



Inspecção Geral de Finanças (IGF)

**Auditoria de Desempenho do
Sector de Calamidades
Naturais**

**KPMG Auditores e Consultores SA
11 de Outubro de 2012
Este relatório contém 335 paginas**

© 2012 KPMG Mozambique. KPMG Auditores e Consultores a Mozambique limited liability company is a member of KPMG International, a Swiss cooperative of which all KPMG firms are members. KPMG International provides no services to clients. Each member firm is a separate and independent legal entity and each describes itself as such. All rights reserved.

DISCLAIMER

Este relatório é-lhe fornecido somente para seu benefício e uso exclusivo, não sendo permitida a sua divulgação, circulação ou citação, na totalidade ou em parte, para qualquer terceira parte sem o prévio consentimento por escrito da KPMG.

A nossa informação neste documento limita-se às conclusões especificamente determinadas no mesmo, e baseia-se na integralidade e exactidão das apresentações, pressupostos e documentos analisados. No caso de se constatar alguma inexactidão ou imperfeição em qualquer dos documentos, pressupostos ou apresentações, é imperativo que esse facto nos seja imediatamente comunicado, visto que qualquer inexactidão ou imperfeição poderia ter um efeito material nas nossas conclusões.

Presume-se que qualquer relatório é aceite sem qualquer tipo de qualificações sempre que entregue ao cliente e sobre o qual a KPMG não receba quaisquer comentários, sugestões ou alterações no prazo de um mês após a recepção.

Document review and approval

Revision history

Version	Author	Date	Revision
1	Jeremy Gottwals		29/05/2012
2	Jeremy Gottwals		11/09/2012
3	Jeremy Gottwals		10/10/2012

This document has been reviewed by

	Reviewer	Date reviewed
1	Caroline Ennis	03/06/2012
2	Paulo Mole	05/06/2012
3	Caroline Ennis	12/09/2012
4	Paulo Mole	13/09/2012
5	Caroline Ennis	11/10/2012
6	Paulo Mole	11/10/2012

This document has been approved by

	Name	Signature	Date reviewed
1	Paulo Mole		06/06/2012
2	Paulo Mole		13/09/2012
3	Paulo Mole		11/10/2012
4			
5			

Índice

1	Introdução	30
1.1	O que é Auditoria de Desempenho?	30
1.2	Objectivos da Auditoria de Desempenho (AdD)	31
1.2.1	Objectivos Gerais da AdD	31
1.2.2	Principais Linhas Estratégicas Consideradas	31
1.2.3	Objectivos Específicos	32
1.3	A Metodologia Usada na Auditoria de Desempenho	33
1.3.1	A Recolha de Informação e Entrevistas com Informantes Chave (Agosto 2010 a Março 2011)	33
1.3.2	Trabalho de Campo – 18 de Outubro á 10 de Dezembro, 2010	33
1.3.3	Uma Abordagem Semi-Estruturada em Vez de Questionário Formal	34
1.4	Auditorias de Desempenho em Moçambique	35
1.5	Gestão e Redução de Risco, e a Ciência de Risco de Calamidades ao Nível Mundial	38
1.5.1	Princípios e Tendências Mundiais	38
2	O Contexto da Gestão de Calamidades	41
2.1	Factores Contribuintes para a Vulnerabilidade de Moçambique à Calamidades	41
2.1.1	Pobreza	41
2.1.2	Recursos Hídricos	44
2.1.3	Insegurança Alimentar	48
2.1.4	Mudança Climática	50
2.2	Antecedentes da Gestão de Calamidade em Moçambique	51
2.3	Desastres por Tipologia	54
2.3.1	Cheias	54
2.3.2	Epidemias	55
2.3.3	Ciclones	55
2.3.4	Seca	56
2.4	A Importância da Informação Contextual no Âmbito de Gestão de Risco	57
2.5	INGC – Uma Cronologia Contextual	59
3	O Enquadramento Político, Estratégico e Institucional de Gestão de Calamidades em Moçambique	62

3.1	Enquadramento Político e Legal da Gestão de Calamidades	62
3.1.1	Análise da Política Nacional de Calamidades	62
3.1.2	A Lei de Calamidades	64
3.1.3	Leis de Órgãos do Estado e Seu Regulamento	67
3.2	Enquadramento Estratégico de Gestão de Calamidades	69
3.2.1	PARPA II	69
3.2.2	Plano Director para a Prevenção e Mitigação das Calamidades Naturais 2006 – 2016	70
3.2.3	Análise Geral do Plano Director	77
3.2.4	Análise da Estratégia de Implementação	79
3.2.5	Análise SWOT	80
3.2.6	Plano Quinquenal do Governo (PQG) 2005-2009	82
3.3	Enquadramento Institucional do INGC	83
3.3.1	Evolução da Estrutura Institucional Orgânica	83
3.3.2	O INGC no Contexto do Governo Central	84
3.3.3	Os Colectivos do INGC	86
3.3.4	Estrutura Orgânica Geral do INGC	88
3.3.5	Estrutura do INGC a Nível Central	89
3.3.6	INGC a Nível Regional	101
3.4	Análise e Enquadramento Institucional	112
3.4.1	Análise Geral	112
3.4.2	Enquadramento do INGC aos Vários Níveis	113
3.4.3	INGC e Processos Chave	115
4	Recursos Humanos do INGC	118
4.1	Política e Regimentos Jurídico Relacionados com a Gestão de RH	119
4.2	Perfil dos Recursos Humanos	119
4.2.1	Efectivo Totais nos Órgãos Centrais e Provinciais do INGC e sua Composição de Género	119
4.2.2	Funcionários por Unidade Orgânica ao Nível Central	121
4.2.3	Quadro Tipo do Órgão Central	127
4.2.4	Efectivo Total nas Províncias Auditadas 2005-2009	129
4.2.5	Diferença entre Efectivo do Quadro Tipo e Actual por Província	129
4.2.6	Nível de habilitação da Força de Trabalho ao Nível Central	131
4.2.7	Pirâmide Etária dos Recursos Humanos a Nível Central	134
4.2.8	Distribuição Global dos Funcionários por Sexo e Idade – Pirâmide Etária nas Delegações Provinciais	136
4.2.9	Tempo de Serviço dos Funcionários do INGC	138
4.3	Os Processos de Gestão de Recursos Humanos no INGC	139
4.3.1	Desenvolvimento de Recursos Humanos	139
4.3.2	Planificação de Formação nos Órgão Central e nas Delegações Provinciais	140
4.3.3	Investimento em Formação e Desenvolvimento	141
4.3.4	Concessão de Bolsas	141

4.3.5	Acções de Formação por Província	144
4.4	Planificação de Recursos Humanos	147
4.5	Recrutamento e Selecção	148
4.5.1	Recrutamento e Selecção nas Províncias Auditadas	149
4.5.2	Evolução do Pessoal nas Províncias Auditadas: 2005-2009	150
4.6	Contratação de Funcionários pelo INGC	150
4.6.1	Evolução do RH no período 2005-2009	151
4.6.2	Funcionários Contratados nas Províncias Auditadas (2005-2009)	155
4.6.3	Recrutamento do Pessoal Contratado	156
4.7	Gestão de Carreira	157
4.7.1	Progressões e Promoções nas Províncias	157
4.8	Remuneração	158
4.8.1	Remuneração ao Nível Central	158
4.8.2	Remunerações ao Nível Provincial	159
4.9	Sistema de Comunicação Interna	160
4.9.1	Sistema de Comunicação nas Províncias Auditadas	162
4.10	Clima Organizacional	162
4.11	Avaliação Global dos Recursos Humanos no INGC	165
4.11.1	Análises do Perfil dos Recursos Humanos no INGC	165
4.11.2	Processos de Gestão de Recursos Humanos	169
5	Serviços de Apoio de Gestão Administrativa e Financeira	175
5.1	Área de Planificação, Monitoria e Avaliação	175
5.1.1	Planificação Estratégico	175
5.1.2	Planificação Operacional	180
5.1.3	Planificação Multi-Sectorial	197
5.1.4	Análise Global da Planificação	201
5.2	Área de Gestão Financeira e Infra-estruturas	206
5.2.1	Análise da Gestão por Resultados	206
5.2.2	Avaliação dos Sistemas de Gestão Financeira e Contabilística	217
5.2.3	Avaliação dos Procedimentos de Aquisição de Bens e Serviços	219
5.2.4	Análise do Sistema de Financiamento e Colecta e Gestão de Receitas	221
5.2.5	Avaliação da Gestão do Património	238
6	Desempenho na Gestão de Calamidades	241
6.1	O Ambiente Político, Legal e Institucional e Desempenho	241
6.1.1	O Ambiente Político e Estratégico	242
6.1.2	O Ambiente Jurídico e Institucional	243
6.2	Desafios para o INGC na Gestão de Recursos Humanos	245
6.2.1	Desafios para o INGC na Gestão de Informação e Planificação	246
6.2.2	Desafios para o INGC na Monitoria de Desempenho dos Recursos Humanos	247
6.2.3	Desafios para o INGC na Formação	247

6.2.4	Desafios para o INGC no Recrutamento e Selecção	248
6.2.5	Desafios para o INGC na Descentralização	248
6.2.6	Desafios para o INGC no Desenvolvimento e Gestão de Carreiras	249
6.2.7	Desafios para o INGC nos Recursos Humanos e Emergências	249
6.2.8	Desafios para o INGC na Comunicação	250
6.3	Planificação no INGC	250
6.3.1	Planificação Estratégica	251
6.3.2	Planificação Anual	252
6.3.3	Planificação de Contingência (PAC)	253
6.3.4	Monitoria e Avaliação	254
6.4	Serviços de Apoio de Gestão e Administração Financeira	255
6.4.1	Planificação, Orçamentos e Gestão	256
6.4.2	Gestão de Receitas Próprias de INGC	256
6.4.3	Procedimentos de Aquisição de Bens, Contratação de Serviços e Gestão de Contratos	257
6.4.4	Capacidade de Recursos Humanos e Ferramentas de Gestão Financeira	258
6.5	O PDPMCN e Resultados	258
6.5.1	Desbalanceamento Hídrico	261
6.6	Análise Geral dos Resultados do PDPMCN	284
6.6.1	Monitoria e Prestação de Contas	284
6.6.2	As Áreas de Desbalanceamento – Hídrico e Alimentar/Nutricional	285
6.6.3	Resposta a Desastres	287
7	A Visão de Alguns Parceiros sobre o Desempenho do INGC no Período	291
7.1	Perfis das Agências que Responderam ao Inquérito	291
7.1.1	Relacionamento com INGC	291
7.2	Áreas de Maior Sucesso do INGC	293
7.3	Os Principais Desafios do INGC	294
8	Conclusões	296
8.1	Um INGC Muito Mais Dinâmico	296
8.2	Enquadramentos Gerais que Ainda Carecem de Melhorias	296
8.3	Processos e Abordagens de Planificação não Adequados aos Desafios Nesta Área	297
8.4	Envolvimento Multisectorial Limitado	299
8.5	Áreas Operacionais e Carência de Recursos Adequados	300
8.6	Para uma Melhoria na Resposta a Desastres, Mais Investimento Adicional é Necessário em Áreas Chave	301
8.7	Serviços de Apoio Administrativo e Gestão Financeira Menos Eficiente que o Desejável	303
8.8	Recursos Humanos com Qualidade Deficitária	305
8.9	Falta de Monitoria e Avaliação Adequada	307

8.10	Estruturas de Gestão de Risco, Prevenção e Resposta a Desastres Bastante Focalizados na Resposta	307
8.11	Pouca Ênfase no Desenvolvimento Institucional Estratégico do INGC	309
8.12	Alguma Descentralização mas ainda Bastante Centralizada	309
9	Recomendações	311
9.1	INGC e a Coordenação da Gestão de Risco de Desastres e Prevenções nos Processos de Desenvolvimento em Moçambique	311
9.2	Propostas de Melhorias nos Enquadramentos Gerais	312
9.3	Passos no Âmbito da Monitoria de Planificação	314
9.4	Rumo à Integração da Gestão de Risco e Prevenção de Desastres nos Processos de Desenvolvimento em Curso	315
9.5	Áreas de Operação, Resposta e Alocação de Recursos Necessários	316
9.6	Serviços de Apoio à Gestão e Administração Financeira	319
9.7	Recursos Humanos – Enfrentando os Desafios	320
9.8	Criando uma Base para Monitoria Eficaz e Eficiente	321
9.9	Descentralização de Gestão de Risco, Prevenção e Resposta a Desastres	322
A	Anexo 1 - Bibliografia	324
B	Anexo 2 - Termos de Referência	330
C	Anexo 3 - Ciclos e Fases de Gestão de Risco de Calamidades	331
D	Anexo 4 - Metodologia da Auditoria de Desempenho do INGC	332
E	Anexo 5 - Plano de Acção do INGC	333
F	Anexo 6 - Decretos Estruturais do INGC	334
G	Anexo 7 - Lista dos Entrevistados	335

Lista de Tabelas

Tabela 1-1: Províncias e Distritos Visitados.....	33
Tabela 1-2: Auditorias de Desempenho anteriores e suas Constatações Chave	36
Tabela 2-1: Indicadores de Pobreza Seleccionados	43
Tabela 2-2: Bacias por Área de Escoamento	44
Tabela 2-3: As Principais Bacias Hídricas por Região	44
Tabela 2-4: Resumo de dados sobre desastres desde 1980.	52
Tabela 2-5: Resumo de Efeitos das 10 Maiores Calamidades em Moçambique entre 1980 e 2010	53
Tabela 2-6: Resumo da Relação entre desastres e desenvolvimento	58
Tabela 2-7: Cronologia Contextual da Evolução do INGC e o Contexto Política.....	59
Tabela 3-1: Análise SWOT do PDMCN.....	81
Tabela 3-2: PQG e Actividades Relacionados com Calamidades que não estão no INGC	82
Tabela 3-3: As Direcções Regionais e Suas Respectivas Províncias de Responsabilidade	101
Tabela 3-4: Composição e Tarefas dos CLGRCs	109
Tabela 3-5: Análise SWOT do Enquadramento Institucional do INGC	116
Tabela 4-1: A Composição por Categoria Profissional das Respectivas Direcções Centrais do INGC	123
Tabela 4-2: A Composição por Categoria Profissional das Direcções Regionais.....	125
Tabela 4-3: A Composição por Categoria Profissional das Unidades Subordinadas ao INGC	126
Tabela 4-4: Quadro Tipo de Órgão Central	127
Tabela 4-5: Efectivo Total nas Províncias Auditadas: 2005-2009.....	129
Tabela 4-6: Quadro Tipo e Quadro Actual da Delegação Provincial de Inhambane	130
Tabela 4-7: Quadro Tipo e Quadro Actual da Delegação Provincial de Gaza.....	130
Tabela 4-8: Quadro Tipo e Quadro Actual da Delegação Provincial de Nampula	130
Tabela 4-9: Quadro Tipo e Quadro Actual da Delegação Provincial de Sofala.....	130
Tabela 4-10: Distribuição dos Funcionários por Nível Académico no Nível das Delegações Provinciais.....	132
Tabela 4-11: Distribuição dos Funcionários por Habilitações e por Sexo nas Delegações Provinciais Auditadas.....	132
Tabela 4-12: Distribuição e Funcionários do INGC por faixa etária	135
Tabela 4-13: Distribuição de Funcionários ao Nível Central por tempo de serviço	138
Tabela 4-14: Bolsas Concedidas aos Funcionários do INGC em 2009	142
Tabela 4-15: Acções de Formação Realizadas em 2009.....	143
Tabela 4-16: Funcionários Formados na Província de Inhambane no Período 2005 -2009	145
Tabela 4-17: Acções de Formação na Província de Inhambane Durante o Período entre 2005-2009.....	145
Tabela 4-18: Formação de Funcionários na Delegação Provincial de Gaza 2005-2009.....	146
Tabela 4-19: Número de Funcionários formados na província de Nampula 2005-2009	147
Tabela 4-20: Admissões por Ano nas Províncias Auditadas	150

Tabela 4-21: Efectivos Contratados 2005 - 2009.....	151
Tabela 4-22: Distribuição dos Funcionários no Quadro e Contratados Período 2005 - 2009...	152
Tabela 4-23: Situação Contratual ao Nível Central do INGC.....	152
Tabela 4-24: Relação dos Contratos Devolvidos pelo Tribunal Administrativo	153
Tabela 4-25: Relação dos Contratos Recusados pelo Tribunal Administrativo.....	154
Tabela 4-26: Contratos Não Autorizados o Visto pelo Tribunal Administrativo	154
Tabela 4-27: Os Trabalhadores Contratados no âmbito do Plano de Contingências em Nampula	156
Tabela 4-28: Os Trabalhadores Contratados a partir do CTGC/Parceiros no Âmbito de Plano de Contingências.....	156
Tabela 4-29: Funcionários Promovidos	157
Tabela 4-30: Aumento no Salário Médio por Provincial	159
Tabela 5-1: Áreas de Acção Identificadas no Plano Quinquenal do Governo 2005-2009.....	176
Tabela 5-2: Áreas de Intervenção Sectorial Definidas no PQG 2005-2009.....	176
Tabela 5-3: Objectivos do PDPMC.....	178
Tabela 5-4: Actividades Programadas no âmbito dos PES Anuais por Ano.....	178
Tabela 5-5: Actividades Programadas por Área Estratégica do PDPMC	179
Tabela 5-6: A Distribuição das Actividades nos PES por Áreas de Acção do INGC Definidas no PQG 2005-2009	184
Tabela 5-7: Orçamentos Governamentais do INGC entre 2007 e 2009.....	186
Tabela 5-8: Actividades de Prevenção e Mitigação e o Financiamento Programado nos PES 2007 a 2009.....	189
Tabela 5-9: Investimento feito na Construção de Instalações das Direcções Regionais.....	192
Tabela 5-10: A proposta de Distribuição de fundos no Âmbito de Plano de Contingências no Cenário 2 para o ano 2008	195
Tabela 5-11: O Resumo das Prestações de Contas por Províncias para o PAC 2008.....	197
Tabela 5-12: Entidades Relacionadas com Calamidades por Nível de Administração Estatal. 198	
Tabela 5-13: Donativos concedidos entre 2008-2010.....	208
Tabela 5-14: Execução do INGC	210
Tabela 5-15: Execução do Plano de Contingência.....	211
Tabela 5-16: Execução na Delegação de Nampula.....	213
Tabela 5-17: Execução na Delegação de Sofala	214
Tabela 5-18: Execução na Delegação de Inhambane.....	215
Tabela 5-19: Execução na Delegação de Gaza	216
Tabela 5-20: Execução do OE 2009 do INGC.....	222
Tabela 5-21: Execução do OE de 2009 – Delegações Provinciais.....	222
Tabela 5-22: Evolução do Financiamento na Delegação Provincial de Nampula	228
Tabela 5-23: Evolução do Financiamento na Delegação Provincial de Sofala.....	230
Tabela 5-24: Evolução do Financiamento na Delegação de Inhambane.....	232
Tabela 5-25: Evolução do Financiamento na Delegação Provincial de Gaza.....	234
Tabela 5-26: Financiamento dos Parceiros para Ajuda Humanitária.....	237
Tabela 6-1: Estabelecimento de CERUMS Durante o Período em Análise.....	260
Tabela 6-2: Fontes de Água Operacionalizadas em 4Distritos no Período 2006-2009.....	261
Tabela 6-3: Irrigação em pequena escala nos distritos de Massangena, Funhalouro, Chigubo e Mabote no Período entre 2006 e 2009	262
Tabela 6-4: Número de Sistemas de Captação de Agua Instaladas em Três Distritos no Período 2006-2009	263
Tabela 6-5: Campos de Demonstração, Áreas Totais e Promotores Formados	264
Tabela 6-6: Produção artesanal de consumíveis em Mabote	265

Tabela 6-7: CLGRCs visitados no contexto da auditoria de desempenho	276
Tabela 6-8: CLGRCs estabelecidos e situação	278
Tabela 6-9: As províncias com o maior número de CLGRC	278
Tabela 6-10: Conteúdo da formação para capacitação básica.....	281
Tabela 6-11: Número de facilitadores locais formados em 2009 por província	283
Tabela 6-12: Pessoal de Administração Local Formados e GRC em 2010	283
Tabela 7-1: Percepção de INGC nos Vários Papéis.....	292
Tabela 7-2: Comparação de Desempenho no Campo com o INGC.....	293

Lista de Figuras

Figura 1-1: Calamidade como Interacção entre o Sistema Humano e Eventos Naturais.....	39
Figura 2-1: Principais Bacias Hídricas em Moçambique.....	46
Figura 2-2: Mapa de Precipitação em Moçambique em milímetros por ano	47
Figura 2-3: Comparação de Situações de Segurança Alimentar em 2009 e 2010.....	49
Figura 2-4: Óbitos e Afectados pelas Cheias 1992 a 2009	54
Figura 2-5: Óbitos e Afectados pelos Ciclones 1992-2009.....	56
Figura 2-6: Óbitos e Afectados pela Seca entre 1992 e 2009	57
Figura 3-1: INGC na Estrutura do Governo.....	85
Figura 3-2: Organigrama do INGC	89
Figura 3-3: Estrutura Central do INGC na Prevenção e Redução de Risco de Calamidades	90
Figura 3-4: A estrutura da Direcção de Prevenção e Mitigação.....	91
Figura 3-5: A estrutura da Direcção de Desenvolvimento das Zonas Áridas	93
Figura 3-6: A estrutura da Direcção de Administração e Recursos Humanos.....	94
Figura 3-7: A estrutura das Delegações Provinciais	96
Figura 3-8: Composição do CENOE.....	98
Figura 3-9: A Estrutura da UNAPROC.....	99
Figura 3-10: A estrutura do GACOR	100
Figura 3-11: A estrutura da Direcção Regional	101
Figura 3-12: Estrutura do Conselho Técnico Distrital de Gestão de Calamidades	104
Figura 3-13: Estrutura do CERUM	106
Figura 4-1: Distribuição do Numero Total de Funcionários do INGC por Nível e Sexo	120
Figura 4-2: A Distribuição Geral dos Funcionários por Delegação Provincial.....	121
Figura 4-3: Distribuição de Quadros no INGC ao nível dos órgãos centrais.....	122
Figura 4-4: Pessoal Técnico e Pessoal de Apoio nas unidades funcionais de liderança no INGC	124
Figura 4-5: Pessoal Técnico e Pessoal de Apoio nas Direcções Regionais	125
Figura 4-6: Pessoal Técnico e Pessoal de Apoio nas Instituições Subordinadas ao INGC.....	127
Figura 4-7: Distribuição dos funcionários por habilitações ao nível central.....	131
Figura 4-8: A distribuição de funcionários por nível de habilitação nas províncias auditadas.	133
Figura 4-9: Perfil de liderança interna.....	134
Figura 4-10: Pirâmide Etária dos Recursos Humanos ao Nível Central	135
Figura 4-11: Distribuição dos funcionários provinciais por faixa etária e sexo em 2005.....	136
Figura 4-12: Distribuição dos funcionários provinciais por faixa etária e sexo em 2006.....	136
Figura 4-13: Distribuição dos funcionários provinciais por faixa etária e sexo em 2007.....	137
Figura 4-14: Distribuição dos funcionários provinciais por faixa etária e sexo em 2008.....	137
Figura 4-15: Distribuição dos funcionários provinciais por faixa etária e sexo em 2009.....	137

Figura 4-16: Total de Funcionários por Tempo de Serviço	143
Figura 4-17: Evolução de Recursos Humanos Contratados 2005-2009.....	151
Figura 4-18: Funcionários no Quadro e Funcionários Contratados	152
Figura 4-19: Os Valores de Salário Médio Mensal 2005 a 2009 no Conjunto das Quatro Províncias Auditadas.....	160
Figura 5-1: O Ciclo de Planificação e o INGC	182
Figura 5-2: Actividades Programadas Por Área do PQG.....	185
Figura 5-3: Evolução das várias Componentes do Orçamento de INGC 2007 a 2009	187
Figura 5-4: O investimento total programada no PES por categoria	188
Figura 5-5: Orçamento Programado para Actividades de Prevenção e Mitigação em Percentagens.....	189
Figura 5-6: Investimento Programado para as Zonas Áridas e Semi-Áridas por Tipo de Actividade e Percentagem.....	190
Figure 5-7: Investimentos programados no âmbito de Reforço das Capacidades de Resposta	191
Figura 5-8: Financiamento do INGC	226
Figura 5-9: Execução do INGC.....	227
Figura 5-10: Financiamento da Delegação Provincial de Nampula.....	228
Figura 5-11: Evolução do Financiamento Global à Delegação Provincial de Nampula.....	229
Figura 5-12: Execução da Delegação Provincial de Nampula	229
Figura 5-13: Financiamento a Delegação Provincial de Sofala	230
Figura 5-14: Evolução do Financiamento Global à Delegação Provincial de Sofala	231
Figura 5-15: Execução na Delegação Provincial de Sofala	231
Figura 5-16: Financiamento a Delegação de Inhambane	232
Figura 5-17: Evolução do Financiamento Global na Delegação Provincial de Inhambane.....	233
Figura 5-18: Execução na Delegação Provincial de Inhambane.....	233
Figura 5-19: Financiamento a Delegação de Gaza.....	234
Figura 5-20: Evolução do Financiamento Global na Delegação Provincial de Gaza	235
Figura 5-21: Execução na Delegação Provincial de Gaza	235
Figura 5-22: Evolução do Financiamento do INGC e de todas Delegações Provinciais	236
Figura 5-23: Ajuda Humanitária	237

Lista de Abreviaturas

AAC	Adaptação as Alterações Climáticas
AdD	Auditoria de Desempenho
ARA	Administração Regional de Água
CC	Conselho Consultivo
CCGC	Conselho Coordenador de Gestão de Calamidades
CCM	Conselho Cristão de Moçambique
CCPCCN	Conselho Coordenador de Prevenção e Combate de Calamidades Naturais
CENOE	Centro Nacional de Operação de Emergências
CERUM	Centro de Recursos de Uso Múltiplo
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
CLGRC	Comité Local de Gestão de Risco de Calamidades
CNE	Conselho Nacional de Emergência
COE	Centro de Operação de Emergências
CODIR	Conselho de Direcção
CRC	Ciência de Riscos de Calamidades
CTGC	Conselho Técnico de Gestão das Calamidades
CTPGC	Conselho Técnico Provincial de Gestão de Risco de Calamidades
CTDGC	Comité Técnico Distrital Gestão de Calamidades
CVM	Cruz Vermelha Moçambique
DAF	Departamento de Administração e Finanças
DARH	Direcção/Departamento de Administração e Recursos Humanos
DARIDAS	Direcção de Desenvolvimento de Zonas Áridas e Semi-Áridas
DG	Director Geral (INGC)
DFID	Departamento de Desenvolvimento Internacional
DNA	Direcção Nacional de Águas
DNO	Direcção Nacional de Orçamento
DP	Delegação Provincial
DPCAA	Direcção Provincial de Coordenação e Acção Ambiental
DPCCN	Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais
DPM	Direcção de Prevenção e Mitigação
DRS	Direcção Regional Sul
DRC	Direcção Regional Centro
DRN	Direcção Regional Norte
DT	Departamento Técnico

EGFAE	Estatuto Geral de Funcionários e Agentes do Estado
EGFE	Estatuto Geral de Funcionários de Estado
EUA	Estados Unidos de América
FDA	Fundo de Desenvolvimento Agrícola
FEWS-NET	<i>Famine Early Warning System Network</i>
GACOR	Gabinete de Coordenação de Reconstrução
GC	Gabinete de Coordenação
GdM	Governo de Moçambique
GISEC	Gestão de Informação em Situação de Emergência ou Calamidade
GIZ	Cooperação Alemã
GRC	Gestão de Risco de Calamidades
HCT	<i>Humanitarian Country Team</i>
IAF	Inquérito ao Agregados Familiares
IGF	Inspecção Geral de Finanças
IIAM	Instituto de Investigação Agrícola Moçambique
INAM	Instituto Nacional de Meteorologia
INGC	Instituto Nacional de Gestão de Calamidades
IRPS	Imposto sobre Rendimento de Pessoas Singulares
LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
MAE	Ministério de Administração Estatal
MC	Mudança Climática
MEC	Ministério e Educação e Cultura
MDN	Ministério de Defesa Nacional
MF	Ministério das Finanças
MIC	Ministério de Indústria e Comércio
MICOA	Ministério para a Coordenação e Acção Ambiental
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MINAG	Ministério da Agricultura
MISAU	Ministério de Saúde
MMAS	Ministério da Mulher e Acção Social
MNEC	Ministério de Negócios Estrangeiros e Cooperação
MOPH	Ministério das obras Públicas e Habitação
MPD	Ministério de Plano de Desenvolvimento
Mtn.	Moçambique Metical
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OGE	Orçamento Geral de Estado
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAAO	Planos Anuais de Actividades e Orçamento
PAC	Planos Anuais de Contingência
PAP	Pareceria de Apoio Programático
PARPA	Programa de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PDPMCN	Plano Director para a Prevenção e Mitigação das Calamidades Naturais

PEDD	Planos Estratégicos Distritais de Desenvolvimento
PES	Plano Económico Social
PESOD	Plano Económico Social e Orçamento Distrital
PESOP	Plano Económico Social e Orçamento Provincial
PIB	Produto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentação
PNUD	Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento
PQG	Plano Quinquenal do Governo
QAH	Quadro Acção Hyogo
RA	Repartição Administrativa
RH	Recursos Humanos
RRC	Redução de Riscos de Calamidades
RSA	República da África de Sul
SETSAN	Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional
SDAE	Serviço Distrital de Actividades Económicas
SDPI	Serviço Distrital de Planificação e Infra-estruturas
SISTAFE	Sistema de Administração Financeiro do Estado
SMART	<i>Specific Measurable Appropriate Realistic Timebound</i>
SWOT	<i>Strengths Weaknesses Opportunities Threats</i>
TA	Tribunal Administrativo
TdR	Termos de Referencia
UGEA	Unidade de Gestão de Aquisições
UHF	<i>Ultra High Frequency</i>
UNAPROC	Unidade Nacional de protecção Civil
UN-OCHA	<i>United Nations Organisation for the Coordination of Humanitarian Assistance</i>
VICA	Volatilidade, Incerteza, Complexidade e Ambiguidade

Prefácio

Esta auditoria de desempenho visa analisar em profundidade o desempenho do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) nas diferentes vertentes de análise. A equipa apresenta conclusões e recomendações que espera serem úteis para o futuro desenvolvimento e bom desempenho desta instituição tão importante para o país e o seu povo.

O leitor vai notar que apresentamos níveis significativos de informação contextual sobre a auditoria de desempenho levada à cabo. Isto deve-se, em parte, ao facto de que esta Auditoria de Desempenho é a primeira avaliação profunda do INGC desde o processo de reforma institucional que iniciou no ano de 2005. Por essa razão também, informação contextual adicional foi incluída, em certa medida, devido ao facto do INGC ainda estar a sofrer um processo de reforma.

Para o leitor informado e familiarizado com a redução do risco de desastres, prevenção, resposta e o papel do INGC em Moçambique, parte da informação prestada pode ser considerada elementar. Para os leitores menos familiarizados com o INGC e os processos sob a sua coordenação em Moçambique, acredita-se que a informação contextual será útil para aprofundar o seu entendimento das questões relacionadas com a redução de risco de desastres, prevenção e resposta, bem como do INGC, como instituição.

Sem prejuízo do conhecimento existente, toda a informação apresentada destina-se a ampliar a compreensão da importância do INGC, o seu desempenho como instituição, e da redução de desastres para o desenvolvimento e crescimento económico de Moçambique no médio e longo prazos.

Sumário Executivo

Contexto – Moçambique e a “Gestão” de Calamidades

Desde 2005, o foco internacional na área de "gestão" de calamidades tem sido na *redução do risco de desastres* - reduzir o número de factores passíveis de controle humano que exacerbam as interações, entre os fenómenos naturais extremos e o contexto socioeconómico de um determinado país. O conceito de desastres como situações *evitáveis* tem crescido nos últimos anos. As abordagens para a redução global de elementos específicos e contextuais de risco no âmbito do contexto geral geográfica e socioeconómico são actualmente vistos como um conjunto de abordagens fundamentais para a redução a curto, médio e longo prazos, dos efeitos de fenómenos naturais no tecido económico e social de um país.

O perfil sócio-económico, geográfico, hidrográfico e climatológico de Moçambique torna o país excepcionalmente vulnerável aos impactos dos fenómenos naturais sobre o contexto social e económico. Esta vulnerabilidade é ilustrada pela história de Moçambique em lidar com as consequências de fenómenos naturais extremos, ao longo dos últimos 30 anos.

Moçambique é particularmente vulnerável a quatro principais tipos de fenómenos naturais: inundações, epidemias, ciclones e secas. Como estes fenómenos naturais estão além do controle humano, a implicação para as políticas e a planificação de estratégias é que devia-se concentrar nas áreas onde o esforço humano pode ter uma influência positiva sobre os níveis de vulnerabilidade a, e risco de, ocorrência de desastres.

Os perfis hidrológico e socioeconómico de Moçambique colocam a construção de infra-estruturas para o armazenamento de água, o controle de inundações e da reabilitação ou construção de sistemas de irrigação de pequena e média escala com o fim de reduzir o risco de choques sociais e económicos que surgem como resultado de inundações e secas cíclicas.

As alterações climáticas terão um efeito considerável sobre Moçambique no futuro. Apesar de existirem vários cenários possíveis para a mudança climática em Moçambique, a maioria destes indica o agravamento de fenómenos naturais extremos no futuro. Dois pontos principais são relevantes para a mudança climática em Moçambique. Primeiro, um conjunto de cinco tendências globais indica: que os fenómenos climáticos extremos estão ocorrendo com maior frequência; estão afectando mais pessoas, mas são menos mortais; e estão cada vez mais caros e têm um efeito maior nos países em vias de desenvolvimento do que nos países desenvolvidos. Segundo, que a acção tomada agora em termos de políticas, mecanismos legais e institucionais para lidar com a mudança climática vai determinar o quão efectivamente Moçambique lida com futuras alterações climáticas.

Nos últimos dez anos, houve um crescente reconhecimento de que a ocorrência de calamidades está relacionada com os processos de desenvolvimento dentro de um determinado país. Mais especificamente, que as características do desenvolvimento económico de um país podem

agravar ou limitar a ocorrência de calamidades desse país. A fim de garantir que processos de desenvolvimento não agravam a ocorrência de calamidades, o ambiente político, legal e institucional em Moçambique deve promover a inclusão dos esforços de redução de risco de desastres nos processos de planificação de desenvolvimento.

A elaboração de um plano estratégico global, o **Plano Director para a Prevenção e Mitigação de Calamidades Naturais (PDPMCN)** é um dos principais resultados dessa mudança na abordagem em relação à gestão de desastres em Moçambique. O plano reflecte amplamente as áreas prioritárias para Moçambique e é sustentado pela reconhecida necessidade de focar na gestão de riscos, em vez de medidas reactivas que caracterizavam as abordagens anteriores em situações de emergência.

O Enquadramento Legal e as Calamidades

Apesar do bom progresso na vertente jurídica em termos estruturais, o enquadramento legal existente para a gestão de calamidades em Moçambique é ainda inadequado para os desafios presentes e futuros. Esta conclusão é devida, em grande medida, à ausência de uma lei específica que aborda de forma abrangente a questão de gestão de risco de calamidades no que toca às obrigações dos vários sectores em relação a planificação e execução de actividades nessa área, entre outros aspectos. Consideramos que a falta de legislação específica sobre desastres seja além do mandato do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) e é uma responsabilidade do governo.

No período entre 2005 e 2009, o INGC tomou medidas concretas para criar as condições necessárias para atingir os objectivos da política nacional. Contudo, actualmente é incapaz de garantir o quarto princípio¹ e o quarto objectivo² da política actual, uma vez que está ausente o mandato institucional para ***mobilizar os diversos sectores*** na gestão de risco e prevenção de desastres.

Dada a natureza transversal do impacto de desastres no país, o princípio central de qualquer abordagem de gestão de desastres deve ser a necessidade de integrar uma variedade de sectores na planificação, na programação e implementação de actividades destinadas a reduzir o risco, e de prevenir, mitigar desastres nacionais, regionais ou locais. No entanto, ***o actual quadro legal não exige a integração das actividades de uma variedade de sectores nas áreas de avaliação/redução de risco, prevenção de desastres, mitigação, ou mesmo resposta.***

A falta de uma definição nacional dos respectivos níveis de calamidades, ou seja: regional, provincial ou distrital, bem como a falta de definições claras sobre as respectivas responsabilidades em lidar com os respectivos níveis de calamidades, cria uma situação em que o envolvimento do INGC é solicitado/necessário para uma ampla gama de situações de emergência - a partir de situações localizadas que afectam uma dezena de famílias até situações de emergência a nível nacional, como inundações graves que afectam milhares de famílias em várias províncias do país.

As implicações adicionais relacionadas com os papéis do INGC resultam da falta de um enquadramento formal que codifica a gestão de desastres. Estes incluem: falta de clareza sobre a coordenação *versus* implementação por parte do INGC, as prioridades de planificação sectorial

¹ O quarto princípio é: “que em situações de emergência os pontos focais ou de referência sejam claramente identificados em todos os níveis para todos os tipos de actividades para que as agências estatais de coordenação tenham poderes adequados;”

² O quarto objectivo da política é: “a garantia de uma eficaz participação do sector público e privado na gestão de desastres.”

em relação as prioridades de redução de riscos e a abordagem global para a integração da redução do risco de desastres para os processos mais generalizadas de desenvolvimento em Moçambique.

O desenvolvimento da legislação nacional sobre desastres representa uma oportunidade para que seja, por um lado, apresentada uma mensagem clara e decisiva sobre a necessidade da cultura de *prevenção* de desastres nas agências governamentais em Moçambique e, por outro a necessidade de que essa cultura seja reflectida na planificação de intervenções específicas de redução do risco de desastre definidos com base nas prioridades nacionais delineadas nesta área no PDPMCN.

O Enquadramento Estratégico e Calamidades

O quadro estratégico global não coloca ênfase o suficiente sobre a importância da participação *multi-sectorial* para o desenvolvimento global de redução do risco de desastres e abordagens de prevenção.

Em conjunto, os três principais documentos do enquadramento estratégico - o Plano Quinquenal do Governo (PQG), o Plano de Acção para a Redução de Pobreza Absoluta (PARPA) e o PDPMCN - não apresentam um enquadramento conceptualmente integrado na totalidade, para avaliar o grau em que cada um dos elementos de planificação operacional apoia o desenvolvimento na área de gestão de desastres.

A evolução evidente no tratamento de desastres entre o PARPA I e o PARPA II é um sinal positivo de que a redução do risco de desastres é levada cada vez mais como prioridade pelo governo e que há o reconhecimento dos problemas relacionados com os desastres, bem como a vontade política para abordar o mesmo. Infelizmente, enquanto o PARPA II faz com que a integração de risco e redução de desastres sejam uma necessidade *implícita* em todos os sectores, ele perde a oportunidade de fazer uma forte declaração em apoio à integração da redução do risco de desastres na programação sectorial.

Dado o facto de que a gestão de desastres é reconhecida em si como uma questão transversal no PARPA II, e com um grupo de trabalho transversal estabelecido para o efeito, a falta de ênfase sobre a necessidade de abordagens multi-sectoriais para tratar dos riscos de desastres no país é surpreendente e constitui uma fraqueza do documento.

O Plano Director de Prevenção e Mitigação de Calamidades Naturais (PDPMCN)

O PDPMCN foi projectado para ser complementar ao PARPA II e cobrir lacunas em relação às prioridades sectoriais já estabelecidas. A sua relação com o PARPA II é explicitamente descrita em termos de contribuir para a realização global do Objectivo de Desenvolvimento do Milénio (ODM) e para o progresso na redução da pobreza no contexto de dois dos três pilares estratégicos do PARPA II - capital humano e desenvolvimento económico.

Os objectivos do PDPMCN estão geralmente alinhados com o PARPA II e são apropriados ao contexto de Moçambique.

No entanto, o PDPMCN não inclui nenhuma orientação estratégica concreta sobre a inclusão da gestão de risco de desastres no contexto das suas próprias actividades, nem em relação à agenda mais ampla de desenvolvimento de Moçambique.

O PDPMCN não aborda adequadamente a questão de um quadro institucional geral para a planificação e implementação de intervenções multisectoriais na área de redução do risco de desastres ou de prevenção de desastres. Em vez disso, o PDPMCN deixa "espaço" para o

"reajuste" dos outros sectores. Não há nenhuma proposta ou mesmo discussão de como os ministérios relevantes poderiam ser integrados na redução de riscos e actividades de prevenção.

Talvez como resultado da percepção da falta de autoridade por parte do INGC na coordenação multisectorial, o PDPMCN identifica algumas das causas fundamentais da desbalanceamento hídrico, mas propõe a tratar os sintomas e não as causas. Isto é principalmente devido ao facto de que as soluções das causas do desbalanceamento estão fora do seu mandato principal. Esta é uma ilustração da importância de uma *abordagem integrada e multi-sectorial* para tratar de riscos de desastres.

A planificação das actividades do PDPMCN não é faseado em termos cronológicos. Não há indicações dentro do plano de prazos específicos relacionados com a implementação das actividades - não é claro qual deve ser a sequência de implementação das várias actividades em termos de alcançar os objectivos globais de uma forma eficiente e lógica.

Em relação a indicadores de desempenho, a base de monitoria e avaliação de desempenho no contexto de qualquer plano, o PDPMCN é particularmente fraco. Sendo um plano de 10 anos, os indicadores deviam ser faseados de forma alcançar uma série de indicadores anuais que vão ao encontro do objectivo global – que não é o caso com o PDPMCN. Os indicadores são, de formal geral muito amplos e não obedecem aos critérios “S.M.A.R.T³”.

Da forma como foi elaborado, o plano não fornece nenhuma base para avaliar o progresso na consecução dos objectivos estratégicos ao longo do tempo. Isto reduz a utilidade do plano de forma significativa, pois não está claro como o INGC vai determinar os progressos realizados na consecução dos objectivos estratégicos.

A estratégia de implementação do PDPMCN é fraca pelas razões seguintes: (i) a estratégia de implementação não se concentra em **como** o plano será executado; (ii) a estratégia de implementação faz uma série de propostas sobre as condições gerais necessárias para realizar a execução do plano. Parece haver uma suposição tácita de que todas as propostas descritas serão aceites. Não há alternativas apresentadas a estas propostas, e assim, a estratégia de implementação do PDPMCN não tem alternativas identificadas se estas propostas forem eventualmente rejeitadas; (iii) não há uma ligação clara entre os objectivos descritos, as actividades planeadas e a estratégia de implementação.

A implementação efectiva do PDPMCN requer a participação dos ministérios relevantes além do INGC nas fases de elaboração e implementação. Há pouca evidência que outros ministérios foram envolvidos na elaboração do PDPMCN. Talvez como resultado, ***há indicações fortes que os ministérios relevantes não vejam o PDPMCN como um plano vinculativo do Governo de Moçambique mas sim, o plano do INGC em particular.***

A estratégia de implementação dá a impressão de que o INGC vai executar o plano por conta própria, sem o envolvimento de outros ministérios. Para uma instituição com um mandato claro para a **coordenação** no lugar de execução de actividades, a falta de atribuição de responsabilidades e papéis claramente descritos e enfocados para os ministérios adicionais é uma grande fraqueza do plano em geral.

O Plano Quinquenal do Governo (PQG)

³ Os indicadores deviam ser: específicos, mensuráveis, alcançáveis, realísticos e calendarizados (em Inglês, Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Timebound – “SMART”).

Apenas três ministérios estão incluídos nas áreas de acção para calamidades no PQG 2005 - 2009. Esta é uma indicação de que a base estratégica para a operacionalização de uma abordagem multi-sectorial para a redução do risco de desastres não é ainda uma parte da visão estratégica do governo.

Em relação à gestão de desastres não há indicação prevista na estratégia do PQG de como os três objectivos estratégicos estão relacionados (ou são conceptualmente ligados) às oito actividades gerais propostas para o INGC. Esta constitui uma fraqueza na estratégia em termos da coerência do quadro estratégico global.

O PQG 2005-2009 concentra-se na **redução do impacto das calamidades, ao invés da redução de desastres em si.**

O Enquadramento Institucional

INGC actualmente carece da autoridade institucional para efectivamente envolver os outros sectores no desenvolvimento de redução do risco de desastres e planificação de prevenção.

O Conselho Coordenador de Gestão de Calamidades (CCGC) parece ser orientado na prática, num grau significativamente maior, para a área de resposta de emergência e, com excepção do programa de reassentamento, menos centrado na integração global de redução do risco de desastres e actividades de prevenção em todos vários ministérios. Há uma série de factores que limitam a eficácia do CCGC no que concerne a liderança na área de planificação integrada de redução do risco de desastres em todos os ministérios.

O Conselho Técnico de Gestão de Calamidades (CTGC) não é suficientemente aproveitado como base para a participação efectiva dos respectivos ministérios na planificação da redução do risco de desastres e actividades de prevenção de uma forma multi-sectorial. Ele fez uma contribuição significativa para a melhoria das capacidades de resposta de emergência INGC.

As funções do CTGC no que refere-se à monitoria do PDPMCEN estão complicadas pela falta de uma estrutura bem organizada e lógica para o efeito. Assim, o INGC e o governo em geral correm grandes riscos de não poder demonstrar claramente quais das metas e objectivos do PDPMCEN foram cumpridos e os que não foram cumpridos no fim da sua vigência.

Ao Nível Central

A estrutura institucional a nível central é significativamente mais temática na orientação do que a estrutura anterior.

Apesar desta organização temática, cada uma das estruturas fundamentais a nível central é obrigada a lidar com uma multiplicidade de actividades e áreas de intervenção, que, dada a capacidade técnica actual, diminui as respectivas capacidades de concentrar-se em um conjunto de áreas específicas de intervenção. Isto implica que a descentralização de algumas dessas funções aos níveis regionais e provinciais poderá ser uma maneira de diminuir o cargo das funções nos níveis central, no futuro. O desafio parece ser o estabelecimento da extensão de responsabilidades e funções a esses níveis.

A estrutura de nível central reflecte um compromisso com os objectivos delineados no PDPMCEN em relação ao desenvolvimento das zonas áridas e semi-áridas do país.

O gabinete de coordenação tem demasiadas funções importantes (aos níveis de estratégia e planificação) para implementar eficazmente qualquer uma deles.

Ao Nível Provincial e Regional

Embora o desenvolvimento das direcções regionais é um passo estratégico importante no processo de descentralização de funções de coordenação em áreas-chave do país, a relativa falta de recursos operacionais e capacidades técnicas inibe as delegações regionais a implementar eficazmente o seu mandato.

As Delegações Provinciais também estão sujeitas a uma multiplicidade de tarefas operacionais que exigirá um aumento tanto de pessoal técnico e de recursos operacionais para implementá-las eficazmente.

A organização estrutural das delegações provinciais actualmente não reflecte as mudanças nas estruturas a nível central. A reestruturação das delegações provinciais para alinhá-las mais com as estruturas orgânicas centrais deve ser aprofundada com base nas actividades neste âmbito já elaboradas e executadas.

Existe a percepção, seja tecnicamente certa ou não, entre o pessoal das delegações provinciais do INGC que as delegações provinciais estão sujeitas a uma tutela dupla – INGC central e os governadores provinciais.

O aproveitamento efectivo do Conselho Técnico Provincial de Gestão de Calamidades (CTPGC) varia de província para província. Parece que há uma forte correlação entre a ocorrência consistente de situações de emergência numa determinada província e o funcionamento consistente do CTGC na mesma província.

Há uma percepção geral entre os governos provinciais que os CTPGC destinam-se exclusivamente a fins de coordenação da resposta de emergência e não para a integração de actividades de redução de riscos ou de prevenção no âmbito da planificação provincial.

Ao Nível Distrital

Sem os mecanismos e ferramentas necessárias para integrar efectivamente as actividades de prevenção e redução de riscos orientada a planificação governamental, as estruturas ao nível distrital só vão conseguir cumprir uma parte dos seus mandatos - resposta às calamidades.

No contexto do trabalho de campo em alguns dos distritos visitados, ficou evidente que os distritos estão a fazer esforços para recolher a informação relevante aos impactos de fenómeno natural extremo bem como um inventário de recursos que poderiam ser mobilizados no caso de uma emergência que necessite uma atenção e prontidão pré-evento e avaliação dos impactos após evento.

Uma quantidade significativa de recursos foi empenhada no desenvolvimento do Comité Local de Gestão de Risco de Calamidades (CLGRC) a nível distrital em todo o país. A partir da informação recolhida ao longo da auditoria de desempenho, há duas questões principais de frente para o CLGRCs. Primeiro, será que os numerosos CLGRCs receberão apoio suficiente dos funcionários de nível distrital e, mais geralmente, a partir do INGC, a fim de continuar a executar activamente os seus respectivos papéis no futuro? Segundo, será a realização do objectivo de longo prazo do governo ter 3 CLGRCs em cada distrito sustentável em termos técnicos e financeiros?

INGC e Recursos Humanos

A qualidade dos recursos humanos disponíveis para o INGC é actualmente insuficiente para satisfazer abordagens cada vez mais técnicas que estão sendo necessárias aplicar aos vários níveis de Administração Estatal. O aumento da eficiência e eficácia de gestão do risco de desastres e resposta de emergência está dependente de um maior investimento na capacidade de

recursos humanos dentro do INGC e nos governos provinciais e distritais nesta matéria. Isto deverá ser acompanhado de melhorias no quadro de gestão de recursos humanos existentes.

A falta de uma estratégia global para o desenvolvimento do INGC como instituição tem um impacto negativo na capacidade da DARH de estabelecer objectivos de planificação a médio e longo prazos para atender às suas necessidades. O INGC actualmente realiza a sua planificação de recursos humanos numa base anual.

O INGC enfrenta uma série de desafios na área de recursos humanos que apresentam limitações na sua capacidade de efectivamente implementar o processo de reforma institucional e funcional.

A gestão de Recursos Humanos carece de um nível de organização maior em relação à colecta, processamento e armazenamento de informações básicas relacionadas com os funcionários do INGC.

A nível provincial, a estrutura actual e os recursos humanos não reflectem as mudanças estruturais e as novas funções globais iniciadas durante o período 2005-2009. Os Quadro Tipos estão desactualizados e a estrutura orgânica não reflecte uma abordagem temática para a organização de operações do INGC ao nível provincial.

O facto de o pessoal adicional ser contratado no contexto da execução de planos de contingência é um indicador geral de que o pessoal do INGC não é suficiente para atender às demandas de situações de emergência complexas sem reforços obtidos através de contratação de pessoal adicional;

A maioria do pessoal do INGC são funcionários de longa data com início de serviço no período pré-INGC ou funcionários com início de serviço há menos de três anos. Assim, o INGC enfrenta uma situação em que tem de decidir entre investir em trabalhadores que dentro de alguns anos vão estar a pensar em reformar-se ou investir em funcionários relativamente inexperientes.

O perfil actual de recursos humanos em termos das habilidades e educação do pessoal do INGC, em particular a nível provincial, é insuficiente para atender com eficácia as demandas actuais e futuras da organização.

Planificação e as Calamidades

Geralmente a planificação durante o período tem seguido os parâmetros esboçados no PDPMCN.

Aspectos da abordagem global da planificação estatal complicam o desenvolvimento de um plano impulsionado pelo nível local.

Um aumento no diálogo entre o INGC, os ministérios em geral e os Ministérios da Planificação Desenvolvimento e das Finanças em particular é considerado pela equipa de auditoria uma componente essencial para garantir o aumento da presença de actividades para a planificação a nível distrital no futuro.

No INGC não foi identificada uma unidade orgânica específica vocacionada para a Planificação deste sector público do Estado.

O INGC tem estabelecido uma base multisectorial para a preparação e execução dos Planos Anuais de Contingência (PAC) anuais. A mesma base não existe para a planificação integrada de actividades de redução de risco e prevenção de desastres de forma multisectorial.

As entrevistas com as autoridades provinciais e distritais revelaram um cepticismo em relação à possibilidade de planear para a prevenção e redução de risco de desastres. A percepção mais comum é que as calamidades só podem ser respondidas e não podem ser impedidas pela acção pró-activa.

Planificação Operacional

Em termos formais e de acção a desenvolver a nível do Grupo de Acções Transversais, a liderança do INGC carece de ser fortalecida, pelas competências formais e funcionais de uma unidade orgânica, específica para a planificação, formalmente constituída. Ela deve conter todas as valências estruturais e técnicas que possibilitem por parte das contrapartes um reconhecimento capaz de liderança destes processos e procedimentos.

A planificação apresenta-se algo dispersa e assenta em diversos instrumentos produzidos ao nível do sector a partir do PQG e do Plano Económico e Social (PES). Não foi possível identificar um instrumento uniforme, harmonizado e consensual relativamente a tão importante actividade estratégica para um sector que é a planificação e que tem como função a coordenação do sector de calamidades.

A equipa de auditores que efectuou este trabalho, reconhece a necessidade de se autonomizarem alguns dos aspectos da planificação, desenvolvendo-se os mecanismos necessários para um processo de planificação específico a cada província, a cada área de intervenção. Contudo esta planificação deve ter como base um instrumento único de uniformização e harmonização destas actividades.

O Plano Director, instrumento de gestão do INGC, preparado para vigorar durante um período de 10 anos, tende a desempenhar um papel que pretende ser, ao mesmo tempo, instrumento de orientação para que se planifiquem as acções a desenvolver aos diversos níveis. Consta-se, contudo, que na maior parte dos casos este documento não é tido em consideração e cada um dos intervenientes no processo de prevenção e mitigação de calamidades define as acções a desenvolver e as respectivas prioridades, sem ter em consideração o alcance comum das estratégias a desenvolver a nível nacional.

Existem ainda divergências profundas entre o que se propõe em termos de elaboração do Cenário Fiscal de Médio Prazo e depois o que acaba por ser aprovado, notando-se a falta de uma discussão mais profunda e análise sobre as prioridades dentro do próprio INGC. Isto é particularmente notório na preparação e fundamentação dos planos de acção do INGC e posterior planificação integrada nacional, e depois entre este e o Ministério da Planificação e Desenvolvimento/Ministério das Finanças para uma resposta mais cabal ao nível das necessidades primárias e intervenções a efectuar.

A ligação entre os Planos e Relatórios Financeiros e de Actividades com os Orçamentos aprovados para o sector é fraca e carece de melhorias técnicas, mas fundamentalmente estruturais relativamente aos instrumentos, mecanismos e indicadores que os suportam.

Os processos de inclusão dos planos de actividades das Delegações Provinciais apresentam lacunas que carecem de ser eliminadas, uma vez que a planificação financeira deve ser processada de baixo para cima, dos executores para os planificadores e não ao contrário.

Não é dada qualquer satisfação às Delegações Provinciais sobre o facto de terem estado sujeitas a cortes orçamentais, podendo tais circunstâncias alterar a priorização de actividades e de acções a desenvolver por estas, com consequências imprevisíveis.

As Delegações Provinciais e Direcções Regionais apresentam grandes fraquezas em termos da sua logística, não estando preparadas para só por si poderem dar início a um processo de intervenção imediata, registando-se grandes falhas ao nível de reparação e manutenção dos meios de intervenção, sejam eles de infra-estruturas ou sejam de meios de transporte.

Área de Gestão Financeira e Infra-estruturas

O INGC carece de uma intervenção de fundo relativamente ao seu processo de colecta de receitas, uma vez que pelo que foi dado a conhecer à equipa de auditoria, a gestão das receitas actualmente a serem cobradas não se encontram legalmente sustentadas, estando por isso criadas todas as condições para uma gestão menos transparente.

Os instrumentos de planificação existentes no INGC apresentam grandes lacunas relativamente ao desenvolvimento de indicadores de execução e de resultado.

Não foi possível, de forma linear e directa, avaliar a ligação entre os relatórios financeiros e de actividades e a possibilidade de se identificarem desvios face ao plano ou programa delineado para o sector, exactamente pela falta de adequação dos diversos instrumentos (Planos, Actividades e Orçamentos) a um processo que permita fazer a avaliação de um processo de gestão por resultados.

O Fundo de Contingência apresenta-se como um processo de grande morosidade e por vezes de difícil acesso, dificultando as acções que se tornam necessárias desencadear em situações de crise ou da sua prevenção.

Avaliação dos sistemas de gestão financeira e contabilística

Para o período em análise, o INGC não integrava ainda o sistema de gestão orçamental e financeira, proporcionado pelo Sistema Tributário da Administração Financeira do Estado (e-SISTAFE).

Os livros de contabilidade pública para a execução orçamental da despesa estavam devidamente escriturados e em dia.

Não foram identificados livros de contabilidade obrigatórios para o registo e tratamento das receitas.

De uma maneira geral os processos e procedimentos de prestação de contas apresentavam-se em conformidade com a tramitação legal em vigor.

Registaram-se atrasos na reposição de fundos devido à falta de documentos justificativos adequados e a deficiente preparação dos processos de prestação de contas.

Torna-se necessário o reforço de quadros técnicos com as qualificações e o perfil adequado à área financeira.

Durante o período em análise, o sector apenas recebeu fundos em regime de adiantamento, uma vez que ainda não estava integrado no e-SISTAFE, e desses adiantamentos prestou as devidas contas.

Verificam-se alguns atrasos pontuais motivados sobretudo pela necessidade de se reconstituírem processos de prestação de contas que careciam de justificativos e informação legalmente sustentada.

Os registos contabilísticos e financeiros são executados manualmente ou na base de aplicativos informáticos, sujeitos a diversos tipos de erros ou de falhas técnicas e de procedimento, apresentando-se dentro da normalidade a correspondência entre os saldos bancários, os pagamentos bancários e a execução orçamental.

No sector, sobretudo ao nível das Delegações Provinciais visitadas, não está a ser salvaguardado o princípio da segregação de funções.

Junto do INGC não foi possível confirmar, com base documental da relação entre as compras e actividades previstas nos planos e orçamentos da instituição e a ligação entre estes.

Nas Delegações Provinciais concluiu-se haver alguma relação entre as compras e actividades previstas nos planos e orçamentos da instituição e a ligação entre estes, uma vez que as aquisições são efectuadas de acordo com a planificação e os orçamentos aprovados.

O sector dispunha, para o período em avaliação, de comissão de compras. A Unidade Gestora e Executora das Aquisições (UGEA) apenas foi constituída em 2009.

As aquisições públicas efectuadas foram executadas, na sua grande maioria, na base das cotações, sem observância do Decreto nº 54/2005, de 13 de Dezembro.

Foram identificadas situações de adjudicação que não observaram nem uma nem outra forma de acção, apenas alegando-se a necessidade do estímulo da economia e criação de empregos nas zonas de emergência, mas sem salvaguarda de todos os pressupostos que garantissem a idoneidade e credibilidade do prestador de serviços e a exequibilidade e a eficácia do projecto. Estes tipos de adjudicação verificaram-se perniciosos e elevaram, em alguns casos, consideravelmente os custos de execução.

Para o período em análise verificou-se a quase inexistência de fiscalização e verificação por parte do sector do acompanhamento do grau de cumprimento dos contratos.

Análise do sistema de financiamento e colecta e gestão de receitas

A planificação financeira e orçamental do INGC apresenta grandes fraquezas. O sector não dispõe de uma unidade orgânica específica para a área de Planificação.

O financiamento originado a partir do Orçamento Geral do Estado (OGE) e direccionado para as despesas de funcionamento directas e ligadas ao funcionamento do sector, caso das Despesas com o Pessoal, Despesas com Bens e Serviços e Despesas de Capital, não apresentam problemas de maior, nem tampouco verificam-se grandes problemas ao nível dos desembolsos, se bem que tem sido considerado de escasso.

Relativamente às Despesas de Investimento e aos Fundos de Contingência foram identificados alguns problemas. Problemas que advêm fundamentalmente do facto de estas despesas estarem relacionadas com a acção directa do INGC na prevenção, intervenção e mitigação das calamidades, onde subsistem muitas dúvidas estruturais provocadas pela transversalidade do processo e pela necessidade de definirem-se claramente quem faz o quê neste processo e de capacitar-se institucionalmente o INGC e dar-lhe um maior pendor ao nível da coordenação de todo o sector de calamidades. Isto requer que o INGC seja dotado de instrumentos e mecanismos de intervenção que permitam a mobilização, acompanhamento e gestão de meios humanos, técnicos e financeiros, ao nível de todos os integrantes principais do sector de calamidades.

Os desembolsos das Despesas de Investimento do INGC apresentam constrangimentos de diversa ordem, considerando a forma como as mesmas são inscritas nos orçamentos uma vez que não observam, na sua plenitude, a própria essência deste capítulo de despesas dentro de um orçamento.

Os desembolsos dos Fundos de Contingência apresentam deficiências quer ao nível da sua disponibilização quer quanto aos canais de informação aos diversos níveis, tornando muito moroso o processo de canalização e de utilização desses fundos.

A forma como o sector encontra-se estruturado, a sua capacidade de resposta encontra-se bastante limitada, e apresenta grandes fraquezas. Isto deve-se a forma como é planificado o financiamento ao sector quer ainda quanto à forma como é elaborada a sua planificação estratégica, tendo reflexos naturais e visíveis nos desembolsos e canalização de fundos e por tabela no seu desempenho.

Ao sector não está reconhecida a existência de receitas próprias ou consignadas, contudo o sector tem vindo a receber verbas originadas de fundos resultantes da alienação de bens do ex Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais (DPCCN) e de donativos, da venda de combustível e do arrendamento dos bens imóveis do Estado sob sua gestão.

Estas receitas não se encontram orçamentadas e também não observam os procedimentos legais inerentes aos processos e procedimentos de gestão previstos pela lei para as receitas públicas, estando por isso sujeitas a aplicações menos próprias ou inadequadas.

O sector carece de ver reforçada a sua acção de coordenação transversal, de forma a poder dispor de instrumentos e mecanismos que possibilitem uma execução mais célere dos fundos atribuídos ao processo de intervenção em situação de ocorrência de calamidades.

A capacidade da instituição para cumprir com as actividades planificadas em relação aos recursos financeiros apresenta-se algo debilitada, mas não é o único obstáculo à realização das actividades do INGC e das Delegações Provinciais e Direcções Regionais. Existem debilidades e fraquezas a nível da estrutura orgânica do sector, pois este não dispõe de uma unidade orgânica de Planificação Estratégica e Financeira específica; as suas competências de coordenação do sector de calamidades relativamente às necessidades de desembolso dos fundos do plano de contingência estão muito diluídas; os recursos humanos, técnicos e de logística são escassos.

Avaliação da Gestão do Património

A capacidade de gestão do património por parte do sector é bastante fraca por que os meios financeiros colocados à sua disposição para esse fim também são bastante escassos.

Foram identificados alguns casos em que os processos de prestação de contas não observaram na plenitude todas as exigências legais determinadas, designadamente quanto à forma de processamento e efectivação das despesas (falta de propostas fundamentadas para realização das mesmas), à existência de justificativos fiscalmente válidos (facturas; vendas a dinheiro, recibos).

Foram identificadas algumas fraquezas no controlo do consumo de combustíveis.

Enquanto entidade coordenadora do sector de calamidades o INGC carece de investimentos de fundo que possibilitem uma melhor e mais eficaz acção no apoio e intervenção em situação de prevenção, emergência e mitigação em situação de calamidade. A avaliar a situação pela transversalidade de acções e processos de intervenção, torna-se necessário que o INGC estruture-se de forma a dispor de uma unidade forte de planificação estratégica, financeira e

orçamental, de forma a desenvolver com eficiência e eficácia as suas funções de coordenação do sector de calamidades.

O INGC não encontra-se devidamente capacitado para cumprir com os planos que envolvam intervenções de acção transversal.

Ao nível do INGC não foram identificados planos que permitissem verificar a preocupação com a manutenção de infra-estruturas de apoio.

Resposta a Calamidades

A resposta de emergência tem beneficiado de ajustes significativos no quadro institucional e operacional em que a resposta de emergência é executada. O quadro operacional e o papel do Centro Nacional Operativo de Emergência (CENOE) foram um ponto central para a participação de vários ministérios e coordenação de seus respectivos esforços de resposta de emergência. No entanto, o esforço de investimento adicional é necessário nas áreas de comunicação de emergência e de ferramentas de avaliação de risco de desastres e tecnologia.

O quadro institucional concebido para situações de resposta de emergência ilustra um amplo envolvimento multi-sectorial aos vários níveis de administração. Este compromisso com a participação multi-sectorial na resposta de emergência também reflecte-se na planificação anual de contingência coordenado pelo INGC.

As estruturas e instituições criadas a nível regional, provincial e distrital (e.g. COEs, Direcções Regionais, CTDGC, etc.) estão a aumentar a capacidade para uma coordenação mais descentralizada de resposta, permitindo tempos de reacção mais rápidos a situações de emergência.

O aviso prévio beneficiou-se de uma série de melhorias tanto a nível nacional em termos de capacidade de monitoria de fenómenos climáticos das autoridades nacionais competentes e à divulgação de informações sobre potenciais ameaças. Esta melhoria estendeu-se a contextos específicos de bacias hidrográficas que têm sido áreas tradicionalmente problemáticas em termos de mitigação e resposta às emergências.

Há quatro áreas-chave onde os investimentos adicionais são necessários para aumentar ainda mais a resposta governamental e capacidade de coordenação: (i) “Hardware” de Comunicações de Emergência; (ii) “Hardware e software” de mapeamento de risco (iii) Transporte de emergência aquático para fins de evacuação e/ou resgate; e (iv) Investimento na formação em habilidades relacionadas com a busca e socorro.

Áreas Operacionais

A implementação do mandato do INGC implica o seu funcionamento em ambos os “eixos lógicos” do seu mandato: o vertical (ou seja: coordenação desde o nível central para o nível distrital) e o horizontal (trabalho de coordenação com outros ministérios/instituições do governo a nível central). **No período entre 2005 - 2009 INGC tem-se centrado mais na componente vertical do seu mandato e menos em garantir o envolvimento dos seus homólogos horizontais na execução global do PDPMCN.**

Os recursos operacionais existentes são insuficientes e/ou tão altamente degradados que não permitem a efectiva execução do mandato INGC. Os níveis actuais de alocação de recursos para a gestão de riscos de desastres são insuficientes para atender à real necessidade para a execução de abordagens eficazes, eficientes e económicas para a redução do risco de desastres e resposta de emergência a curto, médio ou longo prazo.

Enquanto entidade coordenadora do sector de calamidades, o INGC carece de investimentos de fundo que possibilitem uma melhor e mais eficaz acção no apoio e intervenção em situação de prevenção, emergência e mitigação em situação de calamidade. Estes meios referem, designadamente a meios técnicos e logísticos de suporte, como meios de transporte, armazéns devidamente preparados e estruturados para o apoio quer de prevenção, quer de emergência, quer ainda de mitigação.

O desenvolvimento da formação abrangente em Gestão de Risco de Calamidades (GRC) representa um resultado importante para o INGC, durante o período. Formação contínua é de extrema importância na forma como o INGC e o governo avança na gestão de risco de desastres.

Recomendações Gerais⁴

Enquanto o INGC tem sido activo em múltiplas áreas de seu contexto operacional ao longo do período entre 2005-2009, há necessidade actual de ***concentrar-se em alterações nos elementos-chave do contexto operacional que lhe permitam melhor cumprir o seu mandato global de coordenação da gestão do risco de desastres e prevenção.***

Os respectivos enquadramentos – político, estratégico e legal – devem ser reforçados a fim de promover uma maior ênfase à participação alargada de agências do governo na redução do risco de desastres, bem como a necessidade de proporcionar mais definição e coerência ao enquadramento estratégico e institucional global.

O INGC precisa de trazer a si melhorias chave em relação aos processos de planificação e o apoio institucional fornecido para essas funções. O desenvolvimento de uma unidade de planificação dedicada no INGC, bem como o desenvolvimento de mecanismos e ferramentas adequadas ajudaria o INGC a enfrentar melhor os desafios de planificação global que tem actualmente.

Integração de Gestão de Riscos de Desastres

Dado o impacto global dos efeitos de desastres no desenvolvimento socioeconómico no curto, médio e longo prazos, uma meta global do Governo de Moçambique deve ser a integração de abordagens de planificação e execução que são sensíveis aos riscos de desastres. Este objectivo implica a integração das abordagens de gestão de risco de desastres e de prevenção no quadro geral de planificação governamental. Uma estratégia deve ser desenvolvida para atingir este objectivo geral.

Áreas Operacionais e Recursos

As áreas globais de operação do INGC estão actualmente condicionadas por falta de recursos financeiros, materiais, humanos e técnicos. Deve-se considerar como um objectivo a longo prazo o de racionalizar as funções globais do INGC particularmente em relação à resposta a emergências. A médio prazo, enfrentar as debilidades chave no âmbito de resposta actual, mobilizando maiores níveis de recursos para as actuais responsabilidades operacionais e simplificando as tarefas administrativas e de gestão relacionadas com o desembolso financeiro, tanto na área de resposta a emergência e como na de gestão de risco, devem ser prioridades-chave para INGC e o governo.

Gestão Financeira e Administração

⁴As recomendações estão apresentadas em maior detalhe no Capítulo 9.

A eficiência e eficácia da gestão financeira e de funções de administração dentro do INGC precisam ser fortalecidos. O desenvolvimento de ferramentas de gestão financeira que permitam a análise desagregada da execução de investimento e operacional deve ser dada alta prioridade. A formação adicional dos gestores financeiros e de pessoal administração é considerada uma componente de suma importância para a melhoria do desempenho global nesta área crucial. Outras áreas que merecem atenção referem-se à clarificação da situação patrimonial do INGC actual e assegurar que estes estejam sendo aproveitados da melhor forma para a geração de receita para o INGC e que medidas adequadas para assegurar a gestão eficaz destas receitas sejam tomadas.

Recursos Humanos

A questão da qualidade actual dos recursos humanos no INGC representa um dos principais desafios institucionais para a implementação efectiva do seu mandato no presente e no futuro. O INGC deve trabalhar para desenvolver uma abordagem mais rigorosa à gestão de recursos humanos. A inclusão da avaliação regular e formalizada de desempenho, o levantamento de necessidades de formação e avaliação do desenvolvimento global das carreiras dentro da instituição são aspectos importantes que asseguram a gestão adequada e justa de recursos humanos. Além disso, o INGC deverá desenvolver uma estratégia para o desenvolvimento interno do seu pessoal através da formação que permitam a identificação e aproveitamento de oportunidades de formação que são apropriadas para as funções específicas dos funcionários. Finalmente, o INGC precisa identificar factores não remunerativos/profissionais que irão promover a retenção dos funcionários mais qualificados e com bom desempenho.

Monitoria e Avaliação

A Monitoria e Avaliação devem desempenhar um papel muito maior no âmbito das operações do INGC do que actualmente acontece. Os indicadores de planificação anual e os mais amplos indicadores estratégicos precisam de ser formulados de uma forma que permitirá o INGC colectar informações sobre o progresso em relação às metas, os resultados alcançados e o impacto destes resultados dentro do contexto para o qual as actividades foram implementadas.

A reportagem sobre a planificação anual e estratégico deve ser padronizada e deve incluir todos os indicadores relevantes.

O sistema de monitoria e avaliação dentro do INGC requer uma revisão ampla. As ferramentas de monitoria e sistemas de avaliação a serem postos em prática precisam de ser sensíveis às questões de capacidade operacional e dos recursos humanos a nível provincial. Qualquer sistema de monitoria deve ser elaborado de forma a ser simples de implementar.

A revisão dos sistemas de monitoria deve ser realizada em conjunto com a revisão do PDPMCEN de modo a garantir a coerência entre os mecanismos e ferramentas de monitoria desenvolvidas e a estrutura geral dos indicadores revistos do PDPMCEN.

Descentralização

A capacidade do governo e o INGC de efectivamente descentralizar a gestão do risco de desastres, prevenção e resposta é fundamental para garantir o progresso amplo na redução dos impactos negativos causados por fenómenos naturais em Moçambique. Uma estratégia clara de como as várias funções de gestão no sector de desastres relacionados serão descentralizadas e como as instituições, nos diversos níveis de administração estatal, vão trabalhar juntos para assegurar a redução efectiva de risco de desastres, a adopção de medidas adequadas de



prevenção de desastres no futuro e a resposta local cada vez mais eficaz a situações de emergência deve ser uma prioridade fundamental para o governo nesta área.

1 Introdução

Este documento é resultado de uma auditoria de desempenho feita ao "sector"⁵ de Gestão das Calamidades durante o último trimestre de 2010. A auditoria foi conduzida pela KPMG, empresa de Consultoria baseada em Maputo, em colaboração com a Inspecção Geral de Finanças (IGF). O documento fornece análises, conclusões e recomendações sobre o desempenho global do "sector" durante o período de 2005 a 2009.

A Auditoria de Desempenho (AdD) é um requisito anual previsto no Memorando de Entendimento celebrado entre o Governo da República de Moçambique e o Grupo de 19 Parceiros Internacionais que prestam apoio programático (G19).

A orientação geral para a sua execução baseia-se nos Termos de Referência (TdRs) elaborados pela IGF. O trabalho de campo foi realizado entre os meses de Outubro e Dezembro de 2010, em quatro províncias (Nampula, Sofala, Inhambane e Gaza) e dois distritos de cada uma das províncias visitadas. O trabalho de campo apoiou-se numa revisão exaustiva da literatura pertinente, entrevistas aos técnicos das áreas visadas a todos os níveis do INGC (Central, Provincial e Distrital) bem como nas contribuições da comunidade de parceiros internacionais através de um inquérito feito electronicamente.⁶

1.1 O que é Auditoria de Desempenho?

A auditoria de desempenho é uma análise independente da eficiência e eficácia de acções levadas a cabo pelo Governo, programas, ou organizações, a economia e tem como objectivo promover melhorias na implementação de actividades.

Auditoria de Desempenho (AdD) difere de uma avaliação simples e de uma auditoria financeira no sentido de que o seu objectivo é reunir informações sobre o meio pelo qual uma instituição de um determinado sector público está a gerir (ou não gerir) uma determinada área de intervenção ou conjunto de intervenções. A Auditoria de Desempenho olha aos recursos utilizados por uma determinada instituição e avalia a economia com a qual esses recursos foram adquiridos; até que ponto os mesmos têm sido utilizados de forma eficiente e eficaz, e as informações fornecidas à(s) autoridade(s) competente(s) sobre esses processos.

Essencialmente, uma auditoria de desempenho analisa três áreas amplas como se segue:

- A **economia** das actividades administrativas, de acordo com os princípios e boas práticas administrativas e as políticas de gestão;
- A **eficiência** da utilização dos recursos humanos, financeiros e outros, a medição de desempenho e mecanismos de acompanhamento; e
- A **eficácia** do desempenho vis-à-vis os objectivos declarados da instituição e os impactos do desempenho *versus* os impactos pretendidos.

⁵ A Gestão de Calamidades é geralmente considerada ser um assunto transversal e portanto da responsabilidade de vários Ministérios no país sob a coordenação do INGC. Para os propósitos desta avaliação o "sector" de calamidades é considerado o INGC e os três ministérios mais relevantes para as linhas estratégicas gerais definidas nos TdRs. Estes Ministérios são das Obras Públicas, da Agricultura e do Ambiente.

⁶ A metodologia utilizada para esta pesquisa/inquérito electrónico é apresentado em Capitulo 7.

1.2 Objectivos da Auditoria de Desempenho (AdD)

1.2.1 Objectivos Gerais da AdD

O objectivo geral da presente AdD é o de avaliar as medidas institucionalizadas no Sector das Calamidades, ou a sua ausência, assegurando que todos os recursos tenham sido adquiridos de forma *económica* e que têm sido usados de forma *eficiente e eficaz*, bem como examinar o *impacto* das acções implementadas, e desse modo, contribuir para a melhoria do desempenho do respectivo sector.

Nesse sentido, foram usados os seguintes critérios de avaliação:

- A economia que tem a ver com a aquisição de recursos de qualidade certa, na quantidade certa, no lugar e tempo certo, e ao preço mais baixo possível;
- A eficiência que tem a ver com o facto de atingir-se a relação óptima entre o resultado final do bem ou serviço e os recursos empregues para a sua obtenção; e
- A eficácia que tem a ver com o alcance dos objectivos do programa, das metas e outros indicadores.

Em termos gerais pretende-se fornecer uma ferramenta ao sector com vista a:

- Contribuir para o fortalecimento do Sector Público, especificamente do Sector das Calamidades;
- Criar rotinas que permitam a realização de avaliações regulares do desempenho a nível dos programas do Sector das Calamidades; e
- Fornecer informações necessárias aos responsáveis pela tomada de decisões no estabelecimento de futuras prioridades e acções.

1.2.2 Principais Linhas Estratégicas Consideradas

As linhas estratégicas consideradas na avaliação são as seguintes:

- a) Desbalanceamento Hídrico:
 - i. Reserva de Água para a Mitigação da Seca;
 - ii. Controlo e Prevenção de Inundações; e
 - iii. Reflorestamento.
- b) Desbalanceamento Alimentar e Nutricional:
 - i. Reservas Alimentares e de Sementes;
 - ii. Investigação e Extensão de variedades de culturas tolerantes à seca;

- iii. Domesticação de culturas não convencionais; e
- iv. Actividades económicas não agrárias.
- c) Gestão de Emergência e Meios Relacionados:
 - i. Prontidão (Sistemas de Aviso Prévio, de Gestão de Informação e de Comunicação); e
 - ii. Busca e Socorro.

1.2.3 Objectivos Específicos

Os objectivos específicos da presente Auditoria de Desempenho foram os seguintes:

- Apresentação dos factores contextuais na gestão de calamidades durante o período em análise e a contribuição destes ao desempenho do INGC na execução das suas actividades. Isto inclui igualmente, o alcance (ou não) dos objectivos delineados nos instrumentos estratégicos/orientadores do Governo nessa área;
- Uma análise do enquadramento estratégico, legal e institucional actual considerando a concepção lógica dos instrumentos estratégicos de Prevenção e Mitigação das Calamidades e a identificação de factores que promovem ou inibem o alcance eficiente, eficaz e económica dos objectivos traçados;
- Análise dos processos, mecanismos e ferramentas de planificação estratégico e de implementação, incluindo do controlo estratégico, no sector com enfoque na consistência entre o enquadramento estratégico e as actividades realizadas de forma a alcançar os objectivos e metas do sector;
- Identificação dos processos, mecanismos e ferramentas utilizados para a monitoria e avaliação do progresso nas respectivas áreas estratégicas e implementação baseada em indicadores de resultados e de desempenho;
- A extensão do cumprimento das metas previstas pelo sector ou legislação pertinente e a consistência entre as acções desenvolvidas e os objectivos estabelecidos;
- Análise do sistema de financiamento (Orçamento do Estado, Fundos externos e Receitas próprias) bem como os processos de “procurement”;
- O cumprimento de dispositivos legais aplicáveis à sua natureza, das práticas recomendadas na aquisição de bens e serviços, a gestão financeira e de recursos humanos;
- Avaliação da adequação e fiabilidade da informação financeira;
- Avaliação da coordenação, comunicação, informação e transparência entre os vários intervenientes do Sector de Calamidades; e
- Identificação dos factores inibidores do seu desempenho e recomendações para ultrapassar os mesmos;

1.3 A Metodologia Usada na Auditoria de Desempenho

A metodologia utilizada na execução da auditoria de desempenho foi baseada em três principais elementos:

1.3.1 A Recolha de Informação e Entrevistas com Informantes Chave (Agosto 2010 a Março 2011)

A recolha de informação por parte da equipe de auditoria foi realizada durante todo o curso da auditoria de desempenho, antes, durante e depois do trabalho de campo. Informações foram recolhidas através das seguintes fontes:

- Documentação nacional, regional e internacional disponível na internet,
- Documentação reunida em estudos anteriores do sector de desastres por membros da equipe;
- A documentação fornecida pelo INGC aos níveis central, regional, provincial e distrital;

1.3.2 Trabalho de Campo – 18 de Outubro á 10 de Dezembro, 2010

O trabalho de campo foi realizado em duas etapas. A primeira etapa, cobrindo as províncias de Nampula e Sofala foi realizada no período que vai da última metade de Outubro até a primeira semana de Novembro. A segunda etapa foi realizada entre 15 de Novembro e 08 de Dezembro, após intervalo de uma semana em Maputo para a consolidação dos resultados da Nampula e Sofala.

As províncias e distritos visitados são apresentados na tabela a seguir:

Tabela 1-1: Províncias e Distritos Visitados

Província	Distritos
Nampula	Angoche, Nacala Porto, Nacala-a-Velha
Sofala	Caia, Marromeu
Inhambane	Vilankulo, Mabote
Gaza	Massengena, Chicualacuala

Entidades Auscultadas no Trabalho de Campo

- **Entidades Governamentais**

O pessoal do INGC central foi entrevistado ao nível de liderança, direcções e departamentos. Durante o curso das visitas de trabalho de campo feitas as delegações do INGC e, onde presentes, as delegações regionais. Além disso, a equipa entrevistou representantes dos governos distritais. Estes incluíram secretários permanentes, administradores e representantes dos Serviços Distritais de Actividades Económicas (SDEA) e Serviços Distritais de Planificação e Infra-estruturas (SDPI), sempre que disponíveis.

- **Organizações Comunitárias**

A equipa entrevistou os Comités Locais de Gestão de Risco de Calamidades (CLGRC) em cada um dos distritos visitados. A equipa pretendia visitar um mínimo de dois CLGRCs em cada distrito.

1.3.3 Uma Abordagem Semi-Estruturada em Vez de Questionário Formal

Dada a amplitude da diversidade técnica, geográfica e administrativa entre as áreas a serem analisadas e avaliadas no contexto da AD, a posterior do pré-teste, decisão foi tomada para manter as linhas de pesquisa baseada em uma abordagem semi-estruturada e flexível, em vez de um questionário formal aplicado sobre as diferenças geográficas e técnicas

Principais decisões metodológicas tomadas

Dado o facto de que a gestão de desastres é uma área transversal de intervenção, com intervenções realizadas por diversos sectores dentro do governo, algumas decisões importantes em torno de abordagem metodológica tiveram que ser tomadas a fim de executar a auditoria de desempenho da forma mais eficaz e eficiente, dado o tempo e os recursos financeiros e humanos disponíveis.

- **O Âmbito da Auditoria de Desempenho** – o âmbito de aplicação da AD foi limitado às áreas que influenciaram directamente sobre o conteúdo dos termos de referência para AD. Especificamente, as áreas de segurança alimentar, gestão da água e reflorestamento.
- **Pré-teste dos instrumentos** - uma decisão chave metodológica foi tomada em função da necessidade de garantir que a equipe entrou em trabalho de campo com um conjunto de instrumentos pré-testados e uma abordagem global para a recolha de informação que fez sentido para os objectivos da AD. O pré-teste foi realizado antes do início do trabalho de campo e é discutido em detalhe em uma secção separada abaixo.
- **Foco inicial do estudo no INGC e no Governo, depois Parceiros** - baseada em discussões iniciais com o pessoal da IGF, uma decisão metodológica foi tomada para se concentrar principalmente em instituições do governo, incluindo o INGC, e menos aos parceiros internacionais que apoiam os esforços e iniciativas de gestão de desastres em Moçambique.

Pesquisa Electrónica com Parceiros de INGC

A pesquisa electrónica foi realizada com aproximadamente 30 parceiros internacionais e organizações de sociedade civil. O enfoque da pesquisa foi as percepções dos parceiros sobre o desempenho do INGC durante o período em análise. Os respondentes foram pedidos a fazer uma espécie de ranking do INGC em áreas diversas numa escala de 1 a 5 com 1 a melhor pontuação possível

A metodologia utilizada na execução da Auditoria de Desempenho foi exaustivamente elaborada no Plano Especifico de Auditoria produzido em Outubro de 2010 portanto referência é feita a esse documento para o leitor que gostaria de saber mais detalhes sobre a metodologia utilizada neste processo. Naturalmente, alguns aspectos do plano específico mudaram durante a

execução da auditoria e detalhes sobre esses aspectos estão apresentados em **Anexo 3: Metodologia de Auditoria de Desempenho do INGC**.

1.4 Auditorias de Desempenho em Moçambique

Ao longo dos últimos anos, tem sido colocada uma ênfase crescente sobre a auditoria de desempenho como mecanismo de avaliação de sectores específicos em Moçambique. Isso é essencialmente o resultado de uma mudança de ênfase na forma em que o apoio é prestado ao Governo de Moçambique (GdM) por parte de um grupo significativo de parceiros internacionais de Moçambique. Este apoio tem evoluído de um apoio baseado em projectos específicos, com mecanismos de financiamento e prestação de contas individuais, para contribuições crescentes a modalidades “programáticas”⁷, e um uso cada vez mais dos sistemas financeiros do Governo.

Essas modalidades programáticas, e especialmente o uso de sistemas de gestão financeira do Governo e financiamento comum entre vários doadores, significa que já não é possível analisar directamente o impacto dos fundos de cada doador. Por essa razão, a realização de uma AdD por ano, é um dos compromissos do Memorando de Entendimento entre o Governo e os Parceiros de Apoio Programático.

No momento da auditoria, existiam dezanove parceiros, conhecidos colectivamente como o G19 ou Parceiros de Apoio Programático (PAPs), que disponibilizaram fundos na forma de Apoio Geral ao Orçamento, todos eram signatários do Memorando de Entendimento (MdE). Para além desses 19 parceiros, as Nações Unidas e os Estados Unidos de América são membros associados. A escolha do sector, e o cronograma de cada AdD são acordados anualmente de forma consensual entre o G19 e o Governo, em conformidade com o Memorando de Entendimento.

Desde 2002, seis auditorias de desempenho foram realizadas nos seguintes sectores: Farmacêutico (2002/2003), Estradas (2003/2005), Águas (2005/2006), Justiça (2007/2009), Agrário (2009/2010) e a aqui apresentada Calamidades (2010/2011).

Algumas das principais conclusões das auditorias de desempenho mais recentes (Águas, Justiça e Agrária) são apresentadas na Tabela 1.1 abaixo:

⁷ Modalidades programáticas financiam programas abrangentes (por exemplo de um sector, ou um programa multi-sectorial de redução de pobreza de um Governo no caso de Apoio Geral ao Orçamento) e tendem a “misturar” os fundos de vários doadores. Também tendem cada vez mais usar sistemas de gestão financeira do governo. Isto leva a que o “resultado” do uso dos fundos de cada doador seja menos visível.

Tabela 1-2: Auditorias de Desempenho anteriores e suas Constatções Chave

Sector Auditada	Ano de Finalização	Conclusões Chave	Recomendações Chave
Água	2006	- O financiamento da área de água não funciona eficientemente. - É também evidente que a informação orçamental sobre os fundos internos e externos e a execução destes fundos não têm uma fiabilidade suficiente.	Recomenda-se, que sejam escriturados nos livros todos os cheques, de modo a que a informação fique actualizada, e que as demonstrações financeiras apresentadas pelos Departamentos de Administração e Finanças (DAF's) que apresente uma informação fiável. As divergências encontradas deverão ser investigadas e regularizadas. Os valores aprovados deverão ser comparados com os que foram efectivamente gastos, de modo a que haja um efectivo controlo;
Justiça	2009	Concluiu-se que a ligação entre o plano e orçamento é fraca uma vez que o orçamento não se encontra preparado para uma avaliação na base de gestão por resultados, pois trata-se de um instrumento que funciona mais como um indicador da distribuição de recursos e de realização de despesas por linha orçamental	- Reforçar as procuradorias provinciais e distritais de quadros técnicos devidamente habilitados ao desenvolvimento dos processos e procedimentos de planificação. - Assegurar a melhoria em termos de análise dos relatórios financeiros possibilitando o encontro de soluções para o fim dos desvios de aplicações. - Estabelecer uma política adequada de contratação e alocação de recursos humanos ao sistema prisional, tendo como orientação o número de reclusos por estabelecimento prisional.
Agrária	2010	- Existe um Plano Director bem desenhado e estruturado, que define claramente os objectivos e resultados a alcançar, os recursos necessários para tal, e os indicadores de avaliação - Preparam-se Planos Anual de Actividades e	- Criação de um sistema de obtenção de informação fiável sobre a evolução da pobreza rural; - Integrar a planificação e acompanhamento em termos físicos e monetários; - Implementar o sistema de análise de resultados; - Redefinição clara do papel do Fundo de

		Orçamento (PAAO) mas que os fundos disponibilizados e executados representam apenas uma fracção muito pequena das necessidades identificadas. Esta situação sugere que todo o exercício de planificação tem uma utilidade bastante limitada	Desenvolvimento Agrícola (FDA) para evitar duplicação de acções ao nível do Ministério da Agricultura (MINAG), DPAs e SDAEs no fornecimento de insumos e produtos para o apoio à produção agrícola. • A elaboração pelo MINAG de matriz, ou seja um plano de acção para implementação das recomendações.

1.5 Gestão e Redução de Risco, e a Ciência de Risco de Calamidades ao Nível Mundial

A Gestão (GRC), Redução (RRC), e Ciência (CRC) do Risco de Calamidades, são termos distintos que têm crescido em popularidade nos últimos 40 anos. Aprendizagem substancial ocorreu a partir de uma plethora de calamidades de menor e mega escalas ou através de experiência com desastres crónicos. Grande parte da aprendizagem foi recolhida e sistematizada para a Conferência Mundial de Redução de Desastres em 2005, realizada no Japão, em que resultou no Quadro de Acção de Hyogo, tratando-se de um plano de 10 anos para tornar o mundo mais seguro contra os riscos naturais. Redução do Risco de Desastres/Gestão/Ciência também evoluiu à luz da globalização, desenvolvimento sustentável, urbanização, mudanças climáticas e outros movimentos transnacionais que deixaram as suas marcas nas últimas décadas.

O conjunto desses conceitos foi recentemente usado para um estudo científico de toda a gama de acções de redução de risco de desastres para a gestão do risco de desastres. Muitas universidades já oferecem cursos de nível mestrado de **Ciência de Risco de Desastres**.

1.5.1 Princípios e Tendências Mundiais

1.5.1.1 Quadro de Acção Hyogo

Uma componente da Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres (ISDR), o Quadro de Acção de Hyogo (HFA) promove um pacote de actividades principais de preparação, nomeadamente:

- 1.) Reforça as políticas, capacidades técnicas e institucionais;
- 2.) Troca de informações e coordenação (incluindo aviso prévio);
- 3.) Abordagens regionais reconhecendo que os riscos naturais não têm fronteiras nacionais;
- 4.) Preparação para desastres e/ou planos de contingência;
- 5.) Criação de fundos de emergência e gestão; e
- 6.) Mecanismos para garantir a participação activa das pessoas afectadas, por exemplo, através do voluntariado.

