



UNIVERSIDADE
E D U A R D O
MONDLANE

MESTRADO EM COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Determinantes da qualidade da assistência humanitária no contexto do Ciclone Tropical Idai na
província de Sofala

Estudante: Evans Khobo

Supervisor: Prof. Doutor Luca Bussofi

Maputo



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE DIREITO

MESTRADO EM COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

DETERMINANTES DA QUALIDADE DA ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA NO
CONTEXTO DO CICLONE TROPICAL IDAI NA PROVÍNCIA DE SOFALA

Dissertação a ser apresentada na Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, como parte de requisito necessário para obtenção de grau de Mestre em Cooperação e Desenvolvimento.

Evans Humberto Khobo

O JÚRI			DATA
Presidente	Supervisor	Oponente	
Prof. Dr. Eduardo Chiziane	Prof. Dr. Luca Bussoti	Dr. Carlos Serra	20/02/2024

DECLARAÇÃO

Declaro que esta dissertação nunca foi apresentada para a obtenção de qualquer grau ou num outro âmbito e que ele constitui o resultado de trabalho individual. Esta dissertação apresentada em cumprimento dos requisitos parciais para a obtenção do grau de Mestre em Cooperação e Desenvolvimento, da Universidade Eduardo Mondlane.

O Candidato

Evans Humberto Khobo

AGRADECIMENTO

Em primeiro lugar quero agradecer à Deus pela sua presença na minha vida e na das pessoas a minha volta. Pela boa disposição e energias que me concedeu durante o curso.

À Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, por me ter admitido no curso de Mestrado em Cooperação e Desenvolvimento. Especialmente ao Departamento do curso, assim como aos docentes que durante o período do curso partilharam os seus conhecimentos e experiências.

Um agradecimento especial ao Prof. Doutor Luca Bussoti por conduzir-me nesta caminhada. Por estar sempre flexível e disponível para partilhar os seus conhecimentos. O meu muito obrigado.

Ao Prof. Doutor Ricardo Tatasciori, por motivos de força maior não pudemos avançar juntos, mas o meu muito obrigado pelas discussões iniciais que tornaram possíveis a elaboração do projecto de pesquisa que contribuiu para a realização da dissertação.

Um agradecimento especial também a todos os entrevistados e às suas respectivas instituições por aceitarem partilhar as suas experiências no contexto do ciclone tropical Idai na província de Sofala e pelas partilhas de experiências feitas de forma didática. O meu muito obrigado e votos de muito sucesso.

Ao Dr. Emidio Nhamissitane e ao Presidente Alvarinho pelas cartas de recomendação que tornaram possível a minha admissão ao curso.

E aos meus colegas, amigos e familiares que de uma maneira directa ou indirecta motivaram-me a continuar nesta caminhada académica.

ÍNDICE

<i>DECLARAÇÃO</i>	<i>ii</i>
<i>AGRADECIMENTO</i>	<i>iii</i>
<i>LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS</i>	<i>1</i>
<i>RESUMO</i>	<i>2</i>
<i>ABSTRACT</i>	<i>2</i>
1. INTRODUÇÃO	3
1.1 Contextualização	4
1.2 Justificativa	5
1.3 Problema da pesquisa	6
1.3.1 Pergunta Geral:	6
1.4 Hipótese da pesquisa	6
1.5 Objectivos da pesquisa	7
1.5.1 Objectivo geral.....	7
1.5.2 Objectivos específicos:	7
3. METODOLOGIA	8
2. REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1 Historial da assistência humanitária	11
2.2 O conceito de assistência humanitária	18
2.3 O sistema humanitário	23
2.4 Abordagem de Agrupamento	27
2.5 Coordenação da assistência humanitária	31
2.6 O Papel dos diferentes actores humanitários	33
2.7 Tipos de desastre	36
2.8 Fases da ocorrência de um desastre	40
3. O CICLONE IDAI NA PROVÍNCIA DE SOFALA	44
3.1 A pesagem do ciclone tropical Idai na província de Sofala	44
3.1 Impacto do ciclone Idai na província de Sofala	48

3.2 Impacto do ponto de vista institucional	52
3.3 Coordenação da resposta ao ciclone Idai.....	55
4. RESULTADOS DA PESQUISA	60
4.1 Até que ponto a assistência humanitária foi de boa qualidade.....	60
4.2 Factores que contribuíram para a boa qualidade da resposta ao ciclone Idai.....	61
4.3 Constrangimentos verificados durante a assistência humanitária em Sofala.....	63
4.4 Acções tomadas pelos respondentes para ultrapassar os constrangimentos.....	65
4.6 Desafios relativos aos fundos.....	66
4.7 O que poderia ter sido feito de diferente ao longo da emergência	68
4.8 Recomendações para situações futuras de assistência humanitária	70
4.9 Boas práticas segundo os entrevistados	71
5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA	73
7. CONCLUSÃO	81
8. RECOMENDAÇÕES.....	84
8.1 Recomendações dos entrevistados	84
8.2 Recomendações segundo os autores	85
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	86
10. ANEXOS.....	96

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

ACF - Action contre la faim

AMI - Aide Médicale Internationale

DIH - Direito Internacional Humanitário

DPS Sofala - Direcção Provincial de Saúde de Sofala

DPOPHRH Sofala - Direcção Provincial de Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos de Sofala

ERC - Emergency Resident Coordinator

HCT - Humanitarian Country Team

HI - Handicap International

IASC - Inter-Agency Standing Committee

IASC - Inter-Agency Standing Committee

ICRC - International Committee of the Red Cross

IFRC - International Federation of Red Cross

INGC - Instituto Nacional de Gestão de Calamidades

INGD - Instituto Nacional de Gestão de Riscos de Desastres

MSF - Médicos Sem Fronteiras

MOPHRH - Ministério de Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos

NRC - Norway Refugee Council

OCDE - Organization for Economic Cooperation and Development

OCHA - Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

ODS - Objectivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU - Organização das Nações Unidas

PNDA - Post-Disaster Needs Assessment

UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees

UNICEF - United Nations International Children's Emergency Fund

UNRWA - United Nations Relief and Works Agency

WASH - Water, Sanitation and Hygiene

WFP - World Food Programme

RESUMO

O estudo analisa os factores que contribuíram para qualidade da assistência humanitária no contexto do ciclone tropical Idai que atingiu a província de Sofala em Moçambique em Março de 2019. Para a materialização do estudo, foram feitas entrevistas a 6 instituições que estiveram directamente envolvidas nas actividades de resposta aos efeitos do ciclone. Inicialmente a hipótese definida dava conta de que os factores que influenciaram para uma assistência humanitária de boa qualidade foram: a boa coordenação entre os actores humanitários e o apoio dos doadores. Após análise o estudo concluiu que a hipótese é parcialmente verdadeira, uma vez que para além da boa coordenação e o apoio dos doadores, outros factores contribuíram para uma resposta de boa qualidade, nomeadamente: a presença dos altos governantes, o papel dos chamados clusters, a solidariedade das pessoas e instituições e a disseminação da informação através dos medias.

Palavras-chave: ciclone Idai; desastres; resiliência.

ABSTRACT

The study analyzes the factors that shaped the quality of humanitarian assistance in the context of tropical cyclone Idai, that struck the Sofala province in Mozambique, in March 2019. To accomplish this, interviews were conducted with six organizations which were directly involved in the humanitarian response to the cyclone. Initially, the hypothesis that was defined stated that the factors that influenced in the good quality of humanitarian assistance were the following: good coordination among the humanitarian actors and the support of donors. However, the analysis carried out, concluded that the initially defined hypothesis is partially true, since not only was the coordination among the humanitarian actors, the support of the donors but also the following factors contributed for a good quality: the presence of high-level governing leaders, the cluster system, the solidarity of people and institutions, the dissemination of information.

Keywords: cyclone Idai; disaster; resilience.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos Moçambique tem sentido de forma intensa os efeitos das mudanças climáticas, manifestados através da ocorrência de eventos devastadores, tais como ciclones que causam danos significativos ao país. Entre esses desastres naturais, destaca-se o ciclone tropical Idai, que atingiu a cidade da Beira, localizada na província de Sofala no Centro de Moçambique, em Fevereiro de 2019. O ciclone deixou um enorme rastro de destruição, arrasando infraestruturas críticas, incluindo estradas, escolas, hospitais e pontes, além de ceifar vidas e deixar pessoas desaparecidas.

Na esteira do ciclone Idai, as populações afectadas encontraram-se em extrema necessidade de assistência humanitária, particularmente em termos de ajuda alimentar, abrigo, serviços de saúde, entre outros. Além dos esforços do governo, as organizações nacionais e internacionais se mobilizaram, fornecendo recursos financeiros, materiais e humanos para aliviar o sofrimento das famílias afectadas na província de Sofala.

Apesar da magnitude da devastação ter superado as expectativas iniciais, a resposta colectiva dessas organizações mostrou-se fundamental para salvar as vidas, especialmente daqueles grupos mais vulneráveis, como mulheres, crianças e idosos. É dentro desse contexto que o presente estudo é proposto, visando analisar os determinantes que influenciaram a qualidade da assistência humanitária no rescaldo do Ciclone Idai na província de Sofala.

Para facilitar a compreensão, este trabalho seguirá uma abordagem estruturada iniciando com a presente introdução, seguida por uma contextualização do estudo, em seguida Justificativa, seguido do problema da pesquisa, posteriormente a hipótese, na sequência os objectivos, mais adiante a metodologia e a seguir os resultados da pesquisa, finalizando com a conclusão e as referências bibliográficas.

1.1 Contextualização

Na noite do dia 14 Março de 2019, o ciclone tropical Idai atingiu a região centro de Moçambique, afectando as províncias de Sofala, Manica, Zambézia e Inhambane, países vizinhos tal foi o caso do Zimbabwe e Malawi, tendo provocado danos severos principalmente na cidade da Beira. Segundo o INGC (s.d) só na província de Sofala o Ciclone Idai vitimou 237.789 famílias, 1.190.594 pessoas, para além de diversas infraestruturas tais como hospitais e escolas foram severamente danificadas.¹

Casas e pontes foram arrastadas pelas cheias e ventos fortes; por conta disso, a cidade da Beira ficou isolada do resto do país. Muitas pessoas perderam suas plantações, pois diversas áreas ficaram inundadas e havia ameaça de doenças de origem hídrica.

Nos noticiários foi possível ver muitas famílias recebendo lonas para impermeabilizar suas casas, muitas das quais perderam o tecto, e receberam alimentos. O fornecimento da ajuda foi um desafio, por haver cheias e estradas inacessíveis e comunidades isoladas na altura. Além do mais, os suprimentos estavam aquém das necessidades, pois havia muita gente afectada.

Em resposta à situação acima mencionada muitos o governo de Moçambique, trabalhou com vários actores nacionais e internacionais no terreno para fornecer assistência humanitárias para as pessoas afectadas.

Apesar da magnitude e do despreparo do país perante aquela situação, alguns profissionais humanitários afirmam que a resposta dada foi de boa qualidade. Neste contexto, o presente trabalho visa analisar os factores que contribuíram para que houvesse a referida qualidade na assistência humanitária no contexto do ciclone tropical Idai, ocorrido na província de Sofala.

A província de Sofala localiza-se na região centro de Moçambique, faz fronteira a Norte com a província da Zambézia e Tete, a Sul com a província de Gaza e Inhambane, Oeste com a província de Manica e a Este com o Oceano Índico. Segundo projecções do INE (2021), para o ano de 2019, a província contou com uma população total de 2.388.902, sendo que dos 13 distritos, o mais populoso foi o distrito da Cidade da Beira com 651.313 habitantes, seguido de Nhamatanda com 302.081 e Dondo com 210 742.²

¹ INGD. (s.d). Relatório Balaço da Época Chuvosa e Ciclónica (Emergência) 2018/19. p. 69

² INE- DELEGAÇÃO PROVINCIAL DE SOFALA (2021). Perfil de Indicadores Sócio-demográficos da Província de Sofala. p. 8

Ademais, segundo o UNICEF (2022), naquele ponto do país, mais de 3 em cada 10 pessoas são analfabetas, se comparadas com a média nacional de 39%, sendo que as mulheres são duas vezes mais propensas a serem analfabetas do que os homens. Além disso, se comparada com a média nacional, a população da província de Sofala corre menos risco de viver sem acesso a uma fonte de água segura e sem acesso a unidades sanitárias. E olhando para o aspecto da saúde, a província tem um total de 174 unidades sanitárias, no entanto, cerca de 24% da população continua a viver sem acesso a estas unidades.³

1.2 Justificativa

Esta pesquisa é motivada pelo desejo de aprofundar a compreensão dos aspectos relacionados com a assistência humanitária, especialmente no contexto de Moçambique, uma vez que o país tem frequentemente necessitado desse tipo de auxílio nos últimos anos.

Uma das motivações tem raízes tanto pessoais quanto profissionais, na medida em que o interesse no tema surgiu de uma experiência profissional no contexto de assistência humanitária na província de Cabo Delgado. E como é sabido esta província está a passar por um momento diga-se desafiador, devido a violência provocada por grupos armados, e como consequência milhares pessoas vem necessitando de ajuda humanitária.

Neste sentido, a experiência acima despertou um interesse profundo no assunto assistência humanitária, mas com foco em contextos de eventos climáticos. Assim, a escolha recaiu sobre o ciclone tropical Idai, devido aos impactos severos que provocou na província de Sofala.

Além disso, a pesquisa contribuirá com as discussões sobre os aspectos que podem influenciar para que as instituições em Moçambique consigam ter um bom desempenho, aquando de uma emergência do género. Isso porque o país tem situações de assistência humanitária não só provocadas pela natureza, mas também pelo homem.

E conforme apontado na nota introdutória, o estudo buscará compreender os factores que contribuem para uma boa resposta às vítimas de uma emergência, para além de que apresentará os principais desafios assim como lições apreendidas encontradas.

³ UNICEF (2022). Principais indicadores sociodemográficos da província de Sofala 2022. p. 8-9, in <https://www.unicef.org/mozambique/media/4511/file/Principais%20Indicadores%20Sociodemogr%C3%A1ficos%20da%20Prov%C3%ADncia%20de%20Sofala.pdf>, acedido no dia 03.07.2023

1.3 Problema da pesquisa

A região centro de Moçambique, particularmente a província de Sofala foi atingida por um ciclone tropical denominado Idai. Segundo a IFRC (2019), o ciclone causou enormes estragos na cidade da Beira e nas áreas circunvizinhas. Como resultado, durante um certo período as estradas foram bloqueadas, assim como o aeroporto foi temporariamente fechado.⁴ Várias infraestruturas foram destruídas e vidas humanas foram perdidas como um dos efeitos deste evento.

Perante esta situação a Organização das Nações Unidas (ONU) e os parceiros humanitários em Moçambique, fizeram um apelo para fornecer ajuda às pessoas que se estimava terem sido afectadas pelo ciclone tropical Idai. O apelo lançado pelas Nações Unidas, conforme o portal da OCHA⁵, totalizava 414,4 milhões de dólares americanos, porém só foi possível obter um total de 160,1 milhões de dólares americanos, o que estava abaixo do esperado.

Isto significa que muitas das necessidades identificadas quando o ciclone afectou aquele ponto do país, não foram atendidas. Tal situação pode ter impactado negativamente a qualidade da resposta ao ciclone tropical Idai, uma vez que os fundos são um recurso de extrema importância para a implementação de actividades de qualquer projecto quer seja de desenvolvimento ou humanitário.

No entanto, apesar das limitações, se tem afirmado que a resposta dos actores humanitários foi boa de qualidade. Assim, partindo do acima referido, surgiu a seguinte pergunta de pesquisa:

1.3.1 Pergunta Geral:

Considerando que os fundos dos maiores actores humanitários estavam aquém das necessidades, quais foram os factores determinantes da qualidade na assistência humanitária às vítimas do ciclone Idai na província de Sofala?

1.4 Hipótese da pesquisa

A assistência humanitária às vítimas do ciclone Idai na província de Sofala foi de qualidade devido a maior coordenação entre as instituições locais e internacionais, incluindo os doadores.

⁴ IFRC (2019). Mozambique: Tropical Cyclone Idai - Emergency Appeal n° MDRMZ014. p.2, in <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-tropical-cyclone-Idai-emergency-appeal-n-mdrmz014> ,
acedido no dia 25.06.2022

⁵ OCHA (s.d) Mozambique Humanitarian Response Plan 2019, in: <https://fts.unocha.org/appeals/761/project-grouping/response-type> ,
acedido no dia 20.05.2022

1.5 Objectivos da pesquisa

1.5.1 Objectivo geral

Analisar os determinantes que influenciaram na qualidade da assistência humanitária às vítimas do ciclone tropical Idai na província de Sofala.

1.5.2 Objectivos específicos:

1. Identificar os mecanismos de coordenação entre os principais actores humanitários na gestão da qualidade da assistência humanitária às vítimas do ciclone tropical Idai na província de Sofala.
2. Identificar os constrangimentos e lições aprendidas advindas da assistência humanitária às vítimas do ciclone Idai na província de Sofala.

3. METODOLOGIA

Nesta parte serão definidos os métodos e técnicas usadas para a realização da pesquisa. Para tal será apresentada a classificação a qual a pesquisa está enquadrada em cada método e técnica, uma vez que são várias, conforme se pode constatar na literatura sobre a metodologia de investigação científica.

Partindo deste ponto, quanto a natureza a pesquisa caracteriza-se por ser aplicada, pois segundo Laville e Dionne (1999), é um tipo de pesquisa que se caracteriza pela aplicação de conhecimentos já disponíveis para solucionar os problemas. Para além de que pode contribuir para ampliar a compreensão do problema assim como para sugerir novas questões para serem investigadas⁶. Portanto, a pesquisa visou trazer um melhor entendimento sobre a assistência humanitária, especificamente os factores que conduziram para qualidade na resposta ao ciclone tropical Idai.

Relativamente ao tipo de abordagem, a pesquisa é de carácter qualitativa, que segundo Marques et al. (2006) tem em vista apreender as percepções comuns e incomuns presentes na subjectividade das pessoas envolvidas na pesquisa⁷. No caso específico procurou-se perceber os aspectos os inerentes à qualidade na resposta humanitária no contexto do ciclone Idai na província de Sofala, entrevistando algumas das instituições envolvidas na resposta.

Além da pesquisa bibliográfica, o trabalho contou com entrevistas semi-estruturadas junto a informantes-chave. De forma específica, a amostra do estudo foi composta por seis instituições, que estiveram envolvidas na assistência humanitária às vítimas do ciclone Idai na província de Sofala, nomeadamente:

1. Cruz Vermelha de Moçambique: é uma organização humanitária que se esforça para prevenir e aliviar o sofrimento humano em Moçambique. Segundo o decreto no 7/88 de 17 de Maio do Conselho de Ministros, que aprova os Estatutos da Cruz Vermelha de Moçambique (CVM), é uma entidade voluntária de socorros, auxiliar dos poderes públicos em conformidade com as disposições da Primeira Convenção de Genebra. Ainda segundo o mesmo decreto, o CVM visa promover acções de carácter humanitário, social e educacional que impeçam ou aliviem o

⁶ LAVILLE, Christian, DIONNE Jean (1999) A construção do saber: Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed. p.86

⁷ MARQUES, Heitor Romero, et al. (2006) Metodologia da Pesquisa e do Trabalho Científico. 2ª Edição. Campo Grande: UCDB. p. 39

sofrimento humano sem discriminação de nacionalidade, raça, crença religiosa, condição ou opinião política; contribuir para a defesa e promoção da saúde de todo povo, através da mobilização do trabalho voluntário em tarefas de prevenção sanitária e socorrismo; e assistir as vítimas em caso de um conflito armado ou calamidades.⁸

2. Direcção Provincial de Saúde de Sofala (DPS Sofala): segundo o Decreto n.º 21/2015 de 9 de Setembro, no seu artigo 21, a Direcção Provincial da Saúde é o Órgão Provincial do Aparelho do Estado que de acordo com os princípios, objectivos e tarefas definidas pelo Governo dirige e assegura a execução das actividades da área da saúde a nível provincial;⁹
3. Direcção Provincial de Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos de Sofala (DPOPHRH Sofala): segundo Diploma Ministerial n.º 4/2017 é o Órgão Provincial do Aparelho do Estado que visa assegurar a realização das atribuições do Governo nas áreas de obras públicas, materiais de construção, estradas e pontes, urbanização, habitação, recursos hídricos, abastecimento de água e de saneamento ao nível provincial.¹⁰
4. Instituto Nacional de Gestão de Risco de Desastres (INGD): conforme o Decreto Presidencial n.º 41/2020 de 28 de Dezembro de 2020, o seu âmbito se estende por todo o território nacional. Ela é a Entidade Coordenadora de Gestão e Redução do Risco de Desastres em Moçambique. Sob a tutela do Conselho de Ministros, o Instituto Nacional de Gestão de Risco de Desastres assegura a articulação e coordenação multisectorial no âmbito de gestão e redução do risco de desastres.¹¹
5. International Committee of the Red Cross (ICRC): é uma organização governamental que assegura a protecção humanitária e a assistência às vítimas de conflitos armados e de outras situações de violência. Toma iniciativa em resposta a emergências e, ao mesmo tempo, promove o respeito ao Direito Internacional Humanitário (DIH) e a sua implementação na legislação nacional de um país.¹²
6. Plan International: é uma organização internacional humanitária e de desenvolvimento independente que promove os direitos das crianças e a igualdade das meninas. Lutamos por um mundo justo, trabalhando em conjunto com crianças, jovens e parceiros.¹³

⁸ Vide o Decreto n.º 7/1988 de 17 de Maio

⁹ Vide o Decreto n.º 21/2015 de 9 de Setembro

¹⁰ Vide o Diploma Ministerial n.º 4/2017 de 05 de Janeiro

¹¹ Vide o Decreto Presidencial n.º 41/2020 de 28 de Dezembro

¹² CICV (s.d), in <https://www.icrc.org/pt/onde-o-cicv-atua/africa/mocambique>, acessado no dia 05.03.2023

¹³ Plan International (s.d), in <https://plan-international.org/about/>, acessado no dia 05.03.2023

A lista dos entrevistados, encontra-se no anexo 1, do presente trabalho. Importa referir que houve imensas dificuldades para obter as entrevistas e, portanto, optou-se por uma amostragem bola de neve, ou seja, um entrevistado indicou o outro. Para o caso da pesquisa ora em projecto, foi adoptado o guião de entrevista (anexo 1) que permitiu uma melhor interação com os sujeitos.

Primeiramente enviadas credenciais às instituições, em seguida e-mails e posteriormente chamadas telefónicas de seguimento para marcação da data e hora entrevista que no máximo teve uma duração de 60 minutos. As entrevistas à DPOHRH Sofala, DPS Sofala e Plan International foram feitas através da plataforma electrónica de encontros online *Zoom* porque não foi possível se deslocar à cidade da Beira. No entanto, as restantes entrevistas foram presenciais. Para o caso da DPS Sofala foram entrevistadas duas pessoas, pois uma completava a informação da outra.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Historial da assistência humanitária

Para uma compreensão mais aprofundada da temática sobre a assistência humanitária, é preciso perceber as suas origens.

Segundo Baptista (2008), a assistência humanitária deriva de uma noção de caridade paternalista, que teve a sua origem na Idade Média. Neste período se começaram a formar os primeiros esboços do humanitarismo, manifestado pelo surgimento dos primeiros sinais da medicina epidemiológica. Ainda conforme o autor, essa mesma medicina inspirou os conceitos actuais de direitos humanos e de protecção das minorias, tendo sido neste mesmo período que foram criadas, entidades tais como: hospícios, leprosarias, sistemas de apoio às guerras, entre outros.¹⁴

Posteriormente, ainda conforme o autor, desenvolveu-se o conceito de Filantropia, como uma ideia muito mais racional que começa com o terremoto que atingiu a cidade de Lisboa em 1755, tendo nessa altura o filósofo Voltaire, falado pela primeira vez, na obra *Candide, Poème sur le desastre de Lisbonne de 1756*, sobre a ideia de recusa da fatalidade da catástrofe, e da necessidade de se reagir a ela racionalmente, Baptista (2008).¹⁵

Neste sentido, se pode afirmar que na Idade Média, o Homem já tinha iniciativas para dar assistência às pessoas que passavam por algum tipo de sofrimento, quer em termos de doença ou em termos relacionados com as guerras.

Ainda de acordo com Baptista (2008), foi com Dominic Larrey que se encontra o primeiro sistema de apoio médico a todos os combatentes feridos, sem distinção do campo de proveniência. Mais tarde, com a fundação dos Estados Unidos da América (E.U.A), este interveio pela primeira vez em um Terremoto ocorrido em 1812 na Venezuela. Segundo o autor, surge com este acção, o primeiro socorro organizado em situações de catástrofe; e mais tarde, os E.U.A auxiliou durante a libertação da guerra face ao Império Otomano, com um sistema de ajuda humanitária mais organizada, em moldes semelhantes aos que são conhecidos actualmente.¹⁶

¹⁴ BAPTISTA, João Luís (2008). Acção humanitária: notas teóricas a relato de uma experiência pessoal, Cadernos de Estudos Africanos [Online], 15 | 2008, posto online no dia 03 fevereiro 2012, consultado o 30 setembro 2022. p.101, in <http://journals.openedition.org/cea/371> , acedido no dia 28.09.2022

¹⁵ Ibidem. p.101

¹⁶ Ibidem. p. 101

Mais adiante, segundo Santo (2009) com o Congresso de Viena no ano de 1814 e a Santa Aliança, foi criada uma Ordem Internacional na Europa, que legitimou a política da intervenção como regra de conduta das grandes Potências europeias. Em virtude desta ameaça às ex-colónias europeias da América, o Presidente Norte-Americano James Monroe proclamou em 1823, a doutrina conhecida com o seu nome (baseada em três pilares: o princípio da não intervenção, repúdio ao colonialismo e o isolamento norte-americano); contudo, naquela época as intervenções humanitárias restringiam-se às acções dos Estados europeus contra o tratamento a seus nacionais no exterior.¹⁷

Já na Idade Contemporânea, conforme descrito por Cavannelas (2021) a história do movimento humanitário iniciou com a criação da Cruz Vermelha no ano de 1863 e com a Convenção de Genebra em 1864, que deu origem ao que é chamado de Direito Humanitário Internacional.¹⁸ Importa referir que esta Convenção regulou a conduta de conflitos armados e buscou limitar os seus efeitos, assim como reconheceu o Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV) como o guardião das convenções, com o Movimento da Cruz Vermelha Crescente para fornecerem protecção às vítimas de guerras, acrescenta Hilhorst (2018)¹⁹.

Por seu turno, Wolter (2015) faz menção à fundação dos princípios humanitários, formalmente institucionalizados com a criação do CICV no século XIX e foram codificados nas Convenções de Genebra e Haia. Nessa altura a assistência humanitária tinha como o principal objectivo mitigar as consequências dos conflitos armados, protegendo a vida e dignidade das pessoas.²⁰

Outro marco do movimento humanitário, apontado por Baptista (2008), é o período colonial, onde a acção humanitária estava mais conectada às ideologias colonialistas. A ajuda humanitária comportava a intenção de levar o progresso aos povos colonizados e que o socorro da

¹⁷ SANTOS, Raquel Magalhães Neiva (2009) Intervenção e assistência humanitárias à luz do direito internacional. *Pensar, Fortaleza*, v. 14, n. 2, p. 385-386, jul. p.387, in <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/download/1710/1560/5751>, acessado no dia 19.01.2023

¹⁸ CAVANNELAS, Luciana Bicalho (2021). 50 años de Médicos sin Fronteras y las reflexiones de la labor humanitaria contemporánea. *Laboreal, Volume 17*, n.2, 2021. p.2, in <https://journals.openedition.org/laboreal/pdf/18139>, acessado no dia 28.06.2022

¹⁹ HILHORST, Dorothea (2018). Classical humanitarianism and resilience humanitarianism: Making sense of two brands of humanitarian action. *Journal of International Humanitarian Action*, 3(1), 15. p.2, in <https://doi.org/10.1186/s41018-018-0043-6>, 25.08.2022

²⁰ WOLTER, Svenja (2015). The State of Humanitarian Assistance in West Africa and Beyond – An Introduction. In Lakitsch, M., Wolter, S., & Pokoo, J. *Humanitarian Assistance in West Africa and Beyond*. Austrian Study Centre for Peace and Conflict Resolution.p.12

alma deveria seguir o socorro do corpo. Portanto, neste período a ajuda médica e a educação eram ferramentas importantes ao serviço das administrações coloniais.²¹

Conforme Lamptey e Allotey-Pappoe (2013), por terem conquistado e administrado imensos territórios na África, a França e a Grã-Bretanha, abriram missões apostólicas, ou seja, missionários religiosos, administradores coloniais, serviços médicos e sociais que eles criaram. Entretanto, tais missões não estariam ao serviço dos povos africanos e sim dos próprios colonizadores, com destaque especial para os serviços médicos.²²

A história do colonialismo em África demonstrou que essa ajuda era na verdade, um pretexto para os países europeus tirarem proveito dos países africanos, que se julgava necessitarem de ajuda ou de salvação. Os missionários foram um dos principais agentes humanitários, assim como os médicos, uma vez que apoiavam ou forneciam ajuda aos necessitados.

