambique e da sociedade em geral.

CAPÍTULO 5

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 por este sistema que integra 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, considerando-se que o padrão indutivo caracteriza-se por demonstrar exemplos específicos ou linhas de raciocínio que levem a conclusões gerais.

5.1 FONTES DE DADOS

A metodologia utilizada para obtenção dos dados foi feita através de uma pesquisa documental e bibliográfica, além de informações coletadas *in loco* com diversas autoridades governamentais e especialistas em gestão de calamidades, que integram o sistema de proteção civil de Moçambique. Também foram entrevistados 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.

Após a definição do objeto de estudo, da formulação do problema e das hipóteses, selecionou-se as técnicas para a coleta dos dados, com destaque para entrevistas abertas, tendo como foco os objetivos gerais e específicos, bem como as hipóteses formuladas neste estudo.

Foram realizadas 11 (onze) entrevistas com autoridades do Governo, tais como: Ministério da Ciência e Tecnologia, Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC), Ministério da Defesa Nacional (MDN), Comando da Polícia da República de Moçambique – Ministério do Interior, Instituto Nacional de Meteorologia (INAM), Ministério da Administração Estatal (MAE), Serviço Nacional de Salvação Pública (SNSP), Representação do MCT em Xai-Xai, Conselho Municipal de Vilankulos, DRS-INGC (Representação Regional Sul do INGC), Delegado Distrital do INGC em Vilankulos,

Também foram entrevistados representantes da Cruz Vermelha de Moçambique, o Diretor do International Center For Aids Care And Treatment Programs - Columbia University em Moçambique, professor da Universidade Eduardo Mondlane – UEM, Reitor da Universidade Técnica de Moçambique – UDM, o Embaixador Brasileiro em Moçambique e o porta-voz da Associação dos Médicos Tradicionais (curandeiros) de Moçambique (AMETRAMO) que participam do sistema de saúde do país.

Durante a coleta dos dados, surgiram algumas dificuldades, principalmente em relação aos membros do sistema de gestão de calamidades. Alguns tinham dificuldade de marcação e encaminhamento das entrevistas devido às suas agendas de trabalho outros não dispunham de dados concretos e sistematizados. Em alguns casos, os entrevistados se limitavam a enaltecer o trabalho realizado pela sua instituição e até mesmo desqualificar a necessidade de se rever o sistema atual.

Com objetivo de complementar as informações obtidas nas entrevistas e nos questionário, 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.

5.2 MONITORAÇÃO DOS DESASTRES

Os registros dos casos de desastres naturais e humanos foram realizados a partir dos dados obtidos em relatórios, planos de contingência, plano diretor de prevenção e

mitigação de calamidades naturais e mapas de calamidades naturais do INGC. Esses dados foram coletados por meio da busca retrospectiva desses documentos junto ao INGC, além dos dados do Ministério da Saúde e do Ministério do Interior.

5.3 PROCESSAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS DE CALAMIDADES

Foram efetuadas as análises e avaliação das informações sobre sistema de gestão de calamidades perante os desastres naturais e humanos em Moçambique e os dados de desastres disponíveis em relatórios de ocorrências e mapas de casos registrados, segundo os órgãos do INGC, Ministério do Interior e Saúde. Ainda não existe no país um órgão que congrega todos os desastres numa única base de dados, embora o CENOE tenha uma base de dados de calamidades naturais ainda em evolução. Por isso, ainda há dificuldade para encontrar dados e informações sobre ocorrências que possam enriquecer informação para todos os intervenientes do Sistema de Gestão de Calamidades.

Não existe também instituição que detém informação escrita sobre a gestão de calamidades em Moçambique no período colonial. Contudo, o processamento e análise desses dados coletados, em diversos órgãos foram realizados com objetivo de avaliar a eficácia das medidas e decisões tomadas pelo Sistema para prevenção e mitigação de calamidades em Moçambique.

CAPÍTULO 6

RESULTADOS E DISCUSSÃO

6.1 COMPORTAMENTO DOS DESASTRES EM MOÇAMBIQUE

Com uma população de 20.366.800 habitantes (INE-2007), a República de Moçambique se localiza na zona de convergência intertropical e é a desembocadura de alguns rios internacionais. Deste modo, em Moçambique há ocorrências de cheias, ciclones, secas e também epidemias, para além de acidentes de transportes graves.

Há muitos anos que a população de Moçambique tem vivenciado várias calamidades de vários tipos de origem como consequência de ocorrências de eventos extremos atmosféricos, pela ação direta do homem ou mesmo em função da situação geográfica do país.

As ocorrências apresentadas a seguir constituíram grandes problemas para a população e o 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 origens naturais, mas também aqueles de origens antropogênicas, tecnológicas e mistas, que de alguma forma também tem provocado muitas mortes e feridos no país.

Aliás, Moçambique reconhece que o AIDS, a Malária e os Acidentes de transportes¹⁶ lideram a causa da mortalidade, ocupando o primeiro, segundo e terceiro lugares, respectivamente.

¹⁶ Denomina-se acidentes de transporte na República Federativa do Brasil, aos acidentes que rodoviários na terminologia Moçambicana.

Em seguida, são apresentados alguns desastres e calamidades em Moçambique até julho de 2009. Contudo a escolha destas ocorrências obedeceu ao critério do impacto socioeconômico, político, cultural e a relevância no desenvolvimento do País. Por isso, o intervalo de estudo neste quadro não foi tomado em consideração, dado que o registro das ocorrências em Moçambique não tem um padrão uniforme; ainda não existe uma instituição que uniformize uma base de dados para todos os desastres que ocorrem, como já afirmamos anteriormente.

O INGC, que se presume deveria gerir esta atividade e gerar informação única de todos os desastres, ainda está em fase de estruturação estratégica e técnica, e apenas está mais empenhada em atividades inerentes aos desastres naturais com realce para as cheias e ciclones, depois encontram espaço também as secas e os sismos, mas estes dois últimos estão relegados ao segundo plano, como se define neste organismo.

6.1.1 Alguns desastres relevantes registrados em Moçambique

As ocorrências que são apresentadas em seguida constituíram grandes problemas para as populações e o Governo moçambicanos. Apesar de várias terem sido as ocorrências, neste trabalho vamos focar apenas aquelas que provocaram ou influenciaram mudanças de caráter legislativo ou político em relação ao sistema para fazer face às calamidades.

6.1.1.1 As secas históricas depois da independência

As secas em Moçambique ocorrem geralmente nas regiões Centro e Sul, verificando-se alguns focos nas províncias do Norte. A seca resulta da escassez de chuva, ou seja, é uma estiagem prolongada. Os anos 1982-1983 e 1991-1992 foram marcantes na história de ocorrência deste desastre, pois, causaram inúmeras instabilidades em vários setores de atividades no país, desde a perda de culturas, aumento de preços, até a perda de

vidas humanas (5º. Congresso Luso-Moçambicano, 2 - 4 de Setembro, 2008, Maputo). Foi na época de dupla calamidade: a guerra e a seca.

Perante a situação, o Governo envidou todos os esforços ao seu alcance para por fim ao sofrimento da seca e fome, aliado à guerra que provocava a deslocação das populações das zonas de produção agrícola, pecuária, pesca até comércio, para zonas mais seguras. Registrou-se na seca de 1982-1983 um esforço governamental e também internacional, porque foi neste período que o Governo lançou um apelo à comunidade internacional no sentido de cooperação para por fim a este desastre.

Em 1991-1992, uma vez mais o país é assolado pela seca, período que coincidia com o decorrer da guerra, que veio terminar em 12 de Outubro de 1992. Perante esta seca, resultante do efeito “El Niño”, o diretor do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) defendeu a perdão de 80% da dívida externa de 5,5 bilhões de dólares de Moçambique. “As previsões do El Niño somado às condições atuais de Moçambique liquidaria o país”, disse. Esta preocupação da BID demonstra que o país não estava preparado para desafiar este desastre. Por isso, foi graças à ajuda internacional que o país conseguiu gerir a calamidade.

O mapa a seguir (fig.5) ilustra as zonas mais vulneráveis à seca em Moçambique.

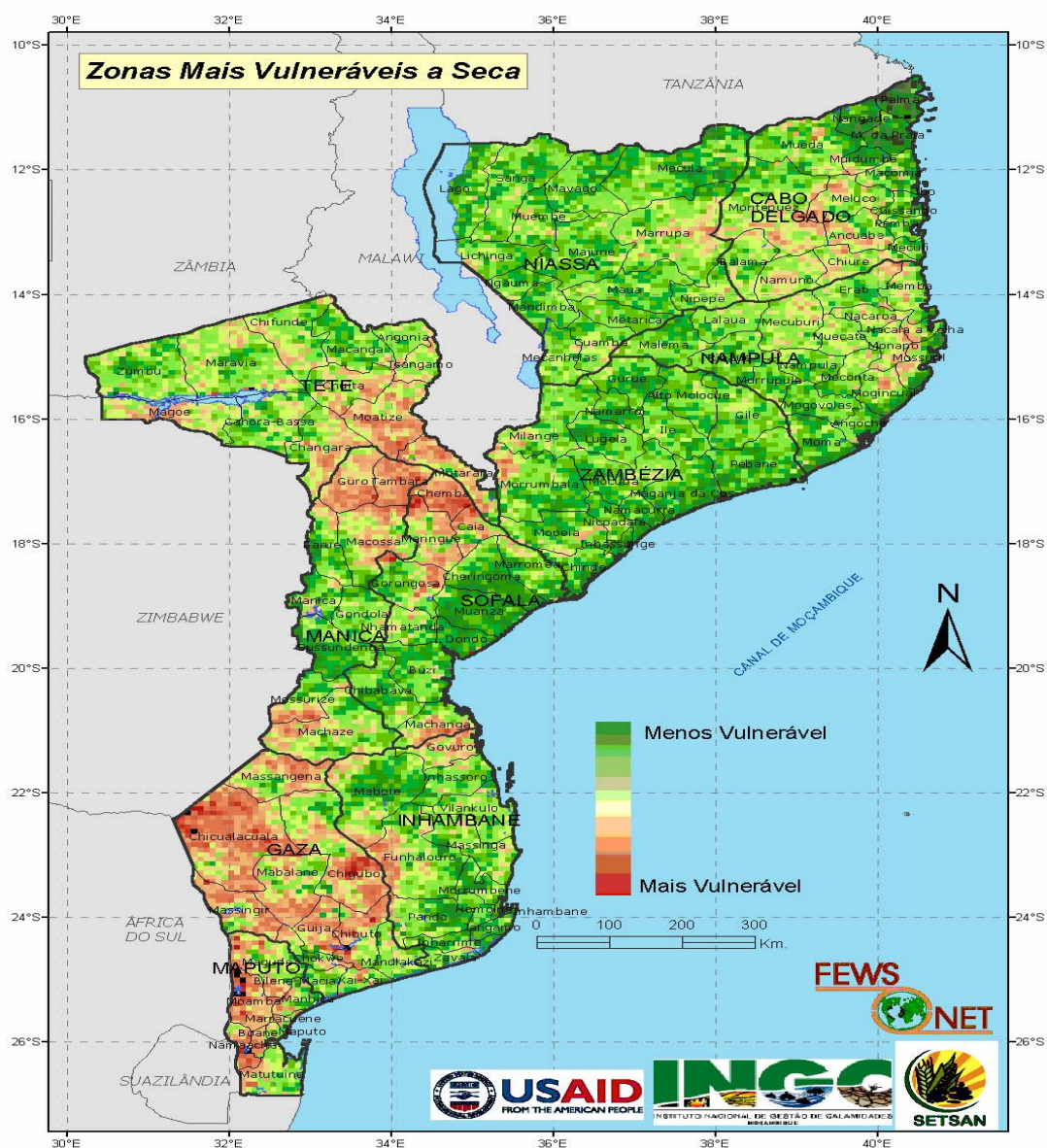


Fig.5. Zonas mais vulneráveis a secas em Moçambique.

Fonte: INGC/2009

Perante o mapa de zonas vulneráveis à secas em Moçambique verifica-se que tanto as Regiões Norte e Centro como a Sul apresentam locais vulneráveis a este desastre. Contudo, a Região Sul, seguida do Centro, é a que maior área apresenta, predominando nesta o clima tropical seco, sendo, por conseguinte, terras semi-áridas. Também se pode verificar que as zonas vulneráveis à seca estão mais para o interior, enquanto que a costa está menos vulnerável, o que vale afirmar que a população costeira sofre menos efeitos das secas comparada com a população do interior.

Um aspecto que é importante salientar é o fato das secas se registrarem também nas grandes bacias hidrográficas do país, como é o caso da bacia de Zambeze e Limpopo, ou seja, as populações nestas bacias sofrem por um lado efeitos das secas e, por outro efeitos das cheias.

6.1.1.2 Gestão de Cheias em Moçambique

Estes eventos, em Moçambique têm sido causados pela precipitação que ocorre no país, bem como pelo escoamento das águas provenientes das descargas das barragens dos países vizinhos situados a montante. Nos anos 1976, 1977, 1978, 1996, 1997, 2000, 2001, 2007 e 2008, registraram-se várias cheias em diversas bacias do país, contudo as de 1977 e as de 2000 tiveram impactos mais relevantes, ditando mudanças na lógica de tratamento das cheias e passando o sistema a integrar também a vertente preventiva. Contudo, ainda é uma visão embrionária. Este evento tem provocado perdas de culturas, doenças e óbitos (Congresso Luso-Moçambicano de Engenharia, 2008).

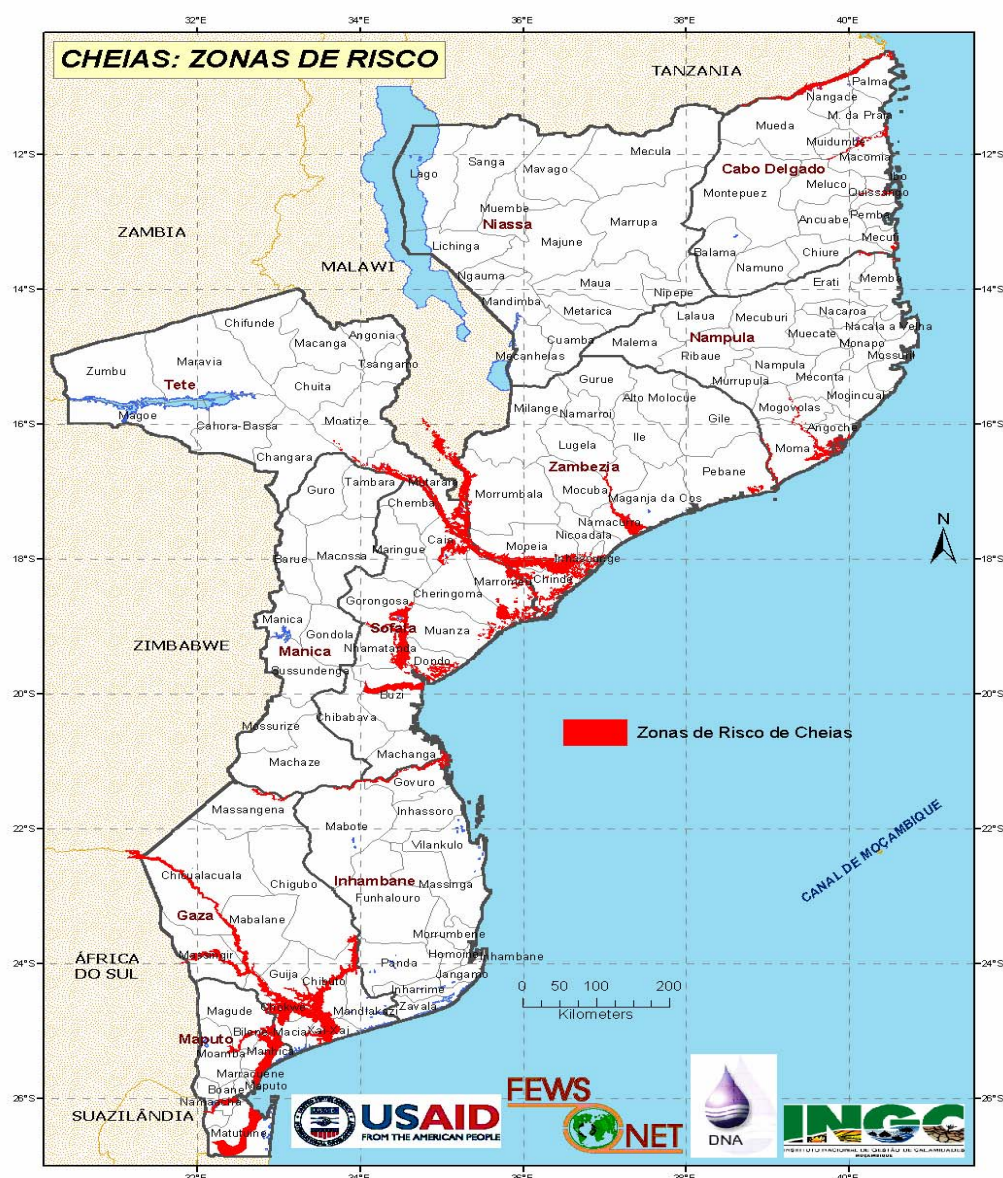


Fig.6. Zonas de risco a cheias

Fonte: INGC/2009

A partir das bacias hidrográficas representadas no mapa, facilmente se pode afirmar que as províncias da Zambézia, Tete, Sofala, Gaza, e Maputo são as que mais sofrem efeitos das cheias, devido principalmente aos rios internacionais, tais como Zambeze e Limpopo, que escoam as águas dos países vizinhos em direção ao Oceano Índico.

ANO	ÁREAS AFETADAS	CARACTERÍSTICAS
2008	Sul, Centro e Norte: Rios Save, Buzi, Zambeze, Licungo, Messalo	Piores que as cheias de 2001 no rio Zambeze
2007	Centro: Rios Buzi e Zambeze	Magnitude Próxima às de 2001
2003	Norte: Rios Messalo, Montepuéz, Licungo	
2001	Centro: Rio Zambeze	Piores cheias dos últimos 30 anos
2000	Sul e Centro: Rios Limpopo, Maputo, Umbeluzi, Incomati, Buzi e Save	Chuvas jamais vistas causaram piores cheias nos últimos 150 anos
1999	Sul e Centro: Buzi, Pungue e Save	Maiores precipitações nos últimos 37 anos
1997	Centro: Rios Buzi, Pungue, Zambeze	
1996	Sul: Todos os rios da zona Sul	
1985	Sul: 9 Rios das províncias do Sul	Piores cheias em 50 anos depois de 4 anos de seca
1981	Sul: Limpopo	
1978	Centro: Rio Zambeze	As primeiras piores cheias do rio Zambeze pós-independência
1977	Sul: Rio Limpopo	As primeiras piores cheias no pós-independência

Quadro1. Cheias e áreas afetadas em Moçambique (1977 – 2008).

Fonte: UEM/FEWS/Net/INGC, 2002, citado por MICOA, 2005 e EM-DAT: of the UFDA/CRED International Disaster Database, 2006, CENOE/INGC, 2008

6.1.1.2.1 As cheias que contribuíram para evolução do sistema de gestão de calamidade

6.1.1.2.2 Cheias de 1977

Moçambique vivenciou as primeiras piores cheias no pós-independência, que se registram na bacia do Limpopo. Neste período, não existia a barragem de Massingir, localizada no rio Limpopo, no Distrito de Massingir, interior da Província de Gaza. Deste modo, a administração de Moçambique foi posta à prova perante um desastre natural, o que deu lugar a uma intervenção nacional e internacional para minimizar os danos. Não existia também o sistema de aviso prévio – alertas, daí que as populações não tiveram nenhuma instrução antecipada para a prevenção de perdas de vidas e de seus bens.

As FPLM, em cooperação com as Força Aérea Sul-Africana, intervieram e comandaram as operações de salvamento e de reassentamento. Foi então, em resposta às cheias de 1977, que foram criadas as comissões, nacional, provincial e distrital, para trataram das questões ligadas às calamidades, principalmente as cheias. Portanto, estas cheias são um marco histórico na administração do país e na história do INGC.

As populações que outrora viviam nas zonas de riscos (zonas baixas), foram instaladas nas zonas altas e aproveitaram a fertilidade dos solos das zonas de riscos para a prática de agricultura e pecuária. Nestas zonas de reassentamento foi dado o nome de “aldeias comunais”, compostas por diversos bairros. Nestas zonas, o governo não só reassentou as populações, mas também construiu infra-estruturas básicas (Escolas, postos de Saúde, Delegacias¹⁷ e Postos Policiais, Cooperativas¹⁸) – foi a resposta adequada que o governo teve para responder às cheias de 1977. Mas, no âmbito desta operação de reassentamento, foi notório um aspecto importante que foi posto de fora – a cultura destas populações –, pois muitas delas, como se pode registrar no Continente Africano,

¹⁷ Delegacia, na República Federativa do Brasil é uma unidade subunidade policial que se equipara a uma Esquadra policial na República de Moçambique. Ambas têm a missão fundamental de manter a ordem pública na sua área de jurisdição e são parte integrante do sistema de justiça criminal.

¹⁸ . Denominaram-se cooperativas de consumo, às lojas estatais que o governo criou junto das populações para a venda ou distribuição de produtos alimentícios e de uso domésticos. Havia também cooperativas agrícolas cujo objetivo é a produção agrícola, usando meios de produção estatal. Os funcionários destas cooperativas era a população em geral, residente naquela aera de circunscrição. Contudo estas cooperativas faliram com a introdução da economia de mercado no país. Hoje existe no país cooperativas de criação de galinhas, de financiamento e créditos, etc., cujas pessoas jurídicas são os particulares ou pessoa privada.

comungavam a religião tradicional, que está intimamente ligada aos antepassados, espíritos, a um senhor todo-poderoso.

Foi então que muitas destas populações retornaram para as zonas de origem para estarem perto dos túmulos dos seus antepassados e dos animais de estimação. E em consequência destas cheias é que o país começa a se organizar rumo a um sistema de gestão de calamidades – eram os primeiros sinais consistentes para uma organização de resposta às calamidades naturais, apesar de que neste período também teve início um grande desastre humano para Moçambique – “a guerra de 16 anos”.