1.5.1.2 Calamidades são Evitáveis

Outra lição aprendida importante é que as catástrofes nunca são exclusivamente naturais – acontecem devido a interacção entre fenómenos naturais e o contexto social e económico de um determinado país. Embora os riscos podem ser totalmente naturais e resultam de fenómenos puramente físicos (tempestades, inundações, etc.), um desastre é o resultado de uma ameaça e não pode ser *natural*, no uso coloquial do termo. Um desastre é construído a partir de um conjunto de factores de origem humana (económicos, políticos e culturais) que encontram-se funcionando no contexto do ambiente físico. É *natural* que as pessoas morrem porque vivem em uma planície de inundação ou no caminho de um deslizamento de terra ou terramoto? Um

número crescente de agências internacionais (com as excepções notáveis da UN-OCHA⁸ e o Banco Mundial) formalmente removeu o termo *desastre natural* de sua gíria quotidiana e da literatura.

Figura 1-1: Calamidade como Interação entre o Sistema Humano e Eventos Naturais



Aceitando-se que desastres não são somente naturais, promove-se um entendimento mais profundo e aceitação de que as catástrofes são evitáveis, podem e devem ser evitados. A partir desta compreensão cresceu o conceito de prevenção de desastres, que muitas vezes é sinónimo de redução de risco (e mitigação). Redução dos riscos, muitas vezes impede que as ameaças tornem-se catástrofes.

1.5.1.3 **Abordagens Multi-Risco**

Uma outra lição aprendida é que os desastres são diferentes, mas muitos destes causam resultados muito semelhantes: a morte, os ferimentos, a escassez de alimentos, o deslocamento, etc.

Os Gestores de Desastres (também conhecidos como trabalhadores humanitários) têm um conjunto de ferramentas que ajuda-os a lidar com todos os eventos, independentemente da sua origem. Embora eles não podem dominar qualquer fenómeno único, normalmente são equipados para trabalhar no período temporal antes (preparação) e após (alívio ou de resposta) de uma ameaça transformar-se num desastre. Se o seu trabalho permite um investimento na prevenção e redução de riscos e de mitigação, ele ou ela pode ser considerada um/a **Gestor(a) de Risco de Desastres** (ao invés de um gerente de Desastres). O ponto importante aqui é que uma **abordagem de multi-risco/choques** obriga o/a Gestor(a) considerar todas as ameaças pertinentes ou plausíveis que uma comunidade poderá enfrentar em simultâneo e de forma transversal. Isto representa uma economia de tempo, bem como um esforço mais aprofundado para se preparar para as ameaças futuras.

1.5.1.4 **Volatilidade, Incertezas, Complexidade, Ambiguidade (V.U.C.A)**

O aquecimento global e a mudança climática global têm estado a desencadear eventos sem precedentes o que faz-nos lembrar que vivemos em um mundo volátil, incerto, complexo e ambíguo (VICA).

⁸ United Nations Organisation for the Coordination of Humanitarian Assistance

O vestígio mais antigo encontrado do termo VICA é atribuído aos militares dos EUA onde era usado para descrever o ambiente em que eles estavam construindo um grupo de gestores (Bennis e Nanus, 1986; Lawrence e Steck, 1991). É importante considerar VICA constantemente para a redução de desastres e gestão de riscos, pois isso faz com que nos preparemos para o inesperado.

1.5.1.5 Risco: Identificação, Redução e Transferência

O uso do termo **risco** tornou-se crucial para insistir num foco no que vem *antes* do desastre. Os riscos podem ser identificados, reduzidos ou transferidos muito antes de os desastres precisarem ser geridos. O nível de risco é determinado utilizando o conceito de vulnerabilidade entre outros elementos. Quando uma unidade (por exemplo província, distrito, agregado familiar), é vulnerável e exposto a ameaças, eles estão em risco. Áreas de maior risco merecem acções prioritárias, principalmente prevenção e prontidão

Identificação de risco é o primeiro passo para o entendimento necessário que precede as acções visando a *redução de risco*.

A *transferência do risco* envolve medidas tomadas *ex-ante*, por exemplo, através de seguros e protecção financeira. Os riscos, muitas vezes exigem a avaliação e modelagem em unidades económicas.⁹

⁹ Para leitores sem antecedentes na gestão de calamidades, uma apresentação mais elaborada do ciclo e fases da Gestão de Calamidades e a terminologia em uso está incluído no Anexo 2: O ciclos e fases de Gestão de Calamidades e a terminologia em uso

2 O Contexto da Gestão de Calamidades

Este capítulo apresenta informações contextuais e análises necessárias para um entendimento da gestão de calamidades em Moçambique através de quatro áreas principais: (i) um levantamento de alguns dos factores que contribuem para a vulnerabilidade de Moçambique às calamidades; (ii) a tipologia dos fenómenos naturais que afectam Moçambique, (iii) antecedentes históricos e repercussões de algumas calamidades anteriores sobre a gestão de desastres em Moçambique durante o período em análise, e (iv) uma análise dos quatro tipos de calamidades mais frequentes em Moçambique.

2.1 Factores Contribuintes para a Vulnerabilidade de Moçambique à Calamidades

Há uma série de factores que fazem Moçambique particularmente vulnerável a fenómenos naturais e da ocorrência de desastres. Alguns dos factores que contribuem para a vulnerabilidade de Moçambique são permanentes e fixos, tais como a sua localização geográfica, o seu perfil hidrológico e a variabilidade da precipitação. Outros factores estão relacionados com as características socioeconómicas de Moçambique e da natureza dos processos de desenvolvimento em curso.

Esta secção do relatório concentra-se numa revisão de alguns dos principais factores, fixos ou não, que contribuem para os altos níveis de vulnerabilidade aos impactos de fenómenos naturais em Moçambique.

2.1.1 Pobreza

“A nível familiar, a pobreza é o factor mais importante para determinar a vulnerabilidade, em parte reflectido pela localização da habitação (por exemplo, em planícies aluviais, margens de rios, encostas íngremes, ou terrenos contaminados anteriormente ocupados por instalações industriais), pelos principais tipos de ocupação, e o nível de acesso a recursos financeiros e outros. (Building Safer Cities, Chapter 1: Disasters, Vulnerability and the Global Economy)

“Compreensão da vulnerabilidade futura significa tomar factores socioeconómicos bem como factores climáticos em conta.” (INGC, 2009)

O conceito de *vulnerabilidade* é aplicado numa variedade de contextos e tem várias definições. Existem vários tipos de vulnerabilidade que são aplicados em várias áreas de pesquisa, no entanto não há uma definição clara e consensual da vulnerabilidade. No contexto da gestão de riscos para ameaças naturais é importante rever alguns dos componentes da vulnerabilidade.

No contexto de gestão de risco, a vulnerabilidade é uma função de uma série de factores, incluindo os sócio-culturais, bio-físicos, políticas, e económicas que se juntam em uma dinâmica específica para criar vulnerabilidade. Mais especificamente o grau de vulnerabilidade é baseado em três factores principais descritos a seguir:

- **Grau de exposição:** a localização de uma comunidade em relação a uma ameaça dada (por exemplo, comunidades moçambicanas localizadas na zona ciclónica);

- **Grau de Fragilidade:** a susceptibilidade de uma unidade a sofrer danos de uma determinada ameaça (por exemplo, a construção de moradias de material precário dentro de uma zona ciclónica); e
- **Grau de Resiliência:** a capacidade de uma determinada comunidade de superar uma ameaça dada por si própria e se adaptar a uma nova realidade.

A gravidade do impacto de um dado fenómeno natural numa comunidade ou outra unidade depende da sua capacidade para conter o impacto (s) através do uso de recursos locais. Portanto, a maneira como as pessoas e organizações usam os recursos disponíveis para alcançar vários fins e benéficos em condições não usuais, anormais e adversas de um desastre é conhecida como capacidade de contenção.

Portanto, no contexto da gestão de riscos de desastres, a vulnerabilidade é o grau de exposição e fragilidade em que uma determinada unidade – seja uma comunidade, meio ambiente, infra-estrutura, serviço, ou área geográfica e com ou sem capacidade de contenção - se encontra e que lhe permite ser efectuada pelo impacto de uma ameaça.

A relação entre os níveis de pobreza e vulnerabilidade aos fenómenos naturais é uma dinâmica importante para a compreensão global da gestão de risco. Embora a pobreza e a vulnerabilidade estão relacionados, é preciso distinguir os dois conceitos para uma compreensão clara da dinâmica entre os dois. Infelizmente isso é complicado pelo facto de que as definições de pobreza e vulnerabilidade são variadas e, muitas vezes aplicadas em contextos diferentes.

A Pobreza é definida pelo Governo, no seu Plano de Redução da Pobreza Absoluta II (PARPA II – 2005-9) como¹⁰: *“A impossibilidade por incapacidade, ou por falta de oportunidade de indivíduos, famílias e comunidades de terem acesso as condições mínimas, segundo as normas básicas da sociedade.”*.

A pobreza desempenha um papel importante no agravamento de cada um dos três factores de vulnerabilidade identificados acima das seguintes formas: (i) as comunidades mais pobres estão, muitas vezes, situadas em áreas de maior risco, (ii) dada a dependência das comunidades mais pobres sobre os recursos naturais primários para a subsistência, muitas vezes têm um maior grau de fragilidade perante ameaças naturais e, (iii) sua capacidade para responder e recuperar de um choque ambiental é relativamente baixo.

O contexto sócio-económico das populações é um dos factores importantes que se relaciona com a fragilidade (ou não) das populações aos impactos dos riscos naturais bem como sua capacidade de adaptação em face de choques resultantes destas ameaças. Deve-se notar, no entanto, que factores de vulnerabilidade são múltiplos, dinâmicos e dependem de uma série de variáveis que não é possível apresentar de forma abrangente aqui. As informações fornecidas a seguir são apresentadas apenas para fins ilustrativos.

Com um Índice de Desenvolvimento Humano (2009) ranking de 172 dentre 182 países, Moçambique continuam no grupo de países menos desenvolvidos em termos de Desenvolvimento Humano. A mais recente avaliação nacional da pobreza em Moçambique, baseada no Inquérito de Agregados Familiares (IAF), a Terceira Avaliação Nacional de Pobreza foi publicada em 2010 (Ministério de Plano e Desenvolvimento, 2010). A tabela a seguir apresenta alguns indicadores seleccionados desta avaliação para fins ilustrativos.

¹⁰ Há várias definições de pobreza e várias são as abordagens utilizadas na avaliação de pobreza. A discussão detalhada de tipologias de pobreza e as metodologias de avaliação utilizadas está fora do âmbito deste documento.

Tabela 2-1: Indicadores de Pobreza Seleccionados

Índice Nacional de Pobreza	
Indicador	Taxa Actual
Taxa de Pobreza Nacional	54.7% (Rural 56.7%, Urbano 49.6%)
Melhoramentos na Construção de Habitação	
Indicador	Taxa actual
% Famílias com tecto durável:	30.5%
% Famílias com paredes duráveis:	17%
Acesso a Electricidade	
Indicador	Taxa Actual
% Famílias com Acesso Electricidade:	13.3%
Acesso a Latrinas/Casas de Banho	
Indicador	Taxa Actual
% de famílias com acesso a latrinas/casas de banho:	16%
Nutrição Infantil	
% de Crianças com malnutrição crónica (crianças com <5 anos de idade):	46.4%

Os números apresentados acima têm consequências para a vulnerabilidade da população em geral, particularmente no que refere-se à sensibilidade de habitação e acesso a saneamento para resistir condições climáticas extremas.

Dado o facto de que a vulnerabilidade é o resultado de uma combinação de factores, alguns dos quais não podem ser amplamente alterados (ou seja, exposição de Moçambique, dada a sua localização geográfica, aos fenómenos naturais de ciclones, secas e inundações) a clara implicação para a política e planificação em relação a vulnerabilidade à desastres é de garantir que o foco dos esforços de planificação estratégica devem recair sobre as áreas em que a intervenção humana pode ter uma influência positiva sobre os níveis de vulnerabilidade e risco no contexto Moçambicano.

2.1.2 Recursos Hídricos

Moçambique é altamente vulnerável em termos hidrológicos para uma série de razões. Em primeiro lugar, o território Moçambicano compreende cerca de 104 bacias hidrográficas no seu todo. (AFTWR, Região Africa, Banco Mundial, 2007, p. 8)

Tabela 2-2: Bacias por Área de Escoamento

Número total de Bacias	Área de Escoamento em km ²
50	<1000 km ²
40	Entre 100km ² e 10,000km ²
12	Entre 10,000 e 100,000km ²
2	>100,000km ²

Fonte: (AFTWR, Região Africa, Banco Mundial, 2007, p. 8)

Das treze principais bacias hidrográficas em Moçambique, um total de nove são compartilhadas com os países vizinhos. A tabela abaixo fornece uma listagem destas bacias por região:

Tabela 2-3: As Principais Bacias Hídricas por Região

Região de Moçambique	Nome da Bacia
Sul (Províncias de Gaza, Inhambane e Maputo)	• Maputo*, • Umbeluzi*, • Incomati*, • Limpopo*,
Centro (Províncias de Manica, Sofala, Tete e Zambézia)	• Save, * • Buzi*, • Pungoé*, • Zambeze*, • Licungo,
Norte (Províncias de Cabo Delgado, Nampula e Niassa)	• Ligonha, • Lúrio, • Messalo • Rovuma*
Indica bacia internacional	

Fonte: Estratégia Nacional de Gestão de Recursos Hídricos, GdM 2007.

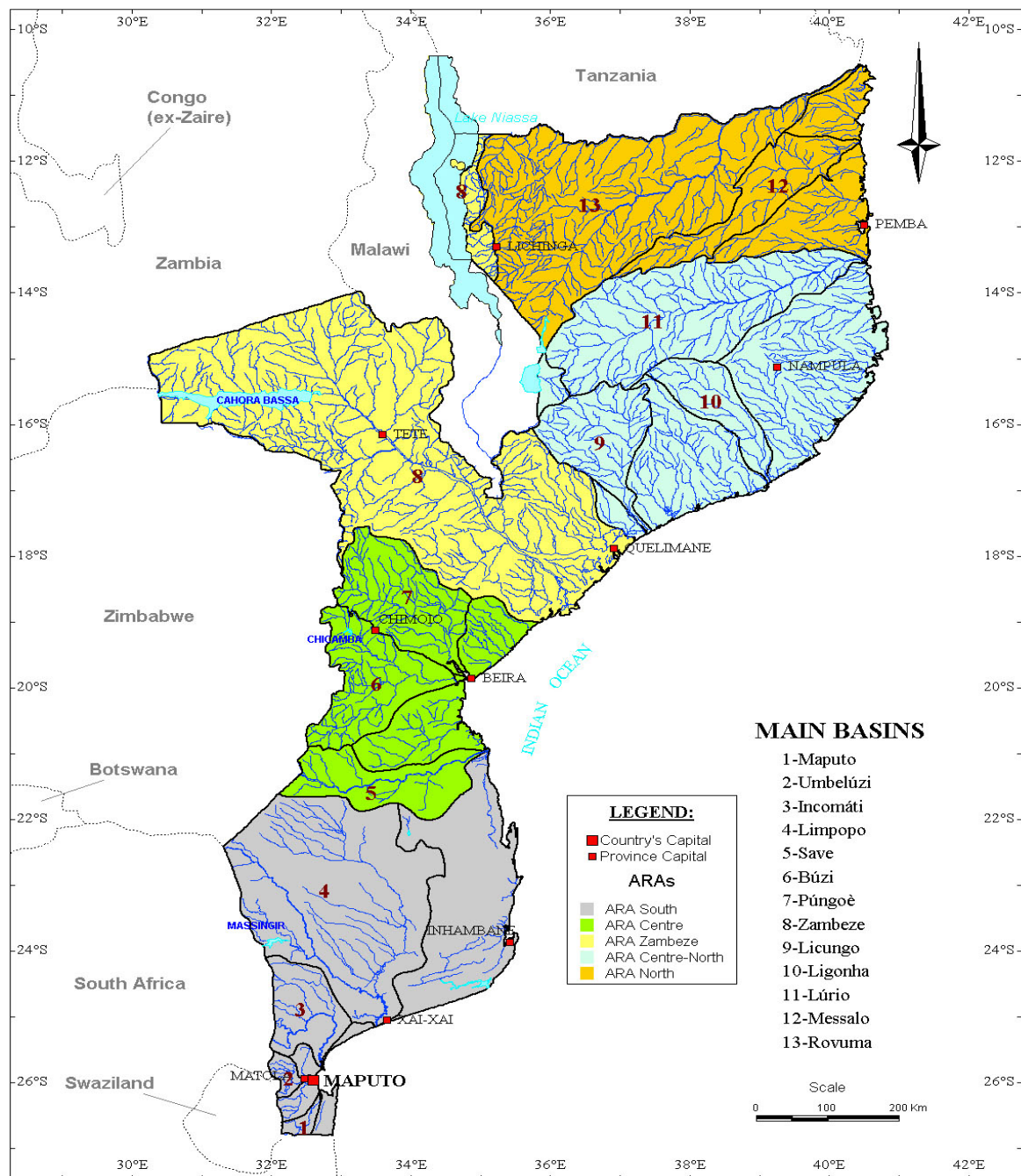
Como pode ser visto na Figura 2.1 na página dezassete (17), dada a sua localização geográfica ao longo da costa oriental da África Austral, Moçambique é um país "à jusante" e, consequentemente, altamente dependente de recursos hídricos compartilhados com os países vizinhos, onde cerca de 54% do escoamento total acontece. Esses factores, a falta de infra-estruturas adequadas de armazenamento de água, e infra-estruturas de controlo de inundação

subdesenvolvidas ao longo das bacias cria uma situação que leva a grande variação dos fluxos inter-anual de água no território Moçambicano e choques hidrológico – ou inundações ou secas.

No sul do país (províncias de Gaza e Maputo), onde a precipitação anual diminui periodicamente ocorre a seca. A quantidade dos recursos hídricos disponíveis para o uso está fortemente ligada à capacidade de armazenar e desviar os recursos hídricos. A relativa falta de armazenamento de água de grande e pequena escala significa que apenas uma pequena fracção de escoamento disponível pode realmente ser capturada, a fim de atender a demanda na estação seca.¹¹

¹¹ (AFTWR, Regiao Africa, Banco Mundial, 2007, pp. 7-9)

Figura 2-1: Principais Bacias Hídricas em Moçambique



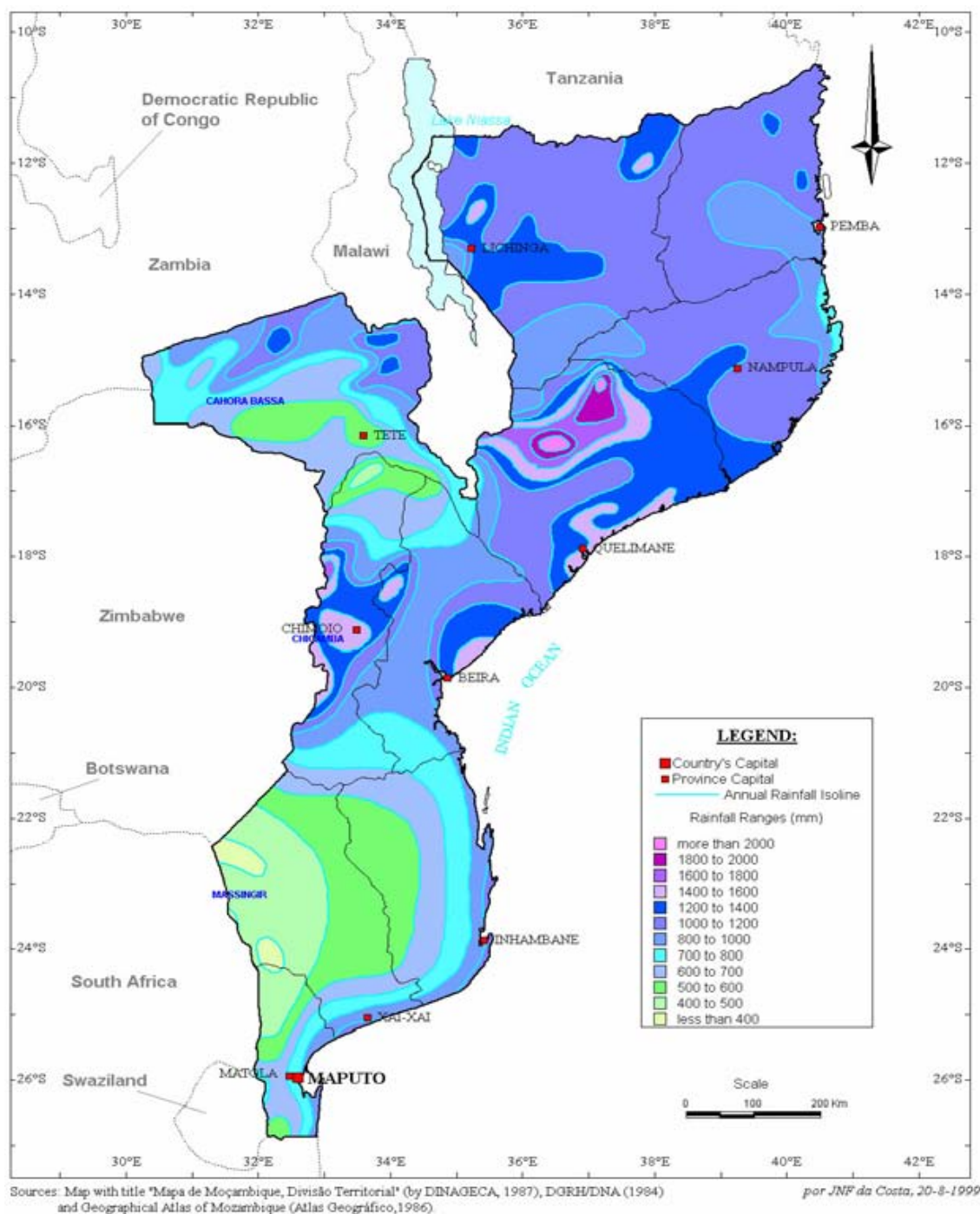
Sources: Map with title "Bacias Hidrográficas" (by Serviços Hidráulicos, 1976), DGRH/DNA, 1998

by JNF da Costa, 20-8-1999

Variabilidade na precipitação

Outro factor fundamental é a variabilidade total da precipitação em Moçambique. As variações de precipitação regional em Moçambique são ilustradas na Figura 2.2.

Figura 2-2: Mapa de Precipitação em Moçambique em milímetros por ano



Setenta por cento da população está dependente da agricultura de subsistência (e de sequeiro). Dado que a produção agrícola constitui 24% do PIB nacional, a importância da gestão da água adequada para a economia de Moçambique não pode ser subestimada. De facto, a agricultura é identificada como uma das potenciais fontes de crescimento económico a longo prazo em Moçambique. Este contexto económico global coloca as actividades relacionadas à gestão da água - *a construção de instalações de armazenamento de água em pequena e grande escala, a melhoria da infra-estrutura de controlo de inundações e a reabilitação e/ou implementação de sistemas de irrigação de grande média e pequena escala* - no centro de um conjunto de actividades necessárias para o crescimento futuro da produção agrícola em Moçambique.

Os choques hidrológicos frequentes que ocorrem em Moçambique - cerca de um evento em cada cinco anos em média - contribuem para uma diminuição no PIB de Moçambique em cerca de 5,6% nos anos em que estas ocorrem. Isto significa que o PIB de Moçambique sofre de uma diminuição de aproximadamente 1,1% por ano devido a esses fenómenos.¹²

Esses factores, a variabilidade global de chuvas aliada à falta de infra-estrutura suficiente para o controle efectivo das águas dos rios e utilização de água de escoamento para a produção agrícola contribuem para a insegurança alimentar.

2.1.3 Insegurança Alimentar

A Insegurança Alimentar é um factor agravante no contexto de calamidades, operando sobre todas as fases de uma calamidade. Por isso, a situação de insegurança alimentar é um aspecto crítico na análise de actividades de prevenção e mitigação de calamidades no país.

Estima-se que cerca de 30% a 35% da população de Moçambique actualmente sofre de insegurança alimentar crónica; enquanto um adicional de 20% a 25% da população é altamente vulnerável à insegurança alimentar transitória (AFTWR, Região da África, o Banco Mundial, 2007, p. 10).

O Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN) é o parceiro principal do INGC nas questões relacionadas com a segurança alimentar e nutricional. Os dados mais recentes provenientes do SETSAN (Fevereiro 2010) indicaram que 456 mil pessoas estavam em situação de insegurança alimentar extrema, mas que devido a uma campanha agrícola acima da média durante 2008 / 9 as pessoas tinham reservas agrícolas suficientes para aguentar o período de choque da seca nos primeiros meses de 2010. No entanto, a manutenção da situação nutricional razoável ao nível dos agregados familiares implicou o consumo de quase todas as reservas alimentares armazenadas pelas famílias. (SETSAN, Fevereiro 2010, pág. 6)

Choques hidrológicos tais como as secas, são um factor importante na capacidade das famílias da agricultura de subsistência para satisfazer as suas necessidades nutricionais. A segurança alimentar implica uma série de variáveis, incluindo o acesso a sementes, mercados e “inputs” agrícolas necessários. As famílias adoptam uma série de estratégias de sobrevivência, quando confrontadas com os baixos níveis de segurança alimentar; algumas delas incluem:

- A venda excessiva de reservas agrícolas,
- Reduzir o número de refeições consumidas por dia,

¹² A informação aqui apresentada está baseada no documento (AFTWR, Regiao Africa, Banco Mundial, 2007, pp. 9-11)

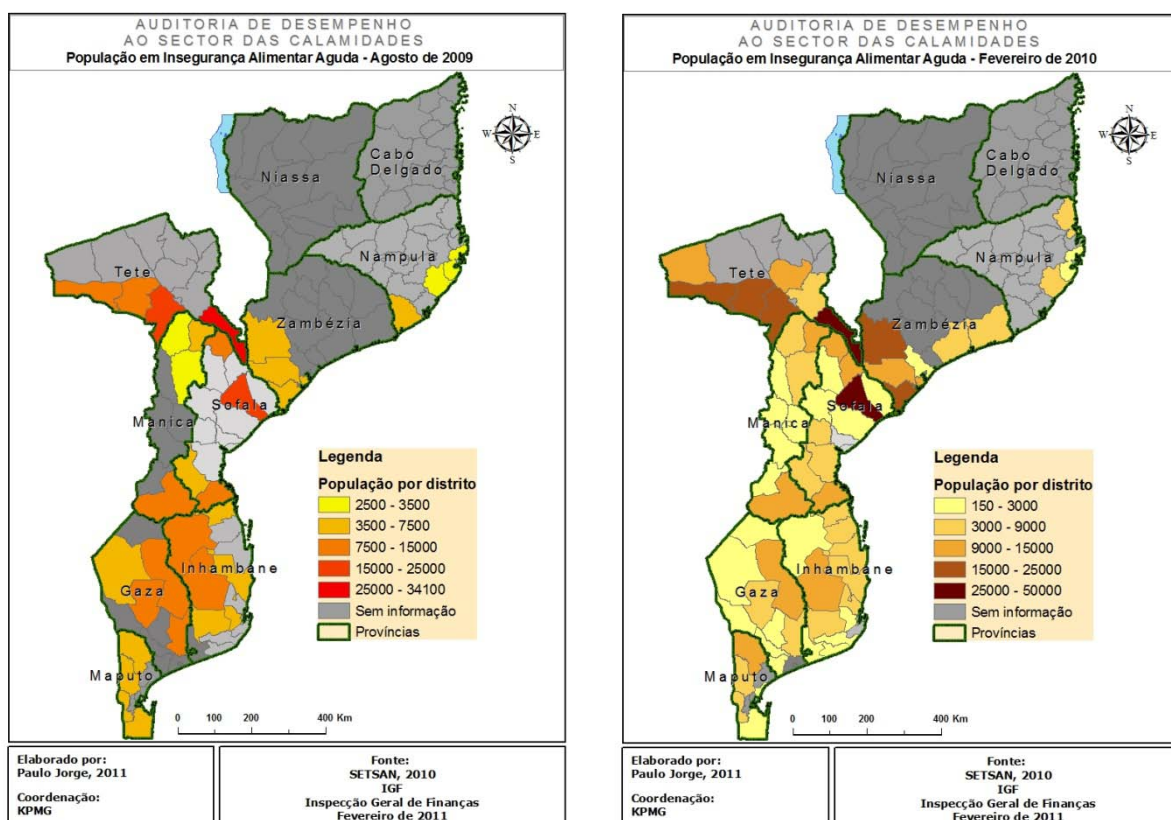
- Integrar "alimentos de fome" -- culturas locais, silvestres que tem conteúdo nutricional - em sua dieta,
- Reduzir a área total cultivada,
- A venda de gado, e
- Buscar formas complementares de renda, tais como a venda de bebidas tradicionais, a pesca, ou a venda de carvão, a fim de compensar o défice de alimentos através de dinheiro.

As duas figuras apresentadas a seguir são baseadas em dados da avaliação de segurança alimentar e nutricional do SETSAN feita em Fevereiro de 2010. Como pode ser visto a partir de uma comparação das duas figuras, a situação de segurança alimentar é variável e pode mudar rapidamente quando os elementos para tal mudança são postos em evidência. O mapa do lado esquerdo ilustra a situação de segurança alimentar em Agosto de 2009. O mapa à direita ilustra a situação a partir de Fevereiro de 2010.

Como pode ser visto das duas figuras apresentadas em baixo, a gravidade da situação de segurança alimentar entre Agosto de 2009 e Fevereiro de 2010 alterou significativamente, particularmente para os distritos de Mutarara e Cheringoma, no centro do país. Na região Sul, os distritos do oeste da província de Inhambane e a nordeste da província de Gaza foram os mais atingidos pela insegurança alimentar.

Nota-se que essas áreas são tradicionalmente sujeitos a altos níveis de insegurança alimentar e ainda enfrentam períodos regulares de insegurança alimentar, cerca de 25 anos após a fome do início dos anos 80.

Figura 2-3: Comparação de Situações de Segurança Alimentar em 2009 e 2010.



Dado que uma das causas de situações de falta de segurança alimentar são os choques climáticos como secas e inundações, a questão de mudança climática e os potenciais efeitos sobre os factores que precipitam as calamidades é também relevante para análise.

2.1.4 Mudança Climática

A evidência crescente de mudanças no clima global que se manifesta mais claramente pela mudança nos padrões climáticos e o aumento resultante da frequência de eventos climáticos extremos é, talvez, o aspecto mais importante do contexto actual que o INGC e o Governo de Moçambique vão enfrentar no futuro.

Em 2009, o INGC publicou uma extensa revisão do impacto potencial da mudança climática sobre o risco de desastres para Moçambique a médio e longo prazo. Este documento fornece uma análise única, muita aprofundada, da questão da mudança climática e os riscos de desastres em Moçambique e, por isso, a referência à mudança do clima aqui é simplesmente para chamar a atenção para o facto de que, potencialmente a mudança climática pode complicar as decisões que Moçambique enfrentará em relação à gestão de risco de desastre no futuro e para destacar cinco grandes tendências mundiais geralmente aceites sobre a evolução de desastres, como sejam:

- **Mais fenómenos extremos:** o aumento de eventos meteorológicos extremos nos últimos 20 anos criou mais oportunidades para a ocorrência de catástrofes relacionados com fenómenos naturais - as expectativas são de que a tendência para o aumento na frequência desses eventos vai continuar e tornar-se mais prevalente;
- **Afectando mais pessoas:** as catástrofes resultantes de fenómenos naturais estão a afectar cada vez mais um maior número de pessoas;
- **Causando menos mortes:** Apesar de que os desastres relacionados com a natureza estão a ter um efeito em um número maior de pessoas em todo o mundo, eles são menos mortais do que no passado;
- **Mais caro:** Em termos de impacto económico de desastres resultante de fenómenos naturais estão a começar a ser cada vez mais caros, e o impacto nas economias a nível nacional, regionais e global está a aumentar; e
- **Os países mais pobres são os mais afectados:** todas as evidências da experiência global com desastres indicam que os países mais pobres são mais afectados pela ocorrência de desastres.

Há ainda muita incerteza sobre os vários cenários de futuras mudanças climáticas em Moçambique. No entanto, parece claro que Moçambique vai precisar de adaptar-se às mudanças climáticas nos próximos anos e décadas. Actualmente, Moçambique beneficia dum Programa Nacional de Acção para a Adaptação (NAPA). É importante ressaltar que as acções tomadas agora em torno de quadros institucionais, legais e da política sobre mudanças climáticas vai ter um impacto sobre quão bem Moçambique é capaz de se adaptar às mudanças climáticas no futuro.

2.2 Antecedentes da Gestão de Calamidade em Moçambique

Com o estabelecimento de um Estado Moçambicano independente e soberano em 1975, pela via da luta armada, o país enfrentou uma vasta gama de desafios económicos e sociais. Dentro deles, a escassez de recursos humanos e financeiros e o desafio global de garantir que a independência nacional fosse sustentável no país.

Pouco depois da independência, Moçambique foi confrontado com uma guerra de desestabilização (mais frequentemente chamada de guerra civil) em que os recursos já escassos foram priorizados para atender não apenas às necessidades económicas e sociais da população, mas também para responder aos efeitos do conflito armado. Embora alguns elementos da comunidade internacional tivessem trabalhado para ajudar o Governo de Moçambique a responder a essas necessidades, a guerra por si teve um grande efeito, a nível das populações e das infra-estruturas socioeconómicas do país. Em termos de efeitos da guerra na população estima-se que 30% da população foi deslocada, cerca de 1.7 milhões de pessoas viveram refugiadas em países vizinhos e 1 milhão de pessoas morreram. Em termos de infra-estrutura social, uns 60% das escolas primárias e 40% dos postos de saúde foram destruídas.

Por outro lado, para além do conflito armado, nos finais dos anos 70 e no início e meados dos anos 80, Moçambique foi confrontado com as primeiras situações de resposta aos efeitos de fenómenos naturais. Primeiro, as cheias na bacia de Rio Limpopo em 1977 e nas bacias hidrográficas da zona centro em 1978/79, resultaram na deslocação de milhares de pessoas, a perda de culturas e destruição de infra-estruturas socioeconómicas. Nos anos 84/85 Moçambique enfrentou a necessidade de responder a uma seca que afectou uma grande parte do país (regiões sul e centro) que sofreu com os efeitos de uma seca sem precedentes, matando um número estimado de 100.000 pessoas e afectando quase meio milhão de habitantes, complicando ainda mais a posição de Moçambique como nação independente.

Com base nas experiências nos finais dos anos 70, o Governo de Moçambique viu-se na contingência de estabelecer mecanismos institucionais para fazer face às calamidades. Com efeito, o Decreto Presidencial No 44/80 criou o Conselho Coordenador de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais (CCPCCN), tendo como braço executivo o Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais (DPCCN).

No restante dos anos 80 a maior preocupação foi o atendimento das necessidades das populações resultante da guerra de desestabilização, quando foi possível. Nessa altura, o DPCCN foi mais enfocado na entrega de assistência humanitária em forma de alimentos, abrigo temporário, etc.

Com o fim da guerra em 1992, o DPCCN encontrou-se numa situação de elevado nível de pessoal (3000) e 400 viaturas, sendo uma infra-estrutura de resposta não sustentável no pós-guerra. Ao mesmo tempo, durante o período inicial após guerra, os parceiros humanitários nacionais como a Cruz Vermelha Moçambique (CVM) e o Conselho Cristão de Moçambique (CCM) iniciaram a progressiva diminuição das suas infra-estruturas e capacidades de fornecer ajuda humanitária e ou responder a situações de desastre devido aos elevados custos envolvidos em manter tais infra-estruturas e capacidades.

Nos anos noventa as prioridades foram naturalmente mais viradas para a reconstrução nacional e a consolidação da paz em Moçambique. Dado a gama de prioridades que o Governo de Moçambique enfrentava nos anos iniciais após guerra, muito pouco atenção foi prestada à capacidade de resposta a calamidades. A planificação das agências nacionais internacionais não

incluiu preparação para desastres e/ou plano de contingência e este período coincidiu com relativamente poucos desastres.

Em 1999 foi aprovada a Política de Gestão de Calamidades e a DPCCN foi transformada no Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC). Contudo, a orientação do INGC e do GdM em geral continuava bastante enfocada na resposta às calamidades em vez de medidas de prevenção e/ou gestão de calamidades.

As cheias de 2000/1 foram as maiores cheias que atingiram Moçambique em cem anos. Setecentas pessoas perderam a vida e mais de 500 mil pessoas foram afectadas. As lições aprendidas durante as cheias de 2000/1 afectaram profundamente as abordagens estratégicas e de implementação futuras em relação a gestão de calamidades.

A natureza desses riscos é confirmada pelo registo histórico de desastres em Moçambique. A tabela a seguir resume alguns dos dados gerais sobre desastres em Moçambique no período 1980-2010.

Tabela 2-4: Resumo de dados sobre desastres desde 1980.

Desastres 1980 a 2010	
Sobrevisão	
Número de eventos:	75
Número de óbitos:	104,84
Média de óbitos/ano:	3,382
Número de Pessoas Afectadas:	23,317,164
Media de Pessoas/Ano Afectadas:	752,167
Danos Económicos (US\$ X 1,000):	802,650
Danos Económicos/Ano (US\$ X 1,000):	25,892

Fonte: <http://www.preventionweb.net/english/countries/statistics/?cid=117>

De notar que as estatísticas apresentadas na Tabela 2- 8 incluem dados referentes os anos de guerra de desestabilização, quando a vulnerabilidade e a capacidade de adaptação das populações eram extremamente baixas devido às limitações colocadas sobre eles pelo conflito (populações deslocadas, acesso restrito a muitas zonas, etc.). Estes dados serão analisados mais adiante.

A tabela abaixo (Tabela 2-5), apresenta um resumo dos dados disponíveis sobre os impactos dos desastres em termos de óbitos, o número de pessoas afectadas e prejuízos económicos para os dez maiores desastres em Moçambique entre 1980 e 2010. Os números exigem várias advertências. Além do factor acima mencionado, os dados económicos apresentados sobre as perdas ou danos têm por base muitas vezes dados brutos, escassos e de relativamente baixos níveis de confiança; normalmente estes números são baseados nos pedidos de assistência do governo após o evento. Há uma alta probabilidade de que estes números sejam baixos quando considera-se que o impacto económico dos desastres pode ter efeitos directos, indirectos e secundários na produção económica através de uma variedade de factores.

Tabela 2-5: Resumo de Efeitos das 10 Maiores Calamidades em Moçambique entre 1980 e 2010

Pessoas Óbitos 1980-2010 (10 casos Maiores Reportados)			Pessoas Afectadas 1980-2010 (10 casos Maiores Reportados)			Danos Económicos 1980-2010 (10 casos Maiores Reportados)		
<i>Tipo de Evento</i>	<i>Data</i>	<i>Óbitos</i>	<i>Tipo de Evento</i>	<i>Data</i>	<i>Afectados</i>	<i>Tipo de Evento</i>	<i>Data</i>	<i>Custo (US\$ X 1,000)</i>
Seca	1981	100,000	Seca	1981	4,750,000	Cheia	2000	419,200
Inundação	2000	800	Inundação	2000	4,500,000	Cheia	2007	100,000
Epidemia	1997	619	Seca	1991	3,300,000	Tempestade	1984	75,000
Epidemia	1990	588	Tempestade	1994	2,502,000	Cheia	2007	71,000
Epidemia	1992	587	Seca	2005	1,400,000	Seca	1991	50,000
Tempestade	1994	240	Seca	2002	600	Cheia	2001	36,000
Epidemia	1983	189	Inundação	2001	549,326	Tempestade	2008	20,000
Epidemia	2008	155	Seca	2007	520	Tempestade	1996	14,500
Epidemia	2009	155	Inundação	1981	500	Cheia	1999	12,400
Tempestade	1984	109	Inundação	1985	500	Tempestade	2009	3,000

Fonte: <http://www.preventionweb.net/english/countries/statistics/?cid=117>

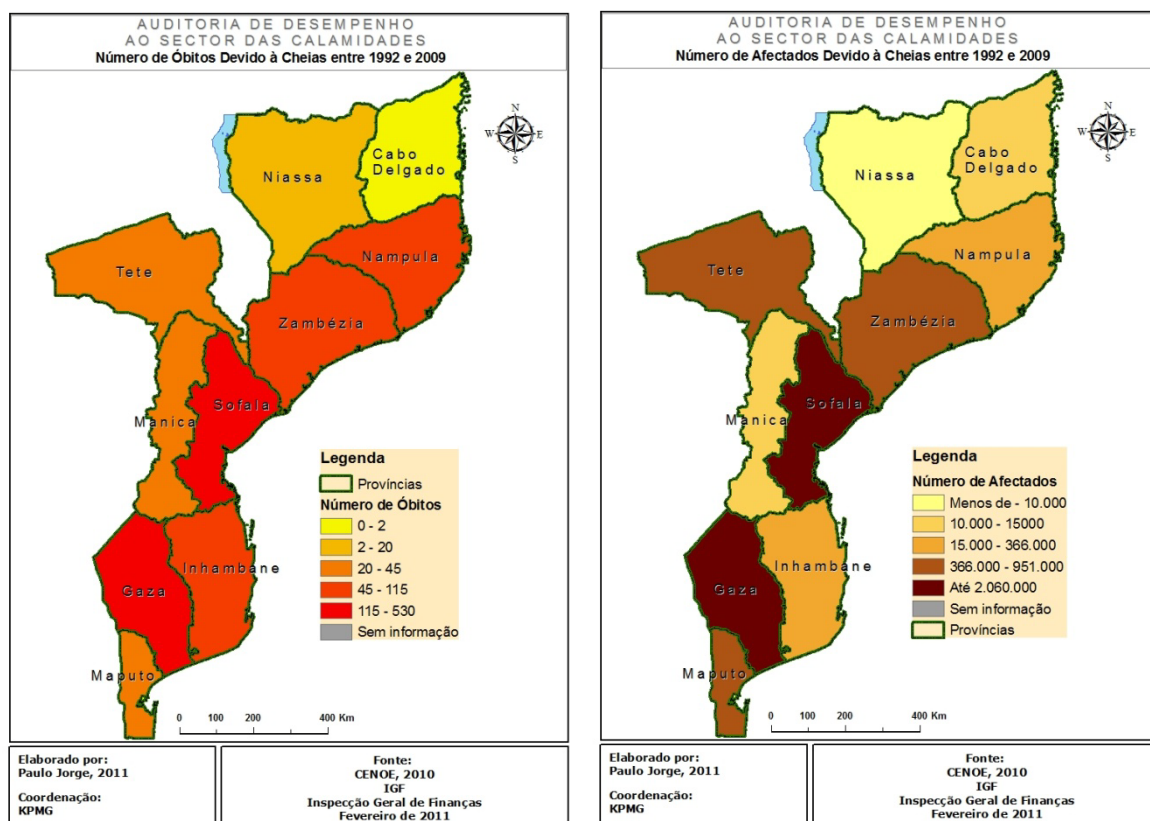
2.3 Desastres por Tipologia

Esta secção apresenta alguns dados sobre os quatro principais fenómenos naturais que afectam Moçambique. O foco dos dados apresentados está centrado em dois factores principais: (i) os níveis de mortalidade e (ii) da população afectada por desastres decorrentes dos respectivos fenómenos. Como foi mencionado anteriormente, os desastres resultantes de quatro tipos de fenómenos são considerados abaixo - cheias, secas, ciclones e epidemias.

2.3.1 Cheias

As inundações em Moçambique são as mais frequentes e um dos mais mortíferos dos fenómenos naturais que ocorrem em Moçambique. Muitas vezes, as inundações em Moçambique surgem de forma relativamente mais rápida e são de curta duração, no entanto, a experiência com as cheias de 2000 ilustra que o seu potencial de afectar grandes proporções da população não deve ser subestimado.

Figura 2-4: Óbitos e Afectados pelas Cheias 1992 a 2009



Os dados disponibilizados pelo INGC são representados geograficamente nos mapas acima. Como pode ser visto, as províncias de Gaza e Sofala são historicamente as áreas de maior mortalidade e número de população afectada. Estes são seguidos em termos de mortalidade por Inhambane, Zambézia e Nampula e, em termos de população afectada, por Maputo, Tete e Zambézia. No período entre 1956 e 2008 houve um total de 20 incidentes de cheias em

Moçambique. Desde os anos 1970 houve pelo menos quatro incidentes de grandes inundações nas zonas centro e sul do país.

Há claramente uma série de factores que têm influenciado as abordagens do Governo em relação à prevenção e resposta às cheias em Moçambique. Alguns dos mais óbvios incluem: o perfil hidrológico de Moçambique, a sua dependência sobre a gestão de recursos hídricos feito à montante pelos países vizinhos nas bacias mais críticas, bem como a regularidade da ocorrência de inundações, relativamente rápida no início com curta duração, e a sua potencial capacidade de matar ou afectar um grande número da população.

2.3.2 Epidemias

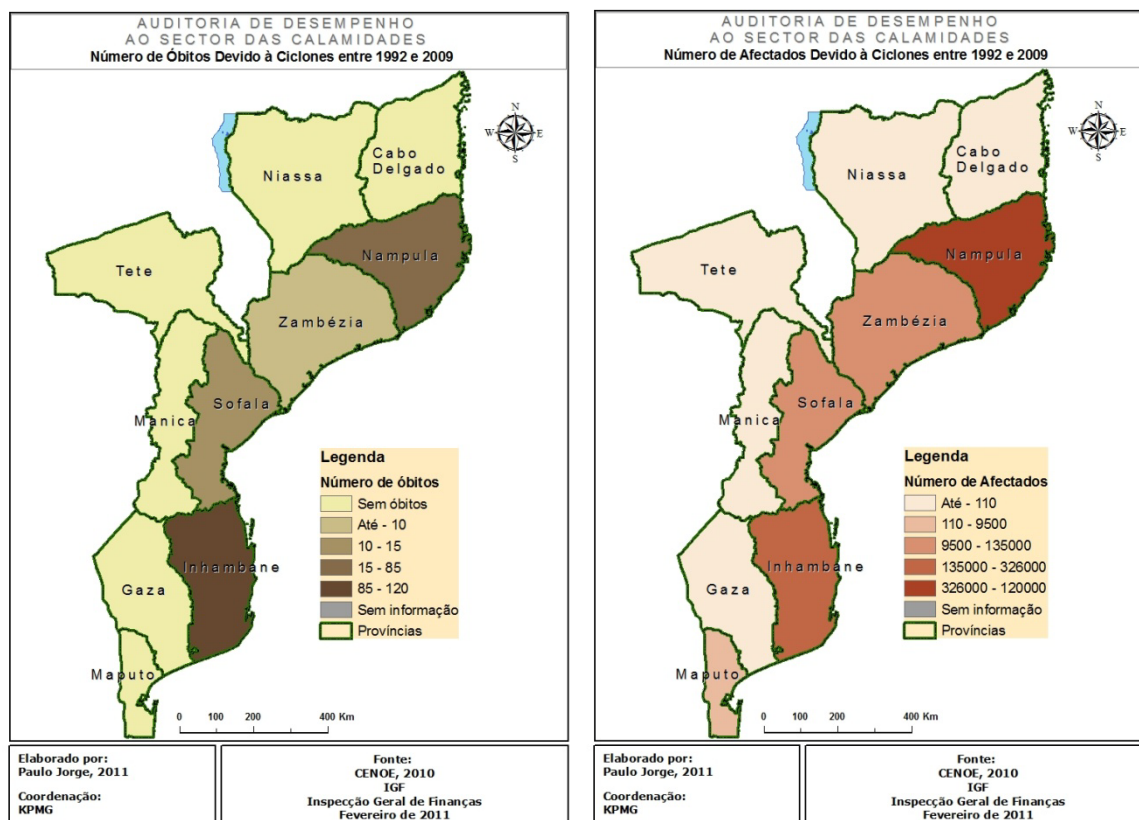
Enquanto não fomos capazes de representar a ocorrência de epidemias geograficamente para o período 1992-2009 devido à falta de dados desta natureza, as epidemias foram mais mortais do que as inundações e o segundo mais frequente fenómeno atrás de cheias em Moçambique. Cerca de 314.000 pessoas estão expostas ao potencial de epidemias em Moçambique.

O potencial de surgimento de epidemias é claramente relacionado com as condições sanitárias e os níveis de consciência sobre os meios de transmissão entre a população. Muitas vezes existe uma ligação directa entre a ocorrência de um desastre de outra fonte (por exemplo inundações), que contribui para a eclosão de epidemias nas condições sanitárias da população se deterioram após evento.

2.3.3 Ciclones

Os ciclones tropicais são o terceiro mais frequente fenómeno natural afectando Moçambique, atrás das cheias e epidemias. A exposição global da população é estimada em pouco mais de 230 mil pessoas. Naturalmente, os efeitos do ciclone são mais fortemente sentidos ao longo das extensas zonas costeiras de Moçambique. Em termos de mortalidade, os ciclones também são relativamente menos mortais do que cheias ou epidemias com base nos dados fornecidos. As zonas de impacto do ciclone ou onde eles normalmente fazem cair a terra estão concentrados no norte da província de Inhambane/ sul de Sofala e na província de Nampula. No entanto, dada que a área afectada é muitas vezes extensa, incluindo zonas ao longo do litoral, o dano dos ventos e as chuvas têm sido significativos ao longo de partes substanciais do litoral fora dessas áreas. Um factor adicional na importância dos efeitos dos ciclones em termos de seu potencial impacto é que cerca de 60% do total da população de Moçambique estão concentradas nas áreas costeiras.

Figura 2-5: Óbitos e Afectados pelos Ciclones 1992-2009

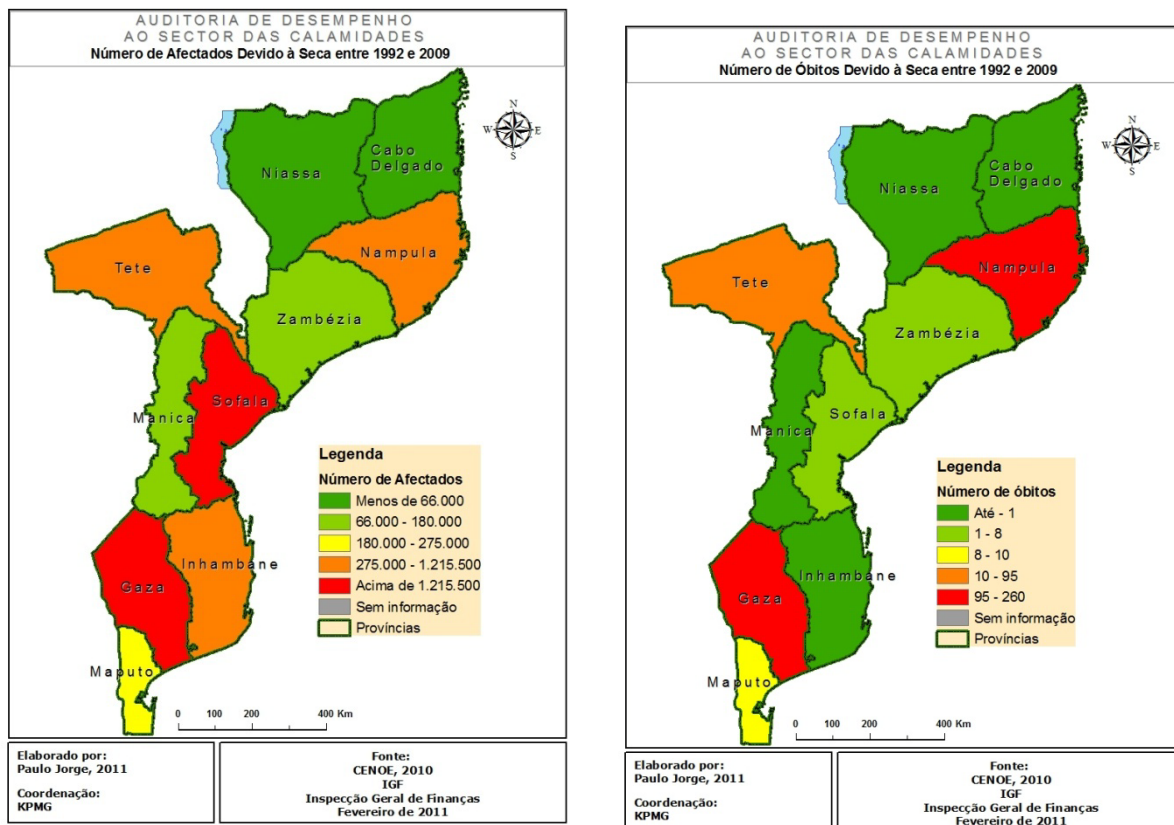


2.3.4 Seca

Secas tendem a ser fenómenos com um período de início mais lento e de maior duração do que as cheias. No entanto, os seus efeitos são, talvez, mais profundos e de longo prazo em termos de desenvolvimento humano em geral e no que se refere aos seus impactos sobre a nutrição infantil, taxas de crescimento e o desenvolvimento cognitivo da camada mais jovem da população em Moçambique.

Enquanto as secas não afectarem Moçambique com a frequência de inundações apenas dez casos de seca no período de, 1956-2009, são de maior duração e afectaram um número maior da população, cerca de 1,35 milhões estão potencialmente expostos aos efeitos da seca. Desde o fim da guerra em 1992, os níveis de óbitos resultantes da seca são significativamente mais baixos que para as cheias ou epidemias. Gaza e Nampula são as províncias com maior número de óbitos resultantes de seca seguida da província de Tete.

Figura 2-6: Óbitos e Afectados pela Seca entre 1992 e 2009



A ocorrência de seca, a sua propagação geográfica relativamente ampla em Moçambique e as implicações a longo prazo da subnutrição sobre os jovens são alguns dos factores a tomar em consideração em termos de abordagens ao combate à seca em Moçambique.

Esta secção apresentou uma revisão de tipos específicos de desastres que têm impactos sobre Moçambique. Cada um deles tem sido apresentado em relativo isolamento dos outros. No entanto, a interacção entre esses eventos diferentes e a possibilidade de que dois ou mais desses eventos, coincidem no exacerbar dos efeitos de outros apresenta um outro nível de risco para avaliar -- a análise multi-risco. O potencial para vários eventos coincidirem é confirmado pelo registo histórico. De facto, as cheias de 2000 foram causadas por três diferentes fenómenos naturais conjuntos - fortes chuvas nos países vizinhos à montante de Moçambique, as fortes chuvas em Moçambique em si e a chegada de um ciclone tropical, todos combinaram para criar as condições climáticas em que o desastre de 2000 teve lugar.

2.4 A Importância da Informação Contextual no Âmbito de Gestão de Risco

A frequência com que alguns países passam pela experiência de desastres naturais deve certamente colocar o risco de desastres na linha de frente das mentes dos planificadores do desenvolvimento. Moçambique, por exemplo, enfrenta um ciclo regular de secas e inundações:

1976-1978 (inundações), 1981-1984 (seca), 1991-1993 (seca), 1996-1998 (inundações), 1999-2000 (inundações). (UNDP/UNISDR, 2004, pág. 23)

A relação entre desastres resultantes de fenómenos naturais e os processos de desenvolvimento geral no contexto de um determinado país tem sido uma fonte de debate e discussão durante muito tempo. Por muitos anos os desastres foram considerados eventos discretos que exigiram um conjunto de subsídios técnicos para resolver situações de crises humanitárias e, geralmente, não foram considerados como parte da agenda de desenvolvimento generalizada de um país.

O aumento de eventos naturais que causaram desastres em todo o mundo na década de 1990 e na primeira década do século 21 acentuou o debate e o pensamento sobre como os desastres afectam o contexto de desenvolvimento geral de um determinado país. Talvez devido à sua crescente frequência e intensidade, os desastres são agora reconhecidos como tendo efeitos significativos sobre o contexto social, económico e ambiental de um determinado país. Nos últimos dez anos, crescente ênfase tem sido colocado na integração de abordagens sobre as causas estruturais dos desastres na agenda de desenvolvimento generalizada. Talvez mais significativamente, tem havido um reconhecimento de que os aspectos sociais, políticos, económicos e ambientais de um contexto nacional também têm uma relação com a gravidade e frequência dos desastres. Como tal a relação entre desastres e o contexto de um determinado país é vista agora como uma “rua de mão dupla”, com as condições económicas, sociais, políticas e ambientais de um país que têm efeitos sobre a frequência de desastres e vice-versa.

Esta relação é sucintamente resumida no documento das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres publicado em 2004. A fim de ilustrar as formas geral em que essa relação funciona uma tabela a partir desse relatório é apresentada a seguir.

Tabela 2-6: Resumo da Relação entre desastres e desenvolvimento

	Vertentes de Desenvolvimento	
	Desenvolvimento Económico	Desenvolvimento Social
Desastres limitam desenvolvimento	Destruição de activos fixos. Perda de capacidade de produção, acesso ao mercado, ou “inputs” materiais. Danos às infra-estruturas de transportes, comunicações e energia. A erosão dos meios de subsistência, a poupança e o capital físico.	Destruição de intra-estruturas de saúde ou educação e pessoal. Morte, incapacidade ou migração de actores sociais precipitando uma erosão de capital social.
Desenvolvimento Causa Riscos de Desastres	Práticas de desenvolvimento não sustentáveis que criam riqueza para alguns a custo de condições de trabalho ou habitação inseguras de outros ou que degradam o meio ambiente.	Caminhos de desenvolvimento que geram normas culturais que promova isolamento social ou exclusão política.
Desenvolvimento Reduz Risco de Desastres	Acesso a água potável, alimentos, gestão de resíduos e habitação segura aumenta a resiliência da população. Comércio e tecnologia podem reduzir a pobreza. Investimento em mecanismos financeiros e segurança social podem amortizar contra a	Construindo coesão comunitária, reconhecimento de indivíduos ou grupos sociais excluídos (e.g. mulheres) fornecendo oportunidades para maior envolvimento na tomada de decisões, as capacidades

	vulnerabilidade.	educacionais e de saúde aprimoradas aumenta a resiliência.

Dada a evolução no pensamento em torno de desastres e desenvolvimento, a informação contextual disponível para os formuladores de políticas, planeadores e tomadores de decisão em um dado país se torna um elemento fundamental para assegurar que os processos de desenvolvimento apoiam a redução do(s) risco(s) de desastres e não exacerba-os. Um dos componentes chave de assegurar que os processos de desenvolvimento estão a reduzir os riscos é fazer com que o ambiente político, legal e institucional esteja organizado de forma a promover a redução do risco de desastres em todo o processo de planificação do desenvolvimento. No próximo capítulo iremos abordar estes aspectos institucionais encontrados em Moçambique e fornecer conclusões gerais sobre a forma como esses arranjos promovem ou não a redução do risco de desastres.

2.5 INGC – Uma Cronologia Contextual

A fim de compreender a evolução do INGC e o contexto da política de gestão de desastres ao longo do tempo, nós fornecemos uma cronologia dos principais eventos que estão relacionados tanto com o desenvolvimento do INGC como do contexto político mais amplo desde 1999 até o presente.

Tabela 2-7: Cronologia Contextual da Evolução do INGC e o Contexto Política

Pontos-chave	Data/Período	Observações/ Comentários
Transição após Guerra da DPCCN	1994 até 1999	Transição fora de seu papel tradicional na prestação de ajuda humanitária nos tempos de guerra, DPCCN reduz o seu pessoal e a sua capacidade operacional de forma dramática até 1999.
Aprovação da Nova Política Nacional de Calamidades	Junho 1999	Princípios da política transitam de uma abordagem centralizada e reactiva até uma abordagem mais participativa orientada para prevenção.
Criação do INGC, substituindo DPCCN	Junho 1999	• INGC tem autonomia administrativa e financeira; • Subordinado ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (MNEC); • Tem somente dois departamentos orientados aos resultados – planificação e operações; • Competências da CTGC definidos mas limitados – encontros trimestrais; e • Fontes de receitas definidos por lei.
Cheias de 2000 e 2001	Fevereiro e Março 2000 e Janeiro 2001	• Resultado de ameaças múltiplas em simultâneo; • Capacidade nacional insuficiente de lidar com a escala do evento; • Resposta humanitária internacional intensa e publicidade internacional forte; • Resposta criticada como sendo ineficiente e pouco organizada; e

		Melhor resposta as cheias em 2001
Proposta da Lei de Calamidades	2001	- Uma tentativa inicial de proporcionar legislação sobre a gestão de desastres -- considerada inadequada e não aprovada; e - Nenhuma legislação nova sobre calamidades emitida nos anos intercalares.
Reforma Institucional Nominal Continua	2001-2005	- Reconhecimento da necessidade de um INGC fortalecida; - Reformas continuam, através da racionalização dos recursos humanos – há conflitos sobre os pacotes de indemnização; e - Período caracterizado por alegações de corrupção por parte dos funcionários a vários níveis.
Aprovação da Lei de Órgãos Locais do Estado (LOLE) (Lei 8/2003)	Março 2003	Estabelece o modelo amplo de descentralização do Estado e as respectivas competências em cada nível para o futuro.
Subordinação do INGC passa para MAE (Decreto Presidencial 27/2005)	1st Dec. 2005	- Mudança na subordinação reflecte a compreensão da necessidade para o desenvolvimento da capacidade nacional na gestão de desastres a todos os níveis; e - Estatutos do INGC mudam também para reflectir a nova subordinação.
Moçambique assina o protocolo do Quadro de Acção de Hyogo	Jan 2005	- Componente da Estratégia Internacional das Nações unidas para a Redução de Desastres (ISDR); - Quadro Internacional adoptado após o tsunami na Ásia com o propósito de melhorar a redução do risco de desastres em todo o mundo durante 10 anos de 2005 a 2015; e - Continua a incorporação de princípios GRC na abordagem global do INGC aos desastres.
Aprovação do Regulamento da LOLE	Julho 2005	- Fornece os detalhes sobre as competências dos órgãos locais do Estado em cada nível; - Responsabilidades sobre gestão de desastres atribuídas aos governadores provinciais, provincial/distrital de secretários permanentes e administradores distritais; e - Conselhos locais e comités locais já legalizadas formalmente.
Liderança do INGC muda	Dezembro. 2005	A nova liderança faz esforço n sentido de reforma institucional e para “dinamizar” o INGC.
Plano Director para Prevenção e Mitigação de Calamidades Naturais (PDMPCN) aprovado	Março 2006	- Plano geral do governo elaborado pelo INGC; - O primeiro o de planificação ao nível nacional relacionado com calamidades; - Forte enfoque na agricultura e terras marginais no plano; e

Estabelecimento do CENOE	Outubro 2006	• Órgão multisectorial de coordenação para resposta a calamidades; • Define os papéis da liderança em várias áreas temáticas; e • Define os níveis de alerta, protocolos para a activação do CENOE.
Estrutura Orgânica nova do INGC Aprovado (Decreto 52/2007)	Novembro. 2007	• Revoga a estrutura orgânica anterior (Decreto 49/2005); • Autonomia financeira já não aplica – receitas próprias não suportado por lei; • As direcções do INGC são estruturadas de uma maneira mais temática – Prevenção/Mitigação, DARIDAS; • A nova estrutura orgânica não tem um departamento ou direcção de planificação; e • As delegações regionais, CTPGRC, CTDGRC, CLGRCs e CERUMS são incluídos na estrutura descentralizada.
Regulamento Interno do INGC aprovado (Dip. Min. 66/2009)	Abril 2009	• As funções e competências definidas para os órgãos e instituições relacionados com INGC em cada nível.

Como demonstra esta cronologia, o INGC só recentemente chegou à validação legal de sua estrutura institucional formalmente em vigor - no final do período em análise. O calendário destes desenvolvimentos institucional tem, necessariamente, um impacto em termos da capacidade do INGC para implementar a sua agenda global.

Há desenvolvimentos específicos que também são importantes a considerar. Um exemplo é o desenvolvimento do plano nacional de mitigação e prevenção de desastres em 2006. Havia vários factores institucionais em falta, alguns desses factores são o facto de ter sido feito:

- Na ausência de qualquer legislação a nível nacional sobre gestão de desastres;
- Sem o novo estatuto orgânica e o regulamento interno aprovado em 2009 que define as competências e funções relevantes em todos os níveis; e
- Sem uma ideia clara das implicações que a LOLE e a sua regulamentação teriam sobre as implicações institucionais nas abordagens de prevenção e mitigação.

O impacto das decisões tomadas em termos cronológicos nos elementos da actual estrutura institucional para a gestão de desastres será avaliado no Capítulo 3.

3 O Enquadramento Político, Estratégico e Institucional de Gestão de Calamidades em Moçambique

Esta secção analisa as três estruturas fundamentais que constituem o ambiente político, legal e institucional em que o INGC opera nos diversos níveis de gestão de desastres. Além disso, a secção destaca algumas das implicações de determinados aspectos dessas estruturas para a capacidade do INGC de funcionar de forma eficaz, eficiente e económica.

Em primeiro lugar, é importante realçar que o INGC, sendo uma instituição do Estado, é obrigado a trabalhar dentro do quadro legal nacional para a planificação, orçamentação, aquisição de bens e serviços, gestão de recursos humanos e a divisão territorial de Moçambique. Ao mesmo tempo o INGC trabalha numa área com exigências específicas, complexas e muitas vezes incertas dada a natureza de prevenção, mitigação, gestão e resposta aos desastres que é criada pela interacção entre os fenómenos naturais e a estrutura social existente. A análise apresentada nesta secção destacará alguns pontos de “fricção” entre o quadro jurídico, administrativo e de planificação de alguns desses aspectos e exigências resultantes da natureza do trabalho de INGC.

Durante o período em análise (2005-2009) houve várias mudanças e acréscimos feitos a vários elementos do enquadramento político e institucional do INGC. Mudanças feitas ao enquadramento na administração pública também tiveram um impacto no modo de actuar e no desempenho do INGC. A seguir avaliamos de forma global essas mudanças e destacamos algumas implicações dessas mudanças no INGC.

3.1 Enquadramento Político e Legal da Gestão de Calamidades

Dado o contexto histórico de vulnerabilidade de Moçambique a fenómenos naturais extremos, as lições aprendidas com a experiência das grandes cheias de 2000/2001, e a probabilidade de cada vez maior exposição a múltiplos riscos naturais num determinado ano, a abordagem política é adequada às necessidades actuais e futuras de Moçambique. Apesar do bom progresso na vertente jurídica, o enquadramento legal existente para a gestão de calamidades em Moçambique é considerado ainda inadequado para os desafios presentes e futuros. Esta conclusão é devida, em grande medida, à ausência de uma lei específica que aborda a questão de gestão de risco de calamidades no que toca às obrigações dos vários sectores em relação a planificação e execução de actividades nessa área, entre outros aspectos.

Uma análise da política global e do quadro legal relevante que afecta a gestão de risco de desastres em Moçambique tem as suas principais áreas de enfoque nas implicações gerais do quadro político e legal para a promoção do aumento da eficiência, eficácia e economia em relação à gestão de risco no seu geral.

3.1.1 Análise da Política Nacional de Calamidades

“Hoje, após longos anos de gestão de calamidades e situações complexas, afectando milhões de Moçambicanos e quase todos os segmentos da sociedade urge, pois, definir uma política de Gestão de Calamidades actualizada e um novo quadro jurídico e criar órgãos que melhor reflectam a necessidade de com prontidão e eficácia, prevenir e não somente responder a casos já consumados de calamidades naturais tendo como base a nossa experiencia interna

acumulada.” (Conselho de Ministros, Decreto 18/99, Política Nacional de Gestão de Calamidades, 10 de Junho 1999)

A política nacional de gestão de desastres foi aprovada em 1999, pouco antes das cheias de 2000.

A política nacional baseia-se em seis princípios abrangentes que são as seguintes: (i) a necessidade das comunidades afectadas estarem envolvidas no desenvolvimento e implementação de actividades de gestão de desastres, de modo a integrar essas actividades com o desenvolvimento global, (ii) uma abordagem amplamente baseada no risco para a implementação da gestão de desastres, (iii) que a assistência recebida por doação seja distribuída às populações mais vulneráveis, (iv) que em situações de emergência os pontos focais ou de referência sejam claramente identificados em todos os níveis para todos os tipos de actividades para que as agências estatais de coordenação tenham poderes adequados; (v) a prevenção de estruturas paralelas e a integração das actividades de gestão de desastres e o reforço da capacidade multi-sectorial, a fim de maximizar os recursos escassos, e (vi) a promoção activa da sociedade civil na resposta à desastres nacionais.

Os objectivos da política incluem a prevenção de perda de vidas e bens, a incorporação de prevenção de desastres na gestão de desastres, a promoção da solidariedade nacional e internacional em gestão de desastres, a contribuição para a preservação e conservação do ambiente natural, a promoção de coordenação regional e internacional, em particular aos desastres cujas causas tem origem nos países vizinhos. De particular interesse e importância primordial é o objectivo número 4 da política “a garantia de uma eficaz participação do sector público e privado na gestão de desastres.”

No período entre 2005 e 2009, o INGC tomou medidas concretas para criar as condições necessárias para atingir todos estes objectivos. Contudo, é actualmente incapaz de garantir o quarto princípio e o quarto objectivo da política actual, uma vez que está ausente o mandato institucional para mobilizar os diversos sectores na gestão de risco e prevenção de desastres.

Em termos das estratégias delineadas na política nacional para a implementação dos esforços de gestão de desastres destaca-se a necessidade de envolvimento da sociedade civil, a integração dos vários sectores do governo dentro do contexto da prevenção de desastres e de desenvolvimento, a necessidade de planos sectoriais respectivos por tipologia de desastres, educação civil, incentivando a adopção de medidas de mitigação como o seguro, reforço da capacidade institucional e a criação de reservas financeiras para aplicação na maioria das áreas afectadas. O trabalho feito no contexto desta auditoria de desempenho indica que de um modo geral as actividades e abordagens gerais, com a excepção importante da integração explícita de elementos multi-sectoriais, nos planos e actividades que visam a gestão de risco e a prevenção de desastres, foram em linha com a política global desenvolvida em 1999.

Dada a natureza transversal do impacto de desastres no país, o princípio central de qualquer abordagem de gestão de desastres deve ser a necessidade de integrar uma variedade de sectores na planificação, programação e implementação de actividades destinadas a reduzir o risco, prevenir, mitigar desastres nacionais, regionais ou locais. No entanto, o actual quadro legal não exige a integração das actividades de uma variedade de sectores nas áreas de avaliação/redução de risco, prevenção de desastres, mitigação, ou mesmo resposta.

A política global ainda é relevante e bastante adequada. No entanto, dado um contexto de recursos cada vez mais escassos, em que os fenómenos naturais extremos são cada vez mais prevalentes em todo o mundo, bem como o aumento de enfoque em medidas de gestão de risco

ao nível internacional, a política certamente poderia ser reforçada através da inclusão de orientações mais explícitas sobre as abordagens baseadas nos riscos para a prevenção de desastres e a necessidade de enfrentar os desafios transversais dos desastres quando ocorrem -- através de abordagens multi-sectorial para a redução de risco para a prevenção de desastres.

3.1.2 A Lei de Calamidades

Não há actualmente nenhum instrumento legal que obriga qualquer um dos sectores a desenvolver uma programação em torno de qualquer fase da gestão de risco e ou prevenção de desastres em Moçambique. Apesar dos esforços feitos em 2001 no desenvolvimento de uma proposta de lei, ela ainda não foi finalizada. Mais de dez anos após as cheias de 2000, Moçambique ainda não tem nenhum mecanismo jurídico abrangente sobre o qual pode basear as suas actividades de gestão de desastres. Apesar da falta de uma lei nacional que abrange na globalidade os desastres, muito tem sido realizado ao nível institucional (ou seja, dentro do INGC) para aumentar a potencial para participação multi-sectorial do governo em termos de resposta à desastres. Esses desenvolvimentos serão avaliados em pormenor abaixo.

As implicações desta lacuna no quadro jurídico para a execução eficaz das actividades do ciclo de gestão de desastres e a integração sectorial de abordagens baseadas em risco na prevenção de desastres são enormes. As respectivas responsabilidades dos diversos sectores relativos à uma programação de actividades no ciclo de gestão de risco de desastres recebem menos orientações específicas que o desejável. Como resultado disso, e exacerbado pelos níveis geralmente baixos de mobilização de recursos entre os sectores relevantes, a grande maioria das intervenções dos respectivos sectores em desastres são evidentes apenas na resposta ou fases de recuperação do ciclo de desastre.

3.1.2.1 Implicações da Falta de um Quadro Jurídico

A falta de clareza sobre o que é um desastre é uma das implicações. Isto é, não há uma definição nacional jurídica de desastre. É importante reconhecer que existem vários tipos de desastres e nem todos são de origem natural. Há igualmente calamidades provocadas pelos seres humanos. Como Moçambique continua o seu desenvolvimento económico e a diversificação de sua economia para o sector industrial, uma definição clara dos vários tipos de desastres será necessária não apenas para orientar representantes do governo, mas também aos investidores do sector privado. Os níveis de responsabilidade no contexto de calamidades provocadas pelos seres humanos tanto para o sector privado, bem como para os respectivos Ministérios nessa situação são uma área crítica requerendo um esclarecimento.

A explosão do Paiol em 2007 é um exemplo de um desastre criado pelo homem. Durante o curso do trabalho de campo da auditoria de desempenho, houve um incidente envolvendo uma empresa industrial de mineração de areias pesadas e a morte de membros da comunidade local que vivem ao redor da área de mineração, devido a um deslizamento de terra. Essas duas situações são exemplos de calamidades relativamente localizadas, provocadas pelo acção humana, em que o INGC foi obrigado a intervir à partir do nível nacional e de forma directa, devido à falta de clareza sobre as responsabilidades das autoridades aos respectivos níveis de administração no caso de um evento deste escala ou tipo. Naturalmente, o INGC fez esforços nestes casos para aliviar o sofrimento das vítimas desses eventos e mitigar os efeitos de cada um.

O outro aspecto importante que continua indefinido pela falta de legislação é o que constitui uma calamidade de nível nacional, regional, provincial ou distrital. Quais são as implicações em relação às responsabilidades e alocação de recursos para cada um desses níveis, e quais os procedimentos para a declaração de desastres em cada um desses níveis.

Os frequentes desastres, bem como o potencial para aumentos em calamidades geradas pela indústria no futuro, fazem com que o esclarecimento dos papéis e responsabilidades por tipo e escala de calamidades seja uma prioridade urgente do governo.

Falta de clareza sobre os papéis e responsabilidades - a falta de um quadro jurídico claro e abrangente que destaque a natureza e o alcance das intervenções a serem tomadas pelos diversos sectores perante áreas de risco especificadas tem duas consequências principais. As complexidades inerentes de resposta a uma determinada situação de desastre exigem maior clareza no que diz respeito às orientações sobre os respectivos papéis e responsabilidades sectoriais no contexto de uma resposta a desastres / avaliação / situação de reabilitação. Um outro conjunto de questões mais complicadas que exige esclarecimento é o papel, responsabilidades e procedimentos envolvidos no processo de redução do risco de desastres, prevenção de desastres e/ou mitigação dos efeitos dos desastres, por parte dos ministérios.

Qualquer mecanismo legal desenvolvido para esta área deve abordar claramente os papéis e responsabilidades no contexto da redução de riscos e a prevenção de desastres.

Planificação de Redução do Risco de Desastres - em consequência da falta de uma lei geral que define os papéis e responsabilidades dos respectivos sectores em termos de redução do risco de desastres, a planificação multi-sectorial para a redução do risco de desastres está seriamente comprometido. Embora há um processo de planificação de contingências a nível nacional, os planos de contingência são focadas principalmente em medidas de curta duração e de resposta às calamidades a serem tomadas e não na redução do risco de desastres. O plano director faz menção específica desse facto (ver p. 4 do PDPMCN). Uma discussão mais detalhada do processo de planificação é apresentado no Capítulo 4.

Como resultado desses factores, as componentes identificadas de redução de risco que exigem intervenções dos diversos sectores, muitas vezes, são deixadas sem atendimento. Como resultado, o INGC, confrontado com a responsabilidade primária para o progresso nesta área, é colocado na situação em que sente a pressão para a implementação dessas intervenções muitas das quais podem ser, em termos técnicos fora das suas capacidades principais ou centrais. Essa pressão tem causado fricção entre o INGC e alguns ministérios em relação à implementação das actividades. Talvez ainda mais importantes são as implicações dessa situação em termos económicos, da eficiência e eficácia dos esforços feitos pelo INGC.

INGC - Coordenação ou Implementação? – Um resultado dessa falta de clareza tem implicações sobre quanto o INGC deve responsabilizar-se na implementação de actividades e quanto fica para o seu papel de coordenador de actividades. Fica claro nos documentos elaborados que o INGC foi concebido para coordenar os esforços em torno da gestão de desastres em Moçambique. No entanto, há casos em que o INGC tem tomado responsabilidade na execução das actividades normalmente associadas a outros ministérios. Isto levou a uma confusão sobre o papel exacto do INGC no âmbito do processo de desenvolvimento geral. As entrevistas realizadas no âmbito desta auditoria de desempenho sugerem que outros ministérios reclamaram em relação à execução de actividades específicas por parte do INGC e têm caracterizado o INGC como excedendo o seu mandato.

Embora o INGC seja o órgão de coordenação para a gestão de desastres, há precedentes históricos em que o INGC agiu muito mais como um executor do que coordenador dentro do contexto da resposta a catástrofes. Enquanto a intervenção desta natureza for certamente necessária em virtude das anteriores capacidades das autoridades dos governos locais para atender às exigências materiais, logísticas e da coordenação de uma dada situação de desastre, as acções do INGC nesses situações criaram uma percepção generalizada (e ainda predominante) entre os funcionários públicos que o INGC deve agir no contexto de desastres, mesmo com incidentes que são de um contexto ou escala fora do seu objecto. Vários entrevistados citaram situações de pequena escala, como incêndios em mercados públicos, como sendo uma situação adequada para a intervenção directa do INGC na resolução dos danos infra-estruturais relacionados a essas ocorrências.

Prioridades sectoriais ou a Redução do Risco de Desastres – a prestação de serviços públicos é quase que exclusivamente com base na planificação sectorial em que os vários ministérios estão a trabalhar para resolver as suas respectivas prioridades identificadas com base nos objectivos estratégicos definidos como parte de uma estratégia global do plano para o sector.

Aos planos estratégicos são concebidos para a execução em escalas de tempo prolongadas de cinco ou mesmo dez anos. Estes planos formam uma parte significativa da base usada para avaliar o desempenho geral ou a eficácia de um determinado sector ao longo do tempo e os progressos realizados para o alcance dos objectivos acordados. Por isso, acções específicas, focalizadas e discretas de redução de desastres podem não ser enquadradas na planificação dos vários ministérios sectoriais que deviam ter um papel importante nesse âmbito. A natureza das intervenções sectoriais programadas, normalmente, tem menos a ver com a redução da vulnerabilidade de uma população específica a um determinado perigo natural e mais a ver com garantir a cobertura adequada para o maior número de cidadãos possível. Os recursos humanos, materiais e financeiros que estão comprometidos num determinado conjunto de prioridades são implementados no sentido de aumentar a cobertura de serviços públicos e/ou a qualidade desses serviços.

Idealmente, a planificação sectorial deveria ser um assunto transversal e incluído como um elemento dos planos sectoriais. Contudo, a análise da planificação governamental estratégica e anual para o período em análise indica que a inclusão de intervenções de redução de riscos é rara em planificação sectorial, apesar de calamidades terem sido identificadas no PARPA II como um assunto transversal para o sistema de planificação. Este e outros aspectos da planificação nacional são ainda analisados com mais profundidade no Capítulo 5.

O desenvolvimento da nova legislação sobre desastres representa uma oportunidade para garantir que a prevenção de desastres e actividades de redução de risco estejam incluídos dentro do contexto de planificação sectorial regular entre os membros do CTGC. Há também o risco de que a legislação se concentre em orientar os papéis e responsabilidades apenas na fase de resposta de emergência do ciclo de gestão de desastres.

O INGC, embora nominalmente seja a entidade de coordenação para a gestão de desastres em todo o país, não tem recursos legislativos para assegurar que certas necessidades decorrentes das fases específicas do ciclo de gestão de desastres sejam atendidas antes que se tornem elementos em um desastre.

Na essência, a falta de qualquer obrigação legal para o desenvolvimento de programação de prevenção de desastres na planificação sectorial tem criado uma estrutura paralela em relação ao ciclo de gestão de desastres. Ou seja, o INGC trabalha para desenvolver o enquadramento de

planificação e implementação de longo prazo (ex. o Plano Director) para a redução de riscos de desastre no país que, apesar de estar aprovado e em vigor, está, efectivamente, não vinculado e separado das prioridades da planificação e implementação dos diferentes sectores relevantes. Devido à falta de um instrumento vinculativo, o INGC não tem a capacidade de assegurar a implementação do plano nacional em relação aos aspectos que não estão directamente relacionados ao seu mandato como coordenador/gerente de riscos em Moçambique. Esta situação também está relacionada aos processos mais amplos de planificação dentro de Moçambique que serão discutidos em mais detalhes no Capítulo 5.

A partir da análise aqui apresentada, que será necessariamente reforçada pela análise apresentada nos capítulos subsequentes deste relatório, é possível avançar várias conclusões que são considerações importantes para o governo como um todo:

- Há uma necessidade urgente de esclarecer os papéis e as responsabilidades dos ministérios sectoriais em relação à prevenção de desastres e a redução do risco de desastres em Moçambique.
- Há uma percepção generalizada entre o governo fora do INGC que "desastres" são eventos distintos relacionados principalmente às condições meteorológicas extremas e não um resultado da interacção entre os contextos humanos sócio-económicos de desenvolvimento e os eventos climáticos extremos; e
- Desenvolvimento da legislação nacional sobre desastres representa uma oportunidade para apresentar uma mensagem clara e decisiva sobre a necessidade da cultura de prevenção de desastres nas agências governamentais em Moçambique e a necessidade de que essa cultura seja reflectida na planificação de intervenções específicas de redução do risco de desastre definidos com base nas prioridades nacionais delineadas nesta área no Plano Director.

3.1.3 Leis de Órgãos do Estado e Seu Regulamento

A outra componente do contexto político que precisa ser abordada em relação à gestão de desastres em Moçambique é o processo de descentralização em curso. Entrevistas com o INGC indicam que o LOLE e o seu regulamento são vistos como, balanço positivo mas com implicações sérias para a execução das actividades de gestão de riscos relacionadas com o seu mandato.

Por um lado, a LOLE e a sua regulamentação tem permitido que o INGC leve as actividades de prevenção de calamidades até o nível local através da criação de Comités Locais de Gestão de Risco de Calamidades (CLGRCs). Ela também permitiu, devido à atribuição de responsabilidades gerais relacionadas as calamidades aos níveis províncias e distritais, que o INGC concentre os seus esforços de formação sobre postos de trabalho específicos dentro dos governos provinciais e distritais -- secretários permanentes, tanto a nível provincial e distrital, bem como os administradores distritais.

Por outro lado, a atribuição de responsabilidades por forma muito geral para a supervisão de gestão de desastres a nível provincial e local tem aumentado o número de entidades com as quais o INGC tem de coordenar. Como consequência, isto tem complicado a função de coordenação geral do INGC em relação à programação à nível local na área de redução de risco e particularmente em relação à canalização de recursos financeiros e outros onde são necessários em situações de resposta à desastres.

Um dos efeitos da LOLE e a sua regulamentação tem sido a de aumentar a "departamentalização" das estruturas locais e aumentar a carga de coordenação do INGC. Com as responsabilidades descentralizadas até o nível distrital, há um grande aumento no número de entidades com quem o INGC devia coordenar determinadas actividades. Isso é particularmente evidente no contexto da resposta a uma determinada situação de desastre.

As implicações da execução descentralizada de programas de gestão de desastres e execução também são extensas:

Formação e Capacitação - levar os conceitos de redução do risco de desastres, prevenção e gestão até o nível de distrito e de posto administrativo envolve um esforço bastante grande de pessoal e meios do INGC. Dada a dimensão do país e a escala das necessidades ao nível local, os custos relacionados com o fornecimento desta formação serão também significantes. Em princípio, dado um ambiente operacional de relativamente escassos recursos humanos, financeiros e materiais; todos os esforços em curso no aumento de capacidades ao nível local devem ser baseados em uma avaliação concreta dos níveis de riscos em uma determinada área geográfica com prioridade para as áreas de maior risco ou vulneráveis aos fenómenos naturais.

Mudança de Percepções - um aspecto que precisa ser abordado em relação à redução do risco de desastres e prevenção em particular, é a percepção das autoridades governamentais locais sobre a redução de risco e prevenção de calamidades versus a resposta na gestão de calamidades. Em pelo menos dois dos quatro distritos visitados no contexto do trabalho de campo para a auditoria de desempenho, os comentários da liderança distrital sobre calamidades foi limitado somente aos aspectos relacionados explicitamente com a resposta a desastres. O conceito de redução do risco de desastres através da aplicação de intervenções específicas com base na análise efectiva e identificação de riscos nível local não foi explicitamente reconhecido. Em alguns casos o conceito de que as calamidades são evitáveis foi recebido com cepticismo por parte dos líderes distritais. Esses factos significam que há a necessidade de analisar como o INGC está a fazer a divulgação da sua visão e missão. Esta análise será apresentada em maior detalhe em Capítulo 6.

Fluxos de Informações - outra implicação chave para o INGC no processo de descentralização é a necessidade de estabelecer tanto a natureza e o tipo de informação requerida pelo INGC a partir do nível distrital e para determinar exactamente como essas informações devem ser canalizadas para o INGC. Esse aspecto é analisado com maior profundidade no Capítulo 6 sobre o Desempenho.

Percepções da Comunidade e Aviso Prévio – a descentralização também apresenta ao INGC a oportunidade de efectuar uma mudança gradual na percepção entre as comunidades locais a respeito de riscos de desastres e resposta a situações de desastre. O advento dos CLGRCs fornece ao INGC uma base institucional para a divulgação de mensagens credíveis (ao contrário da situação durante as cheias de 2001 quando certas comunidades perceberam mal os avisos ou não acreditaram os avisos feitos pelo governo) dentro da comunidade local. No entanto, a necessidade de assegurar a precisão e abrangência das mensagens exigiria a monitoria e supervisão do INGC a partir do nível provincial – contudo, a falta de recursos operacionais em delegações provinciais torna isso muito difícil. Os CLGRCs são discutidos em mais detalhes posteriormente, nesta secção.

O efeito do processo de descentralização de envolver os governos provinciais e distritais, bem como as comunidades na redução do risco de desastres e resposta parece fornecer uma base

sólida sobre a qual o primeiro princípio da política de gestão de desastres pode ser cumprido¹³. Contudo, fazer isso de forma eficaz e eficiente vai exigir investimento bem pensado de longo prazo na sensibilização, formação técnica e capacitação a estes níveis. Uma análise do desempenho e resultados até à data nesta área é apresentada no Capítulo 6.

3.2 Enquadramento Estratégico de Gestão de Calamidades

Para efeitos da análise apresentada nesta secção, o quadro estratégico é composto por três elementos essenciais: o PARPA II, o PDPMCNC e o Plano Quinquenal do Governo (PQG) aprovado em 2005. A fim de fornecer uma visão geral dos níveis de integração de abordagens de risco de desastres, também analisamos a presença de prioridades de riscos de desastres num conjunto de estratégias sectoriais seleccionadas que estão actualmente em vigor.

Esta secção analisa os elementos-chave do quadro estratégico (acima mencionados) para o INGC e destaca algumas das implicações do quadro existente no INGC em geral. Note-se que o INGC, como instituição, não tem actualmente qualquer tipo de plano estratégico sobre o qual basear as suas actividades a longo prazo. Enquanto o sector de calamidades incluído no PARPA II e tem um plano director de 10 anos, o instituto em si não beneficia de um documento estratégico que define o seu desenvolvimento e respectivos focos para o futuro. A falta de um plano estratégico do INGC é discutido em maior detalhe no Capítulo 5.

3.2.1 PARPA II

Com o risco de desastres cada vez mais reconhecido como uma forma em que a pobreza económica é sentida ou expressa, as Estratégias de Redução de Pobreza (PRSPs em inglês) precisam levar isso em conta. Os PARP também oferecem uma oportunidade de superar a divisão ministerial e burocrático que no passado tem levado a que actividades de redução de risco de desastres não fossem amplamente enquadradas nem na planificação de desenvolvimento, nem na resposta a desastres.

(UNDP/UNISDR, 2004, pág. 17)

Os planos de Acção para a Redução da pobreza absoluta (PARPAs) descrevem as abordagens do governo em relação à redução da pobreza. Os PARPAs são organizados em áreas temáticas em que são descritas as acções propostas pelo governo para reduzir o nível de pobreza no país. Até a data, três PARPAs foram elaborados, embora o terceiro alterou o nome de PARPA para PARP (Plano de Acção para a Redução da Pobreza). No primeiro, PARPA I, a questão de calamidades foi considerada uma questão complementar às outras medidas de desenvolvimento. No segundo, PARPA II, calamidades foram incluídos como um tema transversal. No terceiro, PARP, que foi aprovado em 2010 as indicações preliminares são de que há ainda maior integração de conceitos e actividades viradas à redução de risco de desastres. No entanto, o PARP não é analisado no âmbito desta auditoria, devido à sua aprovação após do período em análise.

No PARPA I, para o período 2001-2005, o “sector” de desastres foi incluído através de uma série de actividades que foram descritas como “complementares” aos principais temas do PARPA. Os objectivos foram focalizados em duas áreas: (i) a criação de um plano nacional de contingência para os desastres e, (ii) o reforço da INAM para fornecer previsões meteorológicas

¹³ O primeiro princípio é: a maior participação das comunidades afectadas na gestão de desastres.

e outras informações precisas e detalhadas. Enquanto o PARPA I reconheceu o facto de que os desastres são evitáveis, dado a vulnerabilidade particular de Moçambique aos desastres, a experiência das cheias de 2000 e os efeitos nocivos destas no desenvolvimento económico e social; as metas traçadas são bastante limitadas. Tem de ser reconhecido que na altura da elaboração do PARPA I, o enfoque na **gestão de risco** de calamidades ao nível internacional e nacional ainda não foi muito forte em comparação com a 2005.

O PARPA II, 2006-2009 reflecte melhor a mudança no pensamento a volta de desastres no contexto nacional e internacional. Há maior ênfase na gestão de risco de desastres no PARPA II e três objectivos estratégicos são descritos: (i) reduzir o número de vítimas humanas e a perda da propriedade; (ii) consolidar a cultura de prevenção e (iii) dotar o país de meios de prevenção e atenuação. Em termos de acções concretas e resultados apresentados no PARPA II, o único resultado directo esperado ao nível estratégico foi o estabelecimento de uma unidade de protecção civil (UNAPROC) para o país.

Dado o facto de que a gestão de desastres é reconhecida como uma questão transversal no PARPA em si, com um grupo de trabalho transversal estabelecido para o efeito, a falta de ênfase sobre a necessidade de abordagens multi-sectoriais para tratar os riscos de desastres no país é surpreendente e constitui uma das fraquezas do documento.

