

Moçambique

Relatório de Avaliação

Kits de Abrigo:

IMPACTO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS KITS DE ABRIGO EM MOÇAMBIQUE





Este documento foi elaborado com o apoio financeiro da Comissão Europeia. As opiniões emitidas neste documento não devem ser consideradas, de nenhuma forma para reflectir a opinião da Comissão Europeia.

Ficha Técnica

Título: **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO KITS DE ABRIGO: IMPACTO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS KITS DE ABRIGO EM MOÇAMBIQUE**

Adaptação: **HAS, Pesquisa, Consultoria e Serviços**

Layout: **Publifix**

A imagem da capa está baseada numa serigrafia desenhada pelo artista moçambicano Malangatana para Cruz Vermelha de Moçambique, dentro da iniciativa destinada a apoiar as vítimas das cheias do ano 2000.

Cruz Vermelha de Moçambique

Av. Agostinho Neto 284, Maputo

Tel: +258 21 49 77 21/ 49 81 39 - Fax: +258 21 49 77 25

E-mail: cvm@redcross.org.mz

Novembro de 2014 – Maputo - Moçambique

ÍNDICE

GLOSSÁRIO DE ACRONIMOS	4
LISTA DE FIGURAS	5
I. SUMÁRIO EXECUTIVO.....	6
II. CONTEXTO	7
III. OBJECTIVOS DO ESTUDO	10
IV. METODOLOGIA	11
V. LIMITAÇÕES	14
VI. O QUE É O Kit DE ABRIGO DA CVM/FICV?	15
VII. ANÁLISE DA CADEIA DO Kit DE ABRIGO	17
VII-1. LEVANTAMENTO E IDENTIFICAÇÃO	17
VII-2. COMPOSIÇÃO	20
VII-3. PLANIFICAÇÃO	22
VII-4. COORDENAÇÃO	24
VII.5. LIDERANÇA	27
VII.6. LOGÍSTICA E DISTRIBUIÇÃO	28
VII.7. CAPACITAÇÃO	29
VII.8. MONITORIA E AVALIAÇÃO	30
VIII. ASSUNTOS TRANSVERSAIS	30
IX. CONSTATAÇÕES / LIÇÕES APRENDIDAS	33
X. RECOMENDAÇÕES	35
XI. O Kit DE ABRIGO MOÇAMBICANO	38
XII. REFERÊNCIAS	41
A. BIBLIOGRÁFICAS	41
B. WEBGRÁFICAS	41

GLOSSÁRIO DE ACRONIMOS

CENOE	Centro Nacional Operativo de Emergência
COE	Centro de Operações de Emergência
CVM	Cruz Vermelha de Mocambique
FICV	Federação Internacional da Cruz Vermelha
IFRC	Sigla em Inglês da Federação Internacional Sociedades da Cruz Vermelha e Crescente Vermelho
INGC	Instituto Nacional de Gestão de Calamidades
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN)
OIM	Organização Internacional de Migração
NU	Nações Unidas

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1:** Gráfico de pessoas afectadas e pessoas vítimas de desastres em Moçambique (1977 - 2012)
- Figura 2:** Mapa de Moçambique com casas destruídas e casas afectadas por desastres em 2012
- Figura 3:** Cadeiado Kit de Abrigo
- Figura 4:** Tabela de Grupos Focais
- Figura 5:** Acção Humanitária
- Figura 6:** Processo de declaração de alertas institucionais (CENOE)

I. SUMÁRIO EXECUTIVO

A Cruz Roja de Espanha através do seu escritório em Maputo, recebeu um financiamento da Comissão Europeia para os Assuntos Humanitários (ECHO), para a implementação em parceria com a Cruz Vermelha de Moçambique do DIPECHO III numa iniciativa intitulada: *“To reduce the vulnerability of Mozambique’s population exposed to climate-related hazards by strengthening the disaster management capacities of communities living in the most prone areas, together with government and civil Society”*.

Este projecto surge no âmbito das avaliações realizadas durante as cheias e os ciclones Dando, Funso e Giovana que aconteceram entre Janeiro e Fevereiro de 2012 em diferentes regiões de Moçambique e pretende responder através de soluções adequadas de abrigo de emergência no caso de desastres naturais, desenvolvendo uma série de manuais e guias que serão usados como referência aos níveis nacional, provincial e distrital.

Nos últimos anos e através do apoio do Departamento de Shelter & Settlements em Genebra, a FICV tem apoiado o papel da Cruz Vermelha de Moçambique em questões relacionadas com o abrigo de emergência. A FICV desenvolveu uma série de conceitos de abrigo, tal como o Manual Técnico sobre o Kit de abrigo, formação, manuais e documentos que poderão ser adaptados ao contexto moçambicano. Na qualidade de co-líder do *cluster* de abrigo, a FICV tem o mandato de coordenar as diferentes agências que trabalham na área numpáís afectado em específico; em nome da FICV, a CVM tem o papel de liderar o *Cluster* de abrigo em Moçambique.

Este estudo iria originalmente focar-se na província da Zambézia por ser uma das mais afectadas por desastres nos últimos anos, no entanto, a equipa de consultores estendeu a sua área de estudo para a província de Gaza, mais especificamente, os distritos do Chokwè e Guijá, considerando a recente implementação do programa Kits de abrigo; pretende avaliar o impacto do uso do Kit de abrigo em Moçambique, com a finalidade de se extraírem boas práticas e lições aprendidas e se avançar com uma definição do Kit de abrigo a ser distribuído em Moçambique, como uma solução temporária de abrigo para famílias afectadas depois de uma emergência e como uma ferramenta para a fase de recuperação, uma vez que trás a possibilidade às pessoas afectadas de poderem fazer a recuperação/reconstrução e auto construção com base no abrigo base das suas habitações.

Ao nível provincial e distrital os intervenientes na implementação de programas na área de gestão de risco de desastres e resposta humanitária a desastres, têm alargado as suas intervenções nos últimos anos, com base num esforço de coordenação e liderança. Contudo, para que haja uma resposta mais adequada, torna-se necessário o desenvolvimento e maior partilha de conhecimentos e boas práticas, o que implica responsabilidades elevadas, tanto em fazedores de políticas, como nos implementadores de actividades.

As soluções disponíveis para as necessidades de abrigo das comunidades afectadas não são comuns entre os diferentes intervenientes nesta área. Este estudo baseia-se na análise do Kit de abrigo em Moçambique, com vista a extrair o seu impacto, melhores práticas e avançar com uma proposta de modelo de Kit de abrigo para o caso moçambicano.

O Kit de abrigo é relevante e determinante para a sobrevivência das pessoas nas fases iniciais de um desastre; é necessário para assegurar segurança pessoal e proteção do clima, para promover resistência a doenças e para salvaguardar a privacidade da pessoa. É portanto, importante para a dignidade humana, para a preservação familiar e para a vida comunitária, garantindo que as pessoas afectadas por um desastre possam rapidamente recuperar do impacto negativo desse desastre. O abrigo e os materiais e ferramentas que o acompanham deveriam apoiar as estratégias existentes de lidar com os desastres e promover a auto-suficiência e auto-gestão das pessoas afectadas.

A montagem do Kit de abrigo precisa de ser mais disseminada através de actividades de formação e com base em recursos locais; a partilha de conhecimentos e experiências deve ser reforçada pela CVM, a dois níveis: a nível inter-institucional e a nível prático, nas comunidades, junto aos implementadores das actividades de gestão de risco ao nível local e junto às lideranças comunitárias.

O presente estudo reflete essencialmente sobre uma análise do projecto Kit de abrigo. Apresenta os objectivos e sua metodologia, aborda os resultados de um projecto participativo, analisa soluções de montagem para a prática de reabilitação e sugere redefinições para um modelo a ser mais disseminado e institucionalizado.

II. CONTEXTO

Moçambique é extremamente vulnerável a eventos climáticos extremos, é frequentemente fustigado por cheias, ciclones e secas, que tendem a transformar-se em calamidade. Esta susceptibilidade do país à variabilidade climática deve-se por um lado a factores de ordem geofísica e por outro, a factores de natureza humana. Devido à sua localização costeira e clima, eventos extremos tornam-se comuns, contudo, o impacto que estes têm na vida das comunidades é em função do seu grau de vulnerabilidade e da existência ou não de mecanismos de prevenção, mitigação e resposta a estes eventos.

De acordo com dados das Nações Unidas (NU) sobre desastres hidrológicos, o número de desastres naturais cresceu nos últimos 30 anos; as estatísticas das NU registaram um total de oito desastres hidrológicos entre 1980 e 1989 nos países situados na bacia do Zambeze.

O número aumentou para 12 na década seguinte e para 77 entre 2000 e 2009. Moçambique é um dos países mais atingidos, onde o número de pessoas afectadas foi cinco vezes mais alto na última década.

Chuvas fortes e ciclones em Fevereiro e Março de 2000 causaram as maiores cheias dos últimos anos, devastando a capital e o país e afectando directamente mais do que um milhão de pessoas, (Douglas et al. 2008: 190); contudo, a severidade com que as cheias afectaram a população em 1977 e 2001 e a seca de 1983/84, 1994 e 2003 teve um maior impacto na população rural. Na Província de Gaza, através da qual passam os rios Limpopo e Changane, mais de 380,000 pessoas foram movidas das suas zonas de origem (Osbaahr et al. 2008: 1953).

A interação das cheias do Zambeze e o aumento do nível de água do mar na área do delta têm um grande impacto. Chinde é o distrito afectado pelo aumento do nível do mar e pelas cheias do Zambeze (Chemane et al. 1997: 70). Em Fevereiro de 2007, cerca de 50 000 foram retiradas das suas zonas de origem nas áreas da bacia do Zambeze mas cerca de 150 000 afectadas na generalidade. As cheias de 2010 foram seguidas de uma seca severa. O ciclone Favio agravou o cenário das cheias em 2007 e segundo o Programa Mundial de Alimentação, 285 000 pessoas precisaram de assistência alimentar durante meses. Em 2008, 50 000 foram realojadas devido às cheias e entre 150 000 a 200 000 pessoas afectadas, segundo os media internacionais.

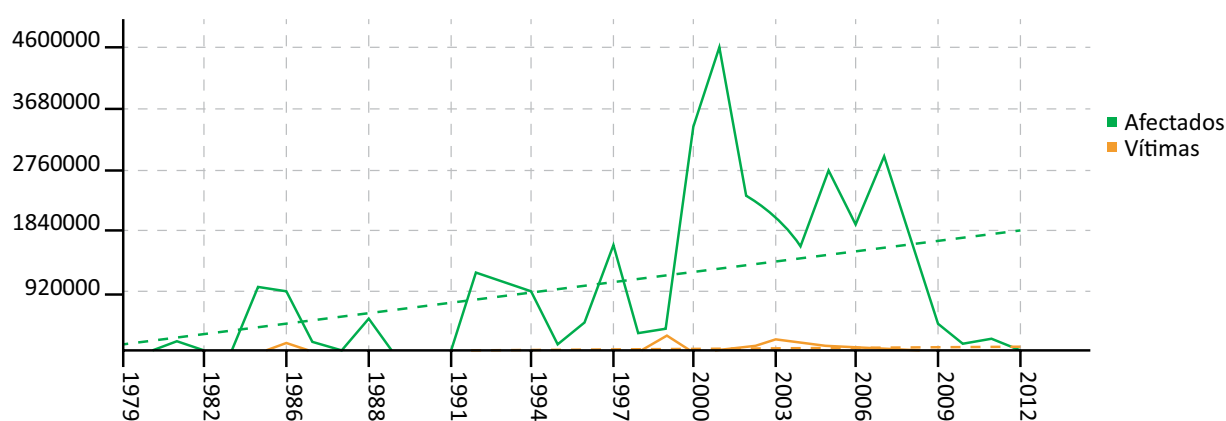


Figura 1: Gráfico de pessoas afectadas e pessoas vítimas de desastres em Moçambique (1979-2012)

O maior impacto dos eventos extremos tem sido na habitação e muitas casas têm sido destruídas ou danificadas. É de destacar que as casas das comunidades mais pobres, feitas de materiais naturais, locais e mais economicamente acessíveis, são bastante afectadas. A vulnerabilidade dos assentamentos humanos é caracterizada pela sua exposição a riscos, e fraca qualidade de construção, o que torna o abrigo uma componente importante na resposta a desastres.

No início de 2013, os níveis hidrométricos das bacias dos mais importantes rios no sul e centro de Moçambique aumentaram e o impacto das cheias aumentou significativamente, afectando as províncias de Gaza e Zambézia, para além da capital Maputo e da Província de Inhambane no sul do país e ainda Nampula, Cabo Delgado e Niassa, a norte. O Governo de Moçambique accionou o Alerta Amarelo seguido do Vermelho e indicou que cerca de 420 000 pessoas tinham sido afectadas pelo país, tendo 119 perdido a vida, para além de mortes resultantes de surtos de cólera nas províncias do norte do país.

