

SUMÁRIO EXECUTIVO

Aprendendo com o Ciclone Idai e o Ciclone Kenneth de 2019
Maláui, Moçambique e no Zimbabué



Sumário Executivo



Este resumo baseia-se num estudo de Capacidades de Revisão Pós-evento (PERC) da Zurich Flood Resilience Alliance (ZFRA) que analisa os impactos do ciclone Idai e do ciclone Kenneth de 2019 em Moçambique. O estudo foi desenvolvido pelo Instituto de Transição Social e Ambiental Internacional (ISET), juntamente com outros membros da ZFRA - a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC), Practical Action (PA) e Zurich Insurance Group - e em colaboração com a Cruz Vermelha de Moçambique e a Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação (SDC). Este foca-se na razão pela qual os ciclones Idai e Kenneth resultaram em desastres no Maláui, em Moçambique e no Zimbabué, tendo em conta os contextos específicos dos países. Baseia-se em 5 semanas de trabalho de campo¹, mais de 100 entrevistas com as partes interessadas do governo, agências das Nações Unidas, doadores, ONG e agências de resposta humanitária, académicos e membros da comunidade, e na revisão de mais de 100 fontes secundárias para destacar as principais oportunidades para o desenvolvimento de resiliência, incluindo o reforço dos serviços climáticos e sistemas de alerta prévio, juntamente com o desenvolvimento de capacidades e recursos para uma ação antecipada, apoiando a construção de casas resistentes, ligando os esforços de água, saneamento e higiene (WASH) e RRD, e através do apoio à diversificação de práticas agrícolas e de culturas.

Em março e abril de 2019, os ciclones tropicais Idai e Kenneth atingiram o centro de Moçambique. O ciclone Idai foi o ciclone mais devastador registado que atingiu a África e a segunda tempestade mais mortífera no hemisfério sul, sendo superado apenas pelo ciclone Flores, que atingiu a Indonésia em 1973. Um mês mais tarde, o ciclone Kenneth atingiu a região a norte de Pemba, Moçambique, sendo o ciclone mais forte (em termos de velocidade do

1 Os investigadores realizaram trabalho de campo em Chikwawa e Nsanje, no Maláui; Chimanimani e Mutasa, no Zimbabué; e Beira, Búzi e Maputo, em Moçambique.

vento, 220 km/h) a atingir o continente africano². O Idai e o Kenneth resultaram em enormes desastres humanitários no sul de Maláui, no centro e norte de Moçambique e no leste do Zimbabué. Ventos fortes, inundações graves e deslizamentos de terras causaram mais de 2 mil milhões de dólares em danos e destruição a casas, infraestruturas críticas e agricultura, afetaram 3 milhões de pessoas e causaram mais de 1,300 mortes nos três países, com muitas pessoas ainda desaparecidas³.

Os ciclones ocorreram em países que já enfrentavam desafios de inundações e secas recorrentes, instabilidade económica contínua, conflitos, construção de edifícios não resistentes, estruturas e ativos mal mantidos e protegidos, e sociedades fortemente dependentes da agricultura de subsistência. Estes desafios socioeconómicos, de desenvolvimento e ambientais criaram condições que tornaram a gravidade dos impactos do Idai e do Kenneth muito mais extrema e que salientam a necessidade de um foco muito maior na redução de risco de desastres (RRD) nos três países. Dadas estas vulnerabilidades e o risco crescente de perigo colocado pelas alterações climáticas, existe uma necessidade crescente e essencial de aprender com o que aconteceu durante estes eventos e de utilizar tanto os sucessos como os desafios como pontos de entrada para orientar um investimento mais sustentável e um empenho com a RRD. Fazê-lo pode ajudar a garantir que as comunidades e os governos não só reduzem o seu risco para eventos futuros, salvam vidas e protegem os meios de subsistência, como também que, em colaboração com doadores e intervenientes humanitários, o trabalho é feito da forma mais eficiente e eficaz possível.