A evolução evidente no tratamento de desastres entre o PARPA I e o PARPA II é um sinal positivo de que a redução do risco de desastres é levada cada vez mais como prioridade pelo governo e que há o reconhecimento dos problemas relacionados com os desastres, bem como a vontade política para abordar o mesmo. Infelizmente, enquanto o PARPA II faz com que a integração de risco e redução de desastres seja uma necessidade implícita em todos os sectores, ele perde a oportunidade de fazer uma forte declaração em apoio à integração da redução do risco de desastres na programação sectorial.

Em qualquer caso, embora seja claro que o governo de Moçambique reconhece a importância da gestão de riscos de desastres, e a sua transversalidade, o ênfase estratégico global nesta área é, talvez, menos do que se poderia esperar em um país com características de Moçambique e da experiência histórica com desastres e seus efeitos sobre o desenvolvimento económico e social. O PARPA II e seu conteúdo, que coincide com o período de análise desta auditoria de desempenho, será avaliado em maior detalhe no Capítulo 6 sobre o Desempenho.

3.2.2 **Plano Director para a Prevenção e Mitigação das Calamidades Naturais 2006 – 2016**

“Um elemento em falta, talvez o principal elemento em falta, no processo de desenvolvimento actual é o crescimento sustentável de produtividade no sector agrícola familiar. Desenvolver a agricultura, particularmente a familiar, é um desafio sério que continua a espera de ser endereçado como um todo. Mais sucesso em estimular o sector agrícola particularmente, mas não exclusivamente o ramo familiar, é a recomendação central, em termos de políticas, que deriva desta avaliação.” (Ministerio de Plano e Desenvolvimento, 2010)

O Plano Director para a Mitigação e Prevenção de Calamidades Naturais (PDPMCN) é o principal documento estratégico central do governo nessa área de intervenção. O PDPMCN foi elaborado pelo INGC e aprovado pelo Conselho de Ministros em 2006. Abrange um período de 10 anos entre 2006-2016.

O PDPMCN é dividido em três partes distintas: (i) as linhas estratégicas, (ii) um plano de acção com resultados indicadores e esperados em dez anos, e (iii) uma estratégia de implementação. Cada um destes componentes do plano será analisado em breve abaixo.

3.2.2.1 Principais Linhas Estratégicas do PDPMCN

O PDPMCN foi projectado para ser complementar ao PARPA II e cobrir lacunas em relação às prioridades sectoriais já estabelecidas. A sua relação com o PARPA II é explicitamente descrita em termos de contribuir para a realização global dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) e para o progresso na redução da pobreza no contexto de dois pilares estratégicos do PARPA - capital humano e desenvolvimento económico. É claro a partir do conteúdo do PDPMCN que o PARPA II, que ainda estava na sua forma “draft” quando o PDPMCN foi aprovado, tinha sido consultado durante a elaboração do plano.

O PDPMCN descreve e apresenta três principais áreas em que os seus objectivos estratégicos são baseados: (i) um desequilíbrio hidrológico no país; (ii) um desequilíbrio na segurança alimentar e nutricional no país, e (iii) e a gestão de emergências e meios relacionados.

i) Desequilíbrio Hídrico

Em relação ao desequilíbrio hidrológico no país o plano define a necessidade de abordar esta questão através de duas grandes áreas de intervenção - **reserva e utilização dos recursos hídricos e reflorestamento**.

Em termos de áreas específicas para a acção o plano descreve duas abordagens principais para a reserva e utilização dos recursos hídricos.

Primeiro, a construção barragens de uso múltiplo em pequena escala para captar água da chuva a nível local que, idealmente, poderiam ser integrados numa rede de infra-estruturas de água menores (tais como poços, diques e cisternas) que poderia servir a população local em épocas de seca, mitigando os seus efeitos.

“... a construção de reservas de água para a mitigação da seca deve obedecer a um critério integrado com o propósito de garantir os múltiplos usos de água de forma combinada e não conflituosa. Para o efeito, as soluções a aplicar devem ser integradas de modo a combinar pequenas barragens de uso múltiplo, represas, poços e cisternas.”

(INGC/Conselho de Ministros, 2006, pág. 7).

A segunda abordagem proposta para a reserva de utilização dos recursos hídricos no PDPMCN é através da construção de infra-estruturas de prevenção de inundações já planeado pelo Ministério das Obras Públicas e habitação. O plano também oferece um conjunto de medidas provisórias para tomar enquanto a construção dessas infra-estruturas estiver pendente. Estas incluem:

- Ampliar e melhorar os sistemas de aviso prévio;
- Mapear as bacias com o detalhe necessário para análise mais objectiva do risco;
- Criar Comitês Distritais de gestão do risco com envolvimento comunitário;
- Construir pequenos regadios nas quotas mais altas das bacias para incentivar a população a não residir nos leitos, margens e ilhas dos rios;

- Reassentar as populações que nas cidades da Beira, Maputo e Quelimane vivem em zonas alagadiças sem drenagem ou com drenagem deficiente;
- Incentivar a construção de casas melhoradas ladeadas por sistemas de escoamento de água de chuvas mesmo que superficial; e
- Incentivar e obrigar nas cidades o uso de latrinas melhoradas, proibindo e penalizando o uso de espaço livre como latrina. (INGC/Conselho de Ministros, 2006, pág. 9).

Em termos de **reflorestamento**, a segunda área estratégica para a acção no âmbito desta linha no plano não é tão específica na sua descrição. Destaca a questão ambiental do desmatamento pelas populações locais em zonas áridas e semi-áridas e sugere algumas abordagens amplas para fazer o reflorestamento.

ii) Desequilíbrio Alimentar e Nutricional

Nesta segunda área principal levantada pelo PDPMCN, a estratégia é descrita através de cinco linhas estratégicas. Sendo:

Linha Estratégica 1: Reservas Alimentares e de Sementes

Sobre esta linha sugere-se um enfoque sobre as reservas de alimentos e sementes nas áreas áridas e semi-áridas e através da comercialização de produtos agrícolas quando há excedentes. Estes excedentes vendidos ao sector privado seriam, então, mantidos em reserva até que fique claro que eles não seriam necessários para fins humanitários. O plano indica que os detalhes deste conceito seriam realizados em um estudo específico. A segunda iniciativa importante no plano é a criação de uma rede de instalações de armazenamento que inclui os níveis de produtores locais, distritos, províncias, e até o nível regional. O plano salienta que os produtores individuais devem ser reforçados com capacidade de construção apropriada de infra-estruturas de armazenamento. O distrito e as províncias seriam responsáveis pela localização das instalações de armazenamento em seus respectivos níveis, enquanto a nível central determinaria a localização das instalações de armazenagem regional.

Linha Estratégica 2: Investigação e Extensão de variedades e culturas tolerantes a seca e de ciclo curto

Esta linha estratégica sugere que o trabalho de pesquisa e extensão agrícola seja realizado sobre a adaptação de culturas agrícolas típicas de áreas semi-áridas e áridas. O plano também sugere a criação de unidades especializadas para o estudo genético de variedades de culturas resistentes à seca e de maturação precoce, a fim de melhorar a produtividade agrícola nessas áreas.

Linha Estratégica 3: “Domesticação” de Culturas Não Convencionais

Como esta é uma área que recebe relativamente pouca atenção científica, esta linha estratégica sugere que as plantas silvestres já utilizadas pelas comunidades como fontes de nutrição em tempos de crise de alimentos devem ser mais estudadas para determinar o seu potencial para o processamento de valor acrescentado e ou aplicações comerciais.

Linha Estratégica 4: Adopção e Divulgação de Culturas Industriais

Esta linha estratégica procura identificar cultivos agrícolas que podem ser produzidos num contexto semi-árido, a fim de aumentar a renda familiar. A principal sugestão apresentada é a

introdução de culturas de bio-combustível nessas áreas que poderiam então ser comercializados. O plano menciona o esforço contínuo neste domínio pelo Ministério de Energia.

Linha Estratégica 5: Actividades económicas não agrárias

Esta linha estratégica pretende identificar o potencial para a geração de rendimento comunitário através de meios não-agrícolas. Ela sugere a exploração de recursos alternativos disponíveis nas áreas sujeitas à seca cíclica que normalmente não são aproveitadas pela população rural.

Recursos minerais, e potencial turístico são citados como duas áreas de possível aproveitamento. Esta linha enfatiza a necessidade de as comunidades, em parceria com o sector privado, sejam co-proprietários e, deste modo, beneficiem da exploração desses recursos. Ela propõe que haja um estudo realizado em cada uma das zonas afectadas pela seca cíclica para determinar o potencial para esta abordagem.

iii) Gestão de Emergência e Meios Relacionados

Há três áreas estratégicas delineadas sob esta questão. Estes são: preparação para desastres, busca e socorro e a definição de desastres e responsabilidades.

Preparação para Desastres

O plano aborda a **preparação para desastres** para calamidades através de três áreas-alvo: (i) aviso prévio; (ii) sistemas gestão de informação e (iii) sistemas de comunicação.

Em relação ao **aviso prévio**, o plano destaca os meios existentes para o aviso prévio, assim como os dois principais constrangimentos destes meios. Primeiro, que tais meios não estão integrados num único sistema e, segundo, a maioria dos meios ainda estão em seus estágios iniciais de desenvolvimento.

Em relação à **gestão da informação** o plano destaca a falta de um sistema global de gestão de informações, avalia as restrições para a obtenção de informações precisas e enfatiza a necessidade de harmonizar as metodologias em torno da recolha, processamento, análise estatística, os canais de informação e a tomada de decisão com base na informação apresentada. O plano afirma que medidas precisam ser tomadas para criar a disciplina nessas diversas áreas, bem como as competências para tomada de decisão baseada nestas informações.

Em relação aos **sistemas de comunicação**, o plano exige que os distritos que são mais susceptíveis a desastres sejam prioritários para a sua ligação à rede telefónica fixa. Ao nível do posto administrativo o plano destaca três meios possíveis de melhorar as comunicações: (i) a existência de activistas com meios apropriados para deslocarem-se aos regulados e sedes das comunidades à semelhança dos extensionistas agrícolas; (ii) o uso de sinais sonoros e bandeiras para o efeito; e (iii) a identificação, melhoramento e uso de sistemas de comunicação usados localmente pelas populações.

Busca e Socorro

Em termos de **busca e socorro** o plano prevê a criação gradual de unidades especializadas, com o seu próprio mandato e funções formais que iriam incorporar a cruz vermelha, pessoal local de educação e saúde, as forças armadas e o INGC. De acordo com o plano, estas unidades

funcionariam sob uma hierarquia de comando e controle bem definida. O plano também sugere algumas das funções dessas unidades.

Definição de Desastres e Responsabilidades

Como foi destacado na discussão em torno da falta de um quadro legislativo, o plano também prevê o esclarecimento de uma série de questões relacionadas com as competências de gestão de desastres nos vários níveis de escala geográfica - distrito, província e região. Cita a necessidade de definir os critérios pelos quais um desastre é declarado em cada nível, qual a entidade responsável por declarar um desastre, bem como as questões em torno de recursos e à utilização de activos como o apoio aéreo.

3.2.2.2 Plano de Acção 2006-2016

Este componente do PDPMCNC define os objectivos estratégicos específicos, as actividades propostas para alcançar estes objectivos e os indicadores utilizados para avaliar os progressos na prossecução destes objectivos. O plano de acção é apresentado em sua totalidade no formato duma matriz no Anexo 4.

O plano de acção está dividido em quatro objectivos estratégicos globais que são:

- *Reduzir a vulnerabilidade à fome derivada por impactos de seca nas regiões que ciclicamente têm escassez de água e têm precipitação inferior a 500mm por ano.*

No âmbito deste objectivo, há um total de oito resultados esperados. Dois destes resultados estão relacionados com a conservação da água para mitigar efeitos da seca cíclica e irrigação (através de 5 actividades distintas). Cada uma das seguintes áreas tem um resultado esperado: agro-processamento e armazenamento (através de 5 actividades distintas); agricultura de conservação (através de 5 actividades distintas); introdução de culturas tolerantes secas e domesticação de culturas silvestres (através de 9 actividades distintas); adaptação económica das zonas rurais (através de 4 actividades distintas); e seguro agrícola, reabilitação ecológica (através de 6 actividades distintas).

- *Reduzir Perdas de vidas humanas e destruição de propriedade devido a desastres provocados por ciclones, inundações e tremores de terra e outros males derivados das calamidades.*

No âmbito deste objectivo, há três principais resultados esperados. Estes são: o desenvolvimento e a disseminação de informações sobre os riscos relacionados com os ciclones, inundações e terremotos (através de 13 actividades distintas); a redução da vulnerabilidade humana à inundações nas principais cidades de Moçambique (através de sete actividades separadas); e o terceiro resultado é assegurar a existência de unidades de busca e salvamento, e planos de gestão de emergência (através de 8 actividades separadas).

- *Minimizar o sofrimento das populações provocado por calamidades*

No âmbito deste objectivo, existem dois resultados esperados. Primeiro, que as condições necessárias para uma resposta rápida e eficiente aos danos causados por desastres naturais (através de 3 actividades distintas) e, segundo, a capacidade organizacional necessária para intervenções coordenadas em situações de emergência (através de 11 actividades distintas).

- *Assegurar um processo de reconstrução rápido e harmonioso*

Este objectivo estratégico tem apenas um resultado esperado que é a criação de condições para a rápida mobilização dos recursos necessários para a reabilitação social e infra-estruturas destruídas (através de 5 actividades distintas).

3.2.2.3 Estratégia de Implementação do PDPMCN

As maiorias das acções do INGC são consideradas transversais e por isso concebidas e implementadas por diversos Ministérios. O INGC não tem a autoridade para controlar a execução dessas actividades nem das decisões tomadas no âmbito de prevenção e mitigação das calamidades naturais. Quando muito, o que o INGC faz é a compatibilização e integração das informações provenientes das outras instituições. (INGC/Conselho de Ministros, 2006, pág. 34)

A estratégia de implementação para a PDPMCN é baseada em quatro componentes principais:

- (i) A construção de uma atitude de autoconfiança das comunidades e das autoridades;
- (ii) A participação comunitária;
- (iii) Um arranjo institucional adequado; e
- (iv) O reforço inadiável das capacidades distritais.

O PDPMCN identifica dois principais instrumentos a serem utilizados na construção de uma atitude auto confiante nas comunidades e autoridades - o desenvolvimento e implementação do conceito de Centros de Recursos de Uso Múltiplo a nível distrital (CERUMs) e, a adaptação do currículo de ensino desde o nível primário até o nível superior.

A estratégia de implementação descreve o conceito de CERUM como um elemento do processo de descentralização como previsto na LOLE para que as autoridades e comunidades locais possam envolver-se em cinco áreas abrangentes para reforçar a sua atitude de auto-confiança:

- Colheita e processamento de informação relacionada com as calamidades naturais;
- Busca e desenvolvimento de tecnologias apropriadas que contribuam para a redução da vulnerabilidade e da pobreza;
- Gestão colectivizada de risco;
- Troca de experiências entre indivíduos da comunidade e entre comunidades diferentes;
- e
- Troca de experiência entre distritos e províncias;

As funções gerais do CERUMs estão descritas no contexto da estratégia de implementação.

A proposta de adaptação do currículo de educação formal, prevê a inclusão de abordagens para as comunidades locais a enfrentar seus próprios obstáculos particulares no desenvolvimento, bem como a necessidade de maior informação no currículo sobre a mudança climática, a natureza e os desastres naturais bem como na prevenção e atenuação dos seus efeitos. Este elemento da estratégia de implementação é justificado pelo impacto que a educação formal tem

sobre as gerações actuais e futuras, bem como o impacto que os desastres naturais têm tipicamente nas crianças.

Envolvimento e Participação da Sociedade Civil

O segundo elemento da estratégia de implementação é incentivar uma maior participação das organizações da sociedade civil na execução do plano. Isto é baseado em cinco áreas principais para a acção.

- Negociar com a sociedade civil para que tenha representação no Conselho Técnico de Gestão das Calamidades Naturais;
- Discutir este plano com a sociedade civil e empreender esforços concertados para a sua advocacia e mobilização de recursos;
- Integrar as actividades da sociedade civil na implementação deste plano, sempre que possível e necessário;
- Sempre que for viável celebrar acordos de parceria para implementação de componentes do plano de acordo com as necessidades;
- Sempre que for necessário, celebrar acordos com organizações locais da sociedade civil para representar o INGC onde ele não tiver representação; e
- Envolver activamente a sociedade civil na implementação dos sistemas de aviso prévio e na constituição da UNAPROC.

Arranjo Institucional do INGC

O INGC é hoje puramente um órgão de coordenação resultante da transformação do DPCCN que por sua vez era um órgão puramente de logística ligada a emergência. (INGC/Conselho de Ministros, 2006, pág. 32)

Esta secção do PDPMCN descreve a dupla lógica do plano como um todo. Verticalmente, o plano separa as áreas áridas e semi-áridas do país do resto do território. Horizontalmente, o plano separa os desastres naturais cíclicos e temporários com efeitos negativos.

No PDPMCN, os arranjos institucionais do INGC são abordados em quatro áreas principais. Os dois primeiros são, essencialmente as funções propostas do INGC, enquanto os outros dois estão relacionados ao apoio financeiro e institucional necessário para a implementação do plano:

- INGC como Autoridade de Reabilitação das Terras e Economias Marginais;
- Coordenador das Acções de Emergência e Mitigação dos seus Efeitos;
- Financiamento do Programa e do INGC; e
- Integração Institucional e Parâmetros Organizativos.

Cada um desses elementos é revisto de forma sucinta a seguir.

Autoridade de Reabilitação das Terras e Economias Marginais

O plano propõe que o INGC concentre-se nas áreas do país que contêm as populações mais vulneráveis com base na capacidade destas de resistir a choques específicos ou devido a factores ambientais que limitam a sua produtividade agrícola. A reabilitação destas economias marginais

implica necessariamente uma busca de alternativas para a agricultura de subsistência para revitalizar a produtividade económica. Isto implica um enfoque em quatro elementos principais:

- Factores de improdutividade, ou de risco associado;
- Soluções de reabilitação que podem ser de carácter climático, ecológico, tecnológicos ou de gestão de risco;
- Práticas de maneios agrários que se adaptam para as condições semi-áridas e áridas; e
- Outras actividades geradoras de renda que contribuam para a diversificação de formas e meios de subsistência e de desenvolvimento económico.

O plano enfatiza que a intenção não é de substituir os ministérios sectoriais existentes nestas áreas, mas sim para chamar a atenção e focalizar na recuperação da economia local e aumentar a produtividade das áreas afectadas.

Coordenador das Acções de Emergência e Mitigação dos seus Efeitos

O plano não propõe qualquer mudança significativa no papel do INGC como a agência de coordenação de desastres. Propõe uma concentração de esforços no melhoramento da função de coordenação via um aumento no quadro organizacional aplicado aos desastres, definindo níveis de desastres para as províncias, e distritos em conjunto com um enfoque do INGC na determinação dos parâmetros organizacionais para a prestação de informações relacionados com a gestão de desastres de todos os níveis.

Financiamento do Programa e do INGC

O esquema mais ou menos rígido da utilização dos fundos públicos pode limitar a celeridade que se exige quer nas acções de redução da vulnerabilidade, quer na gestão de emergência. (INGC/Conselho de Ministros, 2006, pág. 34)

O PDPMCN contém várias propostas sobre o financiamento do programa proposto e o INGC no seu geral. Estas propostas estão centradas em torno de manter a autonomia financeira e a autonomia patrimonial em relação ao património actualmente atribuído ao INGC pelo governo. Os fundos gerados por esse património passariam então a ser usados para criar um fundo para a reabilitação de terras e economias marginalizadas.

Integração Institucional e Parâmetros Organizativos

O principal foco desta secção é a proposta que o INGC deve ser subordinado ao conselho de ministros e sob a tutela do MAE. Esta proposta baseia-se nas tarefas propostas do INGC como coordenador da gestão de desastres no país cujas actividades são consideradas de natureza transversal e como tal, o INGC requer mais autoridade para controlar as actividades relacionadas com a gestão de calamidades. (INGC/Conselho de Ministros, 2006)

3.2.3 Análise Geral do Plano Director

Esta secção apresenta uma análise dos objectivos, actividades, indicadores e a estratégia de implementação apresentada para o INGC no PDPMCN.

3.2.3.1 Os Objectivos Estabelecidos

Os objectivos do PDPMCN estão geralmente alinhados com o PARPA II e são apropriados ao contexto de Moçambique no sentido de que eles concentram-se em duas áreas críticas para a redução de desastres. Os objectivos do plano abordam os fenómenos cíclicos de inundações e secas através de apoio às economias agrícolas nas áreas áridas e semi-áridas do país e a redução do risco de cheias por meio de infra-estruturas de prevenção de inundações. A descentralização da operacionalização da resposta a catástrofes também é apropriada como uma componente-chave do plano global. Como tal, consideramos que os objectivos são adequados tanto em termos de conteúdo como no contexto de Moçambique.

3.2.3.2 Actividades Plannificadas

Geralmente, as actividades propostas são adequadas e pertinentes em termos de contribuir para os seus respectivos objectivos. Conceitualmente, o plano de acção é coerente e há uma lógica por trás das contribuições gerais que se espera de cada actividade e a sua ligação com o cumprimento dos objectivos globais. Estrategicamente, o plano não sofre de acções extraviadas ou inadequadas a serem tomadas no contexto dos objectivos globais. No entanto, o plano sofre no sentido estratégico de três lacunas importantes.

Primeiro, o PDPMCN contempla um total de 81 diferentes actividades no cumprimento dos quatro grandes objectivos delineados no plano. Por qualquer medida a execução de 81 actividades diferentes, algumas das quais são, por natureza, bastante complexas, é uma agenda muito ambiciosa para qualquer agência governamental, mesmo num prazo de 10 anos, e implica uma falta de priorização que poderá pôr em causa a implementação efectiva de acções críticas.

Segundo, a planificação das actividades não é faseado em termos cronológicos. Não há indicações dentro do plano de prazos específicos relacionados com a implementação das actividades – não é claro qual deve ser a sequência de implementação das várias actividades em termos de alcançar os objectivos globais de uma forma eficiente e lógica.

Por fim, as responsabilidades para a implementação do plano são indefinidas. Ou seja, não há responsabilidades específicas atribuídas a componentes específicos da estrutura do INGC para levar as actividades de cada objectivo para a frente.

3.2.3.3 Os Indicadores do PDPMCN

Indicadores de qualidade para a planificação estratégica, por definição têm as seguintes características: são específicos, mensuráveis, alcançáveis, realísticos e calendarizados (em Inglês, *Specific Measurable Achievable Realistic and Timebound* – “SMART”). Há uma variedade de tipos de indicadores, incluindo – indicadores de resultados, indicadores de entrada, indicadores de processo, indicadores de progresso, os indicadores de acção, indicadores de impacto, indicadores de contexto e assim por diante. Como regra geral, eles podem ser divididos em dois tipos diferentes: indicadores directos e indicadores indirectos.

Indicadores são normalmente configurados para formar a base de uma avaliação da estratégia como um todo e são desenvolvidos em torno dos critérios a serem utilizados para a avaliação da própria estratégia.

Para uma estratégia garantir que o progresso geral no alcance dos indicadores é monitorado, os indicadores de plano estratégico são tipicamente ligados a *fontes de verificação* - as fontes devem ser usados para determinar o nível de progresso em direcção aos objectivos dos indicadores. Normalmente, cada actividade dentro de um plano está ligada a um indicador específico e uma fonte de verificação. Outro elemento de apoio de indicadores é a inclusão de quaisquer pressupostos inerentes à realização do indicador ao longo do tempo.

Os indicadores apresentados na PDPMCN são predominantemente indicadores de resultados muito amplo que variam em qualidade em termos de cumprimento dos critérios “SMART”. Uma característica marcante no plano é que existem apenas 35 indicadores de resultado no total para mais de 80 actividades. Apenas quatro destes indicadores são indicadores anuais - ou seja, indicadores específicos anuais para uma determinada actividade. Não existem fontes de verificação delineados - como tal, o plano não está claro sobre que base dos instrumentos de medição a ser utilizada para a medição os indicadores propostos. Na verdade a questão do monitoria de resultados e/ou progresso do plano não é mencionada em qualquer parte do PDPMCN

3.2.3.4 PDPMCN e a Monitoria

O PDPMCN não tem mecanismos para a monitoria. Como projectado, o plano não fornece nenhuma base para ser avaliado o progresso na consecução dos objectivos estratégicos ao longo do tempo. Isto reduz a utilidade do plano de forma significativa, pois não é claro como o INGC vai determinar os progressos realizados na consecução dos objectivos estratégicos.

3.2.4 Análise da Estratégia de Implementação

Esta secção do plano é particularmente fraca, pelas seguintes razões:

Primeiro, a estratégia de implementação não se concentra em **como** o plano será executado - como mencionado anteriormente, os requisitos de recursos do plano não são definidos em qualquer grau. Ao invés de focar em como implementar o plano, a estratégia de implementação concentra-se em destacar uma série de condições que serão necessárias para garantir a implementação do plano.

Segundo, a estratégia de implementação faz uma série de propostas sobre as condições gerais necessárias para realizar a execução do plano. Parece haver uma suposição tácita de que todas as propostas descritas serão aceites. Não há alternativas apresentadas a estas propostas e assim a estratégia de implementação não tem alternativas identificadas se estas propostas forem eventualmente rejeitadas.

Terceiro, não há uma ligação clara entre os objectivos descritos, as actividades planeadas e a estratégia de implementação. O processo pelo qual as actividades devem ser realizadas não é

elaborado, nem discutido e, como tal, a ligação entre os objectivos e actividades - **os elementos a serem executados** não são apoiados por uma ideia clara de **como** eles serão executados.

Em quarto lugar, o plano de implementação não faz nenhuma menção do papel dos ministérios fora do INGC na execução do plano. A primeira secção do plano identifica vários ministérios ou órgãos do Estado que estão envolvidos em áreas relacionadas por forma directa ou indirectamente ao PDPMCN (por exemplo, Energia, Saúde, Agricultura, Interior) e, mesmo assim, o plano de implementação não aborda como INGC pretende envolver os ministérios na execução do plano. A estratégia de implementação dá a impressão de que o INGC vai executar o plano por conta própria, sem o envolvimento de outros ministérios. Para uma instituição com um mandato claro para a **coordenação** ao invés da execução de actividades, a falta de atribuição de responsabilidades e papéis claramente descritos e enfocados para os ministérios adicionais é uma grande fraqueza do plano em geral. A implementação efectiva deste plano requer a participação dos ministérios relevantes além do INGC nas fases de elaboração e implementação. Há pouca evidência que outros ministérios foram envolvidos na elaboração do PDPMCN.

Existem alguns factores-chave contextuais que, talvez, fornecem uma visão sobre algumas das razões por trás das características da estratégia de implementação do PDPMCN. Primeiro, a falta de um quadro jurídico em que se baseia o envolvimento multi-sectorial num plano desta natureza. Segundo, os arranjos institucionais do INGC ainda não tinham sido finalizados na sua forma actual. Terceiro, o INGC passou por uma mudança na liderança no final de 2005. O PDPMCN foi aprovado em Junho de 2006. Como tal, parece que este plano foi finalizado e aprovado num período relativamente curto de tempo. Muitas das fraquezas do PDPMCN estão especificamente relacionadas com os arranjos institucionais que ainda não tinham sido esclarecidos em relação ao papel do INGC dentro do governo e da estrutura global que seria adoptada para facilitar esse papel.

Por estas razões, o PDPMCN parece tanto uma tentativa de delinear uma agenda ampla para o INGC no futuro (ou seja, de delimitar um campo de acção próprio), e ao mesmo tempo, um esforço para destacar as áreas da reforma institucional que precisavam de ser esclarecidos ainda mais no futuro. A falta de clareza sobre estes aspectos institucionais no momento que o plano foi escrito enfraquece a eficácia do documento em geral, como um instrumento estratégico.

3.2.5 **Análise SWOT**

Como uma forma de resumir a análise feita sobre o PDPMCN em geral, apresentamos uma análise SWOT do plano a seguir.

É importante lembrar que a análise SWOT classifica os factores em inerentes ou internos do plano (Forças e Fraquezas) e externos ou seja fora do controle do INGC (Oportunidades e Ameaças).

Tabela 3-1: Análise SWOT do PDMCN

Factores Inerentes ou Internos	Factores Externos
Pontos Fortes	Oportunidades
• Concentra-se na melhoria das condições para a produção agrícola em regiões áridas e semi-áridas; • As ideias apresentadas são coerentes e, em alguns casos, inovadoras; • Destaca-se uma série de áreas que têm recebido menos atenção no processo de Desenvolvimento; • Inclui questões chave como a definição de desastres, gestão de sistemas de informação e comunicações; • Olha para a prevenção, bem como aspectos de resposta de desastre; e • Focaliza no envolvimento da comunidade nas soluções.	• Aumentar o enfoque sobre as áreas mais vulneráveis do país; • Aumentar o enfoque em dois fenómenos cíclicos naturais que têm impactos importantes; • Desenvolvimento de relações de trabalho com outros ministérios; • Criação de uma ampla base para a implementação do plano; e • Dado a evolução nos arranjos institucionais, existe uma oportunidade de rever e actualizar o PDPMCN.
Pontos Fracos	Ameaças
• Estratégia de implementação é fraca - muito ampla, baseada em suposições sobre a organização institucional futura e não está ligado directamente aos objectivos; • Concentra-se em "o quê fazer" e não o suficientemente sobre "como fazer" • Responsabilidades não são especificadas para a execução do plano; • Pressupõe a capacidade do INGC de implementar o plano de forma unilateral - não envolve outros Ministérios de qualquer forma especificada; • O plano não é faseado em termos da cronologia da implementação das intervenções; • Nenhuma menção de recursos necessários para implementar o plano; • Demasiado ambicioso em quase todas as áreas, • Acompanhamento/monitoria do plano não discutido ou previstas em qualquer forma concreta; e • Baseado em processos de "grande escala" que levam muito tempo.	• Recursos insuficientes para alcançar o plano como projectado; • As propostas em torno de funções e competências não são aceites; • A sociedade civil incapaz ou relutante de participar na implementação do plano devido a outras prioridades; • Plano visto como uma ameaça institucional para outros Ministérios; • Planificação e abordagens não são aceites a nível distrital; e • Baixa capacidade de comunidades limita as suas capacidades de participar no plano.

3.2.6 Plano Quinquenal do Governo (PQG) 2005-2009

O PQG 2005-2009 define os objectivos estratégicos do Governo para o período que alimentara o processo mais detalhado de planificação que resultou no PARPA II. Estes são os objectivos que são apresentados na secção sobre áreas transversais, especificamente **a redução do impacto dos desastres naturais**:

- Reduzir o número de vítimas humanas e a perda de propriedades;
- Consolidar a cultura de prevenção; e
- Dotar o país de meios de prevenção e mitigação.

Para assegurar o alcance destes objectivos do PQG as seguintes acções específicas na **redução do impacto das calamidades naturais** são dadas prioridade:

- Efectuar o mapeamento das zonas de risco;
- Reforçar os meios do sistema de aviso prévio, através da divulgação de informação atempada sobre ciclones tropicais, chuvas torrenciais e secas e com a localização exacta das zonas de impacto ou áreas;
- Mobilizar recursos para a prevenção e mitigação das calamidades;
- Reforçar a coordenação institucional inter-sectorial na resposta;
- Reforçar a coordenação regional e internacional, particularmente na gestão das bacias hidrográficas;
- Criar um banco de dados que possibilite a realização de estudos nas áreas do clima e seus impactos;
- Promover a construção e uso de sistemas de armazenamento de águas, nas zonas de estiagem, para a irrigação dos campos; e
- Intensificar acções de formação e educação cívica.

A questão do risco de desastres e resposta também apresenta nas actividades de várias outras áreas do PQG. Cada uma destas são brevemente apresentadas na tabela abaixo:

Tabela 3-2: PQG e Actividades Relacionados com Calamidades que não estão no INGC

Sector	Actividade Definida
Habitação	Promover programas de habitação orientados para a redução da vulnerabilidade às calamidades naturais; p. 41
Serviços de Apoio à Produção Agrícola	Estabelecer mecanismos para o atendimento atempado das situações de emergência e de calamidades originadas por pragas, secas ou inundações; p. 75
Defesa da Soberania Nacional	Incremento da participação das Forças Armadas de Defesa de Moçambique em missões de interesse público, nomeadamente de âmbito humanitário, de protecção civil e de meio ambiente, particularmente as referentes ao salvamento de vidas humanas e bem da população em situação de desastre e calamidades naturais e outras; p.97
Ambiente	Desenvolver acções que conduzam a redução da vulnerabilidade do país á calamidades e catástrofes naturais, através da adopção de práticas de planificação e gestão ambiental apropriados. p. 106
Gestão de Recursos Hídricos	Desenvolver medidas para mitigar os impactos dos eventos

	climáticos extremos, estabelecendo sistemas de previsão e aviso de cheias na principais bacias hidrográficas; p. 94

Das cinco actividades apresentadas no PQG nas áreas de governo externas ao INGC, duas podem ser caracterizadas como relacionadas com resposta (Defesa e Agricultura); uma é relacionada com aviso prévio (Gestão de Recursos Hídricos) e duas estão relacionadas com a redução da vulnerabilidade (Habitação e Ambiente).

3.3 Enquadramento Institucional do INGC

*A garantia de que o programa desenhado possa ser cumprido cabalmente requer um arranjo institucional funcional e simples, mas **capaz de coordenar eficientemente**. Neste documento se discute **apenas o arranjo institucional do INGC e as suas ramificações ao nível local, deixando os outros sectores do Governo o espaço para o seu reajustamento. O INGC é hoje puramente um órgão de coordenação resultante da transformação do DPCCN que por sua vez era um órgão puramente de logística ligada a emergência.** (INGC/Conselho de Ministros, 2006, pág. 32)*

A análise do quadro institucional do INGC apresentada nesta secção pretende responder a duas perguntas fundamentais: (i) se a estrutura actual foi desenhada para uma resposta efectiva as calamidades e (ii) se a estrutura actual foi desenhada para facilitar avanços na área de prevenção e gestão de risco de calamidades.

Devido ao tamanho e à escala da estrutura do INGC e os componentes institucionais afiliados, evitamos uma descrição exaustiva de toda a estrutura e optamos por resumir as estruturas principais a cada nível administrativo. Depois da descrição das várias estruturas no fim deste capítulo, uma secção apresenta uma análise do enquadramento e alguns pontos-chave para consideração.¹⁴

3.3.1 Evolução da Estrutura Institucional Orgânica

No período 2005-2009 INGC passou por duas estruturas institucionais diferentes. A primeiro foi adoptada em 1999 através do Decreto 38/99 e permaneceu em vigor até a aprovação dos estatutos revistos do INGC aprovados em Novembro de 2007 pelo Decreto 52/2007.

Houve uma série de mudanças chaves para o INGC nos seus estatutos, definidas pelo Decreto 52/2007. Essas mudanças tiveram algumas implicações para o INGC e estão destacadas a seguir:

- O INGC foi subordinado ao Ministério da Administração Estatal;

¹⁴ Para a referência do leitor os Decretos principais referentes a estrutura orgânica e as funções dos elementos estruturais do INGC são apresentados no Anexo 5.

- O privilégio do INGC como uma entidade financeiramente autónoma não foi renovado;
- As receitas derivadas de actividades do INGC e do uso do seu património não foram legalmente apoiadas pela mudança de estatutos em 2007;
- O INGC foi organizado de forma mais temática incluindo estruturas específicas para a prevenção e mitigação, resposta à calamidades e as zonas áridas e semi-áridas;
- Foram criados componentes institucionais adicionais para o INGC a nível regional, provincial e distrital, expandindo o potencial para a descentralização da resposta a calamidades e actividades de prevenção;
- Nenhum departamento ou direcção específica de planificação **global** foi incluído na estrutura orgânica da instituição; e
- O saldo de quaisquer fundos não utilizados nos planos de contingência anual foi considerado património do INGC.

O regulamento interno do INGC foi aprovado e publicado em Abril de 2009. O regulamento interno governa as funções dos vários elementos estruturais do INGC aos níveis central, regional, provincial, distrital e local. O regulamento interno proporcionou um maior nível de clareza em cada um dos níveis geográficos da actividade sobre as abordagens institucionais a serem tomadas em cada um desses níveis em termos de actividades relacionadas à resposta a desastres e prevenção.

As mudanças institucionais feitas em 2005, mais claramente definidas pelo regulamento interno em 2009, tiveram impactos sobre os governos provinciais e distritais, bem como para o INGC. Os governos provinciais e distritais foram obrigados a criar estruturas adicionais para tratar de gestão de desastres nas áreas geográficas de suas respectivas jurisdições.

Estas novas entidades foram criadas, na essência, tanto para desconcentrar a responsabilidade de prevenção e resposta de desastres do INGC aos governos provinciais e distritais, bem como para descentralizar as actividades a serem realizadas em cada um desses níveis. Implícito nessas mudanças foi o conceito de que **tanto a resposta como as funções de gestão de risco de desastres** são responsabilidades multi-sectoriais a serem geridas através de mecanismos multi-sectoriais de coordenação de actividades.

3.3.2 O INGC no Contexto do Governo Central

A figura apresentada a seguir é uma representação gráfica da posição do INGC dentro do governo ao nível central. O INGC é subordinado ao MAE e tem um conselho de governo, o Conselho Coordenador de Gestão de Calamidades (CCGC), que é um órgão de decisão do Conselho de Ministros que tem um mandato geral para coordenar as actividades multi-sectoriais para a gestão de desastres, incluindo prevenção, mitigação e resposta à emergências e reconstrução pós-evento.

O Primeiro-Ministro preside à CCGC e o MAE é o vice-presidente do CCGC. Há treze outros membros do CCGC, incluindo o INGC.

Entrevistas com técnicos seniores do INGC indicam que o CCGC é efectivamente um órgão de decisão do Conselho de Ministros no que toca as propostas e planos do INGC relacionados com

situações de desastre – é no contexto da CCGC que estas propostas e planos são revistos e modificados ou endossados. As funções do CCGC incluem a canalização de informação pública sobre as situações de desastre, a revisão e recomendações referentes aos Planos Anuais de Contingências e a comunicação com a comunidade internacional à respeito de assistência a desastres.

Figura 3-1: INGC na Estrutura do Governo¹⁵



Fonte: INGC

Efectivamente, o MAE tem duas posições na CCGC contando com a representação do ministério e do INGC, respectivamente. As funções explícitas do ministério e vice-versa o INGC na CCGC não são claramente expressas nos documentos oficiais como os estatutos. O INGC, presumivelmente, proporciona os subsídios técnicos em situações de um determinado desastre; apresenta os PACs para análise e recomendações, e solicita o apoio do CCGC na declaração de alertas a situações de desastre. No contexto da auditoria de desempenho, vários entrevistados indicaram que as funções desempenhadas pelo CCGC são mais frequentemente relacionadas com uma situação de desastre em uma determinada zona do país.

Os entrevistados também indicaram que fora do contexto de um determinado desastre ou um processo de revisão/aprovação do PAC, o envolvimento do CCGC nas áreas de prevenção de desastres e redução de risco é relativamente mínimo. Uma das razões citadas para isso foi que com o alto nível de representação, e o número de ministérios no CCGC muitas vezes torna-se difícil (fora de situações de emergência) ter a presença "dos representantes dos ministérios adicionais que compõem o CCGC ao redor da mesma mesa ao mesmo tempo".

¹⁵ As linhas sólidas representam subordinação e as linhas quebradas representam coordenação

“... é necessário dotar o INGC com maior autoridade de modo a que ele possa ser responsável perante o Governo pelo programa de acção de prevenção e combate às calamidades naturais. Assim sendo, propõe-se que o INGC se subordine ao Conselho de Ministros e que seja tutelado pelo Ministério de Administração Estatal. (INGC/Conselho de Ministros, 2006, pág. 34)”¹⁶

3.3.3 Os Colectivos do INGC

As entidades colectivas têm uma importância significativa para o INGC no que concerne as respectivas competências de cada uma nos processos de planificação, controle de execução e monitoria dos planos anuais e plurianuais. Por essa razão e pelo facto de não estarem apresentados no organograma do INGC apresentamos aqui em algum detalhe.

3.3.3.1 Conselho de Direcção

O CODIR é composto pelos directores gerais e seus adjuntos e os directores das áreas (DPM, DARIDAS, DARH). Outros representantes podem ser convidados quando a sua participação é necessária. As competências chave do CODIR a destacar são:

- A revisão da preparação execução e o controle dos planos de actividades do INGC;
- Planificar e aprovar todos os planos de trabalho das direcções do INGC; e
- Analisar e submeter ao órgão de tutela os orçamentos de funcionamento, de investimento e do Plano de Contingências.

Contudo, para além das funções acima destacadas, existem outras, e como é óbvio a responsabilidade de supervisão, controle e execução da planificação centra-se na liderança do INGC.

3.3.3.2 Conselho Consultivo (CC)

O CC é composto pelos membros do CODIR e os Directores Regionais, Delegados Provinciais e os Chefes de Departamento Centrais e Regionais. O CC pode convocar outros técnicos quando achar necessária a sua participação. As competências a destacar são:

- Avaliação da acção conjunta dos órgãos centrais, regionais e locais na realização dos objectivos;
- Realizar o balanço de actividades; e
- Aconselhar o Director Geral na direcção do INGC.

Os estatutos prevêem que o CC se reúna mensalmente. De facto, devido a constrangimentos de recursos financeiros, as reuniões do CC são menos frequentes acontecendo no mínimo uma vez por ano e no máximo duas vezes.

¹⁶ Nas duas citações do PDPMCN em cima, a ênfase no texto foi feito pelo autor.

3.3.3.3 Conselho Técnico de Gestão

O CTGC é a órgão multisectorial ao nível central. Este é composto por várias direcções nacionais consideradas relevantes na Gestão de Risco de Calamidades e adaptação as mudanças climáticas indicadas pelos Ministros membros do Conselho Coordenador de Gestão de Calamidades.

As funções a destacar são os seguintes:

- Analisar, coordenar e monitorar as actividades multi-sectoriais desenvolvidas no âmbito da Gestão de Risco de Calamidades ao nível nacional;
- Coordenar os sistemas sectoriais de alerta e aviso prévio sobre calamidades de várias origens;
- Formular e propor o quadro legal que defina os parâmetros de emergência, os níveis de actuação procedimentos e actos de prevenção;
- Propor a declaração de emergências;
- Monitorar e cumprir as actividades previstas nos planos plurianuais e anuais de gestão de risco de calamidades (PDPMCN e PAC); e
- Propor o lançamento de apelos de assistência humanitária para acções de socorro e reabilitação pós calamidades numa estreita ligação entre emergência e desenvolvimento.

As outras funções não destacadas aqui estão relacionadas com o reforço dos aspectos técnicos dos elementos delineados no PDPMCN – sistemas de abastecimento de água, agricultura alternativa e actividades de rendimento, e a promoção de construção de infra-estruturas que mitigam efeitos dos vários fenómenos naturais.

No geral, as funções e competências do CTGC são apropriadas e adequadas para uma abordagem multi-sectorial à resposta e redução de risco de calamidades. Infelizmente, em alguns casos faltam as ferramentas de trabalho para poder-se cumprir eficientemente com as funções. O melhor exemplo é o próprio PDPMCN.

Como anteriormente referido neste capítulo, não há um sistema de monitoria proposto no PDPMCN. Portanto, as funções do CTGC relacionadas com a monitoria deste plano não têm uma base específica no próprio PDPMCN. Assim sendo, os membros do CTGC e o próprio INGC ficam sem bases orientadoras em relação a esta função.

A existência de um PDPMCN que integra as competências técnicas, as necessidades de planificação, a alocação de recursos e a tomada de decisão de vários ministérios **implica a necessidade de cada um desses ministérios serem envolvidos** no processo de elaboração dos planos plurianuais e anuais e que hajam indicadores e fontes de verificação previamente concordados e identificados pelas partes para que haja um sistema de monitoria funcional.

Um outro factor relacionado com a capacidade do CTGC de encarar com essas funções é que muitos membros do CTGC são frequentemente representados por uma **pessoa indicada** pelos próprios Directores Nacionais e não têm poder de decisão sobre os vários aspectos das competências da CTGC. Um facto que limita a eficiência do próprio CTGC na execução das competências e a tomada de decisão particularmente em torno da planificação de actividades de gestão de risco e ou prevenção de calamidades.

Ao mesmo tempo os respectivos ministérios membros do CTGC não estão obrigados por nenhum mecanismo de incluir actividades especificamente destinadas ou desenhadas a reduzir o risco de calamidades ou para a prevenção de desastres no processo de elaboração dos planos plurianuais e anuais sectoriais.

Para a equipa de auditoria de desempenho, está claro que os aspectos relacionados com a autoridade do INGC em relação ao processo de planificação multi-sectorial, e o nível de compromisso dos respectivos Directores Nacionais que compõem o CTGC limitam a eficácia do CTGC como entidade de prevenção e gestão de risco de calamidades, em particular.

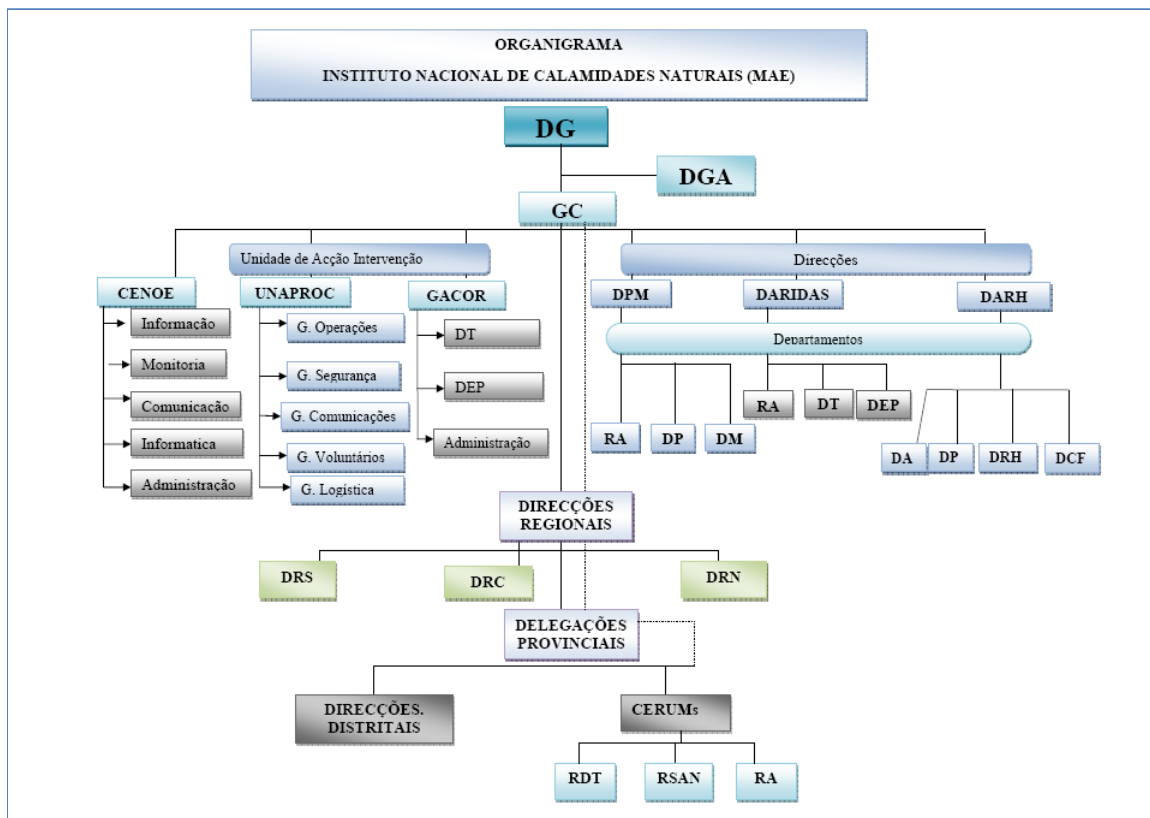
As fraquezas do PDPMCN, previamente identificadas neste capítulo, complicam bastante as funções do CTGC. Se o CTGC vai permanecer com as competências, tal como definidas, em relação ao processo de planificação anual e plurianual (dos PDPMCN e PACs), terá que haver uma revisão participativa do PDPMCN o mais breve possível. Se não, o INGC corre o risco de não conseguir fazer um balanço adequado do plano no fim do seu prazo efectivo em 2016.

3.3.4 Estrutura Orgânica Geral do INGC

A figura a seguir fornece uma visão geral da estrutura do INGC. Como pode ser visto na figura abaixo, os elementos estruturais de coordenação do INGC nas áreas de prevenção e de redução de risco, bem como a linha de administração estão do lado direito do organograma (DPM, DARIDAS, DARH).

As estruturas subordinadas ao INGC na coordenação da resposta operacional e reabilitação após calamidades encontram-se no lado esquerdo do organograma (CENOE, UNAPROC, e GACOR). Cada um desses elementos é apoiado por estruturas destinadas a consolidar as tarefas específicas no âmbito das respectivas áreas de responsabilidade.

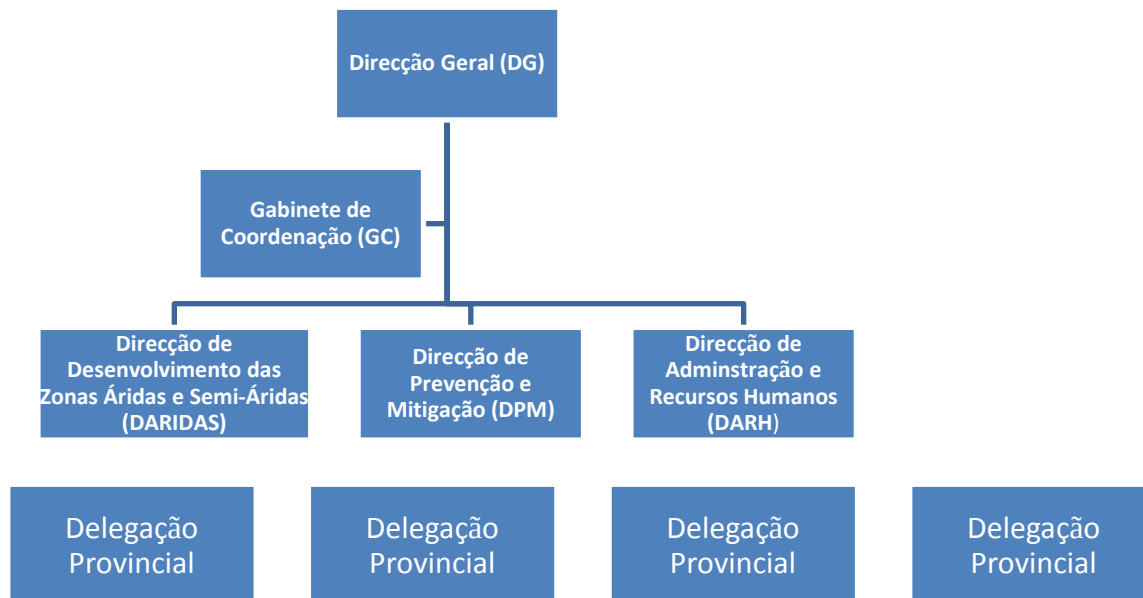
Figura 3-2: Organigrama do INGC



3.3.5 Estrutura do INGC a Nível Central

O INGC ao nível central tem seis componentes na sua estrutura global. A Direcção-Geral (DG), a Direcção de Prevenção e Mitigação (DPM), a Direcção de Desenvolvimento das Zonas Áridas e Semi-Áridas (DARIDAS), Administração e Direcção de Recursos Humanos (DARH), o Gabinete de Coordenação (GC) e as Delegações Provinciais (DPs). A composição de cada um destes componentes será apresentada de forma resumida abaixo.

Figura 3-3: Estrutura Central do INGC na Prevenção e Redução de Risco de Calamidades



3.3.5.1 *Direcção Geral*

A direcção geral é composta por um Director Geral (DG) e um Director Geral Adjunto. A Direcção Geral é responsável para dirigir, planificar e supervisionar as actividades do INGC. As competências incluem a representação do INGC, a convocação dos órgãos consultivos e o colectivo de direcção; manter o governo informado sobre programas, planos de trabalho, projectos de orçamento, a contratação do pessoal, nomeações, e propor legislação. O Director adjunto coadjuva o DG e substitui este na sua ausência.

3.3.5.2 *Gabinete de Coordenação (GC)*

O Gabinete de Coordenação é um elo de ligação entre os vários elementos estruturais do INGC internamente bem como a coordenação com as entidades governamentais, de parceiros e da sociedade civil relacionados com o INGC.

O trabalho do Gabinete de Coordenação abrange seis áreas fundamentais: (i) coordenação geral; (ii) assistência técnica a Direcção Geral, (iii) protocolo e relações públicas; (iv) secretariado e Serviços de Apoio; (v) Cooperação, (vi) Comunicação e Imagem. Nessas diversas áreas o GC tem um total de quarenta e nove funções distintas a desempenhar ao serviço do INGC e os demais.

Algumas das funções mais importantes do GC são descritas a seguir:

- Coordenar a preparação e a planificação das sessões de trabalho do CCGC, CTGC e Conselho de Direcção;
- Monitorar a execução de projectos planos e programas de actividade das diversas Direcções de Área e unidades Orgânicas do INGC;
- Planificar e globalizar os planos e relatórios das actividades da instituição;

- Monitorar a implementação das actividades constantes do Plano Director;
- Assegurar a inclusão das actividades do INGC no PES;
- Apoiar na formulação de estratégias para um sistema Nacional de Gestão de Risco de Calamidades;
- Realizar assessoria jurídica e auditorias; e
- Apoiar na criação de um Sistema de Monitoria centrado em resultados, a sua respectiva documentação sistemática e avaliação.

As funções aqui destacadas referem-se particularmente ao âmbito de assistência técnica e estão fortemente ligadas aos processos estratégicos como são os de planificação e monitoria, e políticas.

Ao mesmo tempo, o GC é responsável pelas relações públicas, a imagem e comunicação do INGC, pelos serviços de apoio e secretariado, e cooperação internacional.

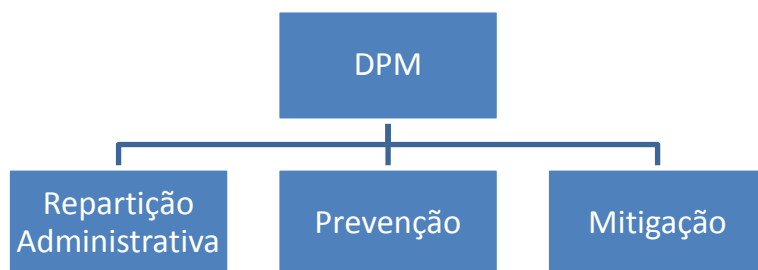
O GC tem de dividir os seus esforços e capacidades para as seis áreas que por sua natureza exigem qualificações e capacidades bastante diversas. As áreas técnicas de monitoria, planificação e desenvolvimento de elementos estratégicos requerem para uma instituição com a envergadura do INGC, um enfoque e esforço dedicado e permanente. Em termos de eficiência e eficácia é preocupante que haja uma entidade como esta e com uma diversidade tão grande de funções.

Uma potencial abordagem para a divisão dessas funções diversas podia ser a criação de uma nova direcção – a Direcção de Coordenação que podia supervisionar as diversas funções através dos respectivos gabinetes para as respectivas áreas.

3.3.5.3 ***Direcção de Prevenção e Mitigação (DPM)***

Esta direcção é o eixo dos esforços feitos por parte do INGC na redução do risco e a mitigação de calamidades. A figura a baixo ilustra a estrutura do DPM.

Figura 3-4: A estrutura da Direcção de Prevenção e Mitigação



A DPM é uma das direcções mais críticas em termos de operacionalização da agenda de gestão do risco de desastres para Moçambique. Como pode ser visto na figura acima a DPM inclui os Departamentos de Prevenção e Mitigação, bem como uma unidade de apoio administrativo.

O departamento de prevenção tem três principais áreas de enfoque: (i) a educação na redução do risco de desastres, (ii) gestão da informação, e de (iii) aviso prévio.

Algumas das principais funções do departamento de Prevenção são:

- Promover a elaboração de planos e programas de formação em material de GRC;
- Promover em colaboração com MPOPH e o MICOA medidas de reabilitação e construção de diques e barragens para o controle de inundações;
- Educação informal, formal e cívica sobre GRC;
- Promoção e coordenação do processo da criação dos CLGRCs incluindo uma base de dados, a aquisição de equipamento, planificação dos incentivos dos CLGRCs;
- Planificação de simulações em matéria de inundações, sismos, ciclones, tsunamis e secas;
- Garantir em coordenação com UNAPROC o funcionamento de centros de coordenação de operações de socorro quer a nível central, assim como a nível local com a participação de sociedade civil, entidades governamentais e internacionais; e
- Participação nos processos de elaboração de PACs aos níveis distritais, provinciais e nacionais.

O Departamento de Mitigação também tem três principais áreas de enfoque: (i) logística e apoio, (ii) serviços alfandegários, e o (iii) controle de material existente, e da recepção dos bens de emergência.

Algumas das principais funções do Departamento de Mitigação são:

- Manter actualizado o inventário de todos os bens de emergência disponíveis no país;
- Manter actualizado em coordenação com a DARH o inventário dos recursos logísticos existentes no País, para utilização em casos de emergência;
- Proceder ao desembaraço aduaneiro dos bens de emergência;
- Apoiar as entidades competentes na facilitação de entrada e saída das equipas técnicas estrangeiras envolvidas em operações de assistência humanitária; e
- Assegurar a manutenção dos equipamentos do INGC a serem utilizados em períodos de emergência.

Como as diferentes tarefas dos dois departamentos ilustram, a DPM tem um foco tanto na prevenção de desastres, bem como um elemento crítico de resposta a emergências. Com base nas funções descritas do departamento de mitigação, o seu papel parece ser muito mais relacionado aos aspectos de garantia de preparação para um eventual desastre, e a coordenação dos fluxos de materiais para estes casos, mais do que na coordenação de acções no terreno para assegurar a mitigação dos desastres antes que estes aconteçam.

É claro, com base na breve revisão das funções DPM, que estas incluem um conjunto diversificado de áreas técnicas e administrativas relacionadas com **a prevenção e resposta**. A DPM toma a liderança no estabelecimento da CLGRCs e a coordenação do processo de PAC a nível distrital e provincial. Ao mesmo tempo coordena e promove também a formação do pessoal governamental nacional, bem como a educação cívica, formal e informal sobre o risco

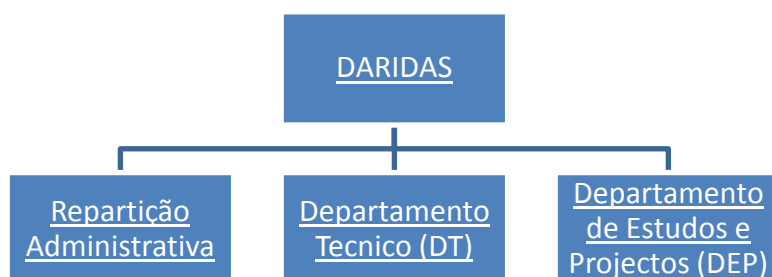
de desastres à todos os níveis do país. No caso de situações de emergência tem um papel de coordenação com a UNAPROC bem como lidar com a importação eventual e a alocação e controle de materiais necessárias para qualquer emergência.

A DPM é outro exemplo de uma direcção que é obrigada a lidar com um conjunto diversificado de tarefas e responsabilidades à nível nacional. A lógica indica que o nível de enfoque que a DPM pode ter em qualquer uma dessas áreas é limitada. Ao tentar fazer um conjunto diversificado de actividades, a capacidade da DPM para fazer qualquer uma delas bem é questionável.

3.3.5.4 Direcção de Desenvolvimento das Zonas Áridas e Semi-Áridas (DARIDAS)

Implícito no nome da direcção é o seu enfoque no desenvolvimento de determinadas regiões do país com baixos níveis de precipitação. A presença de DARIDAS no âmbito do INGC representa um compromisso por parte do governo para tratar de áreas que tenham sido economicamente marginalizadas no passado devido às difíceis condições encontradas na área da agricultura e actividades de geração de rendimento.

Figura 3-5: A estrutura da Direcção de Desenvolvimento das Zonas Áridas



Como pode ser visto a partir do gráfico acima, DARIDAS compreende três departamentos. As actividades do departamento técnico estão estruturadas em torno das áreas principais de abastecimento de água e agricultura / segurança alimentar e nutricional. O Departamento de Estudos e Projectos é o braço de pesquisa da direcção e concentra-se em actividades económicas não agrícolas para o desenvolvimento destas zonas, bem como a mudança climática. As funções gerais da direcção são descritas abaixo:

- Promover a construção de reservas de água para abastecer as populações que vivem nas regiões semi-áridas do país;
- Promover a agricultura de conservação de humidade e de agro-florestamento;
- Promover formas de processamento e armazenamento de produtos agrícolas;
- Promover culturas e variedades agrícolas tolerantes à seca bem como culturas domésticas com valor nutricional;
- Promover formas de reabilitação ecológica, de conservação e de integração da economia rural;

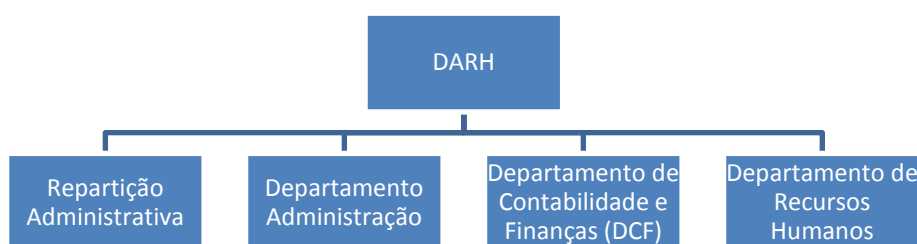
- Promover formas de seguro agrícola;
- Planificação espacial para identificação das vantagens competitivas económicas das regiões áridas e semi-áridas;
- Estudo das mudanças climáticas; e
- Planificar projectos de reabilitação económica das regiões áridas e semi-áridas.

A DARIDAS é, talvez, a direcção com o mandato mais enfocado das três direcções centrais do INGC. No entanto, as áreas geográficas e técnicas em que opera a DARIDAS são algumas das áreas mais complexas e difíceis para trabalhar. Ao abordar as questões em zonas áridas e semi-áridas do país a partir do contexto de recuperação económica, o INGC definiu uma agenda de trabalho que requer a intervenção de uma grande variedade de actores institucionais aos níveis nacional, provincial, distrital e local. O mandato geral do INGC como um órgão de coordenação significa que a intervenção directa por parte de DARIDAS nestas áreas temáticas e geográficas cria um potencial conflito com os ministérios responsáveis pela prestação de serviços de agricultura e abastecimento de água. Há evidências anedóticas a partir dos entrevistados no contexto da auditoria de desempenho que indica que esses conflitos entre certos ministérios já ocorrem devido as intervenções da DARIDAS nestas áreas temáticas.

3.3.5.5 ***Direcção de Administração e Recursos Humanos (DARH)***

A DARH tem um total de quatro departamentos divididos em áreas específicas de intervenção, como ilustrado no gráfico abaixo. A administração do INGC, dada a amplitude e o alcance de seus vários tipos de intervenções e actividades é uma tarefa complexa.

Figura 3-6: A estrutura da Direcção de Administração e Recursos Humanos



As implicações das funções do DARH são abordadas com maior detalhe nos capítulos sobre Recursos Humanos e Administração Financeira, que são apresentados nos capítulos 4 e 5, respectivamente. As funções dos respectivos departamentos da DARH são apresentadas abaixo.

Departamento de Administração

- Garantir a gestão do expediente, arquivo geral e apoio administrativo aos restantes departamentos, assegurando o devido sigilo;

- Garantir o controlo e gestão dos bens e serviços indispensáveis ao funcionamento regular da instituição; e
- Assegurar a recepção e o apoio protocolar às Direcções de Área, Unidades Orgânicas, Direcções Regionais e Delegações Provinciais do INGC.

Departamento de Contabilidade e Finanças

- Garantir a gestão dos recursos financeiros;
- Coordenar a elaboração de propostas de orçamento de funcionamento e de investimento, bem como a respectiva prestação de contas; e
- Assegurar a gestão financeira corrente, procedendo ao controlo baseado na execução orçamental e na gestão de outros recursos financeiros à disposição do INGC.

Departamento de Património

- Proceder à aquisição de bens, de acordo com as normas de fornecimento de bens observadas no aparelho do Estado;
- Proceder à aquisição de bens, no período de emergência, de acordo com legislação específica; e
- Proceder à requisição de prestação de serviços, observando as regras de contratação de empreitadas de obras públicas e prestação de serviços ao Estado.

Departamento de Recursos Humanos

- Manter actualizado o quadro de pessoal do INGC, assegurando a execução de normas de selecção, contratação, progressão e promoção do pessoal;
- Propor e implementar o plano de formação académica, profissional e específica para os funcionários do INGC e outros intervenientes; e
- Orientar e garantir a aplicação das normas legais do Estatuto Geral de Funcionários e Estado (EGFE) e demais legislação no INGC, zelando pelo seu correcto cumprimento.

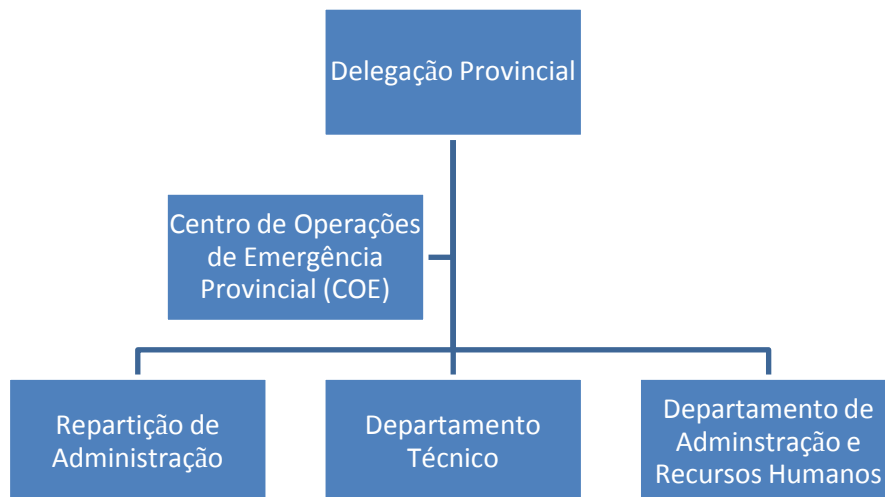
A Direcção tem um total de 31% dos funcionários ao nível central em quatro departamentos. A estrutura do pessoal, as qualificações, e os papéis dentro de cada um dos departamentos precisam ser avaliadas em detalhe para determinar o nível ideal de recursos humanos para esta direcção. Recursos Humanos são especificamente analisados no Capítulo 4.

3.3.5.6 Delegações Provinciais (DPs)

Apesar da localização física das delegações provinciais, elas formam uma parte da estrutura do INGC central organicamente. As Delegações Provinciais (DPs) são essencialmente a representação do INGC à nível provincial e os Delegados Provinciais são hierarquicamente subordinados ao Director Geral do INGC.

As delegações provinciais têm três departamentos como é ilustrado no gráfico abaixo.

Figura 3-7: A estrutura das Delegações Provinciais



As funções gerais das delegações provinciais são as seguintes:

- Coordenar a elaboração e implementação do Plano de Prevenção e de Contingência provincial;
- Coordenar actividades multi-sectoriais, ao nível local, as questões de relevância para a condução das acções e políticas de gestão de calamidades;
- Mobilizar e organizar meios humanos, financeiros e materiais sob sua responsabilidade, consultando o DG, para uma rápida acção em caso de calamidades; e
- Executar outras actividades que lhe sejam cometidas por despacho do DG.

As áreas de actividade dos Departamentos Técnicos (DTs) são exaustivamente definidas. As actividades dos DTs são estruturadas em duas linhas principais: **a prevenção e mitigação de desastres. No âmbito destas duas linhas temáticas do DT tem um total de 38 funções diferentes para executar.**

Em relação ao aspecto de **prevenção** do mandato das delegações provinciais, tem dezanove funções distintas. Estas incluem actividades relacionadas a planificação de contingência ao nível provincial, recolha de informação, análise de indicadores tradicionais de desastre, inventário de bens, reportando sobre a distribuição de materiais em caso de emergência, planificação e execução de simulações no nível distrital, desenvolvimento e manutenção de bases de dados sobre os CLGRC na província, etc.

Em relação à **mitigação de calamidades** as funções dos DTs incluem: monitoria de actividades de Gestão de Risco, operação de rádio, o acompanhamento das intervenções humanitárias, assegurar a protecção de material de emergência, o registo de quantidades de recursos de emergência, a coordenação das operações de busca e salvamento, aumentando a consciência das comunidades sobre a GRC, registo e acompanhamento das doações recebidas, etc.

Apesar do facto de que muitas das funções de mitigação só entram em jogo no caso de uma emergência, o número total de tarefas para uma instituição a nível provincial é bastante grande.

As visitas realizadas nas províncias identificaram o facto de que todas as delegações provinciais têm baixos níveis de recursos operacionais incluindo transporte, meios de comunicação, bem

como números de quadros relativamente baixos de pessoal e em muitos casos em termos de pessoal qualificado. A expectativa de que as delegações provinciais possam efectivamente atender a todas as exigências das funções que lhes são atribuídas neste momento, pelo menos, não é realística. Esta conclusão é relacionada com o levantamento feito junto as delegações provinciais de recursos operacionais e humanos actualmente disponibilizados a estas delegações.

3.3.5.7 Centro Nacional Operativo de Emergência (CENOE)

Formalmente estabelecido em 2006, o CENOE é o órgão de coordenação responsável pelo desenvolvimento e execução de respostas às situações de calamidades. O CENOE tem uma estrutura multi-sectorial que reúne pessoal de nível de tomada de decisão do governo, os parceiros internacionais e actores da sociedade civil envolvidos na resposta as calamidades em Moçambique. As funções do CENOE variam de acordo com os níveis de alerta e este somente é activado e dirigido à nível nacional, quando uma situação de desastre ultrapassa a capacidade de resposta das províncias.

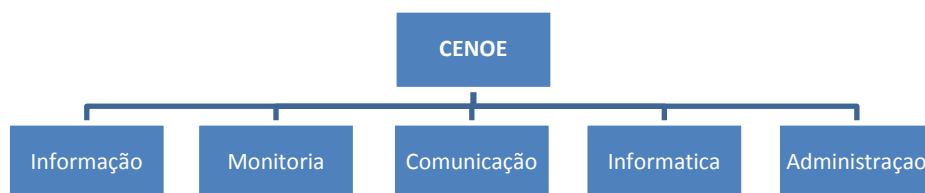
Em termos de recursos humanos, o CENOE é composto por um coordenador e um grupo de funcionários permanentes que trabalham em seis áreas diferentes que são: Serviço, Informação, Monitoria, Operação, Cooperação, e Apoio. Cada uma dessas áreas está relacionada com um aspecto específico de como permanecer vigilante e preparado para uma emergência eventual proveniente de fenómenos naturais ou de acção humana.

Em termos de participação multi-sectorial dos Ministérios, cada Ministério membro do CCGC indica dois dos seus funcionários para servir como pontos focais – um ponto focal principal e um suplente. Esses pontos focais são pessoas de contacto do CENOE dentro dos respectivos ministérios. Um perfil das características estabelecidas para os pontos focais encontra-se definido nos estatutos do CENOE.

Em relação as áreas de acção do CENOE, numa situação de calamidade, estas são divididas por linhas temáticas chamadas “sectores”. Há um total de quatro sectores: Informação e Planificação; (ii) Comunicação, (iii) infra-estrutura, e (iv) Serviços Sociais.

Cada um desses "sectores" tem uma estrutura pré-estabelecida que inclui a função de liderança do sector, as suas principais áreas de trabalho, e as outras entidades governamentais e não-governamentais que os compõem.

Figura 3-8: Composição do CENOE



Há três níveis de alerta para o funcionamento do CENOE, cada um com o seu conjunto específico de características:

- **Alerta Verde – vigilância sem alerta** - este nível indica a falta de qualquer emergência ou potencial imediato para uma emergência. Nestes períodos, a ideia é permanecer vigilante, colectando informações de diversas fontes nacionais, regionais e internacionais sobre os fenómenos naturais que podem potencialmente afectar o país. A função principal do CENOE neste nível de alerta é a colecta e processamento de informação.
- **Alerta Amarelo – Alerta parcial** – alerta parcial é atingido quando um desastre à nível provincial tem ultrapassado as capacidades das províncias de lidar eficazmente com ele. Um alerta parcial dentro do âmbito do plano de contingência estabelecido pode ser declarado pelo CTGC. Um alerta parcial não implica a activação de todos os sectores do governo membros do CCGC, mas sim uma activação limitada dos sectores necessários, dada a natureza da emergência. Os Pontos Focais dos ministérios relevantes são chamados e o pessoal permanente do CENOE estão presentes. Dentro do contexto de um alerta parcial, pelo menos três dos Sectores operacionais do CENOE serão activados.
- **Alerta Vermelho – Alerta Total** – um alerta total só pode ser declarado pelo Presidente da República. Um alerta total é declarado quando as necessidades de resposta superam os recursos alocados no plano de contingência nacional. Um alerta global requer a mobilização de todos os ministérios que compõem o CCGC. Dependendo das circunstâncias de emergência um apelo aos parceiros internacionais pode ser feito.

Além do CENOE à nível nacional, o regulamento interno prevê a criação de Centros Operativos de Emergência nos outros níveis administrativos:

- O COE à nível regional a ser baseado nas Direcções Regionais,
- A COE provincial em cada província, e,
- A COE nível de distrito a ser criado em cada distrito.

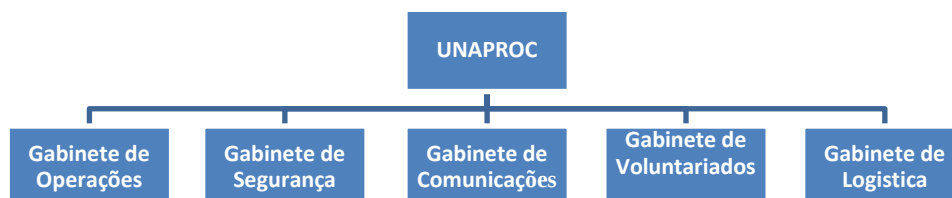
A suposição é que os COE em outros níveis espelhariam o funcionamento do CENOE, porém isto não é explícito tanto no Regulamento Interno do INGC, nem nos estatutos do próprio

CENOE. A nível distrital o regulamento Interno do INGC indica que o COE será parte de Conselho Técnico Distrital de Gestão de Calamidades em caso de emergência e as tarefas para esse período serão executadas no âmbito do COE. A nível regional o CENOE desdobra-se à nível regional. Mesmo assim as modalidades de operação, a composição dos COE em cada nível não estão explícitas.

3.3.5.8 **Unidade Nacional de Protecção Civil (UNAPROC)**

As funções da UNAPROC ainda não foram legalmente definidas. Enquanto a UNAPROC está subordinada a CENOE (de acordo com os estatutos do CENOE) é considerada uma parte importante dos esforços de resposta governamental às calamidades, ela não é tecnicamente ainda uma entidade legal. A equipe de auditoria de desempenho não conseguiu encontrar qualquer legislação que defina especificamente as funções da UNAPROC. O gráfico que segue abaixo é uma representação da estrutura da UNAPROC com base no organograma fornecido pelo INGC. Quando a equipe de auditoria questionou o estatuto da UNAPROC como uma entidade formal, fomos informados de que a formalização da UNAPROC ainda estava pendente com base nas restrições à nível constitucional sobre o envolvimento das Forças Armadas em funções civis.

Figura 3-9: A Estrutura da UNAPROC



Enquanto a UNAPROC tem funcionado no contexto da resposta à calamidades, a estrutura específica, as funções e relacionamento com os outros elementos da estrutura ainda não foram elaborados formalmente.

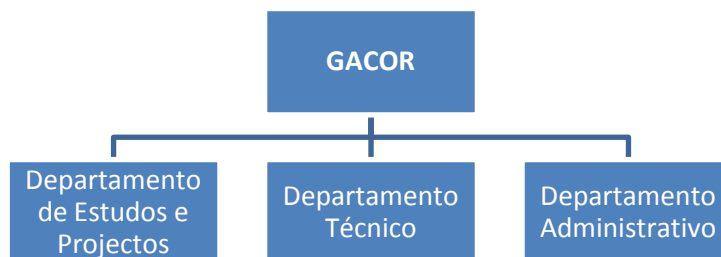
3.3.5.9 **Gabinete de Coordenação e Construção Pós Calamidade (GACOR)**

Como uma entidade subordinada ao INGC, o GACOR tem quatro objectivos principais:

- Promover uma colaboração inter-sectorial activa, na programação e implementação contínua dos programas de reassentamento das populações vivendo em zonas de risco e reconstrução pós-calamidades;
- Melhorar o sistema de monitoria das actividades do programa de reassentamento das populações vivendo em zonas de risco e reconstrução pós-calamidades;

- Promover e adequar o conceito de desenvolvimento integrado à realidade do País, tendo como fonte as correntes da aldeia global;
- Assegurar boa gestão dos recursos de maneira sustentável, considerando os contextos ecológico, sócio-político, cultural e económico, num sistema de retroinformação.

Figura 3-10: A estrutura do GACOR



As principais funções do GACOR são os seguintes:

- Garantir o reassentamento e apoio na construção de casas das populações, no período pós-calamidades;
- Assegurar a planificação do uso de terra nas zonas de risco de calamidades;
- Garantir a implantação de infra-estruturas e serviços sociais básicos nos bairros de reassentamento;
- Garantir o desenvolvimento das actividades económicas e de promoção de auto-estima das populações nos bairros de reassentamento;
- Garantir o fornecimento de água e promover o saneamento básico nas áreas de intervenção; e
- Garantir o uso de tecnologias adequadas e seguras na construção de casas e outras infra-estruturas para as vítimas de calamidades.

Note-se que os objectivos e funções apresentados acima foram retirados da página Web do INGC. A equipe de auditoria de desempenho não conseguiu identificar o instrumento jurídico que define formalmente as competências e funções do GACOR.

Com base na informação disponibilizada à equipa de auditoria, o GACOR foi criado em 2008 para fornecer um maior nível de coordenação e eficiência no processo de reassentamento de populações particularmente vulneráveis as cheias devido o assentamento destas ao longo das margens dos rios com tendência a inundações cíclicas. Estas populações encontram-se em cinco províncias diferentes: Sofala, Manica, Tete, Zambézia e Inhambane.

Com base nas informações recolhidas no decorrer da auditoria de desempenho sobre o alcance dos processos de reassentamento actual (ou seja, áreas de reassentamento em desenvolvimento em cinco províncias, milhares de casas para construir, etc.) não é claro em que medida o GACOR pode ter um papel verdadeiramente eficaz, eficiente e económico no processo de

reassentamento, dado que a sua base é central e tem muito poucos recursos humanos e operacionais disponíveis.

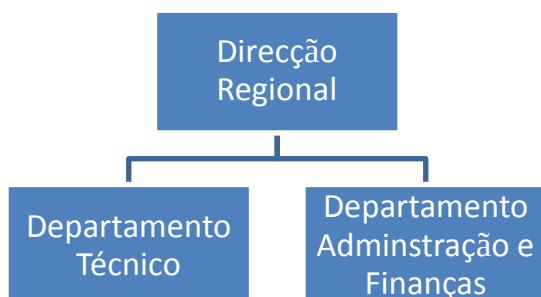
3.3.6 INGC a Nível Regional

Durante o período entre 2005 e 2009, o INGC estabeleceu um nível regional de operação e representação através da instalação de três direcções regionais no centro, sul e norte do país respectivamente. As direcções regionais estão directamente subordinadas ao INGC central. No contexto de uma emergência declarada numa região, o funcionamento do CENOE também é baseado na respectiva direcção regional.

As direcções regionais foram estabelecidas por ordem da urgência com base no potencial de risco nas regiões. Como tal, a Direcção Regional do Centro, no Distrito de Caia em Sofala foi instalada primeiro, seguida pela Direcção Regional do Sul com sede em Vilankulos e, finalmente, em 2009, a Direcção Regional do Norte foi criada em Nacala Porto, e em Nampula.

Como pode ser visto a partir do gráfico abaixo, cada direcção regional tem dois departamentos: técnico e de administração e finanças.

Figura 3-11: A estrutura da Direcção Regional



Em termos de cobertura geográfica a tabela abaixo ilustra as áreas geográficas cobertas por cada direcção regional:

Tabela 3-3: As Direcções Regionais e Suas Respectivas Províncias de Responsabilidade

Direcção Regional	Respectivas Províncias de Responsabilidade
Direcção Regional Centro (Caia, Sofala)	Manica, Sofala, Tete, Zambézia
Direcção Regional Norte (Nacala, Nampula)	Cabo Delgado, Nampula, Niassa
Direcção Regional Sul (Vilankulo, Inhambane)	Gaza, Inhambane, Maputo

As duas funções gerais de departamento técnico da direcção regional como concebido nos estatutos são: (i) prestação de serviços de assessoria para a prevenção de desastres e gestão de riscos; (ii) e suporte na área de operações e logística, no caso de uma emergência.

Em termos de prevenção e redução do risco, as DRs devem trabalhar nas áreas de educação sobre o GRC, assistência e assessoria na criação de CLGRCs, aconselhamento e assistência na execução de simulações, assistência e assessoria na elaboração de planos de contingência à nível distrital e provincial, assistência e aconselhamento sobre a elaboração e implementação de projectos e programas para reduzir a vulnerabilidade e risco.

Em termos de resposta de emergência, as responsabilidades das DRs incluem: a elaboração de planos de assistência, a conservação de materiais de emergência relacionadas, incluindo materiais de logística, a comunicação e recepção de informações relevantes á emergência, a manutenção dos equipamentos da UNAPROC (para busca e salvamento) á nível regional.

O Departamento de administração e Finanças é responsável por assistir a Direcção Regional através de apoio administrativo, comunicações e a garantia da função de coordenação da direcção regional, gestão de recursos humanos, e registos contabilísticos.

Das funções prescritas das Direcções Regionais é claro que estes têm um papel a desempenhar tanto na redução / prevenção de riscos, bem como na coordenação da resposta a situações de emergência em suas respectivas regiões.

3.3.6.1 INGC a Nível Provincial

Como mencionado anteriormente o INGC é representado em cada província por uma delegação provincial. Essas delegações são uma extensão do INGC a nível central e, como tal, são subordinadas ao Director Geral do INGC.

No âmbito do regulamento interno do INGC ao nível provincial, a responsabilidade global para a gestão de desastres ao nível provincial cabe ao nível da delegação e duas figuras do governo provincial: o governador provincial pela natureza da posição de liderança neste nível; o secretário permanente provincial.

Os estatutos revistos do INGC em 2007 indicam a necessidade de criar Conselhos Técnicos Provinciais de Gestão de Calamidades. Esses são organismos multi-sectoriais com a responsabilidade pela coordenação da prevenção e redução de riscos de calamidades, bem como os esforços de resposta em caso de uma emergência. As funções específicas do CTPGCs estão descritas no regulamento interno do INGC publicado em Abril de 2009.

O Conselho Técnico Provincial de Gestão Calamidades é composto por representantes das direcções províncias de obras públicas e serviços de habitação, agricultura, ambiente, saúde e social. O secretário permanente provincial é o presidente da CTPGC, contudo, em caso de uma emergência o governador pode assumir a presidência do CTPGC, se ele ou ela assim o desejar. O delegado provincial do INGC serve como secretário do CTPGC.

Algumas das principais funções do CTPGC incluem:

- Propor o plano de contingência a nível provincial e assegurar a sua implementação;
- Reunir ordinariamente, uma vez por mês, e extraordinariamente, sempre que convocado pelo Secretaria Permanente provincial;

- Coordenar os sistemas sectoriais de alerta e aviso prévio sobre a iminência de calamidades de origem meteorológica, hidrológica, geológica, epidemias e segurança alimentar;
- Supervisionar as actividades dos Comités de Gestão de Risco;
- Informar a o Director Geral do INGC, Governador/a da Província e ao Administrador/a Distrital a situação de emergência no território de jurisdição;
- Comunicar ao governador/a e ao administrador/a Distrital sobre a situação de emergência local;
- Monitorar os planos plurianuais, anuais e de contingências na gestão de calamidades naturais;
- Assegurar o funcionamento de centros de coordenação de operações de prevenção e socorro, e as Comissões Locais de Emergências;
- Supervisionar e monitorar a implementação do plano de reconstrução pós calamidades;
- Apresentar uma proposta sobre a constituição das comissões para a implementação dos planos do GACOR;
- Apresentar informação ao Director Geral do INGC sobre o processo de implementação do reassentamento para permitir uma melhor planificação e execução das actividades; e
- Propor mecanismos de actuação, no âmbito provincial na implementação do Plano Director, definindo os seus procedimentos e monitoria a sua actuação.

A relação entre a delegação provincial do INGC e o governo provincial é um aspecto fundamental nos arranjos institucionais em torno de prevenção das calamidades, a gestão de risco e a resposta de emergência á nível provincial.

As delegações provinciais são subordinados ao INGC central e não são consideradas uma parte formal do governo. Muitas delegações provinciais do INGC são consideradas "Convidados" para as reuniões regulares do governo provincial e quando as questões surgem em torno de emergências a delegação provincial do INGC é, em princípio, visto como sendo uma componente central na coordenação da resposta de emergência.

No decorrer das entrevistas realizadas para a auditoria de desempenho, os entrevistados chave citaram o relacionamento das delegações provinciais do INGC com o governo provincial como uma forma de facto dupla subordinação. A localização geográfica das Delegações Provinciais no território de uma determinada província e a prestação de serviços no âmbito de governo provincial enquanto a sua subordinação directa é com o INGC central cria um certo nível de tensão para o delegado provincial do INGC em termos de execução das suas funções, tanto do ponto de vista da prevenção de desastres e gestão de riscos, bem como na coordenação da resposta à catástrofes. As implicações práticas dessa tensão em termos de desempenho serão discutidas com maior detalhe no Capítulo 6.

As funções estabelecidas do CTPGC foram concebidas para funcionar tanto em termos de prevenção e redução de riscos de calamidades bem como a resposta às emergências.

3.3.6.2 INGC a Nível Distrital

A nível distrital, as disposições institucionais mais recentes têm acrescentado três principais estruturas com as quais estão a operacionalizar a gestão de riscos de desastres, bem como a resposta de emergência. Estas estruturas são o Comité Técnico Distrital de Gestão de Calamidades (CTDGC), os Centros Operacionais de Emergência (COE) e os Centros de Recursos de Uso Múltiplo (CERUM). Estas novas entidades são apresentadas a seguir.

O Conselho Técnico Distrital de Gestão de Calamidades (CTDGC)

O INGC tem uma estrutura de delegação formal do distrito que é construído em torno do Conselho Técnico Distrital de Gestão de Risco de Calamidades e uma secção técnica. O INGC tem o apoio técnico do Serviço Distrital de Infra-estruturas e Planificação.

Nos distritos onde o potencial de risco de desastres é alto (> 50% de probabilidade) o INGC pode optar por ter um delegado distrital. Estes delegados distritais estão hierarquicamente subordinados ao delegado provincial do INGC e ordenada sub-funcionalmente ao administrador/a do distrito.

A composição do CTDGC é diferente ao do CTPGC no entanto, em que a composição não se limita a representantes do governo mas podem incluir membros da comunidade local, sector privado ou da sociedade civil. O CTDGC é coordenado pelo secretário/a permanente do distrito e um/a assistente. No caso de emergência, o Administrador/a do Distrito pode assumir funções de coordenação do CTDGC.

A estrutura do Conselho Técnico Distrital de Gestão de Calamidades é baseada em cinco áreas temáticas para a acção operacionalizada através das respectivas subcomissões que se concentram tanto na gestão da prevenção / risco, bem como mitigação e resposta à eventuais situações de emergência. As cinco subcomissões nos conselhos distritais e algumas funções seleccionadas são apresentadas a seguir:

Figura 3-12: Estrutura do Conselho Técnico Distrital de Gestão de Calamidades



- **Informação e Educação** - enfocando a inclusão de temas o GRC no âmbito dos programas educacionais na área geográfica, a coordenação de campanhas de educação

cívica das populações locais, prevenção de incêndios florestais; trabalhar com jovens na área de gestão de resíduos sólidos e outras questões ambientais localmente, etc.

- **Avaliação de Danos e Análise de Necessidades;** - a coordenação geral de responsabilidades ambientais; desenvolvimento de um perfil ambiental/compreensão dos recursos disponíveis na área; gestão de projectos e todas as actividades da comissão, manter o conselho informado sobre qualquer desenvolvimento novo, fornecer avaliações preliminares dos danos causados a infra-estrutura económica e social por um fenómeno dado, desenvolver planos de necessidades básicas para as populações afectadas e propor acções a serem tomadas para o COE; manter contacto com o COE provincial para se manter informado sobre o desenvolvimento de potenciais desastres, etc.
- **Prontidão e Resposta;** - organizar e dirigir a luta contra incêndios florestais, organização e direcção dos esforços de resposta às emergências, promover a formação em busca e salvamento, desenvolvimento e manutenção de registo de pessoal treinado em busca e salvamento, trabalhar para treinar adultos no cuidado das crianças no contexto de um desastre, etc.
- **Assistência Social** - a identificação e segurança de locais que podem servir como abrigo seguro para as comunidades afectadas; servir como o principal contacto das agências de serviço (por electricidade, água, telefones, saúde, transportes) em nome da população afectada, manter contacto com fornecedores em uma base diária para assegurar o fornecimento de consumíveis, determinar as medidas sanitárias e de saúde a serem tomadas para impedir a eclosão de epidemias, organizar atendimento médico e assistência, quando for necessário, etc.
- **Infra-Estruturas e Transportes** - participar na avaliação dos danos à infra-estrutura rodoviária, garantir que os padrões de construção sejam cumpridos, participar da planificação do uso da terra, fornecedores de transporte de do sector privado para garantir a sua disponibilidade para auxiliar as necessidades de transporte, equipamentos para organizar a busca e salvamento, priorizar a evacuação de mulheres grávidas, crianças e idosos, etc.

A abordagem temática oferece uma estrutura e divisão de tarefas que é bastante abrangente. Contudo, é evidente que a estrutura do CTDGC requer um comando e autoridade de controlo clara bem como o apoio das autoridades a nível provincial, a fim de enfrentar eficazmente a multiplicidade de áreas que requerem atenção tanto em termos de prevenção / redução de riscos e em caso de uma emergência. Algumas das subcomissões têm quase trinta tarefas distintas para executar em caso de uma emergência. Os níveis de pessoal definidos para cada um das subcomissões são dois a três indivíduos por subcomissão. No caso de uma emergência de grande escala a capacidade de dois a três indivíduos, mesmo bem treinados, para lidar com o “menu” de actividades apresentados no regulamento interno têm de ser visto no contexto de apoio adicional fornecido por níveis superiores.