Outro marco crucial para a história do movimento humanitário, foi a fundação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, conforme apontam Labbé (2012) e Coyne (2013).

Segundo Labbé (2012) a história da assistência humanitária não estaria completa sem mencionar a entrada após a Segunda Guerra Mundial da ONU e suas diferentes agências, entre as quais: United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF), originalmente criado para responder às necessidades das crianças europeias afectadas pela guerra; United Nations Relief and Works Agency (UNRWA) e United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), estabelecidos para dar assistência aos refugiados que fogem de conflitos e perseguições.²³

Vale mencionar que a ONU foi fundada para defender o direito internacional, facilitar a paz e a segurança internacionais e promover o desenvolvimento económico e social, acrescenta

²¹ BAPTISTA, João Luís (2008) Acção humanitária: notas teóricas a relato de uma experiência pessoal», *Cadernos de Estudos Africanos* [Online], 15 | 2008, posto online no dia 03 fevereiro 2012, consultado o 30 setembro 2022. p.102, in <http://journals.openedition.org/cea/371> , acedido no dia 28.09.2022

²² LAMPTEY, Afua Agyeiwaa, & ALLOTEY-PAPPOE, Serwaa (2013). Gender-Sensitive Assistance: Empowering Women in Humanitarian Crises in West Africa. In Lakitsch, M., Wolter, S., & Pokoo, J (2015). Humanitarian Assistance in West Africa and Beyond. Austrian Study Centre for Peace and Conflict Resolution, p.27, in https://www.aspr.ac.at/fileadmin/Downloads/Publikationen/Weitere_Publikationen/Humanitarian_Assistance_in_West_Africa_Edited_Volume_1.pdf , acedido no dia 25.06.2022

²³ LABBÉ, Jérémie (2012). Rethinking Humanitarianism: Adapting to 21st Century Challenges. New York: International Peace Institute, November. p. 4, in https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ipi_pub_rethinking_humanitarianism.pdf, acedido no dia 25.06.2022

Coyne (2013), a.²⁴ Portanto, esta intenção expressa a relação que a ONU veio ter com o movimento humanitário internacionalmente.

Outro grupo de instituições também relevantes, ainda segundo o autor acima, são o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) que também surgiram como agências especializadas da ONU, oriundas do acordo de Bretton Woods. Essas instituições continuam desempenhando um papel fundamental nos esforços internacionais de prestação de assistência e auxílio aos países de todo o mundo.²⁵

No entanto, é importante frisar que estas entidades não são organismos humanitários, mas sim de desenvolvimento, e que impõe condições muito fortes para que os países tenham acesso aos seus fundos.

Já no período após o fim da Segunda Guerra Mundial, como descreve Santos (2009), verifica-se um cenário de diversas mudanças ao nível das relações internacionais que influenciaram na internacionalização dos Direitos Humanos, criando um verdadeiro Direito Internacional dos Direitos Humanos. Posteriormente, a 10 de Dezembro de 1948 foi proclamada em Paris a Declaração Universal dos Direitos do Humanos, marcando deste modo o início de uma nova etapa da história da assistência humanitária. Salienta-se ainda, conforme o autor, o princípio da não intervenção no Direito Internacional, com a promulgação da Carta de São Francisco, assim como o início de um processo de governança global, posto em prática pelas Nações Unidas.²⁶

Outro aspecto relevante foi a reforma humanitária ocorrida na ONU. Segundo Jubilut (2008) esta reforma visava tornar as ações mais eficientes e teve como um dos focos a melhoria da coordenação do trabalho humanitário, para evitar duplicação de esforços com o estabelecimento de órgãos interagências.²⁷

Segundo a autora, a reforma trouxe desenvolvimentos tais como: questões ligadas a *Accountability* (Responsabilidade); a distinção entre os conceitos de Imparcialidade e

²⁴ COYNE, Christopher. J. (2013). Doing Bad by Doing: Why Humanitarian assistance Fails. Stanford University Press. p.34, in <http://www.sup.org/books/title/?id=20320> , acedido no dia 08.08.2022

²⁵ Ibidem. p.34

²⁶ SANTOS, Raquel Magalhães Neiva. (2009) Intervenção e assistência humanitárias à luz do direito internacional” Pensar, Fortaleza, v. 14, n. 2, p. 385-386, jul. p. 387-388, in <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/download/1710/1560/5751>, acedido no dia 19.01.2023

²⁷ JUBILUT, Liliana Lyra (2008). A reforma humanitária na ONU e a necessidade de uma abordagem baseada em direitos para a assistência humanitária internacional. *Carta Internacional*, 3(1), 38–41. Revista Carta Internacional, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, e-ISSN: 2526-9038. p. 38, in <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/428/183> , acedido no dia 22.06.2022

Neutralidade, o que significa que a ONU não deve ser neutra, no sentido de não agir, mas deve permanecer imparcial, no sentido de não privilegiar lados envolvidos em disputas.²⁸

Outro facto marcante foi a Guerra de Biafra (1967 – 1970), pois segundo Cavannelas (2021) houve milhares de mortos e muitas populações biafrenses em situação precária, necessitando de ajuda humanitária. Foi naquele momento, que diversos médicos se ofereceram como voluntários para ajudar, tendo em conta os princípios da Cruz Vermelha, acrescenta a autora.²⁹

Ademais, pode se dizer que neste período:

“foram lançadas as bases das sociedades voluntárias de socorro com vistas a oferecer atenção médica e alívio às vítimas de guerra e que foram as bases para o aprofundamento do debate e construção de um campo humanitário. Prevalência então a compreensão da vulnerabilidade de seres humanos em zonas de conflito, buscando estabelecer regras para preservar um padrão mínimo de humanidade”³⁰. Renata Reis (2018, p.48)

Por conta disso houve necessidade de se estabelecer normas que regulam a condução das hostilidades, criando imposições específicas às partes beligerantes de um padrão mínimo humanitário, para impedir o uso desproporcional da força. Tendo assim nascido o chamado Direito Internacional Humanitário (DIH), aponta Renata Reis (2018).³¹

Segundo o relato de Cavannelas (2021), em resposta à situação causada pela Guerra de Biafra, o médico Bernard Kouchner junto com outros médicos e jornalistas voluntários, fundou a organização Médicos Sem Fronteiras (MSF), na França em 1971. A organização pretendia romper as fronteiras de ajuda às populações que dela necessitavam, tendo se expandindo pelo mundo. Cabe ressaltar, segundo o mesmo autor, que o movimento French Doctors foi o que dominou o espaço humanitário na década de 80, tendo influenciado na criação de outras organizações tais

²⁸ Ibidem. p. 40

²⁹ CAVANNELAS, Luciana Bicalho. (2021) 50 años de Médicos sin Fronteras y las reflexiones de la labor humanitaria contemporánea. Laboreal, Volume 17, n.2, p. 2, in <https://journals.openedition.org/laboreal/pdf/18139>, acedido no dia 26.08.2022

³⁰ RENATA REIS, Susana I. Q. Paulino dos Passos de Deus (2018). O Que os Olhos Não Veem: Assistência Humanitária em Conflitos Armados. Em Sérgio Luiz Cruz Aguilar, Isabela Zorat Alonso (Org.). Os desafios da política externa e segurança no século XXI. São Paulo: Cultura Acadêmica. p. 48, in <https://doi.org/10.36311/2020.978-85-7983-968-9>, acedido no dia 25.08.2022

³¹ Ibidem. p.48

como: Action contre la faim (ACF), ÉQUILIBRE, Handicap International (HI), o Aide Médicale Internationale (AMI), etc.³²

Segundo Shiras (1996) após esta fase inaugurou-se um período de tremenda reviravolta no mundo. Muitos esperavam uma Nova Ordem Mundial e o Dividendo da Paz. No entanto, com a queda do Muro de Berlim e a dissolução da União Soviética, o mundo testemunhou diversos conflitos tais como a Guerra do Golfo (1990-1991), Bósnia (1992-1995), entre outros, que resultaram no aumento de missões de paz das Nações Unidas e dos orçamentos de ajuda humanitária.³³

Ainda de acordo com o autor acima citado, outra mudança no contexto das operações humanitárias foi o aumento do uso dos militares envolvidos nos programas de pacificação de conflitos internos, por um lado. Por outro, houve vontade por parte dos governos e da ONU de desafiar a natureza inviolável da soberania quando o Estado se demonstrasse relutante ou incapaz de proteger os direitos humanos fundamentais de seu povo, ou parte dele.³⁴

Segundo explanado por Renata Reis (2018), naquele período o número elevado de actores que passaram a intervir nas crises, trouxe uma distinção entre eles no que diz respeito aos seus mandatos e prioridades. Tal situação, aumentou a visibilidade da assistência humanitária, pois passou a desempenhar um papel central nas coberturas das crises nas Mídias. Como resultado, foram criadas carreiras relacionadas temas humanitários, cargos de ministros, eventos e teve espaço nas academias. Ademais, houve uma crescente presença de organizações humanitárias próximas de zonas de conflito e um aumento no número de trabalhadores em áreas que anteriormente eram inacessíveis.³⁵

Conforme a linha de raciocínio acima, o movimento humanitário começa a ganhar mais espaço e com a sua introdução nas academias, é um sinal de que o seu conceito começa a ser construído, ou melhor, começa a haver reflexões sobre a sua definição; o perfil dos agentes e

³² CAVANNELAS, Luciana Bicalho. (2021) 50 años de Médicos sin Fronteras y las reflexiones de la labor humanitaria contemporánea. Laboreal, Volume 17, n.2, p. 2, in <https://journals.openedition.org/laboreal/pdf/18139> , acedido no dia 26.08.2022

³³ SHIRAS, Peter. (1996). Humanitarian Emergencies and the Role of NGOs. In WHITMAN, Jim, POCOCK, David. After Rwanda: The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance. Macmillan Press Ltd.p.107

³⁴ Ibidem. p. 108-109

³⁵ RENATA REIS, Susana I. Q. Paulino dos Passos de Deus. (2018). O Que os Olhos Não Veem: Assistência Humanitária em Conflitos Armados. Em Aguilar, Sérgio Luiz Cruz, ALONSO, Isabela Zorat (Org.). Os desafios da política externa e segurança no século XXI. São Paulo: Cultura Acadêmica. p. 50, in <https://doi.org/10.36311/2020.978-85-7983-968-9> , acedido no dia 25.08.2022

actores humanitários começa a ser desenhado, existindo pacotes de treinamento e/ou formação dos trabalhadores humanitários.

Segundo Renata Reis (2018), surgiram as denominadas emergências humanitárias complexas e o aprofundamento de um relativo abuso ou demasiada elasticidade no uso do termo humanitário, evidenciando a confusão atinente à verdadeira natureza e propósitos da ajuda.³⁶ Esta confusão pode também estar relacionada aos interesses que estão por detrás das ajudas oferecidas, pois não é segredo para ninguém que algumas vezes quem ajuda espera algo em troca.

Por seu turno, Cavannelas (2021) alega que a fome que assolou a Etiópia é também um dos marcos, visto que chamou a atenção de vários cantos do mundo, despertando deste modo reflexões sobre o sector humanitário. E foi neste evento em que ocorreu o primeiro atrito entre uma organização humanitária e um Estado; na busca de formas para auxiliar as populações, começou-se a refletir em como manter os princípios humanitários em situações em que não havia um entendimento com as autoridades locais.³⁷

Segundo relatam Strbac, Petrusic e Terzic (2007) já nos anos 90, houve vários conflitos entre Estados vizinhos, conseqüentemente registou-se um êxodo de diversas populações, o que resultou no aumento da violência. Muitas vidas foram perdidas, assim como houve danos severos na sociedade e na economia, o que causou uma enorme crise humanitária e confusão devido à situação política e militar.³⁸

No ano de 1995, segundo Cavannelas (2021) a Cruz Vermelha e outras organizações de destaque, reafirmou o Direito Internacional Humanitário e o princípio da Imparcialidade, segundo o qual a assistência deve basear-se na necessidade de alívio do sofrimento das pessoas. E em 2007 o Consenso Europeu de Ajuda Humanitária convidou as organizações a implementarem suas próprias políticas, independentes das políticas governamentais, respeitando os princípios de Umanidade, Neutralidade, Imparcialidade e Independência, conclui a autora.³⁹

³⁶ Ibidem. p.50

³⁷ CAVANNELAS, Luciana Bicalho. (2021) 50 años de Médicos sin Fronteras y las reflexiones de la labor humanitaria contemporánea. Laboreal, Volume 17, n.2. p. 3, in <https://journals.openedition.org/laboreal/pdf/18139> , acedido no dia 26.08.2023

³⁸ STRBAC, Katarina, PETRUSIC, Natasa, & TERZIC, Katarina (2007). Redefining the Role of Humanitarian Organizations in Civil Emergencies. Connections, 6(4), 45–61. p. 48, in <http://www.jstor.org/stable/26323311> , acedido no dia 22.06.2022

³⁹ CAVANNELAS, Luciana Bicalho (2021).50 años de Médicos sin Fronteras y las reflexiones de la labor humanitaria contemporánea. Laboreal, Volume 17, n.2. p. 4, in <https://journals.openedition.org/laboreal/pdf/18139> , acedido a 25.06.2022

Importa referir que segundo Morikawa (2010) o Humanitarismo no modelo da assistência emergencial gradualmente conseguiu emancipar-se da caridade privada e ganhar algum espaço público; contudo, só mais tarde, com a enfermagem da guerra é que o seu sentido verdadeiro foi institucionalizado em função da assistência e protecção da pessoa humana. Até aquele momento o Humanitarismo seguiu dois caminhos: um da ajuda social e outro dos socorros públicos (a assistência).⁴⁰

De um modo geral se pode verificar que houve um primeiro período em que havia sinais da ajuda humanitária, mas ela não era feita de uma forma sistemática. Porém, com os diversos eventos que foram acontecendo no mundo, a área humanitária foi se desenvolvendo. Esta passa a ser objecto de estudo nas universidades, em simultâneo vão nascendo organizações que com o tempo vão se especializando na área, contribuindo para que a assistência humanitária mais e coordenada.

Tendo sido apresentado o histórico da assistência humanitária, em seguida serão discutidos alguns aspectos sobre os seus conceitos para melhor compreensão da temática do estudo em causa.

2.2 O conceito de assistência humanitária

A expressão assistência humanitária, segundo Spieker (2011) possui vários termos diferentes, a saber: ajuda humanitária, assistência de socorro, acção de socorro, e muitas vezes abordam todas as actividades mencionadas, excluindo a ajuda ao desenvolvimento e a cooperação. Ela abrange desde ajuda de curto prazo até actividades de reabilitação e reconstrução e, ainda cooperação para o desenvolvimento, muitas vezes incluindo medidas de preparação para desastres, prevenção e redução de riscos.⁴¹

Neste sentido, ainda conforme autora acima a assistência humanitária pode ser definida como o fornecimento de bens e serviços essenciais para a sobrevivência das pessoas directamente afectadas por desastres causados pelo homem, incluindo conflitos armados ou desastres naturais.⁴²

⁴⁰ MORIKAWA, Márcia Mieko (2010). Da Good Governance da Assistência Humanitária: Contributo para a Fundamentação Jurídica do Direito Humano à Assistência Humanitária no Âmbito Jurídico Internacional da Good Governance, Universidade de Coimbra. p. 66, in https://eg.uc.pt/bitstream/10316/14632/3/Tese_Marcia%20Morikawa.pdf, 06.09.2022

⁴¹ SPIEKER, Heike (2011). The Right to Give and Receive Humanitarian Assistance. In Heintze, H.-J., & Zwitter, A. (Eds.). International Law and Humanitarian Assistance: A Crosscut Through Legal Issues Pertaining to Humanitarianism. Springer. p. 7

⁴² Ibidem. p. 7

A autora já faz a distinção entre actividades de desenvolvimento que geralmente decorrem em períodos mais longos; e actividades de assistência humanitária caracterizadas por um período curto.

Por sua vez, conforme explanado pela ACF International, Norwegian Refugee Council e a Sustainable Development Solutions Network (2016), os conceitos de desenvolvimento e assistência humanitária têm sido objecto de debate contínuo por várias décadas. Com a adopção dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ambas abordagens tendem a funcionar cada vez mais próximas uma da outra; e por isso os autores sugerem uma combinação entre os dois modos de ajuda, pois só assim, se pode tirar o melhor proveito e atingir os ODS.⁴³

A título de exemplo, se ao longo das actividades de desenvolvimento forem construídas infraestruturas tais como barragens ou casas mais resilientes, as probabilidades de elas suportarem os efeitos de um fenómeno como o ciclone, são maiores porque estarão mais preparadas, podendo deste modo reduzir as necessidades de ajuda.

Por seu turno, Coyne (2013) define a acção humanitária como qualquer acção coercitiva ou não coercitiva destinada a aliviar o sofrimento humano potencial, ou existente e melhorar a condição de vida. As acções coercitivas, normalmente chamadas de intervenções humanitárias, incluem o uso de força militar não solicitada por um Estado ou grupo de Estados para prevenir ou acabar com o sofrimento humano. Enquanto as acções humanitárias não coercitivas incluem operações de socorro em resposta ao sofrimento humano imediato, que também podem consistir em vários tipos de assistência, nomeadamente: financeira, capital físico, assessoria técnica e assim por diante, para acabar com a pobreza e promover o crescimento e o desenvolvimento.⁴⁴

Na definição acima, encontra-se a expressão alívio do sofrimento humano, demonstrando que as acções tomadas buscam reduzir o sofrimento, melhorar a situação das populações afectadas por uma determinada crise, expressando também uma relação entre a assistência humanitária e o desenvolvimento.

Na percepção de O'Keef, O'Brien e Jayawickrama (2015) a ajuda humanitária é a resposta que se dá às necessidades de uma população após a ocorrência de desastres naturais, tais como

⁴³ ACF International, Norwegian Refugee Council, & Sustainable Development Solutions Network (2016) Bridging the humanitarian-development divide. Sustainable Development Solutions Network. p. 5, in <http://www.jstor.org/stable/resrep16118>, acedido a 25.06.2022

⁴⁴ COYNE, Christopher. J. (2013). Doing Bad by Doing: Why Humanitarian Assistance Fails. Stanford University Press.p. 18, in <http://www.sup.org/books/title/?id=20320>, acedido no dia 08.08.2022

secas, inundações e furacões. E em menor grau por fenómenos geológicos tais como os terremotos, erupções vulcânicas e tsunamis, ou pelas chamadas emergências complexas.⁴⁵ Apesar do autor não ter incluído eventos tais como conflitos armados, se pode notar um elemento novo nesta definição, as “necessidades de uma população”. Isso significa que as acções que devem ser realizadas devem estar alinhadas com o que as populações afectadas precisam em termos de ajuda.

Visão similar pode ser encontrada em Cardoso, Guerra e Mont’Alverne (2017). Segundo eles, a assistência humanitária incide sobre o que se chama de ajuda de emergência ou de urgência, ou seja, é aquela que decorre durante ou na sequência de uma calamidade com vista à preservação da vida e das necessidades básicas dos sobreviventes. Apesar das diferentes origens das calamidades, a grande distinção, nesta matéria, decorre das crises provenientes de um conflito armado internacional ou não e crises decorrentes de outros factores, em que aquele direito não se aplica, ao menos directamente.⁴⁶

A OCHA (2015), por sua vez afirma que a assistência humanitária compreende a assistência, protecção e advocacia diante de necessidades humanitárias resultantes de desastres naturais, conflitos armados ou outras causas, ou preparação para resposta à emergências. Ela visa salvar vidas e reduzir o sofrimento a curto prazo, preservar a dignidade das pessoas e abrir caminho para a recuperação e soluções duradouras para o deslocamento.⁴⁷

Relatando sobre a sua experiência em emergências, Oliveira (2008) explica que as respostas humanitárias se destinam a situações provocadas por efeitos naturais, ou originadas pelo Homem, que necessitam de uma rápida intervenção e maior mobilização de recursos. Tais acções são geralmente implementadas a curto prazo.⁴⁸ O autor faz menção ao Homem como um dos

⁴⁵ O’KEEFE, Phil, O’BRIEN, Geoff & JAYAWICKRAMA, Janaka (2015). Chapter 3 - Disastrous Disasters: A Polemic on Capitalism, Climate Change, and Humanitarianism. Em J. F. Shroder, A. E. Collins, S. Jones, B. Manyena, & J. Jayawickrama (Eds.), *Hazards, Risks, and Disasters in Society* Academic Press. p. 33–44, in <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-396451-9.00003-2>, acedido no dia 26.08.2022

⁴⁶ CARDOSO, Henrique Ribeiro, GUERRA, Sidney, MONT’ALVERNE, Tarin Cristiano (2017). *Direito Público Contemporâneo*. In GUERRA, Sidney. *Conflitos Armados, Catástrofes e Assistência Humanitária: Uma Leitura a Partir do Direito Internacional das Catástrofes e a Necessária Mudança de Paradigma*. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade. p. 109

⁴⁷ OCHA (2015), *Introduction to Humanitarian: Action A Brief Guide for Resident Coordinators*. 2015. p. 1, in https://interagencystandingcommittee.org/system/files/rc_guide_31_october_2015_webversion_final.pdf, acedido a 22.06.2022

⁴⁸ OLIVEIRA, João Blasques de. (2008). A experiência dos Médicos do Mundo: Ajuda humanitária, emergência, reabilitação e desenvolvimento. *Cadernos de Estudos Africanos*, 15, 123–131. p. 131, in <https://journals.openedition.org/cea/pdf/373>, acedido no dia 27.08.2022

agentes das situações que levam a necessidade de assistência humanitária. Ainda segundo autor, uma resposta humanitária adequada:

“.. merece que seja considerado outro leque de respostas, nomeadamente em função de uma perspectiva de reabilitação e desenvolvimento, que nos desafia a planear a médio e longo prazo, e a procurar evitar a criação de hábitos de excessiva dependência face às ajudas exteriores, e que as intervenções humanitárias tenham efeitos negativos na economia local, com a criação de redes de abastecimento de bens e serviços que podem gerar corrupção. Na medida do possível, as intervenções devem promover o desenvolvimento da capacidade e flexibilidade local de resposta as necessidades das populações”.⁴⁹ Oliveira (2008, p. 131).

Morikwa (2010) alerta que a actividade humanitária não pode ser concebida apenas como um acto reflexivo sobre uma crise humanitária, ela requer um raciocínio, um estudo das causas, a criação de medidas preventivas, precaucionais, um quadro de coordenação e um enquadramento jurídico apropriado entre todos os agentes humanitários. Frisa-se ainda que é preciso haver responsabilização do Estado, tanto em relação à produção dessas crises, assim como as suas consequências (sobretudo humanas). Isso porque não se pode permitir que o Estado seja negligente na prevenção dessas crises e que, após eclodidas, ele, uma vez mais, se exima de suas responsabilidades verdadeiras.⁵⁰

Independente do tipo de situação em que a população se encontra, seja em momento de conflito armado ou desastre natural, o Estado não pode ficar alheio à situação, não deve esperar que entidades externas façam todo trabalho sem ele estar envolvido, por mais que não tenha recursos suficientes para tal.

Oliveira (2008) por sua vez, chama atenção sobre a necessidade dos países que sofrem as crises humanitárias, não se tornarem dependentes das ajudas externas. Isso é reforçado pela premissa da responsabilidade do Estado onde decorre a crise, fornecer ajuda necessária às populações vítimas da referida crise.⁵¹

⁴⁹ Ibidem. p. 131

⁵⁰ MORIKAWA, Márcia Mieke (2010). Da Good Governance da Assistência Humanitária: Contributo para a Fundamentação Jurídica do Direito Humano à Assistência Humanitária no Âmbito Jurídico Internacional da Good Governance. Universidade de Coimbra. p. 50, in https://eg.uc.pt/bitstream/10316/14632/3/Tese_Marcia%20Morikawa.pdf, 06.09.2022

⁵¹ OLIVEIRA, João Blasques de (2008). A experiência dos Médicos do Mundo: Ajuda humanitária, emergência, reabilitação e desenvolvimento. Cadernos de Estudos Africanos, 15, 123–131. p. 131, in <https://journals.openedition.org/cea/pdf/373>, acedido no dia 27.08.2022

No entanto, tal pode ser complicado para os países africanos, pois muitos deles contam com apoio externo, até para responder às necessidades básicas ligadas a saúde, educação e habitação. Portanto, cada caso é um caso, mas sem com isso querer eximir os Estados da sua responsabilidade.

Após análise das diversas abordagens sobre o conceito de assistência humanitária, os principais pontos em comum encontrados convergem em conceber a assistência humanitária como sendo: o conjunto de acções realizadas para aliviar o sofrimento de uma determinada população vítima de um desastre ou catástrofe provocado quer pela Natureza ou pelo Homem. Inclui também ajuda quer tangível ou intangível.

As acções levadas a cabo no momento da assistência humanitária são de curto prazo, podendo ser estendidas, quando se trata de emergências denominadas complexas, porém, não são duradouras como o caso das acções em projectos de desenvolvimento.

Relativamente a este último ponto, segundo a ACF International, Norwegian Refugee Council e a Sustainable Development Solutions Network (2016), tem havido sobreposição entre a assistência humanitária e desenvolvimento. No entanto, há correntes tanto no desenvolvimento quanto no contexto humanitário que defendem a manutenção dos dois tipos de ajuda. Tal situação acontece porque do lado do desenvolvimento, os agentes humanitários são vistos como ambulâncias oferecendo apenas soluções de curto prazo. Por outro lado, os agentes humanitários, veem o desenvolvimento como um processo político, em que é difícil ser imparcial e neutro em situações como conflitos, esclarecem os autores.⁵²

Portanto, sem assistência humanitária, muitas populações estariam sem apoio para ultrapassar os momentos de crise provocados pelos diferentes desastres. Essas acções têm seus pontos fracos e baixos, mas para os agentes humanitários têm um significado grande no que concerne à solidariedade para os outros.

⁵² ACF International, Norwegian Refugee Council, & Sustainable Development Solutions Network (2016) Bridging the humanitarian-development divide. Sustainable Development Solutions Network. p. 5, in <http://www.jstor.org/stable/resrep16118>, acedido a 25.06.2022

2.3 O sistema humanitário

Conforme Sánchez (2012) no início de um desastre, centenas de organizações chegam ao local e se preparam para trabalhar cada uma de acordo com seus critérios; como resultado, o caos pode estar presente no momento, o que pode trazer um problema sério de liderança.⁵³ Assim, para evitar o caos, é importante que os actores humanitários tenham acções coordenadas, o que contribuirá para uma melhor resposta e satisfação das necessidades das pessoas afectadas pela crise.

Assim, segundo Spieker (2011) os Estados afectados e agências de assistência governamentais e não governamentais têm papéis e tarefas no contexto de situações de desastres, entre as quais podem ser apontadas as seguintes: os Estados em cujo território pessoas ou bens são afectados por um desastre têm a responsabilidade primária de garantir assistência humanitária em seu território, responsabilidade essa que não se limita apenas à ajuda humanitária, mas também a redução do risco de desastres e a assistência à recuperação.⁵⁴

Ademais, ainda conforme o autor as responsabilidades consequentes exigem que o Estado busque assistência internacional e/ou regional caso determine que uma determinada situação de desastre está acima das suas capacidades de resposta. Esse papel primordial dos governos inclui o direito soberano de coordenar, regular e monitorar a assistência prestada pelos actores assistenciais em seu território, acrescenta o autor.⁵⁵

Portanto, o Estado não podendo responder a uma determinada emergência, por exemplo, resultante de um evento natural, pode activar outros mecanismos solicitando apoio de outras entidades não governamentais, nacionais ou internacionais, se for achar necessário.