2 Governo de Moçambique. (maio de 2019). *Mozambique Cyclone Idai Post Disaster Needs Assessment*.

3 O'Rourke, Megan. (2019). *Year in Risk 2019*. Risk Management. <http://www.rmmagazine.com/2019/12/02/year-in-risk-2019/>

Principais lições e aprendizagem

O Maláui, Moçambique e o Zimbabué estão todos familiarizados com desastres e tem existido um investimento significativo ao longo das últimas décadas a nível de previsão meteorológica e gestão de desastres, particularmente quanto à resposta. Os entrevistados dos três países refletiram sobre esses investimentos, delineando sucessos claros que impediram que os impactos dos ventos e das inundações fossem ainda mais dispendiosos e mortíferos. A criação e o reforço de instituições de gestão de desastres em Moçambique e no Maláui, por exemplo, levaram a uma melhor coordenação na preparação e resposta imediata aos ciclones, facilitando a atribuição de recursos e avaliações pós-desastre. Embora as previsões de inundações continuem a ser um desafio, o aumento da precisão das previsões melhorou a capacidade de alerta prévio, com autoridades nos três países capazes de comunicar alertas sobre os ciclones com vários dias de antecedência de quando estes irão atingir a massa terrestre. Além disso, existiram sucessos claros nos três países em torno da programação de WASH, o que ajudou a conter a cólera e outras doenças pós-inundação. As medidas de drenagem urbana na Beira também reduziram o impacto das inundações em comparação com as áreas que não tinham estas medidas.

Independentemente dos sucessos, os desafios permanecem. Os entrevistados identificaram vários pontos de entrada para apoiar as comunidades no desenvolvimento de resiliência a eventos futuros, incluindo o reforço da sensibilização para o risco de desastres, a melhoria dos sistemas de alerta prévio (EWS), a proteção de infraestruturas essenciais, a amplificação de alojamento resistente e a integração de programação de RRD na programação de recuperação e desenvolvimento.