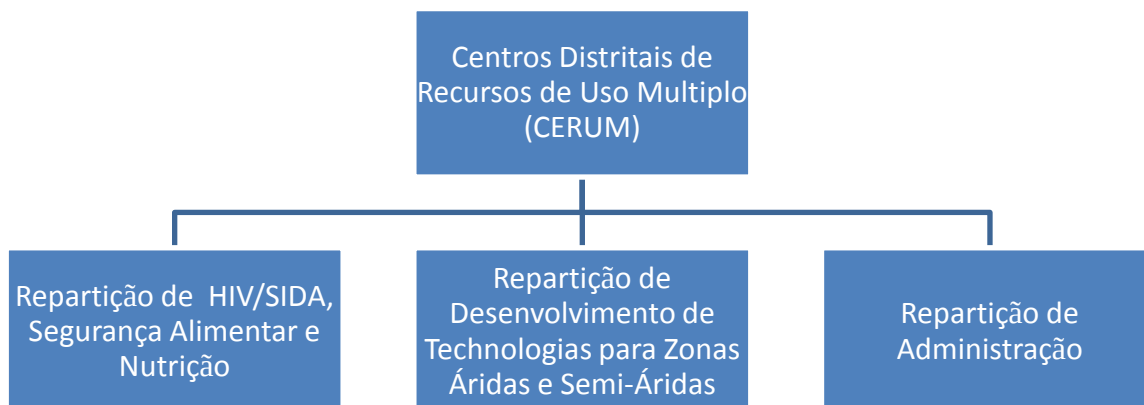
O COE a nível distrital assume a mesma estrutura, funções e competências que o CENOE tem ao nível nacional. Estes COE distritais ainda estão no início do processo de criação e experiência com o COE distrital ainda é relativamente limitada.

Centros Distritais de Recursos de Uso Múltiplo (CERUM)

Os CERUM foram especificamente concebidos para as zonas áridas e semi-áridas do país. Como está implícito no seu nome, os CERUM têm uma variedade de funções. Suas responsabilidades primárias são para coordenar os esforços de resposta de emergência nessas zonas e trabalhar dentro das economias marginalizadas dessas áreas para identificar formas alternativas de geração de rendimento para as populações em zonas áridas e semi-áridas. Além dessas grandes áreas de acção os CERUM estão a funcionar como um ponto focal para as populações locais, em caso de uma emergência como um lugar seguro de refúgio, uma fonte de informação e assistência. Estes devem albergar meios de comunicação como televisão e rádio, bem como periódicos. Os CERUMS estão equipados com centros socio-culturais em que as reuniões locais, celebrações e encontros da comunidade poderão ter lugar. Os CERUM são concebidos para evoluir com o tempo e assumem mais ou diferentes funções ao longo da passagem do tempo.

Os CERUM são estruturados como segue:

Figura 3-13: Estrutura do CERUM



As funções gerais do CERUM são as seguintes:

- Resgatar a auto-estima das comunidades locais;
- Colher e processar informações relacionadas com as calamidades naturais;
- Pesquisar e desenvolver tecnologias apropriadas para a redução de vulnerabilidade da pobreza;
- Organizar a gestão colectiva de risco;
- Promover a troca de experiencias entre indivíduos da comunidade e entre comunidades diferentes;

- Promover a educação patriótica;
- Disseminar a cultura e valores;
- Disseminar informação sobre prevenção e mitigação do HIV/SIDA

Estas funções gerais são divididas em quatro áreas principais: informação, tecnologia, gestão de risco e troca de experiências. Tarefas específicas em cada uma das áreas incluem:

No Âmbito de Informação:

- Identificar as medições usadas localmente pelas comunidades ou indivíduos das comunidades para prever calamidades, tais como seca, inundações e ciclones;
- Combinar essas medições com os que são de domínio universal e moderno para produzir uma nova forma mais credível para antecipar os efeitos das calamidades;
- Identificar as formas e meios usados localmente para mitigar os efeitos das calamidades; e
- Identificar, incentivar e desenvolver as formas locais de solidariedade humana nos casos de sofrimento provocados pelas calamidades;
- Mostrar as comunidades as formas científicas e tecnológicas de como se faz a previsão meteorológica, a monitoria dos ciclones e inundações;
- Mostrar as origens de um tremor de terra e as consequências que podem advir da sua ocorrência;

No Âmbito da Tecnologia:

- Identificar as melhores tecnologias usadas localmente para o armazenamento e gestão de água, construção de infra-estruturas, processamento industrial e confecção de alimentos mais nutritivos; e
- Identificar tecnologias usadas fora dessas comunidades e seleccionar as que se adaptariam ao local;
- Expor fisicamente essas tecnologias para que sejam visíveis e alargar as opções a serem usadas por cada família, indivíduo ou comunidade;
- Criar formas de premiar os melhores criadores de tecnologias e aqueles que mais se notabilizaram em iniciativas de prevenção, combate e mitigação das calamidades naturais.

No Âmbito de Gestão de Risco:

- Encontrar voluntários da comunidade para medição dos indicadores de risco relacionados com as chuvas, inundações ou ciclones;
- Desenvolver fórmulas simples e empíricas para analisar o risco com essas informações e informar aquelas comunidades ou famílias que possam estar perante qualquer tipo de perigo; e
- Criar formas de manter uma base de dados que tenha as séries históricas dos eventos das calamidades e dos seus impactos no local.

No Âmbito de Troca de Experiência:

- Criar condições para que representantes de uma determinada comunidade a volta de um determinado CERUM passam trocar e debater experiencias em relação a redução da sua vulnerabilidade e mitigação dos efeitos das calamidades naturais;
- Criar condições para que haja trocas de experiências inter-distritais e inter-provinciais; e
- Criar condições para que as trocas de experiências sejam cimentadas por realizações de feiras de exibição de informação, tecnologias, produtos agrícolas, processamento industrial e gastronomia.

A missão dos CERUM é complicada na medida em que envolve tecnologia e informação e a integração destes em estruturas de crenças mais tradicionais das comunidades locais. Como tal a vontade do CERUM é a necessidade de combinar ambos os conhecimentos tecnológicos e abordagens com abordagens etno-antropológicas para construir um entendimento comum dos elementos da gestão de desastres, os efeitos das calamidades e o que pode ser feito para mitigá-los.

Uma análise mais detalhada sobre os CERUMs e os resultados até à data é apresentada no Capítulo 6.

3.3.6.3 Redução do Risco ao Nível Comunitário

Ao nível da comunidade o INGC tem trabalhado nos últimos anos para coordenar o estabelecimento, formação e operacionalização de Comitês Locais de Gestão de Risco de Calamidades baseados no nível da comunidade. A formação desses comitês é da responsabilidade das Administrações Distritais. O status legal dos comitês locais encontra-se no âmbito das orientações gerais relacionadas com a criação dos conselhos de desenvolvimento local definidos no Diploma Ministerial 67/2009.

A função básica dos CLGRC é trabalhar dentro da sua comunidade para a gestão de risco de calamidades através de ações nas áreas de prevenção e mitigação e se preparar para qualquer emergência eventual. Idealmente, os CLGRC são formadas com antecedência de uma emergência e seu estabelecimento é baseada na participação e análise da comunidade local sobre os riscos que a comunidade enfrenta em relação às ameaças naturais.

Os CLGRCs têm entre quinze e dezoito membros e são supervisionados por um coordenador e um coordenador adjunto. Um conjunto de ferramentas - ou kit, com equipamentos básicos necessários para executar as tarefas necessárias em caso de emergência é fornecido ou organizado pelos CLGRCs. Os CLGRCs tipicamente desenvolvem outras ferramentas de gestão de emergência, incluindo mapas da aldeia que são utilizadas para desenvolver procedimentos de emergência, como planos de evacuação e da identificação de abrigo seguro para os membros da comunidade.

As funções do CLGRC são cerca de sete diferentes áreas temáticas, cada uma com seu próprio grupo de trabalho de 2 a 3 membros. Cada um destes grupos de trabalho tem um conjunto de tarefas permanentes (ou seja, para quando não há emergência) e tarefas a serem realizadas durante uma emergência. A tabela a seguir ilustra a composição e as tarefas de cada um dos respectivos grupos de trabalho no CLGRC.

Tabela 3-4: Composição e Tarefas dos CLGRCs

Grupo/Posto de Trabalho	Natureza da Tarefa	Responsabilidades	
		Permanentes	Em Caso de Emergência
Coordenador/ Coordenador Adj.	Coordenação (Duas pessoas)	• Coordenar a elaboração do Plano de acção de GRC • Monitorar a implementação do Plano de acção de GRC • Criar mecanismos de coordenação e comunicação entre o nível local e distrital. • Promove a realização de simulações locais • Manter actualizada toda a informação sobre a comunidade	• Coordenar a activação e desactivação dos alertas locais declarados pelas autoridades competentes; • Monitorar a trabalho dos membros do Comité; • Coordenar a necessidade de apoio externo, caso ultrapasse as capacidades de resposta locais;
Responsável do Kit	É a pessoa que faz a gestão do kit de emergência (Uma pessoa)	• Fazer um levantamento dos recursos locais para formar um kit se a comunidade não tiver. • Faz a revisão mensal do kit junto das autoridades da comunidade para garantir a sua existência. • Explicar a utilidade do kit à comunidade. • Assegura que o Kit esteja num lugar seguro.	• Assegurar que o rádio esteja sempre em funcionamento
Escuta Pela Rádio	Pessoas que ouvem bem, capazes de expressar em língua local e nacional (português) e sabem lerem e escrever. (2 a 3 pessoas)	• Sensibilizar a comunidade para que contribua com pilhas. • Participar activamente em todas as actividades que o comité desenvolva	• Escutar por rádio as informações sobre a evolução do fenómeno e estabelecer um mecanismo para transmissão da informação. • Manter o fluxo de comunicação com os líderes comunitários, coordenador do Comité e aos restantes membros e CTDGC e assegurar que a informação seja clara para todos.

Grupo/Posto de Trabalho	Natureza da Tarefa	Responsabilidades	
		Permanentes	Em Caso de Emergência
			• Preencher fichas de registo de informação quando ocorre um evento relevante
Aviso Prévio	Tem a tarefa de escutar e transmitir, com clareza, a informação sobre uma determinada ameaça e outros assuntos de utilidade (2 a 3 pessoas)	• Sensibilizar a população sobre o funcionamento do Sistema de Aviso de Calamidades de Moçambique • Combinar com a comunidade a utilização de sinais tradicionais nos sistemas de aviso prévio	• Receber por parte dos líderes comunitários a orientação para a implementação dos alertas e alarmes e divulga-los junto da comunidade; • Manter a comunidade em constante organização para a resposta. • Içar as bandeiras em caso de aproximação de um ciclone, em locais previamente identificados de acordo com a evolução do fenómeno.
Evacuação	Tem a tarefa de evacuar as pessoas. São pacientes e sensibilizadoras e conheçam bem as vias de acesso (2 a 3 pessoas)	• Identificar e traçar as rotas de evacuação e pontos de encontro, para utilização em caso de emergência, e assegurar que todos os membros da comunidade conheçam. • Acordar com os proprietários (donos) dos meios de transporte para a utilização em caso de necessidade. • Elaborar um plano de utilização dos recursos locais.	• Coordenar, guiar e assegurar que os membros da comunidade se dirijam para locais seguros
Busca e Socorro	Tem a função retirar a população (vulnerável e renitentes) das	• Identificar e alistar os recursos locais (humanos e materiais) e a respectiva localização. • Elaborar um plano de utilização dos recursos.	• Executar as operações de busca e resgate retirando as pessoas que se encontrarem em perigo; • Fornecer informação sobre pessoas em

Grupo/Posto de Trabalho	Natureza da Tarefa	Responsabilidades	
		Permanentes	Em Caso de Emergência
	zonas de perigo. (2 a 3 pessoas)	• Treinar membros da comunidade para Busca. • Gerir e manter os recursos materiais para as acções de busca e Resgate.	perigo às estruturas competentes.
Abrigo	Tem a tarefa de preparar condições de acolhimento em zonas seguras e orientar a população (2 a 3 pessoas)	• Identificar os espaços que poderão ser usadas como abrigos colectivos, postos de saúde e centros de distribuição de alimentos e para a construção de latrinas e fontes de água; • Solicitar a capacitação sobre a Gestão dos Centros de Acomodação; • Sensibilizar a comunidade sobre o correcto uso do Centro de Acomodação	• Coordenar com outras organizações o funcionamento do Centro de Acomodação; • Apoiar aos líderes comunitários para o registo das pessoas afectadas nos centros; • Garantir a distribuição de bens.
Gestão de Informação e Avaliação de Danos e Necessidades	Tem a tarefa de fazer a avaliação dos danos e inventariar as necessidades duma comunidade afectada (2 a 3 pessoas)	• Fazer o levantamento do censo anual de habitantes, casas, famílias, veículos, serviços, Infra-estruturas públicas, recursos naturais e ambientais. • Elaborar e actualizar os mapas de ameaça	• Fazer a avaliação preliminar de danos logo após a ocorrência de um fenómeno na comunidade; • Identificar as necessidades básicas e urgentes da comunidade para solicitar assistência humanitária.

3.4 Análise e Enquadramento Institucional

A análise aqui apresentada centra-se na identificação de áreas em que há implicações tanto para a maneira em que o INGC gere o seu mandato geral como uma instituição de coordenação, e/ou os elementos específicos dos processos envolvidos na execução do seu mandato. Para facilitar a apresentação da análise do enquadramento, esta secção é dividida em quatro componentes distintas: (i) análise geral, (ii) INGC aos vários níveis; e (iii) processos chave.

3.4.1 Análise Geral

Em relação às principais questões delineadas no início deste capítulo, bem como as informações apresentadas nas secções anteriores do mesmo, ***deve-se reconhecer que o INGC tem criado uma estrutura que permite o desenvolvimento da prevenção de calamidades e actividades de redução de risco bem como cobrir a eventual necessidade de responder às emergências que são causadas por fenómenos naturais em Moçambique. A estrutura institucional está claramente alinhada em torno dos dois temas centrais do mandato do INGC: prevenção de desastres e resposta a desastres.***

O desenvolvimento desta estrutura, que tem sido essencialmente completada nos quatro anos entre 2005 e 2009 representa ***um progresso significativo na cobertura formalizada de ambos os aspectos de prevenção de desastres/redução de riscos e resposta as calamidades.*** As estruturas individuais que compõem os requisitos operacionais do INGC são abrangentemente delineadas e as tarefas para cada um dos elementos são claramente definidas. Dado o tamanho do país, a natureza transversal dos efeitos de desastres no país e a natureza da estrutura administrativa do estado, o quadro, por necessidade, é extremamente grande. A parte do aspecto de cobertura, o próprio tamanho da estrutura, levanta uma série de questões relacionadas com a operacionalização da estrutura em si.

Um dos aspectos positivos da estrutura é que uma parte significativa dos elementos operacionais do enquadramento é descentralizada no âmbito das estruturas administrativas globais das autoridades dos governos provinciais e distritais. Enquanto este tem ***a vantagem da desconcentração formal da prevenção e resposta as calamidades; implica também a necessidade de assegurar que os governos provinciais e distritais têm a capacidade, os meios e os conhecimentos necessários para executar essas tarefas da maneira mais eficaz e eficiente possível.***

Criar o quadro para a implementação da prevenção de desastres e actividades de resposta é apenas uma parte de assegurar uma abordagem eficaz para o complicado conjunto de considerações que se relacionam com a prevenção de desastres, redução de riscos e resposta. ***De que maneira os elementos do enquadramento são capazes (ou não) a trabalhar uns com os outros para alcançar resultados é outra questão importante daqui para frente.***

Outro aspecto positivo do quadro desenvolvido é que ele inclui as unidades administrativas do estado desde os postos administrativos locais, através dos distritos e províncias. Isto fornece ***uma base institucional sólida sobre a qual pode-se iniciar uma abordagem ascendente (de local para global) para planificação e orçamento nesta área.*** Há, no entanto, ***dois factores correntes que complicam o funcionamento do enquadramento*** neste momento. Primeiro, como anteriormente referida, ***a maior definição jurídica dos vários aspectos relacionados com calamidades através de uma lei que fornece uma visão clara sobre esta área.*** Segundo,

aspectos da abordagem global da planificação estatal complicam o desenvolvimento de uma planificação impulsionado pelo nível local.

Neste sentido, o quadro institucional sofre de uma fraqueza importante. Não há um mecanismo claro que fornece o INGC, ou o governo em geral, com autoridade para assegurar que as actividades relacionadas com a prevenção e mitigação de desastres -- actividades que logicamente devem ser planeados e executados pelos respectivos ministérios em suas respectivas áreas - são de facto incluídos na planificação nos diversos níveis da administração pública.

Com um enquadramento institucional relativamente grande, nos vários níveis da administração estatal e dado que os efeitos das calamidades são transversais sobre o desenvolvimento económico e social nacional, a questão dos níveis de recursos e capacitação para a estrutura tornam-se uma questão central. Dado um ambiente financeiro internacional em que os recursos financeiros são cada vez mais escassos, como é que o INGC, e o governo em geral, podem garantir que haja recursos suficientes para realizar plenamente o potencial que a estrutura actual representa em termos de lidar eficazmente com risco, prevenção e resposta das calamidades.

Há claramente também no quadro institucional um maior ênfase em aspectos relacionados à mudanças climáticas. As mudanças climáticas têm uma relação directa com as calamidades resultantes do aumento de eventos climáticos extremos e, como vimos, a tendência é que esses eventos extremos vão continuar com maior frequência. Como tal, faz sentido que as actividades do INGC tenham uma relação com a mudança climática. Como a mudança climática é relativamente nova, pode ou irá encaixar com a estrutura estabelecida das responsabilidades, numa área actualmente liderada pelo Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (MICOA), para abordar as questões da mudança climática. Esta é outra questão-chave que o quadro institucional implicitamente levanta.

3.4.2 Enquadramento do INGC aos Vários Níveis

A estrutura a nível central é na sua maior parte, coerentemente desenvolvida e apresentada ao longo das duas principais componentes do mandato do INGC. A organização temática das direcções diversas esclarece as respectivas áreas de actuação. No entanto, existem algumas preocupações identificadas pela equipe de auditoria de desempenho que foram brevemente mencionadas nas secções relevantes acima.

Primeiro, há várias áreas que parecem ter um número muito elevado de responsabilidades através de uma gama de diversas áreas. O Gabinete de Coordenação é um exemplo claro de onde diversas funções estão agrupadas sob uma única estrutura. A Direcção de Prevenção e Mitigação é outra área em que uma ampla gama de actividades diversas é agrupada.

O conjunto com outras as actividades mais técnicas, tais como a planificação, ou actividades de redução de risco é que cada área específica de actividade requer uma boa planificação, monitoria e controle para ser verdadeiramente eficaz e eficiente. A multiplicidade de actividades, que por sua natureza são diferentes faz com que esses processos são mais complexos em termos de planificação, monitoria e controle.

Segundo, as direcções do nível central também têm a responsabilidade de apoiar três direcções regionais, onze delegações provinciais e vários distritos em situação de risco no que concerne o desenvolvimento de actividades relacionadas à redução de riscos, prevenção de desastres e/ou resposta. Uma variada gama de responsabilidades para coordenar ao nível central pode implicar

que as estruturas de nível central não conseguem fornecer níveis suficientes de apoio e seguimento para as necessidades nos níveis regional, provincial ou distrital.

Neste momento, enquanto as estruturas existem para a descentralização das funções do INGC às regiões e às províncias, todas estas estruturas são ainda bastante dependentes de coordenação do nível central. Como tal, enquanto que a estrutura permite a descentralização *de jure, de facto* continua a ser altamente centralizados no seu funcionamento. O processo de descentralização efectiva para as regiões e para as províncias deve ser uma prioridade estratégica do INGC nos anos que vem e é um processo que merece planificação e execução cuidadosa.

Em termos de coordenação da resposta as calamidades, e a estrutura do CENOE parecem fornecer níveis adequados de coordenação multi-sectorial para a resposta. A sua estrutura é clara e a composição temática dos "sectores" de resposta a calamidades é apropriada. Um dos pontos fortes do CENOE é ter quadros dos ministérios capazes de tomar decisões e mobilizar meios operacionais envolvidos nos sectores do CENOE como pontos focais. Contudo, poderia haver uma maior clareza sobre o funcionamento dos COE aos níveis distritais, provinciais e regionais. A documentação do enquadramento institucional não esclarece este aspecto do desdobramento do CENOE aos outros níveis de forma suficiente.

O perfil de actividade do departamento de Mitigação sob a Direcção de Prevenção e Mitigação levanta questões sobre a adequação de sua localização na estrutura orgânica. O departamento de mitigação é quase exclusivamente dedicado a questões administrativas, burocráticas e de logística relacionada com a resposta a desastres. A razão para ter este departamento fora da estrutura do CENOE ou da UNAPROC não está clara. Dadas as suas funções o Departamento de Mitigação parece caber mais logicamente na componente de resposta da estrutura orgânica.

O principal desafio para o futuro é a operacionalização efectiva do enquadramento para cada um desses níveis.

Como vimos anteriormente, as Direcções Regionais são extensões do INGC central e têm um enfoque na coordenação de resposta e apoio das províncias para o desenvolvimento de actividades de prevenção, preparação e gestão de risco. O papel de apoio das Direcções Regionais para as províncias é crítico em vários aspectos. A presença efectiva das direcções a nível regional poderia tirar a pressão do nível central no fornecimento de seguimento e assessoria para os esforços de nível provincial e distrital.

Uma chave para isso é garantir que as direcções regionais tenham os recursos humanos, materiais e financeiros para desempenhar efectivamente o papel de coordenação. Infra-estrutura sólida de comunicação a nível regional e o desenvolvimento de protocolos sobre os fluxos de informação, ou seja, como e quais informações provenientes do nível distrital e provincial são canalizadas para o nível central, são aspectos críticos para garantir a efectiva descentralização de algumas das responsabilidades até o nível regional.

Os conselhos técnicos a nível provincial e os comités técnicos a nível distrital são ainda estruturas relativamente novas e continuarão a precisar de orientação do INGC para efectivamente cumprir seu papel. Com base na informação recolhida no âmbito do trabalho de campo estas duas estruturas ainda são percebidas pelos funcionários do governo nesses níveis como sendo quase exclusivamente para qualquer eventual resposta de emergência necessária. Os aspectos relacionados com a prevenção e redução de risco de calamidades de essas estruturas ainda não foram efectivamente internalizados pelos funcionários do estado.

A parte do seu papel na resposta às calamidades, os CLGRC a nível distrital, poderão desempenhar um papel fundamental na inclusão de actividades de redução do risco de desastres na planificação de desenvolvimento dos distritos. Quer através da expressão da necessidade de essas actividades directamente para as estruturas administrativas ou através da participação dos seus representantes nos conselhos de desenvolvimento distritais.

3.4.3 INGC e Processos Chave

Existem assuntos ligados à estrutura institucional do INGC que têm implicações que são críticas para o sucesso do governo na redução do risco de desastres em Moçambique.

3.4.3.1 *Coordenação Multisectorial para a Redução de Risco*

Como indicado acima, não há nenhum mecanismo que fornece ao INGC – ou ao governo em geral – a capacidade para garantir a inclusão da prevenção de calamidades e/ou actividades de redução de risco das mesmas no contexto da planificação sectorial. Enquanto a coordenação em matéria de resposta a calamidades tem mostrado resultados positivos ao longo dos últimos cinco anos, a integração de esforços do GRC e do RRC na planificação sectorial permanecem relativamente limitados (isso vai ser mais claramente ilustrada nos Capítulos 5 e 6). Enquanto o CTGC a nível central, tem claramente um papel a desempenhar na integração destes tipos de actividades na planificação sectorial não está claro até que ponto o CTGC é capaz de influenciar as agendas de planificação dos respectivos ministérios a nível central.

A falta geral de integração desses tipos de actividades no contexto mais amplo de desenvolvimento de Moçambique reflecte-se também pelas percepções e atitudes das autoridades a nível provincial sobre a necessidade de incluir actividades de prevenção e redução do risco das calamidades na programação sectorial. Dado que os CTPGC são estruturas compostas por directores provinciais que representam os seus respectivos ministérios a nível provincial é improvável que este tipo de planificação inicia-se a este nível, sem uma forte liderança dos governadores provinciais.

Sem os mecanismos e ferramentas necessárias para integrar efectivamente as actividades de prevenção e redução de riscos orientada a planificação governamental, estas estruturas só vão conseguir cumprir uma a parte do seu mandato – resposta às calamidades.

A partir das funções dos vários elementos do quadro institucional que ***existem ideias claras sobre o que precisa ser feito em termos operacionais e no dia-a-dia. As questões principais são relacionadas com os mecanismos e ferramentas necessárias nos vários níveis para conseguir essas ideias.***

3.4.3.2 *Planificação no contexto de enquadramento institucional*

O actual quadro institucional tem desconcentrado as funções de planificação em diversas instituições dentro do enquadramento do INGC. Enquanto o princípio de planificação desconcentrada não é necessariamente uma abordagem negativa, exige técnicas de planificação bem formadas e competentes em cada uma dessas estruturas com responsabilidades para a planificação.

Existem vários tipos de planificação para considerar também. Planificação estratégica do tipo exigido por um plano nacional de redução do risco de desastres é diferente e requer “inputs”

diferentes dos planos de contingência ou de planificação de prevenção. Como tal, uma grande estrutura institucional como o INGC, com a necessidade de planificar numa variedade de níveis para uma variedade de fins, requer uma multiplicidade de conhecimentos de planificação com áreas específicas de concentração. Ao mesmo tempo precisa uma entidade que alinha e harmoniza a planificação e que sirva como orientador dos vários processos de planificação para criar uma estrutura de planificação que seja consistente, integrada e possível de monitorar.

Dentro do INGC não existe um organismo único que orienta todas as actividades de planificação e fornece mecanismos adequados para a sua consistência e integração. Ao mesmo tempo não há uma unidade que zela para a monitoria dos planos actualmente feitos. Assim, o processo de mostrar os resultados dos esforços feitos nas várias áreas é mais complicado.

Uma componente da estrutura actual do INGC que precisa ser resolvido urgentemente é a Repartição de Administração. Estas repartições estão incluídas em quase todos os níveis da estrutura do INGC, e uma das suas principais funções é o desenvolvimento de documentos de planificação anual e multianual ou a coordenação do processo de elaboração de planificação. Com base em entrevistas realizadas com o pessoal do INGC em todos os níveis, há uma falta de clareza sobre o que este órgão se destina a fazer. Parece que as Repartições de Administração ainda não foram totalmente operacionalizadas.

A natureza e amplitude da estrutura do INGC, faz com que a desconcentração de funções de planificação seja quase uma necessidade. No entanto, estes esforços de planificação devem ter o apoio de uma unidade de planificação global composta por profissionais de planificação que podem trabalhar com os respectivos processos de planificação para agilizá-los; desenvolver ferramentas adequadas de planificação para cada área; elaborar indicadores SMART, desenvolver um sistema de monitoria integrado e baseado em resultados; bem como protocolos de reportagem e relatórios tipos para que o INGC seja capaz, de forma eficiente e eficaz, planejar actividades e representar os resultados obtidos com base nestes planos – sejam anuais plurianuais ou estratégicos. O aspecto multisectorial de planificação para a redução do risco de desastres e prevenção em todos os ministérios torna a necessidade de uma unidade de planificação e coordenação dedicada ainda mais urgente.

Tabela 3-5: Análise SWOT do Enquadramento Institucional do INGC

Factores Inherentes ou Internos	Factores Externais
Pontos Fortes	Oportunidades
• A estrutura promove a descentralização e desconcentração das funções até o nível da comunidade; • As tarefas de cada elemento na estrutura estão claras e directamente ligadas a ambas as vertentes do mandato de INGC; • Os arranjos institucionais e responsabilidades para a resposta a emergência estão integradas nos vários sectores do governo; • A composição das respectivas estruturas é sensível às necessidades e contexto administrativo de cada nível;	• A revisão das estruturas e os processos de planificação para que haja sistemas baseadas mais estreitamente em resultados e com a capacidade de monitorar efectivamente o progresso alcançado no cumprimento dos objectivos e metas estabelecidas; • A integração efectiva de elementos chave de prevenção e redução de risco de calamidades na planificação sectorial através do ajustamento da estrutura nos níveis mais altos; • O desenvolvimento de uma agenda de planificação baseada nas necessidades e preocupações das comunidades e os seus

	distritos;
Pontos Fracos	Ameaças
• A estrutura não tem elementos que fornece a autoridade/mecanismos adequados para integrar elementos de prevenção e/ou redução de risco na planificação sectorial; • Em termos funcionais a estrutura ainda está bastante centralizado; • A estrutura falta uma unidade técnica de planificação e monitoria que harmoniza os vários níveis de planificação; • Existem lacunas na estrutura referente a definição de tarefas e papéis de elementos chave de resposta e reconstrução (UNAPROC e GACOR); • As Repartições de Administração não estão adequadamente integradas no funcionamento das entidades que disponham desta estrutura.	• A falta de uma lei de calamidades que fornece orientações sobre o que significa calamidades em cada nível, as respectivas responsabilidades no contexto de emergência e na redução de risco e prevenção de calamidades no território nacional; • A planificação sectorial não integra acções de prevenção e redução de risco; • Os recursos necessários para o efectivo operacionalização do enquadramento a sua escala nacional não estejam disponíveis; • A capacidade nos distritos de lidar com gestão de risco, prevenção e resposta não é adequada;

4 Recursos Humanos do INGC

A Auditoria de Recursos Humanos é uma análise de políticas e práticas do pessoal de uma organização, e avaliação do seu funcionamento actual, seguida de sugestões para melhoria.

O propósito principal da auditoria de Recursos Humanos é mostrar como a Gestão de Recursos Humanos está organizada, identificando práticas e condições que são prejudiciais à organização ou que não compensam o seu custo e, ainda, práticas e condições que devem ser acrescidas.

Considerando-se estes e outros factores, pode-se depreender que a finalidade da Auditoria de Recursos Humanos não é simplesmente avaliar, mas também descobrir o que está errado, desactualizado ou precisa de ser melhorado ou modernizado. Mas por outro lado, como processo educativo, deve identificar, também, os pontos fortes, como exercício prático do reconhecimento.

Deste modo, o factor humano no Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) foi visto como um dos grandes impulsionadores da eficácia e eficiência do desempenho na instituição. Para a sua gestão diária o INGC conta, dentre outras normas legais, com o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE) que descreve os princípios e processos de Gestão de Recursos Humanos a nível do sector público.

A natureza das actividades do INGC no âmbito de resposta às calamidades naturais, confere a esta instituição características excepcionais em comparação com os demais órgãos do Estado.

É que no âmbito de resposta às calamidades, o pessoal do INGC muitas vezes encontra-se em situações de risco, contando com más condições de alojamento e alimentação que são inerentes à própria situação no terreno durante e após ocorrência de uma determinada calamidade. A urgência envolvida na gestão de resposta para o salvamento de pessoas e a criação de condições mínimas de alojamento, sanitárias, alimentação de populações afectadas/deslocadas pelas calamidades naturais implica muitas vezes períodos prolongados de serviço em que o trabalho diário efectivo supera as 8 horas diárias estabelecidas por norma. Durante as emergências, os dias de trabalho efectivo podem atingir 18 a 20 horas de trabalho por dia.

De entre as funções da Direcção de Administração e Recursos Humanos (DARH) e o Departamento de Recursos Humanos (DRH) destaca-se a responsabilidade de gerir, coordenar, controlar e fornecer informação relativa à área de Recursos Humanos (RH) ao INGC, para além de (i) atrair, desenvolver, treinar e reter pessoal, investindo em seus talentos e aperfeiçoando as competências técnicas e de gestão; (ii) assegurar um número de efectivos adequados aos objectivos do INGC; (iii) promover práticas e processos de gestão que levem à satisfação no trabalho e ao comprometimento de todos os funcionários; (iv) estimular uma cultura organizacional única que respeite os valores locais, valorize a questão do género e a consolidação e troca de conhecimentos

É dentro deste quadro que a Auditoria de Desempenho na área de RH i circunscreveu-se em primeiro lugar para o que a lei prescreve; em segundo, o perfil dos recursos humanos comparado com a realidade actual e em terceiro, os processos relacionados com boa gestão de recursos humanos. Terminou-se com algumas observações sobre a importância dos recursos humanos na evolução da acção e intervenção futura de INGC.

4.1 Política e Regimentos Jurídico Relacionados com a Gestão de RH

As grandes políticas de Gestão de RH encontram-se definidas no Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE). Neste sentido, este é o instrumento jurídico de base que rege todas as relações jurídico-laborais com auxílio de outros instrumentos jurídicos (internos e externos) nomeadamente:

- Leis e Planos do Governo (para o recrutamento e selecção, promoção & progressão de carreira, Avaliação de Desempenho, controlo da efectividade, remuneração & bónus, formação do pessoal, procedimentos disciplinares, e outros aplicáveis à sua actividade, nomeadamente;
- Decreto nº 54/2009 de 8 de Setembro que (estabelece os princípios de organização do sistema de Carreira e Remuneração);
- Decreto nº 30/2001 de 15 de Outubro (normas de funcionamento dos serviços da Administração Publica);
- Decreto nº 55/2009 de 12 de Outubro (Sistema de Gestão de Desempenho na Administração Publica); e
- Decreto nº 21/1996 de 11 de Junho (regulamento de assistência médica e medicamentosa), Processamento, Liquidação e Informatização de Abonos e o Manual de Processo Disciplinar.

A par destes instrumentos são aplicados igualmente todos os Diplomas legais aplicáveis na contratação de funcionários públicos não existindo, à margem, uma política típica da instituição, nem regimentos típicos e específicos do INGC.

4.2 Perfil dos Recursos Humanos

O conhecimento do perfil dos funcionários do INGC constitui um importante instrumento de gestão dos Recursos Humanos em todas as suas valências. De igual modo, ele permite visualizar a distribuição sectorial e espacial dos recursos humanos e sua qualificação para o exercício das suas funções.

O presente estudo vai permitir visualizar a tendência de evolução dos efectivos, tanto em termos globais como sectoriais e como, eventualmente tem-se transformado o perfil dos funcionários no período compreendido entre 2005 a 2009.

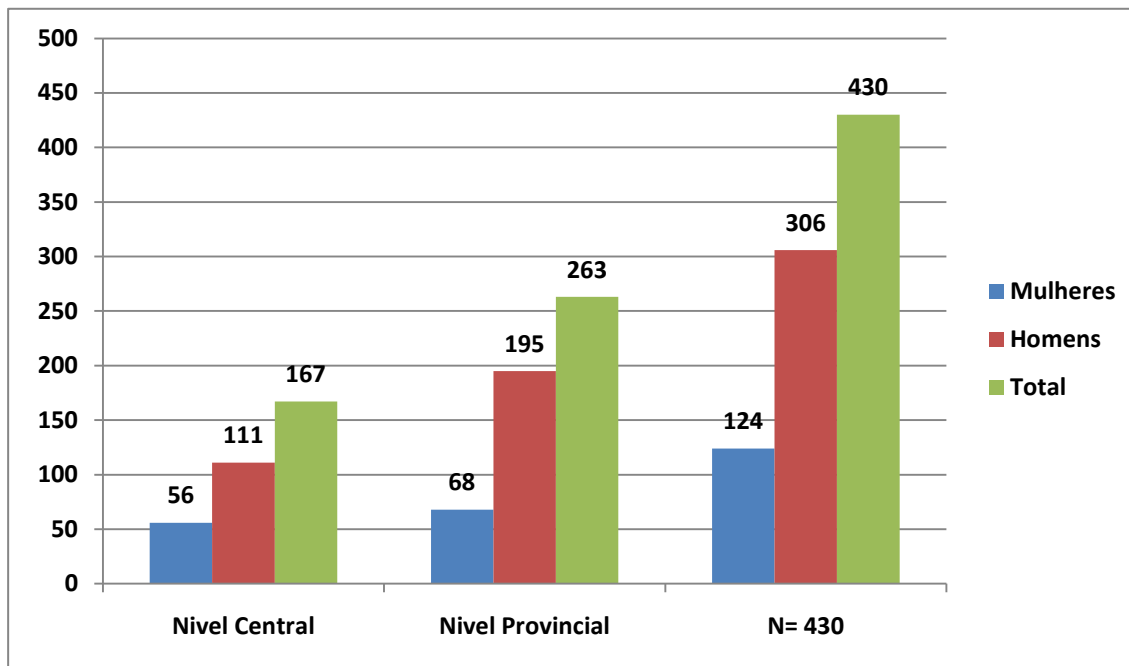
4.2.1 Efectivo Totais nos Órgãos Centrais e Provinciais do INGC e sua Composição de Género

O INGC tem um total de 430 funcionários em toda a sua estrutura. A nível das Delegações Provinciais¹⁷ o INGC é constituído por 263 efectivos, ou seja 61.2% do total dos funcionários. O Órgão Central (incluindo as DRs e CERUMs) tem um total de 167 ou seja 38.8% do total.

¹⁷ O INGC possui Delegações em 10 províncias, nomeadamente: Cabo Delgado, Gaza, Inhambane, Manica, Maputo, Nampula, Niassa, Sofala, Tete; e Zambézia. É importante ressaltar que do universo das 10 províncias, a presente auditoria de Recursos Humanos apenas auditou as províncias de Inhambane, Gaza, Nampula e Sofala.

Em termos de composição dos funcionários do INGC por sexo, 124 funcionários do total são de sexo feminino enquanto 306 são de sexo masculino como se vê na gráfica em baixo.

Figura 4-1: Distribuição do Numero Total de Funcionários do INGC por Nível e Sexo



A seguir analisamos a composição de género aos níveis global, central e provincial.

Pela estrutura global do INGC os funcionários de sexo masculino representam 71,2% do efectivo total, enquanto os funcionários de sexo feminino representam 28,8% do total.

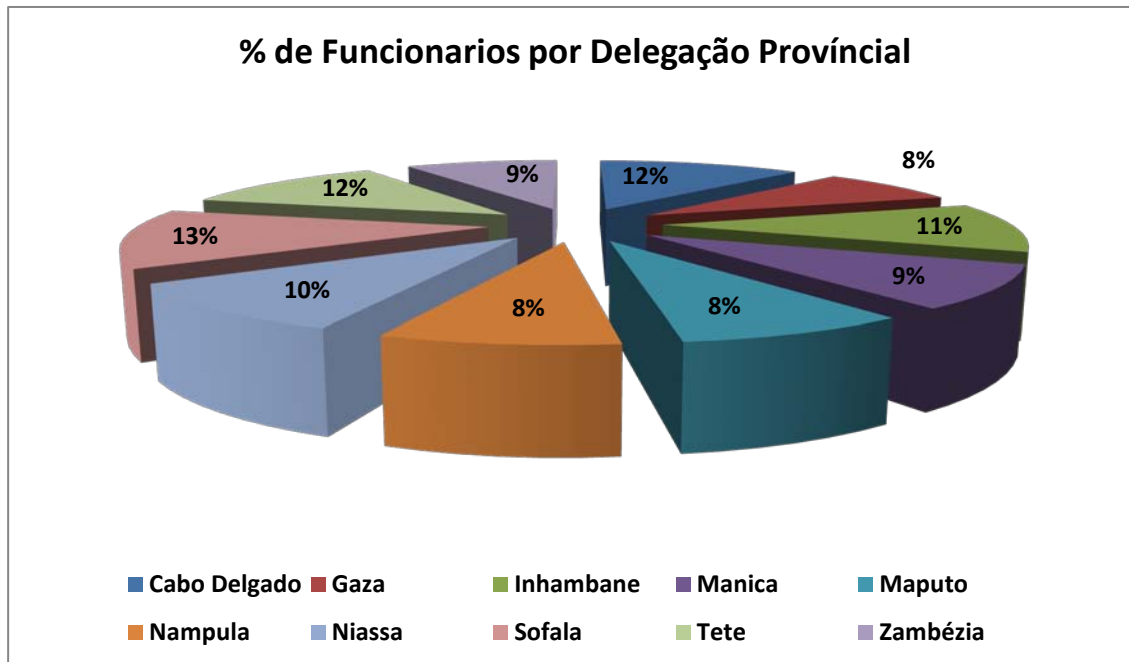
Ao nível central os funcionários do sexo masculino representam 25,8% do total global, e os do sexo feminino representam 13% do efectivo total. Ao nível provincial os funcionários do sexo masculino também representam 45,3% do total, e os do sexo feminino representam 15,8% do efectivo total global do INGC.

Ao nível central, entre o total de 167 funcionários, os de sexo masculino representa 66.5% do total central enquanto os funcionários de sexo feminino representam 33.5% do total central.

Entre os 263 funcionários no nível provincial os de sexo masculino representam 74,1% do total provincial, enquanto os funcionários de sexo feminina representam 25,9% do total dos funcionários a nível provincial.

Os 263 funcionários de que dispõe o INGC a nível das Delegações Provinciais, estão distribuídos da forma mais ou menos igual conforme ilustrado na figura em baixo:

Figura 4-2: A Distribuição Geral dos Funcionários por Delegação Provincial



4.2.2 Funcionários por Unidade Orgânica ao Nível Central

O Quadro do Pessoal do Instituto Nacional de Gestão das Calamidades – sede é constituído pela:

- Direcção Geral (DR);
- Gabinete de Coordenação¹⁸
- Direcção de Administração e Recursos Humanos (DARH);
- Direcção de Prevenção e Mitigação (DPM);
- Direcção de Desenvolvimento das Zonas Áridas e Semi – Áridas (DARIDAS);
- Delegações Provinciais; e
- Direcções Regionais (Norte, Centro e Sul).

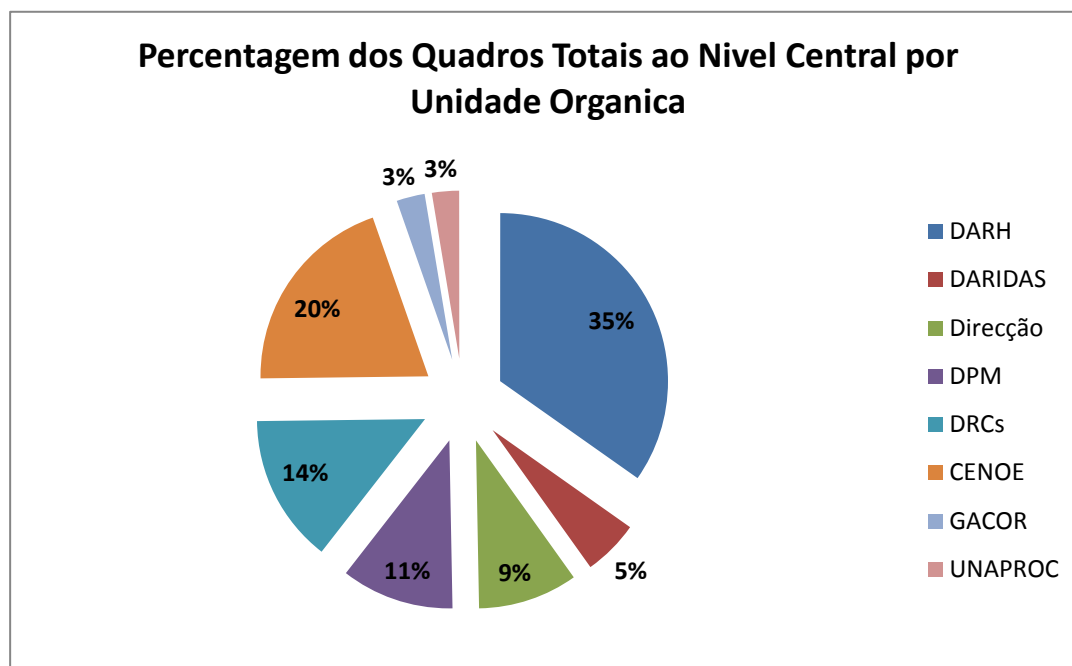
E ainda composto pelas unidades subordinadas ao INGC:

- iii. Centro Nacional Operativo de Emergência (CENOE);
- iv. Unidade Nacional de Protecção Civil (UNAPROC); e
- v. Gabinete de Coordenação de Reconstrução (GACOR).

¹⁸ Apesar do facto que o Gabinete de Coordenação faz parte do quadro tipo do INGC ao nível central, não recebemos nenhuma informação de DARH referente o numero de quadros efectivos neste gabinete, a sua composição profissional ou por género. Portanto o número de efectivos total apresentado para os órgãos centrais não inclui os efectivos do Gabinete de Informação.

O INGC a nível central é constituído por doze (12) Unidades Orgânicas¹⁹. Com a sua distribuição por cada unidade orgânica como ilustrado no gráfico em baixo.

Figura 4-3: Distribuição de Quadros no INGC ao nível dos órgãos centrais



A distribuição dos quadros de INGC ao nível central mostra que há uma forte componente de recursos humanos dedicados às áreas de gestão e administração financeira e recursos humanos, cerca de 34%. A seguir destacam-se o CENOE e as Direcções Regionais. Depois segue a DPM, a Direcção e a DARIDAS.

As unidades subordinadas ao INGC (CENOE, UNAPROC e GACOR) representam 26% do efectivo total ao nível central e as suas funções são principalmente viradas para a resposta de emergência e ou a fase de recuperação após calamidade. As unidades operacionais relacionadas com a prevenção, mitigação (11%) e desenvolvimento de zonas áridas (5%) têm cerca de 16% do pessoal total do INGC, ao nível central. O pessoal na direcção constitui 10% do total do pessoal a nível central.

Um dos factores fundamentais na capacidade técnica dos órgãos ao nível central é a composição técnica dos recursos humanos e do perfil profissional de cada unidade. A composição profissional dos Órgãos Centrais é apresentada na tabela a seguir numa serie de conjuntos lógicos. Para cada conjunto de unidades funcionais apresentados na tabela que se segue, destaca-se a relação entre o número de quadros técnicos e o número de quadros de apoio presentes em cada conjunto.

¹⁹ Este numero é baseado um serie de directrizes ou pressupostos: (i) apesar de se directamente subordinadas ao INGC Centro, para efeitos dos Recursos Humanos os níveis destes nas Delegações Provincias estão aprovadas ao nível provincial, (ii) as Direcções Regionais fazem parte do órgão central e (iii) que os CERUMS são subordinadas aos administradores distritais.

Tabela 4-1: A Composição por Categoria Profissional das Respectivas Direcções Centrais do INGC20

Unidade Funcional	Nº	Categoria Profissional	Número de Funcionários
DARH	1	Agente de Serviço	1
	2	Assistente Técnico	6
	3	Auxiliar	2
	4	Auxiliar Administrativo	7
	5	Chefe de Departamento	4
	6	Especialista	1
	7	Oficial de Protocolo	1
	8	Téc. Prof. Superior Adm. Pública	1
	9	Téc. Prof. Administração Pública	8
	10	Técnico	4
	11	Técnico Profissional	9
	12	Técnico Superior N1	5
	13	Técnico Superior N2	2
	TOTAL		51
DARIDAS	1	Auxiliar Administrativo	1
	2	Director	1
	3	Investigador Assistente	1
	4	Técnico	1
	5	Técnico Profissional	1
	6	Técnico Superior N1	3
	TOTAL		8
DIRECÇÃO	1	Auxiliar Administrativo	2
	2	Auxiliar	2
	3	Director do Gabinete de Coordenação	1
	4	Jurista 'A'	1
	5	Técnico Superior N1	3
	6	Técnico Superior N2	2
	7	Técnico Prof. de Administração Pública	1
	8	Técnico	3
	TOTAL		15
DPM	1	Agente de Serviço	2
	2	Assistente Técnico	3
	3	Auxiliar	1
	4	Auxiliar Administrativo	2
	5	Chefe de Departamento central	1
	6	Director de DPM	1
	7	Técnico Profissional de Adm. Pública	2
	8	Técnico Superior N2	1
	9	Técnico Profissional	2
	10	Técnico Superior N1	1

²⁰ O Gabinete de Coordenação devia estar incluído aqui no conjunto dos órgãos centrais, infelizmente e apesar de constar no quadro tipo do instituto, não havia informação sobre a composição do gabinete de coordenação incluído na informação de recursos humanos que foi nos disponibilizado, portanto, não foi possível uma análise abrangente sobre esta órgão do INGC.

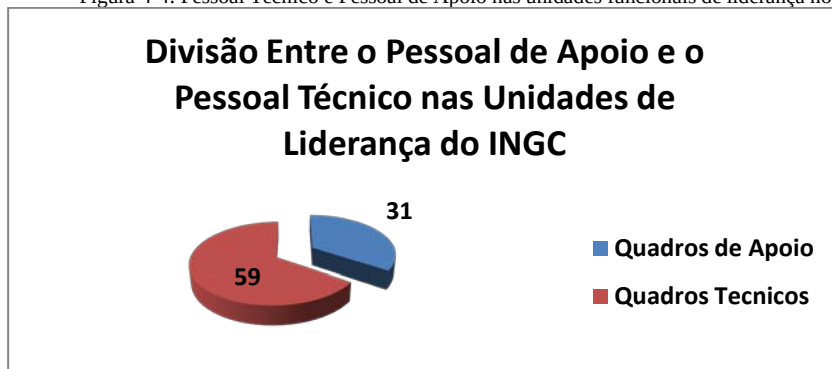
	TOTAL		16
UGEA	1	Assistente Técnico	1
	2	Técnico Superior N1	1
	TOTAL		2
Total de Funcionários nas Direcções Centrais			92

Nas unidades funcionais de liderança da instituição ao nível central nota-se que mais que metade do efectivo total central está concentrado nestes quatro órgãos. Do número total de quadros nesses órgãos, pouco mais que metade (52,5%) são classificados como pessoal de apoio.²¹ Dos 90 quadros efectivos nestes quatro órgãos, quase 57% desempenha funções relacionadas com gestão administrativa e financeira, recursos humanos ou património do INGC.

Nas áreas viradas para assuntos mais técnicos, a DARIDAS (8 quadros) e o DPM (16 quadros) têm um total de 24 efectivos que representam um pouco mais que um quarto (26,6%) dos efectivos totais nesses quatro órgãos. É notável que a própria direcção tem somente um quadro efectivo menos que a DPM.

O gráfico em baixo mostra o número dos quadros técnicos em comparação com os quadros de apoio. Nas unidades funcionais de liderança há em média, um quadro de apoio para cada dois quadros técnicos. Obviamente a distribuição de pessoal e apoio varia e não é necessariamente igual para todos. De qualquer forma os números apresentados no gráfico em baixo representam um rácio geral bastante alto entre pessoal de apoio e pessoal técnico.

Figura 4-4: Pessoal Técnico e Pessoal de Apoio nas unidades funcionais de liderança no INGC



O outro conjunto de entidades do nível central é o das direcções regionais. Como vimos anteriormente, apesar de estarem situadas em três pontos estratégicos do país, as direcções regionais estão directamente subordinadas ao INGC central. As direcções regionais beneficiam de um complemento total de 21 quadros com a distribuição dos mesmos em conformidade com a tabela em baixo. Em termos da divisão de pessoal entre quadros técnicos e quadros de apoio nota-se que as DRs espelham os órgãos centrais de liderança no sentido de que um pouco mais de 50% dos quadros efectivos são quadros de apoio. De facto, existem mais quadros de apoio que técnicos nas direcções regionais. Isso pode ser devido a sua função de coordenação, mas deve-se notar que o nível de recursos humanos *técnicos*, em termos quantitativos, é relativamente baixo dado as competências e responsabilidades atribuídas as Direcções Regionais. A Direcção Regional Centro (DRC) tem o maior número de técnicos com 5, enquanto a DRN e a DRS funcionam com dois e três técnicos, respectivamente. Uma vez que as

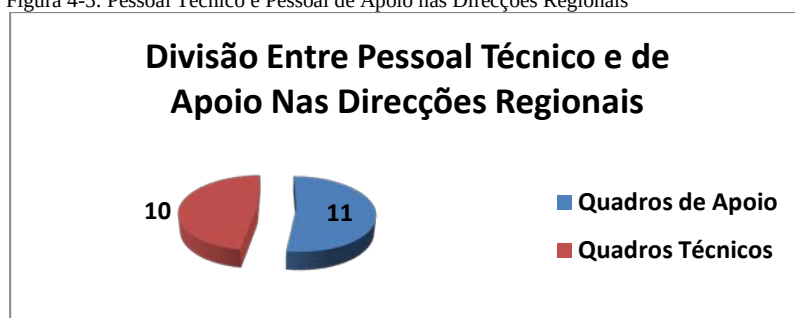
²¹ Pessoal de apoio, nesta instância são classificadas como qualquer posição que não serve uma função técnica ou que apoia uma área técnica em si.

Direcções Regionais tem que lidar, como mínimo, com três províncias distintas e as questões de coordenação de simulações, apoio na resposta à emergências, assessoria na planificação dos distritos e províncias, etc., ***se as DRs vão realmente contribuir para a coordenação de acções de prevenção e redução de risco de desastres no futuro nas suas regiões, irão precisar de um reforço em termos de quantidade de pessoal técnico no futuro.***

Tabela 4-2: A Composição por Categoria Profissional das Direcções Regionais

Unidade Funcional	Nº	Categoria Profissional	Número de Funcionários
DRC	1	Agente de Serviço	3
	2	Auxiliar Administrativo	1
	3	Auxiliar	2
	4	Técnico Superior N2	2
	5	Técnico Superior N1	3
	TOTAL		11
DRN	1	Agente de Serviço	1
	2	Auxiliar Administrativo	2
	3	Técnico Prof. Administração Pública	1
	4	Técnico Superior N1	1
	TOTAL		5
DRS	1	Agente de Serviço	1
	2	Auxiliar Administrativo	1
	3	Técnico Superior N2	1
	4	Técnico Superior N1	1
	5	Técnico	1
	TOTAL		5
Total de Funcionários nas Direcções Regionais			21

Figura 4-5: Pessoal Técnico e Pessoal de Apoio nas Direcções Regionais



Nas unidades subordinadas ao INGC, primariamente ligadas à resposta a emergências, encontramos cerca de 22% do pessoal central entre o CENOE, a UNAPROC e a GACOR. Neste conjunto destaca-se a GACOR, em termos de recursos humanos, uma vez que tem um total de 4 quadros, sendo eles todos técnicos. Durante as entrevistas executadas com o pessoal sénior do GACOR, indicaram que naquele momento eram só dois técnicos no gabinete a tratar da coordenação do programa de reassentamento em quatro províncias distintas. Estes destacaram

dificuldades em relação à cobertura eficaz de desenvolvimentos nos bairros de reassentamento devido aos constrangimentos de vária ordem – incluindo transporte e condições difíceis nas zonas de reassentamento. Contudo, estes realçaram a dificuldade em cobrir as actividades nas províncias em questão sem maior número de pessoal qualificado e adequado para acompanhar o processo.

Tabela 4-3: A Composição por Categoria Profissional das Unidades Subordinadas ao INGC

Unidade Funcional	Nº	Categoria Profissional	Número de Funcionários
CENOE	1	Agente de Serviço	2
	2	Assistente de Direcção	1
	3	Assistente Técnico	2
	4	Auxiliar Administrativo	6
	5	Auxiliar	2
	6	Especialista	1
	7	Téc. Prof. Adm. Pública	2
	8	Técnico Superior N1	6
	9	Técnico Superior N2	2
	10	Técnico	4
	11	S/informação	1
	TOTAL		29
GACOR	1	Director Nacional	1
	2	Técnico Superior N1	2
	3	Técnico Superior N2	1
	TOTAL		4
UNAPROC	1	Assistente Técnico	1
	2	Coordenador	1
	3	Logística	1
	4	Técnico Prof. Administração Pública	1
	5	S/informação	1
	TOTAL		5
Total de Funcionários nas Unidades Subordinadas ao INGC			38
Total de Funcionários ao Nível Central			14922

²² Nota-se que os CERUM não estão incluído como sendo órgãos centrais uma vez que funcionam como serviços Províncias e estão subordinadas indirectamente aos Administradores

Figura 4-6: Pessoal Técnico e Pessoal de Apoio nas Instituições Subordinadas ao INGC



4.2.3 Quadro Tipo do Órgão Central

Da análise do quadro tipo do INGC a nível central constatou-se que ele prevê um total de 171 funcionários distribuídos conforme o quadro abaixo. Conforme pode-se verificar no mapa a seguir, o número de funcionários está distribuído no quadro comum de acordo com as carreiras profissionais da seguinte forma: 22 funcionários para as carreiras de chefia e confiança, 135 para as carreiras de regime geral, 7 para as carreiras de regime especial não diferenciado e 7 para as carreiras de Carreira de regime especial diferenciado.

Esta estrutura orgânica contrasta de forma significativa com a realidade encontrada nos dados fornecidos pela Direcção de Administração e Recursos Humanos. De acordo com a tabela a baixo que representa o quadro tipo do INGC, o número de funcionários técnicos nas direcções relacionadas com a prevenção e mitigação e as áreas áridas e semi-áridas deveria ser muito mais alto do que indicado pelos dados fornecidos pela DARH. O quadro tipo indica que a DPM e a DARIDAS deviam ter 48 e 42 postos de trabalho respectivamente contando com as várias carreiras, enquanto nos dados fornecidos pelo DARH existem totais de funcionários (incluindo pessoal de apoio) muito mais baixos: 16 e 8 quadros por direcção, respectivamente.

Tabela 4-4: Quadro Tipo de Órgão Central

Quadro Tipo de Órgão Central						
Funções e Carreiras	Direcção Geral	DARH	DPM	DARIDAS	Gabinete de Coordenação	Total Geral
Funções de Direcção, Chefia e Confiança						
Director Geral	1	0	0	0	0	1
Director Geral Adjunto	1	0	0	0	0	1
Director Nacional	0	1	1	1	1	4
Director Nacional Adjunto	0	1	1	1	1	4
Assistente	1	0	0	0	0	1
Chefe de Departamento Central	0	4	2	2	0	8
Chefe de Repartição Central	0	0	1	1	0	2
Secretária Executiva	1	0	0	0	0	1
Sub – Total	4	6	5	5	2	22
Carreira de Regime Geral						
Especialista	0	0	1	0	1	2

Técnico Superior de Administração Pública N1	0	4	2	3	2	11
Técnico Superior de Administração Pública N2	0	1	1	1	0	3
Técnico Superior N1	0	7	13	12	9	41
Técnico Superior N2	0	2	1	1	1	5
Técnico Profissional de Administração Pública	0	6	2	5	5	18
Técnico Profissional	0	5	4	7	2	18
Técnico	0	4	3	3	1	11
Assistente Técnico	0	3	3	0	5	11
Auxiliar Administrativo	0	4	0	0	1	5
Auxiliar	0	1	1	1	1	4
Operário	0	1	0	0	0	1
Agente Técnico	0	1	0	0	0	1
Agente de Serviço	0	2	1	1	0	4
Sub – Total	0	41	32	34	28	135
Carreira de regime especial não diferenciado						
Especialista em Técnicas de Informação e Comunicação N1	0	0	1	0	0	1
Especialista em Técnicas de Informação e Comunicação N2	0	0	1	0	0	1
Técnico Superior de Informação e Comunicação N1	0	0	2	0	0	2
Técnico Superior de Informação e Comunicação N2	0	0	1	0	0	1
Técnico Profissional de Técnicas de Informação e Comunicação	0	0	2	0	0	2
Sub – Total	0	0	7	0	0	7
Carreira de regime especial diferenciado						
Oficial de Rádio	0	0	0	0	0	0
Primeiro Oficial de Rádio	0	0	1	1	0	2
Segundo Oficial de Rádio	0	0	2	1	0	3
Terceiro Oficial de Rádio	0	0	1	1	0	2
Sub – Total	0	0	4	3	0	7
Total Geral	4	47	48	42	30	171

A diferença entre a realidade apresentada nos dados fornecidos pela DARH e a tabela de Quadro Tipo é substancial. Contudo, comparando a composição orgânica e o número de funcionários actualmente existentes e Quadro Tipo, constata-se que o Quadro Tipo apresenta um total de 171 funcionários contra os 167 actualmente existentes, representando uma diferença de menos 4, cerca de 2% em relação ao Quadro Tipo.

É de notar que os números acima apresentados contam apenas com as direcções centrais e o gabinete de coordenação. Como vimos anteriormente, a cifra de 167 funcionários somado com base na informação fornecida pela DARH inclui as doze unidades centrais. Dado o facto que a informação sobre o Gabinete de Informação não foi incluída, de forma explícita, na informação fornecida pela DARH é difícil entender se os 167 funcionários incluem ou não o pessoal de Gabinete de Coordenação. Portanto, uma visão clara dos recursos humanos disponíveis ao nível central é difícil apresentar.

Em termos da composição dos funcionários colhida nos dados de DARH e a quantidade de funções técnicas colocadas através do Quadro Tipo, concluímos, com base na informação que foi-nos fornecida, que o INGC enfrenta dificuldades em cumprir com os requisitos de recursos humanos técnicos esboçados no Quadro Tipo. Sejam dificuldades em termos de disponibilidade orçamental salarial, como pela falta de disponibilidade de pessoal qualificado ou outros factores,

a composição técnica actual dos Recursos Humanos é consideravelmente abaixo do que foi estimado ser ideal.

As divergências entre o quadro tipo, a proximidade de números de efectivos técnicos e os de apoio, e a falta de informação sobre um componente importante dos órgãos centrais, na ausência de informação esclarecedora, indicam uma necessidade de análise profunda dos recursos humanos, a documentação exaustiva da situação actual e esforços no melhoramento da organização da informação actual na área dos recursos humanos.

A situação é semelhante para as quatro delegações provinciais em que a análise dos recursos humanos foi efectuada.

4.2.4 Efectivo Total nas Províncias Auditadas 2005-2009

A evolução do total de funcionários a nível das Delegações Provinciais no período 2005 – 2009 mostra variações muito pequenas. O ano que apresentou maior aumento de pessoal foi o de 2009 na província de Inhambane com um aumento de 17% conforme ilustra o quadro abaixo. Durante o período, a delegação de Sofala teve o maior aumento de pessoal no total com um incremento de 32% no efectivo total. Em termos de quadros efectivos, as províncias de Nampula e Gaza ficaram relativamente estáveis ao longo do período.

Tabela 4-5: Efectivo Total nas Províncias Auditadas: 2005-2009

Província	Ano				
	2005	2006	2007	2008	2009
Inhambane	24	24	24	24	28
Gaza	25	25	24	25	24
Nampula	22	22	26	24	23
Sofala	25	25	27	29	33

Fonte: Delegações provinciais

O aumento de funcionários nas províncias de Sofala e Inhambane poderá reflectir a experiência dos anos 2007 e 2008 quando ambas as províncias foram assoladas com cheias e ciclones e os consequentes impactos desses eventos. O outro aspecto operacional que poderá ter influenciado a colocação de quadros adicionais é a evolução do programa de reassentamento de populações vulneráveis nas duas províncias. Seja qual for o raciocínio para o aumento de pessoal nessas delegações provinciais é importante realçar que a maioria das províncias auditadas não tem o complemento de recursos humanos previstos nos seus respectivos quadros tipos, com a excepção da Província de Sofala.

4.2.5 Diferença entre Efectivo do Quadro Tipo e Actual por Província

As estruturas orgânicas das províncias de Inhambane e Gaza apresentam números que contrastam com a realidade encontrada pois apurou-se destas que os totais de Quadros Actuais são diferentes dos totais dos Quadros Tipos, com excepção da província de Sofala que apresenta o mesmo número do Quadro Tipo e do Quadro Actual.

Tabela 4-6: Quadro Tipo e Quadro Actual da Delegação Provincial de Inhambane

Distribuição do Efectivo por Quadro Tipo e Actual				
Inhambane				
Efectivo Total	Quadro Actual		Total	Quadro Tipo
	M	F		
	24	5		
			29	67

Fonte: Delegação Provincial de Inhambane

Inhambane possui actualmente um universo de vinte e nove funcionários, dos quais, vinte e quatro do sexo masculino e cinco do sexo de sexo feminino. Este total contrasta com o número previsto no quadro tipo, o qual indica um total de sessenta e nove funcionários, apresentando uma diferença de 40 funcionários.

Tabela 4-7: Quadro Tipo e Quadro Actual da Delegação Provincial de Gaza

Distribuição do Efectivo por Quadro Tipo e Actual				
Gaza				
Efectivo Total	Quadro Actual		Total	Quadro Tipo
	M	F		
	17	5		
			22	44

Fonte: Delegação Provincial de Nampula

A província de Gaza possui actualmente um total de 22 funcionários, sendo que 17 são de sexo masculino e 5 de sexo feminino. O quadro tipo é constituído por 44 funcionários.

Tabela 4-8: Quadro Tipo e Quadro Actual da Delegação Provincial de Nampula

Distribuição do Efectivo por Quadro Tipo e Actual				
Nampula				
Efectivo Total	Quadro Actual		Total	Quadro Tipo
	M	F		
	17	6		
			23	S/informação

Fonte: Delegação Provincial de Nampula

A província de Nampula não possui informações referentes ao total de funcionários por sexo e número total do Quadro Tipo. Contudo, apresenta 22 como o total de funcionários do Quadro Actual.

Tabela 4-9: Quadro Tipo e Quadro Actual da Delegação Provincial de Sofala

Distribuição do Efectivo por Quadro Tipo e Actual				
Sofala				
Efectivo Total	Quadro Actual		Total	Quadro Tipo
	M	F		
	23	10		
			33	33

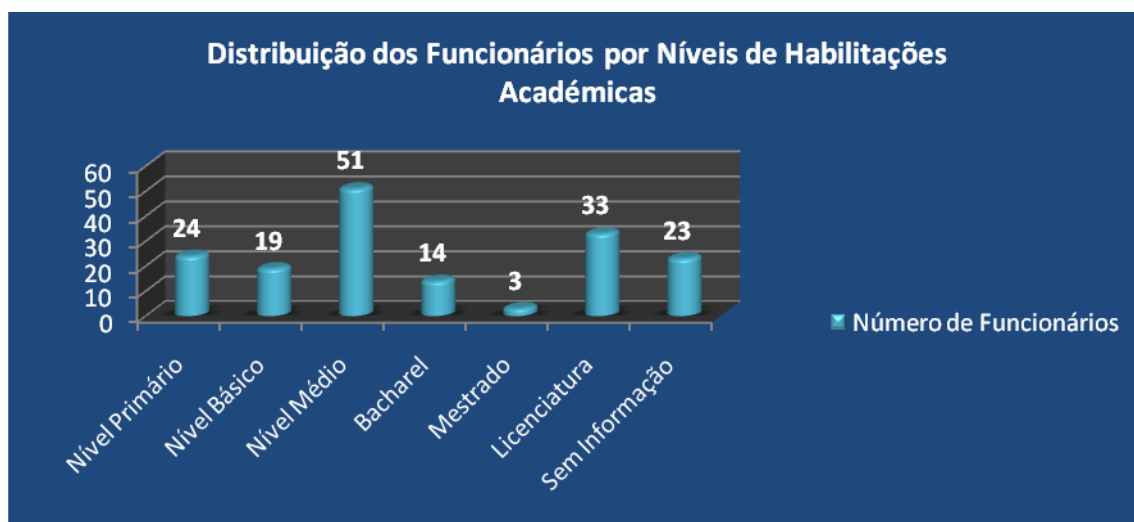
Fonte: Delegação Provincial de Sofala

Diferente das províncias de Inhambane, Gaza e Nampula, a província de Sofala possui o mesmo número do Quadro Tipo e do Quadro Actual Sendo do Quadro actual composto por 23 funcionários de sexo masculino e 10 de sexo feminino.

4.2.6 Nível de habilitação da Força de Trabalho ao Nível Central

Como podemos verificar no gráfico que segue, 14% dos funcionários à nível central possuem como nível de habilitação literária, o primário. Cerca de 11% possui o básico; 36% o médio e 30% o superior (bacharelato, licenciatura e mestrado). O nível de licenciatura está próximo do nível médio, nível este onde o INGC tem a maior concentração da sua força de trabalho. O número em si é preocupante e merecerá uma análise exaustiva no concernente às reais necessidades do INGC de acordo com o actual perfil de profissionais. A figura 4-7 dá uma ideia mais globalizada de como se encontra o INGC à nível central em relação à distribuição da sua força de trabalho por nível de qualificação profissional.

Figura 4-7: Distribuição dos funcionários por habilitações ao nível central



Como o gráfico acima mostra, cerca de 56% dos funcionários à nível central tem um nível de habilitações entre o nível primário e o nível médio. Cerca de 30% dos funcionários têm habilitações entre o bacharelato e a licenciatura e para 14% dos funcionários não havia informação disponível.

4.2.6.1 Distribuição dos Funcionários por nível académico nas Delegações Provinciais

O perfil de habilitações nas delegações províncias é ainda mais concentrado para os níveis básico e médio. Apenas 8% dos funcionários nas delegações províncias têm uma formação superior. Cerca de 36% dos funcionários provinciais do INGC tem somente habilitações de nível elementar, enquanto 56% têm habilitações básicas – médias. De um universo de 263 funcionários, apenas um funcionário não havia informação sobre o seu nível escolar.

Tabela 4-10: Distribuição dos Funcionários por Nível Académico no Nível das Delegações Provinciais

Nível Escolar	Masculino	Feminino	Total	Varição Percentual entre homens e mulheres
Elementar	87	7	94	92%
Básico	44	17	61	61%
Médio	49	36	85	27%
Superior	14	8	22	43%
Sem informação	1	0	1	100%
Total	195	68	263	48%

Fonte: Direcção de Administração de Recursos Humanos

O nível de habilitações literárias nas delegações representa um constrangimento bastante forte em relação a qualquer processo de descentralização de funções com aspectos mais técnicos para as delegações provinciais. Seja em termos de adaptação de procedimentos e abordagens baseadas em tecnologia informática como SIG, bem como em termos de aumentar o apoio aos distritos no processo de planificação adequado relacionado com a prevenção de calamidades e ou redução de risco de calamidades. Este cenário global foi confirmado pela análise dos dados fornecidos pelas delegações provinciais auditadas.

4.2.6.2 Distribuição dos Funcionários por Habilitações Literárias e por Província nas Províncias Auditadas

A província de Gaza possui apenas um funcionário com nível de licenciatura. Os dados da província de Nampula a que tivemos acesso não estão completos, ou seja, foram-nos fornecidos apenas dados relativos a 6 funcionários que indicam a existência de 2 funcionários com nível superior, Mestrado e Licenciatura, respectivamente, ambos do sexo masculino e 2 funcionários, sendo um de nível Médio e Básico, respectivamente, ambos do sexo feminino.

Tabela 4-11: Distribuição dos Funcionários por Habilitações e por Sexo nas Delegações Provinciais Auditadas

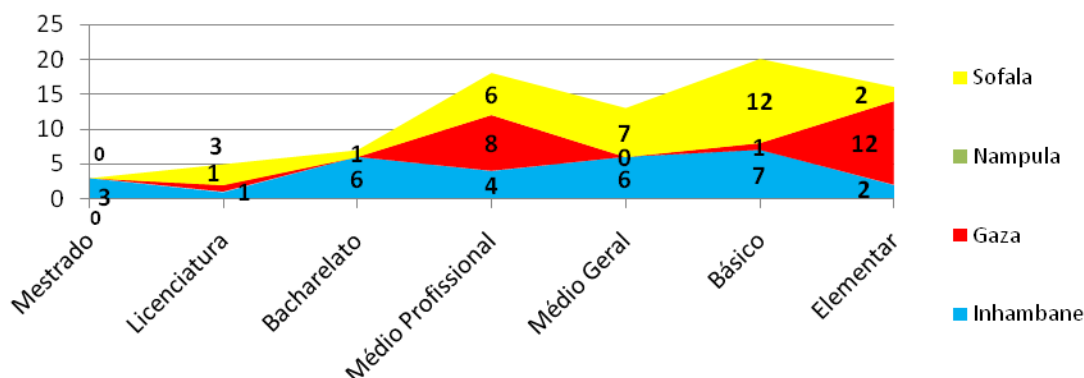
Distribuição dos Funcionários por Habilitações Literárias e por Província												
Nível Académico	Inhambane			Gaza			Nampula			Sofala		
	Sexo		Total	Sexo		Total	Sexo		Total	Sexo		Total
	M	F		M	F		M	F		M	F	
Mestrado	2	1	3	0	0	0	s/i	s/i	s/i	0	0	0
Licenciatura	1	0	1	1	0	1	s/i	s/i	s/i	1	2	3
Bacharelato	4	2	6	0	0	0	s/i	s/i	s/i	1	0	1
Médio Profissional	4	0	4	5	3	8	s/i	s/i	s/i	5	1	6
Médio Geral	5	1	6	0	0	0	s/i	s/i	s/i	3	4	7
Básico	6	1	7	1	0	1	s/i	s/i	s/i	9	3	12
Elementar	2	0	2	11	1	12	s/i	s/i	s/i	2	0	2
Total	24	5	29	18	4	22	s/i	s/i	22	21	10	31

A tabela acima ilustra que em cada uma das delegações provinciais auditadas a maioria dos quadros têm níveis académicos entre o elementar e o médio geral. A delegação provincial de Sofala conta com 68% dos 33 funcionários entre o nível elementar e o médio geral. A DP de Gaza tem cerca de 59% dos funcionários nessas categorias e a DP de Inhambane conta com 51% do pessoal entre esses níveis de habilitações literárias.

Nas delegações auditadas encontramos um universo de 104 funcionários actuais. Desse número não tivemos informação sobre os níveis de habilidades literárias de Nampula, para um total de 22 funcionários. Assim, baseado na informação das três delegações que forneceram informação sobre habilidades literárias (N=82), os funcionários com níveis entre o elementar e básico (N=36) representa 44% dos quadros efectivos nessas delegações auditadas, a maior concentração de trabalhadores nas delegações provinciais auditadas, em termos numéricos.

Como podemos verificar no mapa que segue, a província que apresenta maior número de funcionários com nível superior é a de Inhambane com um total de 10 funcionários nos níveis de Mestrado, Licenciatura e Bacharelato. Gaza somente tem um funcionário com licenciatura o remanescente dos funcionários com habilitações médio Profissional ou menos. Sofala dispõe de três quadros com licenciatura e um com bacharelato sendo os restantes quadros com habilitações de nível Médio Profissional ou menos.

Figura 4-8: A distribuição de funcionários por nível de habilitação nas províncias auditadas



A figura acima dá uma ideia mais global de como se encontram as delegações provinciais em relação a distribuição da sua força de trabalho por nível de qualificação profissional.

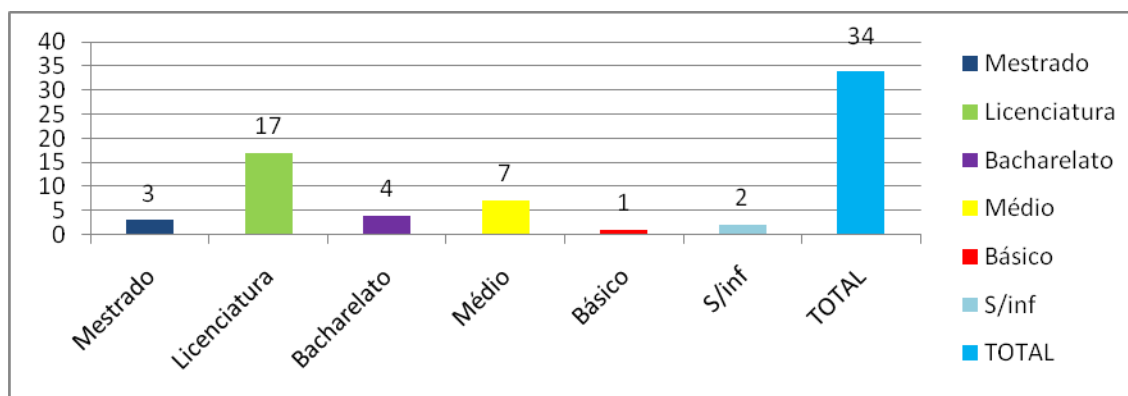
4.2.6.3 Trabalhadores em Função de Chefia

O órgão central tem cerca de 7% (34) dos seus funcionários, exercendo alguma função de chefia. Desse grupo, 23 são homens e 11 mulheres. Esta situação pode ser verificada em todo o INGC à nível central, em que as funções de chefia e direcção são geralmente mais ocupados pelo sexo masculino, embora não se justifique afirmar que não houve avanços em relação à equidade de género. No entanto, obtivemos informações de que tem sido realizado algum esforço no sentido de ir revertendo a situação no que tange a esta realidade. O facto de que o CENOE, DPM e DARIDAS, umas das principais entidades operacionais do INGC, são actualmente chefiadas por mulheres testemunha este facto.

Perfil de Liderança Interna

Em termos de especialização, a demanda para o futuro se mostra bastante, e demonstra a necessidade de uma maior especialização em áreas específicas em gestão de calamidades, numa instituição com funções bastantes complexas e que exige conhecimentos específicos para responder aos constantes desafios que se opõem em termos de gestão de calamidades naturais e não só.

Figura 4-9: Perfil de liderança interna



Em termos gerais, dos dados analisados, constata-se a existência de maior número das chefias com nível superior, podendo-se inferir que estes possuem qualificações e competências para exercerem as actividades dos cargos que ocupam, porém, carecem de qualificações específicas ou especialização em áreas de gestão de calamidades.

Como forma para gerir esta questão, o Boletim 0.1 Boletim 0.1 – Catástrofes naturais e necessidades estratégicas justificam o apoio brasileiro a Moçambique, cita que “o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) junto com o CNP está a oferecer desde Março de 2009, 50 bolsas de estudos para programas de mestrado e doutorado em instituições brasileiras de ensino voltadas para estudantes moçambicanos. As áreas de comunicação, biotecnologia, metalurgia, ciências humanas e sociais, saúde e recursos hídricos serão as disciplinas contempladas pelo programa que foi lançado em 2008”.²³

Este boletim refere ainda que: “para Moçambique, esta ajuda, no tocante à prevenção das catástrofes naturais, é significativo, visto que uma das dificuldades enfrentadas pelo país reside na falta de qualificação científica dos moçambicanos”.

A formação permite a instituição ser dotada de profissionais competentes, com competências necessárias e flexibilidade que as acções dos processos das actividades exigem para responderem eficientemente as demandas do dia-a-dia.

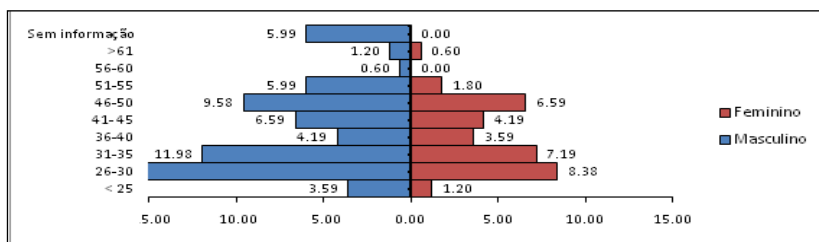
4.2.7 Pirâmide Etária dos Recursos Humanos a Nível Central

Cerca de 91.6% dos Recursos Humanos do Instituto Nacional de Gestão das Calamidades a nível central têm a idade que compreende o intervalo de 25 a 60 anos. Desses, 44% estão nos intervalos de 26 a 30 e 31 e 35 anos de idade, indicador que é bastante positivo, pois trata-se de uma população trabalhadora muito jovem, sendo possível apostar-se nela e investir-se no

²³ Boletim 0.1 – Catástrofes naturais e necessidades estratégicas justificam apoio brasileiro a Moçambique - <http://oplop.wordpress.com>

desenvolvimento das suas competências e da cultura organizacional. Estes dados conjugados com os anteriores do nível de habilitação literária, merecerão maior atenção no futuro nomeadamente de alinhamento dos Recursos Humanos com a estratégia do INGC para o futuro.

Figura 4-10: Pirâmide Etária dos Recursos Humanos ao Nível Central



Analisando os dados da tabela abaixo constata-se de igual modo a existência de um funcionário com idade acima de 65 anos, facto que viola o preconizado pelo Estatuto Geral de Funcionários e Agentes do Estado que estabelece idade máxima 65 para a reforma para os funcionários de sexo masculino.

Tabela 4-12: Distribuição e Funcionários do INGC por faixa etária

Faixa etária	Masculino	Feminino	Total	%
<25	6	2	8	5%
26-30	28	14	42	25%
31-35	20	12	32	19%
36-40	7	6	13	8%
41- 45	11	7	18	11%
46-50	16	11	27	16%
51-55	10	3	13	8%
56-60	1	0	1	0,06%
>61	2	1	2	0,12%
Sem informação	10	0	10	6,0%
Totais	111	56	167	100%

Dados acima ilustram-nos que existe um desequilíbrio na distribuição dos funcionários por faixas etárias e por sexo, sendo a população masculina a que maior número apresenta em quase todas as faixas etárias.

Com as características etárias dos funcionários do INGC à nível central permite-se ainda que possam desenhar-se estratégias de médio e longo prazo, e desse modo contar-se com os mesmos funcionários na sua execução, pois mais de 40% dos funcionários encontram-se numa faixa etária cuja mobilidade enfrenta certos condicionantes particularmente na função pública já que a idade máxima permitida para o ingresso é de 35 anos, nos termos do art. 12 n.º 1 c) do EGFAE.

Embora apresente essa vantagem há que assinalar aqui o lado negativo da existência de uma população maioritariamente jovem pois, trata-se de uma camada com muitas ambições que poderá representar uma grande mobilidade, já que se encontram numa idade em que buscam incessantemente firmar-se profissionalmente e procuram encontrar um emprego que lhes possa proporcionar melhores condições de trabalho e remuneração.

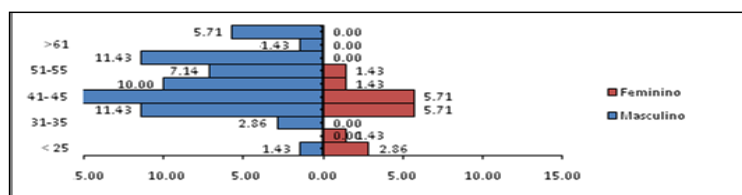
Ora, isto significa que se o INGC não trabalhar afincadamente no desenho de políticas cativantes e atractivas em termos salariais e outros de modo a reter os seus funcionários e os talentos em particular, poderá ver-se na contingência de ficar com um défice na sua força de trabalho.

A realidade estatística indica-nos ainda que cerca de 20% dos funcionários do sexo feminino possuem uma idade inferior a 40 anos, ou seja, encontra-se numa faixa etária que é activamente reprodutora, o que é negativo, pois um dos grandes constrangimentos que as entidades empregadoras enfrentam na contratação da mão - de - obra feminina tem estado directamente impregnada aos elevados índices de absentismo por este grupo devido a problemas relacionados com a maternidade.

4.2.8 Distribuição Global dos Funcionários por Sexo e Idade – Pirâmide Etária nas Delegações Provinciais

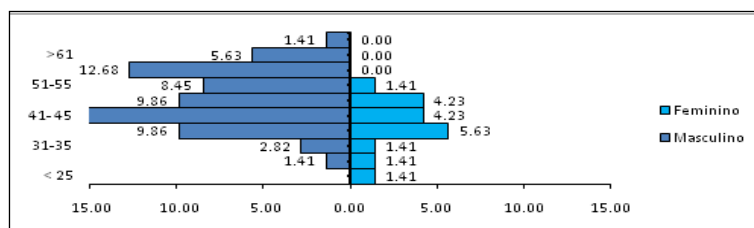
Abaixo se apresenta as faixas etárias dos funcionários das delegações Provinciais no período 2005 a 2009. Apresentamos esses gráficos por forma a traçar a evolução dos recursos humanos ao nível provincial em termos de

Figura 4-11: Distribuição dos funcionários provinciais por faixa etária e sexo em 2005



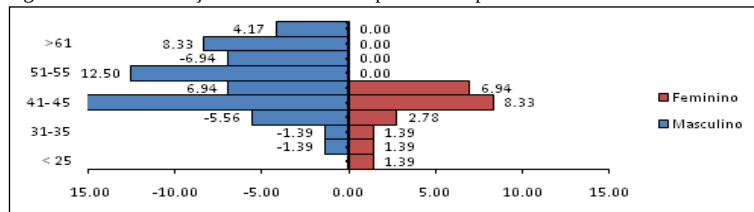
2005: Marcado pela existência de funcionários adultos e velhos de sexo masculino, e presença insignificante de funcionários jovens, ou seja, com idades entre os intervalos <25 e 31-35.

Figura 4-12: Distribuição dos funcionários provinciais por faixa etária e sexo em 2006



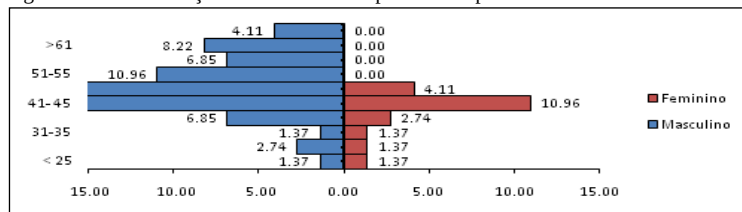
2006: apresenta características semelhantes ao gráfico anterior. Nota-se apenas a ausência de força de trabalho de sexo feminino com idades entre 51 a 61 anos de idade; e a presença diminuta de funcionários jovens em ambos os sexos.

Figura 4-13: Distribuição dos funcionários provinciais por faixa etária e sexo em 2007



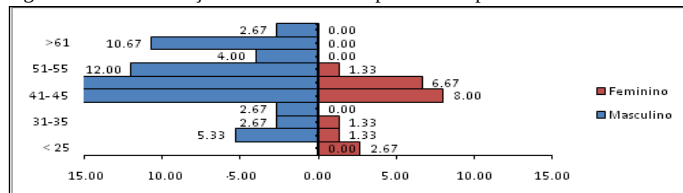
2007: Apresenta igualmente a ausência de força de trabalho de sexo feminino com idades entre 51 a 61 anos, havendo no entanto, presença considerável de funcionários de sexo masculino no mesmo intervalo. A característica menos comum neste ano é inexistência de funcionários de sexo feminino com idades entre 51 a 61 anos.

Figura 4-14: Distribuição dos funcionários provinciais por faixa etária e sexo em 2008



2008: Não houve mudanças significativas entre 2007 e 2008.

Figura 4-15: Distribuição dos funcionários provinciais por faixa etária e sexo em 2009



2009: em 2009 verificou-se a inexistência de funcionários de sexo masculino com menos de 25 anos, inexistência de funcionários de sexo feminino com idades nos intervalos, 31-35, 51-55, 56-60 anos e mais de 60 anos de idade.

Em termos gerais, as idades dos funcionários no período 2005 a 2009 apresenta uma população maioritariamente adulta havendo necessidade de imprimir esforço para preparação de processos de aposentação e de planificação de recursos humanos para respectivo recrutamento e selecção, para o preenchimento dos postos de trabalho que brevemente estarão vagas.

As visitas de trabalho de campo nas quatro províncias auditadas confirmam o cenário global dos recursos humanos para o nível provincial. Os quadros dos departamentos técnicos tendem ser o pessoal mais velho da delegação e com alguns cujo tempo de serviço começou na altura dos DPCCN.

Devido a esta situação demográfica do INGC, a planificação de recursos humanos toma um papel importante para os próximos cinco, dez anos. Idealmente, a planificação de recursos humanos teria a sua própria estratégia que acompanharia uma estratégia global para o desenvolvimento do INGC a longo prazo para ambos os níveis centrais e provinciais. A inexistência de um documento orientador/estratégico institucional de médio e longo prazo

representa um constrangimento em relação às áreas de planificação “complementar” como recursos humanos que poderão dar reforço a qualquer objectivo central e institucional do INGC.

4.2.9 Tempo de Serviço dos Funcionários do INGC

Nesta secção apresentamos apenas dados referentes ao tempo de serviço para os funcionários do nível central. Os dados sobre funcionários nas delegações provinciais não estavam na posse da DARH e não foram fornecidos pelas delegações provinciais.

Dados estatísticos sobre a antiguidade ao nível central indicam que 58 funcionários ou 35%, possuem uma antiguidade inferior a 3 anos; 33 funcionários têm uma antiguidade que varia dos 3-5 anos; 3 funcionários com antiguidade de 6-15 anos; 22 funcionários com antiguidade que varia de 16-25 anos; 11 funcionários com antiguidade que varia de 26-35 anos; inexistência de funcionários com antiguidade superior a 35 anos, e ainda um grupo representativo de 40 funcionários dos quais não se tem qualquer informação.

Tabela 4-13: Distribuição de Funcionários ao Nível Central por tempo de serviço

Tempo de Serviço	Total de Funcionários	%
< 3	58	34,7%
3 – 5	33	19,8%
6 – 15	3	1,8%
16 – 25	22	13,2%
26 – 35	11	6,6%
35+	0	0%
Sem Informação	40	24%
TOTAL	167	100

Fonte: Direcção de Recursos Humanos do INGC

O facto de termos cerca de 35% dos funcionários com uma antiguidade inferior a 3 anos poderá trazer consigo vantagens se considerar que este grupo pode ser detentor de novas culturas o que poderá impulsionar uma nova dinâmica institucional. No entanto, isto poderá também representar uma desvantagem na medida em que vai implicar um certo investimento por parte do INGC, ainda que seja apenas do tempo, para que este grupo integre-se nos procedimentos e na cultura institucional, com o risco de poderem se deixar influenciar pelas más práticas e consequentemente não se operar o valor acrescentado esperado.

O art. 142 do EGFAE define que a aposentação é obrigatória quando verifique-se por limite de idade, do tempo de serviço, determinação da Lei, reorganização dos serviços ou incapacidade total e permanente do funcionário declarada pela entidade competente.

Neste seguimento, estabelece o artigo 140 do EGFAE no seu n.º 1 b) i. e ii., que os funcionários públicos ou agentes do Estado, tem o direito à aposentação, seja qual for o regime de provimento ou natureza de prestação de serviço, desde que, de entre outros, possuam pelo menos 35 anos de serviço ou 60 anos de idade sendo do sexo masculino e 55 do sexo feminino, e que tenham prestado pelo menos 15 anos de serviço.

Por sua vez, o art. 143 do mesmo diploma legal vem estatuir que a aposentação é obrigatória para os funcionários ou agentes do Estado com idade igual ou superior a 65 anos do sexo masculino e de 60 anos se for do sexo feminino.

Ao fazermos uma análise cruzada entre a antiguidade dos funcionários e as variantes de idade, ressalta que existe uma faixa de funcionários com uma antiguidade superior a 25 anos de cerca de 7% de funcionários ao nível central que estão próximos da reforma pelos anos de serviço e um outro de cerca de 1% que já devia estar na situação de reforma por idade, por força da própria Lei, vide o já referido art. 140 n.1 b) conjugado com o disposto no art. 143, ambos do EGFAE.