6.1.1.2.3 Cheias de 2000

Em finais do ano 1999, início de 2000, o progresso económico do País sofreu uma interrupção provocada por trágicas cheias de chuvas torrenciais e ciclones, que atingiram com maior gravidade as cinco províncias do sul (Maputo, Gaza, Inhambane, Sofala e Manica). Deste modo, o Governo concentrou os seus esforços no salvamento de vidas humanas, tendo os países vizinhos e doadores internacionais (incluindo o Departamento dos EUA de Assistência a Calamidades no Estrangeiro), mobilizado meios de socorro. Estas cheias, as piores de que há na memória em algumas cidades, a água atingiu 4 metros de altura, foram marcantes no País e no sistema de gestão de calamidades, dado que os atores do sistema não estavam preparados para gerir uma tragédia desta dimensão, por isso a intervenção internacional foi mais notória no sistema. Como consequências, foram registradas 700 mortes e danos avultados na ordem de 500 milhões de dólares

A população afetada nas cinco províncias foi aproximadamente cinco milhões de pessoas, e de acordo com o Instituto de Gestão de Calamidades (INGC), cerca de dois milhões de pessoas sofreram prejuízos económicos. O colapso do sistema de transporte resultante da destruição de estradas, pontes e linha férrea isolou as pessoas das zonas afetadas do abastecimento de comida e água e dos serviços essenciais (Banco Mundial, 2000).

O efeito das cheias provocou uma queda do PIB de 7,5% em 1999 para 1,6% em 2000, a inflação atingiu os 12,7% em 2000 contra 2,9% em 1999, e a taxa de câmbio

sofreu uma brusca depreciação a uma taxa anual de 28,2% ao ano em 2000, acima de 7,7% em 1999 (Orçamento Geral do Estado de Moçambique, 2002).

Perante a situação, e em resposta ao apelo internacional, a USAID concebeu um “Programa de Recuperação da Situação de Emergência: Agricultura e Relançamento do Comércio Rural”, como parte integrante de um esforço mais vasto do programa de reconstrução, incidindo na ajuda às famílias devastadas pelas cheias e ciclones e regressar às suas casas e machambas¹⁹ reconstruírem as suas vidas, bem como impulsionar o arranque da atividade económica, tendo em vista o restabelecimento efetivo da procura e fornecimento de serviços nas zonas afetadas (MILLER, 2002).

É de se destacar que as Forças Armadas de Moçambique e as sul-africanas desempenharam um papel preponderante na busca e salvamento neste desastre, pois muitas populações que se encontravam em cima dos tetos das casas e nas árvores foram salvas graças à intervenção da força aérea sul-africana que colaborou para minimizar os efeitos da tragédia. Foi esta força que salvou a “**Rosita**”²⁰ que nasceu em cima de uma árvore em plena cheia no Vale do Limpopo.

Neste contexto, importa afirmar que o sistema deparou-se com uma realidade que não poderia dar resposta, pois a informação sobre o risco nas populações não foi eficaz, contudo serviu de lição para o Governo de Moçambique, pois foi a partir desta calamidade que o sistema se reformou no sentido de desenvolver alertas, planos de contingências, criação de um Centro Nacional de Operações de Emergência (CENOE), a descentralização regional, bem como a reforma do estatuto do INGC, adequando-a à nova conjuntura, foi também criada uma força multisectorial (Militares, Polícias e Bombeiros, Agentes de Saúde) para fazer face à emergência (Decreto nº.29/2008 de 3 de julho).

¹⁹ Denomina-se por “machambas” aos campos de cultivos das populações, baseados na agricultura de subsistência e desenvolvem pluricultura.

²⁰ No âmbito de regates que estavam no Vale de Limpopo, durante as cheias a Força Aérea Sul-Africa socorreu várias famílias que se encontram em cima das árvores bem como nos tetos das casas. O resgate que marcou a história nestas cheias foi quando esta força conseguiu resgatar uma menina junto com os pais e irmãos, que acabara de nascer, em cima de uma árvore. Esta imagem da menina Rosita foi vista em todo o mundo.

6.1.1.2.4 Cheias de 2008

Em finais de Novembro de 2007 começou a estação chuvosa com níveis de precipitação acima da média, provocando um rápido aumento do caudal do Zambeze e de outros rios da região. As áreas mais próximas do Zambeze, que atravessa a região central de Moçambique, foram atingidas por fortes inundações provocadas pelas chuvas na bacia de um dos maiores rios de África. Deste modo, muitas populações deveriam ser deslocadas para locais mais altos, dado que cerca de 72 mil pessoas solicitaram ajuda, a maioria depois de terem visto suas casas destruídas pela força das águas, segundo o Gabinete de Coordenação da ONU para questões Humanitárias (OCHA).

O Governo emitiu com antecedência o alerta vermelho, logo que percebeu que a Barragem de **Cahora Bassa**²¹ se aproximava do nível de segurança, pois já estava a debitar mais de seis mil metros cúbicos por segundo. Esta ação do Governo permitiu que as agências humanitárias concentrassem recursos na região, e que a ONU armazenasse alimentos, comprimidos para purificar a água, numa quantidade suficiente para duas semanas, além de vários outros artigos da primeira necessidade.

Dos milhares de pessoas evacuadas, a maioria foi instalada em escolas e outros edifícios públicos, aguardando a descida do nível das águas para poder regressar às aldeias de origem. Ainda em resposta ao desastre, a UNICEF precisou de 2,4 milhões de dólares para programas de vacinação e auxílio às crianças afetadas pelas cheias (Público Comunicações Social, SA, 12/01/2008)

Como conseqüências das cheias de 2008, registram-se cerca de 30 mortos, 10.000 desalojados, 180.000 hectares afetados e destruição de 150.000 hectares de culturas. E o Programa Mundial para Alimentação (PMA) e seus parceiros forneceram assistência alimentar rápida às vítimas das cheias e providenciaram apoio logístico e de comunicações ao INGC e à restante comunidade humanitária (NU Mozambique, 2009).

Neste âmbito, o governo e os seus parceiros de cooperação marcaram uma presença mais preventiva perante cheias de dimensões superiores, mas que as vítimas humanas são em menor número se comparado com as cheias de 2000. E importa realçar que o Governo

²¹ Um dos grandes empreendimentos moçambicanos, maior barragem hidro-elétrica de Moçambique e umas das maiores da África que localiza no Rio Zambeze, na província de Tete e chama-se Cahora Bassa.

nestas cheias não mobilizou a comunidade internacional, pelo que foi através das disponibilidades internas que geriu todo o processo.

Perante este quadro de calamidades supra selecionado, verifica-se que o sistema foi evoluindo com o decorrer de vários desastres no país; contudo, ainda se verifica uma forte dependência das organizações não governamentais, dado que os meios que estão à disposição dos atores governamentais ainda não são suficientes e eficazes para desencadear medidas preventivas cabais e dar uma resposta imediata para evitar desastres. Aliado a este fato, verifica-se que as barragens nacionais não estão a altura de suportar águas decorrentes de outros países da região, pois rios como Zambeze, Limpopo e outros, são de dimensão internacional.

As comunicações são fundamentais para se lograr perante um desafio destas dimensões, contudo o sistema ainda não tem dificuldades nesta matéria, consequentemente, algumas vontades preventivas ou reativas são postas em terra, esperando que haja uma colaboração de parceiros de cooperação.

6.1.1.3 Gestão de ciclones em Moçambique

Estes ocorrem frequentemente na costa, como resultado das depressões tropicais que ocorrem no Oceano Índico, mas que também têm atingido as regiões do interior. Eles ocorrem no período compreendido entre Outubro e Abril e a sua intensidade aumenta entre Fevereiro e Abril. As províncias da costa de Moçambique, principalmente, Nampula e Inhambane é que têm sofrido bastante. Basta salientarmos os últimos ciclones que abateram Inhambane, tendo como ponto de entrada o Distrito de Vilankulos (Ciclone “Flávio”, Fevereiro de 2007). Estes ciclones são acompanhados de ventos fortes e chuvas torrenciais e sua passagem ao longo da costa e nalgumas zonas do interior têm provocado, dentre vários problemas relevantes, desde a destruição de infra-estruturas, falhas nos sistemas de abastecimento de água potável, até a perda de vidas e sofrimento humano.

Áreas de risco de ciclones

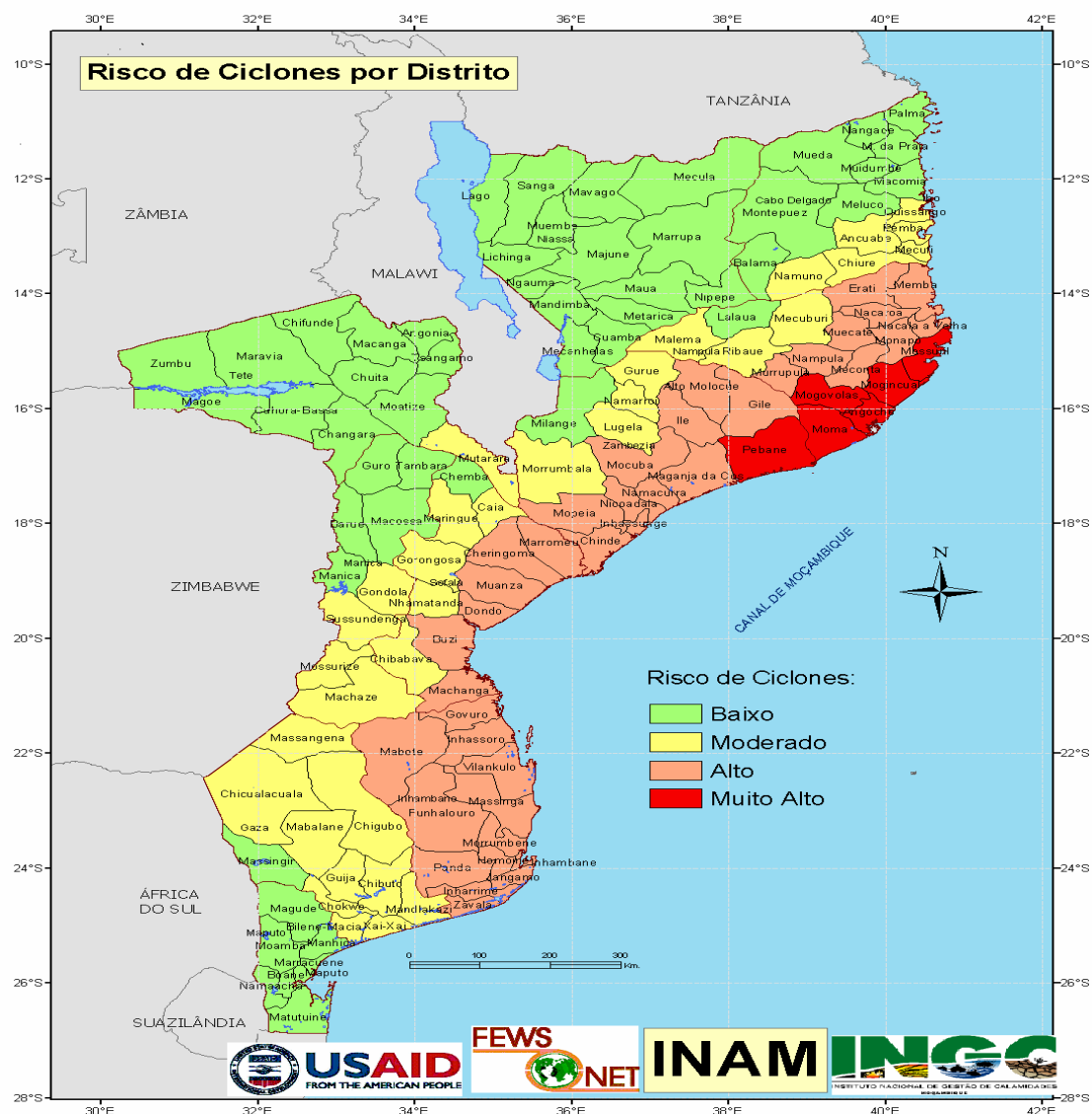


Fig. 7. Zonas mais vulneráveis a ciclones em Moçambique.

Fonte: INGC/2009

Devido a sua localização geográfica, Moçambique é fustigado frequentemente por ciclones tropicais que se formam no Oceano Índico. Deste modo, do mapa se pode afirmar que as principais cidades da costa onde se pode encontrar maior densidade populacional, capitais econômicas províncias, e várias infraestruturas são as que mais sofrem efeitos dos ciclones. Contudo, segundo ilustração, a província de Nampula é a mais vulnerável.

Fig. 8. Mapa da África com Madagascar, que protege Moçambique de alguns ciclones

Fonte: Google, 2009



A República de Madagascar que se localiza defronte da costa Moçambicana representa uma proteção aos ciclones que se formam no Índico em direção ao canal quente de Moçambique. Contudo, antes de atingirem a costa de Moçambique, muitos deles encontram um obstáculo natural (Madagascar), por conseguinte, desviam-se para o norte e sul deste país e tomam direção norte e sul de Moçambique, daí grandes desastres são provocados na província ao Norte de Moçambique (Nampula) e ao Sul (Inhambane). Contudo, outras províncias da costa também sofrem efeitos dos ciclones.

O quadro ilustra os ciclones registrados e os impactos (1984 – 2008)

ANO	NOME DO CICLONE	ÁREAS AFETADAS	PESSOAS AFETADAS	ÓBITOS
1984	Domoina	Sul: Maputo e Gaza	250.000	109
1988	Filão		90.000	100
1994	Nadia	Centro e Norte: Sofala, Manica, Zambézia, Nampula	900.000	52
1996	Bonita	Sul e Centro: Maputo, Gaza, Inhambane, Zambezia	200.000	11
1997	Lizette	Centro: Sofala e Manica	80.000	87
2000	Elline	Centro: Sofala e Manica	650.000	700 mortos devido às cheias resultantes dos ciclones
2000	Gloria			
2000	Hudah	Norte: Nampula, Zambézia	11.000	
2003	Jafet	Sul e Centro: Gaza, Inhambane, Sofala, Manica	23.000	11
2007	Flavio	Sul e Centro: Inhambane, Sofala e Manica	180.000	9
2008	Jokwe	Centro e Norte: Zambézia, Nampula	187	13

Quadro 2. Cilones e os impactos (1984 – 2008).

Fonte:

UEM/FEWS/Net/INGC, 2002, citado por MICOA, 2005 e EM-DAT: of the UFDA/CRED International Disaster Database, 2006, CENOE/INGC, 2008

6.1.1.3.1 Ciclone “Flávio”

O ciclone “Flávio” atingiu a costa oriental de Moçambique no dia 22 de Fevereiro de 2007, duas semanas após as cheias que desalojaram milhares de pessoas ao longo do vale do Zambeze. O ciclone destruiu milhares de casas, danificou infra-estruturas, incluindo armazéns de alimentos, e provocou pelo menos dez mortos e vários feridos e cerca de 160.000 pessoas foram afetadas, o que aconteceu apenas duas semanas depois de as pessoas já se encontrarem a reparar as suas habitações, restabelecendo as linhas de transporte de energia elétrica, cortando as árvores derrubadas, reparar os tetos das casas e limpando os destroços.

Apesar destes esforços de recuperação, milhares de pessoas continuaram a necessitar de materiais de construção. Os agregados familiares afetados também perderam os seus bens de consumo e rendimento, incluindo reservas alimentares, culturas que se encontravam na fase de maturação e árvores de fruta (Rede de Sistemas de aviso prévio contra fome, 2007).

Durante a ocorrência deste evento o sistema não conseguiu evitar as perdas humanas e materiais, dado que não se registrou com antecedência um trabalho de aviso prévio ou alerta às populações, por um lado devido à falta de informação detalhada dos serviços meteorológicos, por outro, em função da total obstrução da comunicação. Constata-se, desde modo, que os atores do sistema naquele local não tinham meios de comunicação eficientes, portanto, faltou para o efeito meios de comunicação, com uma banda que não sofresse influência grave de fatores atmosféricos, pois os celulares e outros meios ali estacionados ficaram inúteis perante a tempestade. Não se registrou em tempo útil, uma difusão da ocorrência perante as populações e, conseqüentemente, das medidas práticas que estas deveriam tomar antes da ocorrência.

Posteriormente, decorreu a distribuição de alimentos, incluindo o fornecimento de sementes agrícolas para o plantio imediato na segunda época agrícola. Outras intervenções não alimentares foram levadas a cabo tais como abastecimento de água, saneamento e reabilitação de infra-estruturas.(Rede de aviso prévio contra fome, 2007)

Perante a situação, pessoas singulares e coletivas, naturais e parceiros de cooperação que operam na zona, entidades governamentais, investidores, agências humanitárias internacionais, doadores de todo o globo viraram as suas atenções para

Vilankulos, na fase pós-desastre. Ainda no âmbito de resposta, pronunciamentos de solidariedade chegaram à Vilankulos, acompanhados de bens de socorro às vítimas do ciclone. E um dos gestos de solidariedade aconteceu em 27 de Fevereiro de 2007, em que o Presidente do Conselho Municipal²² de Vilankulos recebeu do seu homólogo de Inhambane um donativo constituído por arroz, chapas de zinco, cocos, açúcar, pregos e vários víveres. Da Comunidade Indú de Maxixe, caminhão de produtos, acompanhado por uma delegação que quis manifestar a solidariedade para com as vítimas do ciclone. Ainda perante o desastre, o Ministério da Educação e Cultura garantiu a retomada das aulas através de fornecimento de tendas para salas de aulas e dormitórios com vista a evitar a interrupção das aulas. E a Eletricidade de Moçambique (EDM) enviou peritos na área, que se juntaram a uma firma que gere o fornecimento de energia na área (ANMO), estabelecendo o fornecimento da energia elétrica em quarenta e cinco dias, em três distritos afetados (Vilankulos, Inhassoro, Nova Mambone e Gouvuro), pois enquanto demorava o restabelecimento normal, foi montado um grupo de gerador elétrico para garantir o abastecimento de água. Foi enviado para aquele distrito um helicóptero que trabalhou na canalização de apoios alimentares e outros artigos para as Ilhas (Jornal Notícias, 6/03/2007).

Outros atores do sistema fizeram se sentir no âmbito de resposta, como é o caso do Governo de Inhambane, em que o Governador transferiu o seu gabinete para o distrito de Vilankulos. A partir daí dirigiu as operações, enquanto que as Forças Armadas de Moçambique enviaram para o local sessenta homens, entre fuzileiros navais e da marinha, que foram participar na construção de casas para pessoas de terceira idade que ficaram sem abrigo em consequência do “Flávio”. Por outro lado, o Conselho Municipal desencadeou uma operação de retirada de árvores e postes de energia elétrica que tombaram sobre as vias. E o Ministério da Saúde restabeleceu as atividades do Hospital Rural e garantiu a construção de novo Hospital Regional, estimado em dois milhões de dólares, sob o financiamento do Governo Suíço. (Jornal Notícias, 6/03/2007).

Perante os fatos, o sistema geriu uma calamidade em Inhambane, particularmente em Vilankulos e teve dificuldade em gerir o risco de desastre, pois os atores não puderam garantir um trabalho de massificação da informação do risco do ciclone “Flávio”. É notória a solidariedade das populações e ajuda mútua na reconstrução, fato que o sistema oficial,

²² Em Moçambique denomina-se Presidente ao Conselho Municipal ao titular do cargo mais alto do Município, o que equivale à figura do Prefeito no Brasil.

para este caso em concreto, não conseguiu demonstrar imediatamente, por vários motivos logísticos, o que, de alguma forma, as organizações não governamentais tomaram a dianteira na resposta, pois algumas delas operam naquele local.

Devido à ineficácia do sistema oficial em gerir o risco e a ocorrência em tempo útil, verificou-se perante esta calamidade uma emergência de um “**sistema tradicional**”, em que as populações por si tomaram iniciativas de solidariedade e reconstrução durante os primeiros dias.

O Centro de Operações de Emergência veio colocar em **alerta vermelho** os distritos de Vilankulos, Massinga, e Inhassoro, assim como cidades do centro do país, tais como Beira, Dondo e Muanza. Ora, está evidente que este alerta vermelho foi posto em prova perante o “Flávio”, pois se presume que o sistema antes e perante este alerta já estava preparado na sua plenitude para ativar todos disponíveis e ao seu alcance para evitar ou minimizar os danos ou para desencadear imediatamente a fase de resposta sem demora.

O delegado provincial do INGC em Inhambane, David Dumangani, que vivenciou os efeitos do “Flávio” na Cidade de Inhambane, afirmou que “a situação era de caos total”, pois ele se encontrava numa casa havia duas horas e “não podia sair nem se retirar porque a casa estava destruída parcialmente e as casas vizinhas estavam totalmente destruídas e foi interrompido o fornecimento de energia na cidade de Inhambane”.

Na manhã de 22 de fevereiro de 2007, já circulavam informações em instâncias turísticas de **Bazaruto**²³, segundo as quais existiam ondas gigantes, numa altura em que ainda não havia estragos. Portanto, a informação não foi convenientemente gerida, porque não houve evacuação das populações naquele local. Ou seja, o sistema não geriu com eficácia e eficiência esta informação dado que já era do domínio de (INGC) através do Engº. Belmiro Chivambo, funcionário deste organismo, que na sua entrevista na Rádio TSF, firmou que o INGC estava procedendo ao aconselhamento e à mobilização, mas se concentrava essencialmente nos estoques, na eventualidade de algumas populações terem as suas casas destruídas.

Mas como se pode constatar, não foi fácil o sistema oficial gerir o evento em todas as fases. E, de acordo com o Ministro da tutela, ao salientar que era preciso uma forte mobilização para reparar os efeitos do “Flávio”, pois tinha provocado enormes danos materiais, fica evidente que o sistema geriu uma calamidade e não o risco.