Por seu turno, segundo o IFRC (2017), nas últimas décadas, muitos países melhoraram a sua capacidade de mitigar e responder aos efeitos dos desastres. Porém, em outros casos, alguns eventos catastróficos estão a sobrecarregar as capacidades domésticas e provavelmente tal situação continuará. Assim, tendo em conta a gravidade crescente dos eventos meteorológicos e o número

⁵³ SÁNCHEZ, Juan Carlos Rumbero (2008). Medicina humanitaria en la actualidad: retos y desafíos, *Cadernos de Estudos Africanos*, 15, 2008, posto online no dia 03 fevereiro 2012, consultado o 01 outubro 2022. p. 78, in <http://journals.openedition.org/cea/367> , acedido no dia 26.08.2022

⁵⁴ SPIEKER, Heike (2011). The Right to Give and Receive Humanitarian Assistance. In Heintze, H.-J., & Zwitter, A. (Eds.). *International Law and Humanitarian Assistance: A Crosscut Through Legal Issues Pertaining to Humanitarianism*. Springer. p. 24

⁵⁵ *Ibidem*. p. 24

crescente de pessoas vivendo em situações precárias, a cooperação internacional é essencial para apoiar na resposta às necessidades humanitárias.⁵⁶

Ainda no que concerne ao funcionamento do sistema humanitário, encontra-se no guia produzido pela OCHA (2015), alguns aspectos pertinentes, entre os quais o facto de nas agências das Nações Unidas, em caso de uma crise humanitária, a coordenação da resposta ser responsabilidade de um Coordenador Residente no país onde o evento decorre.⁵⁷

Segundo o guia acima citado, o Estado onde decorre a crise tem a responsabilidade fornecer assistência a todas as populações afectadas por uma emergência dentro de seus limites, incluindo liderar e coordenar a resposta humanitária. Porém, se o Estado afectado não estiver em condições de responder à situação, o Coordenador Residente deve-se esforçar para assegurar a assistência e a protecção necessárias às pessoas afectadas pela crise, respeitando a soberania do Estado.⁵⁸

Corroborando com a ideia acima, Thomas (2017) afirma que todas as actividades de resposta a desastres, especialmente aquelas que fornecem intervenções urgentes e críticas, são da responsabilidade dos governos nacionais. No entanto, o envolvimento de uma ampla gama de partes interessadas é crucial, pois um governo pode ficar tão enfraquecido por desastres que pode comprometer sua capacidade de fornecer, controlar e coordenar socorro e resposta imediata. Portanto, o envolvimento de outros actores ajudará a responder às necessidades básicas de emergência em todos os sectores das comunidades afectadas, esclarece o autor.⁵⁹

Segundo o IFRC (2017) para além do governo do Estado afectado, as Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha ou do Crescente Vermelho e outros actores nacionais da sociedade civil também desempenham um papel fundamental de apoio. E no caso da assistência internacional, esta deve ser projectada e implementada de modo a complementar os esforços desses actores locais, em vez de deslocá-los.⁶⁰

⁵⁶ IFRC (2017). Introduction to the Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance. p. 5, in https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2020-09/1205600-IDRL-Guidelines-EN-LR.pdf, acedido no dia 06.11.2022

⁵⁷ OCHA (2015). Introduction to Humanitarian: Action A Brief Guide for Resident Coordinators. p. 1, in https://interagencystandingcommittee.org/system/files/rc_guide_31_october_2015_webversion_final.pdf, acedido a 22.06.2022

⁵⁸ Ibidem. p. 3

⁵⁹ THOMAS, Vinod (2017). Climate change and natural disasters: Transforming economies and policies for a sustainable future. Transaction. p. 83

⁶⁰ IFRC (2017). Introduction to the Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance. p. 9, in https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2020-09/1205600-IDRL-Guidelines-EN-LR.pdf, acedido no dia 06.11.2022

Por sua vez, de acordo com Labbé (2012) o sistema humanitário internacional é um elemento que complementa, a resposta à emergência implementada localmente, e que geralmente é activada depois dela ter iniciado. Assim, para que tal aconteça, consideram-se os seguintes elementos tradicionais da resposta: governos doadores, juntamente com o departamento de ajuda humanitária da Comissão Europeia (ECHO), os quais são geralmente ocidentais e estão reunidos dentro da OCDE-DAC, representando a maioria do financiamento humanitário global; agências e escritórios das Nações Unidas e outras organizações intergovernamentais; entidades constitutivas do Movimento da Cruz Vermelha o CICV, a IFRC e as Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha ou do Crescente Vermelho; e ONGs humanitárias internacionais.⁶¹

Conforme OCHA (2015) a assistência humanitária deve ser norteadada pelos seguintes princípios⁶²:

- Neutralidade: os actores humanitários não devem tomar partido em hostilidades ou se envolver em controvérsias de uma natureza política, racial, religiosa ou ideológica;
- Humanidade: o sofrimento humano deve ser abordado onde quer que seja encontrado. O objectivo da acção humanitária é proteger a vida e saúde e garantir o respeito ao ser humano;
- Imparcialidade: a acção humanitária deve ser realizada não apenas com base na necessidade, dando prioridade aos mais casos urgentes de aflição e sem fazer distinções com base na nacionalidade, raça, sexo, religião crença, classe ou opiniões políticas; e o último,
- Independência: a autonomia dos objectivos humanitários em relação aos objectivos políticos, económicos, militares ou outros que qualquer actor possa ter em relação às áreas onde a acção humanitária está sendo implementada.

Segundo Barnett (2019) os princípios tornaram-se centrais, pois no caso do princípio de humanidade, este comanda a atenção de todas as pessoas; a imparcialidade exige que a assistência seja baseada na necessidade e não discrimine, seja com base na nacionalidade, raça, religião,

⁶¹ LABBÉ, Jérémie (2012) Rethinking Humanitarianism: Adapting to 21st Century Challenges, New York: International Peace Institute, November. p. 5, in https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ipi_pub_rethinking_humanitarianism.pdf , acedido no dia 25.06.2022

⁶² OCHA (2015). Introduction to Humanitarian: Action A Brief Guide for Resident Coordinators. p. 9, in https://interagencystandingcommittee.org/system/files/rc_guide_31_october_2015_webversion_final.pdf , acedido no dia 22.06.2022

gênero ou na opinião política; a neutralidade, exige que as organizações humanitárias não participem em hostilidades ou de qualquer acção que beneficie ou prejudique as partes em conflito; e a independência, que significa que as diferentes formas de ajuda não devem estar vinculadas a nenhuma das partes directamente envolvidas em conflitos armados ou que tenham interesse no resultado.⁶³

Ainda no que diz respeito a compreensão acerca do trabalho humanitário, Baptista (2008) alerta sobre a existência de alguns mitos que influenciam negativamente nesta temática, entre os quais destacam-se os seguintes⁶⁴:

- Falta de cuidado para triagem de certos bens doados, que em alguns casos são inadequados para os beneficiários, tal é o caso de roupas, brinquedos, alimentos e fármacos que podem não ir ao encontro daquilo que realmente as vítimas da situação necessitam;
- As epidemias são inevitáveis, pois na visão, o autor defende que é possível sim se preparar, a chave é procurar o melhor conhecimento possível das condições epidemiológicas do local assolado pela epidemia;
- Outro mito refere-se à ideia de que os desastres matam de forma aleatória, o que não constitui verdade, pois na realidade atingem três grupos de risco: os mais pobres, as mulheres grávidas e os grupos etários mais vulneráveis (crianças e os idosos).

Apesar dos aspectos acima apontados, segundo Hilhorst (2018) à medida que as fronteiras entre crise e normalidade evaporam, a conceituação da arena humanitária também muda, pois enquanto os actores humanitários e as partes interessadas costumavam se referir a um sistema humanitário, agora a referência é cada vez mais feita a um Ecossistema Humanitário.⁶⁵

A arena humanitária é muito mais ampla, atendendo e considerando os diferentes actores envolvidos que não são poucos, para além de que existem várias categorias de actores interligados buscando atacar o mesmo o problema, provendo assistência humanitária.

⁶³ BARNETT, Michael. N (2021). The Humanitarian Club: Hierarchy, Networks, and Exclusion. Em Michael. N. Barnett, Pevehouse, J. C. W., & Raustiala, K. (Eds.), *Global Governance in a World of Change* (1.a ed., pp. 155–181). Cambridge University Press. p. 159, in <https://doi.org/10.1017/9781108915199.006> , acedido no dia 16.09.2022

⁶⁴ BAPTISTA, João Luís (2008). Acção humanitária: notas teóricas a relato de uma experiência pessoal. *Cadernos de Estudos Africanos*, 15, posto online no dia 03 fevereiro 2012, consultado o 30 setembro 2022. p. 112-114, in <http://journals.openedition.org/cea/371> , acedido no 28.09.2022

⁶⁵ HILHORST, Dorothea. (2018). Classical humanitarianism and resilience humanitarianism: Making sense of two brands of humanitarian action. *Journal of International Humanitarian Action*, 3(1), 15 p. 6, in <https://doi.org/10.1186/s41018-018-0043-6> , acedido no dia 25.08.2022

No entanto, é responsabilidade do governo do país em que ocorre a crise, liderar as acções que visam salvar ou minimizar o sofrimento das pessoas que estiverem a passar pela tal crise, não estando em condições pode contar com o apoio de outros actores.

2.4 Abordagem de Agrupamento

Segundo a UNHCR (s.d), o sistema Inter-Agency Standing Committee (IASC) reúne seus membros, que são organizações operacionais vinculadas ao sistema da ONU e vários convidados permanentes. Os convidados incluem: o CICV, IFRC, ICVA, InterAction, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), o Grupo do Banco Mundial e o Relator Especial sobre os Direitos Humanos das Pessoas Deslocadas Internamente. Quase 15 anos depois, em 2005, a agenda de reforma humanitária introduziu vários novos elementos operacionais e políticos para aumentar a previsibilidade, responsabilização e parceria, entre estes novos elementos, tem-se a abordagem de agrupamento, também designada *cluster*.⁶⁶

Neste sentido, segundo a OCHA (2012) o *cluster* consiste em um grupo de organizações humanitárias que fazem ou não parte da ONU, em cada um dos principais sectores da resposta humanitária, nomeadamente: saúde, logística, nutrição, protecção, abrigo, WASH, recuperação rápida, coordenação de terreno, educação, telecomunicações de emergência e segurança alimentar. Esses grupos visam fortalecer a preparação e a capacidade técnica de todo o sistema para responder a emergências humanitárias, fornecer liderança e responsabilidade claras nas principais áreas de resposta humanitária. E ao nível do país, visam fortalecer parcerias e a previsibilidade e responsabilidade da acção humanitária internacional, melhorando a priorização e definindo claramente os papéis e responsabilidades das organizações humanitárias.⁶⁷

Ainda conforme esta agência, o *cluster* tem os seguintes papéis:

“Apoiar a prestação de serviços, fornecendo uma plataforma para acordo sobre abordagens e eliminação de duplicação; Informar a tomada de decisões estratégicas do HC/HCT para a resposta humanitária através da coordenação da avaliação de necessidades, análise de lacunas e priorização; Planificação e desenvolvimento de estratégias, incluindo planos sectoriais, aderência aos padrões e necessidades de financiamento; Advocacia para abordar as

⁶⁶ UNHCR. (2022). Cluster Approach (IASC). in <https://emergency.unhcr.org/entry/41813/cluster-approach-iasc> ,
acedido no dia 15.06.2022

⁶⁷ OCHA (2012). OCHA on Message: The Cluster Approach. <https://www.onlinelibrary.iihl.org/wp-content/uploads/2020/05/2012-OCHA-Cluster-Approach.pdf> ,
acedido no dia 22.06.2022

preocupações identificadas em nome dos participantes do cluster e da população afectada; Acompanhamento e reporte da estratégia e resultados do cluster; recomendar acções correctivas quando necessário; Planificação de contingência/preparação/capacitação nacional quando necessário e onde houver capacidade dentro do cluster”.⁶⁸ OCHA (2020)

Conforme Holmes (2007) o sistema de *cluster* é talvez a mais abrangente de todas as reformas, pois se trata de elevar os padrões e garantir maior previsibilidade, responsabilidade e parceria em todos os sectores. Ela exige sair do foco estreito nos mandatos das agências do passado, para um foco mais amplo nos sectores, com grupos sectoriais inclusivos, trabalhando sob lideranças de *cluster* claramente definidos. Ademais, essa abordagem mais estruturada permite que os actores internacionais sejam melhores parceiros para os governos, com a responsabilidade primária de liderar as respostas humanitárias nos seus respectivos países.⁶⁹

Ainda segundo o autor, a abordagem *cluster* não visa apenas melhorar a coordenação sectorial ao nível de país, mas também aumentar a capacidade de resposta humanitária. E como resultado dessa abordagem, agora existem estoques de emergência geridos centralmente e acessíveis globalmente. E outros recursos que os governos podem recorrer para complementar sua própria resposta. E tais recursos, são geridos ao nível global por uma organização específica, designada como líder do *cluster* global.⁷⁰

Portanto, os *clusters* (agrupamentos), permitem o fornecimento de apoio por área de especialização, garantindo uma maior eficácia na resposta à crise vivida num determinado momento e lugar. Por meio dos *clusters* se tem os diferentes actores a trabalharem em conjunto e de forma organizada e coordenada na assistência humanitária.

Os clusters são activados quando a capacidade de coordenação de um governo demonstra-se limitada ou restrita, e são activados como parte de uma resposta internacional de emergência,

⁶⁸ OCHA (2012). OCHA on Message: The Cluster Approach. <https://www.onlinelibrary.iihl.org/wp-content/uploads/2020/05/2012-OCHA-Cluster-Approach.pdf>, acedido no dia 22.06.2022

⁶⁹ HOLMES, John (2007). Humanitarian action: A Western-dominated enterprise in need of change. p. 4, in <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/humanitarianreform/holmes.pdf>, acedido no dia 26.08.2022

⁷⁰ Ibidem.p. 5

com base em uma análise das necessidades humanitárias, mecanismos de coordenação existentes e capacidade no terreno, IASC (2015).⁷¹

Por sua vez, segundo a UNHCR (2022) as grandes crises humanitárias de não refugiados são crises onde as necessidades excedem a capacidade existente de um governo que justificam uma resposta multissetorial com o envolvimento de uma ampla gama de actores humanitários. Em tais situações, uma resposta de agrupamento é activada sob a liderança geral do Coordenador Humanitário ou Humanitarian Coordinator (HC). Além disso, este tipo de abordagem pode ser usado tanto em emergências humanitárias causadas por conflitos quanto em emergências causadas por desastres, por visar fortalecer a preparação de todo o sistema, garantir que os materiais e conhecimentos críticos estejam imediatamente disponíveis e concentrar a capacidade técnica.⁷²

Ainda segundo a UNHCR (2022) as organizações humanitárias concordaram em liderar certos agrupamentos ao nível global e definiram uma estrutura para respostas humanitárias não-refugiadas ao nível nacional, sendo que a liderança deve idealmente espelhar os acordos globais. Salienta-se ainda, conforme os autores, que este sistema surgiu para preencher as lacunas de responsabilidade nas respostas humanitárias internacionais.⁷³

Vale ressaltar que os clusters constroem a capacidade nacional de preparação para emergências e defendem uma acção humanitária mais eficaz e responsável, devendo defender os princípios de protecção e prevenir a exploração sexual, abuso e assédio, esclarece o Global Protection Cluster.⁷⁴

Ainda conforme esta organização, existem ao todo 11 *clusters* globais, podendo ser activados ao nível nacional, e às vezes ao nível subnacional, em resposta a uma emergência específica. Cada cluster global é liderado por uma ou duas agências das Nações Unidas, ou por uma agência das Nações Unidas e uma ONG internacional. E ao nível nacional os grupos são geralmente coordenados por uma agência das Nações Unidas e uma ONG.⁷⁵

⁷¹ IASC (2015). Reference Module for Cluster Coordination at the Country Level. p. 8, in https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/cluster_coordination_reference_module_2015_final.pdf, acessado a 12.07.2022

⁷² UNHCR. (2022). Cluster Approach (IASC), in <https://emergency.unhcr.org/entry/41813/cluster-approach-iasc>, acessado no dia 15.06.2022

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Global Protection Cluster (s.d). Coordenação humanitária e a abordagem do agrupamento: um guia rápido para organizações locais e nacionais, in https://www.globalprotectioncluster.org/old/wp-content/uploads/PROTECTION_PORTUGUESE.pdf, acessado no dia 15.06.2022

⁷⁵ Ibidem.

Conforme UNHCR (2022), uma ampliação do IASC é uma mobilização em todo o sistema em resposta a uma situação de início súbito e/ou em rápida deterioração em um determinado país, ou região. Ela é declarada quando a capacidade nacional ou regional de liderar, coordenar e fornecer assistência humanitária não corresponde à escala, complexidade e urgência da crise. Portanto, cinco critérios são usados para determinar se uma emergência deve ser ampliada para uma emergência em todo o sistema: escala, urgência, complexidade, capacidade e risco de falha na entrega eficaz às populações afectadas.⁷⁶

Ao nível do país onde decorre a crise, ainda segundo o UNHCR (2022), o *cluster* tem as seguintes funções⁷⁷:

- Apoiar a prestação de serviços, proporcionando um espaço para acordar abordagens e eliminar a duplicação;
- Informar a tomada de decisões estratégicas da Equipa Humanitária do País coordenando a avaliação de necessidades, análise de lacunas e priorização;
- Planificar e desenvolver estratégias, incluindo planos de agrupamento e arranjos para aderir aos padrões e atender às necessidades de financiamento;
- Realizar advocacia em nome dos participantes do *cluster* e das populações afectadas;
- Monitorar e relatar a estratégia do *cluster* e seus resultados e recomendar acções correctivas quando necessário.

Embora as organizações estejam devidamente agrupadas e com os seus respectivos líderes, os *clusters* não realizam suas actividades sem articulação com os outros grupos, sendo por isso importante que haja coordenação. A secção a seguir irá desenvolver mais os aspectos relacionados com este assunto.

⁷⁶ UNHCR. (2022). Cluster Approach (IASC), in <https://emergency.unhcr.org/entry/41813/cluster-approach-iasc> ,
acedido no dia 15.06.2022

⁷⁷ Ibidem

2.5 Coordenação da assistência humanitária

O palco da resposta humanitária conta com diversos actores para permitir o alívio do sofrimento das populações. A esse respeito, segundo a PAHO (2002), para a resposta ser possível, é necessário estabelecer uma relação com os seguintes actores⁷⁸:

- **A população local:** uma vez que são os primeiros a se envolver na busca e salvamento, e muitas vezes são os primeiros a compartilhar suprimentos vitais, como alimentos e água com as vítimas do desastre;
- **Comunidades ou regiões vizinhas:** é comum que elas ou os países respondam rapidamente com doações e envio de voluntários para apoiar na resposta à crise;
- **Governos nacionais e locais:** inclui não apenas da agência nacional de resposta a desastres, mas também outros órgãos governamentais;
- **Governos estrangeiros:** intervêm através de suas embaixadas e suas agências de cooperação bilateral, podendo oferecer doações financeiras e em espécie, etc;
- **Agências multilaterais:** as agências das Nações Unidas, enviam consultores e especialistas ou apoiando a alocação de recursos para auxiliar o país afectado;
- **Organizações não governamentais (ONGs):** sejam nacionais e internacionais, religiosas ou sociais, algumas se especializam em gestão de emergências e suas habilidades e recursos são adaptados para situações de desastre;
- **Sector privado:** podem envolver-se desde doações até a prestação de serviços especializados, venda ou doação em espécie;
- **Instituições especializadas:** podem fornecer assistência técnica em áreas como avaliações de vulnerabilidade e redução de riscos, avaliação de necessidades e esforços mais concretos, como purificação de água ou gestão de suprimentos médicos;
- **Instituições militares:** têm experiência e equipamentos para apoiar, uma vez que possuem meios de transporte, incluindo aeronaves, recursos humanos altamente flexíveis e desdobráveis e habilidades essenciais em áreas cruciais, como reparo rápido de estradas e construção de pontes.

Por sua vez, segundo a OCHA (2015) as ONGs são parceiras importantes uma vez que elas

⁷⁸ PAHO (2002). Humanitarian Supply Management and Logistics in the Health Sector. Disaster Prevention and Management: An International Journal, 11(1), 43–43. p. 21-22, in <https://doi.org/10.1108/dpm.2002.11.1.43.1> ,
acedido no dia 04.09.2022

são as que prestam a maioria da assistência humanitária e algumas estão presentes onde as agências das Nações Unidas não estão. Assim, devem ser tratadas como parceiros iguais e envolvidas em todos os aspectos da resposta, incluindo a tomada de decisões estratégicas.⁷⁹

Algumas se não a maioria das agências multilaterais, não são entidades implementadoras de projectos, no entanto que tal, muitas vezes mobilizam parceiros locais para implementarem os planos. Neste contexto trabalham com parceiros locais que podem ser ONG local ou ONGI.

No entanto, O'Keefe, O'Brien e Jayawickrama (2015), alertam para o facto de cada ONG ter sua própria missão e por causa disso a coordenação pode se dificultar. Para além de que quanto menos dinheiro houver para um desastre, maior será a probabilidade de haver coordenação, significando, que a competição por fundos parece gerar o controle da acção humanitária.⁸⁰

Por outro lado, conforme Labbé (2012) é preciso ter em conta que uma das dificuldades na definição do sistema humanitário, é que ele engloba qualquer pessoa que estenda a mão para auxiliar as pessoas afectadas por uma crise.⁸¹

Porém, Cardoso, Guerra e Mont'Alverne (2017) entendem que as acções humanitárias precisam ser realizadas por diversos actores internacionais para que os problemas advindos de situações como conflitos armados, assim como por outros eventos catastróficos, sejam efectivadas em prol dos direitos inerentes às populações afectadas. Por outro lado, não há dúvidas, segundo os autores, de que os Estados nacionais, que se apresentam como protagonistas na arena internacional, assumam um papel de destaque nestas situações.⁸²

No entanto, Thomas (2017) sugere que haja limitação no número de agências de implementação e sectores envolvidos. Segundo o autor, a implementação deve ser flexível para

⁷⁹ OCHA (2015). Introduction to Humanitarian Action: A Brief Guide for Resident Coordinators. p. 11, in https://interagencystandingcommittee.org/system/files/rc_guide_31_october_2015_webversion_final.pdf , acessado no dia 11.11.2022

⁸⁰ O'KEEFE, Phil, O'BRIEN, Geoff & JAYAWICKRAMA, Janaka. (2015). Chapter 3 - Disastrous Disasters: A Polemic on Capitalism, Climate Change, and Humanitarianism. Em J. F. Shroder, A. E. Collins, S. Jones, B. Manyena, & J. Jayawickrama (Eds.), Hazards, Risks, and Disasters in Society Academic Press. p. 41, in <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-396451-9.00003-2> , acessado no dia 26.08.2022

⁸¹ LABBÉ, Jérémie (2012) Rethinking Humanitarianism: Adapting to 21st Century Challenges,” New York: International Peace Institute, November. p. 5-6, in https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ipi_pub_rethinking_humanitarianism.pdf , acessado no dia 25.06.2022

⁸² CARDOSO, Henrique Ribeiro, GUERRA, Sidney, MONT'ALVERNE, Tarin Cristiano (2017). Direito Público Contemporâneo. In GUERRA, Sidney. Conflitos Armados, Catástrofes e Assistência Humanitária: Uma Leitura a Partir do Direito Internacional das Catástrofes e a Necessária Mudança de Paradigma. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade. p. 114

assegurar a capacidade de resposta às necessidades da comunidade e às condições externas que podem mudar rápida e inesperadamente.⁸³

A abertura para que todos possam ajudar pode ser positiva, dependendo do contexto, pois permite que por exemplo uma entidade individual também contribua na resposta de uma determinada crise, no caso concreto das resultantes de desastres naturais. E também pessoas individuais se podem organizar para fazer chegar determinados kits de ajuda. Vale recordar que em alguns países, as instituições do governo não têm condições para atender em certas situações.

2.6 O Papel dos diferentes actores humanitários

Considerando o papel dos Estados, Coyne (2013) sugere algumas das proposições sobre as realidades da acção humanitária liderada pelo Estado, nomeadamente⁸⁴:

- Escassez de recursos humanitários e a necessidade de tomada de decisões sobre sua alocação;
- Incapacidade na alocação de recursos de maneira que maximizem o bem-estar;
- Os actores políticos em todos os níveis não são guiados pela benevolência humanitária, mas sim por incentivos criados pelas instituições políticas nas quais operam;
- As agências estatais envolvidas na acção humanitária são relativamente inadaptáveis devido ao feedback e incentivos fracos e por isso o resultado é desperdício e má alocação de recursos, de tal forma que os mais necessitados muitas vezes não recebem assistência humanitária;
- Existe uma tendência de as agências estatais expandirem a escala e o escopo de suas actividades além dos limites da acção humanitária, isso é impulsionado pelo desejo dos burocratas de aumentar os orçamentos, o tamanho da equipe e a influência sobre as políticas.

Os pontos acima apresentados são verificados na maior parte dos países africanos, e uma das explicações para tal, pode ser a escassez de recursos para lidar com as emergências. Em alguns casos falta a experiência ou capacidade das instituições para lidar com a situação. A título de

⁸³ THOMAS, Vinod (2017). Climate change and natural disasters: Transforming economies and policies for a sustainable future. Transaction. p.85

⁸⁴ COYNE, Christopher J. (2013). Doing Bad by Doing: Why Humanitarian assistance Fails. Stanford University Press. p. 20-21, in <http://www.sup.org/books/title/?id=20320> , acedido no dia 08.08.2022

exemplo foi aquando do ciclone Idai, Moçambique teve apoio de helicópteros sul-africanos no resgate das populações que foram afectadas por aquele ciclone tropical.

Portanto, conforme a OCHA (2012) nas emergências pode haver muitas organizações respondendo na mesma região e ao mesmo tempo, para além de que muitas vezes tais organizações não estão estabelecidas no país. Assim, para evitar uma resposta caótica e como nenhuma organização pode cobrir todas as necessidades humanitárias sozinha, é necessário haver coordenação.⁸⁵

Sem uma entidade de coordenação, a resposta humanitária numa determinada crise, seria um caos, pois cada um faria o que bem entendesse. Além disso, pode haver situações de duplicação de esforços, o que não é para o uso dos recursos assim como para os beneficiários, pois alguns poderiam correr o risco de ser deixados de lado.

Segundo Jessen-Petersen (2011), as agências humanitárias e os órgãos políticos, de segurança, desenvolvimento, humanitários e de direitos humanos devem coordenar suas estratégias e esforços para garantir a entrega efectiva e baseada em princípios de protecção e assistência às vítimas. Porém, não deve ser um exercício burocrático, mas sim uma partilha diária de planificação, informação, implementação e riscos entre o pessoal e as agências operacionais no campo, conclui a autora.⁸⁶

Nesta senda, debruçando sobre as partes envolvidas na coordenação da assistência humanitária, a UNHCR (s.d.) destaca os seguintes intervenientes⁸⁷:

- **Inter-Agency Standing Committee (IASC):** que consiste em um fórum de interagências para coordenação, desenvolvimento de políticas e tomada de decisões, inclui os principais parceiros humanitários da ONU e não pertencentes à ONU;
- **Estado afectado:** incluindo o governo e suas instituições oficiais, até porque é o principal responsável por iniciar, organizar, coordenar e implementar a assistência humanitária em seu território;
- **Coordenador de Assistência de Emergência** (designado ERC na sigla inglesa): cargo ocupado pelo Subsecretário-Geral para os Assuntos Humanitários, que lidera o IASC e é

⁸⁵ OCHA (2012). OCHA on Message: The Cluster Approach. <https://www.onlinelibrary.iihl.org/wp-content/uploads/2020/05/2012-OCHA-Cluster-Approach.pdf>, acedido no dia 22.06.2022

⁸⁶ JESSEN-PETERSEN, Søren. (2011). Humanitarianism in Crisis. US Institute of Peace. p. 6, in <http://www.jstor.org/stable/resrep12279>, acedido no dia 26.08.2022

⁸⁷ UNHCR. (2022). Cluster Approach (IASC), in <https://emergency.unhcr.org/entry/41813/cluster-approach-iasc>, acedido no dia 15.06.2022

responsável por supervisionar todas as emergências complexas que requerem assistência humanitária da ONU;

- **Coordenador Humanitário** (designado HC na sigla inglesa): tem o papel de avaliar se uma resposta internacional é justificada e, se for, deve garantir que ela seja bem organizada. E ao nível nacional, lideram a Equipa Humanitária do País (designado HCT na sigla inglesa) na tomada de decisões sobre as soluções de coordenação mais adequadas para uma crise;
- **Equipa Humanitária do País:** é uma equipe de supervisão e tomada de decisão estratégica e operacional do país para a acção humanitária;
- **Chefes das agências líderes do cluster:** asseguram que os mecanismos de coordenação sejam estabelecidos e sejam devidamente apoiados, para além de que actuam como primeiro ponto de chamada para o governo e o HC; e o
- **Coordenador de cluster:** responsável por garantir que o seu *cluster* cumpra com o seu respectivo papel, no que diz respeito à avaliação de necessidades, planeamento de resposta, definição de estratégias, abordagens, fornecimento de orientação política, operacional, etc.