Revista a situação e mesmo tendo em consideração que os dois grupos poderão ser compostos por funcionários diferentes ou até mesmo partindo do pressuposto de que grande parte dos funcionários que estão com idade superior a 61 anos poderão simultaneamente estarem no grupo de funcionários com antiguidade superior a 25 anos, há uma certeza que se infere que é a de que existem pelo menos 2 dos funcionários sobre os quais os recursos humanos deveriam já preparar um plano de substituição a curto prazo, acção que se vislumbra naquele sector mas que urge tomá-la em consideração para uma boa gestão provisional da força de trabalho.

Devido aos requisitos legais sobre a desvinculação de quadros de Estado seja por aspectos jurídicos, o processo de mudança do perfil etário e do tempo de serviço dos funcionários apesar de ter mostrado avanços durante o período em análise, este vai ter que levar o seu curso natural ao longo dos anos que vem, isto é a médio e longo prazo. Mesmo assim, como anteriormente referido, a planificação de recursos humanos deve tomar os aspectos demográficos dos recursos humanos como principais nos exercícios de planificação futuros.

4.3 Os Processos de Gestão de Recursos Humanos no INGC

Tendo analisado a composição global e o perfil dos recursos humanos do INGC recursos humanos tanto a nível central e provincial; nesta secção viramos a nossa análise aos processos relacionados com a gestão global dos recursos humanos no INGC. Esta secção analisa o desenvolvimento de recursos humanos, planificação, recrutamento e selecção, a contratação de funcionários, gestão de carreira com o INGC, remuneração, comunicação interna e o clima organizacional global do INGC respectivamente.

4.3.1 Desenvolvimento de Recursos Humanos

Como já foi mencionado anteriormente, o INGC tem vindo a sofrer um processo de reforma institucional forte desde 2002-3. Naturalmente, estas reformas tiveram um impacto não só sobre os aspectos estratégicos, estruturais e operacionais da organização, mas significaram mudanças significativas na composição de recursos humanos e do perfil dos mesmos na organização. O facto de que cerca de 44% do pessoal a nível central tem menos de cinco anos de serviço no INGC é um indicador amplo da profundidade e da amplitude dessas mudanças. Dado o contexto geral de mudança, a abordagem que o INGC tem levado ao desenvolvimento de recursos humanos durante o período em análise e que tomará nos próximos 5-10 anos tem o potencial de ter um grande impacto sobre a eficiência e a eficácia da organização na evolução do mandato ao longo do tempo. A secção seguinte examina os esforços empreendidos entre 2005 e 2009 na área de desenvolvimento de recursos humanos com ênfase especial na formação de pessoal.

4.3.2 Planificação de Formação nos Órgão Central e nas Delegações Provinciais

Nesta componente foi possível verificar que existem planos de acções anuais de formação onde estão contemplados cursos com o objectivo de desenvolver competências técnicas ou gerência para os funcionários. Embora exista um sistema de avaliação de desempenho, este não tem contribuído muito para dar os elementos necessários para o levantamento das necessidades reais de formação, pois, não se constatou a existência de práticas de levantamento de necessidades de formação.

A falta de procedimento formalizado para o estabelecimento das necessidades de formação entre o pessoal do INGC representa lacuna estratégica na gestão global do INGC. Avaliação das necessidades de formação pode ser feita com base na totalidade das exigências organizacionais para a evolução futura da instituição, e/ou uma combinação de critérios, incluindo o desempenho do pessoal, bem como tarefas a serem executadas por um conjunto de funcionários. Assim, os funcionários podem ser seleccionados para formação adicional para melhor cumprirem as tarefas atribuídas. Além disso, a compreensão das necessidades de formação dentro da organização pode potencialmente formar uma base para planificação de recursos humanos a longo prazo e a planificação anual de actividades do DARH.

Não obstante a constatação desta lacuna, verifica-se positivamente que tem havido uma preocupação com a formação profissional.

4.3.2.1 Plano de Formação

Um plano de formação é um instrumento de gestão dos recursos humanos. Este inclui uma série de acções que visam melhorar as competências dos funcionários, o que permitirá à instituição cumprir os seus objectivos e estabelecer outros mais ambiciosos. Do ponto de vista dos formandos, um plano de formação poderá ser a base da consolidação e progressão nas suas carreiras profissionais.

O Plano de Formação visa contribuir para o desenvolvimento do potencial humano face às necessidades do mercado, através da preparação e qualificação dos profissionais para a prestação de serviços com uma qualidade técnica excelente. Esta preocupação torna imprescindível a formação dos profissionais, de forma a poderem disponibilizar soluções adequadas, inovadoras e de qualidade. São objectivos do Plano de Formação organizar e tornar visível a informação relativa à(s) necessidade(s) formativa(s) de qualquer organização que vise proporcionar conhecimentos (saberes) e promover (as) competências (dos) profissionais.

Das informações que foram facultadas aos auditores pela Direcção de Administração e Recursos Humanos foi possível saber que não tem sido prática a elaboração dos planos anuais de levantamento das necessidades de formação tendo sido dado a conhecer que em 2008, o INGC contratou uma instituição de Consultoria para fazer o levantamento de dados para elaboração do plano das necessidades de formação. Os resultados práticos desta consultoria não ficaram evidentes no processo de auditoria de desempenho, embora um nível significativo de formação foi feito nos anos 2009-2010.

Actualmente o levantamento das necessidades de formação é feito através de entrevistas preliminares que permitem identificar o estado actual da capacidade dos funcionários.

Para ir de encontro com os pressupostos do Plano Director de Prevenção das Calamidades, os planos anuais de formação são elaborados após entrevistas preliminares e consolidação da informação que é colhida em diferentes unidades funcionais, identificação de acções de

formação e por fim agrupamento dos cursos prioritários de cada área. A inclusão de avaliações das necessidades de formação em uma base regular, se não anualmente, poderia contribuir para o desenvolvimento de planos de formação bem adaptados às necessidades do pessoal do INGC. Constatou-se igualmente, a existência de um Plano de Actividades de Capacitação datado de Abril de 2008. Este plano do órgão central, previa a realização de 4 tipos de cursos, nomeadamente, capacitação em matéria de ajuda de custos, capacitação em matéria de UGEA, capacitação em técnicas de uso de *Power Point* e técnicas de elaboração de Cartas e Relatórios Simples. Estes cursos de capacitação beneficiariam o pessoal executivo, chefes de Departamento e assistentes técnicos.

Segundo informações colhidas junto a Direcção de Administração de Recursos Humanos, os critérios para a selecção de funcionários para participarem em acções de formação são, qualidade dos serviços prestados, fraca ou deficiente em certos aspectos específicos. Este tem sido o indicador para a selecção de funcionários para o aperfeiçoamento das suas qualidades técnico profissionais e consequentemente, o desempenho profissional.

São igualmente condições essenciais para o funcionário ser seleccionado para a formação, possuir o nível académico que lhe confira a participação num determinado curso, ser funcionário do quadro e ter tido nível de classificação bom nas avaliações anuais de desempenho.

4.3.3 Investimento em Formação e Desenvolvimento

No período compreendido entre os anos 2009 e 2010 o INGC investiu em treinamento cerca de 600.000,00MT, correspondente a 300.000,00MT por ano. Em relação aos anos 2005, 2006, 2007 e 2008, e segundo a Direcção de Administração de Recursos Humanos não existem informações relativas aos cursos efectuados.

4.3.4 Concessão de Bolsas

O INGC concedeu Bolsas de Estudo em 2009 referentes a 8 (oito) cursos segundo ilustra a tabela abaixo:

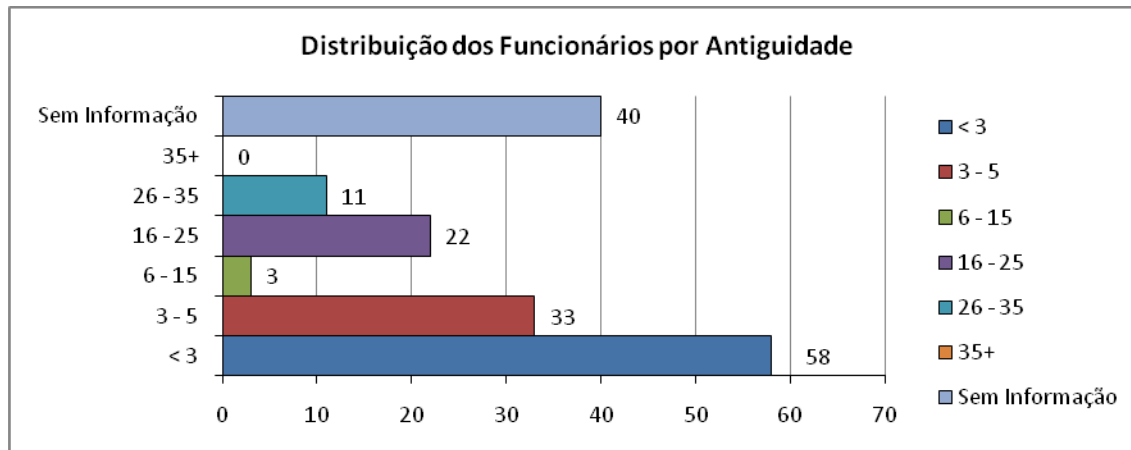
Tabela 4-14: Bolsas Concedidas aos Funcionários do INGC em 2009

Bolsas concedidas aos funcionários em 2009							
Nº	Título do Curso	Duração	Nº	Local de Realização	Financiadores	Critério de atribuição da Bolsa	Unidade Orgânica
1	Curso Superior em Gestão de Calamidades	2 anos (2009 - 2011)	1	Brasil	INGC/MEC	Ser funcionário, trabalhador e apresentar lacunas na área da função	Sede - central
2	Curso Superior em Gestão de Calamidades	1 ano (2009 - 2010)	1	Dinamarca	INGC/Embaixada da Dinamarca	Ser funcionário, trabalhador e apresentar lacunas na área da função	DRC - Caia
3	Curso Técnico Médio em Administração Pública e Autárquia	1 ano (2008 - 2009)	1	ISPU	INGC - fundos internos	Ser funcionário, trabalhador e apresentar lacunas na área da função	Sede - DCF
4	Curso superior de Comunicação e Imagem	1 ano (2008 - 2009)	1	IPCI	INGC - fundos internos	Ser funcionário, trabalhador e apresentar lacunas na área da função	Sede Comunicação e Imagem
5	Curso superior em Administração Pública	1 ano (2008 - 2009)	1	ISAP	INGC - fundos internos	Ser funcionário, trabalhador e apresentar lacunas na área da função	DRH - Sede
6	Curso superior em Administração Pública	1 ano (2008 - 2009)	1	ISAP	INGC - fundos internos	Ser funcionário, trabalhador e apresentar lacunas na área da função	DRH - Sede
7	Curso Médio em Administração Pública e Autárquia	1 ano (2008 - 2009)	1	ISAP	INGC - fundos internos	Ser funcionário, trabalhador e apresentar lacunas na área da função	Sede - CENOE
8	Curso superior em Administração Pública	1 ano (2008 - 2009)	1	ISAP	INGC - fundos internos	Ser funcionário, trabalhador e apresentar lacunas na área da função	Sede - GACOR

Fonte: Direcção de Administração de Recursos Humanos

Das bolsas de estudo concedidas em 2009, apenas uma foi para o pessoal a nível central. Uma bolsa foi entregue a um funcionário da Direcção Regional em Caia. Em termos de conteúdos dos cursos para as bolsas concedidas, duas versaram sobre a matéria de gestão de desastres, uma na área de Comunicação e Imagem e as restantes na área de administração pública a nível médio ou superior.

Figura 4-16: Total de Funcionários por Tempo de Serviço



Como ilustrado na figura acima, os funcionários com menos de 5 anos de serviço no INGC a nível central representam 54% do total. Portanto, mais que a metade dos funcionários admitidos ao INGC central desde 2004, um facto que certamente está relacionado com a reforma institucional em curso desde da criação do INGC em 1999. Infelizmente, 24% dos funcionários não tem dados de antiguidade disponíveis portanto uma visão mais precisa do tempo de serviço dos funcionários não é possível estabelecer neste momento.

4.3.4.1 Acções de Formação Realizadas em 2009

Além dos cursos de longo prazo financiados por meio de bolsas concedidas pelo INGC havia uma quantidade significativa de formações a curto prazo realizadas em 2009. A tabela abaixo destaca o tipo de formação e o número de funcionários que participaram dos cursos.

Tabela 4-15: Acções de Formação Realizadas em 2009

Nº	Acções de Formações Realizadas em 2009				
	Título do Curso	Duração	Número de Participantes	Provedor do curso	Financiador
1	Curso de Línguas (Advanced 1 & 2)	6 meses	1	British Council	INGC
2	Especialização em Direito de Função Pública	1 semana	2	UEM	INGC
3	Contagem de Tempo	1 semana	1	IFAPA	INGC
4	Sistema de Carreiras/remunerações	1 semana	1	IFAPA	INGC
5	Gestão de Quadro de Pessoal	1 semana	1	IFAPA	INGC
6	Curso de Línguas Nível (1 e 2)	12 semanas	3	CFI	INGC
7	Secretariado e Administração de Escritório	50 Horas	2	CFI	INGC
8	Gestão de Stock e Aprovisionamento	40 Horas	3	CFI	INGC
9	Gestão de Recursos Humanos	40 Horas	1	CFI	INGC
10	Gestão de Projectos + MS Proj - Nível 1	30 Horas	2	CFI	INGC
11	Procurement (Regulamento de Contratação de Empreitada Pública)	30 Horas	2	CFI	INGC
12	Gestão do Arquivo e Documento do Estado	20 Horas	1	CFI	INGC
13	Gestão e Análise Financeira	30 Horas	1	CFI	INGC
14	Curso Superior em Administração Pública	1 Ano	2	ISAP	INGC

15	Curso Médio - Comunicação e Imagem	1 Ano	1	IPC	INGC
16	Curso superior	1 Ano	1	ISPU	INGC
TOTAL			25		

Fonte: Direcção de Administração de Recursos Humanos

Da análise documental efectuada, constatou-se que em 2009 foram realizados 16 cursos, todos em instituições sediadas em Maputo com o financiamento do INGC.

Note-se que o número total de pessoal abrangido pelas bolsas concedidas e os cursos financiados pelo INGC é de 31 no seu todo. Se o custo total médio de formação por ano nos 2009 e 2010 é de 300.000,00MT/ano, o custo *per capita* em média da formação é pouco menos de 10.000,00MT por funcionário formado.

Não está claro que tipo de obrigações profissionais, quando existam, que o pessoal do INGC formado à custo do INGC deverá cumprir no fim de sua formação. A partir da auditoria de desempenho, não ficou claro se o INGC tem alguma forma de contrato de formação ou um outro acordo formal com o seu pessoal em termos de obrigações dos beneficiários de formação. Deste modo, é importante que a formação financiada pelo INGC seja acompanhada por algum tipo de obrigação por parte do beneficiário, seja mantendo o emprego com o INGC por um determinado período ou outra forma de condição para que o INGC possa ter certeza de que obtém um retorno satisfatório do investimento feito com a formação. Como mencionado anteriormente, o perfil de recursos humanos é relativamente jovem a nível central o que implica igualmente um nível relativamente alto de mobilidade profissional por parte desses trabalhadores. Se este tipo de mecanismos não estiver implantado, o INGC deve considerar o estabelecimento de mecanismos que assegurem que não perderá o investimento feito em formação do seu pessoal, ou, no mínimo, que seja compensado de alguma forma se o quadro decide deixar o INGC depois de completar sua formação.

4.3.5 Acções de Formação por Província

4.3.5.1 Total de Funcionários Formados por Província

Das análises feitas constatou-se a inexistência da prática de levantamento de necessidades e de elaboração de planos de formação através de planos sectoriais. Os critérios para a selecção de funcionários para participarem em acções de formação baseiam-se no tipo dos cursos, área de actividade do funcionário, nível académico e habilidades do funcionário. Os resultados de avaliação de desempenho não têm servido como base para este efeito.

O número de funcionários formados em cada província por ano é apresentado a seguir por cada província com à excepção da Delegação Provincial de Sofala que não apresentou dados referentes a acções de formação. Dados referentes aos custos efectuados em acções de formações não foram disponibilizados por todas as províncias, apenas as províncias de Inhambane e Gaza é que apresentaram os valores totais de custos em acções de formações efectuadas segundo o gráfico acima.

4.3.5.2 Província de Inhambane

A tabela a seguir ilustra os funcionários formados por ano durante o período entre 2005 a 2009 na província de Inhambane.

Tabela 4-16: Funcionários Formados na Província de Inhambane no Período 2005 -2009

Ano	Tipo de Formação	Beneficiários	Custo em Meticais
2005	Gestão de Recursos Humanos	1	5.900,00
2006	Gestão Orçamental e Patrimonial	1	5.900,00
	Informática	3	3.600,00
2007	Gestão de Recursos Humanos	1	2.400,00
	Gestão Orçamental e Patrimonial	2	4.800,00
2008	-	-	-
2009	Gestão Orçamental e Patrimonial	1	5.950,00
Total		9	28.550,00

Em termos comparativos o custo de pessoal nos anos de 2005 a 2009 não ocorreram grandes variações. Os destaques de aumento são nos anos de 2005, 2006 e 2009. O quadro abaixo indica outras acções de formação que tiveram lugar no mesmo período por categorias e pelo total de funcionários.

Tabela 4-17: Acções de Formação na Província de Inhambane Durante o Período entre 2005-2009

Ano	Categoria	Tipo de formação	Área de formação	Área de trabalho	M	F	Total
2005	Assistente Técnica	Administração Pública	Recursos Humanos	Recursos Humanos	1		1
	Tec. Prof. Adm. Pública	Historia	História	Direcção	1		1
2006	Assistente Técnica	Administração Pública	Gestão Orçamental Patrimonial	Administração Finanças		1	1
2007	Assistente Técnica	Administração Pública	Gestão Orçamental Patrimonial	Administração e Finanças	2		2
	Assistente Técnica	Administração Pública	Gestão R. Humanos	Recursos Humanos		1	1
2009	Assistente Técnica	Administração Pública	Gestão Orçamental e Patrimonial	Secretaria		1	1
	Técnico	Gestão e Contabilidade	Administração Finanças	Administração Finanças	1		1
TOTAL					5	3	8

Com base nas duas tabelas apresentadas acima, um total de 17 funcionários em Inhambane teve acesso a algum tipo de formação durante o período. Com base na informação desde que seja claro se alguns trabalhadores se beneficiaram mais do que uma acção de formação. Dado que os níveis de pessoal nas províncias têm sido geralmente estável durante o período, uma suposição razoável é que o pessoal formado em Inhambane permaneceu dentro da Delegação provincial e aplicou as suas formações para o desempenho profissional dentro do INGC.

4.3.5.3 *Província de Gaza*

Ainda neste período a província de Gaza apenas submeteu 7 funcionários para acções de formação dos quais, 4 do sexo masculino e 3 do sexo feminino todos de carreira de Técnico Profissional em Administração Pública, e 1 funcionário do nível elementar da carreira de Auxiliar Administrativo. A tabela abaixo fornece mais detalhes sobre a formação feita durante o período sobre análise.

Tabela 4-18: Formação de Funcionários na Delegação Provincial de Gaza 2005-2009

Período	Nº de Funcionários		Tipo de curso	Duração	Local de formação	Área de trabalho	Nível académico	Total
	SEXO							
	Masc.	Fem						
2005	0	1	Administração Pública	2 anos	Xai-Xai	Gestão de Recursos Humanos	Médio Profissional	1
2006	2	2	Administração Pública	2 anos	Xai-Xai	Gestão de R.H, Gestão Orçamental e Patrimonial	Médio Profissional	4
2007	2	0	Administração Pública	2 anos	Xai-Xai	Gestão Orçamental e Patrimonial	Médio Profissional	2
TOTAL	4	3						7

Como pode ser observado na tabela acima de um total de sete quadros passaram por formação na área de Administração Pública. Infelizmente, os dados sobre os custos da formação não foram fornecidos.

Na província de Gaza, constatou-se também que para além dos planos de formação terem sido elaborados com base nos planos sectoriais, o levantamento de necessidade de formação é igualmente através de informação dos sectores da Delegação.

4.3.5.4 *Província de Nampula*

Entre os anos 2006, 2007 e 2009 não se realizaram acções de formação, apenas nos anos 2005 e 2008 onde 16 funcionários foram submetidos a acções de formação com custos de 55 mil meticais.

Tabela 4-19: Número de Funcionários formados na província de Nampula 2005-2009

Período 2005 – 2009	Nº de Funcionários		Tipo de curso	Dias	Local de formação	Área de trabalho	Nível académico	CUSTO
	SEXO							
	Mas	Fem						
2005	3	2	Formação em Gestão de Calamidades	7	Quelimane	Dept. de Planificação , DAF e RH	Medio Geral	32.812,00
2006	0	0	0	0	0	0	0	0
2007	0	0	0	0	0	0	0	0
2008	6	5	Informática	60	Nampula	DT, DARH, Secretariad o	Medio Tecn. Prof. e Básico	22.950,00
2009	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	9	7						55.762,00

Note-se que, dos 16 membros do pessoal treinado durante o período, onze participaram em cursos de informática, enquanto os restantes 5, dos departamentos de planificação e recursos humanos participaram em cursos relacionados com a gestão de desastres.

4.4 Planificação de Recursos Humanos

Da análise do perfil dos funcionários do INGC constatou-se que um número considerável destes possui uma antiguidade inferior a 3 anos o que pode estar directamente associado com o processo de reforma da própria instituição ou igualmente com às fracas políticas de planificação de RHs e a ausência de sistemas institucionalizados que permitam identificar funcionários de elevado potencial e criar-lhes um percurso profissional que lhes dê uma perspectiva de desenvolvimento compatível com as suas ambições.

Das análises efectuadas, constatou-se que a planificação é feita através de identificação das necessidades de pessoal a curto e longo prazo, de 1 a 3 anos respectivamente. No entanto, é importante reconhecer que a planificação de recursos humanos deve, em princípio, representar não só as necessidades do pessoal, mas uma série de factores com base nas necessidades de curto, médio e longo prazo da instituição; o desempenho dos funcionários em posições-chave, e um entendimento concreto dos objectivos estratégicos de longo prazo da organização e o conjunto de habilidades e competências exigidas pela organização a fim de alcançar esses objectivos.

Para um desenvolvimento de força de trabalho efectiva, é essencial que as instituições determinem previamente o número e as qualidades das pessoas necessárias, encontrá-las e contratá-las. Um plano de recursos humanos bem definido permite a determinação adequada das necessidades e o conhecimento das fontes e métodos apropriados de recrutamento dos funcionários com as habilidades em falta.

Das análises feitas neste contexto constatou-se que a planificação de recursos humanos é feita com base nas actividades prescritas no Plano Anual e na elaboração do PES. Tem sido prática a

nível da Direcção de Administração e Recursos Humanos a elaboração dos Planos Anuais de Actividades, tendo se evidenciado a existência dos mesmos relativos aos anos 2007, 2008 e 2009. Não se constatou nenhuma evidência de existência de planos de actividades referentes aos anos de 2005 e 2006.

4.5 Recrutamento e Selecção

A nível do sector público, o art. 12 do EGFAE descreve os requisitos para admissão dos funcionários no quadro de pessoal do aparelho do Estado, como sendo:

- Nacionalidade moçambicana;
- Certidão de registo de nascimento ou Bilhete de Identidade;
- Idade não inferior a 18 anos e não superior a 35 anos;
- Sanidade mental e capacidade física para o desempenho de funções na Administração Pública comprovado por certificado médico;
- Não ter sido aposentado ou reformado;
- Não ter sido expulso da Administração Pública;
- Não ter sido condenado à pena de prisão maior, de prisão de crime contra a segurança do Estado, por crime desonroso ou por outro crime manifestamente incompatível com o exercício de funções de Administração Pública;
- Situação militar regularizada; e
- Ter habilitações literárias do segundo grau de nível primário do Sistema Nacional de Educação ou equivalente, ou habilitações especificamente exigidas no respectivo qualificador.

Da análise dos processos e procedimentos dos recursos humanos, constatou-se que o sistema de recrutamento e selecção se encontra centralizado pois, de uma forma geral, as unidades subordinadas (CENOE, UNAPROC e GACOR), os CERUMs e as direcções regionais são uma extensão da sede, pelo que a função dos Recursos Humanos é centralizada em muitos aspectos.

O recrutamento de funcionários no Instituto Nacional de Gestão de Calamidades, normalmente é feito através de concurso público que em regra é precedido da publicação de vagas feita através dos jornais de maior circulação. Foram igualmente constatados processos de recrutamento por indicação de outros funcionários, particularmente quando se tratasse de admissões de funcionários de classe única ou de auxiliares.

Dados dos últimos dois anos, indicam-nos que o processo de admissões se mostrou estanque, não tendo tido por isso grandes variações.

Também é feito o recrutamento interno para o preenchimento de vagas nas carreiras. Em ambos os processos de recrutamento nomeadamente, externo e interno, o INGC usa como base o preconizado no Estatuto Geral de Funcionários de Agentes de Estado e Manual de Procedimentos.

Segundo informações da Direcção dos Recursos Humanos o tempo médio entre admissão de um candidato e o preenchimento da vaga varia entre 3 a 4 meses.

A constituir verdade esta informação, se a solicitação de admissão de um ou mais funcionários foi devida a necessidade urgente de responder a um determinado trabalho, na altura da disponibilização do funcionário, podem ter sido já postos em causa alguns planos e/ou actividades.

O sistema burocrático interno aliado ao instituído pelo EGFAF levam a que o processo de admissão se mostre bastante pesado e agrave ainda mais a celeridade do acto nos termos desejados, pelo que se recomenda que se revisitem os procedimentos e prazos para o efeito, de modo a minimizar-se e até mesmo evitarem-se as consequências negativas que disso poderão advir.

Igualmente se inferiu que o INGC possui uma política de integração do pessoal recém-admitido, embora de forma não documentada.

Constatou-se ainda a prática de submissão a entrevista de desligamentos aos funcionários que abandonam a instituição por sua livre vontade com objectivo de identificar as causas que levam ao abandono da instituição. Segundo informações da Direcção dos Recursos Humanos, o número de funcionários que abandonam a instituição é baixo e verifica-se sempre no grupo de funcionários com nível superior.

4.5.1 Recrutamento e Selecção nas Províncias Auditadas

Verifica-se que a nível das delegações provinciais das quatro províncias auditadas, nomeadamente, Beira, Inhambane, Gaza e Nampula, as regras de ingresso estão claras a todos os funcionários e seguem os procedimentos prescritos no Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado. Não há, no entanto, qualquer metodologia diferenciada para avaliar as competências necessárias aos profissionais da carreira específica como, por exemplo, a dos técnicos de Salvamento em caso de emergência. Seria de todo desejável que esta fosse introduzida, uma vez que só o Curriculum não basta para verificar competências ligadas a questões relacionadas com a atitude e a vocação para a função. No entanto, o processo é feito conforme reza o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, e não sofre qualquer questionamento interno quanto ao método. O processo de preenchimento de vagas nas delegações provinciais está descentralizado.

Não foi constatada a existência de uma política institucionalizada para a integração de novos funcionários. Não existe um Manual de Acolhimento (apenas o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado) bem como qualquer curso onde os novos funcionários são introduzidos a sua nova função. O que tem havido é que os funcionários passam antes por alguns departamentos onde tem conhecimento das funções. Embora esta seja uma iniciativa louvável, esta prática não é sistemática e não se pode afirmar que seja consistente.

Verifica-se também que não há nenhum procedimento institucionalizado de avaliação dos funcionários recém-admitidos, no sentido de avaliar a sua adequação ao posto de trabalho bem como das competências e qualificações para que foi contratado. A ausência desta prática tem levado a que, alguns funcionários sem perfil acabem por tornar-se efectivos e a continuarem na instituição, porque não foi feito o verdadeiro acompanhamento e a sua avaliação feita dentro do que a lei prevê. Neste sentido, esta prática deverá ser revista. Tão importante quanto contratar e integrar profissionais com competência, é saber desfazer-se dos que constituem um peso para a instituição. Em geral os dados confirmam um baixo nível de processos disciplinares instaurados, com um total de três processos disciplinares levados a finalização nas quatro províncias auditadas durante o período em análise.

A prática comum nos processos de recrutamento e selecção é através de concurso público que é lançado ao nível da Secretaria Provincial, tendo como base o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes de Estado. Constatou-se igualmente, a nível provincial, que o tempo médio entre admissão de um candidato e o preenchimento da vaga varia entre 30 á 60 dias, uma vez que, este processo não é apenas da responsabilidade do INGC mas, também das Finanças e Secretarias Provinciais. Só depois de tramitação e de aprovação destas entidades que o candidato preenche a vaga.

Na província de Inhambane, do actual universo de 29 Funcionários que a Delegação Provincial de Inhambane apresenta, cerca de 21 funcionários ingressaram no período entre 1980 a 1989 no quadro do extinto DPCCN (Departamento de Prevenção de Combate as Calamidades Naturais) o actual INGC, e apenas 8 funcionários é que directamente integraram o quadro do INGC, e ingressaram no período entre 2003 a 2008, sendo que destes, um funcionário foi exonerado a seu pedido.

4.5.2 Evolução do Pessoal nas Províncias Auditadas: 2005-2009

Em 2005 houve três admissões, em 2007 houve uma admissão, em 2008 houve cinco admissões, e em 2009 uma admissão. Não se constatou a existência de admissão de funcionários em 2006 em todas as províncias auditadas.

Tabela 4-20: Admissões por Ano nas Províncias Auditadas

Província	2005			2006			2007			2008			2009			Total Geral
	M	F	Tota l	M	F	Tota l	M	F	Tota l	M	F	Tota l	M	F	Tota l	
Gaza	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Inhambane	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3	1	4	0	1	0	5
Nampula	0	2	2	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	4
Total	1	2	3	0	0	0	1	0	1	4	1	5	0	2	1	10

O quadro de admissões neste período mostra um número maior de admissões em 2008. Nos restantes anos a variação de total de admissões é relativamente estável segundo o gráfico abaixo. Através de uma análise cruzada, é possível verificar que no conjunto das províncias auditadas o nível de pessoal baixou para e três funcionários devido a aposentação de 5 funcionários e a cessão de contratos com um total de 8 trabalhadores.

4.6 Contratação de Funcionários pelo INGC

Como mencionado anteriormente a natureza do mandato do INGC muitas vezes exige a colocação relativamente rápida de trabalhadores auxiliares para ajudar na resposta à emergências ou a outras actividades.

A natureza relativamente burocrática dos processos de recrutamento do Estado, em termos de formalização de uma relação fixa, permanente de trabalho entre uma instituição estatal e um trabalhador, muitas vezes significa períodos de espera significantes para a admissão de trabalhadores para um determinado posto. Durante o período em análise o INGC tem contratado um número significativo de trabalhadores. Esta secção apresenta os dados colectados relacionados a este processo.

Os dados obtidos no Departamento de Recursos Humanos do INGC, permitiram aferir de um modo geral, que o total de funcionários efectivos contratados entre os anos 2005 a 2009, varia de 46 a 58 funcionários. Em todos os anos foi possível constatar que a maior parte dos funcionários é do sexo masculino.

De acordo com a tabela abaixo, verifica-se que o efectivo total do INGC em 2005 e 2006, era composto por 52 funcionários, sendo que 34 eram do sexo masculino e apenas 18 do sexo feminino.

Tabela 4-21: Efectivos Contratados 2005 - 2009

Anos	Sexo		
	M	F	Total
2005	34	18	52
2006	34	18	52
2007	27	19	46
2008	33	21	54
2009	35	23	58

Em 2007, o número de funcionários efectivos reduziu, passando o INGC a ter um quadro composto por 46 funcionários dos quais, 27 do sexo masculino e 19 do feminino.

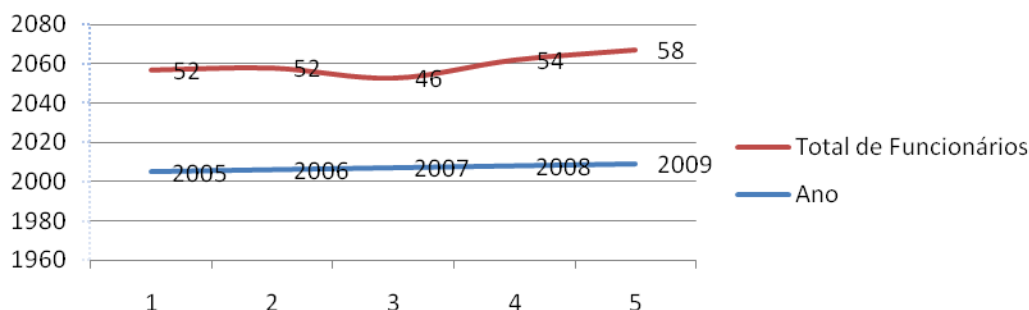
Em contrapartida, em 2008 o número de funcionários registou um aumento, atingindo um total de 54 funcionários efectivos, sendo 33 do sexo masculino e 21 do feminino.

Em 2009, registou-se de novo um aumento na ordem de 4 funcionários, perfazendo um total de 58 efectivos, dos quais 35 do sexo masculino e 23 de sexo feminino. É importante referenciar que destes totais, 19 foram contratados tendo sido atribuídos o visto do Tribunal Administrativo para o efeito.

4.6.1 Evolução do RH no período 2005-2009

Ao longo do período em referência, a evolução do total de profissionais por sexo manteve-se estável nos anos de 2005 e 2006, e 2007 verificou-se uma diminuição correspondente a sete funcionários do efectivo de sexo masculino. Entre os anos de 2005 e 2009 houve um aumento de 27,8% de profissionais do sexo feminino contra os 2,9% do sexo masculino.

Figura 4-17: Evolução de Recursos Humanos Contratados 2005-2009



As constatações de análises comparativas de evolução de funcionários contratados e do quadro revelam uma tendência de crescimento progressivo de número de funcionários do Quadro assim

como de número de funcionários contratados. Todos os contratos de trabalho devem ter um visto prévio de autorização do Tribunal Administrativo.

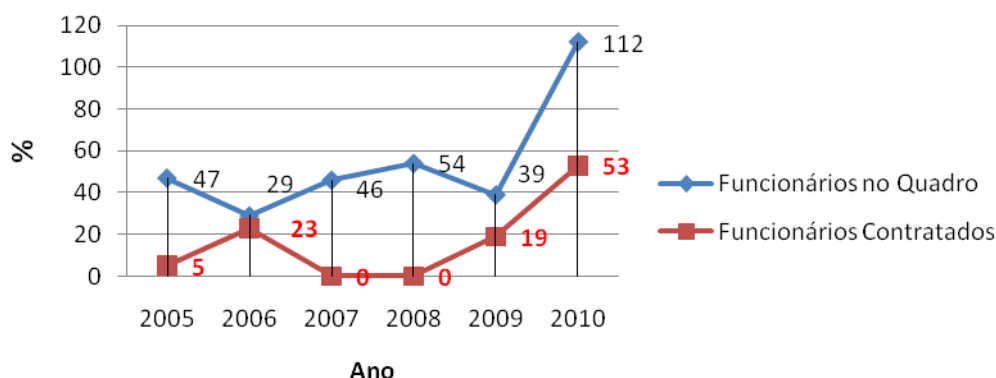
Tabela 4-22: Distribuição dos Funcionários no Quadro e Contratados Período 2005 - 2009

Distribuição dos Funcionários no quadro e contratados no período 2005 a 2009					
Ano	Funcionários do Quadro	Funcionários com Contratos Precários	Total	Com Visto no TA	S/ Visto no TA
2005	47	5	52	0	5
2006	29	23	52	0	23
2007	46	0	46	0	0
2008	54	0	54	0	0
2009	39	19	58	19	0
2010	112	53	165	0	53
TOTAL	327	100	427	19	81

Fonte: Departamento dos Recursos Humanos

As razões indicadas da existência de funcionários contratados são: a demora na integração do pessoal no Quadro, pois, o processo demora aproximadamente um ano, enquanto a contratação é um processo rápido, e tem sido o mais privilegiado quando a necessidade de pessoal demanda certa urgência.

Figura 4-18: Funcionários no Quadro e Funcionários Contratados



Actualmente existe um total de 35 funcionários contratados, dos quais 1 possui o visto do Tribunal Administrativo, 13 destacados, 113 no quadro efectivo, 2 transferidos e 3 sem informação conforme ilustra o quadro abaixo.

Tabela 4-23: Situação Contratual ao Nível Central do INGC

Situação Actual dos Funcionários no Órgão Central						
Contratados	Contratados C/ Visto do TA	Destacados	Quadro Efectivo	Transferências	S/informação	TOTAL
35	1	13	113	2	3	167

Fonte: Direcção de Administração e Recursos Humanos

Das análises feitas ao Relatório de Auditoria ao Instituto Nacional de Gestão de Calamidades de 2009, efectuada pela Inspecção Geral de Finanças, constatou-se a existência de 44 processos individuais do pessoal contratado em 2008, e 11 afectos ao Quadro do Pessoal. Destes processos constatou-se o seguinte:

Existência de dez contratos que foram devolvidos pelo Tribunal Administrativo, para a correcção das irregularidade verificadas; e²⁴

Existência de funcionários que exerciam as suas funções e auferiam os seus salários sem o competente Visto Administrativo.

A ocorrência destes factos contraria o art. 10 no seu n.º 1 d) do regulamento do EGFAE o qual estabelece que os contratos por tempo determinado devem ser celebrados a termo certo, pelo período máximo de 1 ano, podendo ser renovados uma única vez por período igual.

Tabela 4-24: Relação dos Contratos Devolvidos pelo Tribunal Administrativo

Nº	Situação dos Processos	Data Celebração do Contrato	Nota de Despacho do TA
1	Devolvido pelo TA	21/08/08	25539/3ª V/TA/2008 de 27/11/08
2	Devolvido pelo TA	01/04/08 de	5000/3ª V/TA/2008 de 10/02/09
3	Devolvido pelo TA	05/03/08	5000/3ª V/TA/2008 de 10/02/09
4	Devolvido pelo TA	21/08/08	25539/3ª V/TA/2008 de 27/11/08
5	Devolvido pelo TA	11/07/08	5000/3ª V/TA/2008 de 10/02/09
6	Devolvido pelo TA	31/05/08	5000/3ª V/TA/2008 de 10/02/09
7	Devolvido pelo TA	21/08/08	25539/3ª V/TA/2008 de 27/11/08
8	Devolvido pelo TA	21/08/08	25539/3ª V/TA/2008 de 27/11/08
9	Devolvido pelo TA	07/03/08	5000/3ª V/TA/2008 de 10/02/09
10	Devolvido pelo TA	21/08/08	25539/3ª V/TA/2008 de 27/11/08

O Relatório de Auditoria ao Instituto Nacional de Gestão de Calamidade refere ainda que: “face à esta situação, a Direcção Geral do INGC viu-se na contingência de tomar a decisão de assinar contratos precários com estes trabalhadores, que estavam a ser pagos através de fundos internos da instituição, uma vez que não poderiam ser pagos pelos fundos do Orçamento do Estado sem o Visto do TA”.²⁵

O Relatório de Auditoria ao Instituto de Gestão de Calamidades citou ainda: existência de quinze contratos que foram recusados o visto pelo Tribunal Administrativo, porém, este despacho não foi cumprido pois, os mesmos foram executados, contrariando o disposto no artigo 5 da Lei n.º 13/97 de 10 de Julho, o qual estabelece que a eficácia dos contratos está condicionada à concessão do visto pelo TA, excepto nos casos em que haja urgente conveniência de serviços”.²⁶

²⁴ Relatório de Auditoria ao Instituto Nacional de Gestão de calamidades de 2009, página 41

²⁵ Relatório de Auditoria ao Instituto Nacional de Gestão de Calamidades de 2009, página 42.

²⁶ Relatório de Auditoria ao Instituto Nacional de Gestão de Calamidades de 2009, página 42.

A falta do visto do TA torna os contratos inexecutáveis e insusceptíveis de quaisquer efeitos financeiros, nos termos do n.º1 do artigo 7 da lei supracitada.

Tabela 4-25: Relação dos Contratos Recusados pelo Tribunal Administrativo

N °	Situação do Contrato	Data Celebração do Contrato	Nota de Despacho do TA
1	Recusado pelo TA	30/06/08	27409/3ª V/TA/2008 de 05/12/08
2	Recusado pelo TA	30/06/08	27409/3ª V/TA/2008 de 05/12/08
3	Recusado pelo TA	02/07/08	27409/3ª V/TA/2008 de 05/12/08
4	Recusado pelo TA	30/06/08	27409/3ª V/TA/2008 de 05/12/08
5	Recusado pelo TA	30/06/08	27409/3ª V/TA/2008 de 05/12/08
6	Recusado pelo TA	30/06/08	27409/3ª V/TA/2008 de 05/12/08
7	Recusado pelo TA	30/06/08	27409/3ª V/TA/2008 de 05/12/08
8	Recusado pelo TA	31/05/08	8983/3ª V/TA/2008 de 10/03/09
9	Recusado pelo TA	31/05/08	8983/3ª V/TA/2008 de 10/03/09
10	Recusado pelo TA	30/06/08	27409/3ª V/TA/2008 de 05/12/08
11	Recusado pelo TA	04/01/08	11950/3ª V/TA/2008 de 05/12/08
12	Recusado pelo TA	01/03/08	8983/3ª V/TA/2008 de 10/03/09
13	Recusado pelo TA	28/04/08	8983/3ª V/TA/2008 de 10/03/09
14	Recusado pelo TA	30/06/08	27409/3ª V/TA/2008 de 05/12/08

Fonte: Relatório de Auditoria ao Instituto Nacional de Gestão de Calamidades

Constatou-se igualmente a existência de 6 contratos que não foram submetidos ao visto do TA, violando o estabelecido na alínea c) do n.º1 do artigo 3 da Lei 13/97, de 10 de Julho, o qual indica a obrigatoriedade à fiscalização prévia dos contratos.²⁷

Tabela 4-26: Contratos Não Autorizados o Visto pelo Tribunal Administrativo

N °	Situação	Data celebração do contrato
1	Não foi submetido ao visto	21/02/07
2	Não foi submetido ao visto	02/10/08

²⁷ Relatório de Auditoria ao Instituto Nacional de Gestão de Calamidades de 2009, página 43.

3	Não foi submetido ao visto	21/08/08
4	Não foi submetido ao visto	21/08/08
5	Não foi submetido ao visto	05/05/08
6	Não foi submetido ao visto	18/07/08

Fonte: Relatório de Auditoria ao Instituto Nacional de Gestão de Calamidades

O Relatório de Auditoria ao Instituto Nacional de Gestão de Calamidades refere ainda que :

*Quatro dos contratos listados na tabela acima foram assinados como sendo contratos precários devido a necessidade de serviço;*²⁸

Os 12 restantes contratos foram visados pelo TA, o que o demonstra que a eficiência do INGC conhece a legislação que regula estas matérias; e²⁹

*Existência de Processos Individuais sem a documentação exigida completa, tal como termo: (data de início das funções, certidão de auto de posse, certidão de nascimento, mapa da junta da saúde, declaração de comprovativa de não ter sido expulso do Estado e certificado de registo criminal).*³⁰

De acordo com o disposto no n.º1 do artigo 23 do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, o provimento faz-se por nomeação ou contrato sujeito ao visto do TA e à publicação no BR, sempre que a dispensa de publicação não seja expressamente determinada. Mesmo havendo dispensa de visto, haverá sempre anotação.

4.6.2 Funcionários Contratados nas Províncias Auditadas (2005-2009)

Sobre as contratações ao nível provincial constatou-se que a maior razão para a contratação, foi no contexto de plano de contingência, ou seja, no contexto de uma resposta a emergência. Em termos gerais não tem sido prática das delegações provinciais contratar mão-de-obra para funções permanentes ou de longo prazo. A seguir uma breve apresentação das contratações por respectiva província.

Província de Gaza:

Ao longo deste período a província de Gaza contratou 3 funcionárias, 1 em cada ano, nos anos 2006, 2007 e 2008. Não se constatou a contratação de funcionários de sexo masculino.

Província de Inhambane:

Não se constatou a existência de funcionários contrastados neste período.

²⁸ Relatório de Auditoria ao Instituto Nacional de Gestão de Calamidades de 2009, página 44.

²⁹ Relatório de Auditoria ao Instituto Nacional de Gestão de Calamidades de 2009, página 44.

³⁰ Relatório de Auditoria ao Instituto Nacional de Gestão de Calamidades de 2009, página 44.

Província de Nampula:

Na província de Nampula constatou-se a existência de funcionários em regime de contratos no âmbito do Plano de Contingências de 2006 no período entre 2006, 2007 e 2008 para os distritos segundo o quadro abaixo.

Tabela 4-27: Os Trabalhadores Contratados no âmbito do Plano de Contingências em Nampula

Ano	Masculino	Feminino	Total
2006	45	3	48
2007	43	5	48
2008	32	7	39

Fonte: Delegação de Nampula

Do Conselho Técnico de Gestão de Calamidades/Parceiros constatou se que no mesmo período entre 2006, 2007 e 2008 foram igualmente contratados 23, 37 e 9 funcionários, respectivamente.

Tabela 4-28: Os Trabalhadores Contratados a partir do CTGC/Parceiros no Âmbito de Plano de Contingências

Ano	Masculino	Feminino	Total
2006	19	4	23
2007	30	7	37
2008	6	3	9

Destes dados os de 2008 não apresentaram o total efectivamente contratado pois não se teve acesso de todos os dados referentes ao número total de pessoal contratado neste ano.

Sofala:

Das análises feitas não se constatou existência de funcionários contratados no período em análise.

4.6.3 Recrutamento do Pessoal Contratado

Nos processos de recrutamento e selecção de pessoal em regime contratual, o INGC efectua contactos a pessoas conhecidas com perfil requerido, e essas pessoas são submetidas a entrevistas de competências pelo Director de Recursos Humanos ou outro funcionário indicado por este. Diferente do que acontece no processo de recrutamento de pessoal para o quadro, neste processo não se efectua anúncios públicos, e nem são exigidos os documentos acima mencionados no processo de recrutamento de pessoal para o quadro. Após a entrevista de competência, se o candidato for aprovado, prepara-se o Contrato de Trabalho.

Ora, este procedimento menos recomendável, poderá criar espaço para irregularidades no processo de recrutamento de pessoal em regime contratual pois, os funcionários podem neste processo, indicar familiares, amigos etc., violando os princípios de imparcialidade na contratação.

O processo de recrutamento de pessoal em regime contratual segundo as constatações verificadas obedece os seguintes critérios:

- Provas:
Escrita;

Oral; e
Práticas.

- Avaliação curricular; e
- Entrevista de competências.

Contudo, importa referir que o processo de recrutamento e selecção não cumpre na totalidade com os procedimentos prescritos pela Lei, pois, não raras vezes as admissões são feitas de forma dirigida e por recomendação ou orientação de colegas, o que por vezes pode conduzir a que sejam admitidos funcionários sem o perfil nem competências adequados, sobretudo no recrutamento de pessoal em regime contratual.

Foi igualmente mencionado no presente relatório, evidências de ocorrência de casos de violação da Lei nos processos de recrutamento e de contratação de pessoal contratado.

O estudo feito nesta área, indicou que não existe no INGC um plano anual de recrutamento e selecção o que faz com que as admissões sejam arbitrárias e geridas à medida das solicitações. A falta deste instrumento faz com que não se vislumbre qualquer ligação entre aquilo que está consagrado no Plano Director e o nível qualitativo e quantitativo de necessidades em pessoal, o que a não ser corrigido poderá pôr e causa o seu cumprimento.

4.7 Gestão de Carreira

A gestão de Carreiras por parte das organizações e por parte das pessoas tem sido objecto de grande discussão que toma dois rumos: o primeiro foca o papel da pessoa na gestão de sua carreira e de sua competitividade profissional, e o segundo o papel da organização no estímulo e suporte ao desenvolvimento da carreira da pessoa.

Contudo, no INGC constatou-se a existência de prática de gestão de carreira. A mudança de escalão dentro da carreira melhora a remuneração mantendo a mesma categoria e função. Este exercício ocorre de 3 em 3 anos, e a avaliação de potencial de desempenho é também determinante.

A gestão de carreira só pode ser operacionalizada com a existência de uma planificação de Recursos Humanos adequados, instrumento de que o INGC não dispõe de forma integrada.

Tabela 4-29: Funcionários Promovidos

Ano	1983	1993	1999	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	S/inf	Total
Nº de promovidos	1	7	2	2	14	2	6	1	7	3	122	167

Fonte: Direcção de Administração e Recursos Humanos

Com base nos dados disponibilizados pela Direcção de Administração e Recursos Humanos, verificou-se a existência de funcionários promovidos a partir de 1993 como o quadro acima ilustra.

4.7.1 Progressões e Promoções nas Províncias

Procuramos verificar também, como funciona o plano de Promoções e Progressões de acordo com o Decreto nº54/2009 de 8 de Setembro. O que se verificou deste exercício foi o seguinte:

- Existência de prática de verificação de requisitos legais dos funcionários para o efeito;

- Existência de pedido de cabimento orçamental às Finanças;
- Existência de propostas dirigidas ao Secretário Permanente da Província / Governador Provincial para efeitos de despacho;
- Existência de práticas de realização promoções através de concursos internos, acesso de nível superior do funcionário e conclusão da faixa vertical das carreiras e remunerações;
- Existência de documentos enviados para o Tribunal Administrativo para o Visto; e
- Publicação do BR.

Constatou-se ainda que as progressões são feitas após 3 anos de permanência na Classe, e 2 anos quando for uma promoção automática depois de ter ficado na Classe E como estagiário.

4.8 Remuneração

4.8.1 Remuneração ao Nível Central

Da análise aos dados obtidos através das folhas de salários dos funcionários do INGC dos anos 2005 a 2009, constatou-se que o salário médio apresenta uma tendência crescente ao longo dos últimos 5 anos, com excepção do ano 2007, cuja remuneração média foi a mais baixa.

No que concerne ao salário mínimo, a análise dos dados mostra uma tendência decrescente ao longo de todo o período em análise. Isto é, há medida que os anos passam, o salário mínimo tem reduzido. O salário mínimo mais alto foi registado em 2005 e o mais baixo registou-se em 2009.

Em contrapartida, no que se refere ao salário máximo, os dados disponíveis indicam que houve um aumento em todo o período em análise, no entanto em 2009, o aumento registado foi muito acima do normal.

Em 2005, o salário médio dos funcionários efectivos foi de **4.873 MT**. O salário mínimo registado foi de **1.731 MT** contra os **22.924 MT** de salário máximo.

O ano de 2006, apesar de apresentar igual número de funcionários de 2005, registou um salário médio de **5.197 MT** (324 MT acima). Neste período, o salário mínimo reduziu em 86 MT em relação a 2005, situando-se nos **1.645 MT**. Em contrapartida, o salário máximo aumentou 1.605 MT, situando-se em **24.529 MT**.

Como referido acima, o ano de 2007 foi o que registou a maior queda na remuneração dos funcionários. Este facto pode estar em parte, associado ao reduzido número de funcionários registado neste ano específico (46 funcionários). Em termos médios, a remuneração registada neste período, foi de **4.216 MT**. A remuneração mínima foi de **1.784 MT** e a máxima foi de **14.863 MT** (igualmente a mais baixa dos 5 anos).

No que se refere ao ano de 2008, registou um ligeiro aumento na remuneração média relativamente a 2007, na ordem dos 918 MT, situando-se nos **5.133 MT**. O salário mínimo foi de **1.662 MT** e o máximo neste período, foi de **22.819 MT** (o que corresponde a um aumento de 7.956 MT em relação a 2007).

Por último, o ano de 2009, foi o que registou os maiores níveis de remuneração, comparativamente aos anos anteriores. A remuneração média registada neste período foi de **11.233 MT**, o que corresponde a um aumento de 6.099 MT em relação a igual período de 2008.

O salário mínimo foi de **1.330 MT**, a mais baixa ao longo dos 5 anos. Por seu turno, o salário máximo registado foi de **213.085 MT**, o que corresponde a 190.266 MT acima do salário máximo de 2008. É importante salientar que neste período somente um funcionário auferiu cerca de 210 mil Meticais nesta instituição.

4.8.2 Remunerações ao Nível Provincial

Os salários dos funcionários a nível das Delegações Provinciais estão estritamente vinculados aos salários dos Agentes e Funcionários do Estado e é anualmente fixado centralmente, vigorando presentemente os fixados pelo Governo através do Dec. N.º 12/2010, de 19 de Maio.

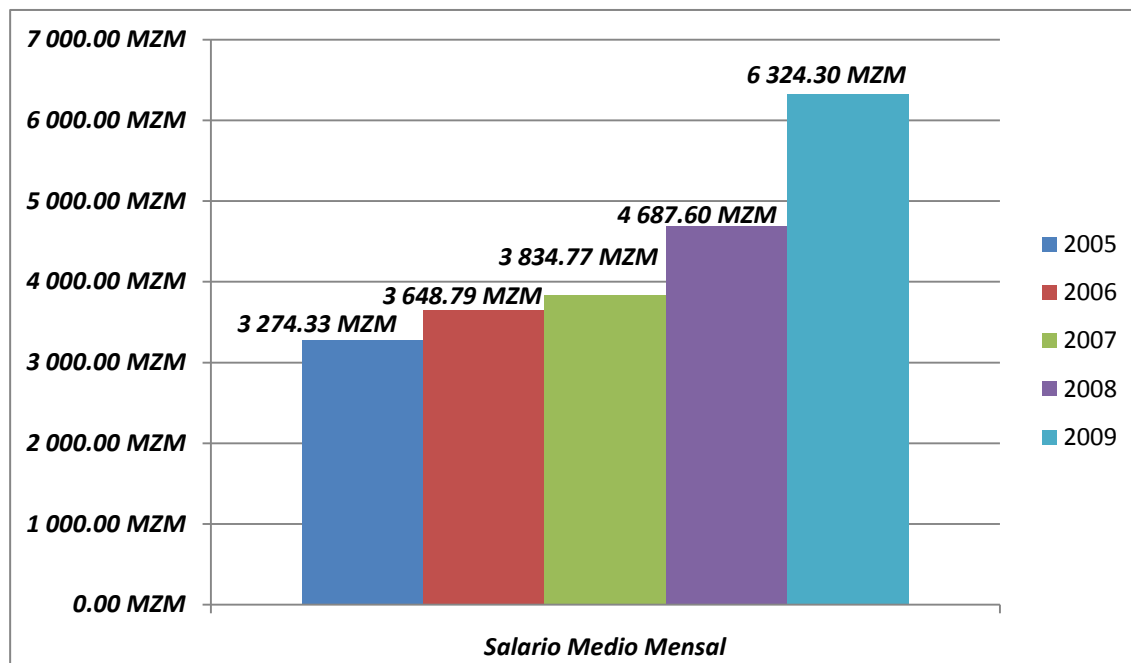
Análise dos dados apresentados pelas províncias mostram que o salário médio entre as delegações provinciais auditadas aumentou em 93% durante o período em análise. A tabela abaixo mostra os aumentos em termos percentuais por província.

Tabela 4-30: Aumento no Salário Médio por Provincial

Província	% Aumento
Gaza	73%
Inhambane	129%
Nampula	60%
Sofala	89%

No ano 2005 o salário médio por província auditada foi de MZN 3.274,33 tendo crescido até atingir em 2009 uma média de MZN 6.324,30. A tendência, em termos percentuais ao longo do período tem sido positivo com aumentos acima de 10% em todos os anos menos 2006 quando o aumento percentual no salário médio foi apenas de 5% para as quatro províncias auditadas. O maior aumento na média foi visto no ano 2008 para 2009 com um aumento de 34% no conjunto das quatro províncias auditadas. A tabela abaixo mostra os salários médios por ano no conjunto das delegações provinciais auditadas.

Figura 4-19: Os Valores de Salário Médio Mensal 2005 a 2009 no Conjunto das Quatro Províncias Auditadas



Ao contrário da tendência ao nível central, o salário mínimo aumentou de forma consistente durante os cinco anos com o salário mais baixo pago em 2005 sendo de MZN 1.174,08 e o salário mais baixo pago em 2009 no valor de 2.152,87 MZN o que representa um aumento de 83% durante o período. A ordem de aumento para os salários mais altos é consistente com ou aumento nos níveis mais baixos, uma vez que o salário mais alto pago em 2005 foi no valor de 14.962,50 MZN e o valor na mesma classificação no ano 2009 foi de 27.291,20 MZN uma diferença que representa um aumento de 82%.

Em termos gerais, é importante notar que para o conjunto das quatro delegações provinciais auditadas, os orçamentos médios mensais de remuneração tem aumentado a longo do período na ordem de 113% desde 2005. Se extrapolamos o orçamento salarial médio mensal encontrado para as quatro províncias, ou seja 151.783,08 MZN, às restantes províncias encontramos um cargo médio orçamental salarial mensal total para as delegações provinciais na ordem de 1.517.830,00 MZN. Anualmente a cifra média seria de 18.213,960.00 MZN. Contudo, sem poder analisar os dados completos para todas as delegações provinciais esses valores não passam de estimativas brutas. Mesmo assim, as delegações provinciais representam uma fonte de custos recorrentes significativa.

4.9 Sistema de Comunicação Interna

O papel da comunicação eficaz e consistente entre o pessoal de qualquer organização é fundamental para o cumprimento tanto das tarefas do dia-a-dia, bem como a realização dos objectivos globais da organização. Dado o mandato de INGC na gestão de calamidades, os seus sistemas internos de comunicação assumem uma importância muito superior àquela de outras instituições. Ao contrário de muitas outras organizações do

Estado, uma avaria ou falha nos sistemas de comunicação dentro do contexto de uma resposta operacional numa situação de emergência pode custar vidas entre as populações de risco. Além da importância de comunicação nos requisitos administrativos e operacionais do dia-a-dia, o INGC tem de garantir comunicações eficazes e consistentes, muitas vezes, com zonas remotas do país, sob pressão de tempo e em condições climáticas que não permitem meios normais de comunicação. Aspectos da gestão da informação e comunicação relacionados especificamente com a resposta de emergência serão abordados no Capítulo 6: Desempenho. Aqui, o enfoque está nos aspectos relacionados com a comunicação interna de INGC relacionadas com as funções administrativas e operacionais do dia-a-dia no INGC.

Existem aspectos da situação actual no INGC que complica comunicações administrativas e operacionais do dia-a-dia. A nível central, um constrangimento principal é o facto de que o pessoal do INGC trabalha em locais separados. Os Directores Geral e Adjunto do INGC e o Gabinete de Coordenação estão localizados na base da força aérea no complexo operacional de CENOE, enquanto as outras direcções e parceiros internacionais colaboradores são baseados na Rua de Resistência em Maputo. Como tal, as reuniões entre altos funcionários do INGC, por exemplo, não podem ser feitas sem alguma forma de transporte entre um local e outro. Num nível ainda mais básico, a documentação de um departamento, uma vez que exige a assinatura de qualquer um dos directores do INGC tem de ser fisicamente levada para as instalações CENOE ou enviados electronicamente, o que não é aceitável para todas as formas de documentação do Estado.

Claramente, a existência de dois locais para o INGC apresenta restrições para a eficiência das comunicações administrativas e operacionais ao nível central. O INGC tem desenvolvido um projecto para a construção de instalações integradas projectadas para acomodar todo o pessoal do INGC perto da base aérea, no entanto, o financiamento para a execução deste projecto ainda não foi autorizado.

A separação física dos funcionários do INGC tem implicações em termos do uso eficiente da tecnologia informática e as vantagens que isso pode trazer em termos de partilha de informação. Por exemplo, a rede de computadores dentro do INGC não permite o acesso à informação em todos os departamentos e os dirigentes do instituto. Instalações comuns trariam a possibilidade de montagem de um sistema de rede que colocaria os vários departamentos em servidores comuns, dado uma estrutura adequada e a formação de pessoal sobre os protocolos de rede, poderia reduzir as complicações em termos da acessibilidade da informação dentro e entre os vários departamentos INGC.

Outro elemento observado durante o curso da auditoria de desempenho é que quase todo o pessoal-chave no INGC tem endereços de correio electrónico pessoais com base na *web*, como uma alternativa aos seus endereços institucionais. Vários funcionários indicaram que os seus endereços de INGC são inconsistentes em termos de fiabilidade enquanto a entrega de mensagens. Por isso, eles contaram com o uso de endereços pessoais com base na *web* para assegurar a efectiva recepção e emissão de comunicações por correio electrónico. Enquanto todas as dificuldades encontradas com o sistema de e-mail do INGC são de certa forma, mitigados pela utilização destes endereços *web*, dada a dependência crescente com nas comunicações por correio electrónico com as províncias,

a falta de um sistema de correio electrónico confiável apresenta um constrangimento significativo nas comunicações em toda a estrutura de INGC.

4.9.1 Sistema de Comunicação nas Províncias Auditadas

No decorrer das visitas de campo às províncias, a auditoria de desempenho constatou que cada uma das províncias usa meios similares de comunicação para o seu dia-a-dia operacional. A maioria dos meios de comunicação é aquela que seria de esperar dentro de uma organização, nomeadamente: cartas formais, circulares institucional, e-mail, fax, telefone, bem como a comunicação informal.

Em geral, as restrições em torno da comunicação a nível provincial encontradas são semelhantes as encontradas ao nível central. Um dos aspectos relacionado com as restrições em torno de uma comunicação eficaz indicado a partir de inquéritos realizados ao nível provincial é o acesso relativamente baixo a recursos de informática. Em determinadas delegações provinciais esses recursos não são suficientes para atender às necessidades do pessoal a nível provincial. Outro aspecto relacionado com as comunicações mencionadas nas províncias é a falta de instalações próprias/dedicadas que dificulta a realização de reuniões.

Algumas delegações regionais indicaram que os seus recursos para a comunicação com os distritos e as províncias foram limitados pela falta de comunicações de rádio ou aparelhos de fax. De um modo geral, os condicionalismos invocados como estando relacionado com as comunicações nas províncias estavam ligados à falta de infra-estrutura de comunicações - o “hardware” necessário para garantir uma comunicação eficaz. De modo geral, notou-se um aumento na dependência das delegações provinciais nas comunicações celulares para contactos com os distritos e uma diminuição na utilização de sistemas de rádio entre os distritos e a sede provincial.

4.10 Clima Organizacional

Embora que não foi o foco principal das investigações nos recursos humanos feitas ao nível provincial, ao pessoal provincial os questionários pediram aos recursos humanos identificar aspectos do funcionamento das suas respectivas delegações provinciais que constituem barreiras ou constrangimentos na execução dos respectivos mandatos provinciais para permitir, de forma indirecta, uma avaliação da clima organizacional geral do INGC partir de suas perspectivas.

É importante enfatizar, a partida, que a avaliação do clima organizacional do INGC não deve ser considerada, por qualquer meio, um exercício exaustivo na avaliação do clima organizacional. Pelo contrário, no contexto geral da auditoria de desempenho dos recursos humanos, ao pessoal de INGC foi dada a oportunidade de expressar opiniões a partir de suas perspectivas sobre o funcionamento da organização. Note-se que, os entrevistados desconheciam que tenha havido algum estudo prévio sobre o clima interno do INGC, no sentido de perceber qual a opinião dos funcionários sobre a instituição e uma possível monitoria do clima e da motivação dos trabalhadores.

A maioria das respostas a partir do nível provincial centrada nas limitações materiais, ou seja os recursos operacionais, enfrentadas na execução das tarefas do dia-a-dia relacionadas com o mandato as delegações provinciais, bem como aspectos relacionados especificamente às condições de trabalho no INGC. Além das respostas recolhidas ao nível provincial, fontes

adicionais de informação, tais como relatórios de INGC e entrevistas pessoais compõem a base da análise apresentada nesta secção do relatório.

Na avaliação do clima organizacional do INGC não se pode subestimar a importância da transição institucional INGC que tem vindo a sofrer como resultado de reformas estruturais empreendidas desde 2006. Os recursos humanos do INGC estão operando em um ambiente de mudança institucional, à medida que executa o seu mandato geral. Muitas vezes, os processos de mudança apresentam desafios não só para a gerência da instituição, mas para o pessoal técnico e administrativo que são obrigados a adaptar-se às mudanças implementadas ao longo do processo de transição institucional.

Embora as informações apresentadas a seguir representam algumas limitações importantes que o pessoal do INGC indicaram que eles encontram no decorrer de seus deveres no dia-a-dia e que esses factores tendem a reduzir a motivação profissional geral na prossecução dos objectivos do INGC, a maioria dos entrevistados também indicaram que eles estavam comprometidos com seu trabalho e sentem que o INGC tem um papel importante em assegurar a mitigação do sofrimento das populações afectadas por situações de emergência.

É neste contexto geral que as questões e as análises apresentadas a seguir deverão ser interpretadas. As seguintes áreas compõem um resumo dos principais pontos levantados relacionadas com o funcionamento do INGC.

Questões Gerais para Esclarecimento:

- 1) **Questões Relacionadas com o Novo Regulamento Interno** – O novo regulamento interno do INGC foi publicado no mês de Abril de 2009 e até altura da realização da presente auditoria, algumas delegações provinciais indicaram que havia áreas específicas do novo regulamento interno que ainda não estavam bem claros para o pessoal provincial. A situação mais frequente citada em relação ao regulamento interno foi o papel exacto a ser assumido pelas recém-criadas Repartições Administrativas. Especificamente, a diferenciação de funções entre as repartições administrativas e as dos departamentos de administração. Enquanto houve reconhecimento de que as RAs vão concentrar-se especificamente sobre a planificação, mas quanto ao pessoal não parece bem claro exactamente como o RA deve caber na estrutura orgânica das delegações provinciais.

Percepção de Dupla Tutela – Há claramente uma percepção entre os funcionários de que as delegações provinciais de INGC estão sujeitas a uma forma *de facto* de dupla tutela. Enquanto os estatutos gerais do INGC estão claros em termos de responsabilidades, de subordinação e prestação de informação, a realidade no terreno é que as delegações provinciais do INGC trabalham no contexto dos governos provinciais e dependem da colaboração de outras delegações provinciais para executar seu mandato geral. Como tal, o pessoal provincial indicou que eles sentiram que tinham de responder a dois chefes para assegurar que as necessidades do INGC central e do governo provincial sejam adequadamente tratadas. Situações relacionadas com a alocação de recursos do INGC e as diferenças entre as orientações de INGC central e do governo provincial em relação ao uso mais eficaz desses recursos. Embora essas situações sejam relativamente raras, foram citadas como um exemplo de situações delicadas para o pessoal provincial do INGC aos níveis de gestão e técnica.

2) Recursos Operacionais

Meios de Transporte – algumas das delegações provinciais indicaram que um dos principais factores limitantes para o pessoal provincial em termos de eficácia e eficiência na execução do seu mandato é a falta generalizada de veículos, a fim de atender às necessidades operacionais fora das capitais provinciais. Essa restrição também foi citada pelo menos em uma direcção regional. Dadas as limitações em termos de transporte, muitas vezes o pessoal provincial adopta a estratégia de mitigação de ficar “de boleia” com pessoal de outras direcções provinciais, que tenha uma visita a um distrito ou área de interesse específico para o pessoal do INGC. Embora esta estratégia tem provado ser razoavelmente eficaz, só serve no contexto de visitas no mesmo dia para uma determinada área como os custos para as refeições e acomodação também são limitados.

A outra estratégia que parece que tem sido adoptada pelo INGC é a utilização de viaturas particulares do pessoal de INGC com base no reembolso de combustível, situação que é menos desejável em termos operacionais e administrativos. As implicações das restrições no transporte são particularmente fortes em termos de assegurar o fluxo eficiente e atempado de informações para os distritos desde a delegação provincial e vice-versa. Muitos distritos não estão equipados com a infraestrutura de comunicação necessária para receber comunicações electrónicas e há uma variedade de documentos e tipos de informações que não podem ser trocados por meios electrónicos. Além disso, o desenvolvimento de relações de trabalho fortes com o pessoal dos distritos sofre com a falta de contacto directo entre as autoridades distritais e ou pessoal das delegações provinciais do INGC.

- **Falta de instalações próprias** – algumas delegações provinciais citaram a falta de suas próprias instalações físicas e a necessidade de depender da disponibilidade das instalações de outras direcções provinciais. Um exemplo citado foi a falta da sala de reuniões numa das delegações provinciais. Outros comentários relacionados incluíram a falta de espaço suficiente dentro das instalações existentes para o número de pessoal da delegação provincial.

- **Insuficiências de Recursos de Informática** – Várias delegações provinciais apontaram que os recursos de informática eram insuficientes para satisfação das necessidades dos funcionários. Como tal, vários funcionários são muitas vezes obrigados a partilhar computadores o que leva a atrasos na produção de documentação.

3) Questões Monetárias

Remunerações – várias das delegações provinciais citaram que os níveis salariais são baixos e incompatíveis com as exigências colocadas ao pessoal, em particular devido aos esforços feitos no contexto de situações de emergência, onde os funcionários são obrigados a trabalhar em condições muitas vezes difíceis e até perigosas.

Subsidio de Risco – Além dos baixos níveis de salário, há uma percepção de que deve haver uma verba adicional devido aos riscos assumidos por certos membros da equipe durante o curso de resposta à emergência.

Ajuda de Custo – “insuficiência de ajudas de custo” - embora seja difícil determinar exactamente a razão deste comentário por ser susceptível a duas interpretações – que

valor total orçamentado não é suficiente para garantir o volume de estadias fora do local habitual dos trabalhadores, ou alternativamente, que os valores diários da tabela estabelecida pelo governo não são suficientes para custear as despesas de alojamento e alimentação julgado digno para um funcionário de Estado. De qualquer forma, devido ao facto de a tabela de ajudas de custo e as rubricas orçamentais serem de fixação ao nível do governo é pouco provável que haja algo que o INGC possa fazer à volta desta questão.

4.11 Avaliação Global dos Recursos Humanos no INGC

A gestão de recursos humanos no INGC enfrenta uma série de desafios. Nas secções apresentadas a seguir, destacamos alguns destes desafios com base nas informações apresentadas nas secções anteriores do Capítulo 4. A avaliação apresentada segue a estrutura geral do Capítulo 4 e sequência de um exame de várias questões estruturais que afectam a gestão de recursos humanos do INGC está dividido em duas secções principais: os desafios e oportunidades apresentados pelo perfil geral dos recursos humanos INGC e os desafios e oportunidades apresentados pelo estado actual dos processos de gestão de recursos humanos.

4.11.1 Análises do Perfil dos Recursos Humanos no INGC

4.11.1.1 Questões Estruturais Relacionadas com o Perfil de Recursos Humanos

A política geral e abordagens para a gestão de recursos humanos dentro do contexto de aparelho do Estado estabelecem as directrizes para a organização e gestão de recursos humanos.

O mandato do INGC coloca o pessoal em circunstâncias que podem ser considerados únicos para instituições governamentais no sentido em que uma alta proporção de pessoal do INGC está envolvida em qualquer situação de emergência eventual resposta que surgir no decorrer do funcionamento do INGC. E a natureza da resposta de emergência implica que o pessoal do INGC seja frequentemente submetido a horas extraordinárias de trabalho e condições extraordinárias, particularmente durante o período do ano entre Outubro e Maio.

A execução eficaz e eficiente do mandato do INGC também implica um conjunto único de competências e qualificações, uma proporção significativa das quais estão em limitada oferta. Exemplos destas habilidades incluem o uso da tecnologia SIG, gestão de desastres, gestão de informações, etc. A maioria dos profissionais altamente qualificados nestas áreas são capazes de auferir níveis relativamente altos de remuneração dentro do sector privado e, como tal, encontrar os pacotes de remuneração relativamente mais baixos disponível a partir de organizações estatais, com difíceis condições de trabalho e relativamente menos atraentes do que do sector privado. Como tal, INGC encontra-se em desvantagem competitiva significativa em termos de recrutamento e manutenção de pessoal altamente qualificado em termos técnicos.

Outra questão fundamental estrutural é o impacto que o processo de descentralização teve particularmente na área de gestão de recursos humanos dentro do INGC. Actualmente, devido à transferência de responsabilidades de recursos humanos nas respectivas províncias para o governador provincial, o INGC encontra-se numa situação de dependência no que respeita à colaboração eficaz com os respectivos governadores provinciais em termos de gestão de recursos humanos (admissão ou seja, salários, carreira, etc) das delegações provinciais. Isto complica a tarefa de assegurar o mandato do INGC, conforme definido no contexto da

PDPMCN., As delegações provinciais devem dispor de recursos humanos necessários para tratar da natureza por vezes complexa dos esforços para a redução da vulnerabilidade das populações do impacto de fenómenos naturais.

Estas questões são ainda mais complicadas tendo em conta o nível inferior ao desejável de recursos operacionais disponíveis devido ao escasso valor do orçamento do Estado que não permite recrutamento de mais pessoal com altos salários. Num contexto em que os recursos são relativamente escassos, a gestão de recursos humanos é orientada de forma a garantir que as pessoas sejam apoiados de forma que não implique necessariamente aumento das despesas. Na maioria das vezes isto requer uma compreensão clara das questões para o pessoal a vários e níveis e em diferentes papéis.

O perfil geral de recursos humanos do INGC mostra uma organização cujos trabalhadores são, na maioria, do sexo masculino, com idades entre 35 e 50, com mais de 15 anos de serviço para a organização, e com a educação e formação formal que cai predominantemente entre primário para médio profissional.

No entanto, a fim de obter um olhar mais atento dos recursos humanos do INGC e tirar conclusões úteis dividiu-se a apresentação do perfil de recursos humanos em categorias específicas em que tanto o nível provincial e o central, são analisados.

4.11.1.2 Género

A nível central, a divisão de género entre os funcionários é relativamente mais equilibrada do que a nível provincial que é quase de 75% dos trabalhadores do sexo masculino. O equilíbrio geral de género de INGC está relacionado com o tipo de trabalho envolvido no mandato da CIG e pode ser uma área que é naturalmente mais atraente para os homens do que para as mulheres dadas as exigências, por vezes, difíceis e de perigo operacional. A presença de mulheres em cargos de liderança dentro do DPM, DARIDAS e CENOE demonstra um desenvolvimento encorajador em termos da representação global das mulheres dentro da organização.

4.11.1.3 Distribuição do Pessoal

A distribuição do pessoal em todas direcções a nível central amplamente indica de forma geral uma ênfase na resposta de emergência e as funções administrativas. Uma vez que cerca de 60% do pessoal a nível central é dividido entre CENOE, UNPROC e GACOR de um lado e da DARH, de outro. As direcções operacionais dedicadas à prevenção, mitigação e as áreas áridas e semi-áridas do país compõem apenas 16% do pessoal total à nível central.

Esta distribuição do pessoal pode reflectir um enfoque geral em garantir os esforços de resposta eficazes e assegurar o funcionamento relativamente suave da organização em termos de requisitos administrativos e financeiros. No entanto, as direcções operacionais, DPM e DARIDAS podem exigir um reforço de pessoal adicional como evoluir do mandato do INGC ao longo do tempo. Isto representa um desafio para o INGC no sentido de que muitas das funções dentro destas duas direcções requerem conjuntos específicos de habilidades técnicas que estão em oferta relativamente baixa ou em alta demanda no sector privado.

A presença de uma proporção relativamente elevada de pessoal de apoio em toda a organização também pode ser uma função do facto de que o pessoal com maior qualificação técnica é muitas vezes mais dispostos a trabalhar dentro do contexto do sector privado, onde as condições de trabalho e as escalas remuneratórias são mais vantajosas.

Há casos dentro do INGC, onde os níveis relatados de recursos humanos mesmo em termos numéricos são menos adequados para cumprir o mandato da secção. A partir das informações fornecidas pela DARH, bem como as entrevistas realizadas com pessoal de GACOR, parece que GACOR precisa de um reforço em termos numéricos e meios operacionais para atender as demandas de uma coordenação eficaz do complexo e contínuo programa de reassentamento em cinco províncias.

4.11.1.4 Necessidades Institucionais de Recursos Humanos

A documentação recebida do DARH não contém uma descrição geral das necessidades de recursos humanos global para INGC ao longo dos próximos anos. No entanto, a necessidade de atualizar o Quadro Tipo a nível provincial é clara.

Devidas às lacunas nas informações recebidas de DARH, em torno do número de funcionários ao nível central no Gabinete de Coordenação, não foi possível estabelecer com precisão quantos funcionários estão empregados actualmente a nível central.

Os Quadros Tipos provinciais são actualmente também desactualizados (Proposta de Quadro Tipo de Pessoal da Delegação Provincial do INGC, (Draft), 19 de Agosto, 2009). A maioria dos Quadro Tipo mostrando significativamente mais recursos humanos que estão actualmente em serviço.

4.11.1.5 Qualificações do Pessoal

Em geral, os recursos humanos do INGC demonstram níveis gerais de educação menos que os desejáveis para a execução do mandato complexo que tem. A nível central, já vimos que cerca de 56% dos funcionários têm um nível de educação entre o primário e médio, 30% tem educação até o nível de bacharelado e apenas três funcionários têm o nível de mestrado. Embora a experiência profissional desempenha um papel significativo no desempenho profissional, as exigências sobre o pessoal num ambiente de mudança de papéis e tarefas requer pessoal que é capaz de se adaptar de forma eficaz e eficiente às novas exigências. Isto representa um desafio significativo para a organização como o seu mandato continua a evoluir no futuro.

Os níveis de ensino ao nível provincial são ainda menos propícios em termos da evolução futura do mandato da organização e representam um desafio significativo para a descentralização das funções mais técnicas dado a natureza complexa dos requisitos do mandato do INGC. Cerca de 92% dos funcionários provinciais têm níveis de educação entre elementar e básico, com apenas 8% com níveis mais elevados de educação.

Na liderança do INGC os níveis de educação ao nível central são mais altos em termos académicos. No entanto, ainda há relativamente poucos com educação formal na área de gestão de desastres. Mais uma vez, a experiência profissional não pode ser descontada em termos de desempenho profissional, no entanto, quando aos níveis de educação e tempo de serviço são cruzados, a grande maioria dos quadros superiores qualificados têm níveis gerais mais baixos de experiência profissional que aplicam à execução de suas tarefas.

A melhoria global dos níveis de educação de pessoal no INGC pode ser incluída como um objectivo estratégico de meio à longo prazo. Contudo, isso exigirá um forte compromisso em termos de recursos de formação para o desenvolvimento e formação de pessoal por parte do INGC num horizonte temporal de pelo menos cinco a dez anos.

4.11.1.6 Perfil Etário dos Recursos Humanos

O perfil etário geral do INGC mostra pessoal geralmente mais velho entre 45 e 60 anos de idade, isso devido a presença de muitos funcionários ao nível provincial com maior idade.

Contudo, a nível central, como vimos, 44% do pessoal está entre as idades de 26 a 35 anos de idade.

Embora este seja um indicador positivo no sentido de que uma proporção significativa do INGC, funcionários estão no auge dos anos profissionalmente produtiva, uma proporção significativa de faixa etária também vai estar à procura de oportunidades de crescimento profissional e avanço em termos de condições de trabalho e, como tal, são altamente móveis profissionalmente, em busca de oportunidades para desenvolver o seu perfil pessoal e profissional. Como tal, a questão do desenvolvimento de carreira e gestão de carreira dentro do INGC torna-se um factor-chave para assegurar que uma proporção significativa de jovens funcionários é motivada a continuar com o INGC e mantida pela organização como suas competências profissionais e aumentar a experiência ao longo do tempo.

Pouco menos de um quarto do pessoal a nível central têm mais de 45 anos de idade. No entanto, há pelo menos sete membros da equipe que estará alcançando a idade obrigatória de aposentação dentro dos próximos anos.

O perfil etário geral do INGC ao nível central indica no geral que a gestão de recursos humanos do INGC deve estar a concentrar-se em reter o pessoal mais jovem (ou seja, a gestão de carreira) e a preparação para a substituição de funcionários mais velhos quando estes se aposentarem.

Nas províncias, o perfil etário dos funcionários vai de forma bastante forte para a parte mais velha do espectro, com a maioria dos quadros provinciais com a idade de 35, e estes com um tempo de serviço que antecede a criação do INGC em 1999. Funcionários mais jovens compõem uma proporção muito menor de níveis de pessoal.

Como o papel das delegações provinciais evolui a necessidade de assegurar recursos humanos com níveis mais elevados de qualificações técnicas exigidas para atender à demanda e assegurar a entrada de funcionários mais jovens nas delegações provinciais podem ser considerados dois desafios estratégicos para a instituição.

4.11.1.7 Tempo de Serviço

O tempo de serviço do INGC mostra em geral, uma grande proporção de funcionários recentemente contratados e uma grande proporção de funcionários com tempo de serviço datada de antes da criação do INGC. Como vimos cerca de 35% tem menos de 3 anos de serviço. No total, cerca de 20% dos funcionários têm mais de 15 anos de serviço, o que significa que estes trabalhadores datam de antes da constituição do INGC em si e foram mantidos desde a época do DPCCN. Infelizmente, uma análise mais precisa foi impossibilitada pelo facto dos dados apresentados pela DARH serem incompletos, com as informações sobre tempo de serviço não completadas por 24% do pessoal do INGC ao nível central.

O número relativamente grande de funcionários com menos de 3 anos de serviço no INGC é, provavelmente, função das reformas institucionais que estão em curso na área de recursos humanos desde antes de 2006.

Esta informação reforça a necessidade de uma abordagem mais eficaz para a gestão das carreiras de jovens funcionários que aderiram recentemente ao INGC como um esforço para reter os mais dinâmicos e competentes desses.

4.11.2 Processos de Gestão de Recursos Humanos

4.11.2.1 Questões Estruturais Relacionadas com a Gestão de Recursos Humanos

Planificação Estratégica

O PDPMCEN não destaca as necessidades de recursos humanos para o cumprimento do plano global. Como tal, na ausência de uma visão estratégica global além do INGC, o PDPMCEN, a DARH não tem um quadro estratégico para planear suas actividades e desenvolver suas próprias estratégias para a reunir a curto, médio e longo prazo as necessidades da instituição. Sem esta orientação estratégica, a DARH é reduzida para a planificação de ano para ano. Esta situação faz com que o desenvolvimento de uma estratégia geral de recursos humanos para a organização seja muito mais complicado. Este ponto é de particular importância dado o facto de que os perfis de recursos humanos levam tempo para mudar dentro do contexto de organizações estatais onde existem requisitos administrativos e processuais que estritamente regem a gestão de recursos humanos, processos que muitas vezes levam mais tempo do que no sector privado e há detalhes de documentação e requisitos administrativos para a rescisão dos contratos com funcionários por justa causa.

A Gestão de Informação de Recursos Humanos

Com base nas informações disponibilizadas no âmbito desta auditoria de desempenho e as instâncias de informações incompletas ou faltando, parece que a DARH tem alguns problemas de gestão da informação para resolver. Existem lacunas significativas e muitas vezes críticas na informação de recursos humanos disponibilizados pelo INGC sobre os recursos humanos.

Informações precisas e completas sobre o pessoal são fundamentais para assegurar uma gestão eficaz e eficiente dos recursos humanos. Se as informações básicas, como tempo de serviço para o pessoal é incompleta, a tarefa de gestão de recursos humanos se torna mais complicada e menos eficiente.

Recolha, processamento e armazenamento de informações é uma base importante para garantir que os dados necessários para a tomada de decisões da gestão está presente, completa e precisas para que as decisões tomadas em relação a recursos humanos são baseadas, tanto quanto possível sobre a realidade existente.

Houve pelo menos uma instância no decorrer da auditoria de desempenho quando um determinado relatório foi solicitado e, embora as equipes DARH foram assegurando que o relatório tinha sido feito, não podia ser encontrado. Uma das auditorias realizadas no período revelou a falta de arquivos básicos de pessoal (processos individuais) para um determinado número de funcionários. Exemplos como esses são indícios de que maior atenção deve ser dada ao arquivo e preservação de documentação dos recursos humanos do INGC.

Pessoal e Emergências

Uma vez que o INGC está mandatado para responder as situações de emergência causadas por fenómenos naturais e/ou com origem de acção humana, muitas vezes há situações em que este debate-se com uma falta de pessoal para lidar com uma situação ou várias situações específicas

no decorrer de uma resposta de emergência. Isto significa que para atender às demandas dessas situações, o INGC tem de contratar pessoal a fim de abordar a multiplicidade de questões envolvidas em situações de emergência complexas. Um exemplo específico resultou das entrevistas com altos funcionários do INGC, que é a questão de capitães de barco qualificados para a realização de reabastecimento de materiais de emergência ou de evacuação das populações via barco ao longo dos rios em situação de cheia. Falta de habilidade específica conjuntos como este, muitas vezes levam a atrasos na execução de acções de resposta emergências devido a falta de pessoal qualificada. Por esta razão, talvez, pelo menos mais de 200 funcionários foram contratados para o serviço provincial no contexto dos planos de contingência e resposta de emergência durante o período 2005-2009, nas províncias auditadas.

Situações de emergência exigem a aplicação rápida e flexível de recursos humanos com habilidades práticas para zonas específicas do país. Como tal, a necessidade de assegurar um número suficiente de pessoal qualificado para tratar de questões numa emergência e, simultaneamente, assegurar a estrita observância das exigências administrativas do Estado apresenta um grande desafio para INGC.

Escassez de Recursos

Pelo menos no futuro próximo, os recursos do Estado para o desenvolvimento de pessoal técnico dentro do INGC e/ou o recrutamento de pessoal de qualidade técnica provavelmente ficarão aquém das necessidades do INGC. Como tal, os recursos gastos em formação e desenvolvimento devem ser bem orientados em termos das áreas deficitárias de habilidades, as necessidades do INGC e da selecção precisa de pessoal para participação em formação. O desafio para INGC nesta área tem dois componentes principais. Primeiro, assegurar que os processos de gestão de RH estão baseados em informações de qualidade completas e precisas, na avaliação das necessidades de formação e em critérios de selecção de pessoal com base para a formação. O segundo aspecto do desafio enfrentado pelo INGC está na mobilização de recursos fora do sistema estatal para a formação de pessoal do INGC. Isso poderia ser feito em cooperação com os parceiros de desenvolvimento, o sector privado e ou, em última hipótese com recursos próprios do INGC. Independentemente da abordagem tomadas para enfrentar esse desafio, deve ser baseada em planificação estratégica e a adequada identificação das necessidades e parceiros de colaboração.

4.11.2.2 Desenvolvimentos de Recursos Humanos – Formação

Planificação de Formação

A partir das informações recolhidas na auditoria de desempenho, INGC realiza a planificação anual em termos de actividades de formação. A aparente falta de mecanismos e procedimentos consistentes e sistemáticos para avaliar as necessidades de formação de pessoal do INGC (somente uma entrevista com novos funcionários) comprometem a capacidade de DARH para desenvolver planos de formação adequados às necessidades dos trabalhadores. Dado o facto de que não há bases estratégicas formalizadas e uma visão ou objectivos de longo prazo para o desenvolvimento dos recursos humanos, DARH não é capaz de planear os esforços de formação de recursos humanos de forma plurianual. Com base na informação recolhida na auditoria de desempenho, esse tipo de planificação não é uma característica dos esforços feitos nesta área.

Avaliação de Desempenho e Formação

Outra área identificada que deveria ser uma fonte de preocupação para INGC é a aparente desconexão entre a avaliação de desempenho do pessoal e participação do pessoal em actividades de formação. Um conjunto de critérios claros para a participação na formação ajudaria a DARH para garantir que o pessoal que demonstrou a necessidade de formação, a capacidade de absorver a formação e o potencial para aplicar a formação às suas tarefas diárias estão incluídos nos esforços de formação.

Custos e Número de Pessoal Formado

Os dados fornecidos sobre os custos de formação são relativamente reduzidos. As despesas nessa área para 2009, os únicos dados disponíveis, indicam que uma média de quase 10.000,00 MT foi gasto por pessoa, em termos de formação ao nível central. Dados de anos anteriores não foram disponibilizados. Nas províncias, os dados também são incompletos para as províncias auditadas.

Com um total de quarenta pessoas treinadas ao longo de 2005-2009 nas províncias, isso significou em média apenas 10 funcionários em média por província por ano.

Natureza de Formação Feita

Com base nos dados fornecidos, os cursos de formação realizados durante o período são, na sua maioria, cursos de curto prazo virados para as áreas da administração pública, informática na óptica de utilizador e processos de gestão administrativa e financeira. Nota-se relativamente menos na formação técnica na área de gestão de calamidades. Durante o período, apenas dois membros da equipe participaram em cursos de nível superior especificamente relacionados com a gestão de calamidades. Deve ser reconhecido que este tipo de formação não é realmente disponível de forma geral em Moçambique e portanto requer esforços e recursos acima de normal para conseguir este tipo de formação. Embora a adição de dois membros de pessoal com formação de nível superior nesta área é um passo positivo, o ideal seria capaz de treinar um maior número de pessoal em gestão de desastres.

Obrigações Mutuas Estabelecidas

Formação e o desenvolvimento profissional devem ser vistos como benefícios para o pessoal do INGC e não direitos adquiridos. No contexto dos recursos relativamente escassos disponíveis para o INGC, a ausência de algum tipo de acordo vinculativo entre o INGC e os funcionários que se beneficiam da formação de alto nível técnico deixa o INGC sem a garantia de que seu investimento em pessoal técnico vai ter um retorno. Se após receber formação financiada pelo INGC, o funcionário decide sair para tomar uma posição no sector privado, o investimento INGC nesse técnico é perdido para a instituição. Como tal, deve haver algum tipo de acordo formal estabelecido entre o trabalhador e o INGC, que prevê uma série de sanções se o trabalhador decide deixar a organização no futuro. Estes acordos são geralmente ligados ao tempo de serviço após a formação e podem ser tão curtos quanto seis meses ou até cinco anos. O desafio para INGC é garantir que os trabalhadores cuja formação é financiada ou arranjado por INGC proporcionem um retorno adequado sobre o investimento feito.

4.11.2.3 Planificação de Recursos Humanos

Como mencionado anteriormente, o INGC faz a sua planificação de actividades anuais de recursos humanos. Evidência de planificação multi-anual relativa aos recursos humanos não foi recebida da DARH. Os planos anuais de recursos humanos são baseados no PES anual. Isto implica que a planificação de recursos humanos é feita numa abordagem de um ano para outro

ao invés de uma estratégia de avaliação das necessidades de recursos humanos e actividades a serem realizadas no mais longo prazo ou ao longo de vários anos. Dadas as características gerais do pessoal do INGC, e alguns dos constrangimentos estruturais que vimos, esta abordagem pode ser inadequada para atender às maiores necessidades institucionais de recursos humanos do INGC. Mais importante, o nível de análise estratégica e enfoque em planificação anual não permite a direcção do INGC avaliar adequadamente os níveis de investimento necessários para atender às necessidades institucionais nessa área. O desafio para o INGC está em afastar-se de planificação ano para ano e estabelecer metas e objectivos a médio e longo prazo para os recursos humanos dentro do INGC.