²³ Bazaruto é uma das Ilhas turísticas do Distrito de Vilankulos que sofreu bastante com o ciclone “Fávio”

Após a tempestade, a República da África do Sul colaborou com helicópteros para entrega de alimentos, enquanto que a OMS e UNICEF colaboram para prevenção de crise sanitária, ajuda à crianças e famílias e cooperaram com as autoridades nas tarefas de coordenação. Portanto, houve registro positivo de organismos não governamentais, na gestão desta calamidade o que eleva a consciência de que as calamidades são um assunto global.

Contudo, esta presença, por um lado, impõe ao sistema nacional um desafio para o amanhã, na medida em que os recursos que estes organismos aplicam não são nacionais, por outro, significa que o sistema nacional deve acelerar a sua consolidação e independência total (Radio TSF, 22/02/2007).

O número de afetados pelo ciclone “Flávio” é superior se compararmos com o ciclone “Jokwé” e o número de óbitos provocados pelo ciclone “Jokwé” é superior ao número provocado pelo ciclone “Flávio”. Isso significa que, apesar de um maior número de pessoas terem sido afetadas pelo “Flávio”, houve menos mortes em relação às províncias de Nampula, Zambézia, que têm o maior número de população do país, se compararmos com as províncias de Inhambane, Manica e Sofala.

Comparados com outros desastres naturais, os ciclones são os eventos que têm provocado mais destruição em Moçambique, pois a destruição de infra-estrutura tem sido elevadíssima bem como um elevado número de óbitos.

6.1.1.4 Sismo em Machaze

Uma grande parte do País está assentada sobre falhas tectônicas, ficando assim sujeitas a abalos sísmicos. O território nacional está sujeito a abalos sísmicos porque se encontra localizado entre o Vale do Rift e o Canal de Moçambique. Os abalos que tem se registrado em Moçambique são, geralmente, de baixa magnitude, excetuando um de média magnitude (7,5 na escala de Richter) que provocou óbitos, destruição de habitações e outras infra-estruturas em Manica.



Fig.9. A imagem ilustra uma fratura causada pelo sismo em Machaze, Província de Manica em 22 de fevereiro de 2006 Fotos: Geraldo Valoi & Celestino de Sousa, Apaudo Angelo Cumbe

Perante abalos sísmicos, as populações ainda não sabem tomar medidas com vista a redução de danos, pois o sistema de gestão de calamidades ainda não desenvolveu mecanismos de reação sob ponto de vista técnico quanto de educação cívica às populações, em caso de registro deste tipo onde se registou duas mortes e 13 feridos para além de danos materiais, (Jornal Público, 23/02/2009). As autoridades locais (Polícia) intervieram para ajudar as populações e proteger os bens. Este abalo foi sentido também na Cidade da Beira, tendo provocado danos materiais e na Cidade de Maputo, onde populações entraram em pânico sem saber o que fazer, contudo, muitas pessoas saíram das casas e se concentraram nas ruas.

Perante a situação, o sistema de gestão de calamidades viu-se na obrigação de refletir diante de um evento que até então não era lhe familiar, daí que pouco de prevenção e reação imediata fez, apesar de, posteriormente, ter se verificado a ajuda em alimentos, barracas e vários materiais de construção.

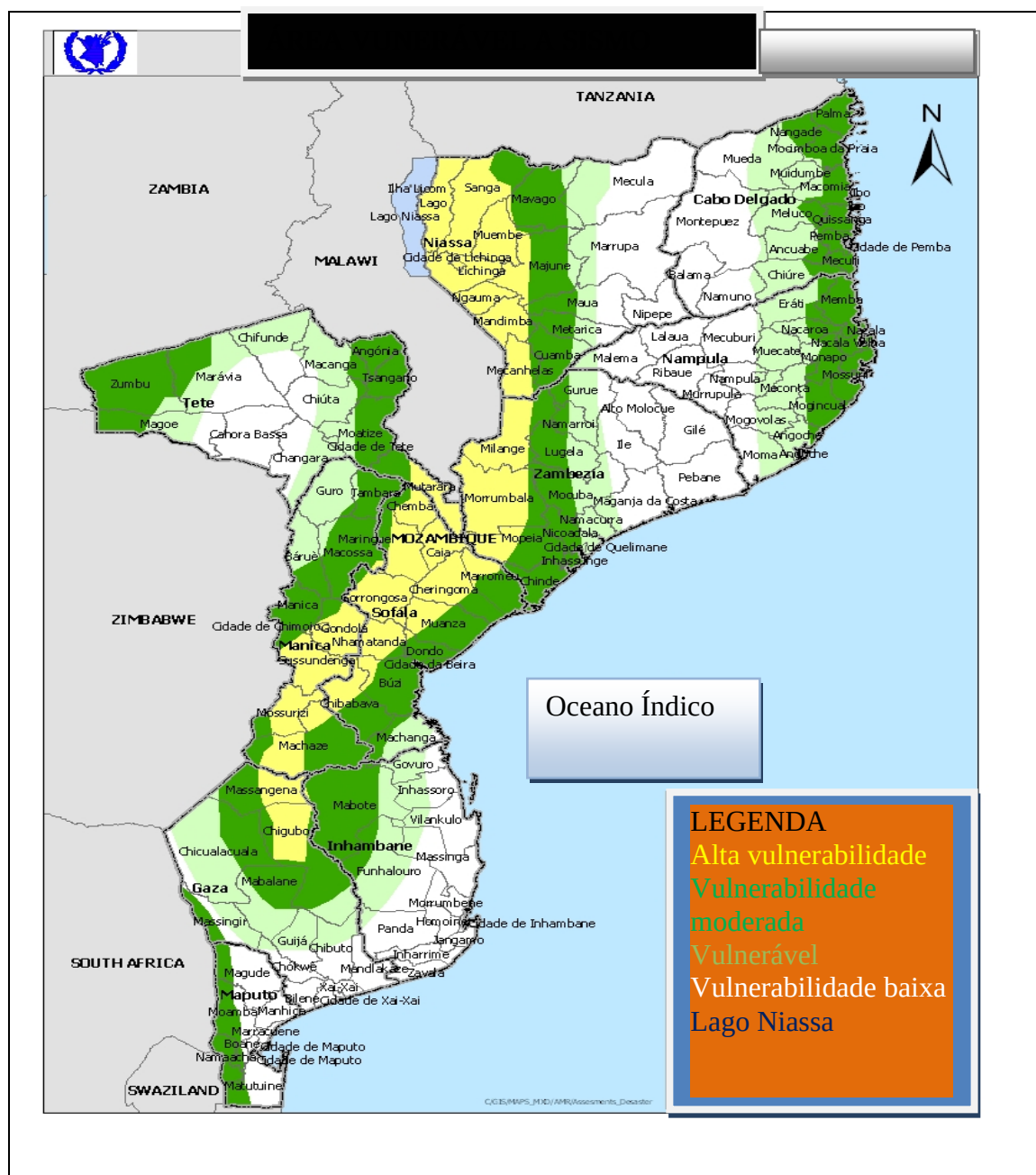


Fig.10. Zonas vulneráveis a sismos em Moçambique

Fonte: INGC/2009

Os desastres naturais e a guerra de 16 anos são fatores essenciais que influenciaram o atual estágio de subdesenvolvimento de Moçambique, pois todo o planejamento esteve voltado para alimentar a logística da guerra, e continua a trilhar na resposta das conseqüências de desastres de origem natural, tais como ciclones, cheias e secas.

Deste modo, o sistema está evoluindo na medida em que vai se deparando com uma calamidade, principalmente as calamidades naturais, com particular destaque para os

efeitos dos ciclones, cheias e secas, enquanto que os outros eventos naturais e humanos que se registam no país, excetuando a “guerra de 16 anos”, não tiveram grande influência na lógica da gestão do sistema.

6.1.1.5 Queimadas

Em Moçambique as queimadas são praticadas com a finalidade de recuperação de pastos, áreas de cultivo, afugentação de animais ferozes, combustível lenhoso, acesso às vias de comunicação, etc., se registrando basicamente nas zonas rurais.

Tabela 2 - Na tabela abaixo ilustramos os focos de queimadas (junho a setembro em 2006).

PROVÍNCIAS	PERÍODO DE JUNHO À SETEMBRO DE 2006				
	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	TOTAL
Niassa	530	900	2900	6000	10330
Cabo Delgado	410	750	2200	3200	6560
Nampula	80	170	1000	3500	4750
Zambézia	50	510	7500	10500	18560
Tete	290	1300	4500	4800	10890
Manica	260	1550	4300	4900	11010
Sofala	330	1600	6300	5000	13230
Inhambane	10	170	900	1000	2080
Gaza	10	190	700	800	1700
Maputo-Prov.	40	280	1000	500	1820
TOTAL	2010	7420	31300	40200	80930

Fonte: Centro Para o Desenvolvimento Sustentável para Recursos Naturais – MIOCA, 2007

Nota: Tabela adaptado pelo autor, Setembro, 2009.

O INGC incorpora este desastre como calamidade natural. Esta incorporação surge no âmbito do Plano de Ação para a Prevenção e Controlo as Queimadas Descontroladas no País, aprovado pelo Conselho de Ministros de Dezembro de 2007 (2008 – 2018), cuja visão é de reduzir os índices de 90.000 focos de queimadas descontroladas

registrados em 2006 para 10% até 2018. Deste modo, cabe ao MAE integrar as queimadas nos Planos de Atividades, através do INGC, com vistas a detenção e aviso prévio, de modo a facilitar a tomada de medidas imediatas, enquanto que ao MTC coube o papel de “Divulgar as previsões sazonais sobre as condições climáticas para auxiliar na meditabilidade da ocorrência de queimadas mais danosas e divulgar a previsão do tempo em todos os níveis para evitar queima nos dias de temperaturas altas e/ou ventos fortes, reduzindo, deste modo, as grandes perdas devido às queimadas aceleradas pelas condições climáticas”.

Ora, um ano após a aprovação deste Plano o Centro do País vivenciou queimadas avultadas em Manica, Sofala Zambézia onde se registraram 32 mortos, 10 feridos, 1661 famílias atingidas, 13065 pessoas afetadas, 1580 casa, 3 Escolas, 4 salas de aulas, 2 armazéns, 307 celeiros, 9 Igrejas e 15 postos de transporte de energia destruídos (Jornal Notícias, 06 e 07/09/2008).

O Diretor do INGC, Engº. João Ribeiro prestou o seguinte depoimento na imprensa: “O INAM assumiu o compromisso de fornecer, diariamente, dados precisos sobre a temperatura e a tendência dos ventos, de modo a prevenir melhor a ocorrência e propagação de queimadas descontroladas em todo o país, nos próximos tempos, no processo de prevenção de incêndios”. Este papel do INAM já está previsto no Plano anteriormente referido desde a sua aprovação em Dezembro de 2008, pelo Governo.

A missão incumbida a MAE e executada através do INGC, nesta matéria, cabe em matéria preventiva ao CENOE, no que diz respeito aos avisos prévios, mas para que este acione as alertas, necessita informação consistente da situação atmosférica cuja fonte nacional é o INAM. Deste modo as informações prestadas pelo Diretor-Geral do INGC configuram grandes expectativas para a melhoria do Sistema de Gestão de Calamidades no País.

6.1.1.6 Incêndios

Os incêndios constituem um fenómeno que não faz parte do Sistema Nacional de Gestão de Calamidade, por conseguinte, o INGC não os incorpora nas suas atividades. Contudo, a matéria é tratada dentro da gestão específica do Serviço Nacional de Salvação

Pública, tutelado pelo MINT. Os incêndios ocorrem geralmente nas Cidades ou Vilas, em postos de abastecimento de combustíveis (petróleo e seus derivados), indústrias transformadoras, transporte de mercadorias e em instituições públicas, provocando danos materiais avultados. Como exemplo, há os incêndios que se registraram no Ministério da Agricultura (PROAGRI), em 26.05.2007, segundo Relatório Diário do Comando Geral da PRM, em que diversos materiais e documentos foram consumidos pelo fogo.

Ora, para extinguir fogo o então Corpo Nacional de Salvação Pública (Bombeiros Públicos)²⁴ teve que contar com apoio de três viaturas dos bombeiros dos aeroportos, duas da Mozal e uma do Porto de Maputo; o incêndio na Direção Provincial de Agricultura em Nampula que foi debelado pelos bombeiros dos aeroportos de Nampula, é também um exemplo evidente em que as ações foram executadas e coordenadas pelos Bombeiros, embora no incêndio registrado no Ministério da Agricultura ter havido uma intervenção das FADM para salvar vários bens de escritórios.

6.1.1.7 Explosões de artefatos militares

Por uma razão especial e de impacto, separamos as explosões de material militar em Moçambique fora dos incêndios, mas não se pode descartar este fato, dado que desde a década 80 a 2000, pode-se encontrar alguma informação, ainda que escassa sobre este tipo de ocorrência (nos anos 82 e 86 registraram-se explosões no Paiol de Malhazine, que causou 24 mortos - Jornal Notícias, 24/03/2007).

Contudo, a ocorrência que veio marcar alguma mudança no seio de estratégias políticas e técnicas foi, sem dúvida, as explosões que ocorreram neste paiol em 23.03.2007, com mais de 100 óbitos, vários feridos, pânico na cidade, em vários bairros da cidade de Maputo e arredores, segundo Agência de Notícias de Moçambique. O INGC não interveio nesta ocorrência imediatamente, a sua reação foi na fase de reconstrução, contudo outros atores do sistema intervieram singularmente (a PRM, as FAM, a Saúde e os Bombeiros) e nesta ocorrência quase toda informação era gerida ao nível do comando geral da polícia,

²⁴ Em Moçambique os agentes de salvação pública, denominados de Bombeiros Militares no caso do, Brasil, não são militares e muito menos civis. É uma corporação paramilitar tutela no Ministério do Interior, onde faz parte também a Polícia da República de Moçambique, a Polícia de Investigação Criminal/ Serviços de Investigação Criminal e os Serviços de Migração.

através da sala de operações que coordenou as forças policiais e geriu a informação com o Hospital Central de Maputo, forças armadas e os bombeiros.

A intervenção destes atores do sistema não obedeceu a um comando único, cada ator desencadeava ações sob comando da sua respectiva tutela institucional. Cada um desencadeava atividades da sua especialidade, mas não havia no local da ocorrência uma direção única, o que de alguma forma fragiliza o sistema e põe em risco a articulação de vários intervenientes numa ocorrência deste género. Todos os atores sabiam o que estavam fazendo, mas tiveram dificuldades na troca de informação, o que pode dar lugar a duplicação de tarefas e dificultar a redução de vítimas do desastre.

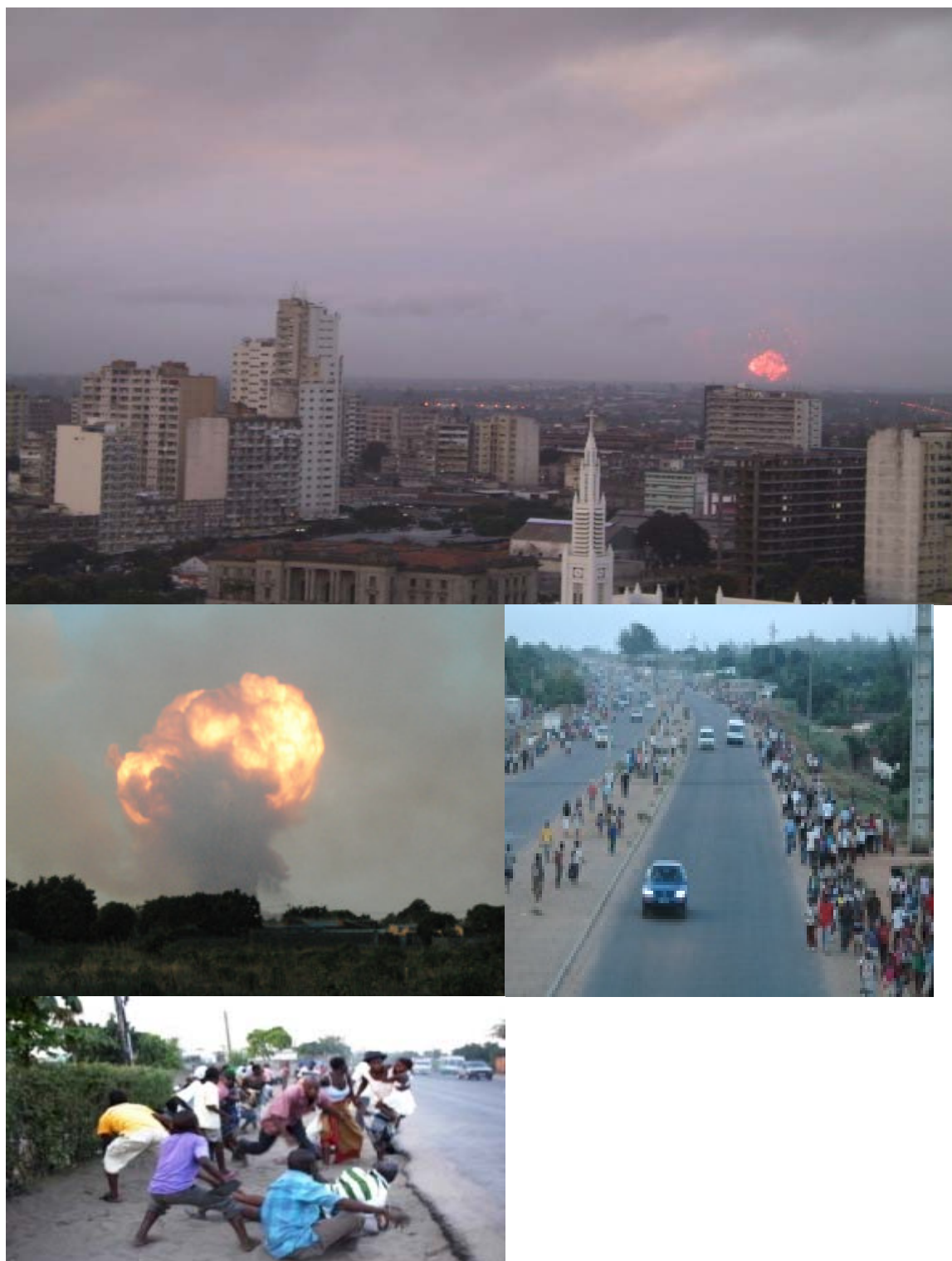


Fig.11. Explosões no Quartel de Malhazine²⁵, arredores da cidade de Maputo, 23.03.2007

²⁵Imagens obtidas no Portal do Governo de Moçambique. Disponível em: http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/news_folder_sociedad_cultu/abril2007/nots_sc_305_abr_07/?searchterm=paioi. Acesso em 16 de Julho de 2009.

6.1.1.8 Acidentes de transportes²⁶

Para o presente trabalho, por uma economia de espaço iremos aglutinar tanto os acidentes de viação, aviação, marítima, ferroviária em apenas acidentes de transporte, pois se pretende com esta junção um melhor enquadramento dentro da gestão do sistema de proteção civil em Moçambique, sem delegar a atividade aos órgãos especialmente competente, mas sim ao sistema sob coordenação do INGC.

Iremos tratar dos acidentes, tendo em conta as suas consequências e não a quantidade registrada, por exemplo, só o número de acidentes de viação registrado nas artérias nacionais em julho deste ano, saldou em 20 mortos e mais de 30 feridos graves, sendo que estes números são inéditos, aliás, o número de óbitos, feridos graves e ligeiros registrado de janeiro até meados de julho do ano em curso é superior, se comparado com o registro de todo o ano de 2008, segundo declarações prestadas à Agência de Informações de Moçambique em 7 de julho de 2009 pelo Chefe do Departamento de Trânsito, do Comando Geral da Polícia da República de Moçambique (AIM, 07/07/2009)

Os acidentes ferroviários, embora não sejam frequentes, quando ocorrem, ceifam muitas vidas humanas, tal como foi o acidente ferroviário que se registrou em 25 de Março de 2003, tendo como consequência 198 mortos, 170 feridos e a disponibilização de 13 mil dólares por ano para a educação dos órfãos até ao nível superior, segundo a Caminhos de Ferro de Moçambique, que é responsável pela gestão e administração das ferrovias e das máquinas.

Os naufrágios no rio Limpopo (sete mortos e um desaparecido, devido ao excesso de lotação, - a barca tinha a capacidade para 10 passageiros, mas no momento transportava vinte e seis – 02.05.2009); na costa de Sofala, próximo à Ilha Chiloane, (onze desaparecidos, dez resgatados. Não se conhecem as causas do acidente, contudo transportava 21 passageiros e se presume que a embarcação se embateu num banco de areia – em 02.01.2008). Na costa de Nampula em Angoche (seis mortos, quatro desaparecidos, dezessete resgatados, o mau tempo é apontado como causa do acidente – 30.06.2009) e em Memba, cujo número de vítimas humanas e dos passageiros que eram

²⁶ No Brasil denominam-se acidentes de transporte, aqueles acidentes que ocorrem na via pública, cujos intervenientes podem ser veículos, pessoas e animais. Em Moçambique a este tipo de acidentes se chamam acidentes de viação. Enquanto que os que envolvem aeronaves aéreas se designam de acidentes de aviação.

transportados não foi apurado, segundo a transmarítima em Nampula, mas o acidente se registrou na mesma data (AIM, 01.07.2009)

Em Niassa, província do norte de Moçambique, se registrou um naufrágio no Lago Niassa, onde morreram 16 pessoas, a maioria crianças. Estas crianças se deslocavam para serem submetidas a **ritos de iniciação**²⁷,. Não são apontadas as causas concretas do acidente, contudo, presume-se que tenha sido devido a excesso de lotação. Ainda neste acidente, houve 4 sobreviventes. Neste acidente não se registrou no local a intervenção de uma força para socorrer imediatamente as vítimas (Agência Lusa, 18/08/2009), ou seja, o sistema ainda não se faz sentir neste tipo de desastre.

No que tange aos acidentes aéreos não há registros de ocorrências dignas de realce.