Por seu turno, Jessen-Petersen (2011) alerta que embora tenha havido uma melhoria na coordenação entre as agências humanitárias, a falta de coerência entre as agências políticas, de segurança, de desenvolvimento, humanitárias e de direitos humanos continua a provocar sérios problemas. Isso porque ainda segundo o autor, as agências humanitárias precisam reconhecer que somente a acção política pode prevenir ou resolver conflitos, uma vez que os órgãos políticos podem garantir que as questões humanitárias sejam consideradas nas discussões políticas. Por outro lado, os órgãos políticos devem respeitar a acção humanitária como parte integrante da busca de uma paz duradoura e compreender a necessidade de os actores humanitários agirem de maneira não política, acrescenta o autor.⁸⁸

Além disso, alguns políticos ainda encaram a assistência humanitária como um acto de caridade e trabalho de benfeitores; neste sentido, alguns acordos políticos são muitas vezes perseguidos com pouca consideração pelos princípios ou interesses humanitários. Os actores

⁸⁸ JESSEN-PETERSEN, Søren. (2011). Humanitarianism in Crisis. US Institute of Peace. p. 7, in <http://www.jstor.org/stable/resrep12279>, acedido no dia 26.08.202

humanitários devem ser consistentes e unidos em sua defesa dos princípios humanitários essenciais e estar preparados para falar em voz alta e clara se esses princípios não estiverem sendo respeitados, acrescenta Jessen-Petersen (2011).⁸⁹

Portanto, os políticos têm um papel chave na qualidade da resposta, visto que influenciam não só no processo de tomada de decisões, mas também contribuem na definição de políticas e estratégias que visam responder aos eventos que ocorrem no país.

Ademais, ainda segundo Jessen-Petersen (2011) as organizações humanitárias devem assumir a liderança no lançamento de um novo debate que vise definir e reafirmar a identidade da acção e agências humanitárias, bem como recuperar a proeminência e a relevância das organizações humanitárias; devem liderar uma discussão sobre como e quem deve enfrentar os novos desafios humanitários que o mundo enfrentará nas próximas décadas, tendo em conta os princípios fundamentais de independência, imparcialidade e neutralidade; as instituições políticas e militares devem apoiar a integridade da acção humanitária, de modo que sua própria missão primária não seja desviada.⁹⁰

Portanto, a coordenação é um dos factores preponderantes para assegurar o sucesso da assistência humanitária, isso porque aquando de uma emergência dependendo da magnitude muitos actores, quer locais assim como internacionais, estarão presentes para fornecer auxílio as pessoas afectadas. E para que a resposta ocorra da melhor forma, torna-se necessário haver coordenação que inclui conforme indicado acima: planificação, troca de informações, trabalho conjunto visando um objecto comum.

2.7 Tipos de desastre

Segundo Sánchez (2008) o termo desastre consiste numa situação que ameaça gravemente a saúde de uma população onde a demanda pelos recursos necessários supera as existentes. Desta forma, excede-se a capacidade de resposta local, exigindo assim a participação de ajuda externa.⁹¹

Por sua vez, a PAHO (2002) entende que termo desastre é aplicado a uma quebra no funcionamento normal de uma comunidade com um impacto adverso significativo sobre as

⁸⁹ JESSEN-PETERSEN, Søren. (2011). Humanitarianism in Crisis. US Institute of Peace. p. 7, in <http://www.jstor.org/stable/resrep12279>, acedido no dia 26.08.202

⁹⁰ Ibidem. p. 12

⁹¹ SÁNCHEZ, Juan Carlos Rumbero (2008). Medicina humanitaria en la actualidad: retos y desafíos, *Cadernos de Estudos Africanos*, 15, posto online no dia 03 fevereiro 2012, consultado o 01 outubro 2022. p. 73, in <http://journals.openedition.org/cea/367>, acedido no dia 26.08.2022

pessoas, suas obras e seu meio ambiente, sobrecarregando a capacidade de resposta local. Tal situação pode ser advir de um evento natural como: um furacão ou terremoto, ou pode ser o resultado da actividade humana.⁹²

No entanto, algumas organizações fazem uma distinção entre desastres resultantes de fenómenos naturais e as chamadas emergências complexas resultantes de conflitos armados ou violência em grande escala e muitas vezes levam a deslocamentos massivos de pessoas, fome e fuga de refugiados.⁹³

A esse respeito, um dos instrumentos pertinentes é representado pelos sistemas de aviso prévio, onde em caso de ocorrência de um ciclone, instituições como o Instituto Nacional de Meteorologia em Moçambique (INAM) emitem avisos, para alertar as populações sobre a possibilidade de ocorrência de um evento atmosféricos.

De acordo com Oliveira (2008), a ONU distingue as crises em 3 tipos, nomeadamente: **desastres naturais**: terremotos, inundações, tempestades e erupções vulcânicas; **desastres provocados pelo homem**: incluem conflitos, acidentes de avião e trem, incêndios e acidentes industriais; e **emergências complexas**: quando os efeitos de uma série de eventos ou factores impedem uma comunidade de aceder necessidades básicas como: água, comida, abrigo, segurança ou assistência médica.⁹⁴

No caso da emergência complexa, segundo a UNHCR (2021) consiste em uma crise humanitária que decorre em um país, região ou sociedade onde há uma quebra total, ou considerável de autoridade resultante de um conflito interno ou externo. Para além de que requer uma resposta internacional que vai além do mandato ou capacidade de qualquer agência e/ou o programa nacional das Nações Unidas em curso.⁹⁵

Ainda de acordo com os autores, tem como características prováveis as seguintes: grande número de vítimas civis, populações sitiadas ou deslocadas; sofrimento humano em grande escala;

⁹² PAHO (2002). Humanitarian Supply Management and Logistics in the Health Sector. Disaster Prevention and Management: An International Journal, 11(1), 43–43. p. 2, in <https://doi.org/10.1108/dpm.2002.11.1.43.1>, acedido no dia 04.09.2022

⁹³ Ibidem. p. 2

⁹⁴ VITOR, Cilene, SANCHES, Lilian (2020). Crise Humanitária e os Deslocamentos Internos por Conflitos e Desastres Sob as Lentes do Jornalismo Humanitário e de Paz. Anuário Unesco/Metodista de Comunicação Regional, n.24, p. 297-315. jan/dez. p. 298, in <https://seer.ufs.br/index.php/prometeus/article/view/14468/10922>, acedido no dia 12.05.2022

⁹⁵ UNHCR (2001). Coordination in Complex Emergencies, in <https://www.unhcr.org/partners/partners/3ba88e7c6/coordination-complex-emergencies.html>, acedido no dia 05.04.2023

necessidade de assistência internacional substancial; a prestação de assistência humanitária é impedida pelas partes em conflito; insegurança elevada para trabalhadores humanitários, chegando a ser alvo das partes em conflito.⁹⁶

Para Garvelink (1996), a emergência complexa consiste em uma crise humanitária de longo prazo resultante de um conflito interno ou externo, geralmente agravada por um colapso de ordem económica e política em determinado país. Além de exigir uma resposta internacional, requer coordenação entre várias agências da ONU, governos doadores, organizações internacionais, ONGs e grupos de dentro do país afectado.⁹⁷

Ainda segundo o autor, por sua própria natureza as emergências complexas tendem a durar anos, em vez de semanas ou meses (como o caso de desastres naturais) e além dos programas de assistência humanitária, estão envolvidas iniciativas diplomáticas e operações militares de manutenção da paz. E com os esforços de socorro que salvam vidas, encontram-se actividades de mitigação de conflitos, de desminagem, programas de desmobilização e reintegração de combatentes e um trabalho conjunto para vincular actividades de socorro a programas de reabilitação, reconstrução e desenvolvimento, acrescenta o autor.⁹⁸

Por sua vez, Burkhardt (2021) classifica os desastres em seis tipos, a saber⁹⁹:

1. Desastres hidrológicos - causados pela ocorrência, movimentação e distribuição de águas superficiais e subsuperficiais e se dividem em inundações, deslizamentos e acções de ondas com seus subtipos relacionados;
2. Desastres meteorológicos - causados por condições meteorológicas e atmosféricas extremas de curta duração, que incluem tempestades e temperaturas extremas com seus subtipos relacionados;
3. Desastres climatológicos - causados por processos atmosféricos de longa duração tais como secas, explosão de lagos glaciais e incêndios florestais;

⁹⁶ UNHCR (2001). Coordination in Complex Emergencies, in <https://www.unhcr.org/partners/partners/3ba88e7c6/coordination-complex-emergencies.html>, acedido no dia 05.04.2023

⁹⁷ GARVELINK, William J. (1996). Humanitarian Assistance Intervention in Complex Emergencies: Information Requirements in the 1990s. In WHITMAN, Jim, POCOCK, David. After Rwanda: The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance. New York: Macmillan Press Ltd. p. 100

⁹⁸ Ibidem. p. 100

⁹⁹ BURKHARDT, Mariana (2021). Impacts of natural disasters on supply chain performance (p. 280). KIT Scientific Publishing. p. 24-30

4. Desastres geofísicos - originados na terra sólida e podem causar a perda de vidas ou ferimentos, danos materiais, perturbações sociais e económicas ou degradação ambiental, (incluem terremotos, movimentos de massa e actividades vulcânicas);
5. Desastres extraterrestres - causados por asteroides, meteoroides, cometas e por mudanças nas condições interplanetárias, sendo que o impacto é definido como um tipo de perigo extraterrestre causado pela colisão da Terra com um meteoróide, asteroide ou cometa;
6. Desastres biológicos - processos de origem orgânica ou veiculados por vectores biológicos, incluindo exposição a microrganismos patogênicos, toxinas e substâncias bioativas, que podem causar a perda de vidas ou lesões, danos materiais, perturbações sociais e económicas ou degradação ambiental, fazem parte: epidemias, infestação de insectos e acidentes com animais.

Por seu turno, PAHO (2002) afirma que os seguintes aspectos devem ser considerados em um desastre¹⁰⁰:

- A correlação entre o tipo de desastre e seu impacto na saúde, principalmente a ocorrência de lesões, como o caso dos terremotos que causam muitos traumas e que exigem atenção médica, enquanto as inundações tendem a produzir poucos ferimentos;
- Alguns dos efeitos de um desastre não têm impacto imediato na saúde pública, mas representam uma ameaça;
- Os riscos de saúde após um desastre raramente se materializam simultaneamente, mas tendem a atacar em momentos diferentes e com intensidade variável na área afectada. Consequentemente, as lesões tendem a acontecer no momento e local do impacto;
- Guerras e conflitos civis geram um conjunto particular de problemas de saúde e obstáculos operacionais, superá-los requer lidar com muitas questões políticas, sociais, étnicas e geográficas.

Enfim, conforme apontado por PAHO (2002) cada desastre é único e os seus efeitos não têm a ver apenas com o tipo de fenómeno natural ou causado pelo homem, mas também com as condições económicas, sanitárias e sociais da área. No entanto, existem características comuns, e

¹⁰⁰ PAHO (2002) Humanitarian Supply Management and Logistics in the Health Sector. Disaster Prevention and Management: An International Journal, 11(1), 43–43. p. 2, in <https://doi.org/10.1108/dpm.2002.11.1.43.1> , acedido no dia 04.09.2022

identificá-las pode ajudar a melhorar a gestão da assistência humanitária e o uso de recursos, esclarecem os autores.¹⁰¹

Vale mencionar, ainda segundo os autores que a gestão eficaz da ajuda humanitária se baseia na antecipação dos problemas e na sua identificação à medida que surgem e no fornecimento de suprimentos específicos no momento certo onde são mais necessários.¹⁰²

Portanto, independentemente do tipo de desastre, todos em algum em comum, impacta no local onde ocorrem e se alguma população estiver a habitar em tal local, sentirá os seus efeitos. Então é importante que haja uma preparação para dar resposta da melhor forma, garantido a dignidade e o bem-estar das pessoas afectadas.

2.8 Fases da ocorrência de um desastre

Tendo sido apresentados os diferentes tipos de desastre, nesta parte do trabalho serão apresentadas as diferentes fases da sua ocorrência, conforme as diferentes opiniões existentes. Conhecendo as diferentes fases, se estará em condições de compreender melhor as acções que devem ser levadas a cabo antes, durante e posteriormente.

De acordo com Sanchez (2008) aquando da ocorrência do incidente, na **fase aguda** há uma primeira resposta implementada com recursos locais, e é a mais importante, por salvar o maior número de vidas; segue-se uma resposta que depende de ajuda externa. Em seguida, entra-se na **fase de recuperação e reabilitação** que são muito mais longas, o que requer uma abordagem diferente. Porém, os fundos de ajuda são direccionados principalmente para a fase aguda, no entanto, tendem a ser inferiores quando se demonstra que acções conduzidas na fase de reabilitação e preparação prévia a médio e longo prazo são as mais eficazes, conclui o autor.¹⁰³

Thomas (2017) esclarece que na recuperação e reconstrução e recuperação se avalia de forma rápida a magnitude dos danos causados pelo desastre à vida, propriedades, colheitas, meios de subsistência, infraestrutura e instituições. E deve ser rápido, bem coordenado, detalhado e focado para orientar o planeamento imediato da recuperação e reconstrução pós-desastre. Durante

¹⁰¹ PAHO (2002). Humanitarian Supply Management and Logistics in the Health Sector. Disaster Prevention and Management: An International Journal, 11(1), 43–43. p. 2, in <https://doi.org/10.1108/dpm.2002.11.1.43.1> , acedido no dia 04.09.2022

¹⁰² Ibidem. p. 2

¹⁰³ SÁNCHEZ, Juan Carlos Rumbero (2008). Medicina humanitaria en la actualidad: retos y desafíos, *Cadernos de Estudos Africanos*, 15, posto online no dia 03 fevereiro 2012, consultado o 01 outubro 2022. p. 73, in <http://journals.openedition.org/cea/367> , acedido no dia 26.08.2022

a resposta pós-desastre é crucial restaurar as relações sociais interrompidas, pois criar confiança entre as vítimas de um desastre compartilhado é relativamente fácil e pode tornar a recuperação mais suave, eficiente e sustentável, acrescenta o autor.¹⁰⁴

Por sua vez, Chan (2017) apresenta e sumariza as fases de ocorrência em 03 momentos principais, a saber¹⁰⁵:

- **Pré-impacto:** período antes do início de um desastre, caracterizado por haver maior potencial para prevenir o impacto negativo dos desastres na saúde, através da preparação e mitigação;
- **Fase de impacto:** o período durante e imediatamente após um desastre, quando a avaliação rápida das necessidades e o trabalho de socorro de busca e salvamento ocorrem;
- **Fase pós-impacto:** ocorre quando o esforço de socorro atingiu o equilíbrio ou estabilizou, ou seja, os esforços estão focados na reabilitação e recuperação a longo prazo. Sendo que esta última abrange as medidas tomadas por líderes nacionais e partes interessadas da comunidade para auxiliar a população a retornar ao seu estado normal antes do desastre.

Por seu turno, Altay e Narayanan (2022) compreendem que existem quatro estágios no ciclo de gestão de desastres¹⁰⁶:

- a) **Mitigação:** envolve etapas para reduzir a vulnerabilidade aos impactos de desastres. Podendo incluir a revisão das leis de uso da terra e zoneamento, a introdução de seguro obrigatório contra desastres e o fortalecimento da infraestrutura pública;
- b) **Preparação:** inclui educar os diferentes públicos sobre os riscos e perigos do evento, pré-posicionar suprimentos e outras actividades de prontidão logística;
- c) **Resposta:** inclui busca e salvamento, avaliação de danos e necessidades, distribuição de bens de socorro (por exemplo, alimentos, água, abrigo, roupas e assistência médica), segurança e limpeza de detritos;

¹⁰⁴ THOMAS, Vinod (2017). Climate change and natural disasters: Transforming economies and policies for a sustainable future. Transaction. p. 83

¹⁰⁵ CHAN, Emily Ying Yang. (2017). Public Health Humanitarian Responses to Natural Disasters (1.a ed.). Routledge. p. 28, in <https://doi.org/10.4324/9781315667218> , acessado no dia 16.09.2022

¹⁰⁶ ALTAY, Nezh, & NARAYANAN, Arunachalam (2022). Forecasting in humanitarian operations: Literature review and research needs. International Journal of Forecasting, 38(3), 1234–1244. p. 1236, in <https://doi.org/10.1016/j.ijforecast.2020.08.001> , acessado no dia 01.07.2022

- d) **Recuperação:** consiste em restaurar a economia local e trazer à comunidade algum senso de normalidade, ou por outra é a fase da reconstrução.

Esta não é muito diferente da anterior, no entanto é importante aqui realçar a ênfase dada aos aspectos que ocorrem antes da ocorrência do desastre, ou seja, o pré-desastre. Realçando a importância de haver uma preparação prévia por forma a reduzir o impacto dos desastres.

Considerando então os diferentes tipos e fases de desastre, Thomas (2017) afirma que características importantes que apoiam a resposta a desastres incluem: a velocidade de intervenção, uma vez que resposta rápida e oportuna ajuda a limitar as baixas e os danos à propriedade e aos meios de subsistência; a inclusão e a transparência que promovem a apropriação e a coesão social que também são essenciais para uma resposta eficaz; a distribuição ordenada de suprimentos de emergência envolvendo lideranças locais para manter a coesão social; a flexibilidade, especialmente na concepção de actividades e procedimentos de aquisição, para assegurar a eficácia e eficiência da resposta a desastres.¹⁰⁷

Conforme alertam Altay e Narayan (2022), outro aspecto também relevante é o facto de os desastres criarem escassez de recursos tais como: alimentos, água, suprimentos médicos, combustível, dinheiro e outros itens essenciais, diferentemente dos períodos normais em que os indivíduos e as famílias desfrutam de um acesso contínuo a bens e serviços e também mantêm seus próprios estoques. No entanto, um grande evento catastrófico não apenas destrói casas e estoques, mas também corta o fornecimento de bens e serviços e de repente, a demanda excede a oferta.¹⁰⁸

Nesta senda, PAHO (2002) defende que os vários efeitos dos desastres sobre a população e não só, geram diferentes tipos de necessidades e exigem diferentes abordagens para atendê-las. Tendo isso em mente, seguem-se algumas características básicas que se devem levar em conta quando os desastres ocorrem¹⁰⁹:

- a) **Doenças transmissíveis:** surgem surtos maciços de doenças infecciosas, embora em algumas circunstâncias aumentem as chances de sua disseminação;

¹⁰⁷ THOMAS, Vinod (2017). Climate change and natural disasters: Transforming economies and policies for a sustainable future. Transaction. p. 82, in <https://doi.org/10.4324/9781315081045> , acedido no dia 23.03.2023

¹⁰⁸ ALTAY, Nezh & NARAYANAN, Arunachalam (2022). Forecasting in humanitarian operations: Literature review and research needs. International Journal of Forecasting, 38(3), 1234–1244. p. 1236, in <https://doi.org/10.1016/j.ijforecast.2020.08.001>, acedido no dia 01.07.2022

¹⁰⁹ PAHO/WHO. (2002). Humanitarian Supply Management and Logistics in the Health Sector. Disaster Prevention and Management: An International Journal, 11(1), 43–43. p.3-6, in <https://doi.org/10.1108/dpm.2002.11.1.43.1> , acedido no dia 04.09.2022

- b) **Deslocamentos populacionais:** as pessoas tendem a migrar para áreas urbanas, onde os serviços públicos não têm capacidade para lidar com aumentos súbitos e muito grandes da população atendida, levando ao aumento das taxas de mortalidade e morbidade;
- c) **Abastecimento de água e saneamento:** as deficiências na quantidade e qualidade da água potável, ou na eliminação segura de dejetos fecais e outros dejetos humanos, provocam uma degradação dos serviços sanitários, o que, por sua vez, contribui para criar condições favoráveis à propagação de doenças hídricas;
- d) **Saúde mental:** imediatamente após um desastre, ansiedade, neurose e depressão não são um grande problema de saúde pública e geralmente podem ser tratados temporariamente por outros membros de comunidades rurais ou tradicionais sem apoio externo;
- e) **Danos à infraestrutura:** desastres naturais frequentemente causam danos graves a instalações-chave, afetando a saúde dos sectores da comunidade que dependem dos serviços prestados. No caso de hospitais e centros de saúde cuja estrutura é insegura, os desastres naturais colocam em risco os seus ocupantes e limitam a capacidade institucional para prestar serviços às vítimas.

A situação traz pressão em outras áreas, por exemplo em Moçambique tem sido comum usar as escolas como centros de acomodação, o que influencia na ocorrência de aulas; no caso dano das infraestruturas, não só as instituições públicas são afectadas mas tem privadas que podem sair no prejuízo.

Tendo em conta os diferentes tipos de desastres ao longo desta parte do trabalho, o foco incidirá sobre a tipologia de desastres naturais, no caso específico dos ciclones tropicais, e na fase resposta humanitária. E como foi apontado no início, o caso de estudo será o ciclone tropical Idai.

3. O CICLONE IDAI NA PROVÍNCIA DE SOFALA

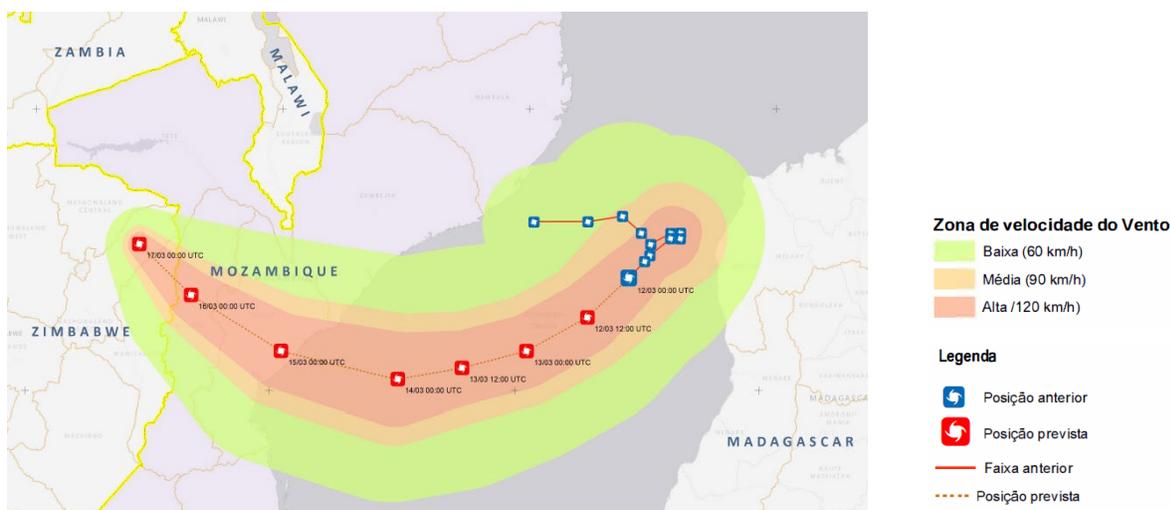
3.1 A pesagem do ciclone tropical Idai na província de Sofala

Nos últimos anos, os efeitos das mudanças climáticas se fazem sentir em Moçambique, um destes efeitos se faz manifesta através de eventos tais como ciclones tropicais. A título de exemplo, foi o ciclone tropical Idai que atingiu a região centro do país no mês de Março de 2019, deixando um grande rastro de destruição.

Conforme descrito pela OCHA (2019), o impacto do sistema meteorológico do ciclone tropical Idai veio em três ondas, a saber: primeiramente o sistema de baixa pressão causou inundações nas províncias da Zambézia e Tete; a 14 de Março, o ciclone Idai atingiu a costa perto da cidade da Beira arrancando telhados de casas e edifícios. Finalmente, no fim de semana de 16 a 17 de Março, o ciclone trouxe chuvas torrenciais em várias áreas, resultando em transbordo de rios, deixando populações presas em árvores e casas.¹¹⁰

O mapa abaixo ilustra a trajectória do ciclone tropical com zonas de impacto do vento observadas e previstas entre 12 e 17 de março de 2019.

Figura 1 Trajectória do Ciclone Tropical Idai



Fonte: UNOSAT

¹¹⁰ OCHA. (2019). Humanitarian Response Plan. p. 5, in https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ROSEA_20190525_MozambiqueFlashAppeal.pdf, acedido no dia 25.05.2022

Por seu turno, segundo IAHE (2020), quando o ciclone Idai atingiu o país, Moçambique estava sendo considerado propenso a desastres de origem natural, para além de que havia muitas comunidades que sofreram inundações severas em 2007, que também foram fortemente afectadas pelo ciclone Idai em 2019.¹¹¹

Ademais, Lough, Nassivila e Meral (2020) relembram que a violência e insegurança ligadas à grupos armados havia começado a atacar algumas regiões da província de Cabo Delgado desde Outubro de 2017. Assim sendo, os danos provocados pelo ciclone Idai sobrecarregaram rapidamente os mecanismos locais de preparação e a capacidade de resposta. E apesar do investimento realizado nas últimas décadas, os esforços pré-crise de redução do risco de desastres revelaram-se insuficientes para a escala da emergência decorrente do ciclone.¹¹²

Frisa-se ainda, segundo os autores, que as mensagens de alerta rápido não se fizeram chegar ou não mereceram a confiança das populações nas zonas de alto risco devido a limitações operacionais do próprio sistema e a estratégias de comunicação e disseminação pouco elaboradas.¹¹³

Este posicionamento é confirmado pela Carta (2019), ao afirmar que desde o início do mês de Março de 2019 as autoridades vinham sendo informadas pelo Instituto Nacional de Meteorologia (INAM) sobre o ciclone, porém, elas minimizaram o impacto que o ciclone traria sobre vidas das comunidades, produção agrícola e infraestruturas. Ademais, o Governo emitiu um alerta vermelho no dia 11 de Março de 2019, posteriormente, ninguém fez nada e os cidadãos sido foram deixados a deriva, acrescenta a Carta.¹¹⁴

Em uma reportagem da DW África (2019), alguns cidadãos afirmaram não ter tido conhecimento. Foi o caso da Elisa Jeque, agricultora do distrito de Búzi, que teria afirmado que o aviso não foi feito com semanas de antecedência, mas sim tarde. Segundo ela, citada pela DW

¹¹¹ IAHE. (2020). Avaliação Humanitária Inter-Agências da resposta ao ciclone Idai em Moçambique. IAHE. p. 2, in <https://reliefweb.int/attachments/c782bd08-173d-3c14-9062-c15559b7a431/IAHE%20Mozambique%20Executive%20Summary%20%28Portuguese%29.pdf> , acessado no dia 04.09.2022

¹¹² LOUGH, Oliver, NASSIVILA, Santos Alfredo, MERAL, Amanda Gray. (2020). Abordagens colectivas à comunicação e envolvimento da comunidade na resposta ao Ciclone Idai de Moçambique. p. 10, in https://cdn.odi.org/media/documents/Abordagens_colectivas_%C3%A0_comunica%C3%A7%C3%A3o_e_envolvimento_da_comunidade_na_resposta_a_rhyIE8l.pdf , acessado no dia 12.11.20

¹¹³ Ibidem. p. 10

¹¹⁴ Carta (2019) A tragédia não foi evitada não por falta de informação: o INAM alertou, mas ninguém fez nada. in <https://cartamz.com/index.php/politica/item/1376-a-tragedia-nao-foi-evitada-por-falta-de-informacao-o-inam-alertou-mas-ninguem-fez-nada>, acessado no dia 25.02.2024

África: “Fomos avisados e no dia seguinte veio o ciclone. Nem para vir tirar o milho já dava. Veio o ciclone, veio a água em seguida... agora, para vir tirar milho para ir deixar lá é longe”. Por sua vez, ainda segundo DW África (2019), o líder comunitário na localidade de Lamego, no distrito de Nhamatanda, também confirmou que o aviso das autoridades foi em cima da hora, pois segundo contou: “No dia 12 fomos chamados para a localidade e no dia 13 de Março fizemos uma reunião com a população. Ninguém tirou nada, mesmo eu não tenho nada, nem cartão de banco, nem documentos, ninguém tem documento aqui, nem panela”.¹¹⁵

Porém, José Mourinho do distrito de Chemba um outro entrevistado da DW África (2019) afirmou que teve conhecimento sobre o ciclone e que alerta foi emitido atempadamente. Segundo ele também citado pela DW África: “Avisámos todos os pescadores que não poderiam estar no rio Zambeze, porque a ventania viria com uma boa velocidade. E muitos pescadores não foram pescar, nem mesmo as crianças foram à escola”.¹¹⁶