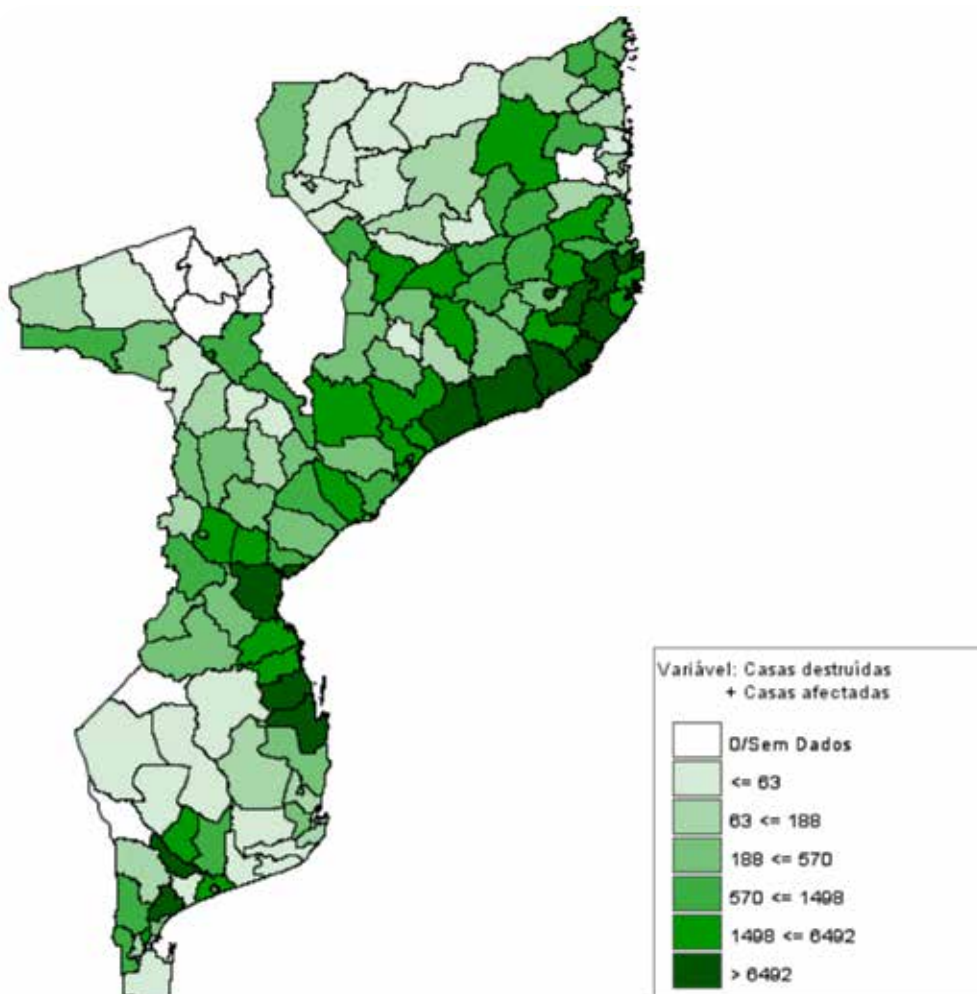


Figura 2: Mapa de Moçambique com casas destruídas e casas afectadas por desastres

Os Kits de abrigo da Federação Internacional da Cruz Vermelha (FICV) adoptados pela Cruz Vermelha de Moçambique – “(CVM)”, - fizeram parte da resposta na fase da recuperação inicial; estes Kits, constituídos por 2 lonas e outras ferramentas, visam não apenas serem usados na reconstrução ou montagem de abrigo, como proporcionam instrumentos que permitem que membros da comunidade possam reiniciar as suas actividades e restaurar os seus meios de vida. Ademais, implicam um processo participativo, de inter- mútua e colaboração (envolve a criatividade e o trabalho dos membros da comunidade) de homens e mulheres, para a recuperação da sua dignidade humana, privacidade, segurança e protecção contra doenças e contra os efeitos adversos do clima.

A CVM tem vindo a implementar Kits de abrigo em Moçambique, como uma resposta que respeita os direitos humanos e que está em alinhamento com as normas previstas no Projecto Esfera. Segundo dados fornecidos pela CVM, um total de 2,500 Kits de abrigo foram distribuídos na Zambézia durante as cheias que assolaram a província em 2012, e 3,300 Kits foram usados na província de Gaza em 2013.

III. OBJECTIVOS DO ESTUDO

Segundo os Termos de Referência, o presente estudo tem por objectivo Contribuir para a melhoria do modelo do Kit de abrigo adaptado às necessidades e expectativas da população afectada pelas emergências em Moçambique. Especificamente, pretende-se:

- 01. Fazer um levantamento focalizado para providenciar informação extensiva sobre o uso, distribuição e utilização dos Kits de abrigo, como uma alternativa adequada para uma rápida resposta as emergências.**
- 02. Prover alternativas por via de uma série de produtos focados na melhoria do modelo do Kit de abrigo.**

O produto é um relatório de avaliação do uso e impacto que a distribuição do Kit de abrigo teve junto da população afectada, através da análise da recolha de informação existente, de emergências acontecidas em diferentes partes do país, entrevistas com informantes-chave, e trabalho de campo em Maganja da Costa, Namacurra, Nicoadala, Chokwé e Guijá. Este relatório inclui recomendações práticas, concretas e aplicáveis sobre o uso do Kit de abrigo em Moçambique.

IV. METODOLOGIA

A metodologia adoptada pelos consultores consiste num estudo de curta duração, focalizado na avaliação nos locais ou zonas de intervenção do programa, usando uma metodologia consistente e estruturada com base no ciclo de projecto do Kit de abrigo, demonstrando evidências sobre o seu impacto junto às comunidades afectadas e para os decisores em relação à adopção do Kit de abrigo da CVM em Moçambique, como forma de resposta de abrigo no caso de desastres. O quadro conceptual está assente numa abordagem baseada nos direitos humanos que analisou:

- **A Ligação com Direitos** – em termos de protecção, prevenção, resposta e mitigação em relação a desastres
- **Prestação de contas** – de que forma iniciativas de resposta e mitigação são formuladas e implementadas
- **Empoderamento** – das pessoas em risco de desastre e as primeiras na resposta a desastres
- **Participação** - como forma de fortalecer a capacidade comunitária e confiança em gerir futuros riscos
- **Não-discriminação** – atenção aos grupos vulneráveis, uso de métodos inclusivos e acessíveis Considerando as diferentes etapas que compreendem um programa de Kits de abrigo, foi elaborada a sua cadeia, analisando cada uma das suas componentes, representada pela figura que se segue:



Figura 3: Cadeia do Kit de abrigo

De acordo com o “Manual Técnico da Montagem do Kit de abrigo”, qualquer projecto, incluindo um projecto de distribuição de material de abrigo, deve seguir um processo repetido de levantamento, planificação, implementação, revisão e avaliação. Este modelo de ciclo de projecto é usado neste estudo como uma cadeia que ajuda a analisar cada fase e no caso, o Kit de abrigo.

A metodologia adoptada pelos consultores consistiu numa avaliação da assistência providenciada por Kits de abrigo da CVM, a comunidades em situação de emergência; os consultores priorizaram o uso de metodologias participativas, conforme abaixo se descreve, tendo em vista que os projectos ECHO são desenhados para promover e fortalecer a capacidade de reacção local e preparar as comunidades para a resposta a futuras ocorrências. As comunidades afectadas de Namacurra, Maganja da Costa e Chokwé foram escolhidas como uma amostra representativa nesta avaliação consultadas e envolvidas nas fases da avaliação para se assegurar que as suas preocupações reais fossem tratadas, através de uma abordagem “*bottom-up*”.

ÁREA DE ESTUDO

Este estudo é focalizado nas acções desenvolvidas nos distritos de Namacurra, Maganja da Costa e Nicoadala, na Província da Zambézia e nos distritos de Chokwé e Guijá, na Província de Gaza, em Moçambique, incorporando os estudos de caso e experiências preliminares levadas a cabo, conjuntamente em Moçambique, assim como em outros países durante emergências passadas.

REVISÃO DA LITERATURA

A revisão da literatura constituiu a primeira parte do estudo uma vez que permitiu que os pesquisadores compreendessem as teorias e conhecessem a informação disponível que foi usada para a compreensão do problema. Foi feita uma revisão da literatura sobre os projectos de emergência, particularmente de Kits de abrigo, o Plano Nacional de Emergência do INGC, assim como as estatísticas existentes e documentos operacionais, foram consultados a fim de entender quantas pessoas foram afectadas pelos desastres naturais no país, a distribuição e montagem dos Kits de abrigo e o seu impacto. Foram também utilizados os dados recolhidos na forma de relatórios dos intervenientes (INGC, Shelter *Cluster*, CVM). Foi revista a literatura internacional de intervenções similares pela internet.

OBSERVAÇÃO DIRECTA

A observação foi seleccionada como uma das técnicas de recolha de dados neste estudo, devido à possibilidade de se captar uma variedade de situações às quais não se teria acesso somente por meio de perguntas realizadas aos beneficiários dos Kits de abrigo. Pelo que, foram realizadas visitas às famílias em áreas de realocação, nomeadamente, em Nante (distrito de Maganja da Costa), Lugela, no Posto Administrativo de Furquia (distrito de Namacurra) e Namitangurino (distrito de Nicoadala), no Sexto Bairro de Lionde (distrito de Chokwè) e em

Guijá, de modo a se fazer o levantamento da situação dos abrigos no que concerne à sua montagem e às necessidades básicas das comunidades em estado de emergência. A observação directa permitiu cruzamento de dados recolhidos através da revisão documental, depoimentos dos vários intervenientes, dos entrevistados, grupos focais e informantes chave e permitiu também avaliar os diferentes tipos de construção e reconstrução com base no Kit de abrigo, as dificuldades enfrentadas na montagem do abrigo, os materiais usados para a montagem de abrigos e o uso que as comunidades dão aos diferentes componentes do Kit *IMPACTO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS Kits DE ABRIGO EM MOÇAMBIQUE*

A observação directa foi feita em comunidades onde a CVM esteve directamente envolvida na montagem dos Kits bem como em lugares onde outros parceiros tais como a Save the Children, Samaritan Purse e Concern estiveram a liderar o trabalho. (ver ficha de observação no Anexo A)

ENTREVISTAS SEMI ESTRUTURADAS

O estudo privilegiou a realização de entrevistas individuais e discussões em grupo. Segundo a nossa percepção, há vários actores que participam em acções de emergência, nomeadamente instituições públicas, ONGs, sector privado bem como individuais, contudo, coordenados pelo CENOE/ INGC.

Esta técnica foi usada para recolha de informação a nível dos beneficiários, ONGs e Governo. Ao nível das comunidades, as entrevistas serviram para obter percepções das famílias que usaram os Kits de abrigo, os voluntários da CVM e membros dos comités locais de gestão de riscos de desastres que estiveram envolvidos na distribuição e montagem e a comunidade em geral. A equipa usou para as entrevistas, um guião de perguntas (ver anexo A), adaptado do questionário de análise do Kit de abrigo, contido no “Manual Técnico do Kit de abrigo da FICV” que, pela sua natureza, permitiu uma recolha sistematizada da informação. As perguntas foram dispostas de forma sistemática e as respostas foram registadas, resultando numa imagem das diferentes fases do projecto Kits de abrigo, a adequação do Kit de abrigo da CVM ao contexto moçambicano.

As entrevistas ajudaram a ter percepções sobre indivíduos no que concerne ao uso dos Kits de abrigo e possibilitaram um entendimento de aparentes incoerências ou lacunas encontradas em documentos escritos, servindo também para confirmar informações e dados. Deste modo, as entrevistas foram dirigidas a 3 níveis:

- **A nível nacional** – Pessoal da CVM e Cruz Roja Espanhola, Técnicos do CENOE/ INGC, UN-Habitat e ONGs que trabalham em programas e projectos de Acção Humanitária Concern, Save the Children, Care (COSACA).
- **A nível provincial** – Técnicos do Governo do Distrito (Direcção Provincial de Obras Públicas e Habitação, INGC (Departamento Técnico) e Técnicos distritais de Chinde, Mopeia e Morumbala; Delegação Provincial da CVM em Gaza e na Zambézia, Kukumbi, Visão Mundial, Concern, Caritas, Núcleo das Associações Femininas da Zambézia, NAFEZA, e CECHOAS.
- **A nível distrital** – Delegações distritais da CVM de Maganja da Costa, Namacurra, Nicoadala, Chokwé e Guijá; aos representantes das instituições locais nomeadamente, Administração dos distritos de Namacurra e Maganja da Costa, Chefe do Posto Administrativo de Nante, técnicos do INGC de Maganja da Costa, membros dos comités locais de gestão de desastres de Mugoloma e Morla no posto administrativo de Nante (distrito de Maganja da Costa), Lugela, Muguerege e Birua, no posto administrativo de Furquia (distrito de Namacurra). (ver anexo B– lista de entrevistados).

Por via destas entrevista, os avaliadores adquiriram um quadro mais claro sobre os diferentes intervenientes e o seu papel na resposta e recuperação de desastres. Aperceberam-se também dos pontos fortes e das fraquezas da coordenação e liderança dos processos de ajuda humanitária em Moçambique, com especial foco no abrigo em emergências. Foram ainda exploradas as oportunidades que existem para uma adopção do Kit de abrigo da CVM, tendo em conta as suas especificações e sobretudo a garantia de direitos humanos que o abrigo confere às famílias afectadas.

GRUPOS FOCAIS

Foram realizados 8 grupos focais de discussão com membros da comunidade, líderes comunitários, régulos e informantes chave, nos distritos de Maganja da Costa e Namacurra.