6.1.1.9 Produtos perigosos

A nossa costa é longa e ainda não suficientemente protegida, daí é certo que haja embarcações que praticam ilícitos, mas já está em processo de ampliação da plataforma marítima de Moçambique. Deste modo, importa salientar que, pelo menos na década 80 ,foi encontrado na costa do sul do país um produto de cor preta, que se assemelhava ao alcatrão e que veio a dizimar muitos animais marinhos e afetou grandemente a atividade da pesca e, conseqüentemente, destruição de redes de pesca, pequenas embarcações, desemprego, aumento do preço do peixe e marisco, etc. E, ultimamente, tem se registrado o aparecimento de quantidade industrial de haxixe, nas praias de Inhambane e Gaza (Jornal Imensis, 13/08/2009)

Ainda neste contexto, importa salientar que pelo menos existe uma população que reside à beira das grandes fábricas e armazenamento de produtos altamente perigos (tais como, petróleo e seus derivados, cimentos, alumínio), fenômeno que decorre desde a era colonial para as petrolíferas e fábrica de Cimento da Matola e desde década 2000 para a Empresa Mozal, bem como o Pipe-line que transporta gás de Panda à África do Sul.

²⁷ Cerimônias comuns no norte e centro do país onde se trata da passagem de adolescente para puberdade.

6.1.1.10 Epidemias

As mudanças ambientais são um fator fundamental para o boom de cólera, malária e dengue, sendo que as duas primeiras têm se registrado em Moçambique após épocas chuvosas, depois de cheias ou secas (OMS – Diversidade no Impacto da Saúde Pública). Em todo o país, desde o início da epidemia (cólera) foram notificados 10.685 casos e 124 óbitos de Outubro de 2007 a Janeiro de 2009, de acordo com a Informação detalhada de informação de cólera 2007-2008. Atualização desde 10.01.09, do Ministério da Saúde (MISAU), (MISAU, 2009).

Em Moçambique, as epidemias que mais se têm registrado são: a malária, sida (aids) e cólera, contudo, as duas primeiras e os acidentes de viação, são, respectivamente, primeiro, segundo e terceiro lugar nos desastres que mais ceifam a vida no país, comparados com todo o tipo de desastre. Deste modo, os desastres humanos incidem geralmente na pessoa humana, e são eventos geralmente previsíveis, podendo o respectivo desastre também pode ser evitado, enquanto que os desastres naturais incidem geralmente no patrimônio e os respectivos eventos são quase que inevitáveis.

Segundo (ABDULA & TAELA, 2005), os eventos climáticos têm também um impacto na saúde humana e contribuem para a emergência ou reaparecimento de algumas doenças. A ocorrência de chuvas torrenciais em locais com más condições sanitárias, a contaminação da águas e a existência de vetores transmissores de doenças, tais como mosquitos, provocam doenças como malária, cólera, e outros. Por outro lado, a seca tem efeitos na produção agrícola e, conseqüentemente, no estado nutricional, queda nos padrões da higiene pessoal e ambiental (ABDULA & TAELA, 2005).

Para fazer face às estas doenças o Governo aprovou o Plano Diretor para a Prevenção e Mitigação de Calamidades, onde os agentes de saúde, incorporados na UNAPROC, fazem face às situações emergenciais.

Neste contexto, é primordial salientar que existe uma deficiência do sistema quanto ao gerenciamento do risco e desastre de origem humana, pois cada ator age sob visão de competência particular, não havendo enquadramento efetivo no sistema global de gestão. Ora, esta discrepância de atribuições e competências ainda não está clara no sistema global, se refletindo nas ações do dia a dia perante desastres humanos a nível transversal do

sistema, dado que ainda não está clara a competência que tem o sistema perante estes desastres.

6.2 PRINCIPAIS FASES DA EVOLUÇÃO DA GESTÃO DE CALAMIDADES EM MOÇAMBIQUE

Para melhor entendimento, neste trabalho iremos dividir a gestão de calamidade em Moçambique em três fases: o período colonial, que corresponde a fase da administração portuguesa em Moçambique; período pós-independência, que começa desde a proclamação da República Popular de Moçambique até ao fim ao início da “guerra de 16 anos” – período do conflito armado que decorre desde o início da “guerra dos 16 anos” até ao Acordo Geral da Paz –; e, finalmente, desde o fim da “guerra de 16 anos” até os dias de hoje.

6.2.1 Período colonial

Em Moçambique, é remota, e quiçá se pode afirmar, serem inexistentes as fontes escritas que possam alicerçar a existência de uma política nacional de proteção civil, bem como o sistema de proteção civil sistematizado. Deste modo, recorremo-nos a fontes orais, entrevistando pessoas que trabalharam antes de Moçambique independente, ou que detém informações consistentes sobre a matéria.

Segundo Estevão Mahumane, Inspetor Superior dos Bombeiros e chefe da seção de organização e combate ao incêndio do Serviço Nacional de Salvação Pública, no tempo colonial em Moçambique, existiam corpo de salvação pública em Lourenço Marques (Cidade de Maputo), Bombeiros Municipais da Beira, Quelimane e de Nampula, que intervinham essencialmente na área de incêndios e salvação em períodos de cheias. Na atividade de salvação em período de cheia,s contavam também com os fuzileiros navais, a força aérea das forças armadas e a marinha mercantil do então Porto de Lourenço Marques. Neste período, tanto a gestão de águas, bombeiros, quanto o transporte público pertenciam

ao Município, por conseguinte, dependiam da autorização do Presidente da Câmara Municipal.

Se a intervenção destes órgãos transcendesse a alçada da Câmara Municipal, competia ao Governador da então província Ultramarina de Moçambique. Podem-se destacar como exemplo as cheias da década de sessenta, registradas no vale do Limpopo, em que foram mobilizadas forças do Município de Lourenço Marques para intervirem naquele desastre, sob autorização e coordenação do Governador. Contudo, importa salientar que em Lourenço Marques existia neste período uma agência denominada “Agência Barreiro Gomes”, que vendia equipamento e treinava pessoas para luta contra incêndios.

Segundo Silvano Langa, Diretor Geral Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais (DPCCN), quando Moçambique tornou-se independente não existia nada de concreto como órgão de proteção civil, apenas foi encontrada uma legislação dando instruções para fazer face às secas que consistia em instruir as populações para que não procedessem à vendas desordenadas dos alimentos, ou seja, não havia intervenção institucional. Só depois da independência é que se pode ter registro de órgãos específicos para gestão de calamidades.

6.2.2 Período pós-independência

Aos 25 de junho de 1975, sob a direção da Frente de Libertação de Moçambique, a então Província Ultramarina de Moçambique torna-se independente do jugo colonial português, o qual durou quinhentos anos. A partir das zero hora desta data, o então Presidente da FRELIMO, Samora Moisés Machel proclama solenemente, no estádio da Machava, Província de Maputo, a independência total e completa de Moçambique, em República Popular de Moçambique, e este torna-se o primeiro Presidente do País.

A independência de Moçambique é o resultado de uma guerra que começou em 25 de Setembro de 1964, conduzida pela FRELIMO contra a colonização portuguesa. Com a assunção à independência, a FRELIMO herda uma administração tipicamente colonial, virada para a exploração dos autóctones, em que estes constituíam a mão-de-obra não qualificada e localizada, na base da estratificação social. Deste modo, era urgente retificar

esta realidade. De igual modo no que tange à proteção civil a administração da República Popular de Moçambique depara com um sistema deficiente e não especificamente estabelecimento, dado que não existia um órgão especificamente virado para gestão consistente em matéria de prevenção e combate aos desastres de âmbito público.

Segundo Langa, a administração, criou logo depois da independência comissões para gerir a matéria de calamidades no país. Estas comissões estavam compostas por várias instituições públicas, a nível distrital, provincial e central que funcionaram até ao estabelecimento do Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais em 3 de Setembro de 1980.

Neste período, a administração foi posta à prova, na gestão de desastres com o surgimento das cheias do vale do rio Limpopo em 1977, em que populações desta bacia depararam-se com as grandes cheias para todos os tempos até à altura. Segundo o vice-comandante da marinha de guerra, Comodoro Zandamela, neste ano não existia um órgão consistente para gestão de calamidades, deste modo, as forças armadas estiveram na direção de operações para buscas, salvamento e reassentamento, em coordenação com outras forças, tal como corpo de salvação pública e a Cruz Vermelha, sem descorar o apoio internacional.

6.2.3 Período de conflito armado

A República Popular de Moçambique foi gerindo, posteriormente, vários desastres, desde o seu surgimento. Portanto, é um país que vem enfrentando desde os desastres naturais, aos antropogênicos e mistos.

O conflito armado registrado no país após a independência constitui um desastre relevante que importa desde já dar primazia, pois muitos moçambicanos perderam a vida e muitos bens foram reduzidos ao mínimo ou nulo. Não é nosso objeto neste trabalho incutir responsabilidades aos atores que estiveram no teatro deste conflito, muito menos emitir juízos de valor. Importa-nos é tratar deste desastre como um fato cuja gestão é fundamental, o quão elevado grau de gestão foi aplicado, pois envolveu uma logística manifestamente considerável, um envolvimento político excepcional, uma atitude da sociedade civil imparcial e uma população sempre em conflito e insegura, pois as regras

sociais muitas das vezes não foram respeitadas. Neste momento, as forças armadas assumiram o pleno poder, tudo e todos ficam à alçada deste órgão, braço armado mais relevante da administração do País, sob égide do Comandante-chefe das Forças de Defesa e Segurança de Moçambique, o Presidente da República.

Neste período, o país viveu dois tipos de calamidades, a guerra e a seca, ou seja, uma calamidade de origem natural, por conseguinte, a fome, e a outra de origem humana. Deste modo, o poder militar se sobrepôs aos demais, pois os militares exercitam a função de polícia, protegendo as populações, orientando que ficassem nos arredores dos seus quartéis para não serem raptadas. Exerciam função de médicos socorrendo, as vítimas e as tratando nos seus postos de saúde localizados nos quartéis. Ainda neste período, a rede de comercialização oficial não funcionava devido à falta de proteção e segurança, pois a ordem pública tinha descambado em violência generalizada - salientou Zandamela.

Ainda neste contexto, ele frisou que o sistema de transporte de passageiros e mercadorias nas zonas afetadas fazia-se através de “**colunas**”. Em que vários automóveis de transporte coletivo de passageiros, como é o caso de Oliveiras Transportes Lda Chibuto e outros, de transporte coletivo de mercadoria, bem como mistas e outros automóveis, tinham que obedecer a certo horário em que as forças armadas, usando os seus dispositivos acompanhavam, através de filas/comboios, para locais de destinos, podendo ser lugar de reassentamento devido à guerra ou nas vilas ou cidades. Estas colunas, por exemplo, eram feitas uma vez por dia para quem saísse da Cidade de Maputo para a Província de Gaza, normalmente para abastecer as cidades desta província e transportar as populações.

A distribuição de víveres para as populações que estavam nos arredores dos quartéis era feita através dos Departamentos Provinciais de Prevenção e combate às Calamidades, seguindo a mesma lógica de transporte, ou seja, os comandos provinciais das forças armadas tinham a responsabilidade de acompanhar os caminhões do DPPCCN para as zonas onde estavam concentradas as populações.

No que diz respeito à educação, o entrevistado afirma que a educação nunca foi afetada completamente porque a desordem se registrava na zona rural, enquanto que nas sedes dos distritos e capitais provinciais nunca houve paralisação completa, pois logo que se restabelece a ordem as instituições voltam a funcionar normalmente, excetuando o caso de Pebane, em que houve uma desordem total na sede do distrito.

Em Pebane, devido a esta desordem que durou um mês, as forças armadas, através dos seus dispositivos do exército, força aérea e marinha da guerra, tiveram que usar da

força para restabelecer a ordem. Restabelecida a ordem, as forças armadas procederam ao abastecimento de víveres que levavam para a população daquele local. Este foi o único registro que se pode encontrar na história da ocupação das sedes distritais no país, segundo Zandamela.

No período da guerra, segundo o vice-diretor do Serviço Nacional de Salvação Pública, em Moçambique, esta corporação teve grande tarefa de debelar fogo nas casas e noutros imóveis incendiados. Para o efeito, levavam para além do equipamento específico para combate aos incêndios, armas de fogo para a sua defesa pessoal, pois se tratava de um momento de muita insegurança. E, para o sucesso deste trabalho, contavam com a colaboração das forças armadas e da polícia.

Em 1980 foi criado o Decreto Presidencial nº. 44/80, de 3 de Setembro, para fazer face a calamidades naturais que assolavam o país, consequência de fatores climáticos. Foi devido ao registro de cheias, ciclones e secas que o governo se viu na necessidade de melhorar o sistema de proteção civil que vigorava, procurando, desta forma, melhorar a prestação de serviço em matéria de prevenção e combate às calamidades naturais. É através deste decreto que se cria o Conselho Coordenador de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais (CCPCCN) - (art.1) que teve como missão primordial a gestão/inserção de vários atores que faziam parte do sistema de proteção civil, sob a alçada da Comissão Nacional para as Calamidades Naturais, que geriu dentre várias calamidades, as cheias da bacia do Limpopo em 1977.

O CCPCCN era dirigido por um Presidente e um vice-presidente, que eram respectivamente o Ministro do Plano e o Ministro do Comércio (art.3). Ainda faziam parte do CCPCCN, representantes do Ministério da Defesa Nacional (MDN), o Ministério do Interior (MINT), do Ministério da Agricultura (MIAGRI), Ministério de Obras Públicas e Habitação (MOPH), Ministério dos Correios, Telecomunicações e Aviação Civil, através do setor de meteorologia, do Ministério dos Portos e Transportes de Superfície, do Ministério da Saúde (MISAU) e representantes da Comissão Nacional do Plano e do Ministério do Comércio Interno (art.3). Contudo, para a efetivação prática das competências do CCPCCN, é criada a Comissão Nacional do Plano o Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais (DPCCN), fazendo parte deste órgão, técnicos especialistas em hidrografia, agro-meteorologia e transporte de superfície (art.5).

O diretor do DPCCN deve obediência ao Presidente do CCPCCN, de acordo com previsto no art. 6º. E o presidente do CCPCCN goza de competências para convocar para

as suas sessões representantes de todos os setores e órgãos, de acordo com calamidades em concreto (art.7).

Este novo quadro jurídico veio dar força obrigatória a existência de um órgão governamental que inseriu todos os órgãos que faziam parte da Comissão Nacional de Prevenção e Combate às Calamidades (CNPCCN). Deste modo, toda a reforma de gestão de calamidades teve como base o órgão antecessor, por conseguinte, a sua descentralização estendeu-se em todo o país segundo a lógica da administração direta. Importa salientar que desde 1975 até a data do estabelecimento do CCPCCN e DPCCN, o país foi fustigado por inúmeros desastres, desde as cheias, ciclones até a guerra armada.

6.2.4 Período pós-Acordo Geral de Paz

Com a adoção de multipartidário democrático pela Constituição de 1990, em 4 de Outubro de 1992, o conflito armado que vinha sendo gerido pela FRELIMO e a RENAMO decaiu, à luz do acordo geral de paz, assinado em Roma pelas partes beligerantes ao auspício da Igreja Santo Egídio. Foi o culminar de conversações entre delegações do Governo de Moçambique e da RENAMO e, por conseguinte, este desastre que vinha há mais de 15 anos teve o seu término.

O fim do conflito armado em 1992 significou, por um lado, o término de um desastre de origem humana que paralisou o desenvolvimento do país em todas as áreas do tecido social e económico da população, pois a administração direccionava os seus investimentos para a área militar, na reposição da ordem que havia se transformado em violência generalizada, por outro lado, significou o início de uma nova visão de gestão de calamidades, pois vários desastres, principalmente de origem natural (hidrológicos), fustigaram o país após o final do conflito armado.

Terminado este desastre que provocou deslocamento das populações para arredores de vilas, cidades e quartéis, fome, má nutrição, nudez e várias doenças, começaram registros de imigração das populações que estavam refugiadas principalmente nos países vizinhos, como Malawi, Zâmbia, Zimbabwé e África do Sul. Porém, importa salientar que durante o conflito não se registrou em todo o território nacional desastres, relacionadas

com inundações (enchentes, cheias e ciclones), sismos, epidemias e acidentes de transportes de grande vulto.

Mas, como estamos na era de desastres e vivemos de desastre em desastre, os moçambicanos voltam a viver desastres relacionados com o excesso de águas (enchentes, cheias, ciclones) e escassez de água (seca e estiagens) e alguns abalos sísmicos. Foi desencadeado um projeto de recolha de armas (troca de armas por enxadas), sob direção do Conselho Cristão de Moçambique (CCM), a destruição de esconderijos de armas de fogo e a desativação das minas anti-pessoais e anti-carros, pois havia proliferação de armas de fogo em mãos alheias. Este último trabalho foi realizado sob a alçada do Ministério do Interior e Defesa Nacional, com a colaboração das forças de seguranças sul-africanas, enquanto que o trabalho de desminagem sob a alçada de Ministério dos Negócios estrangeiros e Cooperação ainda está sendo levado a cabo.

É neste quadro que, ao abrigo do disposto na alínea “e”, do nº. 1 do artigo 153 da Constituição da República e do artigo 8 do Decreto Presidencial nº.5/99 de 10 de Junho, o Governo cria através do Decreto nº.38/99, de 10 de Junho, o do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC), subordinado ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação.

O INGC é resultado de metamorfoses do DNPPCN para conselho coordenador de gestão de calamidades (CCGC), ou seja, de DPCCN para INGC cujo objeto é prestação de serviço público para prevenir, minimizar e estancar o sofrimento resultante dos eventos extremos. Ora, esta instituição, tal como resulta do seu artigo 2, prima pela lógica de calamidade, ou seja, gestão de calamidades, o que equivale afirmar que o epicentro deste órgão é a calamidade.

Deste modo, facilmente se observa que a gestão de calamidades não é gestão do risco, das vulnerabilidades e das ameaças, ou seja, o primado preventivo ainda não encontrou o sossego desejado no sistema. Portanto, o sistema gere fracassos, pois é um fracasso quando não se consegue evitar a ocorrência de uma calamidade, porque nela há registros de danos e retrocesso de um desenvolvimento, os fundos são direcionados para a reconstrução ao invés de desenvolvimento. Isto remete à um ciclo vicioso de calamidades – reconstrução – calamidades, o que significa que a aposta é a reação e não a prevenção, embora haja sinais legislativos que abordam no trabalho preventivo. Aliás, a atual estrutura organizacional está voltada para ações reativas, tal como se demonstra com a criação da CENOE, por conseguinte, a UNAPROC e Gabinete de Coordenação da Reconstrução

(GACOR) – artigo 1 do Decreto nº.29/2008 de 3 de junho e alíneas a), b) e c), nº2 do artigo 6 do Estatuto Orgânico do INGC.

A direção de prevenção e mitigação e a direção de desenvolvimento das regiões áridas e semi-áridas previstas no diploma que cria o INGC, são evidências de uma vontade do legislador em não relegar a prevenção, contudo, a aplicabilidade e evolução desta área ainda são embrionárias.

De acordo com Zandamela, as forças armadas neste momento estão a dedicar as suas missões também em matéria de proteção civil, pois estão representados no INGC, concretamente na UNAPROC, através do seu coordenador, tal como acontece com a PRM. Daí que em momentos críticos as forças armadas reforçam a sua direção naquele organismo através do Comodoro Zandamela, que faz parte do conselho técnico da gestão de calamidades. Nesta situação ele dirige as ações das forças armadas inseridas nas atividades da UNAPROC.

6.3 OS ASPECTOS CULTURAIS E O SISTEMA DE GESTÃO DE CALAMIDADES

Moçambique é um país rico em diversidade cultural, é um mosaico cultural, se atendermos que do Rovuma ao Maputo, do Zumbo ao Índico existem pelo menos 16 línguas e, por conseguinte, 16 etnias, contudo a língua oficial é o português. Desde que o país se tornou independente, Moçambique é uma nação. Mas o conceito de nação é mais do que simples território delimitado, povo que aí reside e o poder que prevalece, dado que os traços, hábitos e costumes são elementos fundamentais da nação moçambicana. Deste modo, poderíamos salientar que o país tem várias subnações. E estas continuam respeitando as leis sociais que as regem. A convivência sócio-cultural ilumina o dia-a-dia dos moçambicanos, porque é a partir destas que as populações agem e reagem no meio em que se encontram, interpretam fenômenos segundo os costumes, irradiam e são irradiados pela cultura predominante.

Dentro destas sub-nações podemos encontrar os líderes comunitários e tradicionais, uma autoridade que transmite as leis que as regem, fiscaliza através da auto conscientização de que há algo invisível que está controlando os membros desta sociedade, sem para tal ser necessário existir agentes visíveis para exercer este controle. A autoridade

pune através de repressão social, expurgação e limitação de participar em certos lugares públicos ou abertos ao público, de perder certos direitos culturais em vida ou após a morte.

A organização Mundial da Saúde (OMS) definiu a medicina tradicional como sendo “a combinação total de conhecimentos e práticas usadas no diagnóstico, prevenção ou eliminação de doenças físicas, mentais ou sociais e, que podem assentar-se, exclusivamente, em experiências passadas, bem como na observação transmitida de geração em geração, por via oral ou escrita”.

Conforme depoimentos da Vice-Ministra da Saúde Ainda Libombo, que falava na conferência de imprensa dedicada a celebração do dia da medicina tradicional africana, que se realiza em 31 de Agosto, cerca de 50% da população vive há mais de 20 quilômetros da unidade sanitária; portanto, não resta outra solução senão procurar o médico tradicional²⁸.

“É preciso aproveitar esse conhecimento, porque há doenças que os médicos tradicionais conseguem tratar. Por essa razão definimos três áreas estratégicas no âmbito do estreitamento da colaboração entre a medicina tradicional e convencional, nomeadamente o HIV/SIDA, malária e doenças da infância. A colaboração entre a medicina tradicional e a convencional implica respeito mútuo, uma vez que se trata de um valor que o país possui. (...) os curandeiros tratam doenças mais comuns, não conseguindo resolver os casos mais complexos. Essa colaboração também tem que se buscar na pesquisa e reconhecimento da sua importância”.