Entrevistando o Ministro da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural, Celso Correia, numa reportagem da DW África (2019), o Governo, afirmou ter avisado as comunidades, com 3 semanas de antecedência sobre a passagem do ciclone Idai, tanto no terreno, como através da imprensa. Segundo afirmou, Celso Correia: “O Governo de Moçambique já tinha feito um trabalho prévio para evitar óbitos e vítimas nas semanas que antecederam este ciclone. Foram mobilizadas mais de 600 mil pessoas com informação e foram removidas cerca de trezentas mil pessoas das áreas de risco”, para além de que o Governo tinha “consciência que o impacto do ciclone seria devastador e por isso preparou equipas do Governo e de salvamento em várias partes da província”, acrescentou.¹¹⁷

Por conta disso, em uma reportagem do Jornal Notícias (2019), o Presidente da República Filipe Nyusi elogiou a população das províncias afectadas. Isso devido ao facto de elas terem acatado as recomendações emitidas pelas autoridades e reiterou os apelos para que continuassem a observar as medidas de segurança divulgadas através dos meios de comunicação social. Estas últimas igualmente, mereceram do Presidente um reconhecimento, por assumirem um papel patriótico fornecendo informações para as populações, acrescenta o Notícias.¹¹⁸

¹¹⁵ DW (2019) Idai: População estava avisada sobre chegada do ciclone?. in <https://www.dw.com/pt-002/idai-faltou-informa%C3%A7%C3%A3o-sobre-a-chegada-do-ciclone/a-48577174>

¹¹⁶ Ibidem

¹¹⁷ Ibidem

¹¹⁸ Notícias (2019) Nyusi lamenta danos causados pelo ciclone “Idai” no centro do país. in <https://jornalnoticias.co.mz/politica/nyusi-lamenta-danos-causados-pelo-ciclone-idai-no-centro-do-pais/>

De acordo com a RTP Notícias (2019), o Presidente de Moçambique, Filipe Jacinto Nyusi, fez uma visita às zonas afectadas pelo ciclone tropical Idai, tendo descrito os danos como “muito preocupantes”. “Está muito mal. Está pior. A situação está grave, porque continua muita população em cima das árvores e das casas”.¹¹⁹

Figura 2: Área Inundada pelo ciclone Idai em Sofala



Figura 3: Área Inundada pelo ciclone Idai em Sofala



Fonte: INGD

Ainda de acordo com aquele órgão de informação, o Presidente afirmou que o país pediu apoio à vários parceiros, assim como voluntários, reconhecendo desta forma a dificuldades em distribuir alimentos devido à falta de vias de comunicação. Ainda conforme a RTP África (2019), foram destacados membros do Governo para a capital provincial, parcialmente destruída para realizar um balanço por forma permitir tomadas de decisões quanto à assistência humanitária.¹²⁰

Uma das dirigentes do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) na altura, Rita Almeida, citada pela RTP Notícias (2019), afirmou que a prioridade era “resgatar as pessoas que estão por cima das árvores, por cima das casas” nas zonas alagadas. A mesma dirigente, afirmou que o socorro prestado pelo INGC e parceiros, como as agências das Nações Unidas, estava limitado devido à destruição das vias de acesso e falta de redes de comunicações. Contudo, foram

¹¹⁹ RTP Noticias (2019) Ciclone Idai atinge Moçambique. 90% da cidade da Beira destruída) in https://www.rtp.pt/noticias/mundo/ciclone-idai-atinge-mocambique-90-da-cidade-da-beira-destruida_n1135519, acedido no dia 25.03.2024

¹²⁰ Ibidem

montados 28 centros de acolhimento na cidade da Beira e Dondo, as zonas mais afectadas, onde milhares de pessoas têm procuraram abrigo e comida, conclui-se na reportagem.¹²¹

*Figura 4: Vitima do ciclone Idai, junto da tenda para deslocados em Dondo, Moçambique*Fonte: ONU News



Fonte: ONU News

3.1 Impacto do ciclone Idai na província de Sofala

Segundo o então INGC (s.d) o Idai, foi o primeiro ciclone tropical na história de Moçambique, de categoria 4, tendo-se caracterizado por ventos fortes de 180 a 220KM/H, com chuvas muito fortes (mais de 200 milímetros de precipitação em 24 horas), acompanhados de trovoadas severas, que culminara em danos humanos e destruição de várias infraestruturas sociais e económicas nas regiões afectadas.¹²²

Conforme dados apresentados pelo relatório de Relatório Balanço da Época Chuvosa e Ciclónica (Emergência) 2018/19 do então INGC (s.d) o ciclone Idai, afectou só na província de Sofala 1.190.594 pessoas, um total de 237.798 famílias, para além de que um total de 89.066 casas foram parcialmente destruídas e 60.898 casas foram totalmente destruídas.¹²³

No caso específico do sector da Educação, conforme o mesmo relatório, especificamente na província de Sofala, o ciclone tropical Idai resultou na destruição de 2.703 salas de aulas, sendo

¹²¹ RTP Noticias (2019) Ciclone Idai atinge Moçambique. 90% da cidade da Beira destruída) in https://www.rtp.pt/noticias/mundo/ciclone-idai-atinge-mocambique-90-da-cidade-da-beira-destruida_n1135519, acedido no dia 25.03.2024

¹²² INGD. (s.d). Relatório Balaço da Época Chuvosa e Ciclónica (Emergência) 2018/19. p. 71

¹²³ Ibidem. p. 74

1.613 convencionais, 343 precárias e 757 mistas, incluindo 329 blocos administrativos, 978 casas dos professores e 940 latrinas, tendo afectando um total de 237.186 alunos e 7.232 professores.¹²⁴

Portanto, ainda segundo o INGC (s.d) o impacto do ciclone Idai e das inundações subsequentes resultou em cerca de 1,85 milhão de pessoas necessitadas de assistência e protecção humanitária. Até dia 08 de Abril de 2019, o número oficial de mortos confirmados foi de 603 pessoas, com mais de 1.641 feridos. Ademais, um surto de cólera eclodiu em consequência das chuvas que se registaram em Sofala, onde foram registados cumulativamente 6.743 casos e 08 óbitos. Mais de 400.000 pessoas foram deslocadas, com 160.927 pessoas abrigadas em 164 centros de acomodação colectivos temporários.¹²⁵

No sector de estradas, segundo os dados do então INGC (s.d), a Cidade da Beira ficou isolada do resto do País desde o início da manhã do dia 16 de Março devido ao transbordo do Rio Halumua, no Distrito de Nhamatanda e o corte da estrada na zona de Lamego provocado pelo transbordo do Rio Muda. Para além destas, outras vias fora afectadas, a saber¹²⁶:

- A Ponte sobre o Rio Halumua que sofreu infraescavação e cedência de um dos pilares, tornando-a insegura para o tráfego rodoviário;
- A Estrada N280/281, Tica - Búzi - Nova Sofala, e Cruz N1 Casa Nova Búzi estiveram intransitáveis, devido ao transbordo dos Rios Muda e Búzi, que provocaram cortes na plataforma da Estrada e nos encontros de pontes, e aquedutos.
- As estradas N 261 Nhamapaza - Macossa, N282 Muanza Matondo, N283 Sena - Chemba, R565 Maringue - Chemba, R564 Gorongosa - Piro, R1003 Cruz N6 - Savane, R1000 Nhamatanda – Metuchira, e outras.

Ainda segundo o INGC (s.d), o ciclone Idai impactou no sector de abastecimento de água e saneamento (AAS), tendo provocado os seguintes efeitos¹²⁷:

- Afectou a corrente eléctrica do sistema de Sussundenga, tendo este ficado paralisado;
- Os sistemas da Beira e Dondo ficaram paralisados por uma semana, uma vez que registaram aumento da turvação da água;

¹²⁴ INGD. (s.d). Relatório Balaço da Época Chuvosa e Ciclónica (Emergência) 2018/19. p. 80

¹²⁵ Ibidem. p. 82

¹²⁶ Ibidem. p. 89

¹²⁷ Ibidem. p. 94-95

- Houve destruição de infraestruturas de apoio de operação que alimentam a estação de captação e ETA;
- Houve aumento de perdas de água na rede.
- Nos sistemas de Caia, Cheringoma, Búzi, Chemba, Uanza e Chibabava ocorreu danificação das ligações domiciliares, das adutoras e a rede, devido à erosão de solos;
- No sistema de drenagem da cidade da Beira, houve danificação de Postes de iluminação, da Rede de vedação da bacia da Maraza, 3 edifícios, das estações de controle das comportas.

Por sua vez, segundo o Banco Mundial (2019), o ciclone Idai causou prejuízos estimados em US\$ 115.000 000,00 (Cento e Quinze Milhões de Dólares Americanos) para o sector privado, com pelo menos 356 empresas enfrentando impactos significativos, no sector da indústria, agronegócio, comércio e transporte e logística. Outrossim, o desastre também causou uma inflação repentina nos preços dos materiais de construção devido ao aumento da demanda, escassez e procura de renda. No sector agrícola, as empresas relataram a necessidade de repor o gado dizimado pelo desastre, assim como os insumos para a produção em outros sectores provavelmente enfrentaram restrições semelhantes.¹²⁸

Há que ressaltar, ainda conforme o Banco Mundial (2019), a resposta do sector financeiro aos ciclones Bancos e institutos de microfinanças activos nas áreas afectadas pelo ciclone Idai. Estas instituições estenderam os vencimentos dos empréstimos e concedendo períodos de carência, mas nenhum forneceu refinanciamento a uma taxa de juros mais baixa. Um banco a operar na zona disponibilizou novas linhas de crédito equivalentes a 1 bilião de meticais (15,7 milhões de dólares) a 24 clientes no período imediatamente a seguir ao desastre.¹²⁹

Outro efeito provocado pelo Idai, segundo a OCHA (2019), com os deslocamentos e problemas de protecção, muitas crianças, idosos e pessoas com deficiência não conseguiram fugir para locais seguros e mais da metade das pessoas afectadas era composta por crianças. O ciclone

¹²⁸ The World Bank. (2019). Mozambique: Cyclone Idai & Kenneth Emergency Recovery and Resilience Project (P171040). p. 10, in <https://documents1.worldbank.org/curated/en/727131568020768626/pdf/Project-Information-Document-Mozambique-Cyclone-Idai-Kenneth-Emergency-Recovery-and-Resilience-Project-P171040.pdf>, acedido no dia 25.12.2022

¹²⁹ Ibidem. p. 10

agravou significativamente os riscos de protecção, incluindo violência sexual e de género, perda de documentação pessoal e questões relacionadas a direitos de propriedade e terra.¹³⁰

O ciclone tropical Idai também influenciou para que alguns grupos tais como mulheres e raparigas estivessem em situação de vulnerabilidade. Por conta disso sofreram abusos e explorações sexuais, pois devido a necessidade de ter alimentos, elas foram exploradas.

Este dado é trazido pela Human Rights Watch (2019) que sugeriu às autoridades para investigarem os alegados casos de exploração sexual de vítimas do Ciclone Idai por oficiais locais, e mover as devidas acções judiciais contra os mesmos.¹³¹

A título de exemplo, segundo Human Rights Watch (2019) a líder de uma comunidade local em Tica, distrito de Nhamatanda, explicou que em alguns casos quando o acesso por estrada é impossível, os líderes comunitários eram responsáveis pelo armazenamento dos alimentos e sua posterior distribuição semanal às famílias. Segundo suas declarações “como a comida não é suficiente para todos”, alguns dos líderes locais tiravam proveito extorquindo as pessoas em troca de incluírem os seus nomes nas listas de distribuição.¹³²

Ainda segundo a Human Rights Watch (2019), uma trabalhadora de ajuda humanitária afirmou que com frequência as listas de distribuição só incluíam os nomes das cabeças de família do sexo masculino e excluía as famílias encabeçadas por mulheres. “Em algumas aldeias, há mulheres e crianças que não veem comida há semanas”, e que “Estão dispostas a fazer o que quer que seja por comida, incluindo dormir com os homens encarregues da distribuição de alimentos.”¹³³

Uma mulher entrevistada pela Human Rights Watch contou que quando a distribuição de alimentos começou na vila de Mbimbir, distrito de Nhamatanda, um homem conhecido localmente como sendo secretário da Frelimo encarregue de supervisionar a lista de distribuição, informou que o nome dela não estava na lista. Disse-lhe para ir à casa e ficar à sua espera, que ele iria ter com ela mais tarde “para a ajudar, se ela o ajudasse também”. Segundo o relato, o homem apareceu à noite com um saco de arroz, um saco de farinha de milho e um quilo de feijão. “Quando

¹³⁰ OCHA. (2019). Humanitarian Response Plan. p. 5, in https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ROSEA_20190525_MozambiqueFlashAppeal.pdf, acedido no dia 25.05.2022

¹³¹ Human Rights Watch (2019) Moçambique: Vítimas do Ciclone Forçadas a Trocar Sexo por Comida: Líderes das Comunidades Exploram Mulheres Vulneráveis. in <https://www.hrw.org/pt/news/2019/04/25/329560>, acedido no dia 25.03.2024

¹³² Ibidem

¹³³ Ibidem

ele chegou, pousou os sacos no chão e começou a tocar naquilo [pénis] e a dizer que estava na hora de lhe agradecer. Mandeí os meus filhos para casa da minha amiga. E quando eles saíram, dormi com ele”.¹³⁴

Uma outra mulher, também segundo a Human Rights Watch (2019) informou que o único nome da família na lista era o do seu pai e que a comida atribuída não era suficiente para alimentar a família composta por 17 membros. Foi então que ela falou com um líder comunitário, que se ofereceu para ajudar. Segundo ela: “Ele disse que me podia ajudar se eu tratasse bem dele”. “Combinámos uma altura para nos encontrarmos e fazer aquilo [ter relações sexuais]. Quando acabámos, ele só me deu um quilo de feijão. Quando reclamei, ele disse-me: “Amanhã há mais.”¹³⁵

Portanto, uma vez que havia muitos casos, a Human Rights Watch (2019) sugeriu o governo para adoptar com a devida urgência, medidas para prevenir a exploração sexual e o abuso das vítimas do ciclone e criar um ambiente no qual as mulheres pudessem fazer-se ouvir e denunciar os abusos.¹³⁶

É muito frequente nas emergências, grupos como mulheres e raparigas sofrerem de abusos e exploração sexual, uma que elas sentem sem opções. É necessário nestas situações o governo trabalhar com os parceiros para evitar que estas situações aconteçam e no caso de acontecerem, haver o devido acompanhamento para responsabilização.

3.2 Impacto do ponto de vista institucional

Segundo a Lei n.º 10/2020 de 24 de Agosto, referente a Gestão e Redução do Risco de Desastres, 24 de Agosto, o sistema de gestão e redução do risco de desastres em Moçambique compreende os órgãos de nível central e de nível local¹³⁷. Fazem parte dos órgãos de nível central os seguintes:

- O Governo;
- A Entidade Coordenadora da Gestão e Redução do Risco de Desastres;
- Conselho Técnico de Gestão e Redução do Risco de Desastres.

No caso dos órgãos de nível local estes compreendem:

¹³⁴ Comunidades Exploram Mulheres Vulneráveis. in <https://www.hrw.org/pt/news/2019/04/25/329560>, acedido no dia 25.03.2024

¹³⁵ Ibidem

¹³⁶ Ibidem

¹³⁷ Vide Lei n.º 10/2020 de 24 de Agosto

- O Centro Operativo de Emergência do nível provincial;
- A Entidade Coordenadora da Gestão e Redução do Risco de Desastres;
- O Conselho Técnico Provincial de Gestão e Redução do Risco de Desastres;
- O Centro Operativo de Emergência do nível distrital;
- O Conselho Técnico Distrital de Gestão e Redução do Risco de Desastres.

Até a altura do ciclone Idai, da parte do governo a entidade encarregue denominava-se Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC). Segundo o Decreto n.º 38/99 que cria INGC, esta caracterizava-se como uma instituição pública, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e com o objectivo a dirigir e a coordenar a gestão de calamidades, em acções de prevenção e socorro às vítimas e áreas de risco ou afectadas pelas calamidades¹³⁸. Já no Decreto n.º 52/2007 de 27 de Novembro, que aprova o Estatuto Orgânico do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades, é descrita como uma instituição vocacionada a prevenção e mitigação de calamidades naturais¹³⁹. Este decreto é mais específico na medida em que limita a actuação apenas em casos de eventos provocados pela natureza.

Dada a magnitude do impacto provocado pelo ciclone tropical Idai, a coordenação das operações foi liderada pelo então Ministro da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural, Celso Correia, membro do Conselho de Ministros. Importa referir que até aquela altura o INGC estava sob a tutela do Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP).

Um tempo após o ciclone tropical Idai, houve algumas reformas na gestão de desastres, entre elas, com o decreto Decreto Presidencial n.º 41/2020 de 28 de Dezembro o Presidente da República decretou que a Entidade Coordenadora de Gestão e Redução do Risco de Desastres em Moçambique é o Instituto Nacional de Gestão e Redução do Risco de Desastres, abreviadamente designada por INGD¹⁴⁰. Com este decreto foi revogado o Decreto n.º 38/99, de 10 de Junho, que cria o INGC. Assim os recursos humanos, materiais e financeiros do INGC transitaram para o INGD.

Segundo o decreto acima, o INGD tem como atribuições, as seguintes:

- Coordenar as acções de prevenção, mitigação, prontidão e resposta a desastres;
- Coordenar a gestão e resposta às emergências;

¹³⁸ Vide Decreto n.º 38/99 de 10 de Junho

¹³⁹ Vide Decreto n.º 52/2007 de 27 de Novembro

¹⁴⁰ Vide Decreto Presidencial n.º 41/2020 de 28 de Dezembro

- Coordenar o desenvolvimento das zonas áridas e semiáridas;
- Coordenar a reconstrução pós desastres;
- Coordenar a Unidade Nacional de Protecção Civil;
- Coordenar o processo de prevenção, mitigação, prontidão e resposta aos fenómenos de riscos e ameaças;
- Fortalecer programas de resiliência e gestão do risco de desastres.

Com esta reforma novos termos surgem tornando o seu âmbito mais abrangente, passando a lidar não só com calamidades naturais, mas também com desastres como um todo. A entidade anterior nos seus objectivos olhava mais com calamidades conforme indicado pelo decreto de sua criação, com 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.

Outra diferença tem haver com a própria estrutura, segundo Decreto no 52/2007 de 27 de Novembro o INGC contava com a uma estrutura, composta por: Direcção-Geral; Direcção de Prevenção e Mitigação (DPM); Direcção de Desenvolvimento das Zonas Áridas e Semiáridas (DARIDAS); Direcção de Administração e Recursos Humanos (DARH); Gabinete de Coordenação (GC); Centro Nacional Operativo de Emergência (CENOE); Gabinete de Coordenação e o Centro Nacional Operativo de Emergência (CENOE) são dirigidos por Directores Nacionais. E a estrutura local integrava as seguintes unidades orgânicas: representações Operacionais Regionais; Delegações Provinciais; e Centros Distritais de Recursos e de Uso Múltiplo (CERUM's).¹⁴¹

Por sua vez, o INGD tem uma estrutura mais robusta, visto que segundo o Decreto Presidencial n.º 41/2020 de 28 de Dezembro, a estrutura é composta pelos seguintes órgãos sociais: Conselho Consultivo, Conselho Fiscal, Conselho Técnico de Gestão e Redução do Risco de Desastres; e Conselho Técnico¹⁴². Segundo o Resolução n.º 3/2021: Aprova o Estatuto Orgânico do Instituto Nacional de Gestão e Redução do Risco de Desastres, a sua estrutura inclui: Divisão de Prevenção e Mitigação; Divisão de Desenvolvimento das Zonas Áridas e Semiáridas; Divisão de Coordenação da Reconstrução Pós-Desastres; Divisão de Planificação e Cooperação; Divisão de Administração e Finanças; Centro Nacional Operativo de Emergência; Unidade Nacional de

¹⁴¹ Vide Decreto n.º 52/2007 de 27 de Novembro

¹⁴² Vide Decreto Presidencial n.º 41/2020 de 28 de Dezembro

Protecção Civil; Unidade de Gestão do Fundo de Gestão e Redução do Risco de Desastres; O Gabinete de Auditoria e Controlo Interno; o Gabinete de Comunicação e Imagem; o Gabinete de Salvaguardas Sociais e Ambientais; Departamento de Recursos Humanos; e o Departamento de Aquisições.¹⁴³

Outra diferença de relevo também se pode notar, é facto de a entidade anterior ter estado sob a tutela do ministério que superintende pela área de administração estatal, enquanto a actual está sob a tutela do Conselho de Ministros. Pode ter sido um dos resultados da experiência na coordenação do ciclone tropical Idai, onde tivemos o conselho de ministros directamente envolvido na coordenação.

Outro aspecto que se pode notar é introdução de termos novos, é o caso dos aspectos ligados às mudanças climáticas e da resiliência, uma vez que o INGD deve assegurar o fortalecimento da resiliência humana e infraestrutural aos eventos extremos.

3.3 Coordenação da resposta ao ciclone Idai

Ripoll & Jones (2019) classificam o ciclone tropical Idai como um dos piores ciclones tropicais registados a afectar o continente africano, causando imensos danos não só em Moçambique, bem como no Zimbabwe e no Malawi.¹⁴⁴ Ainda segundo os autores, com 10 *clusters* humanitários do IASC, a presença operacional de organizações (agências da ONU, ONGs internacionais e nacionais) aumentou de 20 para 188, tendo estas prestado assistência humanitária nas seguintes áreas: saúde, WASH, protecção, abrigo, segurança alimentar, educação, logística, coordenação e gerenciamento de acampamentos, nutrição e telecomunicações.¹⁴⁵

Neste sentido, segundo IAHE (2020) o Governo de Moçambique declarou estado nacional de emergência no dia 19 de Março de 2019 e emitiu um pedido de assistência internacional. Posteriormente, o Inter-Agency Standing Committee (IASC) desencadeou uma activação de expansão no dia 22 de Março de 2019, que terminou no dia 30 de Junho do mesmo ano.¹⁴⁶

¹⁴³ Vide Resolução n.º 3/2021 de 15 de Janeiro

¹⁴⁴ RIPOLL, Santiago, JONES, Theresa (2019). The context of Sofala and Manica in relation to cyclone Idai response in Mozambique. p. 2, in <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/14618>, acedido no dia 17.09.2022

¹⁴⁵ Ibidem. p. 2

¹⁴⁶ IAHE. (2020). Avaliação Humanitária Inter-Agências da resposta ao ciclone Idai em Moçambique. IAHE. p. 2, in <https://reliefweb.int/attachments/c782bd08-173d-3c14-9062-c15559b7a431/IAHE%20Mozambique%20Executive%20Summary%20%28Portuguese%29.pdf>, acedido no dia 04.09.2022

Ressalta ainda o IAHE (2020), que a Equipa Humanitária do País apoiou o então Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) em seu papel como entidade executiva do governo responsável pela coordenação da resposta a desastres e redução do risco de desastres.¹⁴⁷

Segundo Lough, Nassivila e Meral (2020), o INGC despendeu esforços substanciais tanto na prestação de ajuda como na busca e salvamento, bem como no estabelecimento de aspectos significativos de resposta, tais como a definição do calendário e das condições para o reassentamento de deslocados, e a proibição do uso de programas de transferência de dinheiro.¹⁴⁸

Entretanto, ainda conforme descrito pelos autores, os recursos e a capacidade do então INGC foram severamente pressionados, o que significa que partes substanciais da resposta foram delegadas aos parceiros.¹⁴⁹

No caso dos parceiros, segundo OCHA (2019) a Equipa Humanitária do País foi composta por agências da ONU, ONGs internacionais, Cruz Vermelha e representantes de doadores, apoiado operacionalmente por um Grupo de Coordenação Inter-Cluster (ICCG) estabelecido em Maputo e Beira. Vale mencionar que arranjos de coordenação decorreram nacionalmente em Maputo e através dos três polos de coordenação activados pelo Governo provincialmente na Beira (Sofala), Chimoio (Manica) e Quelimane (Zambézia). Ainda segundo os autores, no caso específico da Beira, os parceiros humanitários foram convidados a participar nas reuniões de emergência do Governo regional e do INGC realizadas três vezes por semana para coordenar as actividades do processo de reassentamento.¹⁵⁰

De acordo Lough, Nassivila e Meral (2019), embora os actores humanitários internacionais já estivessem activos em outras partes do país antes do início do ciclone Idai, a presença

¹⁴⁷ IAHE. (2020). Avaliação Humanitária Inter-Agências da resposta ao ciclone Idai em Moçambique. IAHE. p. 2, in <https://reliefweb.int/attachments/c782bd08-173d-3c14-9062-c15559b7a431/IAHE%20Mozambique%20Executive%20Summary%20%28Portuguese%29.pdf> , acessado no dia 04.09.2022

¹⁴⁸ LOUGH, Oliver, NASSIVILA, Santos Alfredo, MERAL, Amanda Gray (2020). Abordagens colectivas à comunicação e envolvimento da comunidade na resposta ao Ciclone Idai de Moçambique. p. 11, in https://cdn.odi.org/media/documents/Abordagens_collectivas_%C3%A0_comunica%C3%A7%C3%A3o_e_envolvimento_da_comunidade_na_resposta_a_rhyIE8l.pdf , acessado no dia 12.11.20

¹⁴⁹ Ibidem. p. 13

¹⁵⁰ OCHA. (2019). MOZAMBIQUE: Cyclone Idai & Floods Situation Report No. 22. p. 7, in https://reliefweb.int/attachments/085cbb45-3e98-3b6f-b243-bed26fe50f1c/ROSEA_20190520_Mozambique_SitRep%2022_as%20of%2020%20May_for%20upload.pdf , acessado no dia 22.06.2022

humanitária nas zonas afectadas era limitada. Além disso, não havia uma presença permanente da OCHA e nem do sistema global de grupo em Moçambique.¹⁵¹

Por sua vez, conforme Lough, Nassivila e Meral (2020) a componente internacional da resposta começou a diminuir pouco depois, tendo expansão vertical do IASC expirado no fim do mês de Junho de 2019, e consequentemente o pessoal de emergência da OCHA e outras agências reduziu, embora muitas das aglomerações tenham permanecido activas.¹⁵²

Um trabalho interessante que vale a pena mencionar foi realizado pela IAHE. Segundo esta instituição, trata-se da Avaliação Humanitária Inter-Agências da resposta ao ciclone Idai em Moçambique cujo objectivo era apresentar uma avaliação independente da resposta humanitária colectiva às comunidades afectadas pelo ciclone Idai em Moçambique, para questionar até que ponto a resposta atendeu os objectivos do Plano de Resposta Humanitária (PRH) e outros planos e estratégias relevantes e como os mecanismos do Comité Permanente Inter-Agências (IASC) apoiaram a resposta.

Das principais conclusões apontadas pelo relatório destacam-se neste trabalho os seguintes¹⁵³:

- A parceria entre o INGC e as agências internacionais contribuíram para garantir que as necessidades humanitárias imediatas fossem antecipadas com precisão, uma vez que a assistência inicial fornecida foi oportuna, apesar dos atrasos devido às condições climáticas;
- A comunidade internacional respondeu com uma activação de expansão, essencial tendo salvado vidas e a mitigado o sofrimento de aproximadamente 1,85 milhão de pessoas;
- A resposta se beneficiou de uma parceria sólida entre as agências internacionais envolvidas e o Governo de Moçambique, no entanto, o engajamento entre o sistema humanitário internacional mais amplo e o sector privado poderia ter sido optimizado.¹⁵⁴

¹⁵¹ LOUGH, Oliver, NASSIVILA, Santos Alfredo, MERAL, Amanda Gray. (2020). Abordagens colectivas à comunicação e envolvimento da comunidade na resposta ao Ciclone Idai de Moçambique. p. 11, in https://cdn.odi.org/media/documents/Abordagens_colectivas_%C3%A0_comunica%C3%A7%C3%A3o_e_envolvimento_da_comunidade_na_resposta_a_rhyIE8l.pdf, acedido no dia 12.11.20

¹⁵²Ibidem. p. 12

¹⁵³ IAHE. (2020). Avaliação Humanitária Inter-Agências da resposta ao ciclone Idai em Moçambique. IAHE. p. 3-6, in <https://reliefweb.int/attachments/c782bd08-173d-3c14-9062-c15559b7a431/IAHE%20Mozambique%20Executive%20Summary%20%28Portuguese%29.pdf>, acedido no dia 04.09.2022

¹⁵⁴ Ibidem. p. 3-6,

No que concerne às principais recomendações da avaliação do IAHE (2019) destacam-se¹⁵⁵:

- A necessidade de melhorar a preparação, o aviso e as acções antecipadas, apoiando as instituições governamentais e OSCs para fortalecer as capacidades nos níveis nacional e comunitário;
- Desenvolver e implementar uma estratégia de engajamento e capacitação para as partes interessadas da sociedade civil, a fim de permitir que desempenhem um papel mais eficaz em eventos futuros;
- Melhorar o sistema de gestão de informação e comunicação para os dados de monitoria e avaliação, necessários para fornecer uma visão geral em tempo real das necessidades prioritárias das comunidades afectadas;
- Melhorar a coordenação e o envolvimento com o sector privado com a implantação oportuna de um coordenador do sector privado com experiência relevante em desastres em larga escala; etc.