A discussão de grupos focais (desagregados por sexo) trouxe diferentes interpretações e percepções do processo de Kits de abrigo, o que permitiu fazer-se o cruzamento e verificação dos dados referentes a resultados e impactos da distribuição, montagem e uso dos Kits de abrigo. Os grupos focais permitiram ainda fazer-se o levantamento de boas práticas e lições que servem para se avançar com um “modelo moçambicano” do Kit de abrigo.

LOCAL	DATA	NÚMERO DE PARTICIPANTES	COMPOSIÇÃO DO GRUPO FOCAL
Morla, Nante, Maganja da Costa	03/ 07/2013	17 homens e 5 mulheres	Membros da comunidade e autoridades locais
Mugoloma, Nante, Maganja da Costa	04/07/2013	20 homens e 7 mulheres	Membros da comunidade e autoridades locais
Lugela, Birua e Mugerege	06/07/2013	149 mulheres	Grupo de mulheres dos 3 postos administrativos (Lugela, Birua e Mugerege)
Lugela, Birua e Mugerege, Furquia, Namacurra	06/07/2013	120 homens	Grupo de homens dos 3 postos administrativos (Lugela, Birua e Mugerege)
Lugela	06/07/2013	N/D	Membros do Comité de Gestão de Riscos
Birua	06/07/2013	N/D	Membros do Comité de Gestão de Riscos
Mugerege	06/07/2013	N/D	Membros do Comité de Gestão de Riscos
Birua, Mugerege e Lugela, Namacurra	07/07/2013	13 homens e 5 mulheres	Autoridades Locais (régulos, chefes de posto, chefes de povoado de 1º escalão e 2º escalão, professores)

Figura: 4 Tabela de Grupos Focais

A discussão de grupos focais (desagregados por sexo) trouxe diferentes interpretações e percepções do processo de Kits de abrigo, o que permitiu fazer-se o cruzamento e verificação dos dados referentes a resultados e impactos da distribuição, montagem e uso dos Kits de abrigo. Os grupos focais permitiram ainda fazer-se o levantamento de boas práticas e lições que servem para se avançar com um “modelo moçambicano” do Kit de abrigo.

V. LIMITAÇÕES

No decurso do presente estudo constituíram limitações de destaque, os seguintes pontos:

- Este relatório foi elaborado com base em documentos existentes no domínio público e nos acervos da CVM e parceiros, ambos caracterizados pela escassez de estudos ou documentos científicos que retratem o tema em questão;

- O acervo de documentação é limitado e disperso, e a CVM não tem uma base de documentação que possa ser facilmente consultada.
- Alguns documentos usados não estão devidamente referenciados. Em casos de fonte ou autor não devidamente identificados, e serão considerados como referências para os autores do relatório de avaliação;
- O estudo e trabalho de campo foram feitos depois de terminada a acção de implementação do trabalho de resposta usando o Kit de abrigo e num ano em que a distribuição pela CVM foi limitada na província da Zambézia, o que não facilitou a memória dos beneficiários, a nível individual e da comunidade no geral.

VI. O QUE É O KIT DE ABRIGO DA CVM/FICV?

Moçambique é um dos países do mundo com grande risco de ser assolado por calamidades naturais devastadoras. O país é também propenso a calamidades causadas pelo homem ligadas à deslocação de pessoas (internas e externas) e distúrbios na ordem pública.

Cheias, ciclones, terremotos, deslocações forçadas (refugiados e deslocados) e distúrbios de ordem pública podem levar à destruição parcial ou completa da habitação, obrigando a que os seus usuários vivam ao relento.



Figura 5: Acção Humanitária

O Kit de abrigo surge no âmbito da acção humanitária, tal como nos apresenta a figura 5, e trata-se de um conceito relativamente novo e em uso em Moçambique desde 2005, concebidos pela FICV, foram adoptados pela CVM desde essa altura. Desde a sua inepção, estima-se que o país tenha beneficiado de 10,000 Kits de abrigo.

O Kit de abrigo não tem o mesmo significado para todos os intervenientes. Durante o período de avaliação, tomámos conhecimento que várias partes interessadas têm definição diferenciada do Kit de abrigo, a saber:

- A.** Segundo a CVM, o Kit de abrigo consiste em: duas lonas, corda e um conjunto de ferramentas – 1 enxada, 1 catana, 1 tesoura de corte, 1 serrote, pregos para tecto, pregos simples, 1 pá, arame e 1 martelo.
- B.** A Concern define o Kit de abrigo como o conjunto de lonas e bidons de água.
- C.** A Kukumbi considera o seu Kit de abrigo como Kit de família e inclui esteiras, painéis, copos, pratos e esteiras.

A lona e corda como Kit de abrigo não são necessariamente distribuídos na mesma altura que o Kit de ferramenta.

Ademais, Kit é uma palavra emprestada da língua Inglesa, o que entedemos durante o decorrer da avaliação é que poderá estar sendo usada de forma não crítica pelas comunidades e diferentes agências. Em português, a palavra Kit vem antes da palavra que descreve o conteúdo, por exemplo, Kit de abrigo, Kit de dignidade, Kit the cozinha, etc. enquanto o contrário acontece na língua inglesa e.g shelter Kit, dignity Kit, Kitchen Kit , etc e daí, a provável confusão no entendimento.

É de referir que na planilha de coordenação durante a resposta das cheias de 2013, o *cluster* de abrigo segregou a sua base de dados em: lonas, Kit de cobertura, Kit de ferramenta e plastic roll do INGC.

Entre os membros da comunidade como é o caso de Morla, durante a discussão de grupo focal, para estes, o Kit de abrigo significa Kit de primeiros socorros distribuídos aos membros do comité de gestão de riscos.

No caso de Furquia, durante a discussão do grupo focal de mulheres, o Kit de abrigo foi confundido com o Kit de água e saneamento. Constatou-se que a nível comunitário, pouca diferença existia entre diferentes Kits de abrigo distribuídos por diferentes organizações.

Quanto às instituições, durante entrevistas com representantes de ONGs baseadas na Zambézia e que trabalham na área de gestão de riscos, foi constatado que existem outros Kits de abrigo que se diferenciam dos da CVM. A Visão Mundial distribuiu lonas em emergências passadas, denominado como o Kit de cobertura; a ONG Save the Children também usou o Kit de cobertura; A Kukumbi, uma organização não-governamental sediada na Zambézia, usa o Kit familiar para 5 pessoas.

O Kit de abrigo da CVM tem sido completado e tem também completado outros Kits como sejam, o Kit de cozinha, de água e saneamento e de alimentação e nutrição.

Os Kits de abrigo são uma solução prática e sustentável para ajudar homens, mulheres, crianças e pessoas idosas a restabelecerem vidas condignas após terem sido afectadas por desastres.

Informantes-chaves nas províncias da Zambézia e de Gaza indicaram durante as entrevistas e grupos focais que a solução prestada pelo Kit de abrigo era relevante, útil, necessária e que oferecia possibilidades de não apenas construir os seus abrigos e reconstruir as suas casas danificadas como também de poderem usar os materiais contidos no Kit para as suas actividades de subsistência.

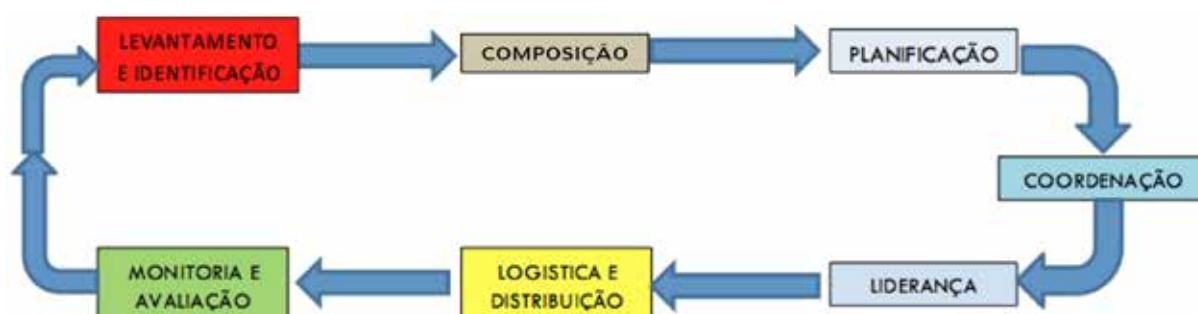
A complexidade de desastres que Moçambique enfrenta traz consigo desafios específicos em relação à identificação de acção apropriada na área de abrigo. Existem no país mecanismos e

organismos para garantir uma resposta a desastres que seja efectiva e eficaz. O governo/CE-NOE e o *Cluster* de Abrigo liderado pela Cruz Vermelha de Moçambique (CVM) estabeleceram a nível nacional uma estrutura/rede base capaz de ser mobilizada e coordenar a resposta de abrigo com dignidade às pessoas afectadas com desastre. Contudo, existem ainda desafios que afectam a estrutura a nível regional, provincial e distrital. A abordagem de *cluster* é diferente da abordagem sectorial uma vez que um sector é entendido como uma área específica da actividade humanitária, enquanto que o *cluster* é um grupo de organizações e intervenientes que trabalham juntos para uma área específica identificada.

Espera-se que a proposta de lei sobre gestão de calamidades naturais ora em tramitação no parlamento em Moçambique, venha trazer um quadro legal capaz de continuar a garantir dignidade a pessoas afectadas por desastres no país.

Cheias e ciclones são os desastres que mais danos físicos causam, em especial à propriedade pessoal (casas, machambas, etc) e a infra-estrutura social (escolas, hospitais etc). Uma das consequências directas dos principais desastres que assolam Moçambique é o colapso do já débil e deficiente sistema de saneamento do meio e de práticas de construção não adaptadas aos diferentes riscos a que estão expostas as comunidades.

VII. ANÁLISE DA CADEIA DO Kit DE ABRIGO



A cadeia do Kit de abrigo compreende 8 fases essenciais, nomeadamente, Levantamento e Identificação, Composição, Planificação, Coordenação, Liderança, Logística e Distribuição e Monitoria e Avaliação.

VII-1. LEVANTAMENTO E IDENTIFICAÇÃO

Segundo o projecto Esfera, Norma Mínima 2, os levantamentos providenciam uma compreensão da situação de desastre e uma clara análise das ameaças à vida, dignidade, saúde e meios de vida com vista a determinar em consulta com as autoridades relevantes se uma resposta

externa é necessária e, se for o caso, a natureza da resposta. Os levantamentos têm por objectivo, assegurar que as necessidades dos beneficiários, bem como as suas capacidades, sejam identificadas.

O processo de levantamento e identificação da resposta em caso de desastre envolve relação de poder e dinâmica, a todos os níveis entre e dentre os intervenientes principais. Uma intervenção adequada passa necessariamente por uma identificação prévia do tipo de danos em relação ao abrigo. Existe um formulário de avaliação rápida para a área de abrigo e infraestrutura.

Em Moçambique, o mesmo formulário de levantamento de dados é usado por todos os participantes no *cluster* de abrigo. A metodologia usada para se preencherem os formulários é participativa e explicitamente encoraja a contribuição das lideranças, mulheres e os mais vulneráveis. O envolvimento de todos os intervenientes chave é fundamental para se assegurar os direitos humanos inerentes ao abrigo seguro. A comunidade afectada, organizada através de organizações baseadas na comunidade, formais e informais, é determinante para uma análise inicial que levará ao levantamento e à identificação bem como à eventual eleição de uma resposta adequada.

O processo de levantamento que parte da comunidade, quer seja através dos membros dos Comitês de Gestão de Risco ou através dos líderes comunitários que submetem ao COE distrital a lista de pessoas com necessidade de abrigo; estas listas são canalizadas ao COE provincial que coordena com todos os outros intervenientes (Obras Públicas, Saúde, Mulher e Acção Social, ONGs baseadas na provincia e nos distritos), as necessidades das comunidades nas zonas afectadas; os Kits de abrigo são uma das componentes da resposta a desastres; a CVM, como as outras ONGs, é parte do COE provincial, instância em que cada organização declara os recursos que tem disponíveis e, nessa base, é feita a sua alocação às comunidades mais afectadas.

A informação colhida no campo no acto de levantamento e identificação alimenta uma base de dados que, por sua vez, consolida os dados globais. O governo, através do COE tem a tarefa de centralizar os dados colhidos bem como usá-los para efeitos de coordenação.

Para o caso específico do *cluster* de abrigo, a CVM lidera o processo de recolha de dados em relação ao abrigo e infraestruturas sociais. Esta cadeia de recolha de levantamento de dados e identificação existe a nível nacional, provincial, distrital, localidade/municipal e comunidade/comitês locais de gestão de risco de calamidades. Os dados em relação à área do abrigo recolhidos durante o processo de levantamento e identificação são consolidados e partilhados com todos os actores participantes em reuniões formais e informais, troca de correspondência e através do site www.sheltercluster.org.

Informantes chave indicam, contudo, que as necessidades identificadas não são directamente ligadas a recursos existentes e ao dispôr nos vários planos de contingência, tanto do governo como das ONGs. Entendem que, parte considerável da resposta a desastre, resulta de apelos de financiamento internos e externos, tanto a nível de governo ou das ONGs.