Alerta Prévio e ação antecipada

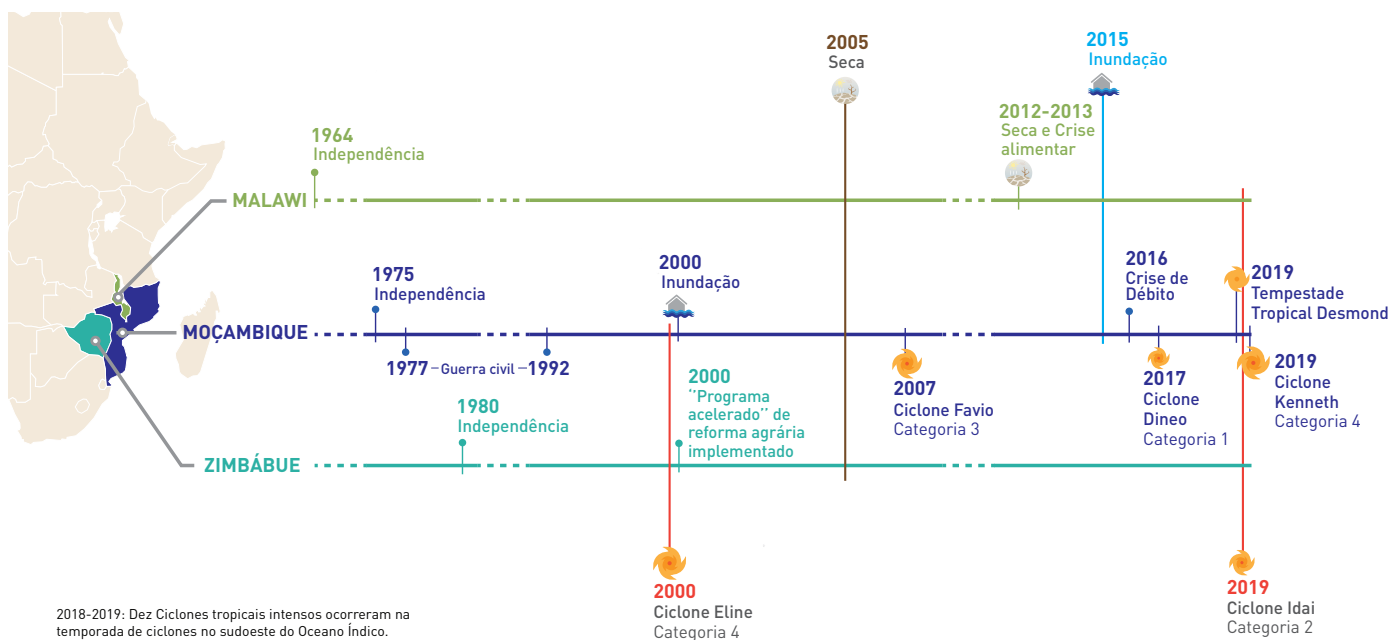
A previsão precisa dos ciclones permitiu um alerta prévio relativamente a onde e quando os ciclones iriam atingir a massa terrestre e aos tipos de condições que trariam. No entanto, devido à intensidade e escala inéditas dos ciclones, particularmente do ciclone Idai, os entrevistados relataram desafios na relação do alerta prévio com a ação antecipada, e a ação antecipada dificultada pela disponibilidade de infraestruturas protetoras para o nível de perigo nos três países. O longo período de vento e chuva do Idai no Maláui, os ventos extremos e o enorme volume de precipitação e águas de inundação em Moçambique, e a intensidade tremenda da precipitação que resultou em deslizamentos de terras catastróficos no Zimbabué foram algo nunca antes visto nem imaginado pelas comunidades da zona. Nas melhores circunstâncias, isto torna o alerta prévio extremamente difícil, e no entanto este é um dos principais desafios que as comunidades enfrentarão com as alterações climáticas - eventos maiores, mais intensos ou diferentes, ou em locais diferentes de qualquer ocorrência prévia. Isto destaca a importância essencial de garantir que os sistemas de alerta de ponta a ponta sejam contextualizados e desenvolvidos com o envolvimento da comunidade - desde a monitorização, até ao desenvolvimento de mensagens, até à comunicação de mensagens - com o objetivo de melhorar a compreensão e ações que salvem vidas. Além disso, estes esforços devem ser combinados com abordagens baseadas em cenários, ciência climática e mapeamento de perigos expandido para orientar a evacuação e identificação de abrigos seguros, além de um foco maior na construção robusta e resistente a perigos.

Infraestruturas essenciais

O sucesso da programação de WASH na contenção de doenças pós-inundação foi uma conquista significativa à luz da deterioração de infraestruturas essenciais - incluindo fornecimento de água,

FIGURE 1

Cronograma dos principais eventos de risco natural, econômico e político, mencionados pelos entrevistados. Secas e inundações estão se tornando mais severas e frequentes. Subjacentes à esses desafios, estão as vulnerabilidades socioeconômicas que, em combinação com os impactos desses desastres, estão erodindo a capacidade das pessoas de responder.



saneamento, estradas e comunicação – em locais afetados no Maláui, em Moçambique e no Zimbabué. Estes desafios de infraestrutura ecoaram as nossas descobertas de outras Revisões Pós-evento – existe em praticamente todo o mundo a necessidade contínua de identificar e proteger infraestruturas essenciais e de desenvolver planos de contingência para resposta a possíveis falhas. A resiliência climática pode ser melhorada através de um planeamento baseado em cenários, realizado em várias escalas. Juntando isto a opções não estruturais, tais como soluções baseadas na natureza, pode ser particularmente eficaz para os perigos que se intensificam rapidamente devido às alterações climáticas, por exemplo, ao longo da costa da Beira onde paredes de betão contra inundações foram fortemente danificadas. A manutenção e a garantia da sustentabilidade e operacionalidade a longo prazo do equipamento são outros componentes fundamentais deste planeamento de cenários, uma vez que são

frequentemente o ponto fraco que resulta em falhas.