Por sua vez, após analisar o impacto do ciclone Idai no Zimbabwe, Dube, Wedawatta e Ginige (2021), recomendam para que o governo, os seus parceiros e membros da comunidade, adotem o conceito de reconstrução melhor em seus programas de recuperação pós-desastre; a coesão da comunidade e do capital social na redução do risco de desastres não pode ser ignorada; a assistência humanitária às comunidades afectadas por desastres deve ter um foco específico em todos aqueles afectados; é preciso haver programas de treinamento contínuo para profissionais para o conhecimento e a conscientização sobre desastres; e as pesquisas futuras devem ser realizadas para entender como as decisões iniciais sobre a construção de volta influenciam a recuperação a longo prazo e o restabelecimento das comunidades afectadas.¹⁵⁶

Por seu turno, Mugabe, Gudo, Inlamea et. al (2021) afirmam que a crise humanitária oferece uma oportunidade para avaliar lacunas, discutir ideias e identificar acções que podem ser implementadas para criar ou melhorar a capacidade técnica e funcional da saúde pública em Moçambique. No entanto, tal facto dependerá de um forte compromisso político e de um esforço

¹⁵⁵ Ibidem. p. 7-8

¹⁵⁶ DUBE, Ernest, WEDAWATTA, Gayan & GINIGE, Kanchana (2021). Building-Back-Better in Post-Disaster Recovery: Lessons Learnt from Cyclone Idai-Induced Floods in Zimbabwe. *International Journal of Disaster Risk Science*, 12(5), 700–712. p. 710, in <https://doi.org/10.1007/s13753-021-00373-3> , acedido no dia 05.07.2022

conjunto dos diferentes actores envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas e na ampliação da participação de organizações sem fins lucrativos e não governamentais. Além disso, Moçambique pode ser visto, como o que os autores chamaram de “canário na mina de carvão”, anunciando ao mundo os efeitos sinérgicos de uma série de desastres naturais e antropogénicos que ocorrem simultaneamente, acrescentam os autores.¹⁵⁷

Portanto, algumas fontes indicam que o ciclone Idai foi um dos mais devastadores em Moçambique e outros vão mais longe, afirmando que foi um dos mais severos ao nível de África. Tal classificação expressa o quão impactante foram os seus efeitos no país. Conforme indicado, algumas avaliações houveram resultados positivos na resposta da parte do governo e dos outros dos actores que estiveram envolvidos. Neste sentido, na parte a seguir serão analisados os factores que contribuíram para a qualidade na assistência.

¹⁵⁷ MUGABE, Vanio A, GUDO, Eduardo Samu, INLAMEA, Osvaldo F. et. al (2021). Natural disasters, population displacement and health emergencies: Multiple public health threats in Mozambique. *BMJ Global Health*, 6(9), e006778. p. 9, in <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2021-006778>, acedido no dia 17.09.2022

4. RESULTADOS DA PESQUISA

O presente trabalho tinha como propósito final, analisar os factores que contribuíram para a qualidade da resposta aos efeitos do ciclone tropical Idai na província de Sofala. Assim, na presente secção serão apresentados os resultados da pesquisa, derivantes das entrevistas realizadas às 06 instituições que participaram do estudo, a saber: Cruz Vermelha de Moçambique; Direcção Provincial de Saúde de Sofala (DPS Sofala); Direcção Provincial de Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos de Sofala (DPOPHRH Sofala); Instituto Nacional de Gestão de Risco de Desastres (INGD); International Committee of the Red Cross (ICRC); e Plan International.

4.1 Até que ponto a assistência humanitária foi de boa qualidade

Em jeito de introdução questionou-se o que os entrevistados pensam acerca da qualidade da resposta a emergência provocada pelo ciclone Idai na província de Sofala. Essa questão tinha como propósito, perceber até que ponto os respondentes consideravam que a resposta dada ao ciclone tropical Idai foi de boa ou má qualidade.

Das interações havidas, os respondentes, foram unânimes ao afirmar que a resposta foi de boa qualidade, concordaram também que foi desafiador uma vez que a província não estava preparada para dar resposta à ao ciclone. Entretanto, os vários entrevistados realçaram várias limitações na resposta ao ciclone, enfatizando pontos diferentes a este respeito. Por exemplo, segundo o **INGD**: “A qualidade da resposta foi boa e desafiadora atendendo a magnitude do evento, a união dos sectores mais os parceiros, ajuda internacional e nacional. Houve muita qualidade, pois ao nível de coordenação desdobrou-se muito, para além da coordenação do INGD houve envolvimento do conselho de ministros, envolvimento superiores.”

A DPS Sofala declarou que “A província foi informada que haveria ciclone, mas por falta de experiência ninguém sabia como seria. As autoridades não evacuaram. Tudo foi feito depois que o ciclone iniciou (...). “Recebemos alguns voluntários da África do Sul, mas pensávamos que fosse uma coisa normal. Estávamos todos despreparados... as populações foram fugindo no momento do ciclone.”

Por sua vez, segundo a **Cruz Vermelha de Moçambique**: “Há que considerar duas componentes antecedentes: a preparação e o sistema de meteorologia, por um lado, e o aviso prévio realizado pelas equipas multissetoriais coordenadas pelo governo”, por outro. Segundo o mesmo entrevistado: “Os membros da comunidade não assumiam o problema como hoje, parte da

comunidade pensava serem ventos leves. O governo fez aviso prévio em coordenação com vários actores, mas houve a componente das pessoas não assumirem. Quanto a resposta, a parte da gestão do Governo foi bem gerida. O Presidente da República esteve presente, e deixou o conselho de Ministros para realizar a coordenação. A parte política do evento foi muito bem feita. Portanto, a qualidade da resposta foi boa, foi desafiadora atendendo a magnitude do evento, a união dos sectores, o apoio dos parceiros, ajuda internacional e nacional.”

Estas três testemunhas destacam elementos em parte diferentes acerca da experiência havida: se o primeiro enfatiza mais a boa coordenação entre as instituições, o segundo enfatiza mais as limitações das autoridades, o segundo identifica na postura das populações o obstáculo maior para uma evacuação rápida e eficaz, sublinhando o bom trabalho da parte política e dos parceiros nacionais e internacionais.

4.2 Factores que contribuíram para a boa qualidade da resposta ao ciclone Idai

A segunda questão colocada dizia respeito aos factores que contribuíram para a qualidade da resposta ao ciclone Idai.

Um elemento muito significativo foi identificado na eficácia da coordenação. A este propósito, a **Plan International** declarou que: “O estabelecimento de um centro operativo no aeroporto da Beira onde todos estavam baseados numa primeira fase, permitia que houvesse uma coordenação mais estreita com vários actores dependendo do sector de intervenção.” Ainda relativamente a coordenação, conforme indicou a **DPS Sofala**: “Realizávamos encontros diários onde se delineava actividades a serem cumpridas. Havia também encontro ao nível do governo e com o espaço aéreo aberto a resposta era coordenada pela equipa do Ministério.”

Com estes dois depoimentos, os entrevistados ressaltaram a importância da coordenação entre os actores envolvidos na resposta humanitária, como sendo um factor preponderante na resposta. Isto porque permitia também uma melhor planificação das actividades e delineamento do papel ou das tarefas de cada interveniente na resposta ao ciclone tropical Idai.

O sistema de agrupamento *Cluster* também teve a atenção dos entrevistados. Eles declararam que o agrupamento por meio de cluster foi um factor preponderante na resposta, pois segundo a **Plan International**: “Moçambique já tinha um certo tipo de estrutura, porque já estava organizada através do sistema de cluster”. Confirmando aquela afirmação, um dos respondentes afirmou que: “... olhando sua área de intervenção, a ONG ia estar na mesa das organizações que

trabalhavam no seu respectivo sector. Isso permitia maior integração e minimização de riscos de duplicação; e em termos de arquitectura o ambiente foi condutivo, permitindo deste modo para haver uma melhor resposta.”

Porém, a presença dos governantes ao mais alto nível, foi também apontada como um elemento que contribuiu para uma resposta de boa qualidade, uma vez que facilitou, segundo os intervenientes, o processo de tomada de decisão. Conforme a **Plan International**: “O que apreciei foi o facto de alguns membros do Conselho de Ministros estarem no terreno para conduzir a resposta, facilitando as tomadas de decisão. Estando presente um representante do governo de alto nível, este pode fazer uma chamada directamente para o Presidente da República, havendo assim uma rápida tomada de decisão, ao invés do conselho técnico do INGD que tem de recorrer a várias camadas. Não pode haver muitas camadas de decisão na emergência.”

Ainda sobre a relevância da presença dos dirigentes políticos, no caso específico referindo-se a presença do Presidente da República, a **DPOPHRH** frisou que: “Foi fundamental porque houve acções energéticas no que concerne à reposição da corrente eléctrica. A própria logística da retirada das populações deu mais dinâmica. Foi bom porque sem eles não teríamos energia...”

Acerca da capacidade operacional no local, o facto de ter um escritório na cidade da Beira contribuiu bastante para qualidade na resposta, porque segundo a declaração da **ICRC**: “A Capacidade operacional no lugar para fazer a resposta rápida, estar preparado regionalmente, a capacidade logística de enviar a ajuda, permitiu o envio da ajuda nas áreas afectadas.”

E no caso específico do sector de saúde, a **DPS Sofala** afirmou que: “Na área de saúde foi a prontidão para ter centros de acomodação, reassentamento, conseguimos colocar a equipa de saúde para cuidar das pessoas.”

O aspecto do Humanismo foi um elemento preponderante, pois segundo apontado pela **DPOPHRH**: “O que aconteceu em Búzi, Nhamatanda, Chema, a população estava em caos, o governo não tinha como não mobilizar apoio. Qualquer um sentia-se na condição de apoiar o outro, foi o humanismo. O grupo da África do Sul salvou pessoas nas águas; o governo central e provincial; o próprio papel do COE.”

A componente da disseminação da informação na média também representou um elemento considerado ao longo da entrevista. Conforme a **Plan International**: “O esforço que houve em termos de disseminação sobre a magnitude do ciclone, despertou o interesse de muitas

organizações internacionais, filantrópicas para dar assistência humanitária ao país. Houve equipas militares, tropas brasileiras, sul-africanas que auxiliaram na busca e salvamento das vítimas”.

Outro factor preponderante, foi o apoio fornecido por agências internacionais assim como locais. Conforme descrito pela **Cruz Vermelha de Moçambique**: “O apoio de organizações humanitárias de grande calibre tais como o UNICEF, PMA, FAO que contribuíram em grande escala na resposta ao ciclone Idai assim com os actores locais, por exemplo, a Cruz Vermelha de Moçambique que deu o seu máximo e outros actores”.

4.3 Constrangimentos verificados durante a assistência humanitária em Sofala

Uma importante questão colocada dizia respeito aos possíveis constrangimentos na assistência humanitária às vítimas do Ciclone Idai em Sofala.

Entre os principais constrangimentos o **INGD** destacou: “A danificação das vias de acesso para além de que o nível das inundações estava alto”. E como resultado, segundo declarações do **CICV**: “... influenciou negativamente na logística de envio de artigos de ajuda para os beneficiários, houve vários camiões parados. Além disso, os recursos humanos e financeiros eram limitados, a compra de artigos de ajuda levou-se um certo tempo para fazer chegar ao destino.” Por seu turno, a **DPS Sofala** declarou que: “Não conseguíamos ir a sítios mais longínquos devido à queda de árvores e devido à cheia que impossibilitou assistência a algumas famílias isoladas.”

No caso do sector da saúde a **DPS Sofala** declarou que: “os insumos para a resposta em emergência foram afectados, assim como os medicamentos ficaram danificados, as unidades sanitárias destruídas, não tínhamos insumos; tivemos muitos medicamentos e produtos danificados. Não estávamos preparados para emergência daquela dimensão, não tinha aspectos logísticos garantidos, também afectou outros distritos, alguns sítios eram intransitáveis, não havia barcos, helicóptero; foi uma aprendizagem”. Ainda segundo o **DPS Sofala**: “... não tínhamos energia, acesso à água, bombas de combustível não funcionava; e havia questões de gestão financeira, ficamos muito tempo sem o SISTAFE funcionar”.

Por seu turno, a **Plan International** declarou que: “Algumas zonas não estavam facilmente acessíveis porque as estradas estavam danificadas, o que impossibilitou as equipas de salvação de atravessar para dar assistência às vítimas”.

Para além dos aspectos mencionados acima, a **Cruz Vermelha de Moçambique** mencionou que: “O sistema de comunicação ficou barrado, era difícil fornecer informação na

cidade Beira para fornecer informação para apoio; os locais de abrigo provisório ficaram escassos, uma vez que os hospitais e escolas eram poucas; e as tentativas de pessoas de querer tirar proveito distribuição dos itens de ajuda”. Ainda segundo o mesmo entrevistado: “... havia famílias que não beneficiaram de ajuda porque havia evidência de pessoas quererem receber de forma duplicada ou triplicada, o que prejudicava outras famílias que poderiam ter recebido mais. Numa fila, o chefe do agregado podia deixar uma ou duas pessoas a mais para receberem os itens de ajuda”.

É muito frequente nestas situações haver pessoas que tentam tirar proveito para se beneficiarem. E se as instituições que estiverem por frente da distribuição dos itens de ajudam não estiverem atentas, algumas famílias poderão sentir-se mais frustradas ainda, pois para além da perda dos seus bens, passarão por mais uma frustração que é não conseguirem ter ajuda de que tanto necessitam. Portanto, é importante haver um sistema transparente e adequado para distribuição e controle de quem recebeu os itens de ajuda e uma das formas é envolver as comunidades afectadas.

Segundo a **DPOPHRH Sofala**: “O Ciclone Idai não poupou ninguém, o apoio foi direccionado às pessoas mais vulneráveis e pouco se olhou para as pessoas vivendo na zona de cimento. Nas zonas de cimento havia pessoas passando fome, mas não tiveram ajuda”. Ainda segundo este entrevistado “... se formos a fazer uma ronda pelas zonas de cimento, encontraremos casas que sofreram impactos do Ciclone Idai. Portanto, há um grupo excluído, os moradores do cimento...”

Este depoimento demonstra que não só as comunidades mais pobres foram afectadas, mas sim todos, sendo que a ajuda também deveria ou deve ser para todos, tendo em conta o princípio de prioridade. E para tal é importante, mais uma vez, reunir-se com as vítimas do evento, para determinar as suas necessidades em termos de ajuda. Porque pode ser que alguns precisam mais de alimentação, enquanto outros precisam de material de construção para darem continuidade com as suas vidas.

Ademais, o depoimento deixa claro que ninguém foi poupado independente da posição que ocupa, portanto, inclusive os agentes que trabalham em algumas organizações de ajuda humanitária, podem ter sido afectados, como o caso do sector de saúde, trabalhadores do sector de estradas, sector de águas, entre outros. Estas pessoas também precisam beneficiar de ajuda para recuperarem a sua dignidade e quiçá estarem motivadas para auxiliar os outros.

4.4 Acções tomadas pelos respondentes para ultrapassar os constrangimentos

Quis se perceber também quais as acções tomadas pelos respondentes para ultrapassar os constrangimentos.

Entre as acções apontadas, o **INGD**, declarou que: “A deslocação de técnicos superiores ajudou muito na componente da resposta humanitária”. O **ICRC** afirmou: “numa área em que houve corte de energia eléctrica, era necessário um gerador, que foi por nós providenciado; foram disponibilizados caixas de equipamentos e medicamentos. A província tinha dificuldade com meios de transporte para carregar os insumos, tiveram apoio de helicópteros de Angola e África do Sul que auxiliaram no transporte; onde era possível ir de viatura conseguiram levar os medicamentos”.

Por sua vez, a **DPS Sofala** afirmou que: “Ao nível do país não tínhamos ideias da dimensão de um ciclone, para alguns países já tinham experiência. Para nós, foi como se fosse uma bomba atômica. Não tínhamos experiência, se tivéssemos já teríamos nos prevenido. Tivemos que gradualmente contornar com apoio dos parceiros em termos materiais, em termos de viaturas, meios aéreos, barcos, lanchas, o que facilitou a retirada de medicamentos”. Ainda segundo o mesmo entrevistado: “Tivemos de repor tudo desde instrumentos de registos e equipamentos. Os parceiros ajudaram a fazer essa reposição destes materiais. A solução que tivemos foi abraçar os que podiam dar apoio.”

Além dos mais, ainda segundo o mesmo entrevistado: “No meio dos *clusters*, a planificação foi importante, assim como o mapeamento e reconhecimento feito pelos helicópteros auxiliou na recolha de informação; houve muita gente em cima das árvores por muito tempo; as pessoas eram resgatadas em Búzi e o ponto de chegada era a Praia Nova onde haviam ambulâncias para receber as pessoas para serem levadas ao hospital central; e no aeroporto havia uma equipa de primeiros socorros que fazia triagem, portanto foi uma acção coordenada”.

De acordo com um a **Plan International**: “Houve um momento em que o ambiente da resposta estava cheio de expatriados e tais pessoas são onerosas em termos de garantia de sua estadia no país. Depois dependemos da capacidade interna, uma vez que os internacionais ficaram pouco tempo e depois que estes foram houve mais profissionais locais o que é bom porque conhecem o contexto, para além de que é fácil comunicar com as comunidades devido à língua”.

A existência dos expatriados naquele contexto deve estar relacionada com o facto o país contou com apoio de diversos países, que enviaram seus especialistas ou voluntários para apoiar.

Também tem as organizações internacionais e ONGS, muita delas tem uma mistura de nacionalidades no seu quadro de pessoal, e estes estiveram envolvidos directa e ou indirectamente nas actividades de apoio.

Vale também mencionar que algumas vezes pode ser exigência do Doador de ter no projecto um Especialista do seu próprio país. No entanto, é de extrema importância que o pessoal ou equipa nacional esteja envolvido na resposta. Por um lado, para obter conhecimento, por outro lado, uma vez que conhecem a área, falam a língua e conhecem os usos e costumes, é uma mais-valia para a melhor implementação das actividades de resposta.

Conforme a **Plan International**, no caso das vias de acesso: “todas vias foram repostas, em algumas vias destruídas ainda tínhamos empreiteiros, reativamos eles... Foi assim por quase toda rede viária; facilitou na devolução das pessoas”.

Em consideração dos problemas com as vias de acesso, a solução para o escoamento das pessoas foi via barco que se levavam para áreas seguras. Nos casos em que não houvesse possibilidade de usar os barcos, as pessoas eram resgatadas por meios aéreos, neste caso, helicópteros. E na área do abastecimento de água, segundo o mesmo entrevistado: “O FIPAG teve que se desdobrar para abastecer as populações, distribuindo a água pelos bairros com recurso aos camiões-cisternas”.

4.6 Desafios relativos aos fundos

A questão dos desafios relativos aos fundos foi também considerada junto aos entrevistados; com efeito, ela é imprescindível para manter as operações de ajuda, portanto havia necessidade de perceber que barreiras os actores enfrentaram.

Os entrevistados confirmaram que foram enfrentadas dificuldades na obtenção de fundos; devido à magnitude do evento, foram realizadas outras acções para cobrir o défice do plano de contingência. Assim, foram activadas forças de nível nacional e judas internacionais. Conforme as palavras do ICRC: “Foi feito um apelo adicional para arrecadação de fundos específicos. Mostramos o impacto humano do ciclone na vida das pessoas; contamos histórias reais dando voz as pessoas; e colocamos as pessoas no centro da comunicação para arrecadação dos fundos, assim como para conscientização, respeitando a dignidade das pessoas”.

Por sua vez, a **DPS Sofala** afirmou que: “O maior desafio é que a província e parceiros não estavam preparados, tivemos de fazer solicitações e só tivemos depois de 3 a 4 semanas, mas

conseguimos superar porque alguns parceiros disponibilizaram ajuda. Se a província tivesse um fundo de emergência não precisaria esperar”.

Ainda segundo a **DPS Sofala**, outro constrangimento relacionado aos fundos foi o não funcionamento do SISTAFE. Conforme este respondente: “os orçamentos que tínhamos do Estado não eram possíveis de executar porque o SISTAFE não funcionava, tínhamos de trabalhar basicamente com apoio dos parceiros. Queríamos recursos, como combustível, mas não era fácil porque não havia muito combustível... os bancos comerciais não funcionavam. Ninguém tinha dinheiro! Dias depois um banco começou a funcionar, mas todos tínhamos dificuldades. Tínhamos dinheiro, mas como retirar era difícil. O apoio que queríamos era em termos de transporte, barcos, combustíveis, helicópteros”.

Um ponto que vale a pena a trazer, segundo a **Plan International**, é o facto de no mundo estarem a acontecer vários eventos e se a ajuda não for naquele momento se perde aquela janela. A título de exemplo, conforme ele: “Estamos a responder ao Freddy, mas, em contrapartida, houve o terremoto na Turquia. Havia muito dinheiro que se calhar era para Moçambique, mas foi canalizado para o terremoto. Nossas emergências competem com muitas outras emergências no mundo, reduzindo as capacidades dos parceiros na resposta. Nós moçambicanos devemos criar capacidade interna, criar resiliência nas nossas comunidades; enquanto não termos mecanismos adequados não será possível.”

Outro aspecto mencionado por um dos respondentes, no âmbito da angariação de fundos, mas na fase de recuperação, foi a realização da Conferência Internacional dos Doadores, realizada de 31 de Maio a 01 de Junho de 2019, onde a cidade da Beira recebeu quase todas instituições de Bretton Woods, parceiros de governo. O governo apresentou as necessidades pós-ciclones e cada um foi prometendo o que haveria de canalizar para Moçambique, porém segundo a **DPOPHRH Sofala**: “Os desembolsos estão sendo deficitários até hoje, por haver parceiros que ainda não desembolsaram os fundos, se desembolsaram 10%; tem bairros de reassentamentos que estão reféns desses desembolsos; há populações vivendo em tendas em Guara Guara. Tem o gabinete a funcionar em pleno, mas os parceiros que prometeram nem todos cumprem o que prometeram”.

Relativamente a esta declaração, o desembolso de fundos segue um processo administrativo e cada doador tem seus próprios procedimentos, uns podem ser mais flexíveis, outros não. Porém, é preciso notar que um pouco mais para o fim do ano 2019, o mundo ficou ameaçada pela COVID-19 que mais tarde se tornou uma pandemia global. Tal situação exigiu

que os governos tivessem de dar atenção aos seus respectivos povos, visto que pessoas perderam vidas, para além de que algumas economias ficaram afectadas, especialmente os países africanos que até tiveram dificuldades para ter acesso às vacinas. Portanto, foi uma pandemia global em que todos precisavam de atenção. A pandemia durou todo 2020, tendo reduzido em 2021.

Apesar disso, outros eventos vieram, pois como já havia sido mencionado acima, o norte do país vive um momento de instabilidade provocado pela violência armada. Este evento também tem merecido muita atenção dos doadores, que dão especial atenção a província de Cabo Delgado. E outros eventos globais conforme já havia sido mencionado, o terremoto na Turquia que localiza na Europa; e a juntar também o conflito armado entre a Rússia e a Ucrânia que também tem um impacto nas economias mundiais.

4.7 O que poderia ter sido feito de diferente ao longo da emergência

Em continuidade com a questão específica relativa aos constrangimentos, foi colocada a pergunta: o que poderia ter sido feito de forma diferente ao longo da emergência? O ICRC alegou ter havido o plano de contingência que atende a resposta, mas é preciso: “Diversificar o máximo possível as fontes de financiamento; vem tentando obter fundos de se dirigir a doadores privados individuais; propaganda nas redes sociais; se dirigir aos pequenos doadores individuais”.

No caso do sector da saúde a **DPS Sofala** declarou que: “Gostaria de ter tido as coisas prontas, por exemplo: na área de saúde da mulher e criança tem de ter kits emergência de resposta ao parto, mas só apareceram depois de um mês. O que fizemos foi tentar adquirir lâminas, lanternas locais para garantir assistência médica nas Unidades Sanitárias, ver espaços sobrados com cobertura, dada ausência de tendas; criamos o mínimo para assistência a mulher e criança.”

Outro aspecto mencionado pela **DPS Sofala** é que: “deveria se incluir orçamento para emergência e garantir insumos para casos de emergência; garantir kits descartáveis, insumos e fundo de emergência para garantir que logo que houver uma emergência tem de haver um fundo. Tem de garantir que os insumos estejam lá para responder à emergência”. Além disso, ainda segundo este entrevistado: “Cada parceiro humanitário tem de estar preparado e pronto com essencial para não pensar ainda em adquirir para não demorar. E se pudesse garantir insumos e material necessário e tivesse de garantir dar resposta imediatamente”.

Mais do que ter fundos disponíveis, é preciso haver mecanismos mais criativos e transparentes para executá-los, pois como se pode verificar num dos depoimentos, as instituições

do Estado não podiam fazer os uso do seu sistema de pagamentos, porque localmente havia sido afectado. Não foi possível fazer o pagamento, por exemplo, de combustíveis, pelo que tiveram de contar com ajuda dos parceiros. Portanto, em uma situação onde não é possível usar o SISTAFE, deve se refletir num caminho alternativo para permitir execução dos fundos de forma correcta e adequada.

No caso da **Cruz Vermelha de Moçambique**, afirmou que uma das coisas que mudaria seria: “aumentar o engajamento comunitário usando a estratégia de problema local, solução local. Nem que seja para prover recursos adicionais, aumentar o engajamento para se sentirem mais envolvidos no processo de planificação para valorizar os bens providos”. Tal opção seria porque ainda segundo o mesmo: “Pessoas tiravam bens para vender e tal venda não é para um bem social animador, as pessoas usavam para beber. É preciso atacar a consciência dos membros da comunidade e aumentar a técnica dos técnicos ao nível da comunidade para aprimorar as avaliações rápidas”.

Em alguns casos, certos beneficiários da ajuda, por algum motivo, podem achar que a ajuda é para ser sempre, isto é, por exemplo, o kit de alimentação durará e haverá sempre alguém que trará sem ele se esforçar. Assim sendo, é preciso demonstrar os benefícios que ajuda é temporária e criar condições para que eles voltem as suas vidas, claro com um certo tipo de ajuda para recuperarem a sua dignidade.

Conforme a **DPS Sofala**, após o Idai tem organizações que vieram e actuaram directamente. Algumas compraram tudo e fizeram directamente contrataram empreiteiro para reabilitar infraestruturas; outros canalizaram dinheiro e o governo contratou um empreiteiro. Portanto, todos foram mecanismos válidos, dependendo de como as ONGs funcionam. Ainda segundo as suas declarações: “O que importa é ver a infraestrutura e que seja resiliente; com o gabinete de reconstrução pós Idai os fundos foram canalizados e foram escolhendo as infraestruturas para intervencionar; GREPOC¹⁵⁸ olhava para todas as áreas. Se o dinheiro entra na nossa conta leva mais tempo; quando passa no Gabinete de Reconstrução, esse tem de levar os passos seguintes. Tem se dado sempre o grito pelo Governo, depende de quem tem. No tempo de

¹⁵⁸ Gabinete de Reconstrução Pós-Ciclone Idai: foi criado pelo governo de Moçambique para supervisionar a planificação, implementação, monitoria e avaliação, recuperação e reconstrução nas províncias afectadas pelos ciclones Idai e Kenneth.

IDAI Sofala tinha muito apoio; agora com Zambézia devido o Freddy, lançou-se um grito só poucos que deram apoio, muitos países estão em crise, países em guerra como Ucrânia e Rússia”.

4.8 Recomendações para situações futuras de assistência humanitária

No diz respeito às recomendações, o **ICRC** sugeriu que: “Além da avaliação de necessidades e planeamento, deve-se fazer uma resposta tendo a comunidade no centro, escutar o governo, os líderes comunitários e ter um diálogo com a comunidade, entender as principais necessidades e qual a resposta gostaria de ter. Deve-se também trabalhar na formação de comitês comunitários para fomentar o engajamento e representatividade no processo de tomada de decisão”.

Na mesma senda a **Cruz Vermelha de Moçambique**, justifica a necessidade de envolver a comunidade declarando porque: “... a primeira coisa que acontece nas casas quando vem o ciclone, caem chapas e paredes, árvores que tombam destroem casas e esta pessoa ficam sem energia, água, tecto e sem comida. Estamos perante a 4 ou 5 problemas, assim temos de aprender a envolver a pessoa para dizer o que é urgente para si. Muitos de nós olhamos muito para comida, água, não olhamos para o tecto”.