Existe uma opinião comum entre os entrevistados que os números resultantes do levantamento, não coincidem com os números reais das pessoas afectadas e nem com os números do que é a seguir distribuído, apontado-se a processos viciados a nível das lideranças comunitárias e à

fraqueza de sistemas de triagem, o que leva em alguns casos, à duplicação de levantamentos. Aponta-se falta de transparência em casos de listas submetidas pelas autoridades comunitárias que inscrevem os seus familiares, em detrimento das pessoas mais vulneráveis na comunidade.

A CVM é solicitada a treinar outras organizações na montagem de um abrigo. Durante a tempestade Fundso, em Fevereiro de 2013, que assolou o baixo Zambeze, a CVM não tinha disponíveis Kits de abrigo para distribuição; no entanto, os técnicos provinciais e distritais em entrevistas, afirmaram que se deslocaram às zonas afectadas em Nante (distrito de Maganja da Costa) e Burue (distrito de Namacurra) para treinar membros dos comités de gestão de risco de desastres e voluntários da Concern, a montarem os seus abrigos.

Membros das comunidades dificilmente se lembram dos Kits de abrigo da CVM e isto deve-se ao facto dos mesmos terem sido distribuídos em anos passados; durante os grupos focais realizados em Morla e Mugerere, membros destas comunidades afirmaram que os Kits tinham sido distribuídos por membros da CVM (em 2007) que se deslocaram ao local e quiseram saber que pessoas tinham perdido as suas casas. No entanto, segundos estes, as pessoas não visitaram as casas destruídas para identificarem claramente aquelas pessoas ou famílias necessitadas de abrigo.

Compreendemos que por vezes o Kit de abrigo é observado pelas populações afectadas como uma nova habitação. Observámos que o tempo de recuperação se estende por largos meses, como no caso de Namutamguino em Nicoadala, na provincia da Zambézia, e muitos poucos agregados familiares constroem as suas casas de forma mais segura e definitiva. Foi salientado durante as entrevistas semi-estruturadas com membros dos comités locais de gestão de risco e voluntários da Cruz Vermelha de Moçambique que os materiais, tal como são ensacados, constituem um atentado à segurança dos que os transportam e manuseiam, visto serem cortantes e não estarem envolvidos de forma segura.

Durante as discussões de grupos focais com mulheres em Furquia, estas denunciaram alguns casos processos de identificação pouco transparentes e participativos; por exemplo, disseram não entender como apenas cinco pessoas com deficiência receberem Kits de abrigo, tratando-se das mesmas que receberam tanques de água. Outro exemplo foi dado por membros da comunidade em Morla, que afirmaram que no ano anterior, havia chegado uma brigada da CVM de Maputo que se reuniu com a comunidade e perguntou quem eram as pessoas mais afectadas ou seja, que tinham ficado sem as suas casas; relataram que uma mulher idosa e doente, por não se ter dirigido ao local do encontro, não recebeu nenhum Kit de abrigo. No entanto, reconheceram que no presente ano, tinham-se deslocado técnicos da CVM que percorreram a localidade, identificando as casas destruídas e consultando com o régulo e os líderes da comunidade quem eram os mais necessitados em termos de abrigo.

O conceito de vulnerabilidade é entendido diferentemente entre as comunidades e as instituições governamentais e não-governamentais; durante os os encontros com os grupos focais tivemos conhecimento de que as comunidades acham que os critérios de seleção dos mais vulneráveis ora em uso, não possuem dinâmica suficiente para endereçar a multitude de vulnerabilidades que os mesmos pretendem resolver. Por exemplo, a seleção dos mais vulneráveis é feita com base em parâmetros rígidos do topo para base, sem envolver directamente os próprios beneficiários ou tomar em conta devidamente a multitude de vulnerabilidades. O

registo de beneficiários por parte do COE ao nível distrital e provincial continua como desafio fundamental, pois o mesmo não é efectivo e carece de validação das necessidades dos beneficiários.

A confiança e o respeito mútuo devem ser a base para um processo de consulta e diálogo que leva à identificação rápida e sustentável das necessidades de abrigo das comunidades afectadas. Por exemplo, é durante este processo de identificação que se deverá confirmar a necessidade de abrigo se for o caso, o tipo de abrigo, se é apropriado para o contexto e abrangência para os mais vulneráveis.

VII-2. COMPOSIÇÃO DO Kit DE ABRIGO

Durante toda a fase de avaliação fomos questionando as pessoas sobre os elementos que fazem parte do Kit de abrigo. As respostas foram muito variadas, sendo que, de dentro das comunidades, as pessoas consideram que todas peças do conjunto são fundamentais, e querem acrescentar outros elementos (por exemplo: mais lonas, rede mosquiteira e até sementes).

Mais interessante foi que os técnicos distritais e provinciais corroboram na maioria dos casos com as necessidades apontadas pelas pessoas, sendo estes que têm um contacto directo com as comunidades. Foi também com estes que tivemos conhecimento que no Chokwé, o Kit de abrigo, aquando da sua distribuição, foi dividido em duas partes - Kit de abrigo (lonas e corda) e Kit ferramentas (saco contendo as ferramentas).

Os parceiros da CVM que fazem parte do *cluster* têm outra visão das ferramentas e algumas opiniões diferentes quanto as ferramentas. Denotou-se nas várias entrevistas, a necessidade de se compreender o que todos os Kits que são distribuídos contêm, para que não sejam distribuídos as mesmas ferramentas ou utensílios. Mas mesmo assim, conseguimos individualizar quais os elementos que devem ser considerados como fulcrais (F), e aqueles que podem ser considerados complementares (C), e até os que devem ser revistos em termos de qualidade (F*). Apresentamos de seguida as conclusões sobre cada uma das ferramentas:

- As lonas de plástico (F) são a base de todo o Kit. São distribuídas muitas vezes sem o saco com as ferramentas, assim como outras organizações fazem distribuição das suas próprias lonas ou fazem “procurement”. Existe um outro Kit, distribuído pela Visão Mundial, denominado Couverage Kit, com lonas e corda.
- A Corda (F), considerada muito grossa, mas sempre com a possibilidade de ser desfiada (como visto em alguns casos), serve por vezes como apoio para outras funções.
- O Serrote (F*), em todos os “grupos” contactados, foi considerado a ser substituído por um serrote de arco, pois é mais fácil de ser manuseado e oferece uma agilidade maior para as necessidades do trabalho a efectuar.
- Os Pregos com anilha (C), raramente utilizados, são muitas vezes guardados para virem a ser utilizados quando houver oportunidade de montar um telhado de zinco. Existe a probabilidade de serem vendidos.
- A Pá (C), em conjunto com a enxada, são dois elementos bastante úteis. Mas uma vez que esta (a pá) é já distribuída no Kit latrina, ponderamos que possa ser considerada como elemento complementar, também usado principalmente por homens.

- A Enxada (F), em conjunto com as lonas de plástico e a corda, são o grande elemento de apoio na recuperação quer do abrigo, assim como é utilizada na mais diversas situações. Parece-nos que esta ferramenta poderá substituir, em diversas situações, a necessidade da pá fazer parte do Kit de abrigo.
- A Catana (F*), como já explicado, tem algumas limitações, mas é bastante útil. Ponderar se poderá ser substituído por um machado que ajude no corte de madeira em zonas com maiores quantidades de floresta.
- A Tesoura (C*), sempre criticado pela falta de qualidade. É uma ferramenta considerada complementar, pois o arame tem sempre outras maneiras de poder ser cortado ou moldado.
- Os Pregos Grandes (F) são os mais utilizados na estrutura, pois são suficientemente compridos para as uniões. Muitas vezes também utilizados para prender as lonas.
- Os Pregos Pequenos (C), mais utilizados para prender as lonas, são também mal utilizados. Pois nas suas utilizações, não são pregados com anilhas, e ferem as lonas de plástico, chegando mesmo a ser um dos principais factores de degradação destas. Considerados complementares pela maior valência dos pregos grandes.
- O Arame (F), por vezes considerado curto, é um elemento, em conjunto com a corda, sempre utilizado nas mais diversas situações.
- O Martelo (F) faz parte das ferramentas fundamentais, mas por vezes considerado com má qualidade.
- O Saco, muitas vezes chega rasgado devido à quantidade de elementos que fazem parte do Kit. Poderá ser um elemento bastante útil, quando cheio com terra, para fazer pequenas represas de água. Elemento pouco utilizado e com grande potencial.

No que diz respeito à capacidade dos beneficiários usarem as ferramentas do Kit de abrigo, foi declarado pelos próprios em entrevistas semi-estruturadas com membros da comunidade que as ferramentas são úteis; os grupos de discussão de mulheres afirmaram, no entanto, que as ferramentas são usadas pelos homens, sendo a enxada a única ferramenta que elas usam para começar a cultivar a terra; as mulheres sugerem que seja incluída alguma roupa nos Kits assim como os idosos disseram que um conjunto de medicamentos ser-lhes-ia bastante útil após a ocorrência dum desastre; nas discussões com os homens, estes sugerem que sejam incluídas sementes.

Nem todas as famílias afectadas têm a capacidade de construírem o seu abrigo com as ferramentas dos Kits de abrigo e dificuldades diferentes quanto à capacidade das pessoas de utilizarem os recursos ao seu alcance. Observamos exemplos em que a dificuldade era tal, que mesmo o exemplo mais simples das instruções, não foi seguido. Em algumas situações, por falta de estacas ou capacidade de construção de uma estrutura, noutras por falta de interacção e partilha entre a comunidade para uma inter-ajuda necessária.

No Chokwé, a maior e mais evidente dificuldade para as famílias afectadas é de encontrarem materiais para erguerem as estruturas dos abrigos; num ambiente natural de savana, o número de árvores e a capacidade de se obterem estacas é bastante reduzida. No contacto com as populações locais, assim como com os parceiros da CVM no *cluster* e com a própria CVM, foi sempre mencionada a falta do recurso de estacas para se erguerem as estruturas dos abrigos.

As soluções apresentadas no manual para diferentes estruturas são também escassas, sendo dada primazia a materiais como a madeira e o bambú. Estes recursos são escassos e mesmo inexistentes no distrito o que resulta numa dificuldade quanto à capacidade de utilização imediata do Kit.

No caso de Namacurra e Maganja da Costa, as dificuldades detectadas são bastante diferentes; existem recursos locais suficientes para o corte de estacas para as estruturas dos Kits de abrigo, mas há um elemento contra, a madeira que ali se encontra é demasiado dura para que os pregos disponibilizados nos Kits consigam penetrar e dar estabilidade. Por vezes, observámos pregos dobrados e que feriam a lona, danificando-a. Esta situação cria infiltrações quando chove, e pode de algum modo, piorar a qualidade do abrigo (mesmo que provisório) pois numa madeira dura, as ferramentas disponibilizadas degradam-se mais rapidamente. A observação directa participativa permitiu verificar também que as lonas têm uma maior duração comparativamente a outros plásticos e lonas usados pela comunidade, e que as pessoas preferem as lonas da CVM pela sua qualidade e duração.

Foi considerada pertinente, a inclusão de uma rede mosquiteira, pois tanto na fase de emergência, como na fase seguinte, será fundamental que a família se possa proteger dos mosquitos. É normal existirem surtos de malária após desastres em Moçambique, principalmente após inundações e ciclones. A acção em relação aos outros Kits usados durante a resposta a desastre tem sido esporádica e de forma *ad hoc*. As mulheres, por exemplo, expressaram o desejo de verem os Kits de dignidade e de cozinha a serem distribuídos na mesma altura que os Kits de abrigo. Tanto os beneficiários como algumas organizações indicaram que para o caso das cheias, a vulnerabilidade à malária das comunidades atingidas crescia de forma exponencial. Desta forma, a combinação da distribuição do Kit de abrigo com a das redes mosquiteiras tinha o potencial de incrementar o conforto bem como salvar a vida dos afectados/beneficiários.

VII-3. PLANIFICAÇÃO

Houve um avanço significativo nos últimos anos na capacidade de resposta rápida em tempo de desastre. O pre-posicionamento de bens de resposta a desastres que inclui o Kit de abrigo, veio de certa forma garantir que a resposta dada seja cada vez mais adequada e atempadamente. No entanto, informantes chave na Zambézia referem que nas últimas cheias (Janeiro e Fevereiro de 2013) que assolaram o sul da provincia, os Kits de abrigo da CVM não estavam pre-posicionados em lugares que foram pesadamente assolados. A chegada foi bastante tardia; os técnicos da CVM foram envolvidos nas operações de resgate e ajuda para apoiarem outros actores na distribuição e montagem de outros Kits.

Os Kits de abrigo, segundo os entrevistados, ainda não cobrem, na totalidade, as necessidades de abrigo das populações afectadas, sendo que, ou não se encontram pre-posicionados ou armazenados, ou chegam tardiamente, reduzindo deste modo o seu impacto na ajuda humanitária.

Embora a FICV defina no seu manual técnico do Kit de abrigo especificações detalhadas para cada componente, estas apenas se limitam aos Kits de abrigo da CVM; informantes chave de

outras ONGs que fazem distribuição de Kits de abrigo referem que estes são compostos apenas por 2 lonas e uma corda (CONCERN) ou, 2 lonas e uma esteira (KUKUMBI); o único critério usado para aquisição de lonas por parte de outros intervenientes prende-se às medidas das lonas e referem consultar a CVM sobre isso. Quanto ao INGC, tanto a nível nacional quanto ao nível provincial, refere que as especificações não são do domínio da instituição.