Localização de conhecimento, competências e materiais

Os resultados do estudo salientam a necessidade de materiais, conhecimento, competências e financiamento a todos os níveis, incluindo ao nível comunitário, para garantir a longevidade de infraestruturas fundamentais, resposta e equipamento de previsão. Os recursos localizados devem ser combinados com um equilíbrio entre o apoio local e internacional para maximizar as vantagens de ambos. Os entrevistados relataram histórias de avarias em equipamentos e de não serem capazes de os reparar devido ao custo das peças, à falta de conhecimento sobre como fazê-lo, à inacessibilidade às peças de substituição caso o equipamento tivesse sido fabricado no estrangeiro, ou devido a uma combinação dos três

elementos. Isto destaca um ponto de entrada para doadores, instituições e governos para maximizar os seus investimentos, apoiando a localização de competências, conhecimento e materiais/equipamento. Se vários motores, que poderiam ser reparados localmente, fossem adquiridos em vez de um novo barco de igual valor, tanto os investimentos dos doadores como a capacidade das comunidades de salvar as pessoas durante as inundações seriam maximizados.

O conhecimento, as competências, os materiais e a capacidade localizados também são um aspeto vital de alojamento resistente. Em toda a região afetada pelo Idai e pelo Kenneth, a maioria dos residentes rurais e da periferia urbana vivem em casas construídas pelos próprios a partir de materiais disponíveis localmente. Estas casas, normalmente feitas de tijolos de lama com telhados de palha ou chapa metálica, têm resistência limitada a ventos fortes e águas de inundação. No entanto, uma atenção cuidada ao modo e ao local onde estas estruturas são construídas, à forma como o espaço à sua volta é mantido e à forma como os materiais de origem externa – como o cimento – podem ser utilizados de forma mais eficaz para aumentar a resiliência pode determinar se uma estrutura sobrevive ou sucumbe num evento de condições climáticas severas. Combinar

o conhecimento local com informações externas localmente relevantes, desde a fase inicial até à implementação e especialmente na fase de restauração e reconstrução, é fundamental. Isto pode dar informações sobre as tipologias de casas que são mais resistentes, mas também económicas e adequadas ao contexto local. Embora isto esteja a acontecer em projetos individuais, a escala ainda tem de ser ampliada.

Se a despesa, a inacessibilidade aos materiais ou a falta de apoio financeiro atempado do governo ou de outras agências estiver a impedir a construção generalizada de casas resistentes, as comunidades devem considerar, e em muitos casos já o fazem, a forma como podem tornar a estrutura das suas casas mais resistente de forma independente, por exemplo, através da extensão do telhado para manter as paredes de tijolo de lama secas, melhorando a qualidade da areia que utilizam na sua fundação, melhorando as fixações, etc. Estas melhorias incrementais nas casas seriam idealmente complementadas por um espaço resistente construído num local seguro, conforme determinado pelo mapeamento de perigos em cada comunidade. Esta podia ser uma escola ou clínica resistente, por exemplo, financiada pelo governo ou doadores, que também pode funcionar como um centro de evacuação.

CAIXA 1. ALOJAMENTO RESISTENTE NO SUDESTE DE ÁFRICA

As casas resistentes são casas que resistem a perigos como ventos fortes, precipitação intensa e inundações. No Maláui, em Moçambique e no Zimbabué, a casa típica é feita de tijolo de lama ou blocos de cimento com telhados de palha ou chapa metálica. As casas de cimento têm uma resistência significativa aos ventos fortes e às águas de inundação; em contraste, casas construídas a partir de materiais mais básicos perdem facilmente os seus telhados com ventos

fortes, e a chuva e o fluxo terrestre podem saturar paredes, resultando no seu colapso. Técnicas como melhorar a qualidade do revestimento dos telhados, prolongar a saliência dos telhados para manter as paredes de tijolo de lama secas, melhorar e reforçar as fixações que unem o telhado à estrutura principal, mudar para blocos de cimento, e melhorar a qualidade das fundações podem ajudar a tornar as casas mais resistentes aos perigos associados aos ciclones.