Por seu turno, a **DPOPHRH Sofala** afirmou que: “Há necessidade de o país criar condições para dar assistência as populações. E umas das formas que o governo pode adoptar, é a criação de um Fundo para garantir que no momento de emergência o governo esteja a melhores condições de fornecer ajuda humanitária”. Para complementar esta afirmação, a **Plan International** afirmou que: “Os eventos que acontecem em níveis globais, contribuem para a redução de fundos. Se acontecer algo na Ásia a atenção desviará, mesmo que o nível de dados seja maior, mas devido aos interesses podem desviar, nunca haverá tratamento igual. O governo tem de se reinventar para uma parte ser especial para desastres naturais; temos de nos blindar área de defesa; criar meios e recursos para salvaguardar”.

A Plan International sugere ainda: “As organizações internacionais devem ter fundos internos, fundos de contingência. No âmbito de observância dos padrões; algumas organizações têm fundos iniciais para responder antes de mobilizar recursos para responder a uma certa crise; Há necessidade de haver a resiliência da comunidade, assim como capacitar a comunidade para refazer a sua fonte de renda, pois no Idai um dos entrevistados afirmou que distribuiu enxadas e

sementes para algumas populações iniciarem as suas vidas; É preciso, por exemplo, assegurar a qualidade dos materiais usados nas infraestruturas das obras públicas”.

4.9 Boas práticas segundo os entrevistados

Houve também boas práticas aprendidas, como realçam os entrevistados. Segundo o **INGD**: “Em termos de conhecimento, a população local já tem o conhecimento sobre os riscos dos ciclones. Quando se diz que há um ciclone, a população já sabe que é um risco. A população já sabe que medidas devem tomar, por exemplo, os bancos e outras instituições fecharam as janelas; houve incremento do conhecimento de risco e aumento da capacidade de resposta local para fazer face aos eventos”.

Por sua vez, a **DPS Sofala** declarou: “Ficamos mais fortalecidos, mais prontos, por exemplo, houve a criação de equipa para atendimento à população, equipa integrada para dar assistência. É preciso ter insumos disponíveis, tendas, kits para garantir treinamento as mulheres e crianças. Agora a província já está pronta, já tem equipa, já sabem aonde vamos nos encontrar. Por exemplo, agora com o ciclone Freddy trabalhamos com os distritos e unidades sanitárias para garantir que os medicamentos e instrumentos estejam em lugar seguro, foi grande experiência”.

Outra lição apreendida foi a necessidade de haver melhor gestão, pois segundo afirmou a **DPS Sofala**: “A componente chave é a planificação; é preciso prever todos os cenários antes de acontecer o ciclone, melhor se preparar para apoiar; criar áreas para colocar a população; as equipas devem estar bem posicionadas e o resto é gerir; preparar os recursos, as actividades; recursos humanos financeiros e humanos, e materiais para realizar a emergência”. Ainda segundo este entrevistado: “Estão a mudar gradualmente e na planificação das próximas infraestruturas para serem mais resilientes, já sabemos que podemos construir uma unidade sanitária com betão, é preciso reforçar os vidros”.

Por seu turno, a **DPOPHRH Sofala** afirmou: “Já sabemos o que fazer quando há aviso de eclosão de um ciclone; no caso dos edifícios trabalhamos com a população no sentido das futuras obras que sejam resilientes as mudanças climáticas, coberturas de betão, estruturas que garantam resiliência ao impacto de um ciclone; o desenho da casa deve ser feito de modo que o ciclone não derrube; já preparamos as condições mínimas para dar resposta no início mesmo em termos de combustível, as ambulâncias ficam com tanques cheios. E em termos de medicamentos já se

conservam medicamentos em lugares adequados, a informação para sistema de saúde é mais bem conservada”.

Conforme a **Cruz Vermelha de Moçambique**, a primeira lição segundo suas declarações: “Todos precisamos nos preparar de forma individual, familiar, colectiva, na comunidade, no município, na província e na Nação; precisamos começar a preparar melhor a nossa comunidade para que cada um seja resiliente aos fenómenos; ter resiliência individual e colectiva, cada um deve ter metodologia para saber como lidar com eles. Por exemplo, passa o ciclone, depois cheias e depois doenças de origem hídrica, inundações destroem; cada um de nós deve saber viver e se prevenir atempadamente e seguir”.

Outra lição aprendida conforme o mesmo entrevistado é que: “A família e a comunidade têm de criar contingência para épocas chuvosas e nós os humanitários devemos criar contingência; temos de aprimorar os avisos prévios. O ciclone Freddy matou mais de 100 pessoas e em Malawi matou cerca de 700 pessoas, devemos analisar e perceber o que aconteceu; se os ciclones são mais severos na costa devido à adaptação que nos moçambicanos estamos a ganhar experiência, temos de reduzir no máximo e continuar mais resilientes”.

E por fim, o mesmo entrevistado apontou como lição apreendida a necessidade de usar as redes sociais como ferramenta para alerta as pessoas. Segundo a **Cruz Vermelha de Moçambique**: “Devemos publicar mensagens nos telefones, nas redes sociais, nos WhatsApp, Instagram. Temos de usar as tecnologias. Se passarmos a mensagem para essa criança, passará para a mensagem para o pai.”

Com essa declaração, sugere-se o aproveitamento das tecnologias, em especial as redes sociais, como um veículo para partilhar informações sobre eventos que necessitam de assistência humanitária. Através destes canais de comunicação a notícia voa rápido pelo mundo. Porém, é preciso ter uma responsabilidade com o que se partilha sob o risco de partilhar-se falsas informações, algo que é difícil de controlar, pois cada pessoa pode ter os seus interesses.

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

De modo geral, os respondentes foram unânimes em afirmar que a resposta humanitária no contexto do Ciclone Tropical Idai na província de Sofala foi de boa qualidade, embora eles tenham reconhecido que não esperavam um ciclone daquela magnitude. Limitações foram relatadas, desde a falta de uma planificação prévia, falta de uma previsão orçamental, até surpresa em tiver de lidar com uma situação meteorológica que, pelo contrário, fora prevista. Entretanto, conforme se pode verificar no referencial teórico, Ripoll e Jones (2019) classificam o ciclone tropical Idai como um dos piores ciclones tropicais registados a afectar o continente africano, pelo que, diante desta constatação, é possível afirmar que a resposta foi satisfatória, na situação trágica que se verificou.

O posicionamento dos autores acima, é confirmado pelo relatório de balanço da época chuvosa e ciclónica (Emergência) 2018/19, elaborado pelo INGD (s.d). Segundo o referido documento, constituiu o primeiro registo em Moçambique de um Ciclone de categoria 4, acompanhados de trovoadas severas, o que provocou danos humanos e destruição de várias infraestruturas sociais e económicas nas regiões afectadas.¹⁵⁹

Analisando o caso do ciclone tropical Idai, Matos e Ndapassoa (2020), concluem no seu estudo que o país não tinha capacidade para liderar a coordenação das operações de meios aéreos e aquáticos, porque não possui tecnologias adequadas, tal como ou outros países possuem. Segundo os autores, na havia garantias de que as aeronaves sobrevoassem apenas os locais afectados, porque Moçambique não dispunha radares de controle minucioso, de modo a garantir que estivessem empenhados em missões e assistência humanitária.¹⁶⁰

Porém, segundo IAHE (2020) a preparação feita em conjunto por parte das agências internacionais e o INGC influenciou para que as necessidades humanitárias fossem antecipadas precisamente. Além disso, a assistência humanitária foi oportuna embora tenha havido atrasos no alcance de algumas comunidades, isso por canto da falta de acesso a algumas áreas. Ainda segundo os autores, apesar dos aspectos como rotatividade, disponibilidades de fundos a capacidade de

¹⁵⁹ INGD. (s.d). Relatório Balaço da Época Chuvosa e Ciclónica (Emergência) 2018/19. p. 70

¹⁶⁰ MATOS, Pedro Andrade, NDAPASSOA, Anastasio Miguel (2020). O ciclone Idai e os desafios da ajuda humanitária em Moçambique. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 167-188, maio./ago. p. 182. in <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1819>, acedido no dia 08.08.2023

gestão de informação, a coordenação da resposta ao ciclone tropical Idai em Sofala foi de alta qualidade, devido a coordenação dos clusters.¹⁶¹

Ainda no que ao sistema de *cluster*, lembrando o posicionamento do Holmes (2007), o sistema de cluster eleva os padrões e garantir maior Previsibilidade, Responsabilidade e Parceria em todos os sectores.

A Coordenação feita por meio de clusters, conforme se pode verificar ao longo de revisão da literatura, permite o fornecimento de apoio por área de especialização, contribuindo deste modo para maior eficiência e eficácia na resposta à crise vivida num determinado momento e lugar. Para além de que se têm os diferentes actores a trabalharem em conjunto de forma organizada e coordenada na assistência humanitária. Tal circunstância foi confirmada por parte de todos os entrevistados, embora algum cluster tenha funcionado com maiores dificuldades, por exemplo, o relativo à assistência médica e medicamentosa.

Quanto à presença dos governantes ao mais alto nível, tem-se no estudo o entendimento de que foi preponderante, pois conforme já haviam sido reportados pelos entrevistados, contribuiu significativamente para o processo de tomada decisão. Quando há muitas camadas de decisão pode-se levar muito tempo e na assistência humanitária as acções são imediatas, pelo que o processo de tomada de decisão não pode ser alongado, porque há vidas que precisam ser salvas.

Além disso, como se pode verificar na revisão da literatura, o governo não pode ficar alheio à situação e esperar que outras entidades entrem em acção. É sua responsabilidade responder às crises humanitárias decorrentes no seu país, conforme apontam a Resolução nº 46/182 de (19 de dezembro de 1991) da Assembleia Geral da ONU, o Estado afectado, incluindo o Governo e suas instituições oficiais, é o principal responsável por iniciar, organizar, coordenar e implementar a assistência humanitária em seu território.¹⁶²

Assim, conforme os resultados da pesquisa, o estado moçambicano não ficou alheio a situação, tendo através do então INGC e outras organizações ao nível Central, Provincial e Local fornecido apoio às vítimas do Ciclone Tropical Idai. Os governantes, ao mais alto nível, estiveram presentes no terreno, transmitindo também uma sensação de preocupação e solidariedade para com

¹⁶¹ IAHE. (2020). Avaliação Humanitária Inter-Agências da resposta ao ciclone Idai em Moçambique. p.3. in <https://reliefweb.int/attachments/c782bd08-173d-3c14-9062-c15559b7a431/IAHE%20Mozambique%20Executive%20Summary%20%28Portuguese%29.pdf>, acessado no dia 04.09.2022

¹⁶² UNHCR. (2022). Cluster Approach (IASC), in <https://emergency.unhcr.org/entry/41813/cluster-approach-iasc> , acessado no dia 15.06.2022

as populações afectadas e para os outros actores humanitários. Portanto, a presença do Governo ao mais alto nível, dá uma maior dinâmica e flexibilidade nas operações, uma vez que estando no terreno tem uma melhor visibilidade da situação.

Para além da presença dos governantes, conforme o IAHE (2020) o envio do Coordenador Humanitário Adjunto (DHC), juntamente com o apoio do OCHA ao HCT, foi uma contribuição fundamental para a resposta, uma vez que permitiu uma melhor supervisão das operações baseadas em campo, assim garantiu uma forte parceria com o governo. Ainda segundo os autores, esta entidade foi um ponto focal adequado por meses, enquanto a equipa sénior do INGC estava sediada em campo, mas isso resultou em algumas lacunas de comunicação, uma vez que o HCT estava sediado em Maputo.¹⁶³

No que concerne à capacidade operacional no local, conforme o IFRC (s.d) os actores humanitários locais são os primeiros a responder quando ocorrem desastres e muitas vezes têm acesso a áreas que os actores internacionais não têm. A sua presença nas comunidades antes, durante e depois das crises significa que geralmente estão em melhor posição para vincular os esforços de resposta imediata à construção de resiliência, preparação e recuperação de longo prazo.¹⁶⁴

Conforme se pode notar nas entrevistas, instituições locais também responderam à situação, em especial as instituições públicas, como o caso do sector da saúde, representado pelos Serviços Provinciais da Saúde, a Direção Provincial da Saúde, o sector de infraestruturas através da Direção Provincial de Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos. Porém, no caso específico das Organizações Comunitárias de Base, segundo os textos encontrados, estas não tiveram um grande papel. Tal situação é confirmada pela avaliação feita pelo IAHE (2020) que afirma que tal situação se deveu: suas capacidades limitadas; dificuldades com a língua, pois as reuniões de coordenação ocorriam em inglês; inexperiência na assistência humanitária em larga escala; e o facto de muitos de seus funcionários e voluntários terem sido afectados pelo ciclone Idai.¹⁶⁵

¹⁶³ IAHE. (2020). Avaliação Humanitária Inter-Agências da resposta ao ciclone Idai em Moçambique. p. 5, in <https://reliefweb.int/attachments/c782bd08-173d-3c14-9062-c15559b7a431/IAHE%20Mozambique%20Executive%20Summary%20%28Portuguese%29.pdf> , acedido no dia 04.09.2022

¹⁶⁴ IFRC. (s.d). What do we mean by localization? in <https://www.ifrc.org/happening-now/advocacy-hub/localization> , acedido no dia 05.03.2023

¹⁶⁵ IAHE. (2020). Avaliação Humanitária Inter-Agências da resposta ao ciclone Idai em Moçambique. p. 4, in <https://reliefweb.int/attachments/c782bd08-173d-3c14-9062-c15559b7a431/IAHE%20Mozambique%20Executive%20Summary%20%28Portuguese%29.pdf>

No que concerne a disseminação da informação, os medias contribuíram na disseminação da informação sobre os efeitos e os impactos que os eventos causaram no local. Dependendo da forma com a informação é transmitida, ela pode influenciar para a obtenção de ajuda necessária para a resposta. Os medias são relevantes, pois por meio deles se pode contar histórias sobre as vítimas de uma determinada catástrofe, o que contribuiu para a mobilização de doadores que comovidos pelos impactos se aproximam para oferecer ajuda. Tal foi confirmado por um dos entrevistados, após afirmar terem mobilizado ajuda contando histórias das vítimas para sensibilizar os doadores.

Os entrevistados apontaram o factor Humanismo como um dos elementos que contribuiu para a qualidade da resposta. Segundo Pictet (1979) o humanismo pode ser entendido por um esforço que se exige de nós no interior ou exterior, que se torna uma segunda natureza, para aliviar e acabar com o sofrimento dos outros¹⁶⁶. Portanto, as pessoas individuais e colectivas não ficaram alheias aos efeitos do ciclone Idai na Cidade da Beira, elas foram movidas pelo sentimento de querer cuidar dos que se sofreram com o ciclone. Muitas pessoas e instituições se solidarizaram e em jeito de caridade se organizaram para fazer doações para aliviar o sofrimento das vítimas do ciclone.

Relativamente ao apoio de organizações humanitárias internacionais, sem dúvidas contribuiu substancialmente na resposta quer em apoio material, moral e financeiro. Muitas delas até deslocaram técnicos para apoiar no terreno. Este apoio é complementar e como se pode verificar na literatura, surge quando o estado demonstra incapacidade de responder à crise. Tal foi o caso do Governo de Moçambique que recorreu a ajuda de parceiros internacionais para apoiarem na resposta.

Isso confirma o posicionamento de Labbé (2012), para quem o sistema humanitário internacional é um elemento que complementa, a resposta à emergência implementada pelos actores locais, e que geralmente é activada depois dela ter iniciado.¹⁶⁷

[c15559b7a431/IAHE%20Mozambique%20Executive%20Summary%20%28Portuguese%29.pdf](https://doi.org/10.1017/S0020860400019872) , acedido no dia 04.09.2022

¹⁶⁶ PICTET, Jean (1979). The Fundamental Principles of the Red Cross. *International Review of the Red Cross*, 19(210), 130–149, in <https://doi.org/10.1017/S0020860400019872> , acedido no dia 21.05.2023

¹⁶⁷ LABBÉ, Jérémie (2012) *Rethinking Humanitarianism: Adapting to 21st Century Challenges*, New York: International Peace Institute, November. p. 5, in https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ipi_pub_rethinking_humanitarianism.pdf , acedido no dia 25.06.2022

Especificamente para o caso do ciclone tropical Idai, o IAHE (2020) concluiu que a parceria entre o INGC e as agências internacionais contribuíram para garantir que as necessidades humanitárias imediatas fossem antecipadas precisamente, uma vez que a assistência inicial fornecida foi relativamente oportuna, embora tenha havido atrasos no alcance de muitas comunidades afectadas devido às condições climáticas.¹⁶⁸

Relativamente aos constrangimentos apontados pelos entrevistados, estes vão ao encontro do descrito literatura e relatórios sobre evento. Portanto, a destruição de infraestruturas públicas e privadas, cheias provocadas por chuvas intensas, e consequente destruição de campos agrícolas, entre outros, são sem dúvida alguns dos efeitos dos ciclones.

Vale destacar, conforme apontado por um dos entrevistados, o facto de algumas pessoas terem se aproveitado da ajuda humanitária, prejudicando outras famílias que realmente necessitavam de ajudas. Alguns órgãos de comunicação reportaram esses casos. Segundo a euronews (2019) as autoridades moçambicanas admitiram ter havido desvios de bens alimentícios e outros donativos, tendo sido por isso, que o parlamento moçambicano criou um grupo de trabalho para verificação da transparência.¹⁶⁹

Numa análise feita pela Light for the World (2019) sobre o acesso à ajuda humanitária para homens e mulheres, rapazes e raparigas com deficiência afectados pelo ciclone Idai, Moçambique, concluiu-se que não houve uma distribuição de ajuda muito clara e transparente, tendo sido apontados factores políticos e favoritismo.¹⁷⁰

Esta situação é preocupante porque também pode levar a situações de abuso e exploração sexual de grupos vulneráveis tais como mulheres e meninas, em troca de produtos básicos. Algumas pessoas podem tirar proveito dessa vulnerabilidade, ferindo ainda mais a dignidade das mulheres e raparigas.

¹⁶⁸ IAHE. (2020). Avaliação Humanitária Inter-Agências da resposta ao ciclone Idai em Moçambique. IAHE. p. 3-6, in <https://reliefweb.int/attachments/c782bd08-173d-3c14-9062-c15559b7a431/IAHE%20Mozambique%20Executive%20Summary%20%28Portuguese%29.pdf> , acedido no dia 04.09.2022

¹⁶⁹ Euronews (2019). Desvio de donativos a Moçambique, in <https://pt.euronews.com/2019/04/03/desvio-de-donativos-a-mocambique> , acedido no dia 14.08.2013

¹⁷⁰ Light for the World (2019). Acesso a ajuda humanitária Desafios e Recomendações para homens e mulheres, rapazes e raparigas com deficiência. p. 7, in <https://www.unicef.org/mozambique/media/2381/file/Acesso%20a%20ajuda%20humanit%C3%A1ria%20para%20homens%20e%20mulheres,%20rapazes%20e%20raparigas%20com%20defici%C3%Aancia.pdf> , acedido no dia 14.08.2013

A esse respeito, segundo Matos e Ndapassoa (2020), a exposição a violência está presente também no seio família, resultado de tensões crescentes e necessidade para garantir produtos básicos, o que coloca em risco a garantia de direitos fundamentais, pois, elas são expostas ao casamento precoce e a violência sexual.¹⁷¹

Para ultrapassar os constrangimentos, de modo geral os actores procuraram apoiar da forma que podiam, tendo em conta as áreas que estavam inseridos, atendendo e considerando os clusters. Assim, para além da disponibilização de técnicos foram disponibilizados meios de transporte quer terrestre, fluvial assim como aéreos. E com apoio de equipas estrangeiras foi possível resgatar algumas pessoas das árvores e dos telhados usando os helicópteros.

Segundo os entrevistados, foi possível notar também que as instituições governamentais se sentiram limitadas devida à falta de acesso aos fundos, também provocado pelo não funcionamento do SISTAFE o que fez com que contassem com o apoio dos parceiros. Portanto, esta situação foi confirmada por Lough, Nassivila e Meral (2020), que afirmam em seu estudo que os recursos e a capacidade do então INGC foram severamente pressionados, o que significa que partes substanciais da resposta foram delegadas aos parceiros.

Outro aspecto levantado pelos entrevistados, diz respeito à necessidade de se alocar um fundo específico, para garantir que no momento de emergência o governo se socorra, considerando também que outros eventos que acontecem em níveis globais, contribuem para a redução de fundos. Esta recomendação é válida, porque de facto as emergências ou crises humanitárias ocorrem em outros países do mundo também e dependendo da gravidade e dos interesses, os doadores podem definir as suas prioridades.

A título de exemplo, ocorreu este ano o Ciclone Tropical Freddy que fustigou a província de Zambézia, mas não teve tanta atenção assim quanto teve o Idai, os doadores continuam mais interessados nos acontecimentos em Cabo Delgado. Para além de que as atenções podem ter sido viradas para o Ciclone ocorrido na Síria e na Turquia no dia 06 de Fevereiro de 2023.

Portanto, conforme os entrevistados, o governo deve se reinventar, na componente de desastres naturais, buscar soluções mais criativas e sustentáveis para o país, atendendo e

¹⁷¹ MATOS, P.A; NDAPASSOA, A.M. O ciclone Idai e os desafios da ajuda humanitária em Moçambique. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 167-188, maio./ago. 2020. p. 183, in <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1819> , acedido no dia 08.08.2023

considerando que pode haver eventos do género futuramente. Até porque segundo IAHE (2020) Moçambique é considerado propenso a desastres de origem natural¹⁷².

Conforme se pode verificar na apresentação dos resultados, os respondentes partilharam algumas lições aprendidas da sua experiência no contexto do Ciclone Idai, incluem:

O facto de as organizações locais assim como as comunidades estarem conscientes sobre o impacto e dos riscos dos ciclones, pois agora quando as comunidades tomam conhecimento de que haverá um ciclone, a população já sabe que é um risco. Isso não é só na cidade da Beira, mas também outras regiões do país.

Algumas pessoas estão mais conscientes e sabem que devem tomar as devidas precauções para evitar danos severos às suas vidas e talvez nas suas casas. Elas já tomam o cuidado de, por exemplo, fechar as janelas como deve ser e tentar no caso de casas, mas modestas, as pessoas colocam pedras no tecto.

Ainda no que concerne ao nível de consciência, as pessoas já percebem que devem construir edifícios mais resilientes, por exemplo, para os que estão em condições, constroem casas com coberturas de betão, estruturas que garantam resiliência ao impacto de um ciclone.

Outro aspecto, que vale trazer, diz respeito a necessidade de os insumos estarem disponíveis para entrega imediata, tais como tendas, kits para garantir treinamento as mulheres e crianças. A disponibilidade dos insumos permitirá uma melhor resposta quando o ciclone passar. Além disso, aguardar até os itens sejam adquiridos ou venha de outras regiões pode levar o seu tempo, o que podem influenciar negativamente no salvamento de vidas. Tal é o caso do sector da saúde onde se podem encontrar mulheres grávidas e crianças que podem precisar de atendimento quanto antes, pelo que é imperioso que os insumos estejam disponíveis para melhor preparação.

Foi igualmente apontado o facto de as viaturas, por exemplo, as ambulâncias estarem preposicionadas já com combustível para que não se perca tempo no salvamento das pessoas. Além dos recursos materiais, apontados acima, neste caso, os meios de transporte, verificou-se que se deve ter preparado recursos financeiros assim como humanos para fazer face à situação.

Segundo, os entrevistados, é preciso haver preparação individual, distrital, provincial e assim como nacional, para que todos sejam resilientes às mudanças climáticas e saber lidar com

¹⁷² IAHE. (2020). Avaliação Humanitária Inter-Agências da resposta ao ciclone Idai em Moçambique. IAHE. p. 2, in <https://reliefweb.int/attachments/c782bd08-173d-3c14-9062-c15559b7a431/IAHE%20Mozambique%20Executive%20Summary%20%28Portuguese%29.pdf> , acedido no dia 04.09.2022

elas. Portanto, indo de acordo as interações tidas com os entrevistados, cada indivíduo deve saber viver e se prevenir atempadamente e seguir, para além de que é preciso adoptar uma cultura de contingência, no sentido de cada família saber que deve ter algumas reservas para os períodos difíceis que estiverem a se aproximar por forma permitir que possam se recuperar com o pouco que tem.

Outro ponto que vale fazer menção, apontado pelos entrevistados, diz respeito a necessidade de aprimorar os sistemas de aviso prévio, com mensagens a serem disseminadas massivamente, usando não só os medias tradicionais, mas também as redes sociais.

Quanto a este aspecto, no estudo feito pela The Zurich Flood Resilience Alliance PERC (2020), entre outros aspectos, sugeriu-se que as mensagens sejam mais compreensíveis, capazes de trazer informações mais claras sobre os impactos potenciais e acções mais específicas.¹⁷³ Portanto, se por um lado as pessoas não se movimentaram com antecedência, conforme apontado por um dos entrevistados, é de facto necessário melhorar o conteúdo das mensagens para as pessoas poderem estar mais claras sobre o que se espera que elas façam.

E por se fez menção ao engajamento comunitário. Relativamente a este aspecto, conforme foi visto em UNHCR (2015), as comunidades afectadas devem sim ser envolvidas no processo de resposta a crise humanitária, devendo estas serem consultadas e envolvidas, uma vez que ajudam a determinar as melhores respostas para os problemas que enfrentam¹⁷⁴.

Este posicionamento foi confirmado por Altay e Narayana (2022), que ressaltam que esta tem sido uma das falhas que ocorre na coordenação, após cada desastre. Portanto, conforme o autor, a abordagem deve seguir um processo descentralizado, considerando o envolvimento do pessoal local, tendo a comunidade como centro de tudo¹⁷⁵.

Portanto, além da avaliação de necessidades e planeamento, deve-se fazer uma resposta tendo a comunidade no centro da resposta, escutar o governo, os líderes comunitários e ter um diálogo com a comunidade, entender as principais necessidades e qual a resposta gostaria de ter.

¹⁷³ The Zurich Flood Resilience Alliance PERC (2020). Learning from Cyclone Idai and Cyclone Kenneth to Strengthen Early Warning Systems in Mozambique. Colorado, USA: ISET-International. p.5-8, in https://www.i-s-e-t.org/_files/ugd/558f8a_c2c04d803e2447c5aa707b274c6dfeeb.pdf, acessado no dia 25.03.2023

¹⁷⁴ UNHCR (2022). Cluster Approach (IASC), in <https://emergency.unhcr.org/entry/41813/cluster-approach-iasc>, acessado no dia 15.06.2022

¹⁷⁵ ALTAY, Nezih, & Narayanan, Arunachalam (2022). Forecasting in humanitarian operations: Literature review and research needs. *International Journal of Forecasting*, 38(3), 1234–1244. p. 1236, in <https://doi.org/10.1016/j.ijforecast.2020.08.001>, acessado no dia 01.07.2022

7. CONCLUSÃO

A presente pesquisa tinha como objectivo analisar os determinantes que contribuíram para a qualidade da resposta ao ciclone tropical Idai na província de Sofala, que assolou aquele ponto do país entre os dias 14 a 16 de Março de 2019.

A pesquisa pretendia responder a seguinte pergunta: considerando que os fundos dos maiores actores humanitários estavam aquém das necessidades, quais foram os factores determinantes da qualidade na assistência humanitária às vítimas do ciclone Idai na província de Sofala? E como ponto de partida, considerou-se como hipótese que a assistência humanitária às vítimas do ciclone Idai na província de Sofala foi de boa qualidade devido a maior coordenação entre as instituições locais e internacionais, incluindo os doadores.

Após uma análise aprofundada, primeiramente, conclui-se que os entrevistados consideram a assistência humanitária fornecida no contexto do Ciclone Idai na província de Sofala, como tendo sido boa qualidade, apesar dos efeitos terem sido maiores do que se esperava. Eles reconheceram que a província não estava preparada e não tinha ideia do que se esperava.

Levando-se em consideração os aspectos observados e após análise feita com base nos métodos acima definidos, concluiu-se que a hipótese é parcialmente verdadeira.

Indubitavelmente a coordenação foi um factor preponderante na medida que por meio dela foi possível articular e conduzir as acções de resposta humanitária da melhor forma, salvando vidas e aliviando um pouco do sofrimento das vítimas do ciclone Idai. Por meio da coordenação várias equipas compostas por instituições públicas, organizações da sociedade civil, sector privado e parceiros, assim como pessoas singulares juntaram forças para aliviar o sofrimento das às vítimas do ciclone.