Nas consultas com membros do *cluster* do abrigo, sentimos que existe uma necessidade de compatibilizar os vários tipos de Kit, tornando-os mais complementares na sua distribuição. A planificação para o uso do Kit de abrigo não é “*business as usual*” ou, por outras palavras, não se trata de uma planificação padronizada. Se, por um lado, o entusiasmo e interesse de usar as ferramentas contidas no Kit podem ser goradas pela frustração de não saber usá-los de forma segura, particularmente entre as mulheres, por outro, as mesmas podem ter destinos não previstos no projecto, tais como, armazenagem, venda, troca entre outros.

Conforme vem explicitado no manual da FICV, o Kit poderá prever a evolução de uma construção que partirá do Kit de abrigo e que poderá vir a ser melhorada até se substituírem a maior parte dos materiais disponibilizados. Estes últimos podem ser reutilizados para outras funções que sejam necessárias no agregado familiar. Observámos em algumas situações que algumas famílias afectadas, após alguns meses, iniciam o processo de substituição das paredes de lona e iniciam a refazer as suas paredes. Nos exemplos que observamos, raras são as vezes em que os membros da comunidade ao substituírem ou ao reconstruírem as paredes, se precavêm com os exemplos vistos no manual do Kit de abrigo. Por exemplo, não foi observado em nenhuma das situações a colocação da diagonal, de modo a aumentar a rigidez e resistência da estrutura. Por vezes, as comunidades afectadas utilizam estruturas bem diferentes das apresentadas no manual, demonstrando capacidade de utilizarem o Kit de abrigo de formas bem diferentes e de terem conhecimentos suficientes para a utilização do mesmo.

O nível de organização a nível de base é diferenciado em várias partes do país. Comunidades com uma organização de base forte são capazes de proceder a uma melhor identificação das suas necessidades em termos de abrigo, incluindo no processo, homens e mulheres assim como os mais vulneráveis (portadores de deficiência, pessoas idosas, doentes crónicos entre outros).

Existem ainda desafios que, a serem endereçados, iriam consideravelmente melhorar a resposta prestada, em termos de abrigo. As áreas definidas como as de alto risco e, portanto, com um pre-posicionamento de bens de resposta a desastre incluindo os Kit de abrigo, não são necessariamente as mais afectadas durante a emergência. Por exemplo, para a temporada chuvosa 2012/13 houve pre- posicionamento de bens de abrigo no distrito de Chinde avaliado por várias organizações como o de maior risco; contudo, o distrito mais afectado durante o mesmo período foi o da Maganja da Costa. Esta situação resultou numa resposta tardia na zona da Maganja da Costa, o que levou às pessoas afectadas a viverem desnecessariamente expostas ao clima e sem dignidade durante tempo considerável.

VII-4. COORDENAÇÃO

As necessidades prioritárias em termos de abrigo são identificadas através de missões conjuntas de avaliação do *cluster*, com o Governo, membros do *Humanitarian Country Team* (HCT) e actores locais. É feita uma revisão das contatações por forma a consolidarem-se os dados, as actividades e recursos para a recuperação rápida que são complementares aos esforços do governo e dos actores humanitários e de desenvolvimento.

O governo de Moçambique através do INGC centraliza todos os esforços de coordenação da gestão de desastres no país. O Centro Nacional Operativo de Emergência (CENOE), foi criado para implementar acções práticas de prontidão para responder a situações de emergência e centraliza os esforços de coordenação intersectorial, inter-institucional e internacional, de modo a dar resposta rápida, eficiente e eficaz às populações afectadas e necessitadas, bem como salvaguardar bens materiais, racionalizando os recursos disponíveis. Trata-se de uma estrutura de coordenação multisectorial e de tomada de decisões onde convergem representantes das instituições, organizações e grupos de actores que participam directamente nas operações de resposta a calamidades.

Em estado de vigilância sem alerta, o CENOE centraliza a sua acção na recolha, processamento de informação em coordenação estreita com os sectores considerados geradores de informação para monitoria dos fenómenos. Nesta fase, o CENOE recebe informações do INAM, SETSAN, SARCOF, SADC/EW, DNA, MIREM, MISAU, Provinciais, Comités Distritais de Gestão de Risco e também das Regiões Operativas.

Os *clusters* humanitários, em colaboração com o Governo de Moçambique e os seus sectores ligados à emergência, usam os recursos disponíveis para ajudar as pessoas afectadas em necessidades básicas. Há uma abordagem multisectorial por parte do governo, sob a liderança técnica do INGC e coordenada pelos ministérios chave e que integra (1) Água e Saneamento, envolvendo os *clusters* de Saúde, Nutrição, Educação, Proteção Social e Segurança Alimentar; (2) Infraestruturas, liderada pelo Ministério de Obras Públicas e Habitação e apoiada pelo *cluster* de Recuperação Rápida e Abrigo; (3) Informação e Planificação liderada pelo INGC e apoiada pelo *cluster* de Logística e Telecomunicação e (4) O sector de Comunicação que é liderado pelo INGC e apoiado pelo secretariado do HCT.

O Sistema das Nações Unidas é o portal para a comunidade doadora e envia, em situação de estado de alerta parcial, os seus pontos focais que são enquadrados nos sectores em funcionamento no âmbito do CENOE.

No estado de alerta total, o CENOE funciona na sua máxima capacidade de acordo com o fenómeno. O alerta total acontece quando a situação de emergência não pode ser controlada com os fundos alocados no Plano de Contingência global e a situação exige a intervenção de todos os sectores que fazem parte do Conselho Coordenador de Gestão das Calamidades. Na maior parte dos casos, este alerta é activado quando o desastre está em curso e pode resultar num apelo à comunidade internacional.

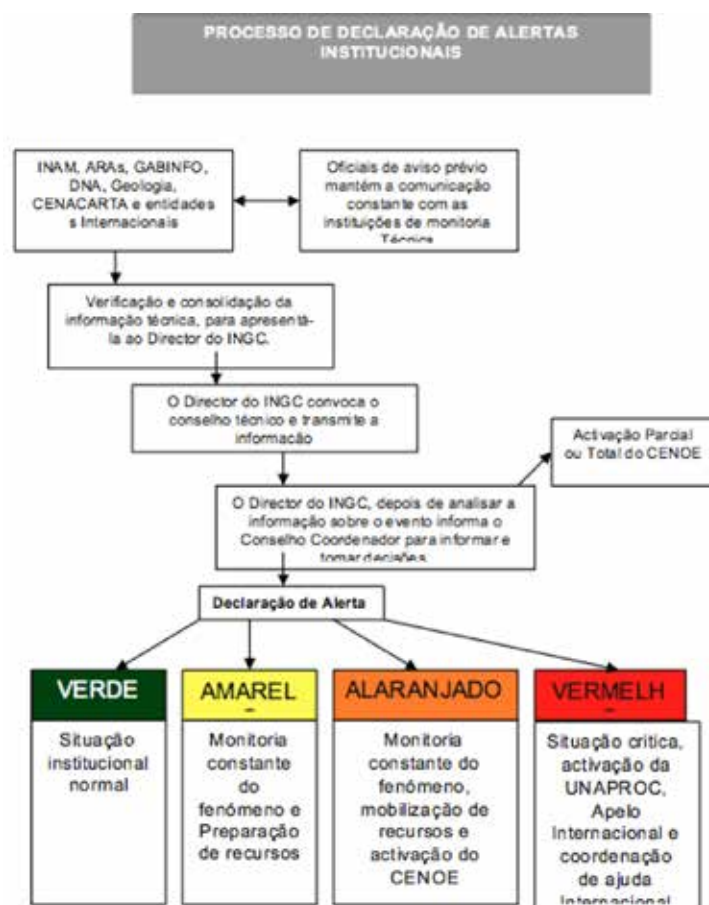


Figura 6: Processo de Declaração de Alertas Institucionais (CENOE)

A coordenação do CENOE permite a intervenção de várias equipas multisectoriais incluindo a do *cluster* de abrigo. O CENOE está baseado em Maputo com centros regionais em Vilanculo (Inhambane), Caia (Sofala) e Angoche (Nampula) e tem mecanismo de activar centros móveis a nível provincial e distrital sempre que se julgue necessário.

Existe um processo de desactivação parcial ou total do CENOE, considerando a situação actual do evento, quantidade de recursos activos, situação actual das áreas afectadas, entre outros. O processo de desactivação tem em vista dar por terminadas, formalmente, as actividades dos sectores intervenientes do CENOE, uma vez normalizada a situação de crise.

OHCT coordena e supervisa a implementação de intervenções de resposta ou rápida recuperação como Comida-para-Trabalho (*food for work*) em colaboração com autoridades comunitárias, organizações baseadas na comunidade e representantes dos beneficiários, através da abordagem de *cluster* com o apoio do Grupo de trabalho do HCT que é composto por agências das Nações Unidas e ONGs. Enquanto que o governo tem a sua própria estrutura de grupos de trabalho, formados no âmbito do “Plano Director para a Prevenção e Mitigação de Calamidades Naturais (2005)” e liderada pelo INGC, há uma estrutura paralela de coordenação liderada pelo HCT. O *cluster* é relativamente novo em Moçambique (2006) e a parceria e coordenação com o governo apresenta alguns desafios para uma coordenação mais efectiva em tempos de

desastres, evitando-se duplicação de esforços e aclarando-se os papéis dos diferentes intervenientes.

O governo de Moçambique subscreve-se a tratados internacionais que encorajam a vida com dignidade a homens, mulheres, crianças, pessoas idosas e vulneráveis durante desastres.

Contudo, não existe em Moçambique uma legislação que padronize o Kit de abrigo em caso de desastre. O Kit de abrigo da FICV é informalmente aceite pelo governo e recomendado como forma de resposta em caso de emergência, ao mesmo tempo que as tendas e outros abrigos caso estejam disponíveis, são distribuídos sem que obdecem aos padrões advocados pela CVM.

A coordenação é parte integrante do *cluster* do abrigo, o que tem contribuído para uma maior abrangência e impacto do Kit de abrigo. As diferentes organizações envolvidas na resposta de emergência têm estado a trabalhar em coordenação formal ou informalmente como forma de partilhar boas práticas e melhor uso de recurso. Por exemplo, a nível nacional, existe a coordenação informal que engloba a COSACA, importante em questões operacionais como controle de qualidade, escolha e compra do material e ferramentas necessárias para se compôr o Kit de abrigo.

No entanto, autoridades locais em Nante e Birua afirmam haver duplicação de listas devido à fraca coordenação a nível provincial, uma vez que cada instituição faz a sua lista e na distribuição da ajuda, os bens acabam beneficiando as mesmas pessoas; segundo eles, a distribuição é feita de acordo com a disponibilidade de cada organização; dizem que há levantamento sobre o apoio que as pessoas precisam mas a intervenção depende do que está disponível e a disponibilidade dita o tipo de intervenção. Segundo um informante chave, “a coordenação desaparece assim que termina a fase da resposta”. A gestão da ajuda humanitária é estrangida por questões logísticas e de coordenação.

Durante desastres, a decisão para uso do Kit de abrigo deverá ser feita de forma premeditada e consciente para que ela logre impactos positivos. A evidência colhida junto dos informantes principais durante o período de avaliação indica que, no geral o Kit de abrigo é eleito porque está disponível como parte de recursos existentes no local e nas áreas próximas do desastre.

O resultado negativo desta forma de proceder pode resultar na perda de oportunidade de oferecer aos beneficiários durante a concepção do pacote de Kit de abrigo.

Bem pensado, o uso do Kit de abrigo poderá ser eleito em vários períodos após o desastre. Contudo, a calendarização é um factor muito importante pois o impacto do Kit de abrigo está directamente ligado também à calendarização da acção. Durante o trabalho de campo para esta avaliação, tivemos conhecimento de distribuição de Kits de abrigo durante o mês de Junho de 2013, para responder ao desastre do período chuvoso que teve o seu pico no mês de Fevereiro de 2013, portanto, passados quatro meses.

A Declaração de alerta se procede depois da análise técnica sobre a monitoria do evento e das consequências prováveis no território nacional.

Na teoria, o Kit de abrigo poderá ser usado em qualquer altura após o desastre, como forma de recuperação rápida. A experiência, contudo, demonstra que é logo após o acontecimento do desastre que as necessidades de abrigo são mais acentuadas. Toda a intervenção que pode-

rá se considerar como demorada, deverá especificamente demonstrar que tal irá mudar para o melhor a situação dos beneficiários.

A tarefa de montagem/construção é geralmente do domínio de um grupo especializado específico nas comunidades que, através de compra de serviços, tem a tarefa de erguer a estrutura principal da casa. Tomámos conhecimento, durante a avaliação, que o grupo de especialistas na construção de habitação é composto normalmente por homens. Outros membros da comunidade como homens não especializados, bem como mulheres apoiam a equipe de construção como assistentes da construção (recolha de capim e barro, água, colocação de barro, etc).

Conforme vem explicitado no manual, o Kit poderá prever a evolução de uma construção que partirá do Kit de abrigo e que poderá vir a ser melhorada até se substituírem a maior parte dos materiais disponibilizados. Estes últimos podem ser reutilizados para outras funções que sejam necessárias no agregado familiar. Observámos em algumas situações que algumas famílias afectadas, após alguns meses, iniciam o processo de substituição das paredes de lona e iniciam a refazer as suas paredes. Nos exemplos que observamos, raras são as vezes que os membros da comunidade, ao substituírem ou ao reconstruírem as paredes, se precavem com os exemplos vistos no manual do Kit de abrigo.