6.3.1 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, sheih²⁹, o primeiro baseado no poder espiritual e os dois últimos na Bíblia e Alcorão, respectivamente.

²⁸ Informação na conferência de imprensa concedida à Vice-ministra da Saúde Moçambique. Disponível em: http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/fo_news_saude/agosto2006/news_165_s_08_06/. Acesso em: 25 de Setembro de 2009.

²⁹ Autoridade religiosa islâmica que pode se equipar aos sacerdotes da igreja católica.

Devido ao grande poder que os curandeiros representam para a sociedade moçambicana e, conseqüentemente, para o sistema de proteção civil, iremos abordar neste trabalho a Associação dos Médicos Tradicionais de Moçambique, onde eles estão oficialmente vinculados. Portanto, dois representantes desta agremiação deram sua contribuição a este trabalho, sendo que o primeiro se realizou em Vilankulos e o outro na cidade de Maputo.

Segundo António Neto Simango (Neto), presidente de associação distrital de Vilankulos, ele se expressa bem em Xitswa (língua local) e dirige a associação composta de 880 membros, divididos em 12 membros por cada grupo, distribuídos em todo o distrito. Reúnem-se com frequência e discutem sobre calamidades, como AIDS, e disseminam as decisões e informação às populações, como por exemplo, o uso de uma lamina para cada pessoa, distribuição de preservativos masculinos e sensibilizam para que as populações saiam das zonas de risco (perto da praia e ilhas).

Neto com espírito, **ndau**, **maswati**, **indiano** e **branco**³⁰, tem trabalhado pessoas locais e outras oriundas de outras províncias, África do Sul, Portugal, etc., no que concerne à problemas sociais e também patrimoniais, desde a recuperação de bens roubados, furtados até indivíduos que pretendem elevar o seu poder aquisitivo. Este tratamento é, baseado nos seus espíritos que orientam o que é preciso e como tratar, contudo, salienta que para que o tratamento seja eficiente, é fundamental a colaboração e vontade do doente.

No que tange à previsão do futuro, ele informou que consegue ler o futuro através dos espíritos, no momento da consulta, por exemplo, acredita que evitaram desastre humano em Paribarra, localidade daquele distrito, pois naquela zona registravam-se graves acidentes e por conta disso reuniram-se e fizeram uma consulta para saber da causa. Na seqüência descobriram que um curandeiro havia posto maus espíritos naquele lugar por isso localizaram-no tendo capturado e posteriormente foram realizar uma cerimônia tradicional naquele lugar para retirada de maus espíritos e atualmente não há mais registro de acidentes – frisou Neto

Através de espíritos e bíblia ele acredita que haverá grandes desastres, mas afirmou que consegue evitar desastres, por exemplo, defendendo e ou anulando o relâmpago para não atingir as populações.

³⁰ Ndaú é uma etnia e língua falada em alguns distritos das províncias Moçambicanas de Sofala, Manica e Inhambane. Por maswati designa a pessoa natural de Swazilândia. Em Moçambique designa-se de indiano a pessoa natural ou de nacionalidade da Índia. Existe uma comunidade expressiva de indú, que praticam hábitos e costumes indianas. Enquanto que por branco neste contexto designa-se às pessoas de origem européia.

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. Deste modo, Moraes afirma não ser fácil saber quantos curandeiros existem em Moçambique, pois para além da AMETRAMO há mais associações tais como a “Associação de para Promoção de Medicina Tradicional” (APROMETRA), 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 ao Bairro aonde existe a comunidade e, segundo Moraes, ela cobre 60% da área da 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, Acidente Cardiovasculares (AVC).

Segundo Moraes, a AMETRADO, para além de enfrentar dificuldades sob ponto de vista jurídico, não tem acesso laboratorial para pesquisa das plantas, folhas etc., em uso, sem descorar o problema de acesso em algumas zonas que ainda se encontram minadas de engenhos explosivos e a falta de financiamento para os projetos desta associação. Contudo, salienta que existe uma expectativa, pois o MCT está mostrando grande interesse na pesquisa e investigação de plantas que são usadas nos trabalhos e tem no seu Conselho Científico um membro da AMETRAMO.

6.3.2 **Autoridade religiosa**

Em Moçambique existem várias religiões, desde o catolicismo, islamismo e a 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 das suas 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 num 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.

Devido ao passado violento do país, muitos dos espíritos são de mortos causados pelas guerras. Outros habitam em rios, quedas de água, florestas ou outros locais na natureza. Algumas florestas são particularmente sagradas, sendo proibido entrar ou usá-las para qualquer fim sem a permissão de um líder local. Por exemplo, na Serra de Gorongosa³¹, na Província Central de Sofala as florestas têm sido conservadas através de um sistema tradicional, que entrega a responsabilidade de gerir áreas específicas a diferentes linhagens familiares. Enquanto várias pressões econômicas e sociais têm minado essa gestão nos últimos anos, colocando em risco as florestas – todos os visitantes têm de participar numa cerimônia, que anuncia a sua chega, aos espíritos da montanha, ajudando-os a evitar azares durante a sua viagem, tais como perder-se ou magoar-se.

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 a “todo-poderoso” para que haja chuva.

Tornou-se hábito e costume do governo de Moçambique, nas inaugurações de pontes, estradas, escolas, hospitais, etc., o chefe do o líder comunitário ao lado do chefe do governo, liderar a cerimônia e os rituais, informando aos antepassados sobre o evento e pedir a sua proteção.

Além da cerimônia, variados rituais e tabus tradicionais tornam-se mais evidente quando alguém adoece. As pessoas doentes tomam normalmente medicamentos ocidentais quando estão disponíveis, ou utilizam raízes e ervas, mas é aceite de forma geral que a maioria das doenças é provocada pelos amplos problemas sociais que perturbam os espíritos. O curandeiro reúne a comunidade, depois de horas de cânticos, danças e batidas de batuques nos tambores centrados no membro doente do grupo, o curandeiro e o paciente alcançam determinados estados que lhes permite conversar com os espíritos, resolver os problemas e ajudar o paciente a curar-se.

Estes sinais culturais supracitados, aliados à guerra, etc., são fatores fundamentais para que as populações aceitem ou não o risco, e deste modo refletir no sistema de gestão de calamidades que atua naquele local em concreto, dado que os gestores devem dar primazia aos hábitos e costumes para que a mensagem tenha aceitação sem questionamentos na comunidade.

³¹ Gorongosa é um distrito da província de Sofala. É neste distrito onde se localiza o maior parque nacional, que contém essencialmente várias espécies de animais. Ele se denominado por “Parque Nacional de Gorongosa”.

A não aceitação de uma determinada definição científica de um risco por um setor de população não implica que este seja irracional, mas, ao contrário, indica que as premissas culturais acerca da aceitabilidade de riscos contidas nas formulas científicas são as que estão erradas, por ex: em Vilankulos é comum ver carinhas de caixa aberta transportando passageiros em estado de superlotação, perigando a vida dos passageiros – mas, de fato, naquele setor da sociedade não pode ser considerado como risco, ou pelo menos poderá ser considerado como risco aceitável, dado que a população assume o risco, de, diariamente, se transportar naquela situação. Deste modo, toda a avaliação de premissas que consubstanciam o risco naquela sociedade devem ser evocadas, dado que a história de uma comunidade ou povo precisa ser analisada para compreendermos as formas de reação atual das populações. Importa realça que a guerra de 16 anos assolou muito a zona rural e interior do país, sendo que muitos distritos, incluindo Vilankulos, vivia sob ameaça de ataques armados.

Isto é apenas para ilustrar e enquadrarmos o quão é importante a cultura de uma sociedade na gestão de calamidades, pois as lideranças tradicionais e os riscos desempenham vivamente para as populações como responder aos fenômenos naturais e humanos que podem resultar em desastres. Mas o sistema de gestão de calamidades no país não incorpora desde o topo até à base, com vista a participação dos líderes comunitários, do representante do governo, o régulo, o representantes das congregações religiosas. Deste modo, o sistema ainda não está coeso, dado que deixa de lado estas lideranças que têm expressão ou legitimidade perante as comunidades, pois os riscos sempre existem e não é mera construção social, mas a sua transformação depende de como são percebidos socialmente. Estes líderes estão intimamente ligados às comunidades e facilmente se percebe que eles transmitem as mensagens sem dificuldades.

Estes sinais de reconhecimento da cultura autóctone impõem igualmente ao sistema de gestão de calamidade o desafio no reconhecimento dos hábitos e costumes nacionais para a sua legitimação em todo o território, e, principalmente, nas comunidades e também em distritos onde o INGC ainda não se faz representar através dos seus técnicos.

Os conhecimentos tradicionais garantiram desde sempre a sobrevivência e garantia do bem-estar da humanidade: técnicas de caça, de recolção, de transformação de produtos, de produção de alimentos, de cura de doenças, pelo que continuam a ser o quotidiano do Homem.

Apesar dos progressos da ciência e da técnica, a importância dos conhecimentos tradicionais não diminui, pelo contrário, os mesmos renovam-se sempre, de modo a responder aos novos desafios que se colocam à humanidade. Neste sentido, a importância dos conhecimentos tradicionais é ainda evidente em Moçambique onde a maior parte da população vive nas zonas rurais e a sua existência é garantida pelo domínio da natureza. Por exemplo, no país, os cuidados de saúde não abrangem o território nacional, sendo que 80 por cento da população depende de medicamentos tradicionais, e também as delegações do INGC não abrangem todos os distritos, havendo um longo caminho a percorrer para o seu estabelecimento efetivo.

A importância dos conhecimentos tradicionais é inquestionável, mas que, apesar dos esforços desenvolvidos pelo governo, ainda não foram desenhados instrumentos eficazes para a sua valorização e tutela. Prevalece ainda certa preocupação no que tange aos fenómenos de exploração desenfreada dos recursos genéticos e biopirataria, à exploração dos saberes das comunidades sem a justa partilha do benefício deles derivantes.

A estratégia de Ciência, Tecnologia e Inovação em Moçambique definiu como prioridade a promoção e valorização dos conhecimentos tradicionais/aborígenes. Daí a criação de um Centro de Investigação e Produção em Etnobotânica, pelo Ministério da Ciência e Tecnologia.

6.4 ENTREVISTAS REALIZADAS JUNTO A ALGUNS ATORES DO SISTEMA DURANTE O TRABALHO DE CAMPO REALIZADO EM ABRIL-MAIO/2009

No âmbito das pesquisas para a elaboração do presente trabalho e na prospecção para o estabelecimento do Mestrado em Proteção Civil em Moçambique, podemos realizar encontros junto de diversos órgãos governamentais e não governamentais nacionais e estrangeiras, para entendermos a realidade e as aspirações do sistema no país.

6.4.1 Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC)

O INGC é o órgão responsável pela coordenação do Sistema de Gestão de Calamidades em Moçambique, à luz Decreto nº. 52/2007 de 27 de Novembro, e o respectivo Diretor-Geral preside o Conselho Técnico de Gestão de Calamidades sendo que uma das funções é “*coordenar os sistemas setoriais de alerta e aviso prévio sobre a iminência de calamidades de origem hidrológica, geológica, epidemias e segurança alimentar;*”. Ou seja, cabem neste preceito também outros desastres, tais como malária, cólera, AIDS, transcendendo, deste modo, a lógica predominante de prevenção e mitigação de calamidades naturais, pois as epidemias não são calamidades ou desastres naturais.

Para Ribeiro, Diretor-Geral do INGC, o modelo atual é satisfatório para gestão de calamidades em Moçambique, contudo, reconhece que necessita de cursos técnicos para a formação e capacitação dos funcionários que estão atuando no sistema sem por de lado iniciativas de formação superior, apesar de se conformar com a colaboração dos estabelecimentos de ensino superior no país. Alertou no sentido da duplicação de iniciativas, pois para ele a formação de gestores seniores via universidade é louvável, mas era necessário, antes de tudo, apostar-se no desenvolvimento do atual sistema. Este sistema já envolve diversos organismos e a estrutura do INGC está preparada para fazer face aos efeitos dos desastres naturais, principalmente, através da UNAPROC que se encontra sediada na Cidade de Maputo.

6.4.2 Ministério do Interior (MINT)

Do ministério do interior (MINT), sob delegação do ministro de tutela, Basílio Monteiro, Primeiro Adjunto do Comissário da Polícia da República de Moçambique (General) e Diretor da Ordem e Segurança Pública do Comando Geral da Polícia, depois de ter debruçado sobre a missão do MINT (PRM e Bombeiros) no Sistema, bem como a representatividade na Unidade de Proteção Civil (UNAPROC), manifestou grande interesse em ver desenvolvida a área da proteção civil e especialmente no que tange à

proteção de barragens, bem como a formação de quadros ao nível superior, na pesquisa e investigação nesta temática.

O MINT é ator no sistema através dos serviços de salvação pública (bombeiros) e da polícia, deste modo, seria um passo deveras importante a questão de formação para alimentar a decisão – aconselhou Basílio.

6.4.3 Ministério da Defesa Nacional (MDN)

O Ministério da Defesa Nacional entra na história de gestão de desastres desde que o País se tornou independente do colonialismo português, até o presente momento, daí que do Ministro da Defesa Nacional Filipe Nhussy e o Vice-Ministro Agostinho Mondlane, além de quatro autoridades de comando militar, terem sido claros ao afirmar que a matéria de gestão de desastres suscita sempre grande interesse para o Governo daí que era importante a auscultação da direção daquele ministério. Fomos informados que o Ministério da Defesa integra o Conselho Nacional de Gestão de Calamidades, onde o CENOE – Centro Nacional Operativo de Emergência é o braço operacional. Segundo alguns oficiais presentes, existe uma iniciativa para criação do Instituto de Estudos Superiores Militares, que também trataria de assuntos ligados à proteção civil. Devido à sensibilidade do assunto uma atenção especial mereceu, pois este órgão governamental manifestou interesse na formação dos seus quadros em matéria de gestão de desastres, essencialmente nos moldes de gestão de desastres naturais, humanos e mistos.

O vice-ministro da MDN manifestou, neste contexto, um estudo a nível daquele órgão para o estabelecimento deste mestrado em gestão de desastres no país.

6.4.4 Instituto Nacional de Meteorologia (INAM)

Os sistemas de aviso prévio hidrológicos são ativados à luz da informação do INAM. Por isso, tornava-se imperioso debruçar com este órgão sobre a matéria de proteção civil e as perspectivas.

Patrício Domingos, Diretor deste organismo, acompanhado do seu coletivo, acolheu a idéia patente no conceito de proteção civil para Moçambique, versada em três linhas já citadas e salientaram que o INAM também tinha um projeto de estabelecimento do Centro de Excelência para Investigação Aplicada e Ensino de Geociências Ambientais e Avaliação de Riscos – CEGR. Depois de apreciarmos o respectivo projeto, constatamos que se trata de área de desastres naturais, contudo a decisão de aglutinação ou não das duas iniciativas estava à alçada do Governo.

6.4.5 Cruz Vermelha de Moçambique (CVM)

A Cruz Vermelha esteve sempre em frente no auxílio às vítimas, principalmente da guerra, através da Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV). Em Moçambique a CIVC, atuou durante a guerra de 16, não havendo registro das suas ações durante a guerra de libertação colonial. Atualmente quem desenvolve esta atividade de socorro, na lógica desta Organização-Não Governamental é a Cruz Vermelha de Moçambique (CVM).

Este organismo é também, ator fundamental do sistema de gestão de calamidades no país, pois segundo o Diretor de Administração e Finanças, Jacinto Moiane, o sistema no país tem enfrentado dificuldades sob ponto de vista logístico em tempo de reação, dado que tem se constatado falta de motores de barcos ou combustível para abastecimento. Muitas das vezes alugam-se helicópteros sul-africanos para minimizar os efeitos. Ainda se denota a baixa compreensão das populações para o uso de cloro na água para consumo, principalmente no período emergencial.

6.4.6 Palestra no Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)

A palestra que se realizou no MCT era o culminar de todo o périplo pelos órgãos que perfazem o sistema nacional de gestão de calamidades da República de Moçambique. Para este evento foram convidados, para além dos atores do Governo, outras instituições tais como, a Universidade Eduardo Mondlane, parte do sistema através de “pontos focais”,

Universidade Técnica de Moçambique, instituição privada, que tem um curso de graduação em Engenharia Ambiental e Gestão de Riscos de Desastres, Universidade Pedagógica, cuja atividade fundamental é a formação de docentes de nível superior, Academia de Ciências Policiais que forma oficiais de escalão superior, Save the Children, PNUD, parceiros no sistema.

6.5 O PODER AUTÁRQUICO

No âmbito da descentralização do poder do Estado moçambicano foi criado, à luz Lei nº. 7/97 de 31 de Maio, as autarquias locais. Deste modo, existem no país 43 Municípios, sendo que o processo de elevação das vilas a esta categoria prossegue.

Ao analisarmos o quadro jurídico das autarquias locais no país nota-se que não estão previstos os serviços de gestão de calamidades, excetuando a previsão que consta da lei nº. 2/2009 de 12 de Janeiro, que cria o Serviço Nacional de Salvação Pública (SNSP), estabelecendo o poder de articulação dos Bombeiros Municipais, Privados e Voluntários, no âmbito de emergência, já que o SNSP é ator do sistema de proteção civil.

Este quadro não prevê uma autonomia municipal em matéria de proteção civil, daí que as ações que estão sendo desenvolvidas em matéria de proteção civil ainda estão inseridas no contexto de administração central, ou seja, não se encontra nestes organismos órgãos responsáveis pela gestão de calamidades.

6.6 A GESTÃO DE CALAMIDADES NA ESCOLA

Durante a Conferência Mundial sobre Redução de Desastres, realizada em janeiro de 2005 em Kobe, Japão, o Brasil e Moçambique foram signatários, junto com 166 países, na promoção de ações para 2005-2015 que aumentaram a resistência das nações e comunidades frente aos desastres. Desta forma, as Nações Unidas, por meio da Estratégia Internacional para Redução de Desastres, iniciou uma campanha mundial tendo como lema “a redução de desastres começa na escola”, para o período de 2006-2007. É um grande

esforço mundial para incentivar as escolas a juntarem forças na promoção de minimização dos desastres.

Neste âmbito, as crianças representam a esperança do futuro, sendo que as escolas, como instituições, além de conhecimentos formais infundem valores. É um sinal de que o caminho para estabelecimento de ações de prevenção e preparação de desastres no Brasil, começando pelas escolas, é viável, possível e necessário.

A experiência prévia do Dr.Nilo com instituições educativas no Distrito Federal veio demonstrar que a inclusão da educação sobre riscos de desastres promove a conscientização e melhora a compreensão do cenário em que as crianças e suas famílias vivem e trabalham.

Este é um estudo que colabora na orientação a gestores públicos responsáveis pela gestão de risco e desastres, comunidades e indivíduos, a entenderem que a redução de riscos de desastres deve ser integrada de maneira transdisciplinar nos conteúdos escolares. Por exemplo, quando do tsunami na Ásia, em dezembro de 2004, a estudante britânica Tilly Smith salvou muitas vidas na praia de Tailândia, pois orientou as pessoas a saírem da costa. Suas lições transdisciplinares de geografia na Grã-Bretanha permitiram reconhecer os primeiros sinais de um tsunami. (LIMA, 2006)

Hoje está evidente que investir em medidas de redução de risco de desastre é mais eficiente, eficaz e efetivo, do que concentrar os recursos exclusivamente em esforços de alívio, recuperação e reconstrução pós-desastres. É preciso oportunizar a todos a mudança cultural, onde a preponderância é a minimização de riscos de desastres no Brasil, esse trabalho começa e deve ser mais enfatizado na escola. (LIMA, 2006).

CAPÍTULO 7

CONCLUSÕES E SUGESTÕES

7.1 CONCLUSÕES

A análise do sistema de gestão de calamidades em Moçambique permitiu elencar algumas considerações:

- **Analisar o Sistema de Gestão de Calamidades em Moçambique com vistas a apresentar sugestões que possam provocar uma melhoria na qualidade de atuação do Sistema.**

- O Sistema de Gestão de Calamidades no país está em permanente evolução devido às lições aprendidas durante os desastres que vêm ocorrendo ao longo da história, o que lhe confere uma lógica reativa, embora sinais de pró atividade já comecem a ser demonstrados.

- A Política Nacional de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais clarifica a vontade do Governo no desenvolvimento de esforços unificados nas ações preventivas. Daí que o próprio Plano Diretor de Prevenção e Mitigação de Calamidades Naturais e os Planos de Contingências representam a resposta da vontade política na área preventiva, contudo óbitos e danos materiais ainda elevados continuam a existir como consequência de ocorrências de eventos extremos atmosféricos.

- **Identificar os tipos de desastres que ocorrem em Moçambique e quais são considerados como prioridade na gestão pública.**

- Em Moçambique já ocorreram cheias severas (1977, 2000, 2008); ciclones devastadores (“Nádia” – 1994; “Flávio” - 2007 e “Jokwé” - 2008), secas que provocaram fome, doenças e mortes (1982/1982 e 1991/1992), Sismo (2007), que provocaram óbitos em Machaze, danos materiais neste e noutros distritos de Manica e na Cidade da Beira. Provocaram também pânico na Cidade de Maputo;

- Ocorreram em Setembro de 2008, no centro do país (Sofala, Manica e Zambézia) queimadas que provocaram mais de 30 mortos e danos materiais elevados;

- Já foram localizados produtos perigosos que dizimaram fauna e flora marinha e causaram grande poluição, danos nas redes de pesca, etc. Foi encontrada quantidade de estupefacientes em escala industrial, na costa moçambicana.

➤ **Analisar a forma como Moçambique se organizou desde o período colonial, passando pelos tempos de guerra até hoje, para fazer face aos desastres.**

- No período colonial não existia nenhum sistema nacional de gestão de calamidades, apenas alguns órgãos municipais em algumas cidades (Bombeiros Municipais) e as Forças Armadas que intervinham principalmente para socorrer 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. As FPLM desempenharam o papel fundamental no socorro às vítimas destas cheias, pois ainda não existia nenhum organismo para gerir este desastre.