Distribuição de artigos não alimentares em Buzi, Moçambique, na sequência do Ciclone Idai © FICV

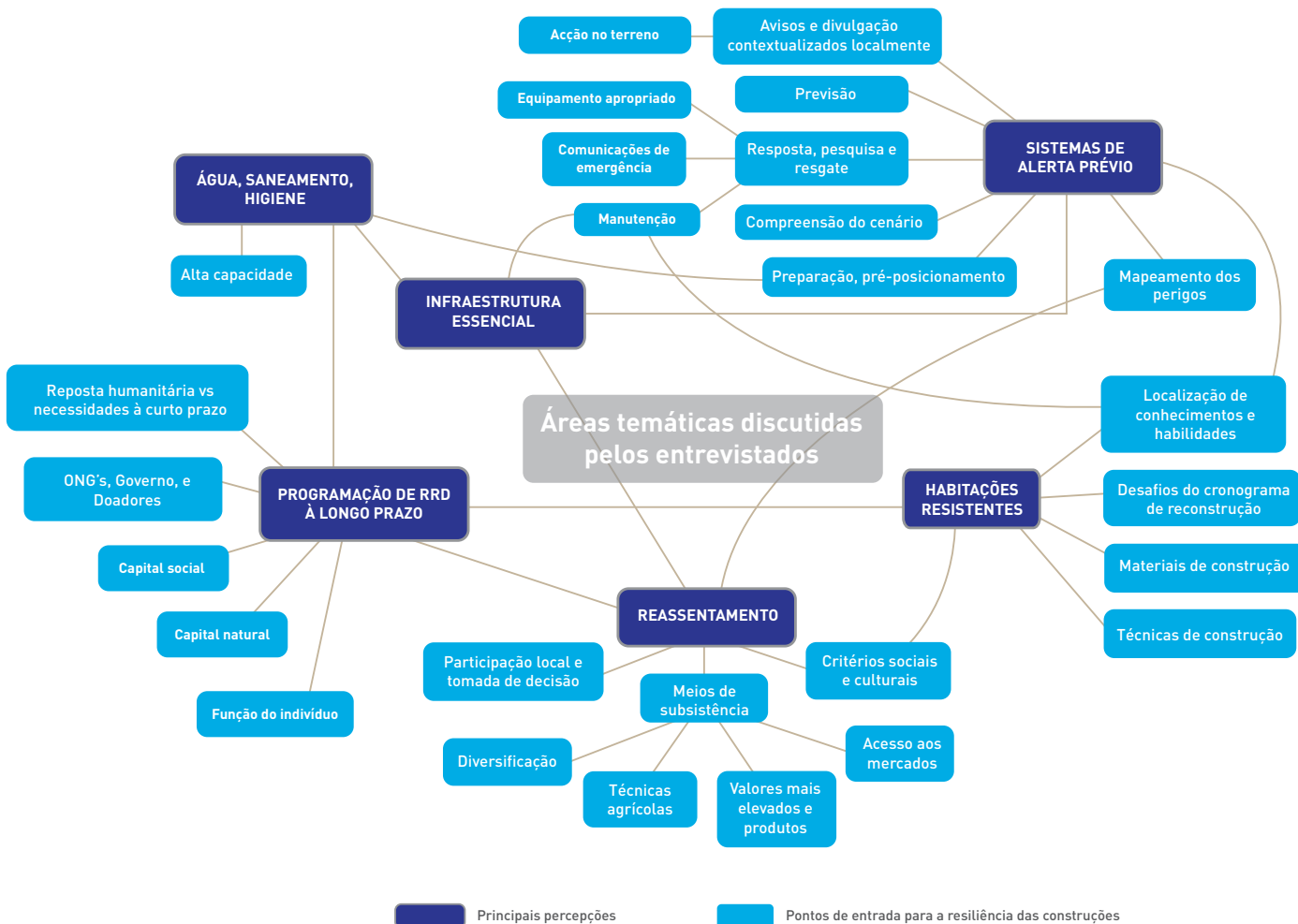
Considerações-chave para realojamento e meios de subsistência