VII.5. LIDERANÇA

O Conselho Técnico de Gestão de Calamidades é o decisor de um estado de emergência nacional, quando os recursos alocados no Plano de Contingência se esgotam. A decisão política é tomada pelos Ministros membros do Conselho Coordenador de Gestão das Calamidades (CCGC), presidido pelo Primeiro Ministro. O nível técnico é formado pelo CTGCN, o Sistema de Oficiais Permanentes e o Sistema de Pontos Focais coordenados pelo Director do INGC.

Este nível técnico providencia permanentemente as informações aos seus dirigentes máximos presentes no CENOE, para que estes tomem atempadamente as decisões necessárias.

Dependendo da evolução do fenómeno que pode provocar um desastre em qualquer parte do território nacional, activa-se o CENOE, em consonância com os níveis de alerta institucional assim estabelecidos: **Verde, Amarelo, Laranja, Vermelho.**

O CENOE é activado sempre que o fenómeno for de alerta Alaranjado (activação parcial) ou vermelho (activação total) e ultrapassar a capacidade de resposta local.

A HCT coordena e supervisa a implementação de intervenções da recuperação rápida após desastres, assim que é lançado o alerta no país; pretende a colaboração com as autoridades comunitárias, as organizações baseadas na comunidade e os representantes dos beneficiários, através da abordagem do *cluster* e com o apoio do Grupo de Trabalho do HCT composto pelas agências das Nações Unidas e pelas ONGS.

O *cluster* de abrigo, no âmbito do HCT, é estabelecido como forma de resposta à questão de abrigo causada por desastres. O governo de Moçambique, através das suas agências especializadas, das agências das Nações Unidas e organizações não-governamentais nacionais e internacionais, são membros do *cluster* de abrigo. O *cluster* de abrigo é activado independentemente

da magnitude do desastre e também no período pós desastre, como catalizador do trabalho de redução de risco.

A liderança do *cluster* de abrigo em Moçambique está formalmente sob a responsabilidade da CVM/FICV. Contudo, na prática, a situação no terreno pode ditar que um outro interveniente esteja efectivamente a liderar a resposta do *cluster* de abrigo. Nas cheias de 2013 coube à OIM a liderança do *cluster* de abrigo. Quanto à transferência informal para outro actor que não seja o CVM/FICV entende-se que seja o resultado da falta de disponibilidade de recursos, por parte da CVM/FICV. Existe também a percepção de que existe uma disputa entre a FICV e OIM a nível global, quanto à liderança do *cluster* de abrigo a nível de Moçambique.

VII.6. LOGÍSTICA E DISTRIBUIÇÃO

No geral os recursos disponíveis e pre posicionados ditam o tipo de intervenção a ser adoptada. Isto é também verdade em relação ao tipo de apoio em abrigo. O impacto do Kit de abrigo está também condicionado à disponibilidade de Kits de abrigo em número suficiente para prestar a devida assistência às comunidades; o pre posicionamento em armazéns regionais bem como no mercado local e regional é outro factor a ser considerado.

Em Moçambique, a resposta de abrigo é feita de duas formas principais: tendas e Kits de abrigo. O Kit de abrigo da FICV é o único que está regulado em termos de padrão indicando a qualidade e quantidade de materiais e ferramentas que devem estar contidos num Kit de abrigo. As outras formas de resposta de abrigo não são regulados em termos de padrão e, como resultado, não garantem uma melhor qualidade, tendo o risco de não oferecerem o intencionado abrigo com dignidade aos beneficiários/as.

A decisão de compra de material e ferramenta necessária para a composição de Kit de abrigo é feita de forma informal, obdecendo a critérios tais como: custo, disponibilidade no mercado, experiência anterior da organização, entre outros. A tomada de decisão sem forte evidência, fragiliza de certa forma uma resposta sustentável.

No entanto, reconhece-se que as lonas que fazem parte do Kit de abrigo da CVM são de quantidade e qualidade apreciáveis pelos beneficiários e nessa base, a CVM é consultada sobre as medidas das lonas, no caso de organizações que comprem localmente lonas e/ou plásticos como parte do seu Kit de abrigo.

Foi repetidamente referido que a distribuição não obdece aos números aferidos durante o levantamento e a chegada tardia dos Kits de abrigo da CVM ou mesmo a indisponibilidade dos mesmos, é apontada como um ponto fraco do processo.

A falta de recursos para uma logística eficiente e atempada, torna a CVM dependente de ajudas de outras organizações, que procuram o apoio técnico da instituição para formação e montagem.

A dependência externa da CVM quanto à distribuição de Kits de abrigo, resulta numa moral enfraquecida por parte da sua larga rede de voluntários e técnicos, que muito embora sejam formados, carecem de meios para uma intervenção mais efectiva.

VII.7. CAPACITAÇÃO

A distribuição de Kits de abrigo é acompanhada por uma demonstração da montagem dos mesmos. Segundo técnicos da CVM em Maganja da Costa, Namacurra e Nicoadala, estes não apenas fazem demonstrações como treinam outras organizações sobre a montagem do Kit de abrigo; é o caso da AGRA, organização alemã (accão agrária alema) que focaliza a sua intervenção no distrito do Chinde e cujos técnicos beneficiaram foram pela CVM.

Para além da montagem do Kit de abrigo, os técnicos da CVM na Zambézia foram envolvidos em apoiar pessoas deficientes e idosas em diferentes distritos da província, nos últimos anos.

A formação sobre montagem de Kits de abrigo por parte do pessoal técnico da CVM é feita em cascata; o técnico provincial treinado tem a incumbência de treinar os técnicos distritais.

Apenas em Junho de 2013 foram reestruturados os comités locais de gestão de riscos de desastres nos distritos de Maganja da Costa e Namacurra; a CVM pretende treinar os seus membros para a montagem de Kits de abrigo. Contudo, não existe ainda formação suficiente sobre a montagem do Kit de abrigo, quer ao nível institucional, por parte dos parceiros, quer ao nível comunitário.

Tratando-se de uma actividade comunitária e participativa, a formação sobre montagem de Kits de abrigo nas comunidades tem sido feita aquando da ocorrência do desastre; membros das comunidades em Nante afirmaram que os materiais foram usados em alguns casos para reconstruir casas danificadas e noutros para montar um abrigo seguro para acomodar famílias.

A partir da observação directa em Nante, constatou-se que membros da comunidade vivem em tendas distribuídas por diferentes organizações, incluindo a CVM; o mesmo se passa no bairro de Namitangurino no distrito de Nicoadala, onde as lonas serviram também para resguardar as paredes da pequena igreja erguida pela comunidade; no mesmo bairro, foram já erguidas casas em blocos de cimento por membros da comunidade que ali recomeçaram a sua vida em abrigos feitos de lonas. A maior parte deles ainda vive em tendas ou abrigos de lonas, notando-se que os Kits de abrigo da CVM não são exclusivos a uma só comunidade.

O Kit, quando utilizado na fase de recuperação poderá ter várias vertentes de utilização: na construção, reconstrução e recuperação. Compreendemos que por vezes, o Kit de abrigo é observado pelas populações afectadas como uma habitação substituta. Contudo, as pessoas também percebem que o Kit de abrigo serve só como refúgio provisório, e que o material distribuído não tenciona a substituição da necessidade de reconstruírem as próprias casas.

As famílias e populações afectadas desenvolvem métodos próprios para a evolução e adaptação do Kit de abrigo. Observamos vários casos de construção de paredes e de telhados com métodos locais. O tamanho das construções são com base no tamanho dos Kits de abrigo, não se procurando aumentar o espaço da habitação. Observamos que os abrigos erguidos servem de quarto de dormir pois vive-se muito o espaço exterior; raramente existem janelas o que é justificável para se manter o fresco da sombra e evitar a entrada do calor do ar exterior.

Embora ao nível do INGC ao nível central, exista centralmente a percepção de que as lonas são demasiado quentes e que limitam a circulação de ar, os membros da comunidade entrevistados em Nicoadala e Maganja da Costa afirmaram que se sentem albergados e protegidos; observou-se que as lonas por si só não constituem o abrigo, mas que são usadas como reves-

timento ou tecto ou mesmo chão de um abrigo onde vivem agregados familiares por largos meses.

VI.8. MONITORIA E AVALIAÇÃO

Embora a CVM tenha iniciado a distribuição de Kits de abrigo em Moçambique desde 2005, não existem relatórios sobre avaliações do programa Kits de abrigo. De acordo com os técnicos da CVM a nível distrital, a CVM faz a demonstração do uso do Kit na prática e depois faz a monitoria, acompanhando a montagem feita pelos membros da comunidade; no que diz respeito a grupos vulneráveis, os técnicos mobilizam os activistas que ajudam os que precisam de apoio. Após a montagem, a CVM intervém com outros programas, como seja o de água e saneamento recentemente terminado em Maganja da Costa e Namacurra, mas não existe um método que permita monitorar a satisfação entre os beneficiários.

A monitoria em relação à assistência humanitária é feita através dos diferentes *clusters* (Segurança Alimentar, abrigo, Água e Saneamento, Saúde, Nutrição, Educação, Recuperação, e Protecção) que congregam a informação em publicações periódicas, partilhadas entre os diferentes intervenientes.

Ao longo dos primeiros meses de 2013, o *cluster* de abrigo coordenou periodicamente a informação com o grupo de trabalho do CTGC, tendo indicado que entre 17, 000 a 20, 000 casas tinham sido parcial ou totalmente danificadas e a precisar de reabilitação em todo o país; depois do alerta laranja decretado pelo governo, o *cluster* de abrigo continuou a avaliar o impacto negativo das inundações e em colaboração com as autoridades locais, usou os resultados da sua monitoria e avaliação para divulgar o número de casas e infra-estruturas que precisavam de ser reabilitadas e construídas. A informação agregada pelo *cluster* é cruzada com aquela aferida pelo governo através das suas estruturas locais e os números usados como indicadores para programas de recuperação após os desastres.

VIII. ASSUNTOS TRANSVERSAIS

A equipa de consultores debruçou-se sobre os assuntos transversais – género, HIV/SIDA e ambiente - em relação aos Kits de abrigo, considerando o seu impacto na resposta a desastres e mais especificamente no programa de Kits de abrigo.

GÉNERO

Considerando que mulheres, raparigas, homens e rapazes têm diferentes necessidades, papéis e responsabilidades em relação ao abrigo, a abordagem de género não está incluída no manual técnico da FICV; a formação sobre a montagem do abrigo careceu de uma programação para que se assegurasse que as pessoas (homens e mulheres) afectadas beneficiassem igualmente do abrigo seguro. O programa do Kit de abrigo surge depois da ocorrência de um desastre,

portanto, num ambiente complexo em que a prioridade é ajudar as pessoas afectadas a lidar com os aspectos técnicos e logísticos para a montagem dos Kits. Durante os grupos focais com mulheres nas áreas alvo deste estudo, estas indicaram nunca terem sido especificamente consultadas sobre as suas necessidades específicas; afirmaram, no entanto, que as brigadas de voluntários da CVM ajudam a montar Kits para casos de pessoas idosas, deficientes ou viúvas. Há, portanto, uma sensibilidade sobre a força física necessária para se montar um Kit de abrigo que as mulheres não têm e há uma divisão de tarefas durante o processo que limita o papel da mulher do processo de construção.

Quanto aos diferentes papéis de homens e de mulheres no processo do abrigo, não existem sistemas instituídos que possam apoiar pessoas com necessidades específicas para montarem os seus abrigos. Por outro lado, não existem mecanismos que possam prevenir abusos sexuais decorrentes da vulnerabilidade acrescida de mulheres e raparigas nas situações pós-desastres, que determinada também por relações de poder, inibem as mulheres de se alistarem como chefes de família, no caso de relações poligâmicas. A equipa de consultores constatou ainda que não existe assistência de Kits de abrigo diferenciada para mulheres grávidas, doentes crónicos e pessoas vivendo com HIV/SIDA, embora estes sejam apoiados nos casos de demonstrações de montagem feitas por técnicos da CVM.

Durante o grupo focal com mulheres em Fourquia, estas afirmaram que os componentes dos Kits de abrigo não incluíam painéis; segundo as mulheres, poder preparar uma alimentação logo após a instalação dos membros do agregado familiar num abrigo, é uma tarefa da responsabilidade das mulheres que o Kit de abrigo não oferece.

Os procedimentos de identificação de necessidades usados por alguns intervenientes, como é o caso da CVM e do consórcio COSACA, destaca claramente o registo de diferentes grupos vulneráveis: crianças, idosos, pessoas portadoras de deficiência, agregados chefiados por mulheres, viúvas, entre outros; contudo, se as mulheres não estiverem envolvidas na construção de abrigos, não poderão ser apoiadas a participar significativamente em tais actividades.

HIV / SIDA

As questões sobre doenças endémicas e neste caso particular sobre o HIV/SIDA, afiguram-se pertinentes na definição do Kit de abrigo, com particular realce para a definição da composição dos materiais que constituem o Kit e nas medidas de prevenção e mitigação decorrentes de práticas e atitudes de pessoas vivendo com o HIV/SIDA ou vulneráveis.