- Em 1980 são aprovados dispositivos legais que criaram órgãos consistentes para gerir calamidades naturais e traçaram as linhas gerais de atuação. Neste período o sistema funcionou como órgão logístico e muitas funções ainda estavam a cargo das FPLM, pois enquanto se geria desastres naturais decorria também a “guerra de 16 anos”

- Em 1999 é introduzida no sistema a componente prevenção, contudo, o Sistema começa a organizar-se, pois a guerra terminou em 1992. Apesar de todos os esforços, o sistema ainda não estava preparado para enfrentar calamidades de grande envergadura, tanto sob ponto de vista preventivo quanto reativo, por isso as cheias de 2000 provaram isso, daí que houve muitas vítimas e danos e apelo internacional.

- 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.

➤ **Abordar a importância cultural para o paradigma de gestão de calamidades em Moçambique.**

- 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.
- Os líderes da AMETRAMO gozam de aceitação e legitimidade no seio das comunidades e influenciaram bastante a maneira de agir, reagir, pensar, etc., a percepção de riscos entre os membros desta Associação e na comunidade em geral.
- Os Régulos, líderes comunitários, são os responsáveis em transmitir regras de convivência social e desempenham também um papel de ligação entre o governo e as comunidades, bem como os antepassados reconhecidos naquela comunidade.

➤ **O sistema de Gestão de Calamidades em Moçambique é reativo.**

A estrutura inicial que deu início à proteção civil em Moçambique originou-se a partir das graves enchentes ocorridas em 1977, com a formação das Comissões criadas em resposta a esses eventos.

Com a mesma lógica, em resposta à situação de fome e seca no decurso da guerra de 16 anos, foi criado o Conselho Coordenador de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais, bem como o Departamento de Prevenção às Calamidades Naturais, que desencadearam ações exemplares no abastecimento de víveres. As ações se limitavam a uma estrutura logística e não preventiva.

A Política Nacional de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais atua mais nas medidas pós-calamidade do que na prevenção, como deveria ser sua atribuição principal.

O Plano Diretor de Prevenção e Mitigação de Calamidades, responsável pelas ações de prevenção, não atua de modo eficiente na gestão do risco e, consequentemente, não impede que as ameaças se transformem em calamidades. O INGC, órgão responsável pela coordenação do Sistema de Gestão de Calamidades em Moçambique, atua mais nas ações de resposta aos desastres do que na estruturação de um sistema eficaz de prevenção. Isto se confirma pelos altos índices de óbitos e danos materiais importantes ocorridos no país em função de desastres. O INAM, Instituto Nacional de Meteorologia, ainda não fornece informação consistente e com antecedência suficiente para que o Sistema possa tomar as medidas adequadas.

➤ **O sistema está mais empenhado na gestão de desastres de origem natural.**

Desde a criação das Comissões, o sistema vem demonstrando ações eficazes de resposta perante alguns desastres naturais. Apesar da evolução que vem ocorrendo ao longo do tempo por influência das ocorrências de cheias, ciclones e secas, e agora com o enquadramento das queimadas, os desastres de origem humana ainda não estão eficazmente enquadrados no Sistema;

Os acidentes de origem humana e tecnológicos 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 sistema ainda é embrionário e não dispõe de informação eficaz para estudos de eventos que provocam calamidades no País.**

Como dito anteriormente, o que podemos chamar de embrião do atual Sistema de Gestão de Calamidades só teve início após as cheias de 1977, com a criação das Comissões e posteriormente com a criação da Política Nacional de Prevenção e Combate às Calamidades naturais em 1980. Com o fim da guerra de 16 anos e com a ocorrência de novas cheias em 2000, o processo evoluiu no país. Mas essa evolução ainda se faz no campo da resposta pela ausência de uma base de dados sistematizada, que permita aos diversos atores envolvidos com a gestão dos desastres, tanto governamentais como não governamentais, prever e planejar, de forma a evitar ou minimizar os impactos sobre a população, ou ainda impedir que as diversas ameaças se transformem em desastres reais.

Não se encontra informação coesa e disponível em Moçambique que relate a atuação do sistema de proteção civil, desde o período colonial até os dias de hoje. A base histórica de dados é muito incipiente e descentralizada em diversos órgãos.

➤ **O paradigma ainda não abarca todos os atores da sociedade que têm autoridade nas comunidades.**

O Sistema de Proteção Civil em Moçambique é constituído de atores governamentais e não governamentais, nacionais e estrangeiros, além da sociedade

civil, mas ainda não incluiu em nível central, provincial, distrital ou comunitário, as lideranças religiosas e a Associação de Médicos Tradicionais, que tem ascendência e legitimidade dentro das comunidades.

Os médicos tradicionais são parte importante e fundamental do Sistema de Saúde no país, mas ainda não são considerados, oficialmente, como integrantes do Sistema de Gestão de Calamidades no País.

Vale realçar que essas lideranças são bastante organizadas e, considerando que acumulam uma componente religiosa, podem mobilizar grande parte da população em caso de necessidade, principalmente em situações que as cadeias de comando existentes sofram um processo de descontinuidade, mesmo temporário, em função de um grande desastre.

➤ **A percepção do risco da população é baixa.**

Há que se considerar 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. Quem viveu os horrores de uma guerra, não se sente vulnerável frente aos acidentes de transporte, de explosões de gás, ou de eventos naturais, mesmo aqueles de certa gravidade.

Muitas vítimas de acidentes de transportes são fruto do desrespeito das regras elementares de trânsito, fatores atmosféricos e excesso de lotação devido à baixa cobertura dos meios de transporte público no país.

Vítimas registradas na ocorrência de explosões de paióis deveram-se a grande proximidade de casas e indústrias aos quartéis militares. Esta localização nas imediações das unidades militares ocorreu principalmente no período da guerra de 16 anos.

Várias são as populações reassentadas que retornam às zonas de risco por falta de opção. Há também um contingente populacional importante próximo das fábricas de cimento, alumínio e das empresas petrolíferas.

➤ **Há vulnerabilidade para ocorrência de acidentes e incêndios graves.**

De acordo com os registros de ocorrências frequentes 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. Mesmo que alguns esforços estejam sendo feitos, como a transferência de unidades militares para outras áreas, ocorre que a baixa percepção de risco da população, somada à ainda embrionária estrutura de resposta a esses acidentes, torna necessário um investimento na melhoria do sistema de proteção do país, a fim de evitar que novas ameaças se transformem em tragédias, com várias perdas de vidas humanas, além dos danos ambientais, econômicos e sociais que acompanham esses eventos.

7.2 SUGESTÕES

O sistema deve continuar a desencadear esforços unificados e desenvolver mais a troca de informação entre todos os intervenientes, além de criar uma base de dados onde todos possam acessar e fornecer informações julgadas pertinentes em todo o tipo de desastre.

Torna-se fundamental que o sistema discuta sobre as designações dos seus órgãos, bem como todo o quadro jurídico (desde o enquadramento constitucional, a Política Nacional de Prevenção e Combate às Calamidades, a estrutura e organização do INGC, em particular o CENOE e UNAPROC).

O sistema deve incentivar as Autarquias locais para a necessidade de incorporar nas suas atividades a componente gestão riscos e desastres ou calamidades.

A formação, investigação e pesquisas, são áreas primordiais na gestão do risco de desastre, daí que a sua efetivação melhoraria a disseminação de medidas preventivas e a produção de trabalhos científicos baseados na pesquisa, com vista a colaborar na identificação das causas dos desastres e a melhor forma de encontrar soluções comunitárias.

Produzir técnicos especializados em matéria de gestão de risco de desastre, a fim de apoiar o sistema, os órgãos decisórios em toda a Administração Central, Provincial, Distrital e Municipal, nas Instituições de Ensino, Saúde e Segurança, e no estabelecimento de salas de situações em todos os níveis de Governança onde se mostra necessário, tais como o Gabinete do Primeiro-Ministro e na Presidência da República. A necessidade de formação de técnicos irá também responder às necessidades que a gestão privada tem para a gestão de riscos de desastres nos seus setores de atividade.

A formação de técnicos visa também apoiar a planificação, tendo em atenção o fator risco de desastre, tanto na zona rural quanto na urbana.

Acelerar a troca de informação e cooperação, sistematicamente com outras unidades congêneres regionais e internacionais;

Entretanto, essas medidas configuram ações de médio e longo prazo devido à inércia vinculada aos hábitos sociais e culturas organizacionais vigentes em vários atores do sistema. Nesse contexto, e pela natureza do problema, que requer soluções imediatas visando o presente e o futuro, é imprescindível a legitimação urgente de um órgão operacional de emergência e a formação imediata de agentes que farão parte deste, para que tenham uma lógica única no tratamento dos problemas que lhes são apresentados.

Aliado a esta formação, e porque não se pode esperar mais tempo, é necessário o estabelecimento de um curso para a formação de pesquisadores moçambicanos, nesta nobre e tão necessária matéria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUBERT-KRIR, Jane. **Curso Superior de Gestão de Empresas VII**. Lisboa, Portugal: Editorial Presença Lda, 1975. p. 45-47.

CARDOSO, Miguel Pedro. **Mudança ideológica para a qualidade**. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2000. p.15-19.

CASTRO, António Luiz Coimbra de. **Segurança Global da População**. Brasília, Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2007. p.7-14.

_____. **Manual de Desastres Naturais**. São Paulo, Secretaria Nacional de Defesa Civil. 2007. 1 p.

_____. **Manual de Desastres Humanos II Partes de Natureza Social**. São Paulo, Secretaria Nacional de Defesa Civil. 2007. p.11-24.

_____. **Manual de Desastres Humanos III Parte, de Natureza Biológica**. Brasília, Secretaria Nacional de Defesa Civil. 2007.142p.

_____. **Manual de Desastres Humanos I Parte, de Natureza Tecnológica**. Brasília, Secretaria Nacional de Defesa Civil 2007, p. 82-89.

_____. **Manual de Desastres Mistos**. Brasília, Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2007. 7p.

_____. **Manual de Planejamento em Defesa Civil**. Brasília, Secretaria Nacional de Defesa Civil. v.III, 2007. p.369-384.

FAYOL, Henri. **Administração Industrial e Geral**. São Paulo: Editora Atlas S.A, 1994. p.17-19.

LIMA, João Milo de Abreu. **Defesa Civil na Escola**. Brasília, Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2006. 25p.

MORAES, Marcos Ribeiro de. **Relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.p.32-127.

POLÍTICA Nacional de Defesa Civil. Brasília, Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2008. p.7-13.

PINTO, Pedro Guimarães. **Administração em nível superior**. Ministério da Educação e Cultura, Serviço de Documentação, 1969. p.12-19.

SHAPIRO, Harry L. **Homem, cultura e sociedade**. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1972. p.208-293.

ABDULA, Ângela; TAELE, Kátia. **Avaliação das capacidades de gestão do risco de desastres**. Maputo, Ministério para a Coordenação da Ação Ambiental (MICOA), 2005. p.11-13.

ARRUMA FILHO; NOGUEIRA, DUARANTE; LAMBERT. **Relatos quanto aos riscos de acidentes em rodovias através da análise de modelos de falhas e efeitos – AMFE**. Universidade Federal de Mato Grosso, 2006. p. 7-11.

BRUNINI, O. **Rede meteorológica de superfície para o Estado de São Paulo**. São Paulo, 2006. 1p.

CALHEIROS, Lelio Brangel. **Conferência Geral de Desastres**. Brasília, Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2007; p.12-17.

COELHO, João-Paulo Borges; LITTLEJOHN, Gary Maxwell. **El Niño 1997-1998**, The case of the 1997-98. El Niño, Moçambique, 2000, 5p.

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS. **Dicionário de Direitos Humanos**: Cruz Vermelha. São Paulo: USP. 1p.

INGC. **Estudo sobre o impacto das alterações climáticas no risco de calamidades em Moçambique**. Maputo, 2009, p.4-10.

MATSINHE, Cristiano; NHAMAZE, Hélder; RAFAEL, Rildo. Análise contextual HIV/SIDA, água, saneamento, gestão de desastres, advocacia e mudanças climáticas. Ministério para a Coordenação da Ação Ambiental, Maputo, 2007. p.21-17.

USAID. **Avaliação de impacto**: Atividade de doação para o Reassentamento da população. Maputo, 2002. p.38-39.

MINAGRI. **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, 2004. p.10-14.

NAVARRO, Marly; CARDOSO, Abdalla de Oliveira. **Percepção de risco e cognição**: reflexão sobre a sociedade de risco. Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). Rio de Janeiro, 2005. p.69-71.

RELATÓRIO do IPCC/ONU. **Novos Cenários Climáticos**. Paris, 2007.11p.

SILVA, Carlos Celso. **Percepção de risco de saúde**. São Paulo: USP, 2004. p1-4.

WISLSON, Leanne. Avaliação e vulnerabilidade às mudanças climáticas ao setor de recursos hídricos. Maputo, 2007. p.1-2.

MICOA, Avaliação de vulnerabilidades das mudanças climáticas e estratégias adaptação, Ministério para a Coordenação da Ação Ambiental, Maputo, 2005. pp5-8;

MICOA. **Plano de Ação para Prevenção e Controle às Queimadas Descontroladas** (2008-2018). Maputo, 2007. p.3-7.

USAID, Aviso Sobre a Segurança Alimentar em Moçambique, Maputo, 2007, 1p.

VAZ, Álvaro Carmo. O papel das barragens na mitigação de cheias em Moçambique. In: 5º. CONGRESSO LUSO-MOÇAMBICANO, 2º. Congresso Engenharia de Moçambique. Maputo, 2008. p.1-2.

CONSTITUIÇÃO da República de Moçambique, 2004;

MOÇAMBIQUE. Decreto Presidencial nº. 44/80, de 3 de Setembro. Cria o Conselho Coordenador de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais e do Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais.

Decreto nº. 41/89, de 12 de Dezembro (cria os Serviços Nacionais de Bombeiros);

Decreto nº. 38/99, de 10 de Junho (Criação do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades - INGC);

Decreto nº. 52/2007 de 27 de Novembro (Estatuto Orgânico do INGC);

Decreto nº. 29/2008, de 3 de Julho (Altera o Estatuto Orgânico do INGC);

Lei nº. 2/2009, de 12 de Janeiro (Autoriza o Governo a criar o Serviço Nacional de Salvação Pública);

Decreto-lei nº. 3/2009, de 24 de Abril (cria o Serviço Nacional de Salvação Pública);

Lei nº. 7/97, de 31 de Maio (Regime Jurídico da Tutela Administrativa do Estado a que estão sujeitas as autarquias locais);

Lei nº. 10/97, de 31 de Maio (Cria municípios de cidades e vilas em algumas circunscrições territoriais).

Lei nº. 8/2003 de 19 de Maio (Órgãos Locais do Estado);

Novo Ordenamento Jurídico e funcional do Sistema de Proteção Civil, em Portugal;

Plano Diretor para Prevenção e Mitigação de Calamidades Naturais, em Moçambique;

Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949, relativo às vítimas de conflitos armados internacionais.

Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949, relativo às vítimas dos conflitos armados não internacionais;

Regulamento do Centro de Operações Especiais, Maputo, 2006

Resolução nº. 18/99, de 10 de Junho que aprova a Política de Gestão de Calamidades;

ANEXOS

ANEXO 1 – LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

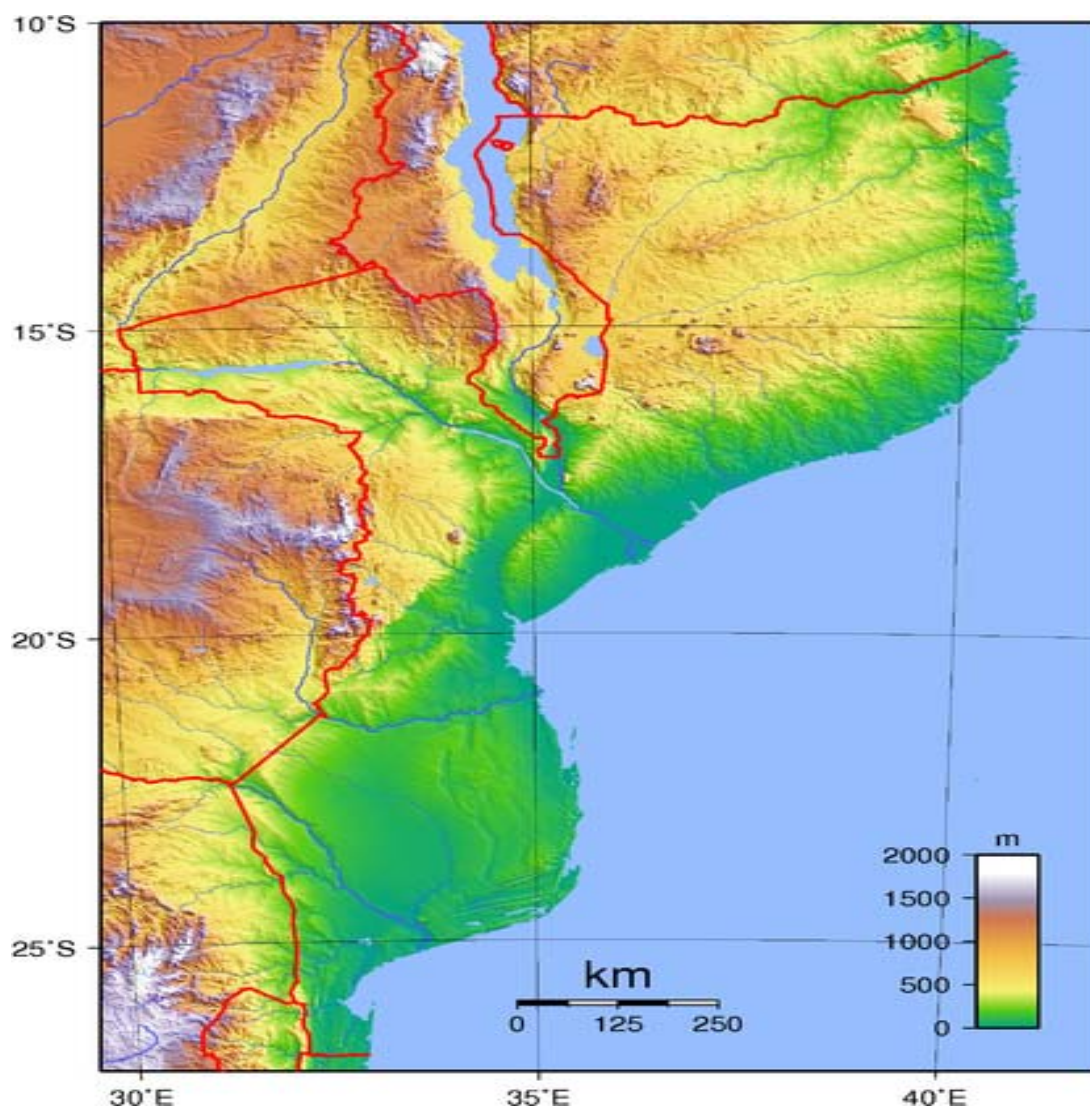
Moçambique situa-se na Costa Oriental da África austral, entre os paralelos 10° 27' e 26° 52' Latitude Sul e os meridianos 30° 12' e 40° 51' Longitude Este. Ao Norte faz fronteira com a República Unida da Tanzânia, a Oeste com Malawi, Zâmbia, Zimbábwe, África do Sul e o Reino da Swazilândia. A Sul faz fronteira com a África do Sul e a Este é banhado pelo Oceano Índico numa extensão de 2.700 km.

Localização geográfica de Moçambique



Fonte: Google - 12/07/2009

ANEXO 2 – O RELEVO DE MOÇAMBIQUE



Fonte: Google – 17/07/2009

O relevo moçambicano é caracterizado por áreas planas baixas nas proximidades da costa, observando-se um aumento de altitude à medida que se caminha em direção ao interior e para a região norte do território nacional. A altitude média é de 340 metros, variando consideravelmente entre a região sul do rio Save, com uma altitude de apenas 120m, e a região a norte do Save com a altitude média de 435m. O ponto mais alto do país se localiza na província de Manica, o monte “Binga”, com uma altitude de 2436 metros.

Grande parte do território moçambicano localiza-se na zona intertropical, o que lhe confere um clima de tipo tropical, obedecendo a quatro variações: tropical úmido, tropical seco, tropical semi-árido e clima modificado pela altitude. O clima tropical moçambicano

úmido é o que mais predomina no território, apresentando-se em duas estações, nomeadamente: a fresca e seca, que vai de abril a setembro, e a quente e úmida, que se estende de outubro a março. O período chuvoso ocorre entre dezembro a fevereiro. A precipitação média varia de 400 mm, por exemplo, em Pafuri, província de Gaza, a 200 mm em Tacuane, na província da Zambézia.

Toda a zona da costa moçambicana recebe uma precipitação de quase 800 a 900 mm ao longo do ano. Na região sul do país esta tende a ser elevada na zona litoral, fato que não se verifica à medida que se caminha em direção ao interior. A precipitação volta a aumentar ao longo das encostas das montanhas dos Libombos, junto da fronteira com a Swazilândia e África do Sul. As zonas do interior da província de Gaza e as regiões fronteiriças com a África do Sul e Zimbabué são predominantemente áridas. O ponto mais seco do país se localiza na província de Gaza, o posto administrativo de Pafuri, com uma precipitação média por ano de 300 mm.

As temperaturas do território moçambicano apresentam variações regionais mediante a interferência de fatores de clima como a latitude, o espaço territorial e o próprio relevo. Os valores de temperatura tendem a aumentar para menores latitudes. Em contrapartida, observa-se menores temperaturas nas regiões mais altas e a oeste do país, que se estende entre as províncias do Niassa, Zambézia, Tete, Manica e Maputo. As temperaturas médias anuais distribuem-se da seguinte maneira: 18° a 20°C, nas zonas montanhosas; 22° a 24°C, nas regiões centrais e 26°C, em todo o leste da região norte e centro e interior das regiões do sul do país.