Os resultados do estudo demonstraram que para além da coordenação, outros factores, contribuíram para qualidade da resposta, nomeadamente:

- A presença dos governantes do país ao mais alto nível, que como se pode perceber contribuiu para flexibilizar o processo de tomada, assim como para orientar as equipas sem ter de recorrer grandes ou longas camadas de poder, contribuindo para uma resposta mais eficiente.
- Abordagem de agrupamentos (clusters), onde os actores estavam organizados com base numa área específica de actuação. Isto permitiu atacar a resposta em diferentes áreas

temáticas. Por exemplo, tinham lá actores do sector de saúde que montaram tendas para fazer o atendimento as mulheres grávidas, crianças e idosos, considerados os grupos mais vulneráveis, outros focados nas estradas, nas água e saneamento, etc.

- O papel dos Medias nacionais assim como internacionais, que contribuiu para que o país e o resto do mundo tivessem conhecimento sobre o evento. Tal situação despertou em alguns indivíduos o humanitarismo, ou seja, o desejo de querer o bem-estar do próximo, neste caso, das pessoas afectadas pelo ciclone;
- Apoio dado pelos diferentes actores, que disponibilizaram recursos financeiros, materiais, e humanos para apoiar na resposta. Instituições se sentiram comovidas para ajudar, assim como pessoas individuais, se mobilizaram para prestar apoio às vítimas do ciclone Idai.

Pode-se afirmar que a assistência humanitária no contexto do ciclone Idai acabou serviu como uma aula para todas as partes envolvidas directa ou indirectamente. Actualmente as pessoas já levam muito a sério a qualquer informação relacionada a eventos climáticos. Por exemplo, quando o INAM emite boletins sobre o estado do tempo, as pessoas já procuram prestar mais atenção para tomar as devidas acções para sofrerem o menor impacto possível.

Outro aspecto que se pode notar aqui, é o facto de ter havido uma grande onda de **solidariedade**, se calhar a maior das que já tivemos no país. Muitas pessoas se sentiram comovidas, não só em Moçambique como também em alguns países do mundo tal como Portugal, Brasil, EUA, África do Sul e outros. Foi possível ver, por exemplo, em Moçambique, uma grande mobilidade de instituições privadas públicas e privadas, assim como individuais que foram juntando o que tinham de oferecer às populações da cidade da Beira foram.

Outro aspecto que vale mencionar foi o uso das tecnologias para desde a monitoria do evento, até a resposta. A título de exemplo foi uso de drones para monitorar as áreas afectadas pelo ciclone, o que demonstra que a tecnologia é um importante aliado nestas situações. Por outro, o uso das tecnologias de comunicação para partilha de informação, sobre o que acontecia no terreno, muitas das informações eram partilhadas através das redes sociais registando deste modo a realidade.

A importância dos dados também é um ponto a levantar, visto que a sua recolha, gestão e partilha é preponderante para o processo de tomada de decisões. Neste caso refere aos dados que são partilhados em tempos reais, como por exemplo: o número de deslocados, número pessoas que chegava em centro de acomodação, número de desaparecidos, etc.

Também podemos verificar também que houve **reformas do ponto de vista institucional** na própria instituição de gestão de desastres, quer dizer no passado tinha um foco menos abrangente envolvendo apenas calamidades naturais, mas logo em seguida o Governo, adoptou uma outra postura com a criação do INGD, dotando ela de maior robustez, e introduzindo novos conceitos tais como resiliência e ampliando a actuação para desastres.

8. RECOMENDAÇÕES

8.1 Recomendações dos entrevistados

Segundo os entrevistados, é importante que os factores de sucesso aqui apontados sejam considerados para casos futuros, para além de que se deve investir também sistemas de aviso prévio. E também é preciso fomentar a resiliência da comunidade, assim como capacitar a comunidade para refazer a sua fonte de renda, pois no Idai um dos entrevistados afirmou que distribuiu enxadas e sementes para algumas populações iniciarem as suas vidas.

Conforme os entrevistados, é preciso formar os comitês comunitários para fomentar o engajamento e a representatividade no processo de tomada de decisão. Isso deve ser considerado a todos os níveis, em especial o pessoal local, para dotá-lo com melhores conhecimentos para melhor gerir crises, pois conforme já havia sido apontado, as pessoas no terreno aprenderam fazendo.

É preciso criar condições para também capacitar as organizações locais porque são as primeiras a responder localmente às crises que ocorrem no país. Muitas das organizações estão viradas para actividades de desenvolvimento e pouca experiência ou quase nenhuma experiência possuem na área de gestão de assistência humanitária, portanto a capacitação pode ser uma mais-valia uma vez que terão os conhecimentos necessários para gerir situações similares no futuro.

Foi recomendada a construção de infraestruturas resilientes públicas assim como privadas, usando materiais de qualidade. Segundo os entrevistados, em alguns casos as infraestruturas destruídas pelo ciclone não foram feitas seguindo os padrões recomendáveis de qualidade, portanto investindo em infraestruturas resilientes pode reduzir o risco de danos quer materiais assim como humanos.

Ainda segundo os entrevistados, há necessidade de criação de fundo de emergência ao nível da província para garantir que no momento de emergência o governo tenha onde se socorrer, pois ao invés de depender de ajuda externa.

Outra recomendação colocada pelos entrevistados, é a necessidade de envolver as comunidades afectadas na planificação da resposta. Esta abordagem permitirá a identificação das reais necessidades e prioridades dos afectados, consequentemente aumentar as chances de se ter uma resposta com qualidade.

8.2 Recomendações segundo os autores

Algumas das recomendações foram apontadas acima pelos entrevistados, pelo que se adiciona as seguintes:

Realizar estudos mais aprofundados sobre os efeitos que as mudanças climáticas podem causar a nível olhando para uma perspectiva local, ou seja, do contexto moçambicano. Uma compreensão mais aprofundada sobre a temática pode ajudar a propor por soluções mais inovadoras assim como decisões por forma a mitigar, tais efeitos.

As soluções devem os diferentes actores e setores da sociedade, olhando também para a perspectiva dos objetivos de desenvolvimento sustentável, embora estejamos próximo.

Recomenda-se para que dentro do possível, o país continue a investir em tecnologias que permitam fazer uma predição e a monitoria, mais próxima á realidade, pois quanto mais real for a informação melhor poderá contribuir para a tomada de decisões e acções.

Investir em sistemas mais robustos de partilha de dados sobre os impactos dos desastres. Seria interessante ter uma plataforma online onde o governo posses partilhar em tempo real dos dados desagregados de por exemplo às pessoas afectadas. O publico poderia acompanhar e ter uma ideia do que está a acontecer no campo. Para alem de que estarão disponíveis por um longo período.

Educar comunidades em matérias de mudanças climáticas. e os seus efeitos directos nas comunidades. Pessoas mais bem informadas e educadas estarão em altura de melhor se prevenir.

Capacitar as instituições para que estejam mais preparadas para responder às diferentes situações provocadas pelos desastres, quer de origem natural assim como humana. Não se deve olhar apenas para instituições do sector público, mas também para todos os actores. Inclusive o sector privado, que é um parceiro muito importante, na medida em que podem contribuir não só com doações, mas também com serviços mais inovadores. O sector privado por exemplo desenhar e fornecer kits de ajudas para os diferentes grupos.

E por fim dada a existência de casos de abuso e exploração das mulheres raparigas, o governo em parceria com os actores humanitários, devem trabalhar com conjunto para garantir a protecção deste e outros grupos vulneráveis em situação humanitária.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, Maria Margarida de (2006) Introdução à Metodologia de trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação. 7. ed. São Paulo: Atlas

BARNETT, Michael. N (2021). The Humanitarian Club: Hierarchy, Networks, and Exclusion. Em Michael. N. Barnett, Pevehouse, J. C. W., & Raustiala, K. (Eds.), Global Governance in a World of Change (1.a ed., pp. 155–181). Cambridge University Press, in <https://doi.org/10.1017/9781108915199.006>, acessado no dia 16.09.2022

CARDOSO, Henrique Ribeiro, GUERRA, Sidney, MONT'ALVERNE, Tarin Cristiano (2017). Direito Público Contemporâneo. In GUERRA, Sidney. Conflitos Armados, Catástrofes e Assistência Humanitária: Uma Leitura a Partir do Direito Internacional das Catástrofes e a Necessária Mudança de Paradigma. Curitiba: Instituto Memória. Instituto Memória

CHAN, Emily Ying Yang. (2017). Public Health Humanitarian Responses to Natural Disasters (1.a ed.). Routledge, in <https://doi.org/10.4324/9781315667218> , acessado no dia 16.09.2022

COYNE, Christopher. J. (2013). Doing Bad by Doing: Why Humanitarian Assistance Fails. Stanford University Press, in <http://www.sup.org/books/title/?id=20320>, acessado no dia 08.08.2022

GARVELINK, William J. (1996). Humanitarian Assistance Intervention in Complex Emergencies: Information Requirements in the 1990s. In WHITMAN, Jim, POCOCK, David. After Rwanda: The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance. New York: Macmillan Press Ltd

HOLMES, John (2007). Humanitarian action: A Western-dominated enterprise in need of change, in <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/humanitarianreform/holmes.pdf>, acessado no dia 26.08.2022

LABBÉ, Jérémie (2012). Rethinking Humanitarianism: Adapting to 21st Century Challenges. New York: International Peace Institute, November, in

https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ipi_pub_rethinking_humanitarianism.pdf,
acedido no dia 25.06.2022

LAMPTEY, Afua Agyeiwaa, & ALLOTEY-PAPPOE, Serwaa (2013). Gender-Sensitive Assistance: Empowering Women in Humanitarian Crises in West Africa. In Lakitsch, M., Wolter, S., & Pokoo, J (2015). Humanitarian Assistance in West Africa and Beyond. Austrian Study Centre for Peace and Conflict Resolution, in https://www.aspr.ac.at/fileadmin/Downloads/Publikationen/Weitere_Publikationen/Humanitarian_Assistance_in_West_Africa_Edited_Volume_1.pdf , acedido no dia 25.06.2022

LAVILLE, Christian, DIONNE Jean (1999) A construção do saber: Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed

Light for the World (2019). Acesso a ajuda humanitária Desafios e Recomendações para homens e mulheres, rapazes e raparigas com deficiência, in <https://www.unicef.org/mozambique/media/2381/file/Acesso%20a%20ajuda%20humanit%C3%A1ria%20para%20homens%20e%20mulheres,%20rapazes%20e%20raparigas%20com%20defic%C3%Aancia.pdf>, acedido no dia 14.08.2013

LOUGH, Oliver, NASSIVILA, Santos Alfredo, MERAL, Amanda Gray. (2020). Abordagens colectivas à comunicação e envolvimento da comunidade na resposta ao Ciclone Idai de Moçambique, in https://cdn.odi.org/media/documents/Abordagens_colectivas_%C3%A0_comunica%C3%A7%C3%A3o_e_envolvimento_da_comunidade_na_resposta_a_rhyIE8l.pdf , acedido no dia 12.11.20

MARQUES, Heitor Romero, et al. (2006) Metodologia da Pesquisa e do Trabalho Científico. 2ª Edição. Campo Grande: UCDB.

MORIKAWA, Márcia Mieko (2010) Da Good Governance da Assistência Humanitária: Contributo para a Fundamentação Jurídica do Direito Humano à Assistência Humanitária no Âmbito Jurídico Internacional da Good Governance. Universidade de Coimbra, in https://eg.uc.pt/bitstream/10316/14632/3/Tese_Marcia%20Morikawa.pdf , acedido no dia 06.09.2022

O'KEEFE, Phil, O'BRIEN, Geoff & JAYAWICKRAMA, Janaka (2015). Chapter 3 - Disastrous Disasters: A Polemic on Capitalism, Climate Change, and Humanitarianism. Em J. F. Shroder, A. E. Collins, S. Jones, B. Manyena, & J. Jayawickrama (Eds.), Hazards, Risks, and Disasters in Society Academic Press, in <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-396451-9.00003-2> , acedido no dia 26.08.2022

SHIRAS, Peter. (1996). Humanitarian Emergencies and the Role of NGOs. In WHITMAN, Jim, POCKOCK, David. After Rwanda: The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance. Macmillan Press Ltd

SPIEKER, Heike (2011). The Right to Give and Receive Humanitarian Assistance. In Heintze, H.-J., & Zwitter, A. (Eds.). International Law and Humanitarian Assistance: A Crosscut Through Legal Issues Pertaining to Humanitarianism. Springer

The Zurich Flood Resilience Alliance PERC (2020). Learning from Cyclone Idai and Cyclone Kenneth to Strengthen Early Warning Systems in Mozambique. Colorado, USA: ISET-International, in https://www.i-s-e-t.org/_files/ugd/558f8a_c2c04d803e2447c5aa707b274c6dfeeb.pdf , acedido no dia 25.03.2023

THOMAS, Vinod (2017). Climate Change and Natural Disasters: Transforming Economies and Policies for a Sustainable Future (1st ed.). Routledge, in <https://doi.org/10.4324/9781315081045> , acedido no dia 23.03.2023

WOLTER, Svenja (2015). The State of Humanitarian Assistance in West Africa and Beyond – An Introduction. In Lakitsch, M., Wolter, S., & Pokoo, J. Humanitarian Assistance in West Africa and Beyond. Austrian Study Centre for Peace and Conflict Resolution

ARTIGOS CIENTÍFICOS

ALTAY, Nezih, & Narayanan, Arunachalam (2022). Forecasting in humanitarian operations: Literature review and research needs. International Journal of Forecasting, 38(3), 1234–1244, in <https://doi.org/10.1016/j.ijforecast.2020.08.001>, acedido no dia 01.07.2022

BAPTISTA, João Luís (2008) Acção humanitária: notas teóricas a relato de uma experiência pessoal. Cadernos de Estudos Africanos, 15, posto online no dia 03 fevereiro 2012, consultado o 30 setembro 2022, in <http://journals.openedition.org/cea/371> , acedido no 28.09.2022

BURKHARDT, M., (2021). Impacts of natural disasters on supply chain performance. Karlsruhe: KIT Scientific Publishing, in <https://doi.org/10.5445/KSP/1000105982> , acedido no dia 16.08.2022

CAVANNELAS, Luciana Bicalho (2021) 50 años de Médicos sin Fronteras y las reflexiones de la labor humanitaria contemporánea. Laboreal, Volume 17, n.2. in <https://journals.openedition.org/laboreal/pdf/18139> , acedido no dia 26.08.2023

DUBE, Ernest, WEDAWATTA, Gayan & GINIGE, Kanchana (2021). Building-Back-Better in Post-Disaster Recovery: Lessons Learnt from Cyclone Idai-Induced Floods in Zimbabwe. International Journal of Disaster Risk Science, 12(5), 700–712, in <https://doi.org/10.1007/s13753-021-00373-3> , acedido no dia 05.07.2022

HILHORST, Dorothea (2018). Classical humanitarianism and resilience humanitarianism: Making sense of two brands of humanitarian action. Journal of International Humanitarian Action, 3(1), 15, in <https://doi.org/10.1186/s41018-018-0043-6> , acedido no dia 25.08.2022

JESSEN-PETERSEN, Søren. (2011). Humanitarianism in Crisis. US Institute of Peace, in <http://www.jstor.org/stable/resrep12279> , acedido no dia 26.08.202

JUBILUT, Liliana Lyra (2008). A reforma humanitária na ONU e a necessidade de uma abordagem baseada em direitos para a assistência humanitária internacional. Carta Internacional, 3(1), 38–41. Revista Carta Internacional, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, e-ISSN: 2526-9038, in <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/428/183> , acedido no dia 22.06.2022

MATOS, Pedro Andrade, NDAPASSOA, Anastásio Miguel (2020) O ciclone Idai e os desafios da ajuda humanitária em Moçambique. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 167-188, maio./ago, in <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1819> , acedido no dia 08.08.2023

MUGABE, Vanio A, GUDO, Eduardo Samu, INLAMEA, Osvaldo F. et. al (2021). Natural disasters, population displacement and health emergencies: Multiple public health threats in Mozambique. *BMJ Global Health*, 6(9), e006778, in <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2021-006778>, acessado no dia 17.09.2022

RENATA REIS, Susana I. Q. Paulino dos Passos de Deus. (2018). O Que os Olhos Não Veem: Assistência Humanitária em Conflitos Armados. Em Aguilar, Sérgio Luiz Cruz, ALONSO, Isabela Zorat (Org.). Os desafios da política externa e segurança no século XXI. São Paulo: Cultura Acadêmica, in <https://doi.org/10.36311/2020.978-85-7983-968-9> , acessado no dia 25.08.2022

RIPOLL, Santiago, JONES, Theresa (2019). The context of Sofala and Manica in relation to cyclone Idai response in Mozambique, in <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/14618>, acessado no dia 17.09.2022

SÁNCHEZ, Juan Carlos Rumero (2008). Medicina humanitaria en la actualidad: retos y desafíos, *Cadernos de Estudos Africanos*, 15, 2008, posto online no dia 03 fevereiro 2012, in <http://journals.openedition.org/cea/367> , acessado no dia 26.08.2022

SANTOS, Raquel Magalhães Neiva. (2009) Intervenção e assistência humanitárias à luz do direito internacional” *Pensar*, Fortaleza, v. 14, n. 2, p. 385-386, jul., in <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/download/1710/1560/5751> , acessado no dia 19.01.2023

STRBAC, Katarina, PETRUSIC, Natasa, & TERZIC, Katarina (2007). Redefining the Role of Humanitarian Organizations in Civil Emergencies. *Connections*, 6(4), 45–61, in <http://www.jstor.org/stable/26323311> , acessado no dia 22.06.2022

VITOR, Cilene, SANCHES, Lilian (2020). Crise Humanitária e os Deslocamentos Internos por Conflitos e Desastres Sob as Lentes do Jornalismo Humanitário e de Paz. *Anuário Unesco/Metodista de Comunicação Regional*, n.24, jan/dez., in <https://seer.ufs.br/index.php/prometeus/article/view/14468/10922>, acessado no dia 12.05.2022

LEGISLAÇÃO

Leis

Lei n.º 10/2020 de 24 de Agosto – Lei de Gestão e Redução do Risco de Desastres, publicado no Boletim da República, de Segunda-Feira, 30 de Janeiro de 2023, I Série, Número 162

Decretos

Decreto Presidencial n.º 41/2020 de 28 de Dezembro, que Define as competências, organização e funcionamento da entidade Coordenadora de Gestão e Redução do Risco de Desastres, ao abrigo do n.º 2 do artigo 10 da Lei n.º 10/2020, de 2 de Agosto e revoga o Decreto n.º 38/99, de 10 de Junho, publicado no Boletim da República, de Segunda-feira, 28 de Dezembro de 2020, I Série, Número 247.

Diploma Ministerial n.º 4/2017, de 05 de Janeiro, que Aprova o Estatuto Orgânico da Direcção Provincial das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos, publicado no Boletim da República, de Quinta-Feira, 05 de Janeiro de 2017, I Série, Número 20.

Decreto n.º 21/2015 de 9 de Setembro, que Aprova a Estrutura Orgânica do Governo Provincial, publicado no Boletim da República, de Quarta-Feira de 09 Setembro de 2015, I Série, Número 72.

Decreto n.º 7/1988 de 17 de Maio, que Aprova os Estatutos da Cruz Vermelha de Moçambique - do Conselho de Ministros, publicado no Boletim da República, de 18 de Maio de 1988, I Série, Número 20.

Decreto n.º 52/2007 de 27 de Novembro, sobre o Estatuto Orgânico do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades do Conselho de Ministros, publicado no Boletim da República, de Quarta-Feira, de 28 de Novembro de 2007, I Série, Número 47.

Decreto n.º 38/99 de 10 de Junho, que Cria o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades - INGC, publicado no Boletim da República, de Quinta-Feira, de 10 de Junho de 1999, I Série, Número 23.

Resoluções

Resolução n.º 3/2021 de 15 de Janeiro, que Aprova o Estatuto Orgânico do Instituto Nacional de Gestão e - Redução do Risco de Desastres da Comissão Interministerial da Reforma da Administra, publicada no Boletim da República, de Sexta-Feira, de 15 de Janeiro de 2021, I Série, Número 10

RELATÓRIOS

INGD. (s.d). Relatório Balaço da Época Chuvosa e Ciclónica (Emergência) 2018/19

OUTRAS FONTES

ACF International, Norwegian Refugee Council, & Sustainable Development Solutions Network (2016) Bridging the humanitarian-development divide. Sustainable Development Solutions Network, in <http://www.jstor.org/stable/resrep16118> , acessido a 25.06.2022

CICV (s.d). in <https://www.icrc.org/pt/onde-o-cicv-atua/africa/mocambique>, acessido no dia 05.03.2023

DW (2019) Idai: População estava avisada sobre chegada do ciclone?. in <https://www.dw.com/pt-002/idai-faltou-informa%C3%A7%C3%A3o-sobre-a-chegada-do-ciclone/a-48577174> , acessido no dia 25.03.2024

Euronews (2019). Desvio de donativos a Moçambique, in <https://pt.euronews.com/2019/04/03/desvio-de-donativos-a-mocambique>, acessido no dia 14.08.2013

Global Protection Cluster (s.d). Coordenação humanitária e a abordagem do agrupamento: um guia rápido para organizações locais e nacionais, in https://www.globalprotectioncluster.org/old/wp-content/uploads/PROTECTION_PORTUGUESE.pdf , acessido no dia 15.06.2022

Human Rights Watch (2019) Moçambique: Vítimas do Ciclone Forçadas a Trocar Sexo por Comida: Líderes das Comunidades Exploram Mulheres Vulneráveis. in <https://www.hrw.org/pt/news/2019/04/25/329560> , acessido no dia 25.03.2024

IAHE (2020). Avaliação Humanitária Inter-Agências da resposta ao ciclone Idai em Moçambique. IAHE, in <https://reliefweb.int/attachments/c782bd08-173d-3c14-9062-c15559b7a431/IAHE%20Mozambique%20Executive%20Summary%20%28Portuguese%29.pdf>, acessado no dia 04.09.2022

IASC (2015). Reference Module for Cluster Coordination at the Country Level, in https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/cluster_coordination_reference_module_2015_final.pdf, acessado a 12.07.2022

IFRC (2017). Introduction to the Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance, in https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2020-09/1205600-IDRL-Guidelines-EN-LR.pdf, acessado no dia 06.11.2022

IFRC (2019). Mozambique: Tropical Cyclone Idai - Emergency Appeal n° MDRMZ014, in <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-tropical-cyclone-Idai-emergency-appeal-n-mdrmz014>, acessado no dia 25.06.2022

IFRC. (s.d). What do we mean by localization? in <https://www.ifrc.org/happening-now/advocacy-hub/localization> , acessado no dia 05.03.2023

INE- DELEGAÇÃO PROVINCIAL DE SOFALA (2021). Perfil de Indicadores Sócio-demográficos da Província de Sofala, in <https://www.ine.gov.mz/documents/20119/44388/PERFIL%20DEMOGRAFICO%20%20PROVINCIA%20DE%20SOFALA.pdf/4f6cc9f8-cbd2-aa15-100c-73776417da04?version=1.0&t=1675763851358&download=true>, acessado a 12.07.2022

Notícias (2019) Nyusi lamenta danos causados pelo ciclone “Idai” no centro do país. in <https://jornalnoticias.co.mz/politica/nyusi-lamenta-danos-causados-pelo-ciclone-idai-no-centro-do-pais/> , acessado no dia 25.03.2024

OCHA (2015). Introduction to Humanitarian: Action A Brief Guide for Resident Coordinators, in https://interagencystandingcommittee.org/system/files/rc_guide_31_october_2015_webversion_final.pdf , acessado no dia 22.06.2022

OCHA (2019) Humanitarian Response Plan, in https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ROSEA_20190525_MozambiqueFlashAppeal.pdf , acessido no dia 25.05.2022

OCHA (2019). MOZAMBIQUE: Cyclone Idai & Floods Situation Report No. 22, in https://reliefweb.int/attachments/085cbb45-3e98-3b6f-b243-bed26fe50f1c/ROSEA_20190520_Mozambique_SitRep%2022_as%20of%2020%20May_for%20upload.pdf, acessido no dia 22.06.2022

OCHA (2012). OCHA on Message: The Cluster Approach. <https://www.onlinelibrary.iihl.org/wp-content/uploads/2020/05/2012-OCHA-Cluster-Approach.pdf> , acessido no dia 22.06.2022

OCHA (s.d) Mozambique Humanitarian Response Plan 2019, in <https://fts.unocha.org/appeals/761/project-grouping/response-type>, acessido no dia 20.05.2022

OLIVEIRA, João Blasques de (2008). A experiência dos Médicos do Mundo: Ajuda humanitária, emergência, reabilitação e desenvolvimento. Cadernos de Estudos Africanos, 15, 123–131, in <https://journals.openedition.org/cea/pdf/373> , acessido no dia 27.08.2022

PAHO (2002). Humanitarian Supply Management and Logistics in the Health Sector. Disaster Prevention and Management: An International Journal, 11(1), 43–43, in <https://doi.org/10.1108/dpm.2002.11.1.43.1>, acessido no dia 04.09.2022

PICTET, Jean (1979). The Fundamental Principles of the Red Cross. International Review of the Red Cross, 19(210), 130–149, in <https://doi.org/10.1017/S0020860400019872> , acessido no dia 21.05.2023

Plan International (s.d), in <https://plan-international.org/about/>, acessido no dia 05.03.2023

RTP Noticias (2019) Ciclone Idai atinge Moçambique. 90% da cidade da Beira destruída) in https://www.rtp.pt/noticias/mundo/ciclone-idai-atinge-mocambique-90-da-cidade-da-beira-destruida_n1135519, acessido no dia 25.03.2024

The World Bank (2019). Mozambique: Cyclone Idai & Kenneth Emergency Recovery and Resilience Project (P171040). In

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/727131568020768626/pdf/Project-Information-Document-Mozambique-Cyclone-Idai-Kenneth-Emergency-Recovery-and-Resilience-Project-P171040.pdf>, acedido no dia 25.012.2022

UNHCR (2001). Coordination in Complex Emergencies, in <https://www.unhcr.org/partners/partners/3ba88e7c6/coordination-complex-emergencies.html>, acedido no dia 05.04.2023

UNHCR (2022) Cluster Approach (IASC), in <https://emergency.unhcr.org/entry/41813/cluster-approach-iasc>, acedido no dia 15.06.2022

UNICEF (2022). Principais indicadores sociodemográficos da província de Sofala 2022, in <https://www.unicef.org/mozambique/media/4511/file/Principais%20Indicadores%20Sociodemogr%C3%A1ficos%20da%20Prov%C3%ADncia%20de%20Sofala.pdf> , acedido no dia 03.07.2023

10. ANEXOS

1. Guião de Entrevista
2. Lista de entrevistados

Anexo 1: Lista de Entrevistados

Instituição	Nome	Email
INGD	Xavier Junior	gulelejunior@yahoo.com.br
DPS Sofala	Aluisio Pio	alygpio@gmail.com
	Muanda Pinho	muandafpinho@gmail.com
DPOPHRH Sofala	Ricardo Chinkukuzi	rchinkukuzi@gmail.com
ICRC	Mariana Silva	mcamarotisilva@icrc.org
Plan International	Jose Mangué	jose.mangué@plan-international.org
Cruz Vermelha de Moçambique	Jorge Cuna	jorge.miranda01@redcross.org.m

Anexo 2: Guião de entrevista

#	PERGUNTA
1	Com base na sua experiência, como avalia a qualidade da resposta a emergência provocada pelo ciclone Idai na província de Sofala?
2	Na sua opinião que factores contribuíram a para qualidade ou não na resposta ao ciclone Idai?
3	De um modo geral que constrangimentos houve na assistência humanitária às vítimas do Ciclone Idai em Sofala?
4	Que acções foram levadas a cabo pela sua instituição para incrementar a qualidade na assistência humanitária às vítimas do Ciclone Idai em Sofala?
5	Tendo como base a sua experiência, quais foram os maiores desafios para obter fundos para prestar assistência humanitária às vítimas do Ciclone Idai em Sofala?
6	Qual foi a solução mais útil para seus desafios de financiamento? Ou há alguma escolha que você gostaria de ter feito de forma diferente?
7	Se pudesse mudar alguma coisa sobre os actuais mecanismos de financiamento o que seria?
8	Que recomendação daria aos actores humanitários, para obterem melhores resultados na angariação de fundos para resposta a emergência?
9	Quais são os modos alternativos de intervenção que foram considerados para prestar apoio as vítimas do Ciclone Idai em Sofala?
10	O que é feito quando os fundos não chegam de forma atempada?
11	Que boas práticas foram obtidas da resposta ao ciclone Idai na província de Sofala no que concerne ao uso de fundos insuficientes?