4.11.2.4 Recrutamento e Selecção de Pessoal

Como uma instituição estatal, o INGC é obrigado a seguir os requisitos administrativos e processuais do Governo em relação ao recrutamento e selecção de pessoal. Os dados apresentados pelo DARH indicam que, em geral, esses procedimentos são seguidos. No entanto, uma restrição principal enfrentada pelo INGC é a frequente necessidade de inclusão de pessoal no âmbito de uma resposta de emergência ao nível provincial ou central. As indicações da DARH são que o processo formal para a colocação de um trabalhador em um determinado posto pode demorar até três a quatro meses para ser concluída. No contexto de uma emergência, esse é demasiado tempo para garantir a colocação de pessoal de emergência em tempo útil. Como tal, o INGC recorreu a contratação de trabalhadores fora do quadro do INGC formal. Este processo é analisado em maior detalhe abaixo.

O recrutamento dentro do INGC foi interrompido nos últimos dois anos, e, como tal, há pouca evidência recente de como os trabalhadores novos são integrados dentro do INGC. No entanto, indicações da DARH são de que enquanto não há um procedimento documentado/formalizado, para a orientação do pessoal novo do INGC, os novos trabalhadores reúnem com a liderança do INGC para obter uma compreensão do mandato INGC e ter uma ideia como cada um dos departamentos funciona enquanto são apresentados aos colegas antes de iniciar o trabalho.

Recrutamento e Selecção nas Províncias

De modo geral as províncias seguem as directrizes estabelecidas no EGFAE e recrutamento para vagas dentro do INGC segue os canais formais de recrutamento e selecção, através da secretaria provincial. À semelhança com o nível central, não há processo formal de orientação para o INGC e as tarefas específicas do cargo assumido por novos trabalhadores.

Um ponto adicional de preocupação identificado no contexto da auditoria de desempenho é a falta de uma metodologia formalizada e diferenciada para a avaliação das habilidades necessárias para os diferentes cargos disponíveis. Os currículos não são suficientes para avaliar se um candidato tem as habilidades necessárias para adequadamente desempenhar as funções de um determinado posto, e maior ênfase deve ser colocada dentro do processo de recrutamento na identificação dos níveis de habilidades em áreas-chave que fazem parte das expectativas de desempenho para um dado cargo.

Outro ponto de preocupação é a falta de uma metodologia de avaliação para o pessoal recém-recrutado, o que levou em pelo menos uma província, a colocação de pessoal inadequadamente habilitado que foi, mais tarde, formalmente integrado no quadro formal da delegação provincial.

Contratação de Pessoal

Como vimos anteriormente, a contratação de pessoal é uma função importante do INGC no processo de procurar encontrar as suas necessidades na área de recursos humanos. A partir das informações obtidas no contexto da auditoria de desempenho, a contratação de pessoal é um importante componente na resposta à emergências no contexto de resposta provincial. O facto de que o pessoal adicional é contratado no contexto da execução de planos de contingência geralmente indica que o pessoal do INGC não é suficiente para atender às demandas de situações de emergência complexas sem reforços fornecidos através de contratação de pessoal adicional.

Os processos administrativos e de gestão do Estado que regem a contratação de pessoal requer a revisão e aprovação do tribunal administrativo competente, a fim de serem considerados contratos válidos. No contexto da auditoria do INGC realizada em 2008, houve um número significativo de casos em que esses procedimentos não foram rigorosamente observados. O INGC justifica uma parte destes lapsos como contratos precários pagos com fundos do INGC. Independentemente da justificação para a existência de contratos sem o visto obrigatório do Tribunal Administrativo competente, os procedimentos estabelecidos devem ser seguidas e as acções do INGC devem ser adaptados para atender aos requisitos do sistema. O sistema não pode ser adaptado para o conjunto específico de circunstâncias do INGC.

A principal justificação para a contratação de pessoal é o tempo que o processo formal leva até à conclusão do procedimento administrativo e obtenção do Visto Administrativo. Esta situação é talvez relacionada com a falta de uma abordagem estratégica para a planificação e recrutamento de recursos humanos e podem ser mitigadas pela planificação dos RH com os objectivos a médio prazo e longo prazo. Um conjunto concreto de objectivos de recursos humanos de médio, longo prazo diminuiria a necessidade de contratação de pessoal para postos permanentes e reduzir a carga administrativa global na DARH e as autoridades de supervisão competentes.

Remuneração

No geral, a remuneração dentro do INGC aumentou significativamente durante o período 2005-2009. Um aumento significativo no salário médio nas delegações provinciais auditadas é uma tendência positiva; no entanto, com um salário médio entre 6 e 7 mil meticais por mês e as condições de trabalho extraordinário por vezes encontradas na resposta à emergências em média pode ser insuficiente para atrair profissionais dinâmicos para o INGC nas províncias. No entanto, dado o facto de que os salários são estabelecidos pelo governo, nas províncias respectivas há pouco o que o INGC pode fazer para influenciar os níveis de remuneração de pessoal nas províncias. Como tal, o desafio para o INGC está em encontrar outras formas que podem incentivar e beneficiar os seus funcionários, tanto a nível central e provinciais através de incentivos não remuneratórios -como o desenvolvimento e capacitação profissional.

Comunicações Internas

Comunicação interna no INGC sofre restrições em torno de infra-estruturas físicas e “hardware” de comunicações. A nível central, a separação física do pessoal do INGC em dois locais de trabalho não promove eficiência e eficácia em termos de comunicações entre os departamentos e a liderança do INGC. A nível provincial há restrições em torno de instalações INGC e a sua capacidade de atender as demandas diárias funcionais das delegações provinciais. Estes incluem espaço operacional apertado, falta de salas de reuniões e a resultante dependência nas outras direcções provinciais para apoio nestas áreas.

Em termos de comunicação em geral, há vários casos em que o “hardware” apropriado para comunicações não estava disponível, ou avariado, ou com a entrega pendente. Preocupações adicionais nesta área incluem a crescente dependência das delegações INGC em tecnologia de comunicação celular e diminuindo ênfase sobre o uso da rádio para questões operacionais.

Cultura Organizacional

Uma avaliação completa da cultura organizacional do INGC não é possível efectuar no contexto de uma auditoria de desempenho. Vários factores destacados anteriormente nesta secção levantam questões que são, de uma forma ou outra, fontes de motivação reduzida por parte dos trabalhadores INGC na condução de suas tarefas do dia-a-dia operacional.

Tratar de questões sobre remuneração e condições de trabalho é particularmente difícil para o INGC, que por sua natureza, se espera agir sob circunstâncias muitas vezes difíceis e em que as escalas salariais são controladas pelo aparelho do Estado, em geral. No entanto, as informações recolhidas no curso do trabalho de campo indicam que, apesar das limitações nos recursos operacionais (veículos, por exemplo) o pessoal do INGC acredita fortemente que o trabalho que está a fazer é importante e são, em grande parte, dedicados às suas tarefas.

Um desafio para o INGC é garantir que existam níveis adequados de diálogo entre o pessoal do INGC e a gestão geral que são para abordar estas questões e transmitir ao pessoal em geral que estas questões são levadas a sério pela liderança do INGC, e que as possíveis soluções ou sugestões sobre como resolver alguns dos constrangimentos provenientes dos funcionários são bem-vindas pela liderança. O estabelecimento de um fórum no qual os funcionários podem expressar as suas perspectivas e levantar as questões que complicam o desempenho geral das suas funções pode de alguma maneira atenuar os sentimentos de frustração ou desmotivação sentidos por parte do pessoal do INGC.

Há um precedente institucional para a criação de um tal fórum no INGC, que de acordo com o Balanço de PES 2007 do INGC, seria através da reconstituição da Comissão de Auscultação de Funcionários de INGC. Na ausência de informações adicionais, pós 2007, sobre esta comissão não está claro se este corpo ainda funciona, qual era o seu propósito geral, e se esta comissão permitirá ou não ao pessoal do INGC expressar tanto as suas frustrações e as suas possíveis soluções para resolve-las.

Independentemente disso, aumentando a informação de que a liderança do INGC tem para a sua equipe sobre as frustrações operacionais na execução do seu mandato, o mais e melhor equipado estariam para a adaptação de soluções adequadas e bem aceites para aqueles aspectos do ambiente operacional do INGC que são fontes de frustração para o seu pessoal.

5 Serviços de Apoio de Gestão Administrativa e Financeira

Planificação e gestão financeira são os temas principais para análise neste capítulo. A análise começa com uma avaliação da planificação do INGC durante o período em análise e examina as prioridades de programação com base no PES aprovado para cada ano. Isto é seguido de uma análise das dotações financeiras feitas pelo INGC em seus processos de planificação, os procedimentos de monitoria e avaliação, de algumas das questões relacionadas com a planificação que devem ser levados em consideração à medida que o INGC se desenvolve. A segunda metade do capítulo centra-se na gestão financeira, execução orçamental e da gestão do património por parte do INGC e identifica as questões relacionadas com o desempenho do INGC nesta área.

5.1 Área de Planificação, Monitoria e Avaliação

Esta secção aborda a questão de planificação referente ao mandato de coordenação de actividades pelo INGC em relação à prevenção e resposta à desastres em Moçambique. O capítulo avalia as abordagens do INGC na planificação operacional, monitoria e avaliação no contexto do seu enquadramento na planificação estratégica do PARPA II e do Plano Quinquenal do Governo (PQG) 2005-2009. Examinamos os três processos de planificação distintos sob a coordenação do INGC. A planificação anual realizado pelo INGC para atender aos seus objectivos específicos no contexto do PQG e o PDPMCNC; os Planos Anuais de Contingência (PAC) coordenados e apresentados pelo INGC para resposta às calamidades, e o processo de planificação multi-sectorial para abordar a natureza transversal de prevenção e resposta às calamidades no programa geral do governo. Como conclusão, apresentamos uma análise geral da planificação no INGC.

5.1.1 Planificação Estratégico

Conforme descrito no Capítulo 3, o PQG de 2005-2009, o PARPA II e o PDPMCNC fornecem a base estratégica para a abordagem global do governo na prevenção e resposta às calamidades durante o período em análise.

Ambos os PQG e o PARPA II apresentam os objectivos do **governo** para o período em análise. O PQG e os PARPAS I e II prevêm actividades transversais bem como áreas de actividades específicas sob a responsabilidade do INGC. Como resultado, o INGC é responsável pela *coordenação* da planificação e implementação das áreas transversais de intervenção, além de suas próprias áreas específicas.

Isto significa que o INGC precisa de **capacidade** de planificação multi-sectorial e institucional e **ferramentas** para atender com eficácia as suas responsabilidades nesta área. Além desses dois esforços distintos na planificação, o INGC também coordena o desenvolvimento e execução dos planos anuais, multi-sectoriais de contingência para a resposta às calamidades. A fim de examinar esses processos de forma eficaz, a análise começa ao nível de planificação estratégica.

Como já foi demonstrado, o PQG e PARPA II têm três grandes objectivos principais para a acção do governo nessa área:

- Reduzir o número de vítimas humanas e a perda de propriedades;
- Consolidar a cultura de prevenção; e
- Dotar o país de meios de prevenção e mitigação.

No contexto destes objectivos gerais, o PQG delineia oito grandes áreas de acção para o INGC no período 2005-2009. Estes estão apresentados na tabela a seguir:

Tabela 5-1: Áreas de Acção Identificadas no Plano Quinquenal do Governo 2005-2009

Áreas de Acção identificadas no Plano Quinquenal do Governo 2005-2009 sob a responsabilidade do INGC

- Efectuar o mapeamento das zonas de risco
- Reforçar os meios do sistema de aviso prévio, através da divulgação de informação atempada sobre ciclones tropicais, chuvas torrenciais, secas e com a localização exacta das zonas de impacto ou áreas;
- Mobilizar recursos para a prevenção e mitigação das calamidades
- Reforçar a coordenação institucional inter-sectorial na resposta;
- Reforçar a coordenação regional e internacional, particularmente na gestão das bacias hidrográficas;
- Criar um banco de dados que possibilite a realização de estudos nas áreas do clima e seus impactos;
- Promover a construção e uso de sistemas de armazenamento de águas, nas zonas de estiagem, para a irrigação dos campos; e
- Intensificar acções de formação e educação cívica.

Fonte: PQG 2005-2009

Estas grandes áreas de acção são apresentadas especificamente sob o mandato do INGC e, como tal, são da responsabilidade do INGC. Infelizmente, dentro do PQG, não se apresentam detalhes adicionais ou orientações gerais que possam ligar de forma concreta os três objectivos globais às áreas abrangentes de actividade apresentados no PQG. Embora seja claro que as áreas de acção são, *de forma geral*, relacionadas com os três objectivos, os mecanismos directos que ligam os objectivos a cada actividade específica, ou seja, o raciocínio que leva à definição das actividades propostas não está claro. Da mesma forma, o PARPA II reitera os três objectivos globais, mas não fornece nenhum quadro claro para a operacionalização da planificação relacionada ao alcance aos objectivos.

Por outro lado, em termos de esforços multisectoriais delineados para o sector no PQG e PARPA, há efectivamente quatro áreas distintas de acção identificadas. Estas são ilustradas na tabela a seguir:

Tabela 5-2: Áreas de Intervenção Sectorial Definidas no PQG 2005-2009

Ministério Responsável	Pilar do PARPA	Áreas de Acção definidas
MOPH	<i>Desenvolvimento Humano e Social</i>	Promover programas de habitação orientados para a redução da vulnerabilidade às calamidades naturais.
MDN	<i>Desenvolvimento Económico</i>	Incremento da participação das Forças Armadas de Defesa de Moçambique em missões de interesse público, nomeadamente de âmbito humanitário, de protecção civil e de meio ambiente, particularmente as referentes ao salvamento de vidas humanas e bens da população em situação de desastre e calamidades

Ministério Responsável	Pilar do PARPA	Áreas de Acção definidas
		naturais e outras.
MINAG & RD	<i>Desenvolvimento Económico</i>	Estabelecer mecanismos para o atendimento atempado das situações de emergência e de calamidades originadas por pragas, secas ou inundações.
MICOA	<i>Ambiente (Área Transversal)</i>	Desenvolver acções que conduzam à redução da vulnerabilidade do país às calamidades e catástrofes naturais, através da adopção de práticas de planificação e gestão ambiental apropriados.

Fonte: PQG 2005 -2009

Estas áreas específicas de responsabilidade ministerial não são suportadas por orientações específicas sobre a ligação entre estes e os três objectivos amplos de gestão de calamidades, nem há indicadores apresentados que ajudariam a orientar os ministérios responsáveis ao longo do período de cinco anos. Na verdade, nenhum dos instrumentos de planificação estratégica (PQG e PARPA) fornece, por exemplo, os principais indicadores estratégicos em que se baseiam os esforços de planificação ministerial mais detalhado.

A falta de indicadores e orientações gerais em termos da inter-relação dos objectivos e as áreas de acção identificadas significa que as orientações de planificação principal do governo para a gestão de desastres para este período não estão combinadas ao nível estratégico num enquadramento que se vê de forma clara que os objectivos estão interligados, que se reforçam mutuamente e que fornece um contexto em que a planificação pode ser operacionalizada através de actividades com enfoque para um impacto no alcance dos objectivos estratégicos.

Além disso, o PDPMCN de 10 anos, desenhado para ser complementar ao PQG e o PARPA, também não faz a ligação nem faz as formas de complementaridade explícitas entre as suas três principais "Questões estratégicas" – (Desbalanceamento Hídrico, Desbalanceamento Alimentar e Nutricional, e Gestão de emergências), nem as linhas estratégicas encontradas em cada uma dessas questões, - e os objectivos globais estratégicos delineados pelo PQG e do PARPA II.

Os objectivos do PDPMCN são descritos na tabela a seguir. Embora os objectivos globais em si não estejam necessariamente mal definidos. O PDPMCN não descreve de forma clara o relacionamento entre estes e os três grandes objectivos. O Objectivo 1 delimita uma área geográfica de seu foco, o Objectivo 2 é simplesmente uma reafirmação do primeiro objectivo estratégico. Os Objectivos 3 e 4 poderiam ser ligados a um ou mais dos três objectivos estratégicos.

Tabela 5-3: Objectivos do PDPMCN

Objectivos do PDPMCN			
Objectivo 1	Objectivo 2	Objectivo 3	Objectivo 4
Reduzir a vulnerabilidade à fome derivada por actos de seca nas regiões que ciclicamente tem escassez de água e tem precipitação inferior a 500 mm por ano.	vi. Reduzir perdas de vidas humanas e destruição de propriedade devido a desastres provocados por ciclones, inundações e tremores de terra e outros males derivados das calamidades.	vii. Minimizar o sofrimento das populações provocado por calamidades.	viii. Assegurar um processo de reconstrução rápido e harmonioso.

Fonte: PDPMCN, Conselho de Ministros, 2006

Em termos de programação do PES e sua ligação com os objectivos do PDPMCN, a tabela a seguir apresenta um desdobramento por ano da programação relacionada ao PDPMCN encontrado dentro dos PES anuais para o período em análise.

Tabela 5-4: Actividades Programadas no âmbito dos PES Anuais por Ano

Actividades Programadas no PES por Objectivo do PDPMCN	Ano 2007	Ano 2008	Ano 2009	Período Total
Objectivo 1	5	8	15	28
Objectivo 2	3	0	7	10
Objectivo 3	5	9	0	14
Objectivo 4	0	0	0	0
Totais por Ano	13	17	22	52

Fonte: PDPMCN, PES 2007, 2008 e 2009

Como pode ser visto na tabela acima, o Objectivo 1 recebeu maior ênfase da programação geral nos PES, seguidos pelos Objectivos três, dois e quatro, respectivamente. O Objectivo 4 praticamente não recebeu nenhuma atenção dentro da programação do PES em termos de actividades formalmente programadas/apresentadas. Apesar de que uma quantidade substancial de financiamento foi atribuída ao INGC para as actividades de reassentamento, como parte do PES 2009, isso não foi reflectido por acções concretas e indicadores apresentados no PES em si.

Em relação às três principais questões estratégicas delineadas no PDPMCN, a tabela a seguir ilustra as actividades programadas por "Questão Estratégica".

Tabela 5-5: Actividades Programadas por Área Estratégica do PDPMCN

Área Estratégica do PDPMCN	Ano			Total
	2007	2008	2009	
Desbalanceamento Hídrico	3	3	4	10
Desbalanceamento Alimentar e Nutricional	3	5	10	18
Gestão de Emergência	7	9	8	24
Total de Actividades por Ano	13	17	22	52

Fonte: INGC PES, 2007, 2008, 2009

O PDPMCN tem indicadores que cobrem as suas actividades dentro de seu plano de 10 anos de acção. No entanto, como vimos anteriormente, estes indicadores não são escalados ou discriminados em termos cronológicos para assegurar a avaliação anual ou semestral do progresso no alcance do indicador global para o período de planificação.

A falta de ligações claramente expressas entre os objectivos gerais definidos do PQG, o PARPA e os do PDPMCN, em conjunto com a falta de indicadores estratégicos que são directa ou indirectamente ligados aos do PDPMCN leva a uma falta de clareza quanto à coerência entre os objectivos estratégicos, as respectivas áreas de acção e as actividades planeadas. O nível de consistência interna entre os objectivos delineados no PQG, o PARPA e os que foram desenhados no PDPMCN para satisfazer esses objectivos não está explícito. O contexto transversal da gestão de desastres requer abordagens que são especificamente viradas para a prevenção, gestão de riscos e resposta às calamidades. Além disso, muitas vezes as intervenções são de carácter técnico que requerem planificação multi-sectorial, integrado para sua realização efectiva e eficiente, tais como infra-estruturas de controlo de inundações ou o desenvolvimento das reservas e sistemas de abastecimento de água em pequena escala nas zonas áridas.

Dadas as áreas de planificação divergentes, a falta de clareza com respeito aos objectivos estratégicos, os objectivos operacionais específicos e as diversas actividades para o alcance dos objectivos gerais, é uma fraqueza fundamental da planificação estratégica nacional nesta área. Entretanto essa falta de coerência contextual e ligações explícitas entre os vários níveis de planificação não significa que resultados não podem ser alcançados, mas naturalmente que têm os seus efeitos na eficiência e eficácia global e na economia de esforços de planificação, especialmente nas áreas de planificação operacional e de monitoria e avaliação, para qual são sempre necessários maiores níveis de detalhe e uma visão clara do relacionamento entre os vários componentes dos respectivos planos.

5.1.1.1 Planificação Estratégica do INGC

A amplitude e o alcance dos elementos dentro do âmbito do mandato de coordenação do INGC exigem capacidade técnica em planificação, gestão, acompanhamento e coordenação para assegurar um progresso efectivo e eficiente no desenvolvimento da prevenção, redução de riscos, educação, coordenação regional e harmonização de políticas e abordagens. A mitigação das calamidades e o desenvolvimento das zonas áridas e semi-áridas quando tomados como um todo, é um conjunto extremamente complexo e diversificado de tarefas.

Neste momento, o INGC como instituição não se beneficia de um enquadramento geral estratégico que engloba todas essas áreas diversas de forma clara e consistente. Se os instrumentos de planificação estratégica contêm os objectivos a alcançar, falta um plano que

ilustra como o INGC pretende alcançá-los - uma estrutura na qual todas estas diversas áreas são apresentadas e representadas numa ferramenta de gestão ou em numa série de ferramentas de gestão que podem facilitar o processo de realização dos objectivos do governo no geral. Como mencionado no Capítulo 3, as funções de planificação são estruturalmente desconcentradas em direcções diferentes e regiões geográficas, **porém não há nenhum órgão a nível central com missão dedicada a abordar os vários tipos de planificação necessários dentro do mandato do INGC.**

A partir das evidências encontradas nos documentos de planificação operacional do INGC em termos de actividades e indicadores, o INGC tem uma ideia precisa e bastante abrangente do que precisa ser feito, mas parece não ter as ferramentas de planificação estratégica e operacional para ser capaz de determinar **a melhor forma** e sequência de os fazer.

A maioria dos funcionários do INGC entrevistados durante a auditoria de desempenho indicou que eles não precisavam **de “outro plano, mas simplesmente a consolidação do actual”**. Este ponto de vista é talvez compreensível, tendo em conta os vários mecanismos de planificação distintos actualmente em uso e o facto de que esses processos de planificação e seus respectivos resultados, não estão reunidos de uma forma que realmente facilita a elaboração dos planos e apresentação de relatórios anuais, de monitoria de planificação anual ou plurianual futuro.

No entanto, sem dedicação, coerência e consistência a coordenação das várias componentes das obrigações de planificação no INGC (multi-sectoriais, anuais e de contingência) - será difícil para operacionalizar, coordenar e monitorar as diversas actividades em cada uma das áreas de uma forma eficiente e eficaz.

5.1.2 Planificação Operacional

Há duas componentes principais na estrutura de planificação operacional do INGC. O processo do Plano Económico e Social ou PES e os planos anuais de contingência. Além destes processos o INGC tem a responsabilidade de coordenar as actividades multisectoriais relevantes nos respectivos processos de planificação económico e social nos diversos sectores. Contudo, não parece haver em contrapartida nenhuma obrigação dos vários sectores incluir actividades desta natureza nos seus PES. A coordenação é uma tarefa que requer o compromisso de pelo menos duas partes para fazê-la de forma eficaz. Na falta de obrigatoriedade de planificação sobre este tema em ministérios cujos mandatos estão intimamente ligados com as tradicionais fontes de emergências (e.g. DNA e Gestão de Recursos Hídricos, entre outros) a coordenação fica mais complicada. Evidências recolhidas durante o trabalho de campo indicam que o INGC muitas vezes só tem conhecimento de actividades planeadas quando estão já em curso.

Estes vários esforços de planificação tomam lugar num contexto em que as calamidades resultantes de fenómenos naturais são uma ocorrência regular. Como tal, a falta de planificação recíproca entre os ministérios chave para o sector não permite uma visão global das actividades do governo nessa área, no seu geral. Este facto, bem como o ciclo de planificação nacional é um aspecto importante que afecta os esforços de planificação do INGC dada a natureza das suas funções na vertente de resposta as calamidades. Após uma avaliação do impacto da ocorrência de calamidades sobre os esforços de rotinas de planificação no INGC, examinamos cada elemento de cada vez.

5.1.2.1 INGC e o Ciclo de Planificação Anual

Um factor-chave em relação a planificação anual no INGC que deve ser levado em consideração – é o facto de o INGC ter responsabilidades na área de coordenação de resposta à emergências. Como resultado, durante um período de cinco a seis meses do ano (Outubro - Abril), quando os fenómenos naturais que provocam calamidades são mais frequente, o INGC está efectivamente num estado de alerta e prontidão. A ocorrência ou não de situações de desastre e da escala e complexidade dos eventos que ocorrem podem ter o efeito de concentração de recursos institucionais para a resolução da situação de emergência e os diagnósticos após emergência bem como esforços de reconstrução, por exemplo, no período de Janeiro a Maio ou mais de um determinado ano. Como consequência, durante estes meses os recursos institucionais não podem ser focados na planificação e execução das intervenções pro-activas, mas canalizados para as medidas reactivas de resposta à emergência.

Dado que o ciclo de planificação anual do PES para o ano seguinte conta com a finalização do PES no mês de Julho, os resultados (Balanço) do PES do ano corrente devem ser apresentados nos finais do ano. O INGC, muitas vezes, descobre que o tempo de elaboração e reportagem sobre o PES fica curto devido a coincidência de uma resposta à emergência e os prazos de planificação.

Há dois factores adicionais que complicam ainda mais a execução do PES corrente, e a elaboração do PES seguinte num determinado ano. O primeiro factor a considerar é que quaisquer eventuais atrasos no desembolso dos recursos financeiros ligados ao PES podem diminuir ainda mais o tempo efectivo que o INGC tem para a execução do seu PES orçado. O segundo factor está relacionado com o processo de elaboração do PAC que também está incluído no ciclo de planificação do INGC, com o plano de contingência anual requerido para o próximo ano até Outubro do ano corrente. Devido aos vários processos de planificação na responsabilidade do INGC, nota-se que o INGC é obrigado a passar uma grande parte do ano na elaboração e/ou a avaliação de um ou outro processo de planificação - seja o plano institucional ou o de coordenação multisectorial de resposta à emergência.

Figura 5-1: O Ciclo de Planificação e o INGC



A variedade de planificação requerida do INGC, bem como o potencial para situações de emergência reduzir substancialmente o tempo disponível ao INGC para a planificação operacional são duas justificações claras para assegurar que hajam processos de planificação baseados em **ferramentas de fácil manuseamento** que sejam bem coordenadas, racionais e eficientes dentro de, e geridos pelo INGC, numa unidade de planificadores profissionais que pudessem, através de ferramentas de planificação e monitoria aumentar a eficiência dos mecanismos existentes de planificação no INGC e facilitar os processos de planificação, de um ano um para outro.

5.1.2.2 *Plano Económico e Social*

À semelhança de outras instituições do Estado, o INGC usa o formato de planificação geral do governo, o Plano Económico e Social. A análise do PES, o INGC 2006-2009 aqui apresentado concentra-se em duas questões básicas. Primeiro, até que ponto o PES do INGC reflecte as prioridades delineadas no PQG e da PDPMC? Segundo, se o financiamento do programa reflecte as prioridades estratégicas? Para isso, apresentamos uma avaliação do financiamento do governo alocado ao PES e uma indicação das prioridades em termos de financiamento para o INGC durante o período em análise. Esta análise permite-nos uma visão mais precisa e clara sobre as prioridades na programação dos PES para o período.

INGC e Prioridades na Programação³¹

Na tabela apresentada abaixo, as áreas estratégicas gerais para as acções descritas no PQG são apresentadas juntamente com a distribuição geral das actividades previstas em cada PES, a partir de 2006 a 2009. Nota-se que o PES 2006 foi elaborado e aprovado antes da finalização de qualquer um dos instrumentos estratégicos que orientam o sector, seja o PQG 2005-2009, o PARPA II ou o PDPMCEN. A distribuição das actividades programadas ao longo dos quatro anos de planificação fornece um retrato das tendências de programação no PES do INGC para o período.

³¹ Esta secção concentra-se somente na *programação* das actividades no contexto dos respectivos PES anuais. Não fornece análises sobre a *execução* da programação nem os *resultados alcançados* no âmbito da programação. Estes elementos são abordados nas secções de gestão financeira e Capítulo 6 sobre Resultados, respectivamente.

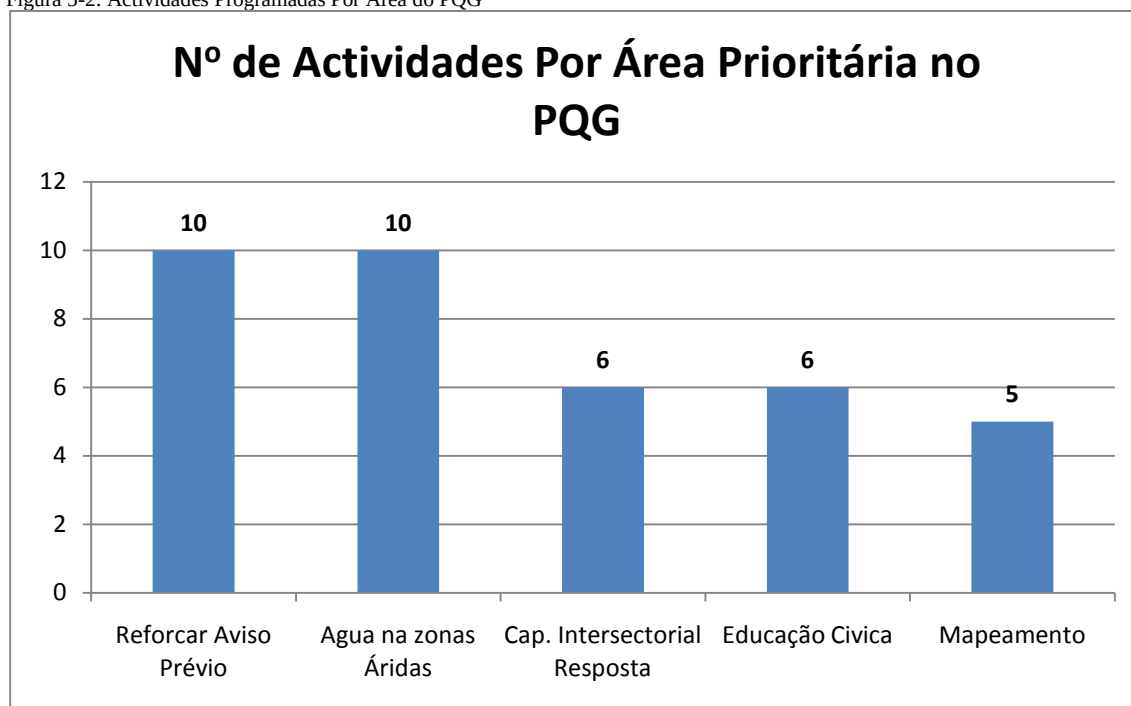
Tabela 5-6: A Distribuição das Actividades nos PES por Áreas de Acção do INGC Definidas no PQG 2005-2009

Áreas de Actividade Identificadas no PQG 2005-2009	PES 2006		PES 2007		PES 2008		PES 2009		Totais/Área de Actividade	
	Indicador	No de Actividades	Indicador	No de Actividades	Indicador	No de Actividades	Indicador	No de Actividades	Indicador	No de Actividades
Efectuar o mapeamento das zonas de risco	0	0	2	2	1	1	2	2	5	5
Reforçar os meios do sistema de aviso prévio, através da divulgação de informação atempada sobre ciclones tropicais, chuvas torrenciais e secas e com a localização exacta das zonas de impacto ou áreas;	0	1	3	3	4	4	2	2	9	10
Mobilizar recursos para a prevenção e mitigação das calamidades;	0	1	0	0	1	1	0	0	1	1
Reforçar a coordenação institucional inter-sectorial na resposta;	0	1	2	2	2	2	1	1	5	6
Reforçar a coordenação regional e internacional, particularmente na gestão das bacias hidrográficas;	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3
Criar um banco de dados que possibilite a realização de estudos nas áreas do clima e seus impactos;	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Promover a construção e uso de sistemas de armazenamento de águas, nas zonas de estiagem, para a irrigação dos campos; e	0	0	3	3	3	3	4	4	10	10
Intensificar acções de formação e educação cívica.	0	3	0	0	1	1	2	2	3	6
Totais de Act e Indic. Nas áreas do PQG	0	9	10	10	12	12	11	11	33	42
Actividades Encontradas no PES Que Não São Relacionados Com as Áreas Específicas	0	1	3	3	5	5	11	11	19	20
Totais de Actividades e Indicadores/PES	0	10	13	13	17	17	22	22	52	62

Fonte: INGC, PES 2006, 2007, 2008, 2009

Tanto o reforço da capacidade de resposta como o abastecimento de água nas regiões semi-áridas e áridas do país foram claramente priorizados na programação para o período. Das actividades apresentadas no gráfico abaixo como o Pré-Aviso, a Capacidade Inter Sectorial e Mapeamento são actividades relacionadas com a melhoria da capacidade de resposta do governo às calamidades. Como se pode notar, do total de 61 actividades programadas no PES durante o período de 2006-2009, um terço (N = 21 ou 34,4%) das actividades programadas em total estão directa ou indirectamente relacionadas com a melhoria da capacidade de resposta a desastres do governo. Isto indica o nível de esforço programado para o fortalecimento da capacidade de resposta.

Figura 5-2: Actividades Programadas Por Área do PQG



Fonte: INGC, PES 2007, 2008, 2009

Pode-se observar na tabela acima que há um número significativo de actividades que estão fora das grandes categorias estabelecidas no PQG. Praticamente, todas essas actividades (18 em 21 actividades) estão relacionadas com os elementos de programação nas zonas áridas e semi-áridas: por exemplo, a agricultura de conservação, as actividades não-agrícolas geradoras de rendimentos, agro processamento, etc. Quando acrescentados a estas as actividades de provisão de água programadas, fica claro que o INGC tem enfatizado a programação em zonas áridas e semi-áridas sobretudo, com um total de 28 actividades programadas. Isso representa 46,6% da programação total do INGC dentro do PES para o período. **Quando tomados em conjunto, reforçando a capacidade de resposta e o desenvolvimento das zonas áridas e semi-áridas estas formam 81% de todas as actividades programadas dentro do INGC PES para o período.**

A prioridade dada pelo INGC para a melhoria do abastecimento de água e da diversificação da economia agrícola em zonas áridas e semi-áridas do país levanta questões sobre a consistência global do programa com as prioridades nacionais estabelecidas pelo governo e o papel estabelecido para o INGC como instituição coordenadora.

Primeiro, as actividades programadas nas zonas áridas e semi-áridas implicam claramente um papel de execução e não de coordenação. A maioria das actividades programadas no âmbito deste tema pressupõe um papel executor por parte do INGC que pelos seus estatutos é claramente um instituto coordenador. Isso significa que o INGC desviou-se, de certa forma, do seu papel neste âmbito - de coordenador para o de executor.

Em segundo lugar, enquanto a ênfase nas áreas áridas e semi-áridas pode ser um componente importante na redução da vulnerabilidade das populações lá e pode ser considerado parte do primeiro objectivo estratégico do PQG e do PARPA, seria de esperar que a ênfase colocada em regiões áridas e semi-áridas se reflectisse mais fortemente ao nível estratégico do governo dado os esforços de programação e os recursos financeiros alocados a ele nos últimos cinco anos.

As áreas prioritárias que são menos representadas na programação do período de PES são: a mobilização de recursos para actividades de prevenção e mitigação (1 actividade); a coordenação regional com foco em bacias hidrográficas (3 actividades); e a criação de uma base de dados para servir como base de um estudo sobre o impacto das alterações climáticas (0 actividades).

A razão para menor ênfase nestas áreas no PES, pode ser devido à sua natureza, por exemplo, a mobilização de recursos realmente não se presta convenientemente à inclusão no PES. No caso da coordenação regional, três actividades foram incluídas posteriormente no PES 2006. No entanto, nenhuma programação foi feita em torno destas actividades. Uma das razões, pode ter sido o facto de o Ministério das Obras Públicas e Habitação ter um mandato institucional claro para abordar estas questões através da sua Direcção Nacional de Gestão de Recursos Hídricos e das ARAs em Moçambique. A falta de foco em uma base de dados no PES do período não é o reflectido nos resultados alcançados nesta área (como veremos no capítulo 6), pois um documento de alta qualidade e bastante abrangente sobre a relação entre as mudanças climáticas e os impactos das calamidades foi publicado pelo INGC em 2009. O grau em que essas áreas foram abordadas pelo INGC ou outros serão discutidos no Capítulo 6 sobre o Desempenho.

INGC e Financiamento do Governo

A tabela abaixo ilustra a evolução do financiamento do PES do INGC durante o período de 2007 a 2009.

Tabela 5-7: Orçamentos Governamentais do INGC entre 2007 e 2009

Resumo Orçamental	Ano	Ano	Ano	Total do
	2007	2008	2009	Período
Despesas Gerais de Funcionamento	22,553.27	28,153.27	30,540.25	81.246,79
Plano de Contingências	80,840.00	80,029.60	120,000.00	280.869,60
Total Funcionamento	103,393.27	108,182.87	150,540.25	362.116,39
Investimento	29,336.00	41,425.00	209,991.00	280.752,00
Total de Orçamento	132,729.27	149,607.87	360,531.25	642.868,39

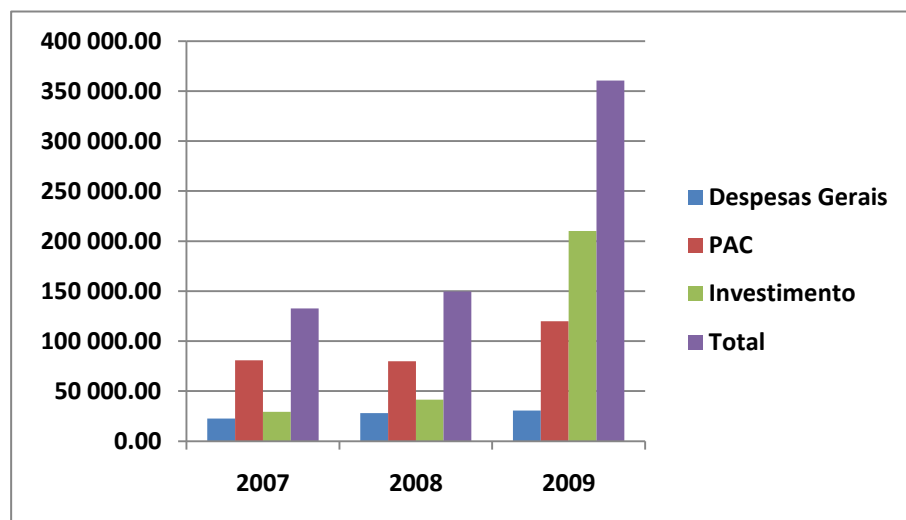
Fonte: DNO, MF

A tabela mostra que, enquanto os orçamentos gerais de funcionamento aumentaram num total de 45%, a dotação orçamental para o PAC aumentou 50%, e o orçamento de investimento

aumentou mais de 600% no mesmo período. A principal explicação para o aumento do orçamento de investimento é devido à inclusão do financiamento de reassentamento no PES a partir do ano 2009. O financiamento da componente de reassentamento foi quase 80% do orçamento de investimento do INGC no ano de 2009. No entanto, como afirmado anteriormente, não há actividades de reassentamento incluídas na programação do PES para esse ano. O remanescente de 42.530 MZN³ está mais directamente relacionado com as actividades de prevenção e mitigação normais, e mais consistente com o padrão das actividades programadas nos PES dos anos anteriores representando um aumento de 2,7% sobre a alocação do ano anterior de investimento.

O gráfico abaixo ilustra a alteração dos níveis de cada uma das categorias de orçamento por ano. Como pode ser visto no gráfico, orçamentos de Funcionamento Geral tem permanecido relativamente estáveis, enquanto ambos PAC e orçamentos de investimento têm aumentado.

Figura 5-3: Evolução das Várias Componentes do Orçamento de INGC 2007 a 2009



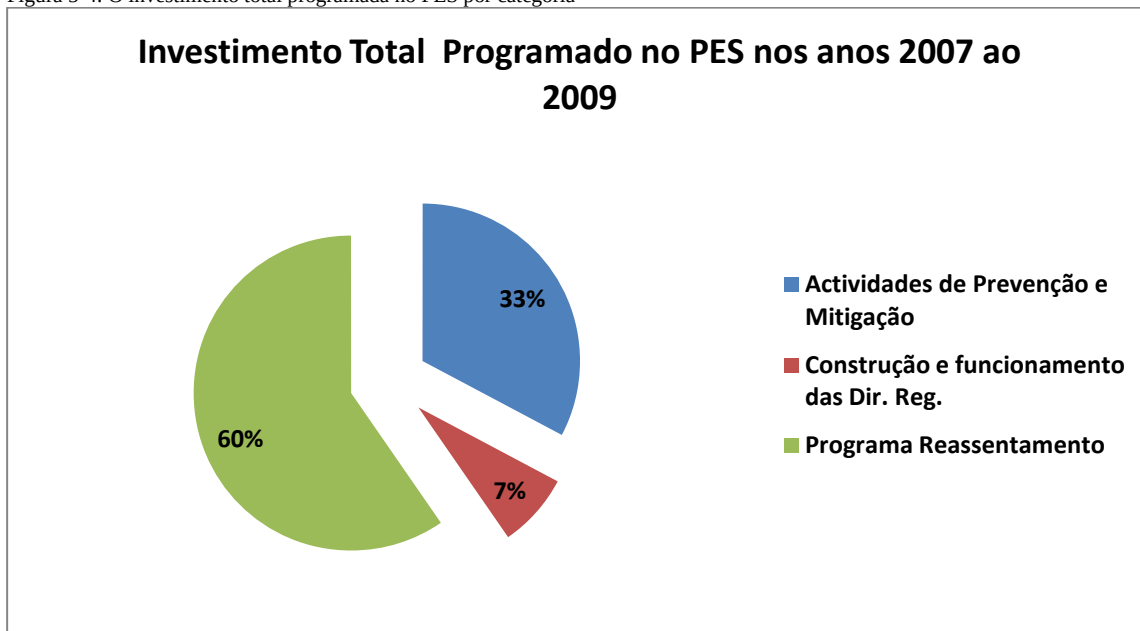
Fonte: DNO, MF

Como ilustrado no gráfico em cima, as alocações de investimento foram divididas em três categorias distintas: Despesas Gerais, Plano de Contingências Anual, e Investimento.

Esta divisão permite a análise de cada uma das três componentes principais de investimento alocadas para o INGC durante o período.

O investimento total alocado no âmbito dos PES para o período de 2007 a 2009 é de 280,752 MZN³. Desse total, a repartição percentual em termos da programação destes fundos é mostrada na figura abaixo.

Figura 5-4: O investimento total programada no PES por categoria



Fonte: DNO, MF

Como pode ser visto a partir do gráfico acima, a maior proporção de alocação do investimento do governo tem sido no âmbito do programa de reassentamento. Deve-se notar no entanto, que a alocação para o reassentamento veio no final do período em análise (PES, 2009). Um terço do investimento alocado foi para as actividades relacionadas com a mitigação de desastres, prevenção ou redução da vulnerabilidade. Menos de dez por cento de financiamento alocado foi destinado à construção de instalações do INGC, principalmente, as instalações de direcções regionais.

Investimento na Prevenção e Mitigação

A tabela a seguir mostra as diversas dotações orçamentais para as actividades de prevenção e mitigação dentro do PES para os anos 2007 e 2009.

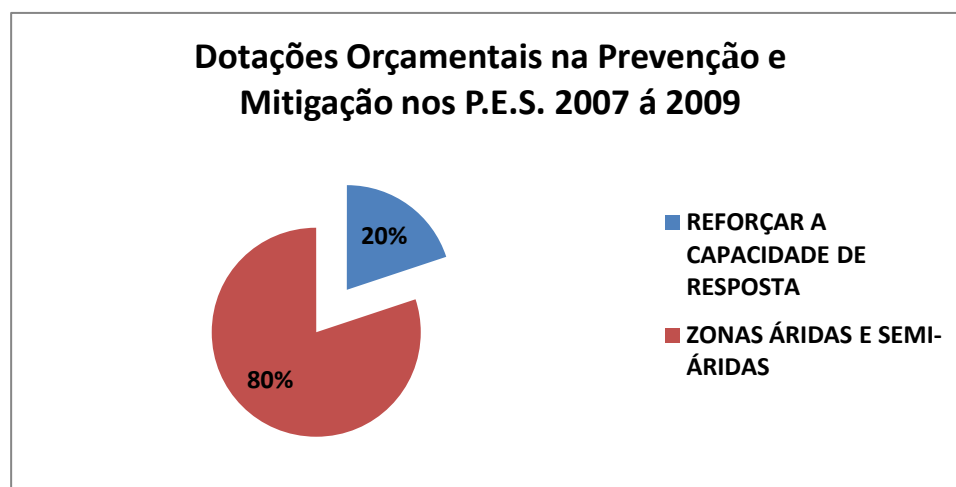
Tabela 5-8: Actividades de Prevenção e Mitigação e o Financiamento Programado nos PES 2007 a 2009

Actividades de Prevenção e Mitigação Incluídos no PES por Ano	Ano 2007	Ano 2008	Ano 2009	Totais Orçados Por Actividade
	Orçado	Orçado	Orçado	Total
Actividades Não Agrícolas/ Geração de Rend.	1.730,0	1.330,0	9.746,0	12.806,0
Mapeamento das Zonas Áridas e Semi-Áridas	2.000,0	2.125,0	500,0	4.625,0
Investigação de Culturas Tolerantes a Seca	3.000,0	3.860,0	1.000,0	7.860,0
Agricultura de Conservação	3.850,0	3.930,0	1.000,0	8.780,0
Construção de Represas e Cisternas	12.660,0	9.300,0	2.500,0	24.460,0
Construção e Reabilitação de Poços & Furos	3.240,0	7.500,0	4.500,0	15.240,0
Comités de Gestão de Risco	0,0	2.150,0	3.650,0	5.800,0
Sistema de Informação	0,0	1.920,0	1.000,0	2.920,0
Sistema de Pré-aviso	0,0	1.130,0	0,0	1.130,0
Criação de UNAPROC	0,0	1.315,0	7.125,0	8.440,0
Totais Gerais Orçados no Âmbito de PES INGC	26.480,0	34.560,0	31.021,0	92.061,0

Fonte: DNO, MF

O gráfico a seguir ilustra a repartição global do financiamento dotado à prevenção e mitigação através dos PES para o período entre 2007 e 2009. A maioria das dotações financeiros dos PES, 80%, foi programada para algum aspecto do desenvolvimento de regiões áridas e semi-áridas, enquanto 20% do financiamento foi orientado para a melhoria da capacidade de resposta de uma forma ou de outra.

Figura 5-5: Orçamento Programado para Actividades de Prevenção e Mitigação em Percentagens



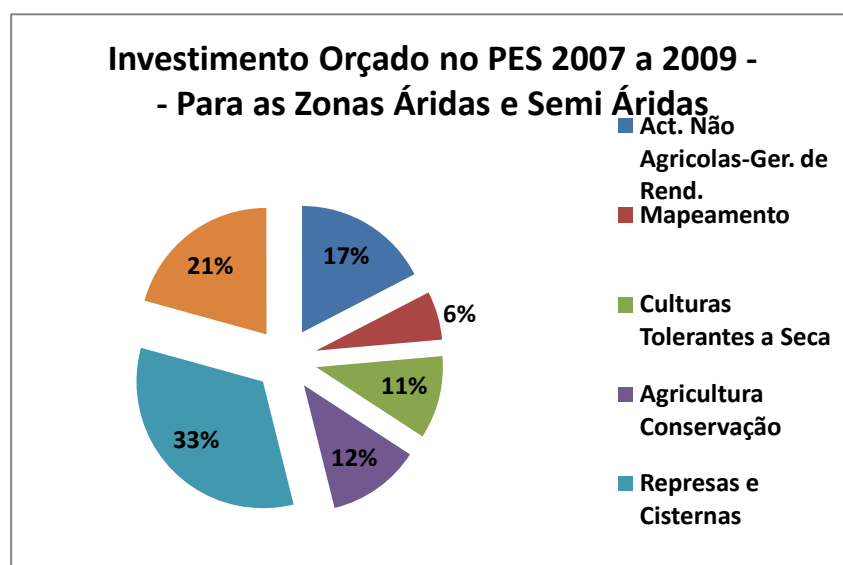
Fonte: DNO, MF

O gráfico a seguir representa as diferentes actividades financiadas no âmbito da programação nas zonas áridas e semi-áridas. Como é ilustrado, a programação no INGC tem vindo a apostar

muito fortemente, em termos percentuais, sobre o fornecimento de infra-estruturas de abastecimento de água na sua planificação para as zonas áridas e semi-áridas. Este financiamento é seguido por dotações para geração de fontes de rendimento não agrícolas e de agricultura de conservação.

Note-se que a matriz de planificação do PES 2009 destaca a necessidade de 4,000.0MZN³ para a construção de dois CERUMs. Esta dotação não está em evidência no orçamento desdobrado do DNO. Presumivelmente, esta dotação foi agregada a outra categoria, potencialmente a promoção de actividades não-agrícolas de geração de rendimento. No entanto, esta afirmação não pode ser esclarecida pelos dados em posse da equipe de avaliação.

Figura 5-6: Investimento Programado para as Zonas Áridas e Semi-Áridas por Tipo de Actividade e Percentagem



Fonte: DNO, MF

O enfoque na programação do INGC nos investimentos em infra-estrutura de abastecimento de água nessas áreas apresenta o potencial para se sobrepor a programação e ao investimento com os programas em curso da Direcção Nacional de Águas do Ministério das Obras Públicas e Habitação. Isso dito, é de facto uma das áreas identificadas no PQG 2005-2009 sendo da responsabilidade do INGC. Sendo assim, esta área de programação está em linha com as orientações estratégicas do governo.

Os outros aspectos da programação ilustrados acima são normalmente encontrados sob o mandato do Ministério da Agricultura. O potencial de sobreposição ou duplicação de investimentos é muito alto, a menos que um mecanismo estreito de planificação multi-sectorial rege as intervenções das diversas instituições.

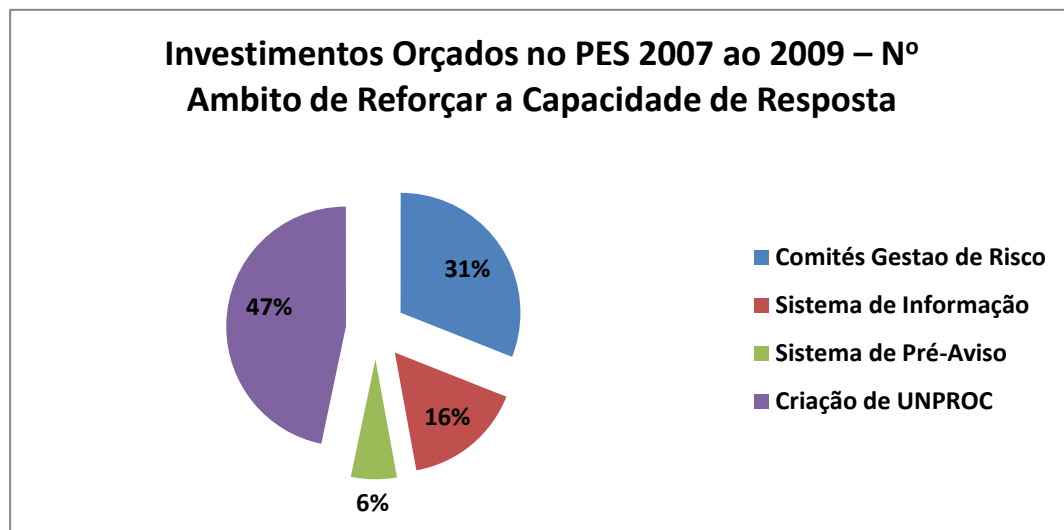
O potencial de sobreposição ou de duplicação de investimentos é menor na área de Reforço na Capacidade de Resposta à calamidades. O gráfico abaixo destaca os investimentos orçados nesta área estratégica fundamental por percentagem e tipo.

É claro que o desenvolvimento da UNPROC tem sido alto nas prioridades de dotação de investimento no INGC assim como o estabelecimento dos CLGRC nos distritos. Menos recursos foram programados para o aviso prévio e sistemas de informação. ***As prioridades de investimento ilustrado aqui por forma geral podem ser classificadas como investimentos em***

instituições de resposta à catástrofes em vez de processos ou ferramentas para o reforço da capacidade de resposta à desastres.

Os níveis relativamente baixos de investimento estatal nas áreas de aviso prévio e sistemas de informação são, provavelmente, devido ao apoio substancial de parceiros de cooperação, tais como GIZ ou PNUD. No entanto, como a informação fornecida pelo INGC sobre as contribuições de parceiros para os esforços de programação foi bastante limitada, não é possível tirar definitivamente essa conclusão com base na informação obtida.

Figure 5-7: Investimentos programados no âmbito de Reforço das Capacidades de Resposta



Fonte: DNO, MF

Claramente os esforços de resposta à emergências requerem uma unidade dedicada à busca e socorro, bem como a coordenação de abrigo de emergência e as condições sanitárias dos centros de acolhimento das populações afectadas. A partir dos dados de programação aqui apresentados, nota-se que o INGC fez o estabelecimento de estruturas institucionais que servem como bases de preparação para emergências (CLGRCs) e resposta em primeira linha (UNAPROC).

Isto é consistente com as outras áreas de intervenção programadas nos respectivos PES anuais para o período em análise, que tem incidido na criação das direcções regionais do INGC localizadas em pontos estratégicos geográficos no centro, norte e sul do país. A tabela a seguir ilustra os investimentos programados para a construção das direcções regionais.

Tabela 5-9: Investimento Feito na Construção de Instalações das Direcções Regionais

Actividades de Construção de Instalações e Funcionamento de unidades Subordinados ao INGC (em MZN 10 ³)	Ano 2007	Ano 2008	Ano 2009	Total no Período por Área
	Orçado	Orçado	Orçado	Total
Construção e Apetrechamento DRN	0,0	3.484,0	4.404,0	7.888,0
Construção e Apetrechamento DRS e DRC	2.856,0	1.207,6	0,0	4.063,6
Funcionamento de DRC			2.172,9	2.172,9
Apetrechamento e Funcionamento DRS			3.466,9	3.466,9
Conclusão de DRC (CENOE) Caia			3.637,6	3.637,6
Totais Orçados	2.856,0	4.691,6	13.681,4	21.229

Infelizmente, é difícil a partir desses dados fazer uma análise concreta dos custos relativos à construção, equipamento e funcionamento das direcções regionais, uma vez que os números são agrupados em categorias muito amplas. A estrutura do PES e os princípios de planificação requer que os custos operacionais sejam separados dos custos de investimento, exactamente porque estes montantes não foram separados nas várias rubricas não fica claro a questão acima colocada.

De modo geral, a agenda de programação dos PES para o período representa um ambicioso programa de investimento (que parece ter focado principalmente, pelo menos em termos de capacidade de resposta), sobre a criação de instituições e a colocação de infra-estrutura para os componentes do quadro do INGC. O investimento programado no abastecimento de água e na diversificação de agricultura nas zonas áridas e semi-áridas também representa uma componente significativa do compromisso programático feito pelo INGC. Os níveis de execução do programa do INGC serão discutidos em maior detalhe numa secção posterior a este capítulo. Os próprios resultados deste programa constam no Capítulo 6.

5.1.2.3 Plano Anual de Contingências

Dado o nível relativamente alto de risco de desastres anuais em Moçambique, o governo iniciou o Plano Anual de Contingências em 2005, a fim de garantir que o país esteja preparado para a possível ocorrência de uma situação de emergência. A análise aqui apresentada é baseada em planos de contingência entre 2005-2009.

Os planos de contingência para desastres em Moçambique mostram claramente uma evolução positiva ao longo do tempo desde 2005 até ao presente. Infelizmente, uma comparação estreita dos planos ao longo dos vários anos é complicada pelo facto de que o formato dos planos de contingência anuais evoluiu com a evolução da informação disponível e, presumivelmente, com base em experiência no desenvolvimento e na execução dos planos durante o período em análise.

No entanto, é possível identificar vários elementos nos planos que tenham permanecido consistentes ao longo do tempo. Esses elementos incluem:

- A utilização de previsões meteorológicas nacionais, regionais e, mais recentemente, internacionais/globais relacionadas com os níveis de precipitação (entre outros factores)

de se esperar, nos meses de Outubro - Abril como a base primária para a planificação de contingências;

- O enfoque na planificação de contingência sobre as acções a serem realizadas antes, durante e depois de um evento de emergência;
- A análise do comportamento das principais bacias hidrográficas em Moçambique para o ano anterior e as implicações do potencial comportamento para o próximo período;
- Interpretações dos dados de previsão meteorológica, por sector que destacam as implicações para cada sector em termos de potenciais necessidades de emergência;
- A utilização de três cenários diferentes para fornecer uma ideia geral, dados os graus variáveis de intensidade de situações de emergência provocadas por fenómenos naturais;
- O envolvimento de vários ministérios e parceiros de cooperação na planificação de uso de informações obtidas de nível distrital e provincial, respectivamente;
- Uma breve descrição das tarefas de cada um dos ministérios envolvidos no PAC, com funções específicas para antes, durante e depois de um evento de emergência;
- Resumos do equipamento de emergência disponível, as reservas de alimentos e operações logísticas exigidas por cenário; e
- A apresentação de elevados requisitos financeiros para atender as demandas da próxima temporada;

Os esforços de planificação anual de contingência representam, talvez mais do que em qualquer outra área de planificação de INGC, ***um processo nacional que envolve a colecta, interpretação e apresentação de informações recolhidas por vários sectores*** e que é aplicada a uma série de variáveis para chegar a uma estimativa de requisitos com base nas potenciais variáveis. Ao nível nacional o CTGC é o principal órgão responsável pela organização e apresentação das informações relevantes incluído nos planos de contingência anualmente.

A existência deste processo dentro do governo indica que há um compromisso de garantir a resposta mais eficaz às calamidades em Moçambique. ***Ao mesmo tempo, levanta questões a respeito de porque uma abordagem que seria semelhante na sua inclusão de vários ministérios ainda não foi alcançado em acções destinadas a reduzir o risco ou prevenir desastres?*** Lógica indicaria que, se envolvimento multisectorial pode ser alcançado na resposta a desastres, também pode ser feito para a prevenção de calamidades ou a redução do risco das mesmas.

No contexto das emergências, o maior desafio para o governo é a capacidade de garantir que níveis certos de recursos humanos, materiais e financeiras estejam presentes na hora certa no lugar certo. Para enfrentar este desafio, a planificação de contingência prevê a distribuição de financiamento tanto para o centro do INGC e as suas delegações provinciais, bem como, para todos os ministérios envolvidos e até ao nível provincial. Devido a distribuição abrangente de recursos financeiros, o desafio relacionado com o desembolso e subsequente controlo de execução dos fundos disponibilizados no contexto de uma emergência, destaca-se como um dos maiores.

Evidência recolhida das quatro províncias visitadas durante o trabalho de campo indica que uma série de dificuldades são encontradas em relação ao atempado desembolso de recursos

financeiros ligados ao plano de contingência ao nível provincial. Algumas delegações provinciais de INGC indicaram que as respectivas direcções provinciais dos ministérios envolvidos muitas vezes desconhecem a alocação dos fundos para as actividades a serem realizadas no contexto de emergência. Mesmo onde as delegações provinciais estavam cientes de que os fundos tinham sido afectados, houve dificuldades por parte delas em determinar para quais rubricas orçamentais os fundos tinham sido desembolsados. A falta de clareza sobre a disponibilidade de financiamento de contingência e/ou os procedimentos contabilísticos adoptadas no desembolso de fundos tem causado atrasos administrativos e confusão acerca da agência que deveria financiar uma determinada tarefa ou conjunto de tarefas. Em alguns casos, direcções provinciais recusaram-se a agir em intervenções de contingência até INGC, seja central ou provincial assumir a responsabilidade pelo financiamento. Mesmo algumas delegações provinciais do INGC indicaram que o dinheiro transferido no âmbito do plano de contingências não vinha com orientações sobre quais as rubricas cobertas pelo financiamento. A falta de clareza sobre esses aspectos e os resultantes atrasos burocráticos e administrativos são particularmente graves no contexto de uma situação de emergência em que as necessidades das populações afectadas estão nos níveis mais altos. Um eficiente e eficaz desembolso e administração de fundos é fundamental para garantir uma resposta atempada e eficaz.

O âmbito global de financiamento de acções de contingência e a distribuição de recursos alocados implica a necessidade de ter um sistema de financiamento administrativamente simples, flexível e bem entendido pelas responsáveis das respectivas direcções provinciais. Com base nas informações fornecidas pelo INGC com respeito a planificação de contingências, não é possível determinar quais os mecanismos que estão estabelecidos para garantir que os respectivos ministérios e/ou direcções provinciais estão cientes das alocações feitas (e para quais actividades) no contexto de uma emergência. Também não é possível determinar exactamente como a execução destes fundos multisectoriais é controlada através dos vários ministérios nos níveis centrais e provinciais.

Em princípio, dada a necessidade de implementação efectiva e eficiente de medidas de emergências deve haver procedimentos suficientemente pormenorizados para a distribuição e o acesso a financiamento de emergência, bem como procedimentos detalhados para a justificação de financiamento recebido no contexto da emergência. Mais uma vez, as informações fornecidas pelo INGC não esclarecem as medidas tomadas pelo Governo em geral para garantir o seguimento dos recursos utilizados no contexto de uma emergência. O facto de que os gastos para a planificação de contingência são apresentados nos relatórios de execução orçamental anuais do governo indica que há um processo de seguimento das despesas à volta dos planos. No entanto, os números apresentados neste formato são agregados e não permitem uma análise eficaz das despesas por ministério ou por direcções provinciais.

A tabela abaixo ilustra a distribuição de fundos proposta para o cenário 2 do plano de contingência de 2008/9. Está claro que estes montantes não têm relação com o nível de financiamento a ser recebido de forma realista no contexto de uma emergência real. Como tal, a utilidade de apresentação deste tipo de tabela de alocação é questionável.

A apresentação de níveis muito altos de financiamentos requeridos para a resolução de constrangimentos na *eventual* resposta a emergências, como os apresentados no exemplo em baixo, quando os ministérios e o INGC devem saber *a priori* que o financiamento para a resolução das tais necessidades não está disponível, parece um exercício com pouca utilidade prática.

Tabela 5-10: A proposta de Distribuição de Fundos no Âmbito de Plano de Contingências no Cenário 2 para o Ano 2008

	Total	INGC	MOPH	MISAU	MINAG	MEC	MTC	MMAS	MICOA	MIC
Central	377.961.705	246.460.675	12.914.000	21.576.000	77.888.832	780.000	3.377.198	7.419.000	7.074.000	472.000
Provinciais	578.006.465	349.409.957	69.077.982	58.522.912	35.000.725	20.803.853	6.617.146	27.737.808	10.572.038	264.044
Totais	955.968.170	595.870.632	81.991.982	80.098.912	112.889.557	21.583.853	9.994.344	35.156.808	17.646.038	736.044
Distribuição dos Valores Províncias entre as Províncias										
Maputo	52.255.958	46.820.990	1.876.177	1.232.000	0	1.100.000	1.125.732	101.059	0	0
Gaza	103.599.756	49.145.924	21.200.000	500.000	13.078.100	2.000.000	1.125.732	16.000.000	550.000	0
Inhambane	35.908.956	17.846.000	13.441.800	1.950.627	2.286.400	29.600	90.000	154.206	85.232	25.000
Sofala	130.477.763	98.388.991	858.460	21.997.270	0	6.243.699	0	2.001.368	987.975	0
Manica	35.630.374	17.850.500	1.597.050	2.887.844	4.784.480	2.900.000	346.500	1.114.000	4.150.000	0
Tete	47.740.756	17.009.104	20.648.867	2.224.446	0	4.800.000	1.613.030	195.800	1.240.265	9.244
Zambézia	99.269.299	47.269.023	8.117.252	24.042.288	12.458.906	1.461.104	390.000	4.576.950	953.776	0
Nampula	34.005.205	28.539.086	585.000	819.000	1.350.000	851.200	800.420	0	950.699	109.800
Niassa	19.181.922	8.820.539	750.576	12.000.000	800.000	1.418.250	1.125.732	3.592.825	1.354.000	120.000
C. Delgado	19.936.476	17.719.800	2.800	1.669.437	242.839	0	0	1.600	300.000	0

Fonte: PAC, 2008

Se a intenção destas propostas de orçamento é mostrar o actual défice em recursos de resposta a emergências dentro dos respectivos ministérios então os números claramente reflectem tal intenção. No entanto, tal intenção é enfraquecida pela ausência de uma clara metodologia no plano de como os dados financeiros apresentados foram alcançados.

Para que os números influenciem, de uma forma ou outra, a tomada de decisões, é preciso que haja uma abordagem metodológica concreta, transparente e convincente usada no desenvolvimento dos números em torno de planos de contingência para cada um dos respectivos ministérios, bem como os critérios utilizados para a distribuição do financiamento às respectivas províncias.

Esforços feitos para ligar os planos de contingência ao **financiamento realmente disponível** são evidentes no PAC de 2009. Nos PAC antes de 2009/10 não havia um limite máximo fixado sobre os fundos de contingência global a serem disponibilizados pelo governo. Em 2009, esse limite foi fixado em 120.000,00 MT.

Como resultado, no PAC para 2009/10, enquanto os orçamentos mais amplos que englobam a totalidade das exigências financeiras ainda são apresentados, a distribuição real de fundos de contingência também é ilustrada com base em cenários que usam o limite de financiamento máximo global estabelecido no PAC como uma directriz. Isto representa uma melhoria no aspecto financeiro de planificação do PAC. No entanto, a ausência de uma declaração metodológica sobre como a distribuição do financiamento foi feita continua a ser uma fraqueza do plano.

Dentro do INGC, fundos distribuídos às delegações provinciais são seguidas através do uso de Excel com folhas detalhando os valores transferidos, o balanço actual e as descrições dos gastos realizados por item. Assim as delegações não ficam claras sobre os limites para cada categoria de despesas. A tabela resumo abaixo fornece detalhes sobre os fundos de contingência distribuídos por delegação provincial e direcções regionais. Os montantes justificados por província e os respectivos saldos encontrados em circulação para o PAC de 2008. Não está claro a partir da informação fornecida pelo INGC quais procedimentos existem para garantir uma contabilidade completa do financiamento de contingência que ficaram em aberto em 2008.

Tabela 5-11: O Resumo das Prestações de Contas por Províncias para o PAC 2008

Prestação de Contas das Delegações Provinciais no Âmbito de PAC 2008			
Província	Valor Alocado	Valor Justificado	Por Justificar
Cabo Delgado	2.091.073,40	2.091.073,40	0,00
Gaza	2.562.674,60	2.538.785,23	23.889,37
Inhambane	5.353.182,81	5.335.011,46	18.171,35
Manica	3.942.958,00	3.467.282,51	475.675,49
Maputo	2.126.764,80	1.070.895,35	1.055.869,45
Nampula	1.871.478,26	1.594.494,59	276.983,67
Niassa	3.561.924,75	3.561.924,75	0,00
Sofala	4.579.583,00	2.292.581,71	2.287.001,29
Tete	4.291.331,02	3.892.864,83	398.466,19
Zambezia	4.511.000,20	3.309.822,59	1.201.177,61
Direcção Regional Centro	8.130.870,00	7.800.654,31	330.215,69
Direcção Regional Norte	780.000,00	749.701,52	30.298,48
Direcção Regional Sul	1.126.500,00	554.034,16	572.465,84
Totais por Categoria	44.929.340,84	38.259.126,42	6.670.214,43

Fonte: INGC

Os relatórios nacionais de execução orçamental para o período de 2007 a 2009 indicam que um total de 242.215.250,00 MZN foi executado no contexto das actividades de contingência para situações de emergência em 2008 e 2009. As despesas de cerca de um quarto de bilhão de meticais no contexto dos planos de emergência em 2008 e 2009 indicam que a resposta às calamidades continua a ser extremamente cara e um dreno significativo sobre os escassos recursos financeiros do governo.

Apesar dos custos elevados relacionados com estes esforços, não parece haver, a partir das informações recebidas, uma abordagem formalmente estruturada para a fiscalização – quer qualitativa quer quantitativa - dos planos próprios. Idealmente, os resultados de cada um dos planos de contingência devem ser usados para reforçar a aprendizagem sobre as abordagens tomadas para situações específicas em resposta a uma determinada calamidade. Dada a natureza crítica dos esforços de resposta a emergências e a regularidade com que são necessárias, os planos de contingência devem ter mecanismos que permitam o INGC e os vários ministérios envolvidos na planificação de contingência melhorar as abordagens adoptadas para emergências através de experiência nas implementações anteriores.

5.1.3 Planificação Multi-Sectorial

Apesar de ser uma instituição de nível nacional, o INGC pela sua natureza orgânica tem menos autoridade que a maioria das Direcções Nacionais de outros Ministérios. As maiorias das acções do INGC são consideradas transversais e por isso concebidas e implementadas por Ministérios diversos. O INGC não tem autoridade para controlar a execução dessas

actividades nem das decisões tomadas no âmbito de prevenção e mitigação das calamidades naturais. (INGC/Conselho de Ministros, 2006, pág. 34)

Apesar do reconhecimento de que os impactos sociais e económicos das calamidades em Moçambique são transversais, significativos e relativamente frequentes, evidência significativa de planificação *multisectorial* para a prevenção de calamidades ou a redução do risco de calamidades em Moçambique é menor do que esperada.

Como já foi mencionado anteriormente, os mecanismos que foram criados para garantir a participação dos respectivos ministérios não parecem estar a produzir resultados em termos de planificação concreta entre os demais sectores envolvidos, em virtude de suas áreas mandatados na prevenção e redução de riscos das calamidades.

A necessidade de difundir acções de prevenção e de redução de risco (via planificação) em todos estes ministérios relevantes está implícita (e muitas vezes explícita) nos mandatos existentes das estruturas multisectoriais criadas no contexto de processo de reforma institucional do INGCs e em alguns criados de antemão.

Com o processo de reforma institucional bem avançado em 2009, as entidades especificamente criadas para a coordenação de planificação multisectorial da prevenção e redução de risco de calamidades existem em cada nível. A tabela abaixo destaca esses:

Tabela 5-12: Entidades Relacionadas com Calamidades por Nível de Administração Estatal

Órgão/Entidade	Nível
Conselho Coordenador de Gestão de Calamidades	Conselho de Governo
Conselho Técnico de Gestão de Calamidades	INGC Central
Conselho Técnico Provincial de Gestão de Calamidades	Governo Provincial
Conselho Técnico Distrital de Gestão de Calamidades	Governo Distrital

Há quatro mecanismos diferentes estabelecidos que, até um ponto ou outro, tem alguma influência sobre a planificação sectorial para várias actividades de prevenção e de redução de risco das calamidades.

Um resumo de cada um desses órgãos em relação às funções de planificação ilustra algumas questões fundamentais em relação a planificação multi-sectorial para as calamidades.

O **Conselho Coordenador de Gestão de Calamidades (CCGC)** é um órgão consultivo de alto nível para o conselho de Ministros. Ele normalmente reúne-se duas vezes por ano e, dados os níveis de responsabilidades dos representantes neste conselho, é difícil assegurar uma representação abrangente e mais frequente nestes encontros.

O CCGC desempenha um papel na análise e aprovação dos planos de contingência anual e tem claramente uma função definida dentro do contexto da informação de emergência e a declaração de estado de emergência. Seu papel na promoção da planificação multi-sectorial é menos claro com base na documentação disponibilizada. É evidente, a partir da informação analisada, de que o CCGC concentra-se principalmente ao alto nível de funções relacionadas com a resposta as calamidades. Até que ponto esta entidade promove a inclusão de prevenção de desastres e actividades de redução de risco não é claro.

O Conselho Técnico de Gestão de Calamidades (CTGC) no INGC ao nível central tem um mandato explícito para garantir a coordenação da planificação multi-sectorial através dos ministérios participantes. Apesar deste mandato explícito, há certos aspectos do funcionamento prático do CTGC que limita o impacto deste corpo em planificação multi-sectorial.

O CTGC se reúne mensalmente, e o registo de reuniões do CTGC realizadas é bastante consistente ao longo do período em análise. Naturalmente, dependendo da urgência/intensidade de uma situação de emergência, o CTGC pode reunir até diariamente durante esses períodos.

Como o INGC, o CTGC estão sujeito a um período de seis meses do ano em que os seus esforços podem ser totalmente virados para a garantia de uma resposta eficaz a uma emergência ou numa série de situações de emergência. Como tal, seu enfoque na planificação multi-sectorial muitas vezes é limitado ou mesmo inexistente durante este período.

O CTGC inclui directores nacionais dos diversos ministérios que desempenham um papel de representação nesse fórum. As reuniões estão relacionadas com uma emergência ou durante períodos em que não há emergência. No entanto, as entrevistas com o pessoal do INGC indicam que os directores nacionais, muitas vezes, enviam representantes para essas reuniões. Muitas vezes, estes representantes não têm poder de decisão em nome dos ministérios sem consultarem os directores nacionais. Como tal, uma camada adicional de consulta é muitas vezes acrescentada à tomada de decisão do CTGC, produzindo atrasos nos mesmos processos. Enquanto ocorrências desta natureza são menos frequentes em situação normal, no contexto de situações de emergência, são frequentes.

Os mecanismos provinciais e distritais de coordenação multisectorial são relativamente novos e os regulamentos internos que descrevem o seu funcionamento global e partes significativas de seus respectivos mandatos foram formalmente definidos apenas no primeiro trimestre de 2009. Como tal, evidência de aumento na frequência de actividades de prevenção de desastres e actividades de redução de risco a nível distrital e provincial só podem ser reflectidos nos resultados do próximo PQG de 2010-2014.

Independentemente disso, entrevistas com o pessoal de nível distrital indicam que os distritos têm feito esforços para incluir actividades ou investimentos na redução do risco de desastres ou a prevenção de calamidades para ter essas actividades eliminadas dos planos propostos por parte das autoridades de nível superior.

Uma planificação eficaz para a prevenção de desastres e/ou redução de riscos de calamidades começa no terreno, onde os riscos são mais evidentes e as necessidades são mais intensamente sentidas. Uma planificação que conta com as necessidades identificadas a partir do nível distrital, em princípio, é mais propenso a ter os impactos desejados devido a identificação, pelas autoridades locais, das prioridades indicadas pelas comunidades locais.

Parece claro que há um número suficiente de entidades com um mandato para a promoção da planificação multi-sectorial para a prevenção e a redução do risco de calamidades nos vários níveis.

O que não está claro é o grau em que estas entidades e seus respectivos representantes, nos diversos níveis estão claras sobre como proceder na realização deste tipo de planificação, se as prioridades estratégicas em relação à prevenção e redução de riscos de calamidades são claramente compreendidos e até que ponto há reconhecimento da importância deste tipo de planificação entre os ministérios, os governadores e as respectivas delegações provinciais.

Com base em entrevistas com autoridades governamentais aos níveis provinciais e distritais, eles demonstraram ideias claras e amplamente certas sobre as responsabilidades institucionais e as tarefas a serem feitas no contexto de resposta às emergências. As suas ideias sobre as responsabilidades e tarefas institucionais em relação à prevenção de desastres foram menos claras. Um administrador distrital indicou que *"não podemos prevenir que desastres aconteçam como elas são actos de Deus, mas podemos melhorar a resposta à desastres quando eles acontecem."* Embora isto seja verdade, é uma indicação de que ainda há uma quantidade significativa de trabalho a fazer em torno da "promoção de uma cultura de prevenção" a nível distrital e provincial.

Uma maneira prática de reflectir a necessidade de aumento dos níveis de planificação de actividades de prevenção de desastres e redução do risco é garantir que essas prioridades são reflectidas de forma mais ampla no PQG. Lembre-se da Tabela 5.2 em que um total de quatro ministérios são mencionados explicitamente como tendo áreas de acção relacionadas com calamidades no âmbito do PQG para 2005-2009. Estes são resumidos a seguir:

- **Ministério das Obras Públicas** para apoiar programas de habitação virado para a redução da vulnerabilidade a desastres naturais.
- **Ministério da Defesa** para apoiar o crescente envolvimento das forças armadas em missões de interesse público, especificamente em missões de protecção civil e humanitárias e particularmente com referência a situações de calamidades.
- **Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural** no estabelecimento de mecanismos de resposta rápida a emergências provocados por pragas, secas ou inundações.
- **Ministério para Coordenação da Acção Ambiental**, um ministério de coordenação, através da planificação adequada e práticas de gestão ambiental.

Embora essas prioridades sectoriais não são necessariamente inadequadas, a análise feita indica ainda que as áreas identificadas para acção são, na sua maioria, áreas onde INGC já estava, até o fim do mandato (senão antes), tomando a liderança.

Os programas habitacionais para a redução da vulnerabilidade são um processo, em curso desde 2007/08, de reassentamento em quatro províncias sob a coordenação desde INGC 2008.

O incremento do envolvimento das forças armadas em missões humanitárias e relacionadas com actividades de protecção civil e calamidades é essencialmente a UNAPROC, actividade que aparece no PES do INGC e é subordinada ao INGC.

Mecanismos de resposta atempada são, essencialmente, o papel do INGC na coordenação de resposta a desastres.

Planificação territorial e gestão ambiental adequada são realmente as únicas áreas identificadas em que o INGC não estava já liderando o processo. Obviamente a área de planificação territorial é um aspecto fundamental na redução do grau de vulnerabilidade *futura* da população local e/ou infra-estrutura de serviços públicos, garantindo que estas sejam adequadamente localizadas, faz muito pouco para reduzir a vulnerabilidade actual enfrentado pelas populações locais.

Como tal, estas áreas de acção sectoriais são mais adequadamente descritas como actividades para apoiar os processos já em curso sob o controle do INGC ou como actividades em curso que INGC acabou de coordenar. Não são actividades independentes de iniciativas sectoriais, concebidas para ampliar os esforços na prevenção de desastres em todos os sectores.

Embora seja verdade que o INGC não tem autoridade para obrigar os ministérios sectoriais a efectuar este tipo de planificação de prevenção de calamidades, não segue necessariamente que o INGC precisa ser dotado dessa autoridade. No entanto, sem tomar algumas medidas claras para transmitir a importância das intervenções multi-sectoriais de prevenção de desastres e a redução de riscos é provável que a prevenção de desastres e actividades de redução de risco não serão efectivamente integradas na planificação geral do governo.

5.1.4 Análise Global da Planificação

Esta secção examina os esforços de planificação geral do INGC, durante o período em análise. Primeiro avaliamos a situação de monitoria e avaliação do PES e os outros instrumentos de planificação, nomeadamente o PDPMCN. A seguir fornecemos alguma análise temática relacionada ao sector e planificação no geral.

Monitoria e Avaliação

Com base na documentação recolhida ao longo da auditoria de desempenho, é claro que a monitoria e avaliação da execução dos planos, seja a planificação anual do PES ou do longo prazo mais estratégica (PDPMCN), é mais fraco do que ideal.

A principal questão relacionada com o acompanhamento e avaliação é o facto de que o INGC não está a usar uma abordagem de gestão baseada em resultados. Em outras palavras os sistemas de planificação e de gestão utilizados pelo INGC não são projectados para fornecer uma indicação do progresso no sentido da consecução de um dado indicador para as actividades e os objectivos que devem servir.

O segundo constrangimento principal para o acompanhamento da avaliação do trabalho do INGC está relacionado ao facto de que os indicadores do PDPMCN são globais, os indicadores são de 10 anos e não são divididos em períodos de tempo mais curto. Enquanto os indicadores apresentados no PES anual de 2006-2009 têm sido cada vez mais ligados a aspectos do PDPMCN, a maioria dos indicadores descritos no PES não são estritamente relacionados ao PDPMCN. Como exemplo da evolução da ligação entre o PES e o PDPMCN, deve-se notar que o PES para 2006 não contém todos os indicadores, como tal, apenas os resultados esperados. Até 2009, nota-se uma melhoria, pois os indicadores são desenhados de forma clara e mais apropriada, e se relacionam directa ou indirectamente ao PDPMCN.

Não obstante, a melhoria da apresentação do PES tem pouco a ver com a garantia de que os resultados reais obtidos são atingidos e que progresso para o cumprimento das metas globais é feito. ***Entrevistas realizadas com altos funcionários do INGC indicam que não há um programa de monitoria formal estabelecido para o PDPMCN***. Este facto representa uma fraqueza fundamental na estrutura de gestão do INGC e representa uma lacuna crucial em ferramentas de gestão.

Depreende-se das informações recebidas durante a auditoria de desempenho que também não existem no local, sistema concreto para avaliar a eficácia, eficiência e economia de qualquer eventual implementação dos Planos de Contingência Anual.

A falta de uma abordagem sistemática para o acompanhamento e a avaliação tem uma série de implicações para a avaliação do desempenho do INGC e os progressos dos objectivos estratégicos globais para o período e para o progresso na PDPMCN 10 anos.

Os balanços anuais do PES produzidos pelo INGC não apresentam uma comparação formal dos resultados alcançados com base no PES aprovado. Como tal, os balanços de PES não fornecem uma visão clara do que foi planeado, o que foi executado e demonstração do progresso no sentido da realização dos indicadores de que servem a actividade ou um conjunto de actividades.

Naturalmente que a falta de um sistema de monitoria e avaliação formal para o mandato do INGC torna-se mais complicado para avaliar o desempenho global da organização durante o período em análise. Como muito pouco pode ser apresentado em termos de monitoria e avaliação em curso, durante o período em análise, os comentários sobre monitoria e avaliação são apresentados em ambos o Capítulo 6: Desempenho e o Capítulo 8: Recomendações.

Há uma série de temas que podem ser retirados dos planos anuais PES e a planificação intersectorial analisados durante o curso da auditoria de desempenho. Estas questões temáticas são apresentadas abaixo.

Implementação ou Coordenação?

Talvez o aspecto mais óbvio da planificação e programação realizada durante o período entre 2005 e 2009 é o facto de que o INGC está a **implementar** programas e não **coordenar esforços** dos outros ministérios. O papel activo do INGC no desenvolvimento de zonas áridas e semi-áridas apresenta uma divergência desta instituição do seu papel formalmente estabelecido como uma instituição de coordenação dos esforços de outros ministérios na prevenção e redução de risco de calamidades.

A intervenção do INGC nas zonas áridas e semi-áridas levanta quatro perguntas fundamentais cujas respostas são importantes para o papel do INGC no futuro.

- Porquê é o INGC a instituição mais indicada para liderar acções nas zonas áridas e semi-áridas?
- Se o governo beneficia já de ministérios que, em principio, deviam estar a prestar serviços e desenvolver essas áreas, qual é o valor acrescentado que o INGC traz a este problemático das terras marginalizadas?
- Qual é o custo destas intervenções nas zonas áridas em relação uma agenda de prevenção e redução de risco mais integrada de calamidades?
- Com o INGC focado no desenvolvimento e melhoramento das condições socioeconómicas das zonas áridas e semi-áridas, qual é o *custo de oportunidade* destas intervenções em relação a um programa de prevenção de calamidades e redução de risco melhor integrado transversalmente?

Na perspectiva da equipa de auditoria de desempenho é importante que o INGC e o governo em geral tenham respostas adequadas a essas quatro perguntas de forma a justificar o tempo e recursos gastos em implementar uma “agenda de desenvolvimento” focado numas zonas específicas do país a custo de prestar maior atenção à natureza transversal de calamidades.

A questão de transversalidade dos impactos de calamidades e a necessidade de abordar a prevenção e redução de risco de calamidades via esforços feitos em conjunto, através de múltiplos ministérios tem sido marginalizado durante o período 2005-2009.

Esta conclusão é baseada em quatro pontos fundamentais. Primeira, nas orientações estratégicas que constam no PQG e no PARPA II que (apesar de classificar calamidades como um assunto

transversal) não realça a necessidade de acção inter e intra- ministerial nesta área. Segundo, o enfoque do PDPMCN na recuperação de terras e economias marginalizadas através das questões de desbalanceamento hídrico e alimentar. Terceiro, devido ao facto, reconhecido no PDPMCN, que INGC não tem autoridade para obrigar outros ministérios a fazer programação na área de prevenção e/ou redução de risco de calamidades. E finalmente porque a ênfase de programação do INGC durante o período está plenamente colocada no desenvolvimento de regiões áridas e semi-áridas de Moçambique.

O papel futuro do INGC depende um pouco da análise feita dessas questões e a decisão do governo em termos da melhor abordagem à questão de prevenção e redução de risco de calamidades.

Estratégia Integrada ou Complementaridades?

Dado o perfil de risco de calamidades de Moçambique, a frequente ocorrência das mesmas e da despesa pública associada a responder a situações de emergência, o numero relativamente reduzido de ministérios a contribuírem de forma proactiva para a prevenção e redução de riscos de calamidades é, na óptica da equipa de auditoria de desempenho, lamentável. Como vimos no Capítulo 2, as ameaças naturais enfrentadas por Moçambique são variadas e geograficamente dispersas. Essas características em conjunto com as características socioeconómicas existentes no país, fazem com que as calamidades sejam um problema nacional com impacto em todos os sectores. Por isso, um progresso eficiente, eficaz e economicamente viável na área de prevenção de desastres e redução de riscos é fundamentalmente ligado à participação *coordenada* dos ministérios-chave. Infelizmente, até à data, os papéis e responsabilidades dos respectivos ministérios em relação à redução do risco de desastres e prevenção não são bem definidos.

Para que Moçambique possa abordar adequadamente a prevenção de desastres e redução dos mesmos riscos, é necessário ter em conta duas etapas chaves são (i) criação de alguma obrigação vinculativa para a inclusão de programação nas áreas de prevenção e redução de risco de calamidades por parte dos ministérios nos seus respectivos planos anuais e plurianuais e processos de planificação e, (ii) assegurar que os ministérios estejam cientes das suas responsabilidades em relação às calamidades.

Além disso e como foi discutido anteriormente, o quadro estratégico global para a área de gestão de desastres sofre com a falta de clareza entre os objectivos estratégicos gerais delineadas no PQG e do PARPA II e o vínculo concreto entre estes objectivos e os objectivos complementares do PDPMCN. Um factor potencialmente relacionado com esta falta generalizada de clareza é o facto de que os três documentos em questão (o PQG, o PARPA II e o PDPMCN) foram desenvolvidos praticamente em paralelo uns com os outros.

Independentemente, sem uma maior clareza sobre as ligações entre os objectivos estratégicos globais e os objectivos complementares do PDPMCN será mais complicado garantir que a planificação operacional esteja bem alinhada com os objectivos gerais estratégicos e contribuir de forma significativa para as metas de redução da pobreza.

Apoiando a Integração da Prevenção e Redução de Riscos

Com base no PES para o período, parece que muito pouco tem sido programado sobre a integração da prevenção de desastres e actividades de redução de risco no contexto das respectivas agendas de planificação ministerial no geral.

Na verdade, todo o aspecto transversal de prevenção de calamidades e actividades de redução de riscos e da necessidade de integrar estas actividades através dos ministérios competentes não é

muito bem suportado pelo PARPA e do PQG. O PARPA II tem apenas um indicador relativo a resposta às calamidades. Apenas quatro ministérios são mencionados em relação às áreas de acção para a gestão de desastres no PQG. As áreas de acção destacadas tomam em consideração somente um aspecto dos respectivos mandatos dos ministérios mencionados. Um exemplo disso é o papel do MOPH em programas habitacionais para a redução da vulnerabilidade. Há maneiras bem diversas, além de habitação, em que MOPH poderia contribuir para a prevenção de desastres e redução de riscos - ou seja, gestão de recursos hídricos, directrizes específicas de construção de infra-estrutura pública em áreas do país susceptíveis a ciclones, etc.

A identificação dos ministérios cujos mandatos são considerados de conter aspectos essenciais para a prevenção e a redução de risco de calamidades é fundamental para a integração da prevenção de desastres e actividades de redução de risco em toda a planificação do sector público. A inclusão explícita desses elementos prioritários claramente identificados dos respectivos mandatos ministeriais na prevenção de desastres e as estratégias de redução do risco de avançar, continuam a ser um principal desafio do governo e do INGC.

A partir das evidências encontradas no PES para o período, o INGC tem feito pouco esforço para envolver os ministérios de forma eficaz em torno da integração da prevenção de calamidades e de redução de risco na sua planificação geral. Ao contrário dos progressos alcançados na definição de uma estrutura de coordenação, os cargos e responsabilidades ministeriais em relação à resposta a calamidades, planificação *multi-sectorial*, *pró-activa* para prevenção de desastres e redução de riscos, actualmente parece estar ainda em fase embrionária.

Um dos principais obstáculos enfrentados pelo INGC em assumir um papel de coordenação multi-sectorial na planificação nessa área é a falta de qualquer obrigação clara por parte dos ministérios para realizar esses tipos de planificação. Além disso, constata-se, pois, a falta de instrumentos, de mecanismos e de rotinas que dinamizem os processos de acção transversal, para além de se notar uma grande falta de conhecimento por parte das entidades que integram o Sector de Calamidades relativamente às atribuições e obrigações que cada um tem relativamente às acções a desenvolver no âmbito de iniciativas pró-activas de gestão de risco, prevenção e mitigação de calamidades.

A exemplo do que sucede com o INGC, as restantes entidades que integram o Sector de Calamidades também identificam divergências profundas entre o que se propõe em termos de elaboração do Cenário Fiscal de Médio Prazo e depois o que acaba por ser aprovado. Nota-se assim a mesma falta de discussão e análise sobre as prioridades dentro das próprias entidades, na preparação e fundamentação dos seus planos de acção e posterior planificação integrada nacional, e depois entre estas e o Ministério da Planificação e Desenvolvimento/Ministério das Finanças para uma resposta mais cabal ao nível das necessidades primárias e intervenções a efectuar.

Planificação de Gestão de Risco como um Processo Centralizado

A partir da documentação analisada no contexto da auditoria de desempenho, a planificação na área de prevenção e gestão de risco de calamidades durante o período sob análise pode ser bem caracterizada como centralmente dirigida e, em geral, relativamente reduzido no escopo. A evidência a partir dos PES do INGC para o período mostra um grau relativamente baixo de participação de entidades fora do INGC em termos das prioridades de programação estabelecida durante o período. Idealmente, a planificação do INGC deve responder aos problemas, suas causas e efeitos encontrados pela administração local e autoridades de gestão.