Moçambique tem cerca de 103 bacias hidrográficas, 13 das quais dispõem de uma área de drenagem superior a 10.000 km² do norte do país, nomeadamente: Rovuma, Messalo, Lúrio, Ligonha, Licungo, Zambeze, Pongoé, Buzi, Gorongosa, Inharime, Gouvuro, Limpopo e Incomati. Além destas existem outras bacias importantes com áreas de drenagem abaixo dos 10.000km², sendo os casos de Montepuéz, Monapo, Save, Umbeluzi e Maputo. O país partilha cerca de nove bacias hidrográficas com outros países vizinhos, membros da Comunidade dos Países para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), pois os principais rios nacionais nascem nesses países. Os rios cujas bacias são consideradas propensas a ocorrências de cheias são: Incomati, Limpopo, (região sul), Buzi, Pungoé, Zambeze (região centro) e Licungo (na região norte)

Segundo o Instituto Nacional de Estatística de Moçambique, (INE, 2007), o país ocupa uma área de 799.380 km², com uma população de 20.530.714 habitantes, cuja área é

de 799.380 km². Desta população, cerca de 80% vive nas zonas rurais e tem a agricultura como principal meio de subsistência. Mais de 60% da população vive nas áreas costeiras, consistindo estas em sua maioria de terras baixas com praias arenosas, estuários e mangais. A sobrevivência e a vida diária nestas áreas depende, em larga medida, dos recursos locais, tais como a agricultura de irrigação pela chuva e a pesca, enquanto as infra-estruturas são fracas ou não existentes. Estas condições significam uma alta vulnerabilidade tanto das pessoas como da paisagem aos ciclones tropicais e à subida no nível do mar (Mavume 2009). De particular preocupação é a tendência das pessoas migrarem para a região costeira, colocando assim em risco mais vidas humanas, infra-estruturas e serviços.

O mapa topográfico de Moçambique mostra claramente a planície costeira baixa cobrindo grande parte do país nas regiões Sul e Centro (pintadas a verde/azul). As mais altas, montanhas/planaltos no interior e no Norte, são também claramente visíveis.

ANEXO 3 - DEFESA CIVIL NO BRASIL

Devido às relações de cooperação entre Moçambique – Brasil em vários domínios, particularmente na área de ciência e tecnologia, importa relevar o fato de a formação em defesa e segurança civil que os primeiros moçambicanos estão freqüentando é fator fundamental para que o presente trabalho leve à superfície a evolução da defesa civil do Brasil, pois para além de que o trabalho decorre neste território, importa também colher informação da experiência deste país, que tem muitos e mais sinais semelhantes e menos divergentes culturais no que tange aos desastres.

No Brasil este conceito está ligado à segunda guerra mundial, pois devido a sua entrada neste Segundo Desastre Humano Mundial, segundo (Lima, 2006, pp25) o país viu-se na iminência de um ataque armado, pela parte da Alemanha, principalmente após o afundamento, na costa brasileira, dos navios de passageiros Arará e Itagiba, totalizando 56 vítimas. O Governo Federal Brasileiro, em 1942, preocupado com a segurança global da população, princípio básico no tratamento das ações de defesa Civil, estabelece medidas tais como: o Serviço de Defesa Civil Passiva Antiaérea, à luz do Decreto-lei nº 4.098, de 06 de fevereiro de 1942, sob a supervisão do Ministério da Aeronáutica e a obrigatoriedade do ensino de defesa civil passiva em todos os estabelecimentos de ensino, oficiais e particulares, existentes no país, entre outros.

Em 1943, a denominação de Defesa Civil Passiva Antiaérea é alterada para o Serviço de Defesa Civil, sob a supervisão da Diretoria Nacional do Serviço da defesa Civil, do Ministério da Justiça e Negócios Internos e extinto em 1946, bem como as Diretorias regionais do mesmo Serviço, criados no Estado, Territórios e no Distrito Federal.

Como consequência da grande enchente no Sudeste, no ano de 1966, foi criado, no então Estado de Guanabara, o Grupo de Trabalho com a finalidade de estudar a mobilização dos diversos órgãos estaduais em casos de catástrofes. Este grupo elaborou o Plano Diretor de Defesa Civil do Estado da Guanabara, definindo atribuições para cada órgão do Sistema Estadual de Defesa Civil. O Decreto Estadual nº. 722, de 18.11.1966, que aprovou este plano estabelecia, ainda, a criação das primeiras Coordenadorias Regionais de Defesa Civil – REDEC no Brasil.

Em 19 de dezembro de 1966 é organizada no Estado da Guanabara, a primeira Defesa Civil estadual do Brasil.

Em 1967 é criado o Ministério do Interior com a competência, entre outras, de assistir as populações atingidas por calamidade pública em todo o território nacional. Deste modo o Decreto-Lei nº. 950, de 13.10.1969, institui neste Ministério o Fundo Especial para Calamidades Públicas – FUNCAP, sendo regulamentado por intermédio do Decreto nº.66.204, de 13.02.1970.

Com o intuito de prestar assistência à defesa permanente contra as calamidades públicas, é criado em 05.10.1970, no âmbito do Ministério do Interior, o Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas – GEACAP.

A organização sistêmica da Defesa Civil no Brasil deu-se com a criação do Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, em 16.12.1988, reorganizado em agosto de 1993 e atualizado por intermédio do decreto nº. 5.576, de 17.02.2005.

Na nova estrutura do Sistema Nacional de Defesa Civil, destaca-se a criação do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres – CENAD, o Grupo de Apoio a Desastres e o fortalecimento dos órgãos de Defesa Civil locais.

Contudo, hoje a defesa civil no Brasil é definida como sendo um “conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar os desastres ou seus efeitos, preservar o moral da população e estabelecer a normalidade social”. O Conselho Nacional de Defesa Civil responde pela formulação e deliberação de políticas e diretrizes do Sistema, enquanto que a Secretaria Nacional é responsável pela articulação,

coordenação e supervisão técnica do Sistema (Decreto 5.376, de 17.02.2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC e o Conselho Nacional de Defesa Civil).

Segundo a Política Nacional de Defesa Civil do Brasil (2008), o sistema Nacional de Defesa Civil atua na redução de desastres em todo o território nacional e tem a seguinte estrutura:

Órgão Superior: Conselho Nacional de Defesa Civil – CONDEC, que é responsável pela formulação e deliberação de políticas e diretrizes do Sistema, constituído por:

- a) Plenário: composto por representantes dos Ministérios e de órgãos da Administração Pública Federal;
- b) Comitê Consultivo: integrado por titulares dos órgãos de defesa civil regional, estadual e do Distrito Federal;
- c) Comitês técnicos e Grupos de Trabalho: instituídos pelo Presidente do CONDEC, com o fim de promover estudos e elaboração de propostas sobre temas específicos.

Órgão Central: Secretaria Nacional de Defesa Civil, responsável pela articulação, coordenação e supervisão técnica do Sistema;

Órgãos Regionais: as Coordenadorias Regionais de Defesa Civil – CORDEC, ou órgãos correspondentes, localizadas nas cinco macrorregiões geográficas do Brasil e responsáveis pela articulação e coordenação do Sistema em nível regional;

Órgãos Estaduais: Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil - CEDEC ou órgãos correspondentes, Coordenadorias de Defesa Civil do Distrito Federal ou correspondente, inclusive as suas regionais, responsáveis pela articulação e coordenação do Sistema em nível estadual;

Órgãos Municipais: Coordenadorias Municipais de Defesa Civil – COMDEC ou órgãos correspondentes e Núcleos Comunitários de Defesa Civil – NUDEC, ou entidades correspondentes, responsáveis pela articulação e coordenação do Sistema em nível municipal.

Órgãos Setoriais: os órgãos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, que se articulam com os órgãos de coordenação, com objetivo de garantir a atuação sistêmica;

Órgãos de Apoio: órgãos públicos e entidades privadas, associações de voluntários, clubes, organizações não-governamentais e associações de classe comunitária, que apóiam os demais órgãos integrantes do Sistema.

Planejamento em Defesa Civil

As bases do Planejamento em Defesa Civil são os Planos Diretores da Defesa Civil, em nível municipal, estadual, regional e federal, os quais devem ser permanentemente atualizados.

Os Planos de Contingência, elaborados para responder às diferentes hipóteses de desastres, passam a integrar os Planos Diretores dos diferentes níveis de governo.

Os Planos Plurianuais de Defesa Civil desenvolvem-se em coerência com os Planos Diretores e em consonância com o Planejamento Governamental.

Os Planos Plurianuais são atualizados anualmente e, em consequência, elaboram-se a Programação Anual e o Orçamento da Defesa Civil.

Recursos Financeiros

Segundo a Política Nacional de Defesa Civil (Brasília, 2006), é importante que sejam previstos recursos para as ações de Defesa Civil, não apenas no Orçamento Geral da União, como também nos Estados e nos Municípios.

Fundo Especial para calamidades Públicas – FUNCAP – é um instrumento financeiro previsto para emergencial, em ações de Resposta aos Desastres. É desejável que fundos estaduais e municipais semelhantes sejam instituídos.

De acordo com o art.148, inciso I, da Constituição Federal, “A união, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios para atender às despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou em sua iminência”.

Em suma, neste breve estudo histórico verificamos que a defesa civil evoluiu, adaptando-se dinamicamente à evolução das sociedades modernas, quer em função dos novos modelos de gestão dos riscos, dos novos modelos de ordenamento do território, de crescente concentração demográfica em grandes pólos urbanos, da descentralização de poderes e responsabilidades para os níveis mais próximos das populações, de novos edifícios legislativos. Sendo verdade que o número de ocorrência diminui em consequência direta dos novos modelos de gestão e de organização da Prevenção e Socorro, verificamos

que os fenômenos quando ocorrem são magnificados pela vulnerabilidade do aumento crescente do quantitativo de agentes expostos aos perigos existentes.

Os dados estatísticos transportam inúmeras vezes a um adormecer os níveis de vigilância exigidos nas sociedades modernas. A instalação deste falso sentimento de segurança é a primeira condição dos efeitos nefastos.

ANEXO 4 – DEFINIÇÕES

Desastres

Por desastre (CASTRO, 2007) define que seja um resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais e ambientais e consequentemente prejuízos econômicos e sociais. Deste modo a sua intensidade tem a ver com a interação entre a magnitude do evento adverso e a vulnerabilidade do sistema ou corpo do receptor e é qualificado em função dos danos causados e dos respectivos prejuízos.

A política Nacional de Gestão de Calamidades em Moçambique, não ousa em definir este conceito, contudo é evocado no Plano Diretor para a Prevenção e Mitigação de Calamidades Naturais, no que diz respeito à “Programação de Ação”, no “Objetivo 2”, nas atividades, onde O Ministério da defesa Nacional, do Interior e da Saúde bem como a Cruz Vermelha de Moçambique constituem o órgão de UNAPROC a ser estabelecido gradualmente para “reduzir a perda de vidas humanas e destruição de propriedade devido à **desastres** provocados pó ciclones, inundações e tremor de terra e outros derivados das calamidades”.

Para que se torne mais claro vamos interpretar também os seguintes conceitos:

Percepção de risco

Risco é a combinação de fatores. Essa combinação de fatores geralmente é em parte a identificação de uma ameaça, outra parte de uma vulnerabilidade. Essa combinação se chama de evento. Segundo Gillird Leal (2008), o evento só se evidencia quando nós temos um agente (ameaça) e uma vulnerabilidade (fraqueza).

De acordo com a Conferência de Desastres (2007) em Brasília, risco é a probabilidade de ocorrência de um acidente ou evento adverso, relacionado com a intensidade dos danos ou perdas, resultantes dos mesmos.

Segundo a Política Nacional de Defesa Civil, no Brasil (2006), “o risco é medida de danos ou prejuízos potenciais, expressa em termos de probabilidade estatística de ocorrência e de intensidade ou grandeza das conseqüências previstas. É a relação existente de que uma ameaça de evento adverso ou acidente determinado se concretize, com o grau de vulnerabilidade do sistema receptor a seus efeitos”.

O conceito de risco é complexo. O estudo deste conceito em várias disciplinas aumentou a sua complexidade e ampliou o entendimento das pessoas e esse respeito

As iniciativas da comunicação de risco devem atuar de maneira a assegurar que a mensagem chegue aos grupos-alvos da população moçambicana. Para tanto é necessário encontrar formas de desagregar as diferenças e necessidades individuais e incluir na informação as preocupações sentidas pelo público.

Desta forma a percepção de risco inclui deferentes elementos a serem levados em conjunto pára compreender como os indivíduos e grupos sociais percebem tais riscos. O Sistema Nacional de Gestão de Calamidades, ao conhecer a percepção de um determinado problema, social, ambiental, tecnológico, etc., na comunidade, é fundamental para poder elaborar um plano de comunicação de risco eficaz.

Vulnerabilidade

Por vulnerabilidade entende-se que é condição intrínseca do corpo ou sistema que, em interação com a magnitude do evento adverso, determina a intensidade dos prováveis. É uma relação existente entre a magnitude de uma ameaça, caso ela se concretize, a intensidade dos danos resultante – Castro, (2007). Pode-se entender que é o conjunto de fatores que podem aumentar ou diminuir o risco a que estamos expostos em todas as situações da nossa vida, dependendo da condição sócio-cultural, econômico, intelectual até às ações que o governo pratica para aumentar o acesso à informação, relacionada com todos os desastres possíveis, nas populações.

Ameaça

É a estimativa de probabilidade de ocorrência e da magnitude de um evento adverso, expressa em termos de probabilidade estatística de concretização (ou ocorrência) do evento potencial e da provável magnitude de sua manifestação, segundo sinistrólogo colombiano Camilo Cardenas citado por CASTRO (2007).

A Política Nacional de Defesa Civil do Brasil (2008) salienta que ameaça é a estimativa e magnitude de um evento adverso, expressa em termos de probabilidade estatística de concentração do evento e da provável magnitude da sua manifestação.

Inércia

Importa neste trabalho sublinhar o conceito inércia, dado que está estreitamente ligado à tomada de decisões perante desastre. Ele é definido como sendo a falta de ação de atividade, letargia, – Dicionário Português, Aurélio Buarque de Holanda. Desde modo facilmente podemos salientar que um dos conceitos básicos mais importantes é o referente ao “fenômeno indiferença”, ou seja, a inércia, seja da população ou das autoridades de governo à gravidade dos desastres a que está exposta a própria sociedade. Este é o ponto de partida para qualquer atitude que se deseja tomar na luta contra os desastres. E, o Sistema de Gestão de Calamidades no País é chamado a atuar perante calamidade por força obrigatória natural de defesa da vida e da propriedade.

Acidente

Se procurarmos a resposta em um bom dicionário, encontraremos acontecimentos imprevistos, casuais ou não, ou então - acontecimento infeliz que resulta em ferimento, dano, estrago, prejuízo, avaria ruína etc. Nesse sentido, é muito importante observar que um acidente não é simples obra do acaso e pode trazer conseqüências indesejáveis. Em outras palavras: acidentes podem ser previstos. E, se podem ser previstos, podem ser evitados.

Quem se dedica à prevenção sabe que nada acontece por acaso no universo, muito menos o que costumamos chamar de acidente. Todo acidente tem uma causa definida, por mais imprevisível que pareça ser - *“um acidente é evento indesejável e inesperado que causa danos pessoais, materiais (danos ao património), danos financeiros e que ocorre de modo não intencional”*³². Portanto, os acidentes, em geral, são o resultado de uma combinação de fatores, entre eles, falhas humanas e falhas materiais”. Vale lembrar que os acidentes não escolhem hora nem lugar. Podem acontecer em casa, no lazer, no ambiente de trabalho e nas inúmeras locomoções que fazemos de um lado para o outro, para cumprir nossas obrigações diárias.

³² Definição consultada nas páginas da web. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Acidente>. Acesso em: 19 de Julho de 2009.

Calamidade

Na política e Sistema Nacional da Proteção Civil bem como no quadro jurídico, não estão contempladas definições tais como calamidades, quanto todos que são ferramentas para inserção da lógica de proteção civil do País. Contudo, na Enciclopédia, Calamidade, provém do latim *Calamitate*, que significa desgraça pública, catástrofe, flagelo. Ela pode ter origem em fenômenos naturais. E acerca do mesmo conceito, o dicionário português (Aurélio) define que é uma desgraça pública, flagelo, catástrofe, desgraça muito grande.

Segundo CASTRO (Segurança Global da População, p.27, 2007) calamidade significa desastre público ou desgraça pública ao quadrado. Ora, quando ocorrem grandes desgraças, infelicidades e infortúnios nas comunidades se utiliza o termo *Calamidade Pública* – os governos nacionais nestes casos atualmente possuem mecanismos para salvaguardar as populações atingidas. Ou seja, termo utilizado para significar desastre muito grande de intensidade (ou proporções) –. Estes são chamados normalmente de defesa civil ou proteção civil, que é executada por voluntários e profissionais voltados a auxiliar aos atingidos pela calamidade.

A Política Nacional de Gestão de Calamidades em Moçambique entende calamidade como sendo “A ocorrência lenta ou rápida de um sinistro, de grandes proporções, provocada por um fenômeno natural ou pelo homem, cujo impacto afeta o funcionamento normal de uma comunidade ou sociedade, resultando geralmente em danos humanos e materiais e na rotura de infra-estruturas socioeconômicas e dos serviços essenciais, numa escala que ultrapassa a capacidade de resposta local. Uma calamidade em função do grau da sua duração e impacto extraordinário pode assumir a dimensão de catástrofe.

Perante o conceito da Política Nacional de Gestão de Calamidades, segundo o quadro geral de gestão, para a sua compreensão uniforme de todos os que atuam no sistema é necessário definir claramente os meios adstritos a cada nível do sistema de gestão de calamidades, pois não estão evidentes os meios e a capacidade de cada nível do sistema.

Cultura

O ser Humano é a única criatura do reino animal capaz de criar e manter a cultura. Cada sociedade humana possui sua cultura própria e característica, de maneira que os

membros de uma sociedade comportam-se diferentemente com relação a alguns aspectos significativos, comportamento dos membros de qualquer outra sociedade. Verificamos, por exemplo, que o insular andamanês, no oceano Índico, chora cerimoniosa e copiosamente quando cumprimenta um amigo ou parente que não vê há muito tempo; o francês beija seu companheiro nas duas faces, enquanto o americano apenas aperta a sua mão direita movimentando-a como se estivesse bombeando água. Os moçambicanos se ajoelham quando cumprimentam uma visita.

A situação é idêntica em cada um desses exemplos, assim como o é a função social do comportamento; ou seja, assegurar enfaticamente e reconstruir os laços especiais que existem entre as duas pessoas. Mas as culturas do ilhéu de Andamã, do francês e do americano, exigem e produzem modos de agir diferentes.

Isto não é mais do que um simples exemplo de padrão cultural. Entretanto, cultura é algo mais do que um conjunto de formas isoladas de comportamento aprendido que são manifestas nos membros de uma sociedade e compartilhadas por todas.

O fator comportamento aprendido é de importância fundamental. É essencial para o conceito de cultura que os instintos, os reflexos inatos e quaisquer outras formas biológicas hereditárias de comportamento sejam desprezados. Assim, cultura é integralmente o resultado de invenção social, e pode ser considerada como herança social, pois é transmitida por ensinamento a cada nova geração. Além do mais, sua continuidade é garantida pela punição dos membros da sociedade que se recusam a seguir os padrões de comportamento que lhes são determinados pela cultura. (os espíritos podem se zangar e desejar azar ao membro da sociedade ou da família; pode haver morte; doenças; abortos; não engravidar; não conseguir emprego; não conseguir bons resultados da caça; na machamba; etc..).

No mundo natural, a cultura é um tipo especial de fenômeno que representa o mais alto nível de emergência evolutiva. Na terminologia de Herbert Spencer e A. L. Kroeber, a cultura é superorgânica. Repousa e emerge do mecanismo psíquico orgânico do homem, mas não está na estrutura orgânica do homem. A cultura adquirida por qualquer indivíduo existe antes do seu nascimento e persiste da sua morte. Os indivíduos e os grupos são os portadores e criadores da cultura, mas a cultura tem um caráter de anonimato, superindividual.

Constitui característica fundamental da cultura o fato de que, a despeito de sua natureza conservadora, ela realmente muda com o tempo, e de lugar para lugar. A cultura é

produto de aprendizagem, mais que da hereditariedade e, as culturas do mundo são sistemas de hábitos coletivos. As diferenças perceptíveis entre elas são o produto cumulativo da assimilação em massa, sob diversas condições as quais ocorre a aprendizagem como, por exemplo, quando a presença de pessoas com características físicas acentuadamente diversas opera como fato no desenvolvimento do preconceito racial (SHAPIRO, 1972)

Shapiro afirma que a cultura é assimilada através de um mecanismo precisamente igual ao relacionado com todas as formações de hábito. A fome, o sexo, o medo e outros impulsos básicos, assim como as motivações adquiridas, impedem os seres humanos à ação. As ações levam ao êxito, ou ao malogro. Ante o malogro, mormente quando acompanhado de dor ou castigo, uma ação tende a ser substituída por outro comportamento e a probabilidade de sua repetição, em condições semelhantes, diminui. Por outro lado, o êxito aumenta a tendência de ocorrerem as mesmas respostas quando o impulso é reiniciado em situações semelhantes. Com a repetição de êxitos, as respostas se estabelecem como hábitos e se adaptam progressivamente às situações nas quais sejam mais apropriadas.

Autoridade

Para Aubert-Krir (1975) a autoridade consiste no direito de mandar e poder de se fazer obedecer. Distingue-se, em um chefe, a autoridade estatutária ou regimental inerente à função e a autoridade pessoal, derivada da inteligência, do saber, da experiência, do valor moral, da aptidão de comando, dos serviços prestados etc. Em um bom chefe, a autoridade pessoal é o complemento indispensável da autoridade estatutária.