Na sequência do ciclone Idai, os governos do Maláui, de Moçambique e do Zimbabué defrontam questões sobre não só como e quanto tempo demora o apoio à reconstrução, mas também se, onde e como deslocar as comunidades que vivem em áreas de alto perigo. Isto inclui comunidades que são repetidamente afetadas por inundações e comunidades que perderam as suas terras ou que demonstraram ser muito mais vulneráveis aos impactos físicos do que anteriormente se sabia. No Maláui, as entrevistas observaram que o governo está agora a concentrar-se no realojamento de comunidades dentro da sua autoridade tradicional, com base em tentativas anteriores de realojamento sem sucesso que foram forçadas ou realojavam comunidades fora das suas autoridades tradicionais. No Zimbabué, o governo estabeleceu uma parceria com geofísicos internacionais para identificar locais de realojamento seguros, mas continuam a existir desafios sobre se esses locais apoiarão os meios de subsistência existentes dos realojados.

Em Moçambique, algumas comunidades em alto risco expressaram uma vontade de serem realojadas, mas estavam preocupadas com a forma e local e se os seus meios de subsistência seriam apoiados. Claramente, as variáveis-chave que são e devem ser consideradas no planeamento do realojamento incluem a utilização de conhecimento local, experiência, mapeamento de perigos e informações climáticas para informar a localização de infraestruturas e serviços essenciais, mantendo aspetos culturais e localizando as pessoas em locais onde podem manter e melhorar os seus meios de subsistência atuais. Tendo em conta os desafios crónicos de insegurança alimentar sentidos nos três países, os esforços para realojar as comunidades também apoiarão idealmente a diversificação dos meios de subsistência ou meios de subsistência alternativos, incluindo a diversificação de técnicas agrícolas e de culturas e a formação na produção de produtos finais de valor mais elevado, de modo que qualquer perda de capital social resultante da realocação seja compensada com uma diminuição da vulnerabilidade subjacente.

FIGURA 2

Mapeamento mental das principais descobertas



Uma visão mais duradoura

Estas perspetivas e lições destacam as áreas que podem ser reforçadas agora, através de intervenções e programas específicos, para reduzir os danos de eventos futuros. A ênfase nas ações de desenvolvimento de resiliência e previsão é importante, visto que apoia uma transição de sofrer danos e perda e, em seguida, trabalhar para recuperar, para evitar danos e perda de todo. Infelizmente, esta abordagem está a ser atualmente subenfatuada e subfinanciada. Os ciclos de financiamento a curto prazo atualmente mais

comuns não permitem o período de tempo a mais longo prazo necessário para uma RRD, resiliência e programação de desenvolvimento eficazes e sustentáveis. O financiamento da resposta humanitária também se apresenta demasiado a curto prazo para permitir abordagens a mais longo prazo. É necessária uma mudança para um design mais sistemático, um envolvimento mais amplo e um financiamento durante vários anos para apoiar verdadeiramente os esforços de RRD e resiliência à escala.

Esta divisão observa-se mais claramente entre os sectores de desenvolvimento e humanitário. A



Reparação de danos nas estradas em Chimanimani, Zimbábue © ISET-Internacional

resposta humanitária é, na melhor das hipóteses, capaz de voltar a colocar as pessoas na sua posição anterior, que é muitas vezes muito vulnerável. A necessidade de combinar a resposta humanitária com RRD e desenvolvimento a mais longo prazo é reconhecida há pelo menos 20 anos. Na Cimeira Humanitária Mundial de 2016, os intervenientes humanitários e de desenvolvimento globais comprometeram-se a mudar este foco através de novas formas de trabalho, incluindo financiamento durante vários anos e planeamento de avaliação conjunta. A resposta ao Idai indica que a ação ainda está atrasada relativamente ao pretendido.