A planificação representada nos PES do INGC parece muito centralmente definido em torno da agenda estabelecida no PDPMC e menos focado nas necessidades dos governos locais e provinciais. Como discutido anteriormente no Capítulo 3, os mecanismos para descentralizar a planificação de prevenção e gestão de risco de calamidades foram estabelecidos nos vários níveis administrativos. Um desafio futuro fundamental, tanto para o INGC como para o Governo no seu geral, é assegurar que os esforços feitos a nível distrital e provincial para incluir a prevenção de desastres e as actividades de redução de risco de calamidades recebam o reconhecimento e apoio a partir dos níveis de planificação hierarquicamente superiores bem como as autoridades de gestão financeira. Nos vários distritos visitados no contexto da auditoria de desempenho o pessoal do governo local indicou um nível de frustração por ter incluído elementos de prevenção de desastres e redução de risco ou suas propostas de PESOD e depois descobrir que essas propostas foram eliminadas dos planos finais aprovados.

Um aumento no diálogo entre o INGC, os ministérios em geral e os Ministérios da Planificação e Desenvolvimento e das Finanças em particular é considerado pela equipa de auditoria um componente essencial para garantir o aumento da presença desses tipos de actividades para a planificação a nível distrital no futuro.

Planificação Descentralizado de Prevenção e Redução e Risco de Calamidades

A partir dos esforços feitos, no período em análise para a criação de estruturas de coordenação nos vários níveis de administração pública entendeu-se que essas estruturas serão utilizadas para além da coordenação de resposta às calamidades e a partir de um determinado momento terão alguma função relacionada com a planificação de intervenções proactivas em consistência com o regulamento interno que as orienta.

Aumentando a descentralização de prevenção de desastres e planificação de redução de risco, exigirá uma abordagem e estratégia clara por parte do INGC e o Governo no geral para garantir que essas actividades são tecnicamente bem executados e efectivamente contribuem para os objectivos globais de prevenção de desastres e ou a redução de risco.

Com base nas visitas da equipa de auditoria para as delegações provinciais constatamos que a capacidade actual provincial, quer em termos de meios operacionais (transporte e recursos de comunicação) quer em termos de capacidade técnica, não são na sua maioria efectivamente capazes de fornecer apoio suficiente aos distritos em relação a planificação de actividades de prevenção de desastres ou actividades de redução de risco. Um componente chave para garantir o aumento da desconcentração e descentralização de planificação de prevenção e de redução de risco de calamidades é garantir que os governos provinciais e distritais têm suporte técnico adequado. Como vimos no Capítulo 4, isso significa garantir que o pessoal provincial seja devidamente qualificado, bem como os meios para as delegações regionais e provinciais possam sair aos distritos para darem apoio técnico, informação relevante e capacitação.

Está claro a partir do desenvolvimento do quadro institucional de gestão de calamidades ao longo dos últimos anos que existem mecanismos para apoiar a crescente descentralização da planificação de actividades de prevenção de calamidades e esforços de redução de risco. É também evidente a partir de entrevistas realizadas ao longo do trabalho do campo da auditoria de desempenho no âmbito das visitas que, tanto a nível provincial e distrital, esses mecanismos são vistos pelas autoridades em estes níveis como sendo principalmente para dar resposta a calamidades, ao invés de mecanismos orientados para planificação.

De facto, as entrevistas com as autoridades provinciais e distritais revelaram um ceticismo em relação à capacidade de planear para a prevenção e redução de risco de desastres. A percepção

mais comum é que as calamidades só podem ser respondidas e não podem ser impedidas pela acção pró-activa.

Assim sendo, uma outra componente chave na descentralização da planificação de prevenção e gestão de risco pode ser concentrar-se em maior medida sobre o objectivo estratégico de "*promover uma cultura de prevenção*" entre o governo central, provincial e local, bem como os comités locais de gestão de risco de calamidades (CLGRCs). O trabalho de campo mostrou que há uma série de percepções erradas ou incompletas sobre calamidades naturais por parte dos funcionários do governo local e, talvez ainda mais importante, o papel e a responsabilidade do INGC na resposta e fases de recuperação da gestão de desastres.

5.2 Área de Gestão Financeira e Infra-estruturas

O sector encontra-se, em termos de gestão administrativa, financeira, orçamental e de infra-estruturas dividido em três níveis orgânicos:

- o A nível central, o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades que define e determina as políticas para o sector e faz com que prevaleça toda a regulamentação técnica e legal aplicável aos processos e procedimentos de gestão administrativa e financeira;
- o A nível provincial, as Delegações Provinciais, com subordinação técnica e operacional ao INGC e funcional ao Governo Provincial; e
- o A nível regional, as Direcções Regionais, com subordinação funcional, técnica, financeira e operacional ao INGC.

5.2.1 Análise da Gestão por Resultados

– Existência de planos e relatórios financeiros e de actividades e análise da sua ligação com os orçamentos:

Para o período em análise, constatou-se haver uma fraca ligação entre a Planificação elaborada para o sector das calamidades e os Orçamentos que a deveriam sustentar. Esta análise torna-se ainda mais complexa devido ao facto do OGE, durante o período referenciado, não se encontrar estruturado para de uma forma directa e linear se possa proceder a uma análise de gestão por resultados. O OGE foi sendo utilizado como um indicador de distribuição de recursos e despesas considerando cada linha orçamental. Nota-se aqui e além algumas ténues tentativas de procurar conciliar os orçamentos com os planos mas a falta de instrumentos e referências adequadas a um processo deste género impossibilita a real concretização de um procedimento que permita uma análise à gestão por resultados, considerando a forma como o orçamento se encontra estruturado.

Por norma as Delegações Provinciais e Direcções Regionais são convidadas a apresentar os seus planos de actividades, dentro de mecanismos instituídos e, nessa base apresentam aquilo que são as suas previsões, face às suas áreas de intervenção e às especificidades geográficas, climatéricas, populacionais, hidrográficas, etc. Contudo foi referido que regra geral todas as solicitações que nessas bases têm vindo a ser efectuadas, nomeadamente no capítulo de investimentos, não têm sido aprovadas, deixando de ter efeito qualquer situação preventiva que se pretenda levar a cabo, apenas havendo alguma reacção quando se tem que intervir em situação de emergência, o que desde logo gera custos adicionais uma vez que as intervenções deste tipo são de carácter precário e determinam apoios imediatos sem possibilidade de escolhas

económicas, sociais e técnicas mais adequadas, não só em termos dos recursos públicos mas e sobretudo na defesa dos interesses das populações. Foi-nos referido que estas situações têm vindo a provocar alguma desmobilização do sector que se sente impotente perante situações que requerem uma intervenção de fundo e não de momento.

A planificação estratégica do sector, sobretudo a nível das Delegações Provinciais e Direcções Regionais não apresentava, para o período de 2005 a 2009, correspondência ao orçamento aprovado. O sector, em termos estratégicos, apresenta algumas necessidades no que respeita à sua logística e apoio, não só ao nível da prevenção como da resposta imediata, e tais situações, embora listadas e propostas acabam por não vir a ser consideradas no Orçamento. Por exemplo as Delegações contam, quase todas, com um parque de 2 viaturas e 2 motorizadas. Alguns destes equipamentos de transporte já apresentam um elevado grau de desgaste devido aos anos e condições de utilização, sendo que a maior parte do tempo estão paradas ou para reparação ou a aguardar autorização e verbas para reparação. No caso de Nampula, por exemplo, existem 2 viaturas, sendo que uma delas estava em reparação à data da recolha da amostra; à província estão lhe atribuídas 2 motorizadas, 1 foi roubada a outra está avariada. Os armazéns para a recolha e guarda de bens para apoio à prevenção e emergência estão bastante degradados e não lhes são atribuídas verbas para a sua reparação e ou manutenção.

A nível das Delegações Provinciais não foram encontrados planos financeiros relativamente à previsão de receitas cobradas pelo sector, não sendo por isso possível efectuar o acompanhamento de tais receitas. Relativamente à sua inclusão no processo orçamental, constatou-se que estas receitas não se encontram orçamentadas.

A nível central foi fornecida informação que indica, conforme tabelas abaixo, os valores dos donativos concedidos por algumas entidades, entre 2008 e 2010, no que respeita ao projecto PREVINA, projecto devidamente tratado no ponto relativo à análise da **“Possibilidade da identificação do facto que está na origem das receitas”**:

Tabela 5-13: Donativos Concedidos entre 2008-2010

Moeda:				USD
Doadores	2008	2009	2010	Total
Associação de Producao de Acucar	10.000,00			10.000,00
China	400.000,00	102.106,59	24.892,04	526.998,63
DIFD	1.065.597,00			1.065.597,00
União Africana	49.958,47			49.958,47
Salve Children	2.200,00			2.200,00
PMA	75.000,00		10.000,00	85.000,00
Casa de Moçambique	7.218,77			7.218,77
HCB	100.000,00			100.000,00
Comunidade Moçambicana na Zambia	950,00			950,00
Embaixada de Portugal	450.000,00			450.000,00
Permanent Mission of Moçambique	100.000,00			100.000,00
Elma Foundation	250.000,00			250.000,00
Governo do Botswana	74.791,61			74.791,61
Embaixada da India	250.689,00			250.689,00
Cimentos de Moçambique	1.000,00			1.000,00
Outros	11.485,98			11.485,98
Total	2.848.890,83	102.106,59	34.892,04	2.985.889,46

Fonte: INGC

Estas receitas, são compostas, para além de donativos concedidos ao sector, por verbas recebidas com o aluguer de armazéns efectuado pelas Delegações Provinciais, e não foram encontrados quaisquer suportes legais que permitam a sua existência. No termos da Lei, *“Nenhuma receita pode ser estabelecida, inscrita no Orçamento do Estado ou cobrada senão em virtude de lei anterior e, ainda que estabelecidas por lei, as receitas só podem ser cobradas se estiverem previstas no Orçamento do Estado aprovado.”* (nº 2, do artigo 14 da Lei nº 9/2002, de 12 de Fevereiro)

Foi indicado pelos entrevistados, que existe uma *“Instrução”* interna que determina a obrigatoriedade do depósito dessas receitas numa conta do INGC a nível central e que é a esta Instituição que compete efectuar a gestão da mesma. Tal *“Instrução”* interna, indica igualmente que dessa receita arrecadada, 15% deverá ser devolvida à Delegação que a arrecadou, devendo a mesma ser utilizada em obras de manutenção e reparação dos espaços postos em regime de aluguer. A equipa de auditoria indagou sobre o retorno destes 15% da receita arrecadada e foi informada que tal prática não tem vindo a ser aplicada, pelo que os imóveis ou espaços geradores destas receitas não têm vindo a ser mantidos ou recuperados, verificando-se em alguns casos situações de falta de manutenção que pode levar a sua ruína.

Uma chamada de atenção para a situação vivida na Delegação Provincial de Nampula, onde o inquilino, no caso o Conselho Municipal de Nampula, não tem vindo a honrar o pagamento da renda com normalidade e assiduidade, apresentando a situação de rendas em atraso que remontam, à altura da auditoria, a 2009. A delegação provincial de Nampula tem vindo a ter algumas dificuldades de cobrança desta receita junto do Conselho Municipal de Nampula, tendo recentemente recebido cerca de 7 meses de rendas em atraso, havendo indicações de falta de pagamento de rendas do ano de 2009. O Conselho Municipal de Nampula contesta neste momento a posse do referido espaço pelo INGC, apesar de em 2005 reconhecer ser aquela entidade a titular do referido espaço, pois com esta celebrou o contrato de arrendamento actualmente em vigor.

Para além dos relatórios de balanço, onde são referidas as acções desenvolvidas e os constrangimentos sentidos e vividos, a nível do sector no seu todo, são elaborados relatórios

financeiros de balanço periódicos. Estes relatórios, por falta de instrumentos adequados, designadamente de indicadores de execução e de indicadores de resultados, situação prevalecente pela fraca estrutura de gestão apresentada relativamente ao desenvolvimento do Orçamento, não permitem que de uma forma linear e directa se consigam apurar os desenvolvimentos entre a planificação e a orçamentação. Os relatórios elaborados pelas Delegações Provinciais não têm tido qualquer tipo de resposta, nem se tem verificado algum tipo de acção que procure colmatar os problemas e constrangimentos relatados.

Verificou-se que o sector no seu todo faz uso dos diferentes relatórios de despesa e documentos aplicáveis que tem de produzir periodicamente, nomeadamente:

- a) Prestação de contas (duodécimo e do ano);
- b) Livros de contabilidade obrigatórios;
- c) Lançamento de concurso para execução de obras, aquisição de bens e prestação de serviços; e
- d) Procedimentos legalmente estabelecidos para a execução orçamental, com excepção à situação anteriormente referida de arrecadação de receitas provenientes do aluguer de espaços pertença do sector.

– **Qualidade dos relatórios financeiros e nível de desvios face ao plano ou programa:**

O sector dispõe de alguns instrumentos de Planificação, dos quais se destacam o Plano Director e o Plano Operativo podendo considerar-se o Plano Director como o Plano Estratégico delineado para o sector. O Plano Operativo será o instrumento que operacionaliza as acções a desenvolver no terreno. Contudo, a falta de indicadores adequadamente desenvolvidos de que carecem quer o Plano Director e o Plano Operativo, quer ainda os instrumentos de política de planificação governamental, para além do facto de que o próprio OGE não se encontra estruturado para dar respostas ao nível de uma gestão que possa permitir a avaliação qualitativa de um resultado, não permitem estabelecer com grande fiabilidade o nível de desvios face ao plano ou programa. Partindo do orçamento inicialmente aprovado e estabelecendo uma relação directa com o orçamento executado é possível identificar que a execução orçamental média do sector, no capítulo das despesas de funcionamento, se situou na ordem dos 61%³², e as despesas de investimento nos 62%, conforme se pode constatar pelas tabelas abaixo apresentadas.

³² Esta percentagem só pode ser considerada se os valores previstos para as remunerações foram totalmente utilizados. A informação referente as despesas recebido não incluía o pagamento de remunerações.

Tabela 5-14: Execução do INGC

OE - Despesas de Funcionamento 2005					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
16 355 000	*	*	*	*	*
* Esta informação não nos foi disponibilizada					
OE - Despesas de Investimento 2005					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
22 660 800	*	*	*	*	*
* Esta informação não nos foi disponibilizada					
OE - Despesas de Funcionamento 2006					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
16 277 670	9 883 424	9 883 424	61%	6 394 246	-39%
OE - Despesas de Investimento 2006					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
15 542 000	15 542 000	0	0%	0	0%
OE - Despesas de Funcionamento 2007					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
22 553 720	13 937 317	13 937 317	62%	8 616 403	-38%
OE - Despesas de Investimento 2007					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
29 336 000	29 312 203	29 312 203	100%	23 797	0%
OE - Despesas de Funcionamento 2008					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
28 153 270	14 645 825	14 645 825	52%	13 507 445	-48%
OE - Despesas de Investimento 2008					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
41 426 000	36 044 918	36 044 918	87%	5 381 082	-13%
OE - Despesas de Funcionamento 2009					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
30 540 250	21 441 360	21 441 360	70%	9 098 890	-30%
OE - Despesas de Investimento 2009					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
209 991 000	131 527 461	129 789 696	62%	78 463 539	-37%

As médias acima referidas, advêm de variações na execução, identificadas em cada um dos diferentes exercícios do período em análise, para o INGC a nível central.

O ano de 2009, e tendo por base a informação que foi possível recolher, apresenta-se como o de maior execução no que respeita às despesas de funcionamento situando-se nos 70%. O ano de 2008 pode ser considerado o de menor execução, ao apresentar apenas uma execução de 52% das despesas de funcionamento.

Relativamente à execução das despesas de investimento a situação não deferiu muito das despesas de funcionamento, uma vez que a média de execução se situou nos 62%.

Esta média de execução foi sobretudo afectada pela execução nula em 2006. As despesas de investimento também apresentam um nível característico de execução, já que como referido em 2006 essa execução foi de 0%, passando para 100% em 2007, começando a decrescer em 2008, com 87% e em 2009 com 62%.

As Despesas de Investimento têm vindo a ser aplicadas em situações que não se enquadram neste tipo de despesa. As Despesas de Investimento deveriam ser aplicadas para a prevenção, através de investimentos estruturais como construção de diques e de represas; desenvolvimento de sistemas de regadio e infra-estruturas de apoio quer à contenção e retenção de águas quer quanto aos sérios problemas de erosão que afectam largas áreas do País. Em termos de execução tem estado a ser confundida a utilização de verbas das Despesas de Investimento e de verbas do Plano de Contingência, sendo importante que se definam e clarifiquem que acções concretas devem-se desenvolver considerando cada uma das fontes de recursos.

O INGC suporta, a partir do seu orçamento, as despesas de funcionamento das Direcções Regionais, encaminhando também para estas Direcções e para as Delegações Provinciais fundos referentes ao Plano de Contingência. A execução destes fundos do Plano de Contingência está sujeita aos procedimentos legais instituídos para a utilização dos recursos públicos e a sua utilização está sempre dependente das situações de calamidade que venham a ocorrer em cada ano. Sendo uma execução descentralizada e encaminhada para as áreas que requerem intervenção, estão os executores destes fundos obrigados a prestar contas dentro das determinações legais em vigor.

Tabela 5-15: Execução do Plano de Contingência

OE - Plano de Contingência 2007					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
80 840 000	0	0	0%	80 840 000	-100%
OE - Plano de Contingência 2008					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
80 029 600	168 215 211	168 215 211	210%	-88 185 611	110%
OE - Plano de Contingência 2009					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
120 000 000	94 000 000	94 000 000	78%	26 000 000	-22%

Sendo o Plano de Contingência uma verba orçamentada de forma transversal por várias instituições orgânicas do sector público, a tabela acima apenas reflecte os valores registados por parte do INGC.

Constatou-se que devido à sua forma de planificação e preparação a execução do Plano de Contingência está sujeita a processos que têm-se revelado de grande morosidade. Estando o Plano de Contingência desenhado para o financiamento de acções de Prevenção, Emergência e apoio Pós-emergência, quando está em curso uma intervenção específica, essa intervenção

determina que uma área específica do grupo de ministérios que integra o sector das calamidades tem que desenvolver uma determinada acção dentro do seu âmbito. Quem vai dar início ao processo será a Direcção Provincial, sob coordenação do INGC, que representa esse ministério no sector de calamidades que tem que pedir para o nível central a libertação de fundos para o efeito. Em Nampula foi-nos referido que quando o INGC, através da Delegação Provincial, comunica a Direcção Provincial de Obras Públicas a necessidade de se ocorrer à reparação de uma via pública ou de uma ponte, esta Direcção refere logo a impossibilidade de intervenção devido à falta de fundos, tendo que dar-se início a um moroso processo de contactos entre as partes para que se decida a forma de encaminhamento de fundos, acabando, regra geral, os fundos serem libertados pelo INGC.

No que respeita às Delegações Provinciais alvo desta auditoria os níveis de execução apresentam-se de forma mais eficaz, revelando esses indicadores, uma maior proximidade com as áreas de intervenção.

O nível médio da execução das 4 Delegações Provinciais visitadas, no que se refere às despesas de funcionamento, para o período em análise, situou-se nos 94%, enquanto as despesas de investimento fixaram-se nos 62%.

As tabelas abaixo transcrevem os níveis de execução por Delegação Provincial que foram objecto desta auditoria de desempenho. A execução a nível das Delegações Provinciais é apresentada nas tabelas que se seguem.

Tabela 5-16: Execução na Delegação de Nampula

OE - Despesas de Funcionamento 2005					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
2 463 000	2 463 000	2 463 000	100%	0	0%
OE - Despesas de Investimento 2005					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
900 000	900 000	900 000	100%	0	0%
OE - Despesas de Funcionamento 2006					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
2 542 950	2 288 660	2 288 660	90%	254 290	-10%
OE - Despesas de Investimento 2006					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
900 000	900 000	900 000	100%	0	0%
OE - Despesas de Funcionamento 2007					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
2 661 950	2 395 040	2 395 040	90%	266 910	-10%
OE - Despesas de Investimento 2007					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
150 000	135 000	135 000	90%	15 000	-10%
OE - Despesas de Funcionamento 2008					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
2 402 690	2 167 820	2 167 820	90%	234 870	-10%
OE - Despesas de Investimento 2008					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
600 000	540 000	540 000	90%	60 000	-10%
OE - Despesas de Funcionamento 2009					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
2 606 540	2 342 970	2 342 970	90%	263 570	-10%
OE - Despesas de Investimento 2009					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
550 000	495 000	495 000	90%	55 000	-10%

Fonte: OE

Para o período em avaliação, a Delegação Provincial de Nampula apresentou um nível médio de execução de 92% para as despesas de funcionamento e de 94% para as despesas de investimento. As despesas de funcionamento apresentaram poucas variações na execução, sendo de 100% em 2005, tendo-se mantido nos 90%, nos restantes anos.

Para o mesmo período em análise, as despesas de investimento na Delegação Provincial de Nampula, apresentam um nível de execução média de 94%, variando entre os 100% nos anos de 2005 e 2006, tendo passado para os 90% nos restantes anos.

Tabela 5-17: Execução na Delegação de Sofala

OE - Despesas de Funcionamento 2005					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
2 029 100	2 029 100	2 029 100	100%	0	0%
OE - Despesas de Investimento 2005					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
1 500 000	0	0	0%	1 500 000	0%
OE - Despesas de Funcionamento 2006					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
3 461 430	3 461 430	3 461 430	100%	0	0%
OE - Despesas de Investimento 2006					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
0	0	0	0%	0	0%
OE - Despesas de Funcionamento 2007					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
3 607 540	3 605 003	3 605 003	100%	2 537	0%
OE - Despesas de Investimento 2007					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
0	0	0	0%	0	0%
OE - Despesas de Funcionamento 2008					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
3 386 800	3 384 003	3 384 003	100%	2 797	0%
OE - Despesas de Investimento 2008					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
3 176 119	3 176 119	3 176 119	100%	0	0%
OE - Despesas de Funcionamento 2009					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
3 693 880	3 678 880	2 864 020	78%	15 000	0%
OE - Despesas de Investimento 2009					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
2 701 838	2 701 838	2 701 838	100%	0	0%

Fonte: OE

A execução média das despesas de funcionamento e de investimento nesta Província, atingiram os 95% e os 67%, respectivamente. De notar que nos anos de 2006 e 2007, não aparecem registos de verbas para despesas de investimento, não havendo referências aos níveis de execução para o ano de 2005. Como anteriormente referido e apesar do aviso prévio sobre o trabalho de campo dirigido a todas as Delegações Provinciais, nesta Província não foi possível realizar um trabalho de pesquisa adequado devido ao facto do Coordenador da Delegação bem como o responsável pela área financeira não se encontrarem nos seus postos.

Tabela 5-18: Execução na Delegação de Inhambane

OE - Despesas de Funcionamento 2005					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
2 012 650	1 672 100	1 434 743	71%	1 434 743	-17%
OE - Despesas de Investimento 2005					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
1 570 000			0%	1 570 000	0%
OE - Despesas de Funcionamento 2006					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
1 765 800	1 753 036	1 753 036	99%	12 764	-1%
OE - Despesas de Investimento 2006					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
500 000	0	0	0%	500 000	-100%
OE - Despesas de Funcionamento 2007					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
2 509 880	2 432 323	2 432 111	97%	77 557	-3%
OE - Despesas de Investimento 2007					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
600 000	0	0	0%	600 000	-100%
OE - Despesas de Funcionamento 2008					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
2 278 060	2 409 461	2 409 461	106%	-131 401	6%
OE - Despesas de Investimento 2008					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
656 400	0	0	0%	656 400	-100%
OE - Despesas de Funcionamento 2009					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
3 007 720	3 005 360	3 005 360	100%	2 360	0%
OE - Despesas de Investimento 2009					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
6 751 970	6 751 970	6 721 700	100%	0	0%

Fonte: OE

A

Delegação Provincial de Inhambane apresentou um nível médio de execução, para o período em avaliação, de 95% para as despesas de funcionamento e de 25% para as despesas de investimento. As despesas de funcionamento apresentaram uma execução relativamente equilibrada, sendo o ano de 2005 o que apresenta a execução mais baixa, mesmo assim foi possível atingir os 71%. Em 2008 a execução atingiu os 106%.

As despesas de investimento na Delegação Provincial de Inhambane, como anteriormente referido, apresentam um nível de execução média, para o mesmo período, de 25%. Esta situação é justificada pelo facto de não haver relatórios de execução sobre as despesas de investimento para o período que vai de 2005 a 2008. Em 2009 a execução foi de 100%.

Tabela 5-19: Execução na Delegação de Gaza

OE - Despesas de Funcionamento 2005					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
2 181 000	2 281 915	2 281 915	105%	-100 915	5%
OE - Despesas de Investimento 2005					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
245 000	108 200	108 200	44%	136 800	-56%
OE - Despesas de Funcionamento 2006					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
2 641 470	2 236 478	2 141 078	81%	404 992	-15%
OE - Despesas de Investimento 2006					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
640 000	273 114	273 114	43%	366 886	-57%
OE - Despesas de Funcionamento 2007					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
3 110 710	2 593 000	2 593 000	83%	517 710	-17%
OE - Despesas de Investimento 2007					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
340 000	340 000	340 000	100%	0	0%
OE - Despesas de Funcionamento 2008					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
2 635 940	2 784 074	2 784 074	106%	-148 134	6%
OE - Despesas de Investimento 2008					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
670 000	616 000	616 000	92%	54 000	-8%
OE - Despesas de Funcionamento 2009					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
3 151 810	2 215 990	3 148 420	100%	935 820	-30%
OE - Despesas de Investimento 2009					
Inicial	Final	Realizado	Execução	Dif. Inicial/Final	Dif. %
1 207 000	1 207 000	482 000	40%	0	0%

Fonte: OE

A Delegação Provincial de Gaza apresentou um nível médio de execução, para o período em avaliação, de 95% para as despesas de funcionamento e de 64% para as despesas de investimento. As despesas de funcionamento apresentaram uma execução relativamente equilibrada, sendo o ano de 2006 o que apresenta a execução mais baixa, mesmo assim atingiu os 81%. Em 2005 e 2008 ultrapassou os 100%.

As despesas de investimento na Delegação Provincial de Gaza, apresentam um nível de execução média, para o mesmo período, de 64%, sendo os anos de 2005, com 44% de execução, 2006 com 43% e a execução mais baixa em 2009 com 40%.

Constatou-se pois que apesar das necessidades do sector, persistem situações em que os recursos disponibilizados acabam por não ser utilizados, ou por falta de capacidade de execução, ou por

atrasos na disponibilização de fundos, ou no caso das despesas de investimentos pelo facto de os cortes orçamentais não tomarem em conta os projectos e os valores respectivos, sendo por vezes financiada apenas uma parte desse projecto.

Foi ainda constatado um enorme problema de coordenação e de especificação quanto à forma de financiamento, implementação e utilização dos Fundos alocados ao Plano de Contingência.

As Delegações Provinciais, para quem são canalizados os fundos do Plano de Contingência, queixam-se da falta de informação relativamente à canalização destes fundos que na maior parte das vezes entram nas suas contas e somente conhecimento desses créditos através do extracto bancário ou então recebem informação sobre eles por contacto directo com a Sede do INGC. Não estando as Delegações devidamente orientadas para a utilização desses recursos, corre-se o risco de utilização diferente dos mesmos, ou então da ocorrência de atrasos nos processos de apoio às populações em risco.

Da observação dos relatórios financeiros constatou-se existir algumas situações de desvios de aplicação de fundos. Estes desvios são sobretudo motivados pela exiguidade do orçamento e das respectivas dotações orçamentais e a necessidade de cumprir-se com determinadas actividades ou acções, consideradas imprescindíveis em determinado momento, actividades essas cuja dotação orçamental já tinha sido ultrapassada ou não estava prevista.

5.2.2 Avaliação dos Sistemas de Gestão Financeira e Contabilística

– Qualidade do sistema de controlo interno

√ Verificação sobre a utilização de livros de contabilidade obrigatórios:

Com excepção da Delegação de Sofala onde a informação é muito escassa e vaga, foi constatada existência e uso dos livros obrigatórios de contabilidade pública para a execução orçamental da despesa e que os mesmos estavam devidamente preenchidos e em dia. Relativamente à receita e ao seu registo não foi verificada a existência de livros obrigatórios de contabilidade. A equipa verificou a existência de 4 contas bancárias com o sector faz face aos diversos encargos orçamentais com as despesas, designadamente:

- Despesas com o Pessoal (Pagamento de remunerações e outros encargos deste capítulo);
- Despesas com bens e serviços;
- Despesas com bens de capital; e
- Despesas de investimento.

O sector ainda não dispõe de acesso directo ao e-SISTAFE, recebendo os fundos por via indirecta e em forma de adiantamentos, sendo considerada uma Unidade Gestora Beneficiária, estando em curso a tramitação necessária para que passe a integrar o sistema referido.

√ Verificação dos processos e procedimentos de prestação de contas:

Os processos de prestação de contas verificados e analisados, com excepção da Delegação da Sofala da qual a informação é muito escassa e vaga, apresentavam-se, na sua grande maioria, em conformidade com a tramitação legal em vigor. Há, No entanto, que referir algumas situações de atrasos pontuais causadas pela demora na apresentação dos documentos justificativos de fundos encaminhados para as actividades ligadas a intervenção pontual ou de emergência, o que motiva atrasos na reposição ou no reembolso de fundos ao sector. Como

anteriormente referido, o sector ainda não dispõe de acesso directo ao e-SISTAFE. Com a entrada em pleno neste sistema o sector e as ramificações que o suportam precisam de se adaptar às novas exigências para que daí não resultem situações de falta de fundos e se ponham em causa a assistência às populações em risco.

Foram ainda avaliados alguns casos reportados em relatórios de auditorias anteriormente efectuadas e constatou-se haver uma melhoria de processos e procedimentos visando seguir as recomendações sugeridas, mas que carecem contudo de uma maior consolidação.

✓ **Verificação sobre a existência de prestações de contas de fundos adiantados pela instituição:**

Pelo facto do sector não estar, à data da auditoria, integrado no e-SISTAFE, os fundos são encaminhados por via indirecta e em forma de adiantamentos. O mesmo é feito relativamente aos diversos núcleos de intervenção, para quem são encaminhados fundos que posteriormente são justificados. A todos é exigido a apresentação de documentos justificativos que sejam fiscalmente válidos e depois de formados os devidos processos de prestação de contas, os mesmos são encaminhados para as entidades competentes.

Devido à deficiente formação dos quadros técnicos do sector aos diversos níveis, desde as Direcções Provinciais de Plano e Finanças até aos núcleos que a nível dos Postos Administrativos devem assumir responsabilidades nas regras de uso e aplicação de recursos públicos, deparamo-nos ainda com deficiente produção de documentos justificativos. É claro que no meio rural os aspectos que envolvem as transacções comerciais ainda carecem de documentação formal. No entanto, quem executa as verbas do Orçamento do Estado deveria estar informado, formado e preparado sobre a forma de providenciar toda a documentação necessária dentro do sistema informal deste tipo de transacções. As pessoas responsáveis por estas transacções poderiam recorrer aos Postos Administrativos para que todas as obrigações fiscais e outras ficassem devidamente formalizadas.

Dos processos de prestação de contas verificados constatou-se existir alguma conformidade legal e os mesmos são produzidos dentro das exigências determinadas. Verificam-se alguns atrasos pontuais motivados sobretudo pela necessidade de reconstituírem-se processos de prestação de contas que contenham todos os justificativos e informação legalmente sustentada. Como anteriormente referido, foram ainda avaliados alguns casos reportados em relatórios de auditorias anteriormente efectuadas e constatou-se haver uma melhoria de processos e procedimentos visando seguir as recomendações sugeridas, mas que carecem contudo de uma maior consolidação.

– **Qualidade, fiabilidade e actualidade da contabilidade e sua ligação com os relatórios financeiros**

✓ **Verificação da relação entre os relatórios financeiros e os registos contabilísticos, seguindo uma pista de auditoria:**

Os relatórios financeiros verificados, com excepção da Delegação da Sofala da qual a informação é muito escassa e vaga, apresentam-se de forma aceitável, considerando a forma como o orçamento se apresentava estruturado e constatou-se que existe um paralelismo entre estes e os registos contabilísticos no âmbito da execução da despesa pública e das rubricas orçamentais inscritas nas despesas de funcionamento. Toda a documentação técnica de prestação de contas é suportada pelos registos contabilísticos que se apresentam em dia e trabalhados de forma adequada.

Não foi identificado nenhum programa informático que suporte a gestão e informação dos dados contabilísticos e financeiros. O processo é efectuado na base do registo manual ou então na base da aplicação MS Excel, sujeita a erros ou enganos de origem humana ou a problemas técnicos com a gestão do referido aplicativo informático, sem contudo haver algum sistema de cópias de segurança.

Foi possível verificar a existência de pistas de auditoria, partindo dos relatórios financeiros, passando pelos registos nos livros de contabilidade obrigatórios, a prova de pagamento (cópia do cheque) e verificação do movimento no extracto bancário.

✓ **Verificação sobre a correspondência entre o saldo bancário, os pagamentos bancários e a execução orçamental**

Com excepção da Delegação da Sofala, foi possível efectuar esta verificação, em termos de execução da despesa pública, uma vez que os registos nos livros obrigatórios de contabilidade encontravam-se devidamente escriturados e actualizados.

– **Nível de segregação de funções**

✓ **Verificação sobre a segregação de funções na gestão financeira e contabilística**

O sector, incluindo a Delegação de Sofala, vive uma relativa carência de quadros o que conduz à uma duplicação de funções por parte dos funcionários, não assegurando deste modo uma adequada e necessária segregação de funções no registo e custódia dos bens, colocando em causa os princípios da fiabilidade e credibilidade dos registos efectuados e da transparência.

Na Delegação de Sofala foi ainda mais notória esta situação pois apesar de termos estado cerca de 3 dias no local, com mais 1 ou 2 dias de passagem, nunca nos foi possível encontrar alguém, sem ser o responsável da área, que nos possibilitasse uma entrevista adequada e desse a informação pretendida.

– **Realização de reconciliações bancárias e contabilísticas**

✓ **Verificação da correcta utilização de reconciliações bancárias e contabilísticas**

Pelo facto dos registos nos livros de contabilidade obrigatórios relativos à execução da despesas pública estarem devidamente escriturados e actualizados, verificou-se a existência e correcta utilização dos processos de reconciliação bancária e de informação contabilística cruzada, com excepção da Delegação da Sofala da qual a informação é muito escassa.

5.2.3 Avaliação dos Procedimentos de Aquisição de Bens e Serviços

– **Verificação da realização de aquisições via concurso**

✓ **Verificação sobre a relação entre as compras e actividades previstas nos planos e orçamentos da instituição e a ligação entre estes**

No trabalho desenvolvido junto do INGC, não foi possível verificar esta relação uma vez que não foram disponibilizados os planos nem os orçamentos detalhados por actividade. Contudo, e de uma forma geral, os entrevistados afirmaram que as aquisições efectuadas são processadas nos termos dos planos e orçamentos aprovados e em observância à legislação aplicável.

Nas Delegações Provinciais visitadas, foi possível verificar que as aquisições são efectuadas de acordo com a planificação e os orçamentos aprovados, considerando que ambos se desenvolvem dentro dos limites e das linhas orçamentais aprovadas.

Mais uma vez, o facto da estruturação orçamental encontrada para o período em análise não observar preocupações de gestão mas tão-somente ser um instrumento de identificação de valores atribuídos por rubrica orçamental, não permitiu um aprofundamento deste tipo de avaliação.

✓ **Verificação sobre a existência de uma comissão de compras e sobre a efectividade do seu funcionamento**

As compras efectuadas para o sector são identificadas a partir da Planificação Estratégica, inscrição orçamental, competindo ao sector através das suas unidades orgânicas constituídas o desenvolvimento das acções subsequentes. O sector constituiu as suas comissões de compras, na base das determinações legais aplicáveis. Só a partir de 2009 foi constituída a Unidade Gestora e Executora de Aquisições (UGEA). Dado que a Planificação Estratégica é fraca e em alguns casos inexistente, sem apontar para os objectivos específicos, programas ou acções a desenvolver, estas Comissões de Compras apenas funcionavam como instrumentos de conformidade das aquisições, sem preocupações quanto ao objecto e necessidade das mesmas.

– **Verificação da correcta da aplicação dos procedimentos de aquisição pública**

✓ **Verificação sobre o grau da realização de compras, se é baseada em cotações ou em concursos públicos:**

As aquisições do sector têm-se desenvolvido na base das 3 cotações, não tendo sido aplicada na sua plenitude o Decreto nº 54/2005, de 13 de Dezembro, em vigor desde 13 de Junho de 2006. A UGEA no sector só foi implementada em 2009. Foi possível constatar-se a existência de adjudicações a determinados fornecedores, alegando-se a situação de menor custo e posteriormente, por falta de verbas adequadas à execução, solicitar ao fornecedor adjudicatário a diminuição do volume de trabalhos e o pedido de novas cotações, sem se voltar a consultar novamente o mercado o que constitui uma irregularidade processual face à legislação vigente.

✓ **Verificar se as transacções financeiras entre a instituição e os fornecedores são efectuadas mediante concurso público:**

As transacções financeiras entre a instituição e os fornecedores observaram, para o período em análise, um processo de consulta onde era solicitado a pelo menos três (3) fornecedores uma cotação para o fornecimento de bens, prestação de serviços e realização de obras. Contudo nem sempre foi salvaguardado o interesse público, quer pela opção do fornecedor, quer pela salvaguarda contratual, como são os casos das construções efectuadas nas zonas de reassentamento.

Em relação à selecção dos fornecedores (em nome colectivo e em nome individual) verificou-se terem sido descuradas as suas qualificações jurídicas, económico-financeiras e técnicas e a sua regularidade fiscal. Constata-se igualmente a celebração de contratos de prestação de serviços e realização de obras sem observância das garantias mínimas de protecção em caso de incumprimento do objecto contratado, colocando em causa a protecção do interesse público e dando ajo ao esbanjamento de recursos públicos ou mesmo de donativos. A adjudicação a artesões locais, com referência ao estímulo da economia e criação de empregos nas zonas de emergência, é sempre de considerar, desde que sejam salvaguardados todos os pressupostos que garantam a idoneidade e credibilidade do prestador de serviços e a exequibilidade e a eficácia do projecto, utilizando para isso todos os procedimentos legais em vigor.

Estes casos apresentam-se mais latentes nos Centros de Reassentamento, onde para além de se estar a fazer investimentos em casas ou habitações de condição muito precárias, sustentada por

um guião que não observa as regras mínimas de segurança e sustentabilidade de construção, deparamo-nos com o total afastamento de um dos intervenientes fundamentais neste processo do Sector das Calamidades, o Sector das Obras Públicas. Estas situações têm vindo a apresentar-se como um sorvedouro de recursos que acabam por ultrapassar, em alguns casos por larga margem, os valores inicialmente apurados e por vezes acaba por forçar as famílias reassentadas ou a abandonar as zonas de reassentamento ou a permanecerem ao relento ou em habitações de familiares.

✓ **Verificação sobre o nível de controlo da instituição relativamente ao grau de cumprimento dos contratos:**

Para o período em análise, o sector apresentava bastantes lacunas quer no acompanhamento do grau de implementação e cumprimento dos contratos, quer mesmo na qualidade e pertinência na sua preparação e celebração. Foram encontradas referências à contratação de um jurista, que pago em regime não clarificado de prestação de serviços foi preparando pareceres jurídicos sobre alguns dos casos que por incumprimento da contraparte são posteriormente encaminhados para o Tribunal. Alguns dos relatórios de auditoria analisados referem que a maior parte dos casos defendidos por este jurista/advogado, acabaram por ser perdidos em sede de juízo, ou perdidos por ineficácia do acórdão face a processos aparentemente mal estruturados.

Durante o período em análise não estavam reunidas as condições mínimas necessárias para que a instituição pudesse, em tempo útil, desenvolver todos os controlos relativamente ao cumprimento dos contratos, nem tão pouco estavam a ser tomadas as medidas adequadas à defesa do interesse público. Apesar da implementação da UGEA no sector, continua, à data da realização da presente auditoria, a existir lacunas a este nível.

5.2.4 **Análise do Sistema de Financiamento e Colecta e Gestão de Receitas**

Não foram encontrados no sector planos financeiros e registos orçamentais e contabilísticos relativamente às receitas por este cobradas, não sendo por isso possível efectuar o acompanhamento de tais receitas.

Apurou-se que o sector recebeu entre 2008 e 2010 donativos internos e externos oriundos de várias entidades de direito público e privado e que perfizeram um total de Mtn.23.340.676,58 e USD.2.985.889,46, e que foram encaminhados para o Projecto PREVINA, projecto devidamente tratado no ponto relativo à análise da **“Possibilidade da identificação do facto que está na origem das receitas”**. Este projecto recebe ainda financiamentos originados a partir de fundos resultantes da alienação de bens do ex – Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais (ex – DPCCN), da venda de combustível e do arrendamento dos bens imóveis do Estado sob sua gestão.

Relativamente à sua inclusão no processo orçamental, constatou-se que estas receitas não se encontram orçamentadas, pelo menos em termos da sua identificação nominal.

Estas receitas, não encontram qualquer suporte legal que permita a sua existência. No termos da Lei, é referido que *“Nenhuma receita pode ser estabelecida, inscrita no Orçamento do Estado ou cobrada senão em virtude de lei anterior e, ainda que estabelecidas por lei, as receitas só podem ser cobradas se estiverem previstas no Orçamento do Estado aprovado.”*(nº 2, artigo 14 da Lei nº 9/2002, de 12 de Fevereiro)

Os entrevistados indicaram que existe uma *“Instrução”* interna que determina a obrigatoriedade do depósito dessas receitas numa conta do INGC a nível central e que é esta Instituição a quem

compete efectuar a gestão da mesma. Tal “*Instrução*” interna, indica igualmente que dessa receita arrecadada, 15% deverá ser devolvida à Delegação que a arrecadou, devendo a mesma ser utilizada em obras de manutenção e reparação dos espaços posto em regime de aluguer. A equipa de auditoria indagou sobre o retorno destes 15% da receita arrecadada e foi sendo informada que tal prática não tem vindo a ser aplicada, pelo que os imóveis ou espaços geradores destas receitas não têm vindo a ser mantidos ou recuperados, verificando-se em alguns casos situações de falta de manutenção que podem levar a ruína de tais instalações.

Da informação recolhida, reporta-se no Relatório de Execução Orçamental de 2009 que identifica como receita ordinária para o INGC o valor realizado de Mtn.115.441.360,00 (cento e quinze milhões, quatrocentos e quarenta e um mil e trezentos e sessenta meticais), e para as Delegações Provinciais o valor realizado de Mtn.31.413.860,00 (trinta e um milhões, quatrocentos e treze mil meticais e oitocentos e sessenta meticais).

Como receita ordinária do Estado deve-se entender impostos e taxas colectadas nos termos da legislação apropriada e criada para o efeito.

Tabela 5-20: Execução do OE 2009 do INGC

Relatório de Execução do Orçamento de Estado de 2009 do INGC															
Receitas Ordinárias				Receitas Consignadas				Receitas Próprias				TOTAL			
Inicial	Actualizada	Realizada	%	Inicial	Actualizada	Realizada	%	Inicial	Actualizada	Realizada	%	Inicial	Actualizada	Realizada	%
150 540 250	115 476 740	115 441 360	99.97%	0	0	0	--	0	0	0	--	150 540 250	115 476 740	115 441 360	99.97%

Tabela 5-21: Execução do OE de 2009 – Delegações Provinciais

Relatório de Execução do Orçamento de Estado de 2009 das Delegações Provinciais															
Receitas Ordinárias				Receitas Consignadas				Receitas Próprias				TOTAL			
Inicial	Actualizada	Realizada	%	Inicial	Actualizada	Realizada	%	Inicial	Actualizada	Realizada	%	Inicial	Actualizada	Realizada	%
34 097 990	31 708 610	31 413 860	99.07%	0	0	0	--	0	0	0	--	34 097 990	31 708 610	31 413 860	99.07%

– Qualidade do sistema de financiamento e seu impacto sobre o desempenho da instituição

✓ Qualidade do sistema de financiamento e desembolsos do sector:

Sendo o INGC uma entidade de direito público com autonomia administrativa, os seus processos e procedimentos de financiamento observam todo o preceituado para a preparação e elaboração prevista para o OE. Sendo um sector especificamente direccionado para acções de intervenção quer em regime de prevenção quer em regime de mitigação, passando pelos aspectos directos de apoio durante as situações de emergência, o INGC apresenta por isso situações específicas quando se trata de planificar, estruturar e orçamentar tais intervenções, estando reconhecido que compete ao INGC a coordenação das acções e actividades a realizar no âmbito da prevenção, intervenção e mitigação das calamidades naturais que assolam o país.

Sendo o processo de intervenção na gestão de calamidades, transversal a diversos Ministérios e às unidades orgânicas específicas desses Ministérios, a forma como a intervenção encontra-se desenhada, na actual situação provoca uma grande dispersão de fundos, quer no caso dos fundos referentes aos Planos de Contingência, onde cada uma das áreas que integram o sector de gestão de calamidades tem por obrigação orçamentar uma determinada verba para esse plano, quer mesmo ao nível da planificação estratégica específica de cada área de intervenção ao seu nível.

São exemplos os casos das estratégias delineadas para a construção de infra-estruturas que visem o controlo dos caudais dos rios e a preservação e retenção de águas para consumo humano ou para irrigação agrícola, que compete ao Ministério das Obras Públicas planificar e

implementar; ou nos casos de erosão por deficiente planificação urbana e ou agrícola onde devem intervir os Ministérios para a Coordenação da Acção Ambiental e da Agricultura.

O financiamento ao INGC encontra-se dividido em três grandes blocos, como se segue:

- *As Despesas de Funcionamento: estas representam os encargos para o apoio logístico e operacional, não só ao INGC mas a todo o sector das calamidades, atendendo aos aspectos de coordenação que incumbem, a este nível, a esta entidade orgânica da administração pública;*
- *As Despesas de Investimento: que pela sua própria natureza, apenas deviam-se circunscrever a despesas que pela sua natureza representassem uma mais-valia para a instituição, designadamente quanto à sua capacitação institucional, aumentando os seus níveis de resposta quanto à coordenação e intervenção em situações de prevenção, emergência e mitigação das calamidades, munindo-se de meios técnicos e infra-estruturas adequadas e também desenvolvendo acções de formação junto dos quadros que intervêm no processo e também junto das populações que residem em áreas com maior propensão a situações de calamidade. Contudo, constatou-se que estas despesas de investimento são mais programadas para acções que se tenha que desenvolver no âmbito da emergência e que pelo seu perfil estariam melhor integradas no Plano de Contingência.*
- *Os Fundos para o Plano de Contingência: Os Fundos do Plano de Contingência que integram o capítulo das Despesas de Funcionamento, vocacionados para acções de intervenção directa ou indirecta sobre situações de prevenção, emergência e mitigação das calamidades, e que cada um dos sectores transversais que integram o Conselho Consultivo da Gestão de Calamidades (CCGC) tem por obrigação atribuir uma verba, determinada a partir de alguns pressupostos que não se encontram bem clarificados e que têm vindo a demonstrar que os valores canalizados para as Delegações e Direcções Provinciais são manifestamente insuficientes para fazer face às situações de desastre que vêm ocorrendo.*

Em relação à utilização dos Fundos do Plano de Contingência foi verificado ainda que a comunicação é deficitária entre as partes intervenientes é a disponibilização de meios financeiros é muito morosa, e muito atreita ao desligar-se de responsabilidades por parte de algumas Direcções Provinciais que alegando indisponibilidade de fundos se descartam das suas responsabilidades directas. Em algumas províncias onde se torna necessária a intervenção da Direcção de Obras Públicas para reparação de danos causados em estradas ou em outras vias terciárias, tem acontecido que esta Direcção recusa-se a efectuar tais trabalhos por indisponibilidade de verbas, só executando-as quando a Delegação Provincial do INGC responsabiliza-se pelo seu pagamento.

✓ **Impacto do sistema de financiamento e desembolsos sobre o desempenho da instituição:**

Uma boa orçamentação depende, sempre, de um bom processo de planificação. Um bom processo de planificação é construído com conhecimento profundo das necessidades de intervenção, da avaliação de uma série de situações e da prevenção necessária face a diversos factores de risco, para além das intervenções de fundo relativamente aos aspectos económicos e sociais que compete a cada governo desenhar.

O INGC é a entidade coordenadora de todo o processo de gestão de calamidades, provocando com essa sua acção de coordenação impactos ao nível transversal de praticamente todo o sector

público, constando-se que em termos de organização interna existem grandes fraquezas para que tal processo possa fluir de forma mais célere.

O INGC, como anteriormente referido, não dispõe na sua estrutura orgânica de uma unidade que se dedique exclusivamente aos processos e procedimentos de planificação, processos e procedimentos que envolvem aspectos estratégicos, operacionais, estatísticos, económicos e financeiros e que determinam a estruturação de um sector em redor da sua missão e dos objectivos que se propõe atingir, com uma grande ênfase na transversalidade que representa o cumprimento dessa missão e no seu forte papel de coordenação.

Do trabalho desenvolvido no terreno, facilmente constata-se a existência de constrangimentos de diversa ordem relativamente aos procedimentos de desembolso, especialmente no que refere-se às despesas de investimento. Tomando em conta a forma como as mesmas são inscritas nos orçamentos, estas não observam, na sua plenitude, a própria essência deste capítulo de despesas dentro de um orçamento. Contudo os maiores problemas e que reflectem-se de forma mais directa no desempenho da instituição, prendem-se com os fundos dos Planos de Contingência, devido à forma dispersa e desagregada como são constituídos e posteriormente implementados e geridos. Estas situações ocorrem para além da grande dificuldade que representa fazer-se uma previsão de gastos com base na possibilidade de existência de situações calamitosas, em grande parte imprevisíveis a médio ou a longo prazo.

Foi reconhecido pelas Delegações Provinciais que existem enormes lacunas na planificação, implementação e execução dos Planos de Contingência e que seria aconselhável uma reflexão sobre a sua forma de funcionamento e até na sua forma de constituição e gestão.

– **Processos e procedimentos de gestão de receitas**

O financiamento do INGC é efectuado por verbas oriundas do Orçamento do Estado, não estando previsto na sua constituição a existência de qualquer tipo de receita de que possa auferir directamente, portanto receita própria ou consignada. Contudo, e como referido ao longo deste relatório o sector tem estado a cobrar receitas originadas pela cedência de bens e equipamentos sob sua guarda, ou a receber fundos oriundos de donativos de diversas proveniências.

√ **Possibilidade da identificação do facto que está na origem das receitas**

A nível do INGC, foi identificada uma estrutura denominada PREVINA, a quem compete a gestão das receitas cobradas ao nível do INGC. Segundo um Relatório de Auditoria realizado pelo Tribunal Administrativo, entre 29 de Junho e 24 de Julho de 2009, o Projecto PREVINA II, resulta inicialmente de um Despacho do Ministro dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, datado de 24 de Março de 1998, que cria a Comissão Nacional de Avaliação dos Bens sob gestão do ex – Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais (ex – DPCCN), a quem compete avaliar e alienar os bens desta instituição, revertendo os valores da alienação para o Fundo de Gestão de Calamidades Naturais. É referido ainda a existência de um Diploma Ministerial Conjunto nº 83/99, de 28 de Julho, dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e Cooperação e das Finanças que justifica a necessidade de se criar uma reserva financeira, designada de Prevenção e Mitigação das Calamidades Naturais (PREVINA), com os fundos resultantes da alienação de bens do ex – DPCCN, devendo essa reserva financeira ser utilizada para colmatar as necessidades de prevenção e mitigação das calamidades naturais.

É ainda no referido relatório do Tribunal Administrativo que o PREVINA “*não tem personalidade jurídica, pois trata-se de uma mera designação atinente à gestão do referido ‘Fundo de Gestão de Calamidades Naturais’*”. Portanto é parte integrante do INGC, estando

subordinado às suas estruturas centrais; as contas bancárias e o seu património estão em nome do INGC.” “Assim sendo, o ‘Projecto Previna II’ existe para captar receitas provenientes dos bens do INGC e canalizá-los para projectos de desenvolvimento das zonas áridas e semi-áridas, bem como, para apoio financeiro ao próprio INGC, no âmbito das suas actividades.” “As receitas do Projecto Previna II provêm de donativos, da venda de combustível e do arrendamento dos bens imóveis do Estado sob sua gestão.”

Foi identificado pelo menos um relatório de auditoria (*Relatório de Auditoria da Inspecção da Administração Local*, realizada em 03/07/2008) que põe em causa a forma de gestão e utilização do Fundo de Gestão de Calamidades Naturais. A auditoria de desempenho ao sector das calamidades não conseguiu recolher informação que permitisse, em tempo útil, analisar o processo de gestão deste fundo, tanto mais que a informação parece estar tratada de forma dispersa e pouco consistente.

Suscitaram-se ainda algumas dúvidas sobre a forma como o INGC intervém no mercado como revendedor de combustível autorizado, uma vez que da documentação consultada e dos relatórios de auditoria efectuados não se obtém informação que permita afirmar que o INGC dispõe de alvará de exploração e usufruto de revenda de combustível.

A forma de gestão destas receitas cobradas pelo INGC apresenta-se muito pouco transparente estando por isso sujeita a utilizações menos adequadas e a falhas de registo e de gestão contabilística que têm vindo a ser identificadas ao longo dos tempos pelas auditorias a que o sector tem sido sujeita (*Relatório de Auditoria efectuada pela Inspecção-geral de Finanças em 22/03/2006*).

O INGC, bem como os integrantes do sector das calamidades e as instituições vocacionadas para o apoio humanitário têm vindo a beneficiar-se de financiamentos externos através de Portugal, PMA, FNUAP, FAO, IOM, etc. Uma grande parte dos financiamentos externos são direccionados para o apoio humanitário por situações originadas a partir de calamidades naturais, como cheias, secas, ciclones, etc.

Uma parte desse financiamento aparece inscrito no orçamento, por regra nas despesas de investimento, sendo preferencialmente encaminhadas para a componente de formação e realização de estudos.

Existe ainda uma vertente de financiamento “*off-budget*”, no apoio às situações de emergência, sendo esse apoio direccionado para a assistência alimentar e outros meios de sobrevivência.

✓ **Processos e procedimentos legais na cobrança das receitas do sector**

Não colocando em causa a fundamentação apresentada para justificar a existência do PREVINA, não foi encontrada justificação legal, nos termos da legislação aplicável, para a cobrança e arrecadação das receitas que alimentam este projecto, uma vez que essa legislação determina não só a identificação da sua origem (bens da ex – DPCCN; donativos; venda de combustível e do arrendamento dos bens imóveis sob gestão do INGC), mas também determina que se efectue o seu Lançamento (procedimento administrativo de verificação da ocorrência do facto gerador da obrigação correspondente); a sua Liquidação (apuramento do cálculo do montante da receita devida e identificação do respectivo sujeito passivo); e a sua Cobrança (o acto de receber ou tomar posse da receita e subsequente entrega ao Tesouro Público).

Para além dos factos legais acima expostos as receitas em causa não aparecem inscritas no Orçamento de Estado para além de não serem devidamente planificadas, orçamentadas e

trabalhadas em termos de previsão pelo próprio INGC. As receitas cobradas pelo INGC no âmbito do PREVINA não se encontram legalmente suportadas.

Sendo possível fazer o acompanhamento da execução do PREVINA, o mesmo projecto não se enquadra nas determinações legais em vigor relativamente à sua forma de registo e contabilização por recurso à Lei do SISTAFE, uma vez que esta receita, como já referido, não se encontra inscrita no OE.

– **Nível de recursos financeiros disponibilizados e utilizados e sua relação com (i) as necessidades e (ii) a capacidade da instituição para cumprir com as actividades planificadas**

√ **Relação dos recursos financeiros disponibilizados com as necessidades da instituição**

Como anteriormente referido, o financiamento do INGC pode-se dividir em 3 blocos:

- Despesas de funcionamento,
- Despesas de investimento, e
- Plano de contingência.

Os gráficos que se seguem ilustram a situação de cada um destes blocos no período em análise.

Figura 5-8: Financiamento do INGC

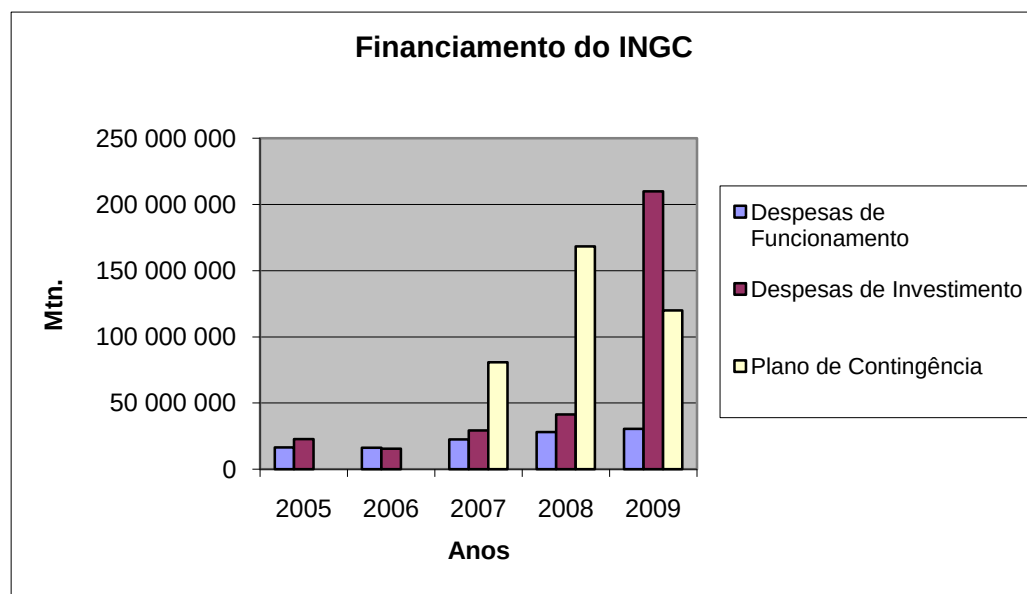
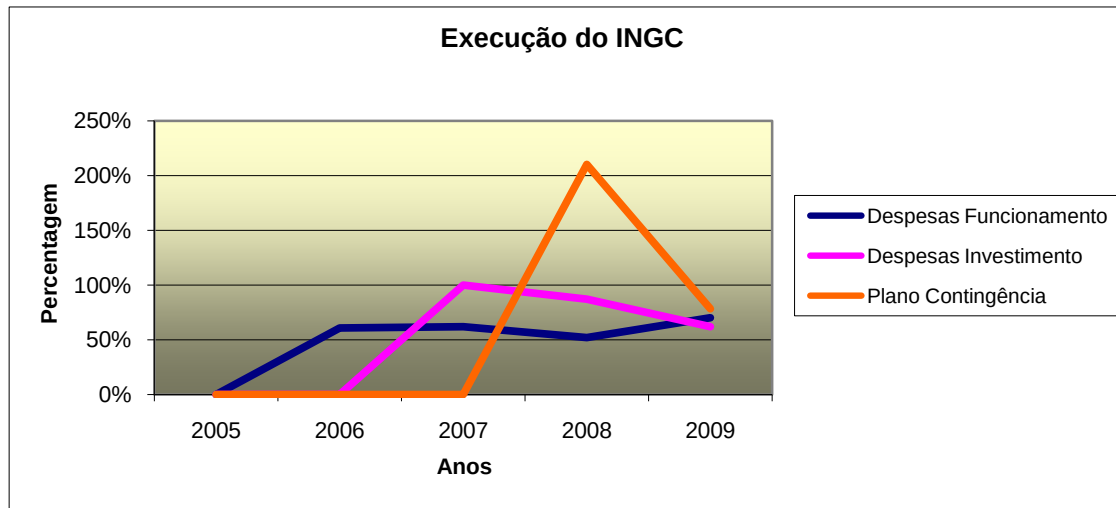


Figura 5-9: Execução do INGC



Dos gráficos acima apresentados, constatamos que a capacidade de execução do INGC, nível central, tem vindo a ser inversamente proporcional ao financiamento efectuado. Analisando com frieza dos números apresentados poder-se-á afirmar que o INGC, a nível central, dispõe dos recursos necessários para a implementação dos seus programas, tanto mais que a sua execução média para os anos em avaliação situam-se nos 61% para as despesas de funcionamento, 62% para as despesas de investimento e 96% para o Plano de Contingência.

Contudo, o trabalho realizado no terreno mostra-nos uma situação relativamente diferente. Essas diferenças começam desde logo por constatar-se que o INGC, à nível central, apresenta lacunas consideráveis ao nível da sua planificação, situação que agrava-se ainda mais quando transita-se para um processo que determina a realização de uma planificação transversal, onde o INGC, como o coordenador principal desse processo, apresenta-se relativamente enfraquecido porque não dispõe de uma Direcção equiparada às restantes Direcções de Serviço que apresentam-se nos fóruns de discussão sobre a planificação estratégica para o sector das calamidades. Estas fraquezas acabam por reflectir-se em toda a linha de acção do sector das calamidades, com reflexos mais vinculados ao nível das Delegações Provinciais.

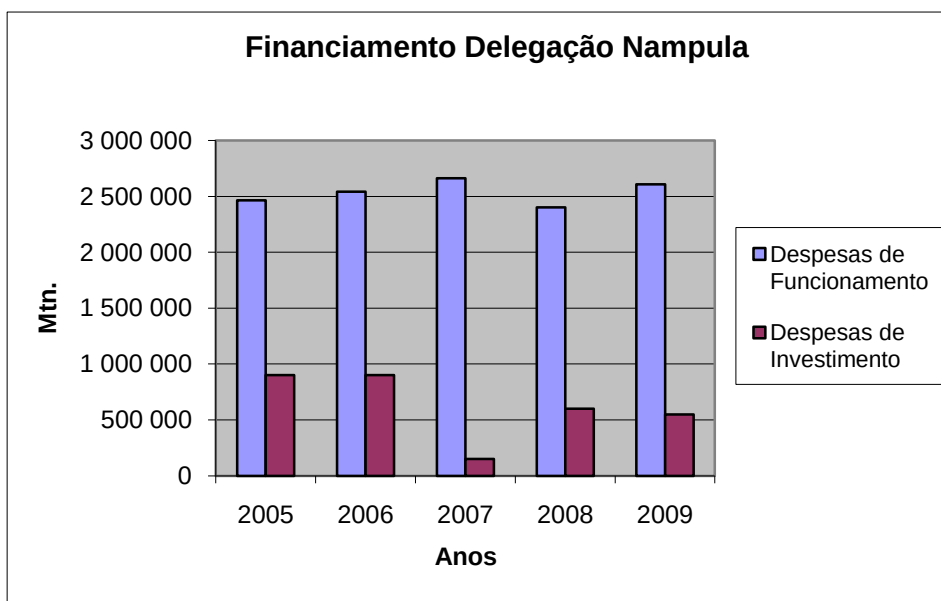
As entrevistas realizadas e a documentação analisada permitem afirmar que o INGC e as suas Delegações Provinciais carecem de mais recursos, sejam eles financeiros, técnicos ou humanos, mas *fundamentalmente verifica-se a necessidade profunda de avaliar os pressupostos de coordenação que a instituição deve exercer no âmbito do sector das calamidades, para poder cumprir com a missão e as necessidades da instituição e assim poder responder com eficiência e eficácia aos desafios colocados relativos à prevenção, apoio e mitigação das situações causadas por impactos resultantes de calamidades naturais.*

O financiamento verificado nas Delegações Provinciais do INGC apresentou um comportamento irregular, conforme se pode verificar nas tabelas e gráficos abaixo apresentados.

Tabela 5-22: Evolução do Financiamento na Delegação Provincial de Nampula

Evolução do Financiamento na Delegação Provincial de Nampula					
	2005	2006	2007	2008	2009
Despesas de Funcionamento	2 463 000	3 530 000	2 661 950	2 402 690	2 606 540
Despesas de Investimento	900 000	7 400 000	150 000	600 000	550 000
Valor Global	3 363 000	10 930 000	2 811 950	3 002 690	3 156 540

Figura 5-10: Financiamento da Delegação Provincial de Nampula



A Delegação Provincial de Nampula, recebeu financiamentos que situaram-se entre os Mtn.3.363.000,00, entre despesas de funcionamento e de investimento, em 2005 e os Mtn.3.156.540,00 em 2009. Os financiamentos atingem um pico de Mtn.10.930.000,00 em 2006, muito impulsionado pela verba atribuída para despesas de investimento, decrescendo para Mtn. 2.811.950,00, em 2007, representando uma redução de 74% em relação ao ano de 2006. A partir de 2007 as despesas de investimento apresentam um decréscimo, mais acentuado em 2007. Um dos factores que terá estado na origem desta diferença poderá ter sido a reabilitação a que a sede da Delegação foi submetida em 2006.

Figura 5-11: Evolução do Financiamento Global à Delegação Provincial de Nampula

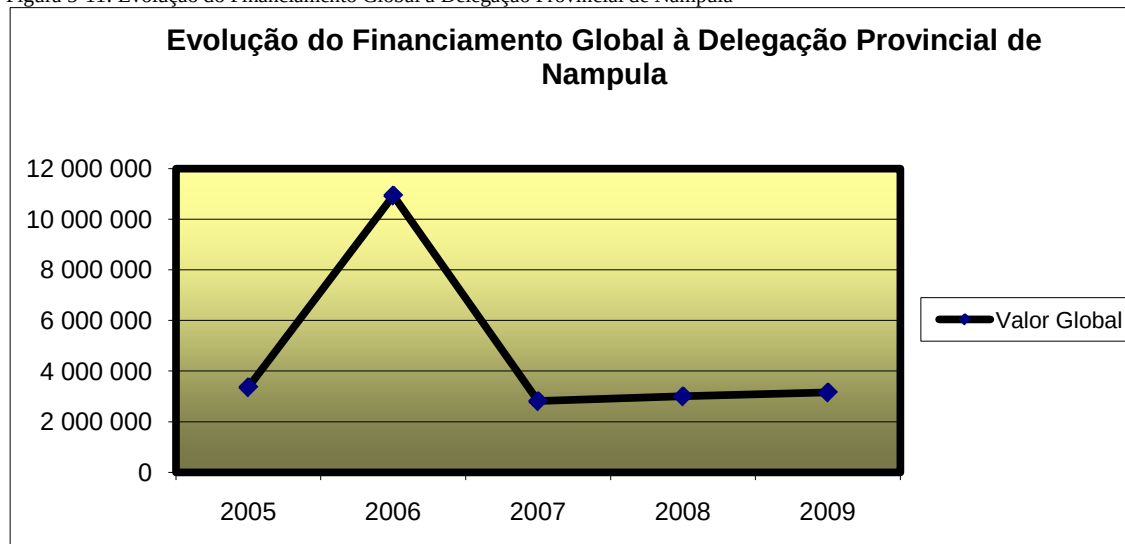
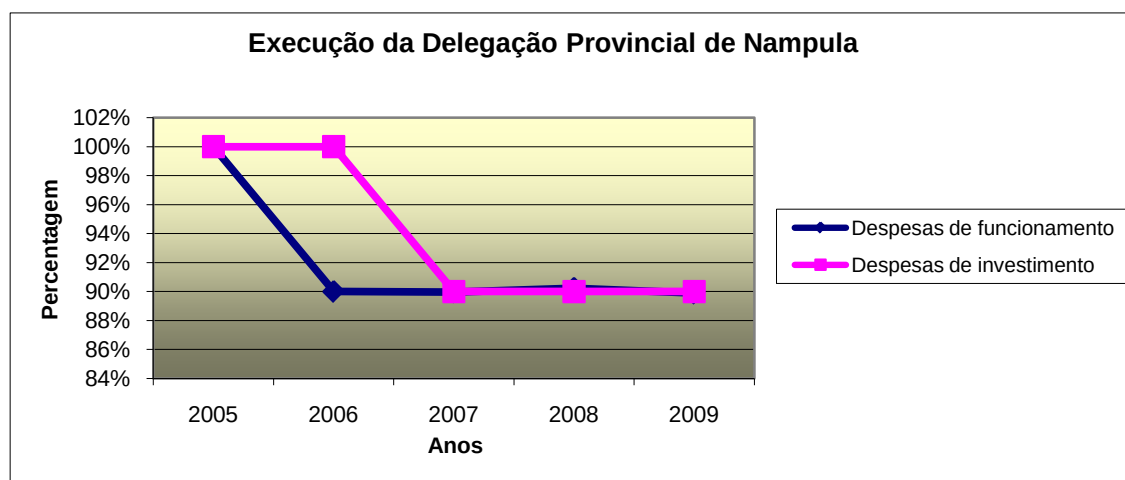


Figura 5-12: Execução da Delegação Provincial de Nampula



A capacidade de execução da Delegação Provincial de Nampula, situa-se a níveis médios aceitáveis, sendo de 93% para as despesas de funcionamento e de 94% para as despesas de investimento. Constatou-se contudo que, os financiamentos situam-se muito aquém das necessidades da Delegação, sobretudo para as intervenções de prevenção e da criação de condições básicas para as acções de emergência, designadamente em meios técnicos e logísticos de suporte, como meios de transporte, armazéns devidamente preparados e estruturados para o apoio quer de prevenção, quer de emergência, e ainda de mitigação.

Figura 5-13: Financiamento a Delegação Provincial de Sofala

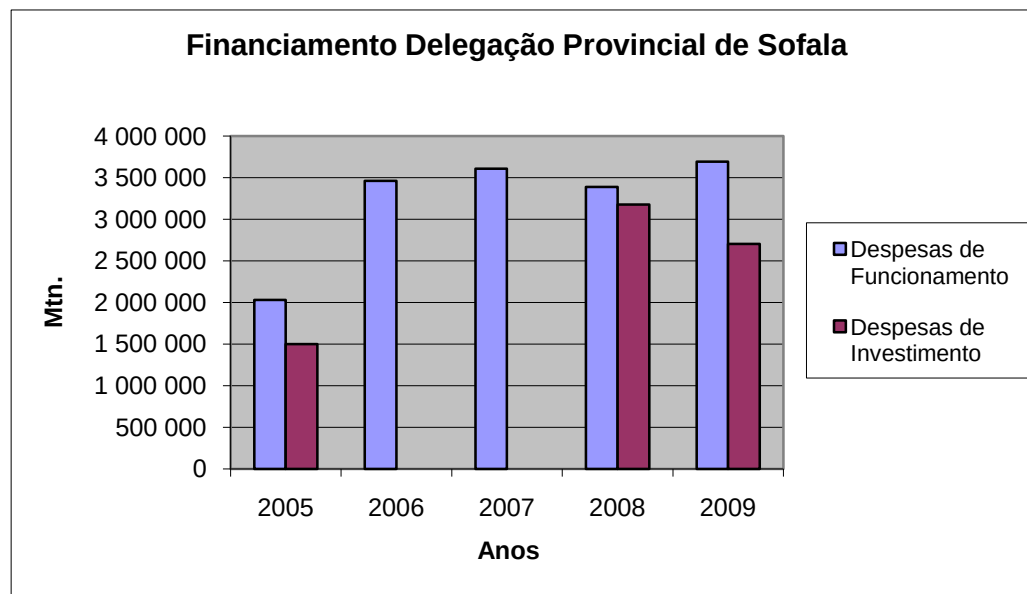


Tabela 5-23: Evolução do Financiamento na Delegação Provincial de Sofala

Evolução do Financiamento na Delegação Provincial de Sofala					
	2005	2006	2007	2008	2009
Despesas de Funcionamento	2 029 100	3 461 430	3 607 540	3 386 800	3 693 880
Despesas de Investimento	1 500 000	0	0	3 176 119	2 701 838
Valor Global	3 529 100	3 461 430	3 607 540	6 562 919	6 395 718

A Delegação Provincial de Sofala, recebeu financiamentos globais que situaram-se entre os Mtn.3.529.100,00, em 2005, passando para 6.395.718,00, em 2009. Entre 2006 e 2007 não foram registados pela equipa de auditoria de desempenho financiamentos para as despesas de investimento. A evolução do financiamento nesta Delegação Provincial, apresentou-se relativamente gradual no que respeita às despesas de funcionamento, o que não sucedeu no que respeita às despesas de investimento, do que resultou em 2008 esta Delegação voltar a contar com verbas para as despesas de investimento fazendo com que os financiamentos crescessem em 82%.

A Delegação Provincial de Sofala recebeu financiamentos que situaram-se entre os Mtn.2.029.100,00 (despesas de funcionamento), em 2005, aumentando gradualmente até aos Mtn.3.693.880,00 em 2009, com um relativo decréscimo em 2008, situando-se em Mtn.3.386.800,00. Quanto às despesas de investimento, estas registam o valor de Mtn.1.500.000,00 em 2005, para em 2006 e 2007 não haver qualquer registo de atribuição de verbas para estas despesas, passando para Mtn.3.176.119,00 em 2008, descendo para Mtn.2.701.838,00 em 2009. O financiamento global à Delegação de Sofala, para o período em análise, apresenta, por isso, algumas oscilações consideráveis, com um crescimento muito acentuado a partir de 2008.

Figura 5-14: Evolução do Financiamento Global à Delegação Provincial de Sofala

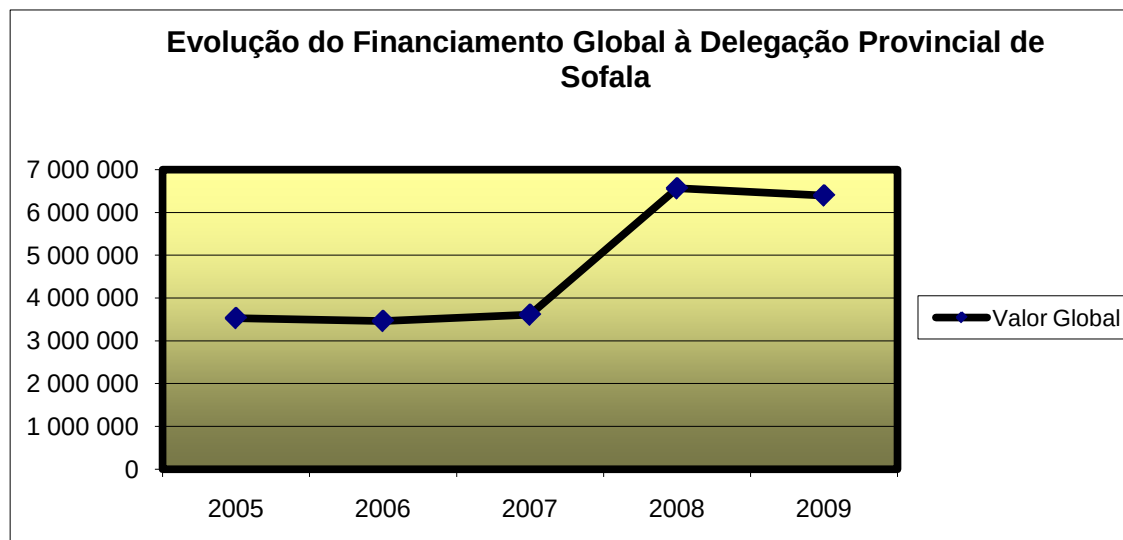
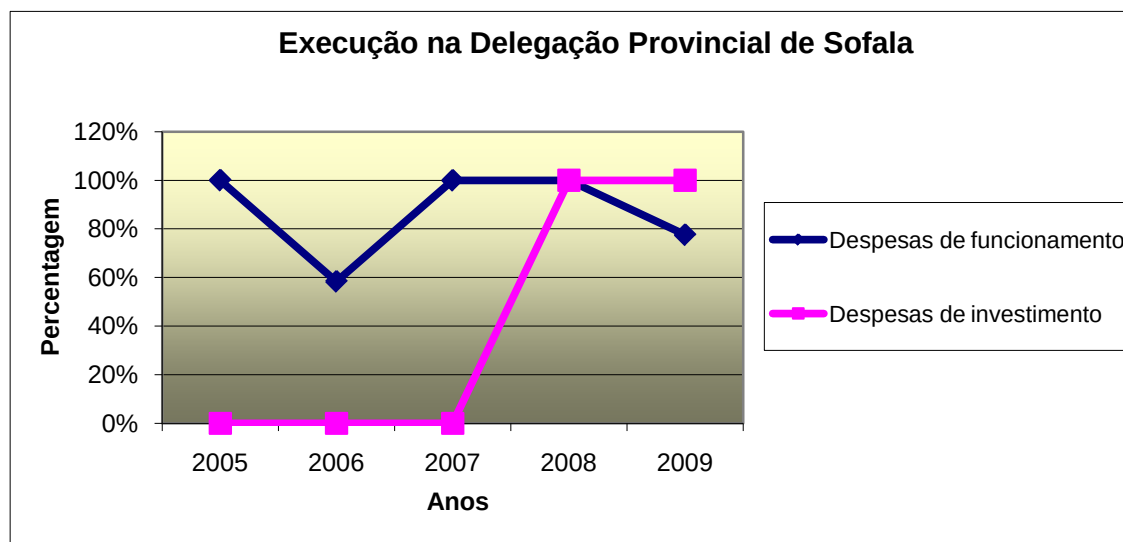


Figura 5-15: Execução na Delegação Provincial de Sofala

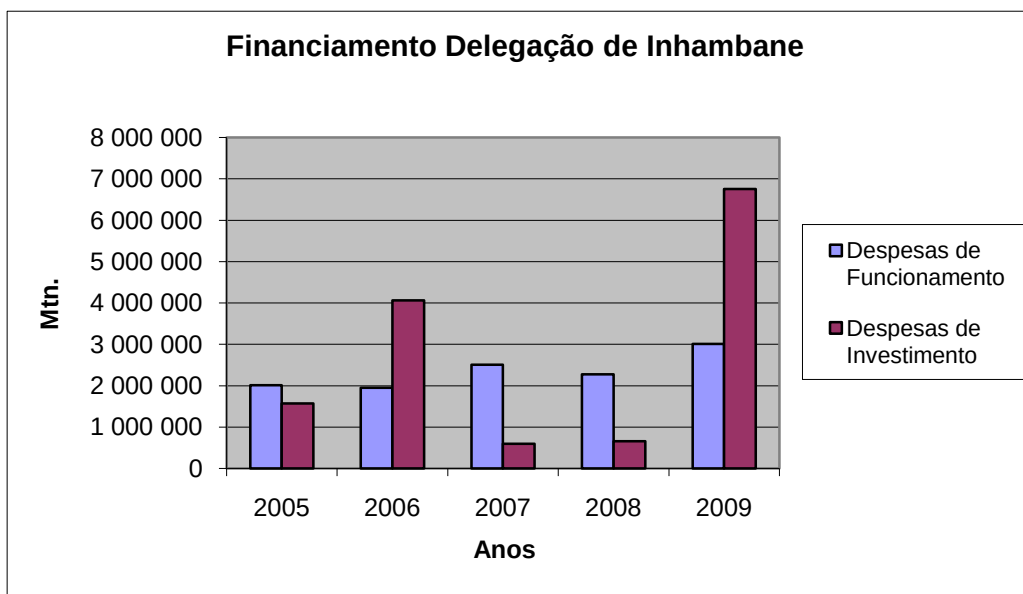


A capacidade média de execução da Delegação Provincial de Sofala, para o período em análise, foi de 87% para as despesas de funcionamento e de 100% para as despesas de investimento. Estes valores foram obtidos de forma indirecta, no portal do Governo de Moçambique, uma vez que aquando da deslocação das equipas àquela província não foi possível estabelecer contactos com o responsável pela área financeira, não tendo sido possível obter informação de forma directa.

Tabela 5-24: Evolução do Financiamento na Delegação de Inhambane

Evolução do Financiamento na Delegação Provincial de Inhambane					
	2005	2006	2007	2008	2009
Despesas de Funcionamento	2 012 650	1 950 000	2 509 880	2 278 060	3 007 720
Despesas de Investimento	1 570 000	4 062 000	600 000	656 400	6 751 970
Valor Global	3 582 650	6 012 000	3 109 880	2 934 460	9 759 690

Figura 5-16: Financiamento a Delegação de Inhambane



A Delegação Provincial de Inhambane, recebeu financiamentos que situaram-se entre os Mtn.2.012.650,00 (despesas de funcionamento), em 2005, baixando para Mtn.1.950.000,00, em 2006, atingindo o valor máximo de Mtn.3.007.720,00 em 2009. Quanto às despesas de investimento elas registam o valor de Mtn.1.570.000,00 em 2005, para 2007 e 2008 situarem-se entre os Mtn.600.00,00 e Mtn.656.400,00, respectivamente. O financiamento global à Delegação de Inhambane, para o período em análise, apresenta, por isso, algumas oscilações consideráveis, atingindo em 2009 o valor máximo de Mtn.9.759.690,00, realçando-se o facto de em 2008 ter sido o ano onde o financiamento foi o mais baixo dos anos em análise, Mtn.2.934.460,00.

Figura 5-17: Evolução do Financiamento Global na Delegação Provincial de Inhambane

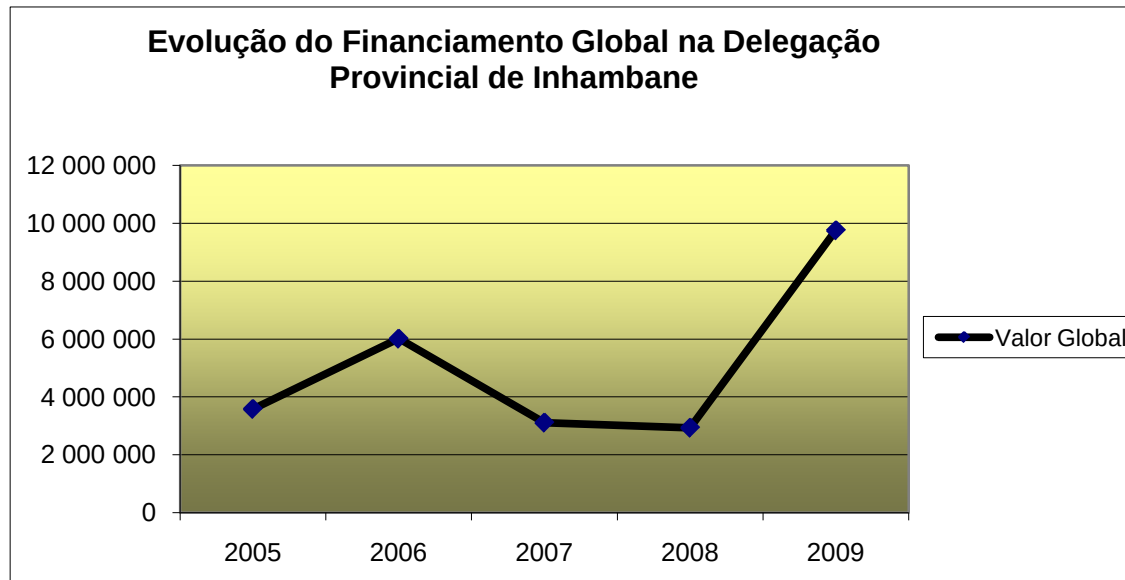
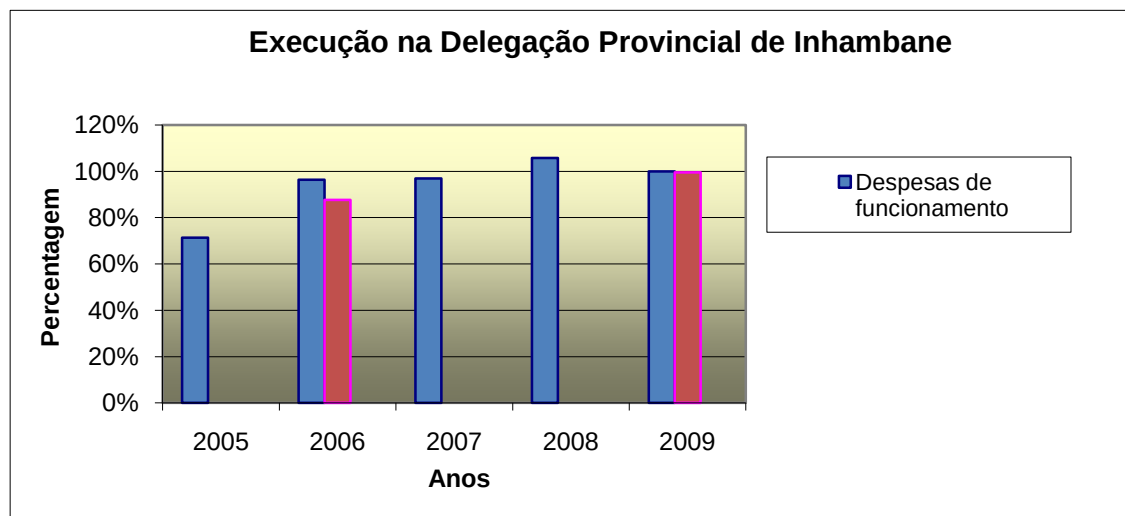


Figura 5-18: Execução na Delegação Provincial de Inhambane

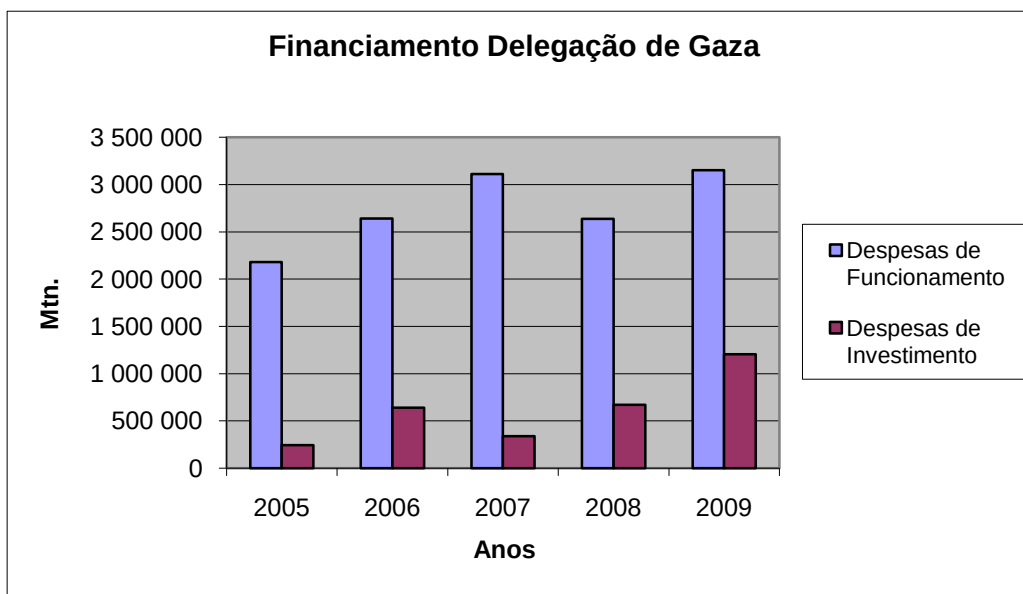


Com base na informação disponibilizada a capacidade de execução da Delegação Provincial de Inhambane, foi de 94%, para as despesas de funcionamento e de 47% para as despesas de investimento. Constatou-se contudo, que os financiamentos se situam muito aquém das necessidades da Delegação, sobretudo para as intervenções de prevenção e da criação de condições básicas para as acções de emergência, designadamente em meios técnicos e logísticos de suporte, como meios de transporte, armazéns devidamente preparados e estruturados para o apoio quer de prevenção, quer de emergência, e ainda de mitigação.

Tabela 5-25: Evolução do Financiamento na Delegação Provincial de Gaza

Evolução do Financiamento na Delegação Provincial de Gaza					
	2005	2006	2007	2008	2009
Despesas de Funcionamento	2 569 195	2 403 056	3 120 710	2 679 925	3 272 900
Despesas de Investimento	145 000	306 000	340 000	955 000	1 207 000
Valor Global	2 714 195	2 709 056	3 460 710	3 634 925	4 479 900

Figura 5-19: Financiamento a Delegação de Gaza



A Delegação Provincial de Gaza, recebeu financiamentos que situaram-se entre os Mtn.2.426.000,00 (entre despesas de funcionamento e de investimento), em 2005, passando para Mtn.4.358.810,00, em 2009.