Segundo Aubert-Krir não se concebe autoridade sem responsabilidade, isto é, sem a sanção – recompensa ou penalidade – que acompanha o exercício do poder. A responsabilidade é o corolário da autoridade, sua conseqüência natural, sua contrapartida indispensável. Em qualquer lugar onde se exerce a autoridade nascerá uma responsabilidade

Não obstante, a responsabilidade é geralmente tão temida quanto é cobiçada a autoridade. O temor das responsabilidades paralisa muitas iniciativas e destrói muitas qualidades.

A melhor garantia que um grande chefe tem contra a tentação do abuso de autoridade e de fraquezas é o seu valor pessoal e principalmente seu alto valor moral. É

sabido que nem a nomeação nem o direito de propriedade conferem esse valor. Para a execução de um ato qualquer, um agente deve receber ordens somente de um chefe – **unidade de comando.**

Administração

O conceito de administração tem variado no tempo e no espaço: na Itália, por exemplo, aproxima-se ao Direito Administrativo ou Contabilidade; na Alemanha, é menos preocupação humanística do que um ramo da Engenharia de Produção; nos Estados Unidos de América está mais ligado à Economia, no campo da Administração Empresarial, enquanto os estudiosos da Administração Pública passam a adquirir autonomia no contexto das Ciências Sociais; e na França identifica-se, grande parte, com os Estudos da Ciência Política. Os brasileiros têm procurado a posição eclética, considerando a Administração um ramo autônomo das Ciências Sociais, embora haja exceções, como o Curso. Para Descarte, citado por (Pinto, 1969), a administração assenta-se em quatro divisões: Evidência, Análise, Síntese e Enumeração. Integradas com o bom-senso ajudam a elucidar e desenvolver o raciocínio ao enfrentar os problemas surgidos.

“Evidência: - Não receber mais coisa alguma como verdadeira, que eu não conhecesse evidentemente ser tal; isto é, evitar cuidadosamente a precipitação e a prevenção, e nada compreender em meus juízos além do que se patenteasse tão clara e distintamente ao meu espírito, que eu não tivesse qualquer ocasião de pôr em dúvida.”

“Análise: - Dividir cada uma das dificuldades que eu houvesse de examinar em tantas parcelas quantas pudessem ser, e fossem exigidas para resolvê-las melhor.”

Síntese: - Conduzir, por ordem, meus pensamentos, começando pelos objetos mais simples e mais fáceis de serem conhecidos, para subir pouco a pouco, como por degraus, até o conhecimento dos mais compostos, e supondo mesmo certa ordem entre os que não se precedem naturalmente uns aos outros.”

“Bom-senso: - É a coisa mais bem repartida deste mundo, porque cada um de nós pensa ser dele bem provido; quer dizer mesmo aqueles que são mais difíceis de contentar com qualquer coisa não costumam desejar mais do que o que têm. Não é verossímil que todos se enganem; ao contrário, isto mostra que o poder de bem julgar e de distinguir o verdadeiro do falso, que é propriamente o que se chama o Bom Senso ou razão, é naturalmente igual em todos os homens; e, assim, a diversidade de nossas opiniões não resulta de serem umas mais razoáveis do que outras, mas somente de conduzirmos nossos pensamentos por diversas vias, e de não considerarmos as mesmas coisas. Porque não basta ter o espírito bom, o principal é aplicá-lo bem. As grandes almas

são capazes dos maiores vícios como das maiores virtudes; e os que andam lentamente podem avançar muito mais, se seguirem o caminho direito, do que os que correm e dele se afastam.”

O técnico de administração é o elemento moderador nos grandes conflitos de nosso tempo. As atribuições das hierarquias, governamentais, federais, estaduais e municipais e as inumeráveis conquistas no planejamento, na coordenação, na organização e métodos, quer nas empresas públicas, quer sobretudo nas empresas de iniciativas particulares, têm sido obtidas e implantadas – com inovação diuturna – com o apoio e a dedicação dos Técnicos de Administração, constituindo vanguarda criadora nas soluções dos conflitos e problemas cotidianos.

Já foi o tempo dos “técnicos improvisados”. Hoje em dia, sem o estudo metodizado, adensado, continuado, associado a permanente pesquisa, nenhum técnico (ou cientista) poderá ter êxito. O profissional de esboroa nas implicações de cada problema, de cada caso surgido, se não tiver a infra-estrutura cultural para enfrentá-los (Pinto, 1969)

É preciso ter e possuir a variação do raciocínio lógico ou científico, acuidade, imaginação, saber manejar os métodos “científicos e filosóficos”, usar a logística como apoio para contornar, abordar, discenir, ponderar, ver mais longe.

Segundo Pinto, estamos em pleno estágio da racionalização. “Todos têm necessidade, em maior ou menor grau, de noções de administração”.

“O ENSINO DE ADMINISTRAÇÃO DEVE, POIS SER GERAL: RUDIMENTAR NAS ESCOLAS PRIMÁRIAS, UM POUCO MAIS PROFUNDO NAS ESCOLAS SECUNDÁRIAS E GRANDEMENTE DESENVOLVIDO, NAS ESCOLAS SUPERIORES.”

Lendo este livro, somos imediatamente surpreendidos pela atualidade dos temas evocados e tratados por Fayol. Em primeiro lugar, a seqüência – prever, organizar, comandar, coordenar, controlar – pela qual ele define o que entende por administrar faz pensar em muitas obras americanas de gestão, em muitos artigos de revistas publicados pelas *business schools*. Em tais textos explica-se a administração por uma seqüência semelhante: planning, organizing, staffing, directing, controlling; ou ainda: to plan, to organize, to coordinate, to control. Mas para além desses aspectos históricos, assinalaremos de imediato três spectos essenciais do pensamento de Fayol:

- I. Administração ou management é um método geral;
- II. A administração diz respeito ao governo das organizações;
- III. A administração repousa sobre o conceito de sistema.

A administração constitui fator de grande importância na direção do sistema de gestão de calamidades no país, desde o topo até às comunidades, pois o congrega e vai congregando vários atores com conhecimentos diversos, mas que devem convergir nos esforços de prevenção e mitigação de desastres em qualquer lugar do território Moçambicano.

Gestão

A gestão do pessoal é tarefa aliciante e todos aqueles que concederem o primado ao fator humano, têm tendência para apelar simultaneamente para todas as técnicas, e para lhes consagrar os máximos esforços.

É certamente indispensável tudo tentar para permitir a uma organização uma adaptação à evolução passada e a previsão da evolução futura; mas é também necessário ter consciência de que não se trata só de um problema de boa vontade ou de meios financeiros. Raras são as organizações que têm a flexibilidade necessária para uma instantânea adaptação ao conhecimento. Cada organização tem as suas limitações específicas, tais como os hábitos de gestão ou as características do pessoal, limitações que implicam a passagem obrigatória por certo número de etapas sucessivas (Aubert-Krir, 1975).

O fundamento de toda a política de pessoal é a opção. Depois de uma análise de todas as tensões que se exercem no seio da empresa, depois de previstas a alteração torna-se necessário confrontar a eficácia dos meios para os quais se pode apelar no sentido de redução de tais tensões e as possibilidades técnicas, financeiras e humanas da empresa, na busca de um efeito ótimo.

Segundo Aubert, um tipo de problema e uma solução correspondem assim a cada momento da vida da empresa. Não há políticas universais de pessoal e as técnicas de remuneração, de apreciação, de formação, etc., encobrem freqüentemente o verdadeiro problema tendo, sobretudo o inconveniente de levar a pensar que uma política de pessoal se reduz com problema da importância dos meios postos em ação. Se assim fosse, as empresas mais prósperas caracterizar-se-iam por estarem nelas os homens mais felizes. Ora, a realidade mostra-nos que nem sempre assim acontece.

Para Aubert-Krir, é unicamente na medida em que a gestão do pessoal se baseia numa escolha racionalizada, a qual vai conduzir a procurar para cada problema uma

solução à sua natureza e não aos seus efeitos, que é possível encontrar para a mesma gestão do pessoal um lugar ao nível de “Política” da empresa. Deve-se preencher certo número de condições caso pretenda-se alcançar tal resultado:

- a) A gestão do pessoal é uma função que deve encontrar o seu impulso ao nível do empresário ou direção geral.
- b) A gestão do pessoal não deve limitar-se a tratar dos efeitos, mas deve atacar as causas da “doença”: os acidentes de trabalho não são combatidos visitando os acidentados, mas realizando investimentos em material de proteção e procedendo a uma ação formativa.
- c) A gestão do pessoal não deve resumir-se à arte de jogar com os textos legais ou com as técnicas de administração.
- d) A gestão do pessoal não deve ser exclusivamente orientada nem para a satisfação das necessidades individuais nem para a proteção exacerbada dos interesses da empresa. A gestão do pessoal deve antes buscar entre estes dois extremos um equilíbrio harmonioso, tendo sempre presente a estreita ligação que existe entre a robustez econômica da empresa e a manutenção do equilíbrio socioeconômico dos assalariados.
- e) É tomando o exemplo de uma empresa desejosa de respeitar tais imperativos, que vamos agora examinar nos capítulos seguintes a forma como a empresa procederá a sucessivas opções: escolha do conteúdo da política, escolha da sua natureza e escolha dos meios que serão utilizados para a efetivar.

Instituições e a lógica de interesses

O ponto de partida desta seção são os argumentos contidos na *Lógica da ação coletiva*, de Mancur Olson, considerado um trabalho seminal e divisor de águas sobre a questão da ação coletiva, pois encerra a visão que se tornou convencional dentro da teoria da Escolha Pública. O objetivo de Olson (1965), como o próprio nome diz, é o de entender a lógica que permeia a ação de grupos formados por indivíduos que possuem interesses econômicos em comum. Mesmo que os membros uma grande organização soubessem obteriam ganhos maiores se cooperassem em termo da consecução do interesse comum, eles voluntariamente não agiriam nessa direção, devido à lógica do auto-interesse e da racionalidade instrumental que baseia a sua ação.

O problema da cooperação da ação coletiva dos atores do sistema

Por outro lado, contrariamente aos interesses econômicos comuns que unem indivíduos em torno de uma organização qualquer, cada um desses indivíduos possui seus interesses econômicos próprios, distintos daqueles dos demais membros do grupo (Moraes, 2001). Cada indivíduo tem as suas próprias preferências em relação àquilo que lhe proporciona maior ou menor utilidade, como, por exemplo, o quanto de sua renda pessoal ele está disposto a despendar na aquisição de um determinado bem ou serviço (OLSON, 1965:5-8). Da mistura dos interesses econômicos individuais aos interesses econômicos comuns dentro duma organização é que surge o incentivo para cada indivíduo – conforme a racionalidade do *homo oeconomicus* – não contribua para a realização do objetivo comum, ainda mais se o número de indivíduos-membros da organização for realmente grande.

A importância da escolha entre diferentes regras e instituição

A diferença entre a escolha de regras e a escolha sob regras já estabelecidas não se refere apenas ao objeto, mas também às características dos processos em que essas escolhas são efetuadas. Para Moraes (2001), enquanto a ação coletiva empreendida sob regras já delimitadas implica conflito entre os indivíduos envolvidos, como definido pelas teorias do Estado burocrático e do Estado faccional da Escolha Pública, a ação coletiva em torno da decisão sobre regras enseja um potencial de cooperação, visto que os indivíduos, mesmo guiados pela racionalidade do auto-interesse, encontram-se num contexto de deliberação qualitativamente distinto daquele da decisão coletiva cotidiana e no qual se identificam ganhos líquidos ou positivos para todos aqueles que participam de tal escolha (BUCHAMAN, 1991:9). A decisão coletiva em torno de regras que devem restringir indistintamente o comportamento dos indivíduos, nas suas trocas diárias, traz benefícios para todos os que tomam parte nesse acordo.

Coordenação, cooperação e negociação no sistema

Fundamentais para a eficácia institucional de arranjos no sistema são os canais por meio dos quais os conflitos inerentes às relações intergovernamentais ou poder público e comunidades podem ser dirimidos. Tais conflitos advêm do próprio *modus operandi* da federativa, qual seja, o de definir funções e competências para mais de uma jurisdição governamental e – talvez mais importante ainda - o de realizá-las de fato. Nesse sentido,

Moraes afirma (2001) que a superação de impasses, a obtenção de resultados minimamente consensuais, ou ainda a imposição do marco legal previamente acordado, para a regulamentação da atuação estatal em seus diferentes níveis, são vistas, por nós, como resultado que denotam a qualidade da matriz institucional subjacente a um arranjo federativo.

Decerto que a forma de resolução de conflitos, em cada nível do sistema de gestão de calamidades, está intimamente relacionada às características já mencionadas de eficácia institucional. Dependendo das determinações contidas nas regras formais, dos valores e da composição da sociedade em que elas estão inscritas, surgem ou não organizações que acabam por cumprir a tarefa primordial de possibilitar o diálogo entre instâncias de governo, com vistas a aprimorar as relações nacionais da perspectiva de uma melhor oferta à alocação de bens públicos.

É importante ressaltar, contudo, que tal organização de representação dos entes federados junto à União não é uma única via de conseguimento de um processo de tomada de decisão intergovernamental que leve em conta as perspectivas, tanto de um lado quanto do outro, em prol de esquemas conjunto de planejamento e até à execução de políticas públicas.

Capacidade de mudança institucional

Por último, as bases legais dos vários sistemas nacionais devem ser avaliadas quanto à sua capacidade de se alterarem com a mudança da realidade econômica, social e política. Na incapacidade de o Governo promover modificações nas regras que conformam as relações intergovernamentais, os conflitos sociais e políticos podem se acirrar, gerando-se prazos, resulta em graves deficiências de legitimação de ação estatal, por conseguinte do sistema em geral.

Qualidade Total

Os EUA e também o Brasil já têm uma história bastante rica de tentativas de aplicação de técnicas de produção tipicamente japonesas, sendo que o insucesso de muitas destas tentativas fortaleceu a discussão sobre as diferenças culturais e suas implicações em iniciativas do tipo. Estas diferenças culturais seriam proibitivas? Esta é uma questão levantada por muitos, e sobre a qual considero inteiramente pertinente uma investigação sob orientação antropológica (Cardoso 2000). As empresas investem em programas de

treinamento, visando obter maior produtividade: como dizem os ideólogos da qualidade, a sobrevivência de grandes empresas brasileiras em um mercado crescente “globalizado” depende, em grande parte, do sucesso das suas reformas administrativas, e estas reformas normalmente incluem a mudança de cultura organizacional. “Mudança de cultura” tornou-se uma expressão comum e até certo ponto banalizada.

Segundo Cardoso, a cultura, quando encarada com otimismo pelos teóricos da administração, é geralmente tratada como algo manipulável pela cúpula através de programas de treinamento, numa visão voluntarista e imediatista, que encontra muitas reservas e restrições por parte dos antropólogos. Quando encarada com pessimismo, a cultura é considerada como a caixa-preta inacessível e inamovível que “explica” as impossibilidades de mudança, servindo como álibi. Para os antropólogos, a cultura não é tão inabordável assim, pelo contrário, é possível de ser analisada e compreendida, mas não existe nenhum instrumento mental antropológico que instrua processos dirigidos de mudança cultural, e, se existem, estão longe de serem amplamente aceitos como tal (Barbosa, 1996^a).

Embora as culturas também possam ser definidas como conjuntos de idéias-valores de características nacionais, conjuntos completos que caracterizam uma determinada sociedade, a capacidade de implementar qualidade é relacionada à cultura organizacional, principalmente à maior ou menor facilidade da instituição obter a mudança cultural. e eis que chegamos ao ponto onde não é mais possível à antropologia manter-se à margem das discussões e dos processos: *“Qualidade é mudança cultural. É preciso liderança para conduzir a mudança. Se você não estiver disponível para isto, não inicie o programa”*

Falar de qualidade total no Brasil, do ponto de vista do Brasil, é especialmente complicado, pois quase tudo que “sabemos sobre administração, o conhecimento legítimo do “como administrar” vem dos EUA. Como somos uma cultura muito diferente da cultura americana, um estudioso de Administração no Brasil tem freqüentemente a impressão de que tudo aquilo que se aprende com a teoria refere-se ao “como a coisa deveria ser”, substancialmente diferente de “como a coisa realmente é”, impressão esta referenciada pelo ditado popular tão ouvido por aqui “manda quem pode, obedece quem tem juízo”, ou “a teoria na prática é outra” – note-se que em geral os treinamentos dirigidos às empresas brasileiras são sempre legitimados por um professor americano ou uma teoria americana, e, caso um instrutor brasileiro figure na lista, está, via de regra, segundo lugar. Nas revistas especializadas, os pareceres dos consultores americanos encontram sempre espaço

privilegiado. Quanto à diferença entre “o que deveria ser” e o “que é”, qualquer analista de O&M brasileiro conhece muito bem a situação vivenciada freqüentemente, na qual, ao redigir uma norma, embate-se com a dificuldade de fazer os responsáveis pelos órgãos aceitarem que as normas descrevam as coisas como de fato acontecem: a expectativa dos responsáveis é, via de regra, que as normas descrevam uma situação ideal, e com isto contribuam de alguma forma para que as coisas realmente passem a acontecer dentro do novo padrão. O resultado, também sobejamente conhecido, é que manuais de normas se transformam em calhamaços que raramente são lidos e muitos seguidos.

Nem sempre “modernização” do Japão é vista como uma mudança em direção à qualidade, mesmo que seja uma visão não-japonesa, como no texto de Vitor Mirshawka: “...No ocidente está-se praticando uma administração retrógrada, administração por meio de números, deturpa-se os CCQs, esqueceu-se da qualidade da vida no trabalho, fazem-se relatórios diários sobre as pessoas e classificam-se as mesmas pessoas baseando-se no seu desempenho num certo mês. O gerente ocidental continua vidrado na administração por objetivos. É muito importante que a administração japonesa permaneça forte, não enfraqueça nem sequer se dilua na sua intensa preocupação com a valorização do homem, adotando algumas das práticas que são responsáveis pelo declínio da indústria ocidental. A administração japonesa não pode usar os resultados de desempenho para com isto determinar salários ou prêmios da sua gente. Ninguém deve esquecer que as diferenças entre as pessoas na sua maior parte são causados pelo próprio sistema. Não pode pois, de forma nenhuma, a administração japonesa ser contaminada pela administração ocidental preocupada fundamentalmente em classificar as pessoas e atribuir a cada uma delas uma especialidade e um cargo, não exigindo de forma alguma maior polivalência”.

ANEXO 5 - CLASSIFICAÇÃO DAS CALAMIDADES

A doutrina moçambicana não é clara na classificação de calamidades, contudo o Plano Diretor para Prevenção e Mitigação de Calamidades faz referências às ações emergências que ultrapassam a resposta de determinado nível do sistema (distrital e provincial) o que será requisito para acionar a UNAPROC.

Desta forma ainda se estão a desenvolver iniciativas para a clarividência na classificação de calamidades bem como a definição de certos conceitos.

Quanto à doutrina brasileira a classificação já está definida e segundo a Política Nacional de Defesa Civil classifica-os quanto à:

1) Evolução

Quanto à evolução, os desastres são classificados em:

- Desastres súbitos ou de evolução aguda, como deslizantes, enxurradas, vendavais, terremotos, erupções vulcânicas, chuvas de granizo e outros;
- Desastres de evolução crônica ou gradual, como seca, erosão ou perda de solo, poluição ambiental e outros;
- Desastres por somação de efeitos parciais, como cólera, malária, acidentes de trânsito e outros.

Os desastres súbitos ou de evolução aguda caracterizam-se pela subaneidade, pela velocidade com que o processo evolui e, normalmente, pela violência dos eventos adversos, causados dos mesmos.

Os desastres de evolução crônica ou gradual, ao contrário, caracterizam-se por serem insidiosos e evoluírem através de etapas de agravamento progressivo.

Os desastres por somação de efeitos parciais são, na realidade, caracterizados pela somação de numerosos acidentes ou ocorrências, com características semelhantes, os quais, quando somados, ao término de um período definem um grande desastre.

2) Intensidade

A intensidade dos desastres pode ser definida em termos absolutos ou a partir da proporção entre as necessidades de recursos e as possibilidades dos meios disponíveis na área afetada, para dar resposta cabal ao problema.

Quanto à intensidade, os desastres são classificados em:

- Acidentes;
- Desastres de médio porte;
- Desastres de grande porte;
- Desastres de muito grande porte

Os acidentes são caracterizados quando os danos e prejuízos conseqüentemente são de pouca importância para a coletividade como um todo, já que, na visão individual das vítimas, qualquer desastre de extrema importância e gravidade.

Os desastres de médio porte são caracterizados quando os danos e prejuízos, embora importantes, podem ser recuperados com os recursos disponíveis na própria área sinistrada.

Os desastres de grande porte exigem o reforço dos recursos disponíveis na área sinistrada, através do aporte de recursos regionais, estaduais e, até mesmo, federais.

Os desastres de muito grande porte, para garantir uma resposta eficiente e cabal recuperação, exigem a intervenção coordenada dos três níveis do Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC - e, até mesmo ajuda externa.

3) Origem

Quanto à causa primária do agente causador, os desastres são classificados em:

- a) Naturais;
- b) Humanos ou antropogênicos;
- c) Mistos.

Os **desastres naturais** são aqueles provocados por fenômenos e desequilíbrios da natureza. São produzidos por fatores de origem externa que atuam independentemente da ação humana.

Os **desastres humanos ou antropogênicos** são aqueles provocados pelas ações ou omissões humanas. Relacionam-se com a atuação do próprio homem, enquanto agente e autor.

Esses desastres podem produzir situações capazes de gerar grandes danos à natureza, ao habitat humanos e ao próprio homem, enquanto espécie.

Normalmente, os desastres humanos são conseqüências de:

- a) Ações desajustadas geradoras de desequilíbrios no relacionamento socioeconômico e político entre os homens;
- b) Profundas e prejudiciais alterações em seu ambiente ecológico.

Os **desastres mistos** ocorrem quando as ações e/ou omissões humanas contribuem para intensificar, complicar ou agravar os desastres naturais. Além disso, também se

caracterizam quando interferências de fenômenos adversos naturais, atuando sobre condições ambientais degradadas pelo homem, provocam desastres.