O plano de recuperação e reconstrução de Moçambique, por exemplo, tem o potencial de agir como um veículo para integrar ações de RRD e preparação na fase de recuperação, enquanto também aborda os pontos de entrada destacados neste estudo. Os dados e intervenientes internacionais devem louvar e apoiar as tentativas do governo local de incorporar a RRD e preparação em planos de recuperação e reconstrução, fornecendo apoio técnico e financeiro às iniciativas nacionais. Tal abordagem poderia servir de

exemplo para a região, como um todo, de modo a adotar uma abordagem mais abrangente para melhorar a reconstrução e reduzir ao mesmo tempo os riscos futuros.

Olhar para o futuro

As perspetivas aqui delineadas destacam ações e caminhos para tirar partido dos pontos fortes existentes para reduzir os riscos atuais e futuros, nos três países que são os sujeitos desta revisão, e em todo o mundo. Em conjunto com os resultados de estudos anteriores de PERC, estas perspetivas salientam a necessidade de prosseguir com a redução de risco de desastres agora, diante de perigos novos e emergentes.

Em última análise, a base destes resultados é o reconhecimento de que, em países onde as vulnerabilidades económicas convergem com ambientes naturais frágeis, o que é necessário é um envolvimento a mais longo prazo que aborda estas vulnerabilidades, ao mesmo tempo que reduz o risco de desastres na comunidade. No entanto, a mudança para um envolvimento a mais longo prazo requer a transformação do modelo



Danos causados pelo ciclone continuam visíveis um ano após Idai, área de Buzi, Moçambique © Michael Szönyi, Zurich Insurance Company Ltd

de financiamento atual de ciclos de financiamento a mais curto prazo e programação focada na resposta para um envolvimento a longo prazo e financiamento durante vários anos.

Estes esforços devem ser acompanhados por políticas e investimentos inclusivos que sejam localmente adaptados, informados sobre riscos e inteligentes relativamente ao clima. De forma vital, isto exigirá que as partes interessadas vão além da atividade normal para onde a RRD e o desenvolvimento estão fundamentalmente integrados ou sequenciados com o planeamento e financiamento da resposta humanitária.

As comunidades e países de todo o mundo enfrentam os impactos de um clima em mudança,

incluindo um aumento da frequência e da gravidade de eventos climáticos extremos. No entanto, as comunidades não enfrentam estes desafios com um défice. Como este estudo de PERC e os nossos outros relatórios de PERC ilustram, existe uma profundidade de conhecimento e experiências da qual as partes interessadas podem tirar partido para desenvolver resiliência. As comunidades globais de RRD, humanitárias e de desenvolvimento conhecem os desafios que as comunidades enfrentam e têm as ferramentas para as apoiar. Reconhecendo esta situação, os doadores e os governos têm de se comprometer a financiar, colaborar mais nestas três áreas de trabalho e implementar as ações necessárias.

O estudo de PERC da Zurich Flood Resilience Alliance fornece investigação e revisão independente de eventos de inundações de grande escala. Este procura responder a questões relacionadas com aspetos da resiliência às inundações, gestão de risco de inundações e intervenção em catástrofes. Analisa o que funcionou bem (identificando as melhores práticas) e as oportunidades para melhorias adicionais. Preparada pelo Instituto de Transição Social e Ambiental Internacional (ISET), juntamente com outros membros da Zurich Flood Resilience Alliance - a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC), a Practical Action (PA) e o Zurich Insurance Company Ltd. - e em colaboração com a Cruz Vermelha de Moçambique (CVM) e a Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação (SDC), esta publicação destina-se exclusivamente a fins informativos. Todas as informações foram compiladas a partir de fontes fiáveis e credíveis; no entanto, as opiniões expressas são as dos autores. — março de 2020