A composição do Kit de abrigo mesmo com diferentes interpretações como as atrás referidas consideram os materiais imprescindíveis para a construção de abrigo que permite a devida protecção contra chuvas e outros eventos anómalos, bem como em alguns casos, inclui utensílios de uso doméstico que permitem a confecção de alimentos. A integração do HIV/ SIDA implica necessariamente a definição de medidas de prevenção, tratamento e mitigação que em situações de emergência e com aglomerados populacionais se afigura um enorme desafio. O conceito de integração do HIV/SIDA na prática tem significado uma abordagem baseada em direitos em que a comunidade lidera o desenvolvimento de competências sobre o HIV/ SIDA através da transferência de conhecimento ou de desenvolvimento de habilidades para

a vida. O papel da comunidade torna-se crítico a todos os níveis, a partir dos serviços no terreno passando pelas políticas ao nível nacional. Contudo, existe uma lacuna no que concerne a material para assuntos de HIV/SIDA, nomeadamente brochuras, cartazes e outros materiais de sensibilização, não obstante a distribuição de preservativos pelos activistas da CVM e de outras organizações que trabalham em HIV/SIDA como World Vision, Concern e Save the Children só para citar algumas.

Durante a realização de grupos focais, com membros da comunidade, tanto em Furquia assim como em Nante, na província da Zambézia e ainda nas entrevistas com os líderes comunitários também em Chiaquelane, distrito de Chokwe, província de Cabo Delgado e grupos focais com mulheres, ficou claro que o Kit de abrigo não inclui materiais de sensibilização sobre o HIV/SIDA. Membros da comunidade participantes do grupos focais realizados, confirmaram a exposição a situações de vulnerabilidade em relação ao HIV/SIDA devido a uma grande interacção entre pessoas, com particular ênfase para crianças, quando vão buscar água ou quando vão à escola. A concentração de pessoas reassentadas propicia a ocorrência de actos sexuais ocasionais, muitas vezes, sem protecção aumentando o risco de infecção bem como a propagação de vírus, no caso de pessoas já infectadas.

Das entrevistas tidas com os activistas da CVM, o trabalho destes depende da formação recebida e tem enfoque nas seguintes tarefas inter-relacionadas:

- Incentivar o diálogo entre os pais, irmãos, filhos, tios, tias, primos, amigos e vizinhos sobre o HIV/SIDA;
- Discutir com as comunidades práticas correntes que podem constituir perigo sobre a infecção com o HIV;
- Promover sessões de sensibilização para mulheres grávidas e a necessidade de se evitar a transmissão da mãe para o filho, em casos em que a mãe esteja infectada;
- Implementar campanhas de porta-a-porta em comunidades reassentadas para identificar doentes crónicos e ajudá-los a dirigirem-se aos centros de saúde mais próximos;
- Fazer o acompanhamento de doentes crónicos no tratamento recebido nos centros de saúde e estabelecer a ligação com “Agentes Polivalentes de Saúde” para a supervisão de doentes crónicos identificados.

MEIO AMBIENTE

Questões ambientais constituem assuntos presentes em situações de emergência com destaque particular para a sua protecção sobretudo, no que concerne à protecção de ecossistemas vegetais ou naturais e a gestão de resíduos.

A instalação do Kit de abrigo, em casos de ocorrência de emergências e reassentamento de pessoas afectam consideravelmente porções significativas de terra e formações florestais.

Experiências decorrentes de reassentamentos usando o Kit de abrigo ou outras formas de abrigo tanto em Namacurra bem como na Maganja da Costa, província da Zambézia bem como no distrito de Chokwe, Gaza, locais visitados durante a realização do presente estudo revelaram uma grande pressão sobre ecossistemas vegetais com particular destaque para espécies em

florestas nativas com alto valor comercial afectando a biodiversidade e a disponibilidade para gerações vindouras.

Grupos focais realizados sobretudo, na Maganja da Costa revelaram o abate indiscriminado de espécies madeiras sem se respeitarem as mais elementares medidas de protecção como por exemplo o abate de árvores com um diâmetro a altura do peito (DAP) igual ou superior 0,50m. Entrevistas conduzidas junto dos Serviços Distritais de Actividades Económicas (SDAE) tanto em Namacurra assim como no distrito de Guija, revelaram o abate de espécies arbóreas para a abertura de campos de reassentamento e consequente instalação de Kits de abrigos.

Uma questão que, igualmente, constitui preocupação e revelada pelos comités de gestão de recursos naturais (CGRNs) relaciona-se com a produção de lenha e carvão vegetal para a satisfação das necessidades energéticas dos agregados familiares reassentados. Conforme se apurou durante a realização dos grupos focais, em Furquia e Nante, a relação entre a disponibilidade e procura de combustível lenhoso é desproporcional existindo uma diferença abismal da procura o que significa que as florestas são incapazes de satisfazerem a procura actual em necessidades energéticas dos agregados familiares.

Ficou patente, na discussão grupal com mulheres que, estas são as que mais se dedicam nesta procura de fontes de energia, que compreende essencialmente lenha e carvão na confecção de alimentos, iluminação e aquecimento. Em Chiaquelane, distrito de Chokwe e no distrito da Maganja da Costa, as mulheres revelaram que os fogões tradicionais por elas usados são extremamente ineficientes gastando muita energia da biomassa.

Ações de sensibilização levadas a cabo por activistas ou membros dos comités locais de gestão de risco são ainda raras, incluindo a discussão de questões relevantes decorrentes do reassentamento e da pressão exercida sobre os recursos naturais como a degradação ambiental e consequentemente as mudanças climáticas com repercussões directas sobre os agregados familiares, advindas de eventos anómalos.

IX. CONSTATAÇÕES /LIÇÕES APRENDIDAS

O Kit de abrigo foi introduzido pela FICV em Moçambique em 2005, como resposta a sucessivas emergências que ocorrem no país, pretendendo assegurar direitos humanos para os mais afectados.

O Kit de abrigo é uma óptima ferramenta para a fase de recuperação, uma vez que trás a possibilidade para pessoas afectadas de fazerem a auto construção, num espírito de inter-ajuda e mútua colaboração, que envolve os membros da comunidade a participarem na sua de um abrigo base para o período entre o desastre e a recuperação/reconstrução das suas habitações. Há 3 aspectos fortes que contribuem para a adopção do Kit de abrigo da CVM em Moçambique:

- 1. A QUALIDADE:** O Kit de abrigo da CVM obedece a um padrão de qualidade pré-definido que assegura uma resposta em abrigo com dignidade para a pessoas afectadas, garantindo-lhes direitos humanos fundamentais como seja, a privacidade, a segurança, a proteção e saúde.
- 2. A FORMAÇÃO:** a CVM é reconhecida como líder a nível nacional, provincial e distrital na formação em construção/reconstrução usando o Kit de abrigo. O trabalho dos voluntários baseados nas comunidades afectadas/ propensas ao risco tem sido fundamental para a disseminação de técnicas de construção sustentáveis, usando o Kit de abrigo da FICV.
- 3. A PARTICIPAÇÃO:** a montagem de Kits de abrigo da CVM é feita com base num trabalho de integração e participação que promove uma cidadania activa e uma cultura que respeita e consagra os direitos dos grupos mais vulneráveis como sendo, as crianças órfãs, os idosos, as pessoas portadoras de deficiência e os doentes crónicos, para quem os membros mais activos da comunidade se dispõem a ajudar e cuidar.

Há também a salientar 3 factores que pouco contribuem para o sucesso ou adopção do Kit de abrigo da CVM em Moçambique:

- 1. COORDENAÇÃO:** a complementaridade das acções e recursos de vários parceiros durante a intervenção na resposta na área do abrigo é de certa forma fragilizada e os escassos recursos da CVM não permitem uma Constatações intervenção mais alargada dos Kits de abrigo. A CVM carece de recursos para uma efectiva implementação do projecto Kits de abrigo, o que reduz a sua capacidade de intervenção efectiva e limitando o seu papel à formação da montagem de abrigos e limitando também uma monitoria sistemática do uso dos Kits de abrigo, que serviria para trazer evidências para o processo de planificação, reforçando todas as outras fases do projecto. Os papéis das diferentes instituições, incluindo o da CVM, merece maior entendimento por parte de todos os intervenientes e uma coordenação reforçada não corre o risco de se perder depois da fase de recuperação.
- 2. O MECANISMO DE COORDENAÇÃO** como a informação da base de dados deve ser encorajado pois tem capacidade de melhorar a escolha de grupos alvo bem como expandir a abrangência e impacto positivo das acções intencionadas por cada agência.
- 3. MONTAGEM** do Kit de abrigo ainda é pouco disseminada; a partilha de conhecimentos e experiências deve ser reforçada pela CVM, a dois níveis: a nível inter-institucional e a nível prático, junto às comunidades e junto aos implementadores das actividades de gestão de risco ao nível local.
- 4. O LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO** marcados, em alguns casos, por processos menos transparentes, aliados a uma distribuição não atempada limitam o impacto do Kit de abrigo.
- 5.** Embora os componentes do Kit sejam avaliados como úteis, alguns deles, como é o caso do serrote e o alicate não se ajustam às necessidades dos usuários pela sua fraca qualidade;

X. RECOMENDAÇÕES

O processo de identificação logo após/durante o desastre deverá ser de forma participativa e deve se prever a transparência e prestação de contas (*accountability*) como parte integrante da resposta.

LEVANTAMENTO E IDENTIFICAÇÃO

- As equipas multisectoriais de avaliação existem, contudo estas devem trabalhar mais a fim de se lograr um registo efectivo dos beneficiários, havendo uma maior comunicação com os beneficiários, actores locais e decisores. O registo dos beneficiários requer mais trabalho a ser feito dentro do *cluster* de abrigo para que o registo das necessidades em termos de abrigo sejam validadas.
- Os critérios de seleção dos beneficiários mais vulneráveis devem ser dinâmicos e capazes de assegurar que é dada prioridade aos mais necessitados. O fortalecimento da voz e acção da comunidade como parte integrante dos trabalhos dos comités de gestão de risco seria um recurso prático e sustentável.
- O impacto positivo do Kit de abrigo depende sobremaneira de um trabalho de base apurado especialmente durante a identificação. Técnicas de identificação devem ser disseminadas e familiarizadas entre as partes interessadas a todos os níveis (nacional até à comunidade) antes dos desastres, através dos comités locais de gestão de risco de desastre, onde seja possível.

COMPOSIÇÃO

- O pre-posicionamento de Kits de abrigo em regiões propensas demonstrou ser uma prática com potencial de resposta adequada e atempada durante o período de emergência que deverá ser encorajada e revista para que sirva cada vez melhor as pessoas afectadas.
- O Kit de Abrigo poderá incluir ferramentas de melhor qualidade, conforme se descreve no capítulo a seguir e a sua embalagem mais reforçada e segura.
- Um dos principais objectivos do sector de abrigo ao nível do *cluster* de abrigo no país é melhorar a provisão de serviços sociais (por exemplo, acesso à educação, cuidados de saúde, etc) e as condições de habitação das comunidades afectadas. Este objectivo poderá ser alcançado através do fornecimento de materiais de construção como poles, estacas e através de assistência técnica e coordenação de intervenções entre os membros do *cluster* de abrigo e os parceiros do Governo de Moçambique. O conceito de *BBB* (voltar a construir melhor) e a integração destas práticas em políticas a nível local e nacional podem assegurar uma mudança no âmbito das normas de construção.

PLANIFICAÇÃO

- Durante a planificação, dever-se-á identificar a capacidade técnica de uso do Kit pelos beneficiários e, caso necessário, fortalecê-la. O trabalho de fortalecimento da capacidade deverá prestar a devida atenção ao papel tradicional que a comunidade confere aos seus membros, incluindo a divisão de tarefas entre homens e mulheres.
- A identificação macro efectuada pelas estruturas centrais de governo e ONGs nacionais e internacionais é fundamental. Contudo, essa identificação deve ser validada a nível local junto às organizações de base, CBO formais e informais bem com as estruturas locais.
- O programa de Kits de abrigo deve envolver as comunidades afectadas na construção de abrigos para as famílias vulneráveis; os comités locais de gestão de risco devem ser reforçados por forma a apoiarem também as lideranças comunitárias a implementarem processos mais transparentes de identificação de famílias vulneráveis.
- O programa de Kits de abrigo deve incluir a formação em Primeiros Socorros, sobretudo quando se tratar de formação dirigida a voluntários e técnicos da CVM. A formação em Primeiros Socorros é necessária quando se distribuem Kits de Primeiros Socorros ao nível das comunidades afectadas pelos desastres e deve ser reforçada ou incluída na formação de Kits de abrigo.
- A disponibilidade de recursos é chave para uma identificação adequada das necessidades em abrigo. As partes interessadas, incluindo a CVM, devem logo reconhecer esta necessidade e comprometerem a sua participação efectiva. Os recursos para a resposta a desastres devem estar disponiveis como parte do seu ciclo normal de orçamentação.
- Os programas de formação sobre Kits de abrigo devem incluir a montagem com outro tipo de estruturas e para isso terão que ser formados os técnicos locais com conhecimento nesse campo. Temas como, estrutura feita com capim (mais difundido como construção com canas) ou até mesmo construções em terra, já de conhecimento local, mas com diferentes opções (como por exemplo o adobe ou o super adobe), devem ser estudados na formação sobre Kits de abrigo.

COORDENAÇÃO

- As mensagens chaves/principais devem ser disseminadas e durante o processo deve-se avaliar se estas foram devidamente entendidas. Por exemplo, quando definimos grupos vulneráveis, temos que ter a certeza que todas as partes vulneráveis comungam da mesma definição. Pessoas idosas podem ser invisíveis e excluídas devido à discriminação ou crenças locais (feitiçaria): relações de poder podem excluir mulheres de homens que praticam a poligamia.
- A CVM precisa de reforçar a divulgação do Kit de abrigo junto aos parceiros do *Cluster*: o que é o Kit de abrigo, o que contém dentro de ele; as acções de formação, tanto de parceiros, como de técnicos locais nas artes de construção/ reconstrução, e compreensão das ferramentas devem ser mais sistemáticas, incluindo um levantamento de outros Kits, e compreender como todos eles se podem tornar complementares e o impacto Kit de abrigo da CVM será maior se for aumentada a sua abrangência atempada.

- A coordenação durante os desastres deverá ser reforçada para se ter uma gestão de recursos disponíveis durante o ciclo de desastre que seja racional, transparente e que preste contas.
- Coordenar externamente - Coordenar com as outras organizações para assegurar que o nível de apoio prestado não crie desequilíbrio com os projectos de outras organizações. O *Cluster* de Abrigo em Emergência é criado para apoiar a coordenação. A coordenação deverá acontecer antes do pre-posicionamento ao nível provincial. Assegurar a coordenação entre *clusters* e a gestão de informação na fase da recuperação rápida, em forte colaboração com o governo, parceiros humanitários e doadores de modo a assegurar análise de dados de qualidade e uma boa troca de informação. Os mecanismos de coordenação ao nível provincial devem ser reforçados para permitir um maior fluxo de informação e processos mais transparentes.
- Coordenar internamente - Coordenar internamente com os outros sectores da própria CVM: a provisão de abrigo é um processo e pode requerer a intervenção nas áreas de saneamento, meios de vida, água, saúde, HIV/ SIDA e outros sectores; assegurar uma capacidade logística efectiva para que possa responder adequadamente aos pedidos de apoio logístico, tais como transporte e armazenamento próximo de áreas propensas a desastres como cheias e ciclones.
- Os programas de Kits de abrigo em coordenação com outros programas pós desastres deverão fornecer incentivos para a melhoria da qualidade de técnicas existentes de construção, de modo a reduzir as vulnerabilidades existentes e apoiar as comunidades a voltarem a construir as suas casas.

LIDERANÇA

- Para que o Kit de abrigo da FICV seja conhecido e usado pelas partes interessadas dever-se-á adoptar uma estratégia que inclui: (1) sensibilização, (2) divulgação e (3) adopção institucional pelas partes interessadas.
- A CVM precisa de aumentar a sua capacidade de influenciar a adopção dos parâmetros estabelecidos pelo Kit de abrigo, melhorar a sua informação e advocacia, por forma a influenciar uma adopção do Kit de abrigo moçambicano. O aumento de sensibilização e marketing por parte da CVM sobre o Kit de abrigo e uma dissiminação focalizada para os decisores e gestores das equipas de emergência do governo e dos parceiros é necessária para resultar em maior impacto.
- O lobby e advocacia sobre o Kit de abrigo a todos os níveis elevar o conhecimento e a sensibilização sobre a questão dos direitos humanos inerentes a este instrumento de resposta e a influenciar a decisão de um modelo de abrigo adoptado por Moçambique.

MONITORIA E AVALIAÇÃO

- É necessário apoio técnico para a monitoria e avaliação do projecto Kits de abrigo da CVM por forma a assegurar que o abrigo seja uma situação transitória para os afectados e que através do abrigo, sejam respeitados os seus direitos humanos. Este trabalho poderá ser feito com o reforço de recursos para a área de monitoria e avaliação da CVM.

- Um “Sistema de Monitoria e Avaliação” deverá ser reforçado pela CVM com vista a uma boa gestão e prestação de contas; a informação extraída da Monitoria e Avaliação constitui evidência que apoiará a planificação e implementação de futuros programas de Kit de abrigo.
- Uma monitoria reforçada permitirá uma maior troca de experiências, conhecimentos e aprendizagem organizacionais e oferecerá a oportunidade dos intervenientes, sobretudo os beneficiários, darem a sua opinião sobre os Kits de abrigo. A CVM poderá usar a evidência extraída da monitoria para promover uma plataforma de aprendizagem e troca de experiências com outros intervenientes, e deste modo, influenciar a expansão do uso do Kit de abrigo da CVM em Moçambique.

XI. KIT DE ABRIGO MOÇAMBICANO

O Kit de abrigo moçambicano é apresentado como uma proposta a ser estudada, tendo em conta a avaliação feita sobre o Kit de abrigo da FICV e a sua adaptação ao contexto sócio-cultural do país.

De acordo com as lições aprendidas sobre o uso do Kit de abrigo da FICV, um Kit de abrigo adaptado à realidade de Moçambique, ao qual chamar-lhe-emos de Kit de abrigo moçambicano será composto por 2 lonas e uma corda, de acordo com as especificações do manual técnico sobre o Kit de abrigo da FICV:

LONA DE PLÁSTICO

Esta lona é feita em tecido polietileno (HDPE) de alta densidade com fibras pretas, plastificada de ambos os lados e revestida com polietileno de baixa densidade (LDPE). A medida recomendada é de 4m x 6m para permitir um espaço suficiente que acomode 5 pessoas (número médio de membros de uma família, INE). As lonas são o elemento principal do Kit de abrigo. Podem ser usadas para a cobertura, para as paredes e para o chão.

CORDA

Com 12 metros de comprimento e 12 mm de diâmetro, além de poder ser desfiada de modo a ser utilizada com mais facilidade; a corda serve também para esticar a lona, atar as uniões assim como amarrar a estrutura; no dia-a-dia das famílias afectadas poderá ser utilizada para pendurar a roupa, prender os animais, etc.

SERRA DE ARCO

Serve para cortar a madeira e outro tipo de materiais duros à medida necessária.

ENXADA

Serve para preparar o chão, fazer as fundações do abrigo a construir, pode também servir para cavar as valas de drenagem em volta do abrigo caso seja necessário, e pode ainda ser usada como uma ferramenta para cultivar a terra, abrir buracos ou qualquer outro uso no dia-a-dia das famílias afectadas.

CATANA

Serve para fazer a limpeza do terreno onde o abrigo será implementado, moldar a madeira ou bambú, e cortar capim, caniço e outros materiais.

MARTELO DE ORELHAS

Serve para pregar e remover pregos e para trabalhar com outras ferramentas para fazer uniões.

ALICATE

Serve para cortar arame, cordas, lonas e chapas metálicas.

PREGOS COM ANILHAS

500 gramas de pregos com anilhas de 75 mm (3,5") servem para prender as lonas à estrutura sem danificar a lona, garantindo a impermeabilidade; podem ser reutilizados numa fase posterior se forem usados com cuidado.

ARAME

25 metros com 1,5 mm de diâmetro, serve para prender as lonas, para prender as uniões e amarrar a estrutura do abrigo.

Estas são componentes básicas que asseguram uma abordagem baseada em direitos humanos na medida em que, com recurso a outros materiais localmente disponíveis como estacas, bambú ou caniço, o abrigo montado confere segurança, proteção e respeito pela privacidade da família. O empoderamento é promovido através de um trabalho em conjunto, envolvendo os próprios afectados como as primeiras pessoas na resposta e a participação ao fortalecer a capacidade dos membros da comunidade na auto-construção.

Os cuidados de saúde devem fazer parte do programa Kit de abrigo através do Kit básico de Primeiros Socorros que deve ser assegurado a um voluntário da CVM para que possa prestar assistência em casos de ocorrência de acidentes, ferimentos ou no surgimento de alguma epi-

demia entre a comunidade afectada. Embora existam organizações cujo enfoque está em Kits de saúde em desastres, é importante a complementaridade entre o Kit de abrigo e os outros; por exemplo, acrescentar uma rede mosquiteira em cada Kit de abrigo poderá ser uma mais-valia.

Embora o manual técnico do Kit de abrigo da FICV apresente exemplos de montagem de abrigos com recursos a madeira e bambú, em Moçambique, dever-se-á analisar cada uma das regiões e províncias e os seus recursos, de modo a que as comunidades estejam melhor preparadas para as situações de emergência. Nos casos onde existam poucos recursos de madeira e bambú, deverão ser desenvolvidas outras soluções, baseando-se em técnicas locais, como a taipa, a folha de palmeira, o matope (adobe e super adobe) ou até a construção de estruturas com o caniço. Propomos que sejam desenvolvidos estudos a nível provincial de análise e compreensão das técnicas locais, e desenvolvimento da capacitação (através de formações) de técnicos e elementos dos comités locais de gestão de riscos de desastres, incluindo grupos afectados ou em zonas de risco de desastre.

IX. REFERÊNCIAS

No caso de situações como a de Chokwé, na província de Gaza, onde os recursos florestais foram excessivamente utilizados e a madeira e o bambú são escassos, o uso do caniço pode ser promovido para a estrutura de abrigos, desde que um estudo de caso possa trazer evidências e conhecimento da sua técnica de construção, acompanhado pelo reflorestamento de espécies autoctenes arbóreas em zonas específicas na província. Este recurso não poderá ser incentivado se não for acompanhado por um programa de sensibilização comunitária sobre a sustentabilidade das comunidades.

A. BIBLIOGRÁFICAS

Angela Abdula and Katia Taela, (2005). AVALIAÇÃO DAS CAPACIDADES DE GESTÃO DO RISCO DE DESASTRES em Moçambique: Netherlands Climate Change Studies Assistance Programme Phase I

Antonio F. Y. Bottai, VILLAGE RESETTLEMENT IN MOZAMBIQUE: TOWARDS AN ENDOGENOUS APPROACH, Thesis Submitted for the Degree of Doctor of Philosophy, School of the Built Environment Heriot-Watt University, December 2002

Chemane, D; Motta, H; & Achimo, M, Vulnerability of coastal resources to climate changes in Mozambique: a call for integrated coastal zone management. Ocean & Coastal Management, Vol. 37, No 1, pp. 63-83, 1997.

Gender and shelter in emergencies, IASC, Gender Handbook

Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator (1982). Guidelines for Assistance Os-bahr et al (2005). Ecology and Society. Resilience and vulnerability: Complementary or conflict concept.

The Sphere Project (2011). Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response

B. WEBGRÁFICAS

Ajuda Oficial para o Desenvolvimento a Moçambique - <http://www.odamoz.org.mz/>

Dartmouth College - <http://dartmouth.edu/>

<http://www.plastic-sheeting.org/>

Humanitarian Response - <http://www.humanitarianresponse.info/>

Inter Agencie Standing Comitee - <http://www.humanitarianinfo.org/IASC/>

International Charter Space and Major Disasters - <http://www.disasterscharter.org/>

Organização Internacional para as Migrações - <http://www.iom.int/>

Oxfam - <http://www.oxfam.org/>

Red de Información Humanitaria para América Latina y el Caribe - <http://www.redhum.org/>

Relief Web - <http://reliefweb.int/>

Services and Applications For Emergency Response - <http://safer.emergencyresponse.eu/>

TheShelterCluster - <https://www.sheltercluster.org/>

The Sphere Project - <http://www.sphereproject.org/>

TheUnitedNations Office forDisasterRiskReduction - <http://www.unisdr.org/>

The United Nations Development Programme - <http://www.undp.org/>

The United Nations Human Settlements Programme - <http://www.unhabitat.org/>

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs -<http://www.unocha.org/>

World Food Programme - <http://www.wfp.org>

World Vision - <http://www.worldvision.org>

OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS MOVIMENTO INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA E DO CRESCENTE VERMELHO

HUMANIDADE. O Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho nasce da preocupação de prestar auxílio sem discriminação aos feridos no campo de batalha: esforça-se, na sua capacidade internacional e nacional, de prevenir e aliviar o sofrimento humano seja lá o que pode ser encontrado. O seu propósito é de proteger a vida e a saúde e de promover o respeito pela pessoa humana. Favorecer a compreensão, a cooperação e a paz duradoura entre os povos.

IMPARCIALIDADE. Não faz nenhuma discriminação quanto a nacionalidades, raças, credos religiosos, condições sociais, ou opiniões políticas, empenhando-se exclusivamente em socorrer todos os indivíduos na medida dos seus sofrimentos e da urgência das suas necessidades, e dar prioridade aos casos mais urgentes de infortúnio.

NEUTRALIDADE. A fim de conservar a confiança de todos, abstém-se de tomar parte em hostilidades ou em controvérsias de ordem política, racial, religiosa ou ideológica.

INDEPENDÊNCIA. O Movimento é independente. As Sociedades Nacionais, enquanto auxiliares dos serviços humanitários dos respectivos governos e sujeitas à lei dos respectivos países, têm de manter sempre a sua autonomia para poderem sempre actuar de acordo com os princípios do Movimento.

VOLUNTARIADO. É um movimento de alívio voluntário, não se movendo, de modo algum, pelo desejo de ganho.

UNICIDADE. Em cada país, pode existir apenas uma Sociedade da Cruz Vermelha ou do Crescente Vermelho. Tem de ser aberta a todos. Tem de realizar o seu trabalho humanitário em todo o seu território.

UNIVERSALIDADE. O Movimento da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, em que todas as sociedades têm igual estatuto e partilham as mesmas responsabilidades e deveres de ajuda mútua, é universal.