Figura 5-20: Evolução do Financiamento Global na Delegação Provincial de Gaza

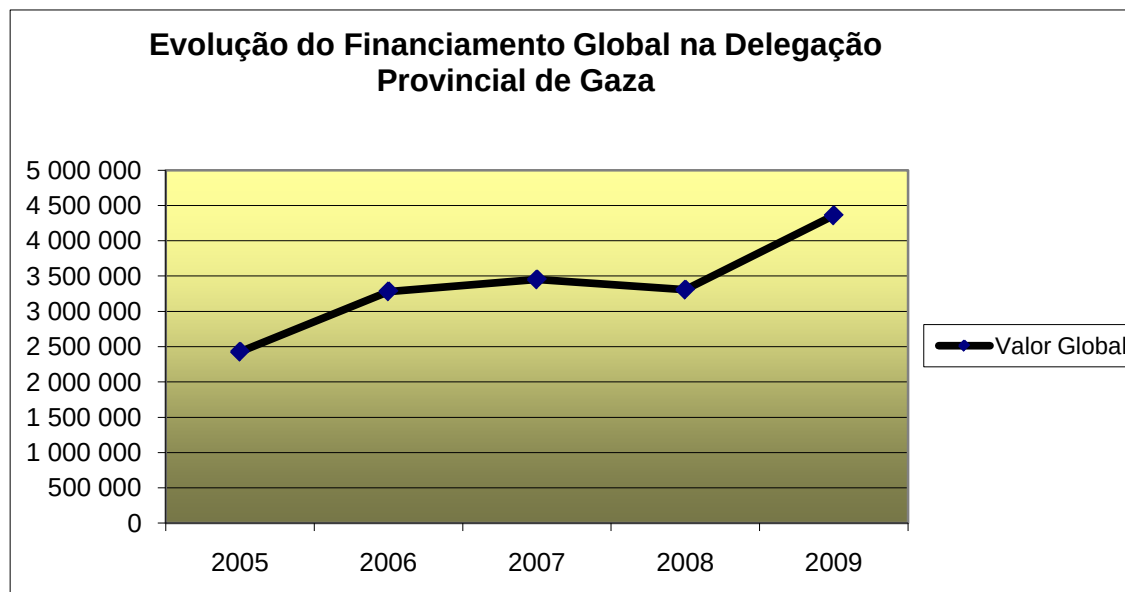
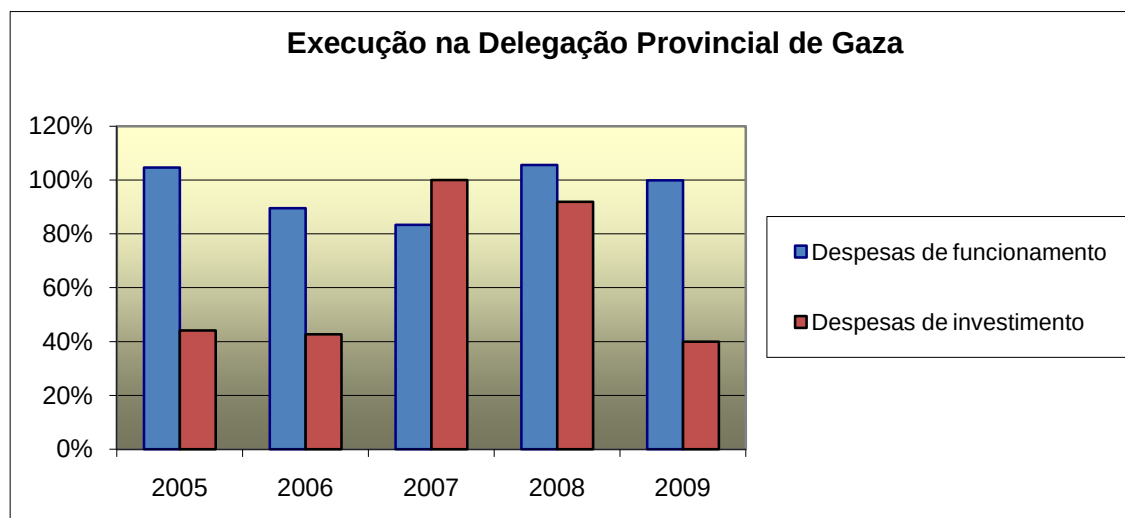


Figura 5-21: Execução na Delegação Provincial de Gaza



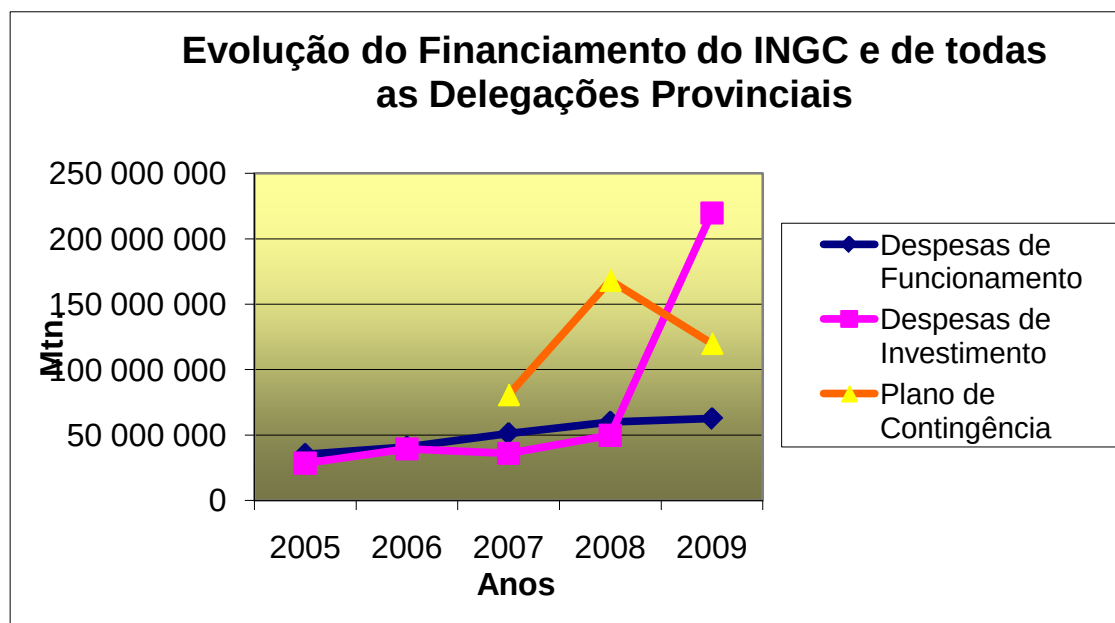
A capacidade de execução da Delegação Provincial de Gaza, apresenta níveis médios de 93% para as despesas de funcionamento e 67% para as despesas de investimento. Verificou-se fraca capacidade na execução das despesas de investimento. Constatou-se contudo que os financiamentos situam-se muito aquém das necessidades da Delegação, sobretudo para as intervenções de prevenção e da criação de condições básicas para as acções de emergência, designadamente em meios técnicos e logísticos de suporte, como meios de transporte, armazéns devidamente preparados e estruturados para o apoio quer de prevenção, quer de emergência, e ainda de mitigação.

Ao nível das entidades auditadas e numa tentativa de analisar o que terá sido a evolução do financiamento ao sector das calamidades, devem ser feitas algumas ressalvas:

- 1ª- Esta análise apenas circunscreve-se ao grupo de entidades auditadas, designadamente INGC e Delegações Provinciais de Nampula, Sofala, Inhambane e Gaza;
- 2ª Para o ano de 2005 não foi-nos facultado o financiamento ao INGC, quer quanto a despesas de funcionamento, quer quanto a despesas de investimento;
- 3ª- A informação relativa aos fundos para o Plano de Contingência apenas surge a partir do ano de 2007; e
- 4ª- As despesas de investimento apresentadas foram retiradas de elementos constantes do OE, não tendo sido disponibilizada na globalidade a informação que indique o que foi financiamento externo por Parceiro de Cooperação.

O Gráfico que se segue ilustra em termos agregados a evolução do financiamento do INGC e todas as delegações provinciais.

Figura 5-22: Evolução do Financiamento do INGC e de Todas Delegações Provinciais



Relativamente à evolução do financiamento nas entidades alvos desta auditoria de desempenho, pode-se afirmar que ela tem vindo a crescer, com um pico muito significativo em 2009, onde as despesas de investimento apresentaram um crescimento de 397% enquanto que as do Plano de Contingência decresceu em 29%, ficando o crescimento das despesas de funcionamento apenas pelos 8%.

O acentuado crescimento verificado em 2009 acaba por reflectir um pouco as necessidades do sector, uma vez que os financiamentos ficam aquém das suas reais necessidades. Destaque ainda para os apoios efectuados directamente pela comunidade internacional que em reacção a apelos de emergência efectuados pelo governo, disponibilizou fundos como ilustra a tabela que se segue:

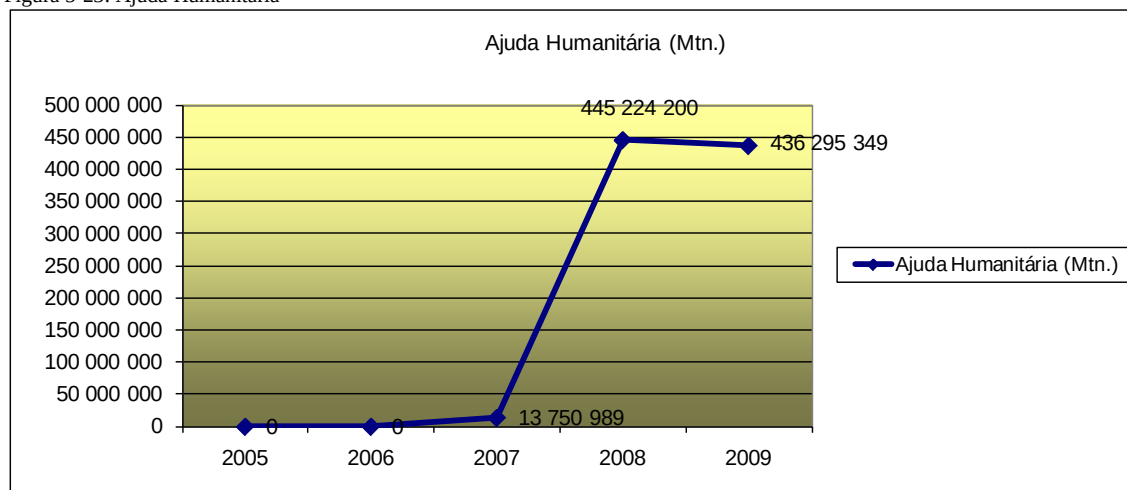
Tabela 5-26: Financiamento dos Parceiros para Ajuda Humanitária

Financiamentos dos Parceiros para Ajuda Humanitária					
Anos	Entidade	Moeda	Total	Câmbio	MTn
2007	Portugal	EURO	28 458	34.67	986 639
2007	FNUAP	EURO	368 167	34.67	12 764 350
2008	Portugal	EURO	296 716	36.36	10 788 594
2008	Portugal	EURO	15 000	36.36	545 400
2008	PMA	EURO	10 717 660	36.36	389 694 118
2008	FAO	EURO	225 124	36.36	8 185 509
2008	IOM	EURO	580 537	36.36	21 108 325
2008	IOM	EURO	409 853	36.36	14 902 255
2009	PMA	EURO	9 008 649	46.40	418 001 314
2009	FNUAP	EURO	78 480	46.40	3 641 472
2009	FAO	EURO	315 788	46.40	14 652 563
	TOTAL		22 044 432		895 270 538

Fonte: ODAMOZ

Os valores acima indicados referem-se a financiamentos extra orçamentais (*off-budget*) e que entre 2007 e 2008 cresceram numa espiral de 3.138%. De recordar que os Parceiros de Cooperação financiam ainda o Orçamento do Estado, a componente externa das despesas de investimento.

Figura 5-23: Ajuda Humanitária



✓ **Relação dos recursos financeiros disponibilizados com a capacidade da instituição para cumprir com as actividades planificadas:**

A falta de condições de trabalho apropriadas, a escassez de recursos humanos com perfil adequado e devidamente capacitados quer a nível central, quer a nível das Delegações Provinciais e das Direcções Regionais, aliadas à necessidade de definir-se com clareza a estrutura orgânica e o Regulamento Interno do Sector, constituem todos obstáculos de difícil

transposição quando pretende-se avaliar as capacidades para o cumprimento dos planos, aos vários níveis.

O sector debate-se com uma enorme falta de meios humanos, técnicos e financeiros sobretudo ao nível das Delegações Provinciais e Direcções Regionais visitadas, para poder cumprir com o mínimo de exigência as suas obrigações ao nível da prevenção, emergência e mitigação das calamidades naturais.

Durante as visitas programadas, foram várias as actividades que tiveram que ser suspensas para que alguns dos técnicos do sector pudessem prestar informações à equipa de auditoria, caso da Direcção Regional do Norte, havendo casos em que a informação não foi obtida porque os técnicos que a deveriam prover estavam em trabalho de campo, caso do responsável pela área financeira da Delegação Provincial de Sofala.

Os níveis médios de execução das actividades do sector podem ser considerados satisfatórios e em alguns casos, bons, contudo essa situação tem determinado um envolvimento extraordinário por parte dos seus técnicos, exigindo-se que ultrapassem, em larga medida, as suas obrigações laborais. Reconhecendo-se que os recursos financeiros disponibilizados ao sector ficam muito aquém daquilo que são as necessidades para uma resposta minimamente adequada, também deve reconhecer-se a necessidade de serem reforçados os meios humanos e técnicos, para além de tornar-se necessário o reforço substancial dos aspectos da planificação administrativa, financeira e estratégica do sector das calamidades.

5.2.5 Avaliação da Gestão do Património

– A capacidade de gestão de património por parte do sector

A capacidade de gestão por parte do sector é bastante fraca por que os meios financeiros colocados à sua disposição para esse fim também são bastante escassos. As visitas de campo permitiram identificar a falta de manutenção de equipamentos, quer sejam infra-estruturas quer sejam meios de transporte. Alguns dos armazéns visitados apresentam avançados estados de degradação e requerem intervenção imediata. Foram identificados meios de transporte parados a aguardar verbas para a sua reparação.

✓ Verificação sobre a existência de uma lista detalhada de bens duradouros e de bens de consumo e os seus respectivos custos unitários e localização:

Foi verificada a existência de listagens de inventário actualizadas e em observância às determinações legais aplicáveis, com excepção da Delegação Provincial de Sofala, onde não foi possível obter tal informação.

✓ Verificação sobre a realização de verificações físicas com base em amostragem:

A verificação física, com base numa amostragem aleatória, de bens duradouros e de bens de consumo, feita nos locais da visita, foi conclusiva, com excepção da Delegação Provincial de Sofala, onde não foi possível executar tal pesquisa.

✓ Verificação sobre a correcta contabilização dos custos de aquisição de bens:

Tendo sido efectuada uma verificação, com base numa amostragem aleatória, sobre o registo e a contabilização dos custos com aquisição de bens, verificou-se que actualmente, à data da realização da auditoria de desempenho, são observados os procedimentos normais e legais

relativamente aos registos contabilísticos e apuramento dos custos de aquisição, sendo os seus pagamentos efectuados contra factura ou venda a dinheiro.

Entre 2005 e 2008, verificaram-se alguns casos em que os processos de prestação de contas não observaram na plenitude todas as exigências legais determinadas, designadamente quanto à forma de processamento e efectivação das despesas (falta de propostas fundamentadas para a sua realização), à existência de justificativos fiscalmente válidos (ex., facturas, vendas a dinheiro, recibos).

✓ **Verificação sobre a existência de controlo efectivo sobre o consumo de combustíveis:**

O consumo de combustíveis no sector apresentou-se, para o período em análise, com algumas fraquezas ao nível do controlo e gestão.

Segundo o INGC os abastecimentos em combustível são efectuados contra a entrega de senhas que o utente apresenta para o efeito. Essa senha deveria conter, pelo menos, a matrícula da viatura e a área funcional a que esta está adstrita. Pela consulta efectuada verifica-se a existência de situações de abastecimentos de viaturas que não se encontram registadas em nome do INGC.

A nível das Delegações Provinciais o processo de abastecimento é efectuado via emissão de senhas. Entre 2005 e 2008 não foi possível analisar os mapas de distribuição de senhas, sendo que para 2009 e 2010 foi identificado um controlo mais exaustivo.

Nas situações de emergência, o abastecimento de combustível é feito de forma maciça, normalmente em tambores de 50 litros, sendo a sua aquisição processada dentro das formalidades exigidas, o mesmo já não se pode referir relativamente à sua posterior distribuição.

– **Análise do volume de investimento em infra-estruturas e sua relação com a capacidade da instituição de fazer adequada manutenção**

✓ **Análise do volume de investimento em infra-estruturas e sua relação com**

a) As Necessidades:

O sector carece de um profundo trabalho relativamente aos seus aspectos de planificação estratégica tendo como orientação a missão e a visão a que se propõe, para além da sua função de coordenação do sector de calamidades.

Em termos de infra-estruturas de apoio ao processo de intervenção em situações de prevenção, emergência e mitigação, constatou-se que o sector está muito aquém quando se analisa o volume de investimento a este nível e as necessidades de resposta do sector. O sector carece de infra-estruturas de apoio relativamente à sua própria operacionalidade e às situações de apoio.

Sendo o INGC uma entidade que tem por obrigação a coordenação e gestão das calamidades naturais, competir-lhe-á desenvolver uma maior intervenção junto das instituições a quem especificamente se encontram atribuída acções de intervenção que de alguma forma contribuam para a prevenção e uma maior protecção de pessoas e bens em casos de calamidade. Por exemplo, em relação à construção de infra-estruturas hidráulicas, como diques, canais de irrigação, represas, reservatórios de retenção e aproveitamento de águas, em ligação muito directa com aspectos relacionados com obras públicas, ou também em relação à formação das populações em aspectos de protecção ambiental e climática, etc.

b) A Capacidade da Instituição para Cumprir com os Planos:

Como referido noutro ponto do presente relatório, a falta de condições de trabalho apropriadas, a escassez de recursos humanos com o perfil adequado e devidamente capacitados quer a nível central, quer no nível das Delegações Provinciais e das Direcções Regionais, aliadas à necessidade de definir-se com clareza a estrutura orgânica e o Regulamento Interno do Sector, constituem os obstáculos de difícil transposição quando se pretende avaliar as capacidades para o cumprimento dos planos, aos vários níveis. Se a estes constrangimentos juntar-se a fraca coordenação existente ao nível do sector das calamidades, envolvendo outros ministérios e outras direcções de serviços, então a nível dos investimentos em infra-estruturas ou outras actividades que no âmbito de um processo com esta envergadura determinam, constata-se não estar a instituição devidamente capacitada para cumprir com os planos que envolvam intervenções de acção transversal.

As Delegações Provinciais e Direcções Regionais visitadas apresentam-se ainda mais debilitadas relativamente a uma resposta eficiente e eficaz a este nível. Isto resulta do facto das instituições debaterem-se com uma enorme falta de meios humanos, técnicos e financeiros para poder cumprir com o mínimo de exigência as suas obrigações.

A equipa de auditoria de desempenho constatou, durante o trabalho desenvolvido no terreno, algumas inconsistências e até irregularidades processuais relativamente às obras com infra-estruturas designadamente nas áreas de reassentamento, uma vez que em nome da defesa do interesse público, da protecção económica e social das zonas de intervenção efectuaram-se adjudicações a empresas ou artesões locais, sem o mínimo de garantias exigidas por lei, tornando o processo de construção altamente oneroso e em alguns casos inaceitáveis tendo sido recusada a sua recepção pelas famílias reassentadas. A juntar a estes constrangimentos existem também referências a um guia de construção que tem recebido imensas críticas relativamente às garantias de segurança das habitações e dos materiais que estão a ser utilizados.

c) A Capacidade da Instituição fazer Adequada Manutenção:

A capacidade da instituição para efectuar uma manutenção adequada é prejudicada quer pela falta de estratégias adequadas a esse nível, como ainda pela falta de meios financeiros.

No geral nota-se que os orçamentos aprovados são exíguos e não respondem às necessidades, cada vez mais crescentes da instituição.

Em relação aos planos de manutenção e à programação orçamental e financeira foi referido que apesar de serem consideradas as necessidades na fase de elaboração do PES, nem sempre acabam por ser contemplados nos orçamentos aprovados. Embora o aspecto de recursos humanos seja um factor preponderante para que o sector consiga alcançar os seus objectivos, nem todos os trabalhos obrigam à intervenção directa dos quadros do INGC, apenas implicará da parte destes um acompanhamento adequado do provedor de serviços a quem foi atribuído o trabalho a efectuar, importando sim que sejam observados, em termos de adjudicação, todos os procedimentos legalmente definidos.

6 Desempenho na Gestão de Calamidades

O desempenho do INGC para o período 2005-2009 é caracterizado por melhorias notáveis em algumas áreas específicas, bem como a manifestação de fraquezas críticas em outras que minam a capacidade do INGC para demonstrar de forma objectiva o progresso na direcção dos objectivos do plano estratégico global bem como o impacto de suas actividades nas populações vulneráveis.

Os sucessos do INGC são mais visíveis em duas áreas específicas: (i) a coordenação da resposta às catástrofes e, (ii) o desenvolvimento de uma base institucional para uma abordagem descentralizada da gestão do risco de desastres. Cada um destes domínios tem vários componentes que são avaliados neste Capítulo.

As fraquezas críticas identificadas estão relacionadas com deficiências nas abordagens das funções e responsabilidades gerais de gestão, tais como planificação, administração financeira, monitoria e reportagem. As ineficiências encontradas dentro destes processos importantes têm efeitos inibidores sobre o desempenho do INGC e tornam a avaliação objectiva do desempenho global do INGC impossível de realizar de forma eficaz, isto é, não é fácil a medição dos resultados e impactos alcançados. Este facto constitui a fraqueza principal do INGC como instituição.

Por outro lado, existe igualmente um conjunto de factores que inibem a eficácia e eficiência do desempenho do INGC. Alguns desses factores são questões institucionais ou colectivas mais amplas que estão em grande parte fora do controle do INGC, enquanto outros estão directamente relacionados a ineficiências encontradas no âmbito das funções-chave de gestão do INGC. Esses factores e as suas implicações serão apresentados e analisados a seguir.

A análise anteriormente feita é complementada neste capítulo com a inclusão dos resultados obtidos em áreas específicas de actuação bem como a pesquisa electrónica realizada com os principais parceiros do INGC sobre as suas percepções de desempenho do INGC, durante o período em análise. Estes resultados são apresentados por completo no Capítulo 9.

A avaliação do desempenho apresentada neste Capítulo segue, de forma geral, a estrutura do relatório sobre as áreas específicas de actividades do INGC. Dados não analisados nos capítulos anteriores são apresentados sobre o desempenho geral do INGC dentro do contexto dos documentos estratégicos relevantes, a saber, o PDPMCN, o PQG e o PARPA, bem como as actividades desenvolvidas em outras áreas-chave. Embora a falta de um acompanhamento sistemático dentro do INGC tenha tornado impossível a apresentação detalhada dos resultados alcançados em função dos objectivos e as actividades realizadas, a equipa tem feito um esforço para apresentar dados relevantes sempre que possível para fornecer uma imagem, ainda que incompleta, de progressos em áreas específicas. Ambiente Político, Legal e Institucional de Desempenho

6.1 O Ambiente Político, Legal e Institucional e Desempenho

Uma avaliação geral desta área é complicada pelo facto de ser uma área que define o contexto geral do funcionamento do INGC. Sendo assim, a questão não é tanto como essas estruturas gerais “funcionaram” ao longo de 2005-2009, mas sim se essas estruturas proporcionaram um ambiente global suficientemente definido e forte para possibilitar um desempenho eficaz e eficiente por parte do INGC. Ambiente Político e Estratégico

6.1.1 O Ambiente Político e Estratégico

Como vimos no Capítulo 3, a política global continua a ser bastante adequada para o contexto actual operacional do INGC. Contudo, dada a ênfase crescente ao nível mundial sobre a gestão e redução do risco de desastres, a política talvez não seja suficientemente forte no que diz respeito à necessidade de entender desastres como ocorrências evitáveis e a necessidade de assegurar que uma abordagem baseada na gestão de riscos é implementada por parte dos vários sectores do governo.

Há objectivos políticos determinados e abordagens de implementação delineadas na política que não podem ser cumpridas sob o regime jurídico e institucional existente. A realização do quarto objectivo da política que cita a necessidade de garantir a participação efectiva dos sectores público e privado na gestão de desastres é limitado pelos actuais arranjos institucionais. Isso reflecte uma falta de atenção do governo na abordagem multi-sectorial preconizada na política global e a falta de um mecanismo institucional através do qual o governo pode garantir o envolvimento de vários sectores na gestão do risco de desastres em Moçambique. Além disso, a documentação estratégica pertinente não suporta estes objectivos e abordagens políticas declaradas com tanta força como seria necessário.

O PQG para 2005-2009 destaca o envolvimento de apenas três ministérios na abordagem estratégica para a gestão do risco de desastres: Obras Públicas, Defesa e Meio Ambiente. Embora o PARPA II defina a gestão de desastres como uma questão transversal, não prestou nenhuma orientação clara para a participação prática de vários ministérios na abordagem à questão da gestão de desastres.

Da mesma forma, o PDPMCN, o plano geral do governo para a prevenção e mitigação de desastres, destaca a fraqueza na autoridade do mandato institucional do INGC para garantir o envolvimento de vários sectores na gestão de desastres. Como solução, o PDPMCN simplesmente recomenda a subordinação do INGC ao Conselho de Ministros. O PDPMCN em si não contém quaisquer objectivos estratégicos ou orientações sobre a necessidade de garantir uma maior participação de vários ministérios no processo de prevenção de desastres ou de mitigação. A programação PES do INGC durante o período também reflecte uma falta de atenção a esta questão institucional chave.

O registo de evidência para o período demonstra uma ausência de envolvimento multi-sectorial ampla na gestão de risco de desastres e prevenção de desastres. Assim sendo, os mecanismos institucionais de coordenação multi-sectorial actualmente em funcionamento, por exemplo, o CCGC e o CTGC do nível central, não tem demonstrado eficácia na promoção de envolvimento multi-sectorial para **a gestão de risco e prevenção de desastres**. A promoção do envolvimento multi-sectorial na gestão de risco de desastres e prevenção, apesar de ser declarado como um objectivo global da política governamental, tem recebido pouca atenção em todos os níveis.

Essa falta de atenção a **planificação** para a gestão de riscos de desastres e prevenção contrasta fortemente com a existência de mecanismos e abordagens, com aderência por parte dos ministérios, para o envolvimento de vários sectores na **resposta** aos desastres. A evidência existente do período indica que os mecanismos de participação do governo em resposta aos desastres, até certo ponto (com maior ou menor grau em algumas áreas), funcionaram da forma pretendida. Este aspecto é analisado em maior detalhe na secção relativa aos arranjos institucionais e de desempenho em resposta às emergências. O enfoque de INGC nessa área é também mostrado pela análise feita no Capítulo 5 sobre a programação do instituto durante o período.

A relação entre os objectivos políticos declarados e as ferramentas estratégicas projectadas para assegurar o cumprimento destes objectivos políticos é fraca na área da participação multisectorial. Isso reflecte-se não só nos exemplos fornecidos acima, mas pela evidência recolhida sobre a planificação em todos os níveis do governo durante o período em análise.

No período 2005-2009, o PQG e o PARPA estiveram aquém de proporcionar um quadro estratégico suficientemente coerente e com ligações claras e directas aos princípios e objectivos da política nacional em relação à gestão de desastres. Como demonstraremos mais adiante neste capítulo, o PDPMCN, o plano estratégico operacional decorrente desses dois documentos estratégicos, reflecte a necessidade de uma maior coerência entre a política geral e as abordagens estratégicas adoptadas para cumprir estes objectivos. Ambiente Jurídico e Institucional

6.1.2 O Ambiente Jurídico e Institucional

O ambiente legal e institucional para a gestão de desastres teve atenção considerável do INGC no período 2005-09. No entanto, os ajustes no ambiente legal e institucional têm sido mais focalizados para os arranjos institucionais específicos do INGC e com o apoio legal necessário para estes, e menos sobre o contexto institucional global da gestão de desastres.

Moçambique não tem uma ferramenta legislativa abrangente que define a abordagem global da gestão de desastres em termos institucionais. As implicações desta lacuna na legislação foram analisadas no Capítulo 3.

O contexto global de acção do INGC ainda carece de maior definição particularmente a nível regional, provincial e distrital e há uma clara necessidade de esclarecer quatro grandes áreas:

- Aspectos de definição - o que constitui um desastre aos vários níveis – Provincial, Distrital, Regional, e Nacional;
- As responsabilidades e competências de cada nível no que diz respeito à redução de riscos, prevenção e resposta;
- Mecanismos para assegurar crescente participação dos ministérios mais relevantes no processo de redução de riscos e prevenção; e
- O estabelecimento de linhas claras de autoridade em relação à resposta a calamidades em cada nível.

Como vimos, a falta de clareza que poderia ser sanada por esta legislação, coloca níveis inadequados de responsabilidade sobre INGC para enfrentar situações de emergência que talvez poderiam ser melhor tratadas com o uso de recursos localmente disponíveis. As entrevistas feitas com as autoridades aos níveis províncias e distritais indicam fortemente que a ausência de clareza em torno de responsabilidades para actuar em situações de emergência também leva a uma percepção por parte dos funcionários do sector público que se houver uma emergência, independentemente da sua escala ou impactos, que o INGC é a agência responsável por resolver todos os problemas associados. Embora isso possa ser verdade para as catástrofes a nível nacional ou regional, ***esperar que o INGC responda a situações de emergência localizadas que afectam um número relativamente limitado de famílias é ignorar a capacidade local, promove a centralização da resposta do governo e funciona contra a promoção de uma cultura de prevenção.***

Esta questão foi mencionada por parceiros do INGC na pesquisa electrónica como sendo um dos principais obstáculos a uma efectiva implementação de abordagens multisectoriais de gestão de risco de desastres no país. A grande maioria (mais de dois terços) das agências a responder relatam que, apesar do compromisso do governo para investir na preparação, o actual quadro legislativo não demonstra um compromisso por parte do Governo de Moçambique para apoiar o desempenho e execução de alto nível pelo INGC. Segundo as agências parceiras entrevistadas, INGC precisa ser incorporado numa estrutura nacional com linhas claras de autoridade dentro do governo e um mandato muito claro para coordenar e implementar.

A falta de uma ferramenta legal para responder a estas questões é uma grande fraqueza do contexto e estratégia global do governo para a gestão de risco de desastres, prevenção de desastres e resposta a emergências. Para que a gestão de desastres seja efectivamente descentralizada em Moçambique, um quadro legal concreto deve ser desenvolvido para apoiar este processo.

As modificações nos arranjos institucionais têm sido em duas áreas distintas: primeiro, adições à estrutura geral do INGC concebida para promover uma maior capacidade de INGC e as suas direcções subordinadas para coordenar as questões de gestão de desastres; e, segundo, adições às estruturas administrativas que fornecem aos níveis provinciais, distritais e comunitários mecanismos para a gestão das questões de desastres relacionados.

As reformas institucionais realizadas durante o período concentraram-se em grande medida, na criação de condições institucionais para a descentralização das actividades de gestão de desastres relacionados. Isto é evidenciado pelas seguintes modificações:

- A formalização e a criação do CENOE e seus parâmetros operacionais, com orientações claras para a participação de vários ministérios nos esforços de resposta a emergências e os planos anuais de contingência feitos durante o período; e
- O desenvolvimento e implantação das três direcções regionais destinadas a prestar apoio a resposta, bem como às actividades de gestão de risco e prevenção em suas respectivas áreas geográficas de actuação;

Em geral, as mudanças institucionais que foram efectuadas reflectem um compromisso institucional por parte do INGC para assegurar que as questões relacionadas com a gestão de desastres sejam abordadas a todos os níveis da estrutura administrativa do Estado e não apenas de forma centralizada.

A área de gestão de desastres compreende um conjunto particular e específico de desafios institucionais e abordagens em relação à descentralização. Seria talvez benéfico para o INGC articular uma visão e abordagem estratégica sobre a questão da descentralização da redução do risco de desastres, prevenção e resposta particularmente dado que as reformas institucionais feitas no período parecem ser concebidas para uma maior descentralização das funções em questão.

Existem factores notáveis que potencialmente complicam a evolução do INGC e, isto diminui o impacto das mudanças a nível provincial e distrital. Um dos factores é o intervalo de tempo de dois anos entre a aprovação dos elementos institucionais próprios e a clarificação das respectivas competências sobre esses elementos. A estrutura orgânica do INGC foi formalizada e aprovada em 2007, enquanto o regulamento interno para INGC só foi aprovado em 2009. Isso deixou as províncias e distritos sem uma visão clara sobre os papéis e competências das novas instituições criadas nos respectivos níveis.

Um elemento-chave das mudanças institucionais na estrutura do INGC em 2007 foi a eliminação de um departamento formal de planificação dentro do instituto. A partir da evidência reunida, parece que a nova estrutura organizacional do INGC previu uma abordagem desconcentrada para a planificação de actividades em que cada direcção a nível central efectivamente assumiria a responsabilidade para a planificação de suas actividades.

No entanto, a implementação desta abordagem é complicada por três factores importantes:

- A natureza ainda relativamente centralizada de esforços de planificação do governo no que concerne a alocação de recursos,
- A falta de capacidade de planificação dentro do INGC, e
- A ausência de uma visão abrangente e abordagem estratégica para o desenvolvimento institucional do instituto que mantenha os respectivos esforços de planificação alinhados num quadro coerente.

Esta abordagem parece ter deixado o INGC com os seus recursos de planificação dispersos e de certa forma diluídos para alcançar uma planificação eficaz através de um vasto leque de áreas muitas vezes complexas que o INGC é obrigado a enfrentar.

No geral, o ambiente institucional e operacional para o INGC está enfraquecido pela falta de um enquadramento global, codificado na lei, que define e esclarece os papéis e responsabilidades em relação à gestão de calamidades em cada nível estrutural da administração estatal. As mudanças institucionais feitas pelo INGC ao longo de 2005-2009, enquanto têm um enfoque claro em descentralizar funções e responsabilidades para os níveis provincial e distrital, constituem mudanças nos elementos de aspectos específicos do contexto institucional, ***mas fornecem pouca orientação geral sobre a forma como este complexo de instituições deveria actuar em conjunto para alcançar objectivos políticas e estratégicas.***

Isso levanta a questão da necessidade de uma estratégia global de desenvolvimento institucional para o INGC. Actualmente, não existe nenhuma estratégia formal que sirva para orientar o INGC na abordagem aos desafios de desenvolvimento institucional que ainda restam. A pesquisa de opiniões dos parceiros de cooperação do INGC destaca a necessidade de seu desenvolvimento institucional em relação às estruturas existentes, o desenvolvimento de termos de referência claros por direcção, padrões, modelos e divisão de papéis e responsabilidades (quem faz o quê, como, quando e onde).

6.2 Desafios para o INGC na Gestão de Recursos Humanos

A avaliação do desempenho na área de recursos humanos é complicada visto que não se dispõe de banco de dados relativos a anos anteriores especificamente sobre as actividades nesta área. Deve-se notar que a informação sobre as actividades realizadas na área de recursos humanos e administração só poderia ser encontrada no balanço de PES para 2007. Os demais balanços de PES não fazem menção sobre as actividades desenvolvidas na área de recursos humanos ou serviços financeiros e administrativos. Isso reflecte a total ausência de actividades relacionados com recursos humanos no PES em qualquer dos anos do período entre 2005-2009. Além disso, as informações obtidas a partir da direcção DARH foi incompleta em certas áreas e isso impossibilitou uma análise completa da composição da instituição, no geral.

Com base na análise apresentada no Capítulo 4, está claro que o INGC enfrenta uma série de desafios na abordagem da gestão dos seus recursos humanos. Esses desafios foram divididos em

áreas específicas e a avaliação global de desempenho é apresentada no contexto dessas grandes áreas e os desafios enfrentados pelo INGC identificados.

6.2.1 Desafios para o INGC na Gestão de Informação e Planificação

A seguir apresentamos:

Melhorar a gestão da informação (colecta, processamento e armazenamento) para a gestão eficaz dos recursos humanos.

No contexto da execução da auditoria de desempenho tornou-se claro para a equipa que as informações sobre os recursos humanos do INGC poderiam ser melhor organizadas e mais abrangentes. Como foi destacado no Capítulo 4, houve várias categorias de informação de recursos humanos que estavam incompletas ou ausentes. Exemplos incluem informações sobre “tempo de serviço” que não esteve disponível para cerca de 25% de funcionários a nível central. Outro exemplo é a incapacidade dos gestores de recursos humanos a nível central de localizar no arquivo relatórios ou outra documentação elaborada nos anos anteriores à auditoria de desempenho.

Como a informação estatística constitui a base para uma gestão eficaz e eficiente dos recursos humanos é crucial que o INGC refina a sua abordagem para a colecta, processamento e armazenamento de informação de recursos humanos.

Desenvolver um plano plurianual de recursos humanos que é apoiado por uma abordagem estratégica global nessa área.

A informação recolhida indica claramente que a planificação de recursos humanos é realizada numa base anual. Dado o perfil global demográfico e educacional dos funcionários do INGC e o facto de que a instituição continua a passar por mudanças institucionais amplas, existe uma necessidade de assegurar que a planificação de recursos humanos seja conduzido no contexto de uma visão estratégica institucional ampla. Um entendimento claro de como a instituição irá se desenvolver ao longo do tempo seria de grande ajuda no desenvolvimento de estratégias de recursos humanos entre as áreas chave de gestão, a saber, planificação anual, selecção e recrutamento, formação, desenvolvimento e gestão de carreira.

Diminuir os efectivos de funcionários contratados através de uma planificação eficaz.

A contratação de pessoal provou ser uma fonte de problemas para o INGC, durante o período de 2005 a 2008. Como vimos, a administração ineficaz dos contratos do pessoal levou a relatórios de auditoria críticos em relação a esta questão nos anos 2007 e 2008. Uma sólida compreensão das necessidades futuras de recursos humanos do INGC permitiria aos gestores de recursos humanos planear eficazmente para o recrutamento de pessoal adequado e com prazos devidamente definidos. Dada a natureza das actividades do INGC, para o futuro próximo, haverá a necessidade de contratação de pessoal especialmente para as necessidades de resposta a emergências mas o ideal seria limitar tal necessidade ao máximo possível.

Há também questões de eficiência administrativa e economia relacionada com a contratação de pessoal. Esses processos tendem a colocar maior pressão sobre os gestores de recursos humanos e no sistema administrativo em geral. A planificação estratégica nesta área, a médio prazo, reduziria a carga colocada no sistema por causa da contratação de pessoal.

6.2.2 Desafios para o INGC na Monitoria de Desempenho dos Recursos Humanos

A avaliação de desempenho regular, formal e baseada em critérios de resultados dos funcionários com ligações claras entre os resultados e oportunidades de desenvolvimento profissional.

O INGC não está actualmente a avaliar o desempenho dos seus funcionários duma maneira formal e regular com base em resultados alcançados. Embora as evidências indiquem que as avaliações de desempenho estão sendo conduzidas até certa medida não há ligação clara entre os resultados das avaliações realizadas e as oportunidades de progressão na carreira e/ou oportunidades de formação.

A avaliação de desempenho permite que os supervisores e os gestores de recursos humanos desenvolvam um registo de desempenho do funcionário e acompanhar o seu desenvolvimento ao longo do tempo. Ligando as avaliações de desempenho aos resultados obtidos pelo funcionário, também promove-se uma cultura de responsabilidade dentro da instituição e permite a avaliação do progresso dos funcionários e as actividades e objectivos para os quais estes são responsáveis.

O principal desafio aqui é a identificação de um conjunto abrangente de critérios e metas acordadas para cada direcção e respectiva carga de trabalho. Isto exigiria uma grande mudança na abordagem por parte do INGC que necessariamente seria ligada rigorosamente à obtenção de resultados.

6.2.3 Desafios para o INGC na Formação

Garantir que o desenvolvimento de recursos humanos através de formação seja planeado de forma eficaz, e com base na avaliação regular das necessidades de formação de recursos humanos tanto do ponto de vista da instituição como dos funcionários;

Os resultados apresentados para a formação indicam a falta de informação sobre a formação tida nos anos anteriores a 2009. Porém, existem casos de formação em áreas não directamente relacionadas com o Sector.

Como vimos a partir dos dados relatados para o ano de 2009, apenas dois funcionários do INGC foram enviados para a formação em áreas directamente relacionadas com a gestão de desastres. Com base nas informações limitadas disponíveis, a formação de pessoal do INGC tem se concentrado em duas áreas principais. Em primeiro lugar, em cursos de administração pública que tendem ser de maior duração. Em segundo lugar, em cursos nas áreas relacionadas com as competências necessárias em papéis coadjuvantes no INGC, como gestão financeira e de informática na óptica do utilizador. Embora seja compreensível que os funcionários do Estado queiram estudar administração pública, não está claro porque o INGC iria querer uma percentagem tão elevada de seus funcionários envolvidos neste tipo de curso. O perfil global da formação feita parece satisfazer as necessidades do pessoal individualmente do que representa as competências necessárias no contexto operacional do INGC como instituição.

Enquanto a visão relativamente limitada fornecida pelos dados de apenas um ano não permite a identificação de tendências de maior duração, se os dados apresentados para 2009 são representativos de anos anteriores, há uma indicação de que o INGC tem de fazer um melhor trabalho de identificação e promoção de oportunidades de formação que possam acrescentar valor directo e relevante para o alcance do mandato global institucional.

O contexto de recursos escassos faz com que a necessidade de formação específica e adequada ao pessoal seja um aspecto crítico da economia, eficiência e eficácia da planificação de formação para o INGC. O INGC não está a realizar avaliações formais de necessidades de formação dentro da organização. Do mesmo modo, o INGC não tem uma lista formal de áreas de formação prioritárias para os seus funcionários.

6.2.4 Desafios para o INGC no Recrutamento e Selecção

Assegurar que o recrutamento de recursos humanos corresponda às exigências cada vez mais técnicas das abordagens do INGC com relação à gestão de desastres num contexto de maior demanda para a escassa capacidade técnica existente e um sector privado emergente;

Este é um dos desafios mais difíceis do INGC na área de recursos humanos. Dado o perfil educacional actual dos funcionários do INGC em geral, este beneficiar-se-ia imensamente do recrutamento de pessoal mais qualificado. Como vimos no Capítulo 4, como instituição do Estado, o INGC tem limitações em termos de remuneração total e pacotes de compensação que é capaz de oferecer aos potenciais admitidos como funcionários. No mercado actual, conhecimentos especializados em áreas como gestão da informação electrónica e serviços de GIS estão em grande demanda para o sector privado. Nas entrevistas com a liderança do INGC foi notável a expressão de frustração com a incapacidade da instituição em atrair funcionários qualificados devido às limitações que decorrem do qualificador profissional de carreiras do Sector Público que tem o seu reflexo no salário correspondente. No entanto, actualmente não há provas que indiquem que existe uma estratégia global para abordar as questões envolvidas no recrutamento e retenção de mais pessoal qualificado.

6.2.5 Desafios para o INGC na Descentralização

A gestão das relações com os governos provinciais para assegurar que o (cada vez mais importante) papel técnico das delegações provinciais do INGC é reflectido com recursos humanos adequados.

A atribuição de responsabilidades relacionadas com a gestão de recursos humanos para os governos provinciais é um desenvolvimento relativamente novo e existem actualmente muitas perguntas a respeito de até que ponto esta abordagem descentralizada para gestão de recursos humanos irá revelar-se eficaz e eficiente. À medida que o processo de descentralização desenvolve-se, a gestão das relações com os governos provinciais por parte do INGC vai sendo cada vez mais importante na abordagem geral do INGC para a gestão de risco de desastres, prevenção e resposta.

A relação entre o INGC e os governos provinciais será particularmente importante no contexto da gestão de recursos humanos para garantir a evolução efectiva da capacidade das delegações provinciais do INGC. Com base na informação prestada no âmbito da auditoria de desempenho, não há actualmente evidência de existência de uma estratégia relativa ao engajamento dos governos provinciais no diálogo e na cooperação, em matéria de gestão de recursos humanos a nível provincial.

6.2.6 Desafios para o INGC no Desenvolvimento e Gestão de Carreiras

Assegurar a retenção dos funcionários mais jovens e altamente dinâmicos em termos profissionais através do desenvolvimento e gestão de carreira eficaz;

Ao longo das entrevistas da auditoria de desempenho, a liderança do INGC expressou níveis significativos de frustração com a incapacidade do INGC para reter jovens trabalhadores qualificados nos seus postos de trabalho. Num contexto global em que as instituições estatais estão competindo com o sector privado para o pessoal técnico qualificado, o INGC tem o desafio de assegurar a retenção do pessoal qualificado que possui e desenvolver esses recursos para atender às necessidades emergentes. Como é mais provável que o pessoal mais jovem esteja a procura de oportunidades para aumentar as suas responsabilidades, obter experiência adicional e aumentar a qualidade das suas condições de trabalho, o mesmo é mais propenso à procura de novas oportunidades de emprego. Por conseguinte, assegurar que os funcionários mais jovens permaneçam no emprego relativamente menos remunerado é um desafio que requer uma abordagem combinada. Não parece haver uma abordagem institucionalizada em relação à gestão do desenvolvimento de carreiras dentro do INGC, como foi visto no Capítulo 4. O contexto laboral e a competitividade do mercado de trabalho implicam que o INGC, sendo uma instituição do Estado, e portanto enfrentado uma série de constrangimentos em relação a competitividade com o sector privado, precisa de desenvolver uma abordagem de retenção desses trabalhadores através de incentivos que dão menor enfoque nos aspectos remunerativos.

Mobilizar recursos financeiros escassos provenientes de fora do sistema estatal para garantir o desenvolvimento dos recursos humanos.

O mercado de trabalho cada vez mais competitivo significa que o INGC não só precisa garantir que os seus próprios recursos são utilizados de forma eficaz e eficiente para desenvolver seus recursos humanos, mas que eles têm uma estratégia para a mobilização de recursos de fora de sistema estatal que lhes permite complementar os recursos disponíveis para a formação do seu pessoal.

6.2.7 Desafios para o INGC nos Recursos Humanos e Emergências

O desenvolvimento de pessoal através de formação específica na área de papéis de intervenção de emergência e responsabilidades.

Um dos desafios específicos que o INGC enfrenta em termos de recursos humanos é a necessidade de pessoal com formação especializada em áreas importantes para a resposta a situações de emergência. Um exemplo citado no decurso de entrevistas com o pessoal do INGC é a necessidade de pessoal treinado no manuseamento de barcos de pequeno porte no contexto de situações de intervenção de emergência, ou seja evacuação de populações afectadas, abastecimento de populações isoladas pela água das cheias, etc. O estabelecimento formal e o crescimento da Unidade de Protecção Civil (UNAPROC), subordinado ao INGC iriam ajudar muito na identificação e desenvolvimento de áreas prioritárias de acção em relação às lacunas identificadas na capacidade de recursos humanos de resposta às emergências pela instituição no terreno.

6.2.8 Desafios para o INGC na Comunicação

Orientação adequada de novos funcionários do INGC, sobre o seu mandato e os procedimentos operacionais gerais e específicos.

Evidência da auditoria de desempenho indica que não há um processo formal para a recepção e integração de novos funcionários no INGC. A falta de um processo de orientação formal dos novos funcionários levanta o risco de que eles não entendam completamente os aspectos críticos de seu papel, quer particular dentro do INGC ou o mandato geral do INGC, no contexto mais amplo de governação.

Assegurar níveis adequados de diálogo entre a liderança do INGC e os funcionários.

Um dos papéis da DARH que actualmente não está sendo adequadamente executado é a canalização das preocupações ou questões dos funcionários para a liderança do INGC. Embora a consulta a funcionários seja relativamente rara no contexto das instituições do Estado, o contexto global de escassez de recursos operacionais e da transição em curso dentro do INGC, como instituição, são todos factores que justificam a necessidade de maiores níveis de diálogo entre a direcção do INGC e os funcionários ao nível central, nas regiões e províncias. Esta acção justifica-se dado o papel extraordinário do INGC dentro do serviço público e as condições por vezes difíceis que os funcionários do INGC enfrentam no contexto de resposta a desastres.

6.3 Planificação no INGC

A planificação realizada para a gestão de desastres no decurso de 2005-2009 reflecte amplamente, o estado do quadro geral institucional e legal encontrado no INGC, durante o período. Como tal, há muito pouca evidência de planificação multi-sectorial no âmbito das actividades realizadas pelo INGC durante o período. Isto implica que as funções de planificação para a gestão de desastres em todos os sectores não estão actualmente a ocorrer numa lógica de transversalidade ou “horizontalidade” — ou seja, através dos respectivos sectores.

Da mesma forma, evidências do trabalho de campo realizado nas quatro províncias visitadas também indicam que a planificação para a gestão de desastres também é altamente centralizada a partir do nível central para o nível provincial e distrital. Pelo menos em três distritos foi mencionado o facto de que se tinha incluído actividades de redução de riscos de desastres ou de prevenção em sua proposta para o PES 2009, mas que essas propostas foram rejeitadas por agências de planificação hierarquicamente superiores.

Com base na evidência a partir destas duas formas discretas de apoio lógico para acção do INGC - horizontal e vertical (como definido na PDPMCN), é evidente que a planificação para a gestão do risco de desastres e prevenção ainda é bastante centralizado em torno do INGC como uma instituição. Neste contexto, a lógica dos esforços feitos pelo INGC no sentido de reforçar o contexto institucional para descentralizar verticalmente as actividades de gestão de desastres é, pelo menos conceptualmente, uma abordagem adequada ao contexto em que o INGC opera actualmente. A planificação de baixo para cima faz sentido lógico particularmente em relação à gestão de riscos de desastres com recursos e capacidades locais. Um dos grandes desafios do governo em geral é garantir que a planificação gerada nesta área a partir dos níveis de planificação governamental mais baixos de Administração do Estado (ou seja, os distritos) seja incluída nas versões finais dos PES sectoriais ou do INGC. A rejeição contínua de propostas de planificação de nível distrital para as actividades de redução de riscos quase certamente terá um

efeito inibidor sobre apresentação de futuras propostas de planificação dessa natureza por parte das entidades distritais.

Não está claro sobre porquê o INGC não fez mais durante o período em análise para resolver os problemas que enfrenta em termos de planificação multi-sectorial. A questão é claramente reconhecida como fundamental no PDPMCN. Mesmo assim, existe muita pouca evidência de que o INGC foi pró-activo ainda que de forma incremental para a resolução da situação.

Como já vimos, dentro do INGC, a área de planificação sofreu algumas alterações estruturais críticas desde 2005. Não há actualmente nenhuma unidade que aborda de forma específica a questão de planificação para o INGC. As responsabilidades de planificação são divididas entre diversas unidades orgânicas dentro do INGC não havendo uma unidade com um mandato claro para abordar a planificação como uma tarefa técnica. Além disso, não há funcionários a nível central, que são dedicados exclusivamente à área de planificação. Como já foi observado o INGC, por causa do seu mandato, precisa de planejar através de diversas áreas e tipos de intervenção nomeadamente: planificação ao nível estratégico global representado pelo PDPMCN, o processo de planificação anual desenvolvido no âmbito do PES, até a planificação de contingência anual de resposta multi-sectorial. Além disso, o INGC é nominalmente mandatado a desempenhar um papel de coordenação da planificação multi-sectorial para a redução de risco e prevenção de desastres. Assim sendo, poderia razoavelmente esperar-se uma orientação muito mais técnica para a planificação e monitoria como, por exemplo, uma unidade técnica dedicada a planificação e a trabalhar para desenvolver sistemas, abordagens e ferramentas necessárias para efectivamente planejar e monitorar uma gama variada de temas e sectores. A falta de uma abordagem mais técnica a planificação, com recursos específicos dedicados às várias vertentes de planificação necessária é uma das fraquezas da organização institucional do INGC e essa fraqueza é reflectida na planificação para o período em análise.

No geral, o processo de planificação é ainda bastante centralizado horizontalmente, uma vez que a maior parte da planificação de gestão de desastres é conduzida pelo INGC sozinha, e verticalmente as prioridades provinciais e distritais propostas nesta área não tem sido efectivamente tomadas em conta nos seus PES anuais. Como descentralizar efectivamente a planificação nesta área é uma componente crucial que já devia estar em estudo. Parece que o INGC tem agravado a desconcentração de funções de planificação por ainda não ter examinado as abordagens alternativas para a descentralização efectiva desta função.

A relativa fraca capacidade do INGC na área de planificação levanta questões quanto à possibilidade de o INGC contribuir eficazmente para o desenvolvimento de uma abordagem global para a planificação em ambas vertentes do seu contexto operacional, seja horizontal (multisectorial) ou vertical (a vários níveis) sem assistência considerável dos ministérios relevantes – MPD, MF, etc.

6.3.1 Planificação Estratégica

Há dois aspectos-chave e relevantes para a planificação estratégica no INGC, a saber, aspectos gerais e institucionais. O primeiro é o desempenho global do PDPMNC que irá ser objecto de análise numa secção abaixo. O segundo aspecto, igualmente importante, tem a ver com a planificação estratégica por parte do INGC para o seu desenvolvimento institucional a longo prazo e a execução adequada do seu mandato ao longo do tempo.

Com base nas provas recolhidas pela equipa de auditoria, o INGC tem desempenhado um papel crucial na coordenação da resposta a desastres. Os mecanismos criados para a coordenação das

questões de gestão de desastres estão actualmente bastante virados para a questão da *resposta* aos desastres em detrimento das questões relacionadas com a redução de risco e prevenção de desastres. No entanto, o INGC não tem sido eficaz na articulação de uma visão e missão de longo prazo como instituição de coordenação em si. O INGC não tem trabalhado tanto para coordenar ou mesmo para engendrar esforços de redução dos riscos de desastres de outras agências. No seu lugar, o INGC assumiu o papel de executor de aspectos seleccionados da redução de riscos de desastres em áreas geográficas específicas.

Com base na pesquisa (entrevistas e trabalho de campo) realizada no decurso da auditoria de desempenho a equipa chegou à conclusão de que um progresso eficiente, eficaz e economicamente viável na área de prevenção de desastres e redução de riscos está fundamentalmente ligado à participação *coordenada* dos ministérios-chave. Infelizmente, até à data, os papéis e responsabilidades dos respectivos ministérios em relação à redução do risco de desastres e prevenção não estão bem definidos.

A participação multisectorial na gestão de riscos de desastres não é bem suportada nem pelas estruturas institucionais, nem pelos documentos estratégicos relevantes existentes. A identificação das prioridades nesta área continua a ser um desafio fundamental para o governo e para o INGC.

Há outros desafios fundamentais que se colocam ao INGC como uma instituição e que são sem dúvida consideradas estratégicas para longo prazo, a fim de facilitar a execução do mandato ao longo do tempo. Estes desafios incluem, limitação à descentralização, às funções de risco/resposta de/a desastres, recursos humanos, capacidade técnica ao nível distrital, etc. De momento, existe muita pouca evidência de que esses desafios foram abordados de alguma forma estratégica e formalizada pela instituição durante o período em análise.

A equipa de auditoria de desempenho considera essas grandes áreas como cruciais para assegurar o funcionamento eficiente, eficaz e economicamente viável do INGC no futuro. Para isso, vai exigir abordagens estratégicas claramente articuladas, bem disseminadas e claramente entendidas de que se aplicam tanto às duas lógicas funcionais — horizontal e vertical — de gestão de desastres.

6.3.2 Planificação Anual

A análise da programação realizada no Capítulo 5 indica que o foco da programação anual do INGC caiu sobre as actividades em três áreas principais:

- As áreas áridas e semi-áridas do país abordando as duas primeiras grandes linhas estratégicas da PDPMCN;
- Melhoria da coordenação e acção de resposta às emergências, a terceira linha estratégica do PDPMCN; e
- Desenvolvimento de infra-estruturas de operacionalização das direcções regionais e CERUMs.

A análise feita da perspectiva dos objectivos do PDPMCN, o foco global sobre a planificação caiu maioritariamente no alcance do Objectivo 1 do PDPMCN e das actividades realizadas nas áreas áridas e semi-áridas do país. No entanto, o desenvolvimento de capacidade coordenada de resposta aos desastres é mostrada como tendo sido uma segunda prioridade do INGC. Com efeito, se a programação do INGC para o período é analisada a partir do ponto de vista das três

principais áreas estratégicas do PDPMCN, o aumento da capacidade de resposta coordenada aos desastres recebeu a maior ênfase nas actividades programadas, no geral.

A avaliação da programação do INGC contra as áreas de acção prioritárias definidas no PQG mostra que o INGC tem demonstrado um compromisso de assegurar uma programação relativamente equilibrada entre essas áreas no PES. Existem áreas do PQG que não foram reflectidas no PES mas que no entanto tiveram resultados claramente positivos. Um exemplo disso é a criação de uma base de dados para a avaliação das alterações climáticas sobre o risco de desastres no futuro. Embora não tendo sido programado no PES, um excelente resultado foi, em particular conseguido nesta actividade. Por outro lado, um terço das actividades encontradas no PES 2005-2009 não está directamente relacionada às áreas de actividade prioritárias do INGC descritas no PQG. Essas actividades são mais directamente relacionadas ao desenvolvimento agrícola de áreas áridas e semi-áridas do país.

O INGC está a planear com pelo menos dois instrumentos diferentes (PES e PAC), mantendo a sua responsabilidade pela coordenação da resposta a desastres. Isto significa que em certos anos (em uma temporada particularmente activa de resposta a desastres, por exemplo, 2008), o INGC encontrou-se numa situação em que os seus recursos globais tiveram que ficar “esticados” devido a esses factores. O ciclo de planificação estatal tem um impacto sobre os esforços de planificação do INGC, devido ao facto de que a elaboração do relatório anual chega na estação de desastres, entre Outubro e Abril. A sobreposição entre a época de desastres e as obrigações de planificação torna a eficiência e eficácia de planificação e reportagem mais difíceis de alcançar para o INGC. As restrições relacionadas com esta sobreposição na temporada de desastres e do ciclo de planificação é uma das justificativas para uma unidade profissionalizada dedicada a planificação, dentro do INGC.

No geral, o esforço de programação anual PES reflecte um compromisso por parte do INGC para enfrentar tanto o PQG como as prioridades do PDPMCN durante o período. Note-se que do financiamento dedicado à prevenção e mitigação, 80% foi para a execução de actividades nas áreas áridas e semi-áridas, enquanto 20% foi para actividades dedicadas à melhoria da capacidade de resposta do governo.

Do financiamento dedicado às regiões áridas e semi-áridas, um terço foi dedicado à reabilitação ou à implantação de poços ou cisternas, enquanto os restantes dois terços foram distribuídos relativamente de forma igual para cinco outras áreas. Do financiamento atribuído à prevenção, cerca de 78% foi para o estabelecimento da UNAPROC e CLGRCs com o restante 22% dividido entre os sistemas de informação e aviso prévio.

6.3.3 Planificação de Contingência (PAC)

Este processo de planificação reflecte o progresso significativo geral alcançado pelo INGC e o governo em lidar com a resposta a desastres durante o período. O processo PAC é significativo não somente para a preparação que ele representa em termos de gestão de uma potencial diversidade de cenários climáticos possíveis num determinado ano, mas em que o processo PAC envolve claramente todo o governo, tanto de forma transversal e horizontal na resposta aos desastres. A planificação de contingência em geral é uma evolução positiva nos esforços de reduzir o impacto global das catástrofes, uma vez que têm ocorrido. A qualidade dos planos melhorou ao longo do período de 2005-2009. A resposta aos desastres é uma área onde o INGC está a cumprir o seu mandato para trabalhar desempenhando um papel de coordenação, tanto entre os sectores, bem como de cima para baixo nas divisões administrativas em Moçambique.

Os elementos positivos da planificação anual de contingência observados para o período 2005-2009 incluem: a previsão e avaliação cada vez mais detalhada da probabilidade de risco de desastres durante um determinado período; a participação multisectorial na resposta a desastres; papéis e tarefas claramente definidas para os ministérios competentes antes, durante e depois de um evento de emergência; o início de processos de resposta chave antes, durante e depois de um desastre dado, e para o desenvolvimento do sentido de uma resposta colectiva do governo a situações de emergência.

Há, no entanto, questões que ainda precisam de ser abordadas em relação aos processos que apoiam os esforços de planificação anual de contingência.

Dado que a planificação de contingência é baseada em pressupostos sobre as condições atmosféricas previstas e resultantes cenários de gravidade do impacto dos fenómenos naturais, a chave para o governo é garantir que recursos apropriados estejam no lugar certo, na hora certa. Isto implica uma distribuição relativamente ampla de recursos, quer materiais, humanos ou financeiros.

Com base nas entrevistas ao nível provincial, depreende-se que o INGC e o governo não têm feito o suficiente para garantir que os processos logísticos, administrativos e financeiros relacionados com os recursos do plano de contingências sejam bem entendidos pelas autoridades ao nível provincial. A falta de entendimento dos processos e procedimentos relacionados com o plano de contingências teve alguns impactos negativos em termos da rapidez de resposta em casos específicos no contexto de resposta de emergência.

O facto de o plano de contingência ser elaborado com a participação de múltiplos sectores, de nível central até ao nível distrital significa que o processo de administração e gestão financeira relacionado com o desembolso dos fundos de contingência é bastante pesado. A informação prestada pelo INGC à equipa de auditoria, não forneceu esclarecimentos sobre o processo de prestação de contas e/ou a justificação dos dinheiros alocados aos vários sectores e/ou respectivas direcções provinciais (fora do INGC) durante a situação de emergência.

Sem mais informação sobre o processo mais abrangente de prestação de contas/justificação dos desembolsos de fundos de contingências no contexto de uma resposta a emergência, o risco de desvio de aplicação desses fundos é considerado relativamente alto.

Ainda sobre este tema, as entrevistas feitas com o pessoal do INGC nas delegações provinciais indicam que os fundos de contingências desembolsados a partir do INGC central para as delegações provinciais muitas vezes não vêm sequer com rubricas de financiamento ou orientações formais de como se pretende aplicar os fundos. Este tipo de situação promove a possibilidade de os fundos de contingências serem desviados da aplicação pretendida.

O estabelecimento de mecanismos, responsabilidades e papéis para a resposta aos desastres levanta uma questão principal: Porquê não é possível atingir um nível semelhante de participação dos respectivos ministérios na planificação para a redução do risco de desastres e prevenção de desastres?

6.3.4 Monitoria e Avaliação

A área de monitoria e avaliação representa o calcanhar de Aquiles do INGC como uma instituição. Apesar da existência de indicadores articulados na planificação anual e estratégico, não existe ainda um sistema formal, nem para a recolha de informações relacionadas com o

progresso demonstrado para a realização de indicadores estratégicos, como para os indicadores de planificação anual.

Esta é uma situação inaceitável para uma organização estatal, independentemente da sua área de actuação, pois torna difícil justificar a utilização a longo prazo do uso de recursos públicos. Isto impossibilita igualmente uma avaliação objectiva do desempenho global da instituição e enfraquece a capacidade do INGC de argumentar a seu favor (ou contra) uma intervenção ou abordagem específica. O INGC também faz o desenvolvimento de intervenções complementares para aumentar ou multiplicar os efeitos positivos obtidos, até agora difíceis de justificar.

A um nível mais básico, a falta de um sistema de monitoria e avaliação das intervenções do INGC promove um ambiente operacional menos transparente, em que o uso de recursos estatais não estão vinculados a **resultados específicos**, pelo que seu uso não pode ser analisado e a sua eficácia global não pode ser determinada. A falta de um sistema de monitoria não permite a avaliação de conceitos como a eficácia, eficiência e viabilidade económica. Isto também não permite avaliar o valor monetário ou custo-benefício das intervenções realizadas durante um determinado período.

As provas recolhidas com base em relatórios do INGC (Balanço de PES e Relatórios de Mandato) indicam que o INGC não tem ferramentas de relato que permitam projectar os indicadores de resultados em consideração. Os Relatórios de Balanço do PES são resumos amplos das acções empreendidas ao longo do ano e não mostram vínculos claros ao PES realizado para o ano ou para os indicadores relevantes de cada actividade.

Com base na avaliação da documentação fornecida pelo INGC sobre os relatórios de monitoria e avaliação, é evidente que o INGC não se concentrou na monitoria das suas actividades (ou a avaliação da eficácia) com grau de precisão que permitiria a clara demonstração, concreta e objectiva, do progresso. Os relatórios para o período 2006-2009 contêm frases subjectivas como **“com base nas provas acima acreditamos que estamos no bom caminho para atingir o objectivo”**. Se a avaliação de desempenho é desejada para o INGC nos próximos anos, um reforço do sistema de planificação com a colecta de dados, ferramentas de monitoria e comunicação apropriados devem ser postos em prática no INGC.

Dado o contexto geral de escassez de recursos, para fazer face a salários crescentes dentro do INGC e uma agenda de mudança aparentemente ambiciosa, o INGC deve ser capaz de apostar em resultados objectivos como justificativa para a continuação e/ou expansão de financiamento.

6.4 Serviços de Apoio de Gestão e Administração Financeira

De forma geral, a comparação entre a situação de gestão financeira e administração encontrada durante a auditoria de desempenho e as situações citadas nas auditorias formais realizadas antes de 2009 indica uma melhoria ampla na área de gestão e administração financeira dentro do INGC.

No entanto, como foi apresentado em detalhe no Capítulo 5, existe ainda a necessidade de melhorias: há elementos específicos de gestão e administração financeira que requerem atenção. A equipa de auditoria identificou 4 grandes áreas de interesse especial em relação ao desempenho do INGC, como se segue:

- Articulação entre planos e orçamentos para fins de gestão; Gestão da receita gerada pelo INGC;

- Procedimentos de Aquisição de Bens, Contratação de Serviços e Gestão de Contratos; e
- Capacidade de Recursos Humanos e Ferramentas de Gestão Financeira.

De seguida examinamos cada área:

6.4.1 Planificação, Orçamentos e Gestão

Deve ser reconhecido que a organização estrutural do orçamento geral do Estado durante o período em análise não é particularmente adequada para uma abordagem de gestão virada para resultados na planificação e finanças. As rubricas orçamentais encontradas no orçamento do Estado parecem ser mais adequadas para assegurar a clareza de alocação de verbas amplas ou gerais, no lugar de garantir a medição dos resultados obtidos em uma área particular de programação. Dada a natureza organizacional muito ampla do OGE é muito difícil vincular os orçamentos directamente aos resultados alcançados no terreno, sem ferramentas e processos destinados a extrair dados específicos relevantes a um projecto em particular do quadro financeiro global. ***O INGC não demonstrou durante o período a capacidade de desenvolvimento de ferramentas financeiras e referências que permitam a medição mais precisa dos resultados de planificação em relação aos gastos.***

Idealmente, como uma instituição de gestão de desastres, o INGC deveria ter os mecanismos e ferramentas para ser capaz de fornecer dados sobre as despesas financeiras em projectos relacionados a temas específicos. Por exemplo, ter a capacidade de reunir as despesas financeiras relacionadas com a programação na prevenção e redução de riscos, e a capacidade de desagregar os dados até o nível de intervenções específicas de prevenção do INGC, tais como o estabelecimento de GLRCs e ilustrar que proporção representa a despesa executada do total para o estabelecimento de CLGRCs.

6.4.2 Gestão de Receitas Próprias de INGC

A geração de receitas pelo INGC é uma área identificada pela equipa de auditoria de desempenho como sendo a que poderia operar com maior clareza e transparência. As fontes de receitas correntes podem ser divididas em três categorias amplas. i) Receitas provenientes de doações para resposta a desastres e alívio por parte do sector privado, parceiros governamentais internacionais e da sociedade civil; ii) receitas geradas pela venda de gasolina, e iii) a receita gerada pelo INGC em si, através da gestão do seu próprio património. Em termos jurídicos, estes fundos devem ser usados para gerar uma reserva financeira chamada Fundo de Gestão de Calamidades, geridos pelo INGC. O projecto PREVINA, criado inicialmente nos finais da década 90 e subordinado ao INGC, é o órgão de gestão para essas receitas e do Fundo de Gestão de Calamidades Naturais.

Uma parte destas receitas – particularmente os fundos recebidos de organizações internacionais no apoio à formação e investigação – estão incluídos no Orçamento Geral do Estado, como fundos de investimento. Outra parte dessas receitas – como sejam as doações de organismos internacionais, sector privado e da sociedade civil para os esforços de ajuda humanitária – mantém-se *fora do orçamento*.

No entanto, como vimos no Capítulo 5, com base no n.º 2, do ARTIGO 14 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, a cobrança de receita por uma entidade estatal só pode ser feita com base na inclusão das mesmas no Orçamento Geral do Estado. A falta de uma base jurídica para a

geração destas receitas independentes do OGE constitui um dos principais entraves para o INGC sua receita gerada internamente, bem como o recebimento de doações ou contribuições para resposta a desastres e ou esforços de assistência humanitária.

Além disso, e com base nos elementos recolhidos no âmbito da auditoria de desempenho, não está claro se o INGC tem o estatuto legal (alvará) com o qual está agindo como um revendedor de combustíveis. Com base na actual legislação sobre esta questão e a documentação fornecida pelo INGC, a equipa de auditoria concluiu que a geração de receita por parte do INGC não tem uma base legal uma vez que não está inscrito no OGE. A falta de uma base jurídica para a geração de receita constitui um dos principais entraves para o INGC e sua receita gerada quer internamente ou de parceiros de cooperação, o sector privado e outras fontes não estatais.

No contexto do trabalho de campo realizado na auditoria de desempenho, uma série de questões foram levantadas em relação à geração destas receitas ao nível provincial. Baseado numa instrução interna, as delegações provinciais do INGC são obrigadas a depositar na conta bancária do INGC Central todas as receitas recebidas do arrendamento de infra-estruturas, com a ressalva de que 15% das respectivas receitas serão devolvidas às delegações para a manutenção e conservação das instalações geradoras de receitas. Entrevistas efectuadas a nível provincial indicam que este acordo não foi cumprido pelo INGC Central.

A gestão de património do INGC é complicada em muitos casos, pela confusão a nível provincial em relação à propriedade real das instalações, e o atraso no pagamento (ou a falta completa) de taxas de aluguer acordadas por parte dos locatários que muitas vezes são organizações estatais. A equipa de auditoria não foi apresentada documentação que indica que as respectivas receitas geradas pelo INGC são suportadas por instrumentos globais de planificação financeira, registo orçamental ou procedimentos contabilísticos que forneçam uma visão clara do seu volume ou a sua aplicação final.

A justificação da existência de um Fundo de Gestão de Desastre Natural está clara, no entanto, a questão da geração de rendimentos e gestão de receitas provenientes das fontes actuais é uma componente crítica para a sustentabilidade do INGC e a sua capacidade para continuar a desenvolver-se. Assim, é fundamental que as possíveis barreiras, sejam legais ou de procedimentos que põem em causa a transparência, sejam abordadas a partir da perspectiva de maximizar tanto os níveis de rendimento gerados, bem como a eficiência e eficácia da gestão e aplicações desses recursos financeiros numa forma que esteja em conformidade com as regulamentações nacionais sobre a matéria.

6.4.3 Procedimentos de Aquisição de Bens, Contratação de Serviços e Gestão de Contratos

Mais uma vez a estrutura geral do orçamento não permite a identificação de gastos com projectos ou programas específicos. Como tal, é impossível verificar a relação entre as aquisições feitas durante o período e as actividades que são encontradas na planificação. A verificação da despesa provincial está ligada aos limites de respectivas verbas orçamentais, e como tal é mais facilmente verificável.

O INGC tem serviços de uma UGEA apenas a partir de 2009. A comissão de aquisição do INGC foi estabelecida, no entanto, funcionou menos como uma comissão de análise com o objectivo de avaliar a necessidade e objectivo das aquisições e mais como um comité de aprovação.

O INGC utilizou o sistema de três cotações em conformidade com a legislação aplicável. Contudo, a legislação não foi cumprida em toda a extensão. Houve casos em que devido a orçamentos finais reduzidos, os concursos deveriam ter sido relançados, mas os provedores de serviços celebrados da proposta inicial foram convidados apenas para reenviar as suas ofertas a preços baseados nas anteriores propostas mas para menos serviço.

Outra questão é a elaboração, celebração e gestão de contratos de prestação de serviços por parte do INGC. Como vimos no Capítulo 5, há problemas com os contratos do INGC particularmente no que diz respeito ao seu conteúdo em termos de fornecer as garantias mínimas necessárias em casos de incumprimento. Com base na evidência recolhida durante a auditoria de desempenho, o INGC não conseguiu reunir as condições mínimas necessárias para assegurar que os contratos fossem cumpridos de forma adequada, nem adoptou medidas legais ou de forma eficaz para com os contratos não cumpridos.

As lacunas na capacidade do INGC em assegurar o cumprimento de contratos foram particularmente evidentes em relação ao processo de reassentamento. Apesar da instalação de uma UGEA, ainda existem lacunas na capacidade do INGC administrar efectivamente os contratos.

6.4.4 Capacidade de Recursos Humanos e Ferramentas de Gestão Financeira

Com base na informação apresentada no Capítulo 5, está claro que os recursos humanos, a todos os níveis, precisam de formação adicional em áreas específicas de gestão financeira. Dado o facto de as delegações provinciais funcionarem com base no sistema de adiantamentos de fundos e posterior justificação, como condição para receberem os próximos é fundamental que o sistema seja rigoroso e consistente. Várias delegações provinciais citaram acesso irregular ou inconsistente aos recursos financeiros como principal dificuldade no cumprimento de metas de planificação. Actualmente, O INGC, está a trabalhar com o sistema de contabilidade e-SISTAFE. De acordo com entrevistas com a liderança do INGC, a natureza do mandato do INGC e o seu trabalho em ambientes muitas vezes remotos, complica a possível utilização de e-SISTAFE.

6.5 O PDPMCN e Resultados

O PDPMCN representa o plano global estratégico do governo para a prevenção, redução e resposta a desastres naturais em Moçambique. No entanto, os dados recolhidos no decurso da auditoria de desempenho indicam que o PDPMCN é visto ou percebido como o plano do INGC. O alcance global do PDPMCN, tanto em termos das áreas estratégicas a serem abrangidas como os prazos em que se baseia, requer a participação de uma multiplicidade de ministérios para a sua efectiva realização. No entanto, o compromisso global do governo em relação ao PDPMCN como um documento de planificação vinculativo revela-se pelo menos a nível ministerial, mais fraco do que seria ideal, a avaliar com base nas evidências reunidas.

A cronologia do INGC apresentada no Capítulo 2 indica que a nova liderança do INGC assumiu as suas funções no início de Dezembro 2005 e que o PDPMCN foi aprovado em Março de 2006. Assim sendo, um período máximo de três meses de tempo de calendário foi gasto com a elaboração da estratégia do sector para os próximos 10 anos. Com um prazo, tão apertado na entrega do PDPMCN é improvável que o PDPMCN tenha passado por uma revisão detalhada dos colegas ministeriais do INGC antes de ser aprovado. Como descrito no Capítulo 3, o

PDPMCN é particularmente fraco na inclusão dos ministérios fora do INGC. Na verdade, pressupõe-se o INGC ter capacidade para executar o plano director quase de forma unilateral. (pode-se clarificar a ideia).

O PDPMCN reconhece, mas não se confronta com a questão principal de que enfrenta o sector como uma área transversal de intervenção - ou seja, a necessidade de planificação multi-sectorial e um mecanismo institucional pelo qual INGC pode garantir que essa planificação seja realizado através dos respectivos sectores para a sua posterior coordenação. Pelo contrário, o PDPMCN propõe o desenvolvimento de um papel implementador do INGC nas zonas áridas e semi-áridas do país. O mesmo sugere o uso da receita gerada a partir de património do INGC para um Fundo de Reabilitação e Desenvolvimento de Terras Marginais.

A abordagem unilateral adoptada pelo INGC no plano, em conjunto com a falta de um quadro de monitoria coerente e ferramentas de informação eficazes para garantir a ilustração do progresso ao longo dos primeiros quatro anos do plano, proporcionou uma revisão abrangente do PDPMCN e um reajuste do mesmo para os restantes quatro anos de vigência.

Como foi demonstrado no Capítulo 3, o PDPMCN tem três principais áreas estratégicas de intervenção:

- Desbalanceamento Hídrico,
- Desbalanceamento Alimentar e Nutricional, e
- Resposta às Calamidades.

Os resultados demonstrados a partir de cada uma destas áreas estratégicas são apresentados abaixo. No entanto, antes de discutir os resultados, existem vários aspectos relacionados com a abordagem tomada em relação às áreas estratégicas de desbalanceamento que são importantes para destacar.

As duas primeiras áreas temáticas estratégicas de actuação dentro do PDPMCN estão relacionadas com as desigualdades encontradas na distribuição natural dos recursos hídricos e fontes alimentares e nutricionais. Estas questões têm sido mais específicas e amplamente abordadas pelo INGC no contexto das áreas geográficas identificadas como zonas áridas e semi-áridas do país sob a liderança de DARIDAS a nível central. Esta abordagem representa uma inovação em relação à prática do desenvolvimento anterior na área de gestão de desastres em Moçambique, em que se concentra especificamente em um subconjunto geográfico seleccionado do país com características específicas.

De acordo com DARIDAS, há cerca de 27 distritos do país que podem ser considerados áridos ou semi-áridos. Destes distritos, 16 (ou pouco menos de 60% do total) estão localizados nas províncias de Gaza, Inhambane e Maputo.

O INGC tem focado as suas actividades nestas duas áreas estratégicas principalmente nas províncias de Gaza e Inhambane e, especificamente, em quatro distritos, conforme ilustrado na tabela abaixo. Deve notar-se que, com base em dados do censo de 2007, estes quatro distritos compreendem uma população total de 119,348 pessoas. Como tal, os esforços focados do INGC na resolução de questões em torno do desequilíbrio hídrico ou nutricional têm sido, em relação ao país como um todo, relativamente limitados em termos de cobertura e alcance geográfico.

Um dos elementos importantes para o desenvolvimento das actividades relacionadas com porções principais destas duas áreas estratégicas é o desenvolvimento de CERUMs e o papel que estas jogam no contexto das actividades. Durante o período em análise um total de cinco

CERUMS foram estabelecidos como está indicado na tabela abaixo. No entanto, deve-se notar que **as instalações permanentes dos CERUM estavam ainda em progresso no momento das visitas de campo.**

Tabela 6-1: Estabelecimento de CERUMS Durante o Período em Análise

Província	Distrito
Gaza	Chigubo
	Massengena
Inhambane	Funhalouro
	Mabote
Tete	Mutarara

Com base na informação recolhida durante a auditoria de desempenho, as abordagens de programação do INGC foram centradas em torno de três passos principais na implementação das suas actividades nas áreas de desbalanceamento hídrico e alimentar/nutricional:

1. A colecta de informação de base nos distritos acima mencionados, com destaque para a existência de infra-estruturas de abastecimento de água. Documentos do INGC, tais como os balanços de PES, indicam que esta informação foi recolhida nestes distritos em 2007 e 2008 e que vários mapas temáticos foram produzidos para ilustrar as condições gerais dos respectivos distritos.
2. O uso dos CERUMs como pontos focais para a demonstração de técnicas de melhoria, que é uma característica especial das actividades desenvolvidas no âmbito de Desbalanceamento Nutricional e Alimentar nos quatro distritos.
3. A formação para a população local em áreas de competências-chave necessárias para aumentar a sustentabilidade das intervenções em geral, na tentativa de garantir que capacidade local exista para abordar aspectos técnicos específicos destas questões.

Na área de Nutrição e Segurança Alimentar, parte do objectivo geral, embora não declarada, parece ser que essas populações rurais vulneráveis adoptem novas tecnologias e abordagens agrícolas que são mais adequadas à sua realidade ambiental actual. Outra parte do objectivo parece ser que as populações rurais apreciam o valor das qualidades de plantas (e outras fontes de alimento), tradicionalmente utilizadas pelas populações locais como fontes de alimentação e adaptar o uso tradicional para novas técnicas de tratamento/processamento que forneçam simultaneamente um valor acrescentado para as matérias-primas e um produto com potencial comercial viável.

6.5.1 Desbalanceamento Hídrico³³

As actividades desenvolvidas nesta área estratégica têm sido amplamente centradas na reabilitação, desenvolvimento e instalação de infra-estruturas de abastecimento de água relacionadas com os quatro distritos que formaram o foco das intervenções DARIDAS no período.

Havia três componentes principais para a programação nesta área estratégica. Primeiro, a operacionalização das principais infra-estruturas de pequena escala de fonte de água, especificamente: poços, cisternas, furos e depósitos. Segundo, o desenvolvimento e instalação de sistemas de irrigação de pequena escala nos distritos de foco, e, terceiro, a criação de mecanismos de demonstração de captação de água e a formação de artesãos locais na criação de alguns componentes desses sistemas de captação de água. Os resultados para cada uma dessas grandes áreas de actividade são ilustrados abaixo.

A tabela seguinte ilustra a infra-estrutura de água que foi colocada em operação, ao longo do período de 2006-2009, bem como uma indicação da cobertura atingida.

Tabela 6-2: Fontes de Água Operacionalizadas em 4 Distritos no Período 2006-2009

DISTRITO	POPULAÇÃO DO DISTRITO ³⁴	TIPO DE FONTE	FONTES OPERACIONALIZADAS NO PERÍODO	POPULAÇÃO COBERTA PELAS FONTES OPERACIONALIZADAS	
				NR	% DE COBERTURA
Chigubo	20.685	Poço	37	5.550	13.895,00, i.e. 67.2% da população
		Furo	16	8.000	
		Cisterna	23	115	
		Depósito	46	230	
Massangena	15.637	Poço	7	1.050	17.050,00, i.e. 109.0% da população
		Furo	32	16.000	
		Cisterna	-	-	
		Depósito	-	-	
Mabote	45.101	Poço	35	5.250	35.295,00, i.e. 78.3% da população
		Furo	60	30.000	
		Cisterna	9	45	
		Depósito	-	-	
Funhalouro	37.925	Poço	28	4.200	38.855,00, i.e. 102.0% da população
		Furo	68	34.000	
		Cisterna	114	570	
		Depósito	17	85	

Fonte: INGC, DARIDAS

³³ Desde 2007, as províncias de Inhambane e Gaza têm-se beneficiado com a implementação de um programa de mitigação de seca financiado pela União Europeia (EURO 10.000.000,00 entre 2007 - 2010) e implementado pela Direcção Nacional de Serviços Agrários. Apesar do facto de que o programa visa melhorar a infra-estrutura de mitigação da seca de média e pequena escala e que o programa abrange três dos distritos onde o INGC tem CERUMs em operação (Mabote, Chigubo e Massengena), não está claro qual o papel/relacionamento INGC desempenhado no contexto deste programa, ou se houve colaboração entre o programa da DNSA e o INGC em termos de implementação. Os relatórios recebidos sobre as actividades da DARIDAS nos distritos em questão não fazem menção do programa da DANSA/UE.

³⁴ Estimativas do Censo geral da População 2007.

Intervenções adicionais foram realizadas na área de sistemas de irrigação de pequena escala dentro de cada um dos distritos. A tabela abaixo destaca os resultados alcançados nesta área para o período.

Tabela 6-3: Irrigação em Pequena Escala nos Distritos de Massangena, Funhalouro, Chigubo e Mabote no Período entre 2006 e 2009

DISTRITO (População)	ÁREA TOTAL IRRIGADA (m2)	NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS	ÁREA MÉDIA / BENEFICIÁRIO	% DA POPULAÇÃO COBERTA
Chigubo (20.685)	610.000	-	-	-
Mabote (45.101)	210.000	112	1.875	0.3
Massangena (15.637)	752.500	338	2.226	2.2
Funhalouro (37.925)	90.000	90	1.000	0.2

Fonte: INGC, DARIDAS

Em relação à irrigação de pequena escala, uma série de actividades de apoio foram desenvolvidas para promover o uso de técnicas que melhorem as taxas de sucesso da produção agrícola. Primeiro, um workshop foi realizado em 2008 para avaliar as diversas abordagens para a irrigação de pequena escala e definir uma abordagem comum para a irrigação na região. Este workshop resultou na selecção de irrigação gota a gota e regador como os dois meios mais viáveis de irrigação de pequena escala para a região. Estes métodos seriam complementados por técnicas que reduzem a perda de água (como cobertura morta) e, portanto, reduzindo a frequência de irrigação necessária.

Estas técnicas para a redução da perda de humidade foram subsequentemente demonstradas nos CERUMs de Mabote e Massangena ao longo de 2009. Em Mabote um total de 22 pessoas foram mostradas estas técnicas através da abordagem de extensão de “agricultor para agricultor” com a participação de agricultores locais que tinham acompanhado as novas técnicas no CERUM. Técnicas de extensão de agricultor para agricultor foram utilizadas para aumentar a credibilidade da eficácia das técnicas na região.

A informação sobre esta área de intervenção destacou as dificuldades encontradas na divulgação desta tecnologia tendo em conta os números relativamente baixos de agricultores que cultivam extensas áreas e os números relativamente grandes de agricultores que cultivam áreas relativamente menores. O distrito de Massangena destaca-se como tendo a melhor perspectiva de adopção dessas técnicas pelo facto de a presença do rio Save garantir um abastecimento de água permanente. Independentemente do distrito, e devido ao exposto em cima, o relatório recomenda que o indicador de 500m²/ família seja revisto, pois é improvável que seja atingido, dada a disponibilidade de água global e a proximidade da água disponível para as populações no centro destes distritos.

A terceira área principal de intervenção no âmbito deste tema estratégico foi o desenvolvimento e implementação de sistemas de captação de águas pluviais e a formação de artesãos locais na construção de depósitos de água a partir de materiais que, na sua maioria, são disponíveis localmente. A tabela abaixo resume o número de sistemas implementados em cada um dos distritos.

Tabela 6-4: Número de Sistemas de Captação de Água Instaladas em Três Distritos no Período 2006-2009

Província	Distrito	Número de Sistemas Instaladas
Gaza	Chigubo	9
	Massangena	9
Inhambane	Funhalouro	10

Fonte: INGC, DARIDAS

Além dos sistemas descritos na tabela acima, havia um adicional de 16 sistemas de uma configuração diferente desenvolvida em Funhalouro e 18 no Distrito de Chigubo. Na altura da elaboração do relatório, um total de 69 sistemas estavam a ser adquiridos para a instalação nos distritos de Massangena e Mabote.

6.5.1.1 **Desbalanceamento Alimentar e Nutricional**

Esta é a segunda área estratégica para a acção que também recebeu a maior atenção dentro do contexto das actividades viradas para as áreas áridas e semi-áridas do país e gerida por DARIDAS.

Como vimos no Capítulo 3, esta área estratégica foi dividida em cinco áreas estratégicas gerais para a acção. Os resultados em cada uma das cinco sub-áreas de acção são apresentados abaixo.

Reservas Alimentares e de Sementes

De modo geral, o progresso demonstrado em relação aos resultados esperados/descritos no PDPMCN nesta sub-área específica de intervenção tem sido limitado. As razões para o progresso limitado não são explicitamente descritas no relatório correspondente para o período. No entanto, o PDPMCN baseou-se numa premissa crítica em relação à produção agrícola nas zonas áridas e semi-áridas do país - que ***haveria excedentes ocasionais de produção agrícola nessas áreas***. Não há indicação de que tenha havido qualquer progresso para o sistema sugerido de instalações de armazenamento (provincial, distrital ou regional). Resultados nesta área são demonstráveis no que concerne ao desenvolvimento de armazenamento de excedentes para os pequenos agricultores nas áreas áridas e semi-áridas usando modelos Gorongosa de 1000kg e 800 kg construídas com materiais locais.

Com o objectivo de garantir a capacidade local para a construção dessas instalações de armazenamento de grãos, 16 artesãos (Massangena 5, Funhalouro 6 e Mobote 5) foram treinados na construção dessas instalações. Um total de 6 instalações artesanais de armazenamento de grãos de pequena escala foram construídos (sendo 4 em Funhalouro e 2 em Massangena).

Enquanto a demonstração das instalações de armazenamento localmente construídas ainda não havia sido concluída o plano indicado foi o de mostrar à população local a eficácia do armazenamento de alimentos críticos, mostrando a eficácia da preservação alcançada com as instalações de armazenagem de pequena escala.

Um foco de actividades no âmbito desta área tem sido a demonstração de técnicas de cultivo agrícola que visem aumentar a produtividade das culturas. Para este fim, uma série de lotes de demonstração, tipicamente ligada à CERUM, foram desenvolvidos para ilustrar as técnicas

envolvidas e para demonstrar as diferenças no rendimento entre as técnicas tradicionais e as técnicas melhoradas. A fim de apoiar a divulgação dessas abordagens melhoradas no cultivo um número de promotores foi treinado. A tabela seguinte ilustra a distribuição das áreas de demonstração e da área total em cada zona e do número de promotores formados por distrito.

Tabela 6-5: Campos de Demonstração, Áreas Totais e Promotores Formados

Distrito	Número de Campos	Área total dos campos	Promotores Formados
Chigubo	3	0,3ha	-
Funhalouro	12	1,4ha	22
Mabote	13	1,57ha	30
Massangena	4	1ha	5
Total Campos/Área em há	32	4,27ha	57

De acordo com DARIDAS, os resultados de comparações dos rendimentos realizadas em Funhalouro e Mabote para as técnicas de cultivo tradicionais e melhoradas utilizando sulcos nivelados mostram que rendeu quase o dobro sob cultivo utilizando as técnicas melhoradas.

Baseado no sucesso das comparações de rendimento agrícola em Funhalouro e Mabote um "Dia de Campo" foi organizado em Mabote e Funhalouro para demonstrar as técnicas aos membros da população local. Um total de 67 pessoas provenientes de seis localidades diferentes foi envolvido nas demonstrações de Mabote. Um adicional de 22 pessoas foi mostrado as técnicas de microbacias. Em Funhalouro um total de 33 pessoas foram expostas às abordagens de cultivo melhoradas.

"Domesticação" de Culturas Não Convencionais

A estratégia global nesta área tem sido a de promover o valor de espécies de plantas ocorrendo localmente que poderiam ser usadas como uma fonte adicional de nutrição para as populações locais através da demonstração de abordagens artesanais para o processamento dessas espécies para permitir o consumo. Finalmente, uma avaliação do desejo/entusiasmo entre a população local para com estas técnicas foi feita. Se a população local está interessada nestas técnicas, em seguida, o terceiro passo na estratégia é o de desenvolver campos de multiplicação para propagar estas espécies específicas.

A promoção de cacto como fonte alimentar (ambas as 'folhas' do cacto e os frutos servem para este fim) foi o foco principal das actividades nesta área. Um total de 3 campos de demonstração foi desenvolvido em Funhalouro, Mabote e Massangena para multiplicar as espécies locais de cacto selvagem que crescem na área. Campos de demonstração adicionais foram desenvolvidos para a inclusão de variedades de cactos importados da RSA. Aproximadamente 280 pessoas receberam a matéria propagandista da espécie importada nos 4 distritos e a esperança é que a multiplicação desta espécie de cacto permitirá um crescimento do número de beneficiários no futuro.

Actividades económicas não agrárias

Em termos de agro processamento, o foco era garantir capacidade local na aplicação das técnicas de processamento artesanal e o desenvolvimento de uma unidade industrial de agro processamento de pequena escala em Mabote.

Um total de dezasseis formações foi realizado no processamento artesanal de frutas (domesticadas e frutos silvestres), leite, mandioca, batata-doce, hortaliças e carne. Um total de 120 famílias de cada um dos quatro distritos beneficiou desta formação. Outros 99 residentes locais, em todos os quatro distritos, foram treinados no processamento das folhas e os frutos do cacto para cozinhar o que proporcionou uma fonte rica de vitaminas e carboidratos durante o período do ano quando os vegetais foram mais escassos (Setembro - Fevereiro). A reacção da população local aos pratos feitos com cacto tem sido suficientemente positivo para permitir a ampla divulgação desta tecnologia durante futuras estações seca

No distrito de Mabote, onde a fabriqueta foi localizada, os resultados do projecto de processamento têm sido específicos e generalizados. A produção específica da unidade é descrita na tabela abaixo:

Tabela 6-6: Produção Artesanal de Consumíveis em Mabote

Produto	Produção alcançada em Litro/Kg
Licor de Mapfilwa	113,5 L
Jam de Mapfilwa	65,5 kg
Licor de Massala	150 L
Jam de Massala	51,1kg
Chouriços	10,6kg
Biltong	3,9kg

Actualmente, a fabriqueta no CERUM está servindo como o comprador de ‘insumos’ para esses produtos da comunidade local, na base de preços que variam de 10,00 MT/kg para Mapfilwa até a 1,00MZN por unidade de Massala. A colecta e venda de frutos silvestres têm a vantagem de ser mais viável durante as estações que são normalmente as mais difíceis em termos de nutrição (Setembro a Janeiro). Como tal, o INGC em parceria com o IIAM começou a trabalhar para apoiar a propagação de variedades de frutificação precoce dessas frutas nativas por meio de intervenções técnicas como o enxerto e o desenvolvimento de viveiros de propagação, a fim de apoiar o que se espera ser uma indústria crescente nas zonas áridas e semi-áridas nos próximos anos.

A fabriqueta também tem comprado espécies pecuárias da população local para os produtos de carne e espera estender-se a compra para a carne de caça no futuro próximo. O relatório indica que há também excelente potencial comercial para a venda dos produtos de carne em Maputo e que a venda de 10 kg de produto chouriço é suficiente para comprar quase dois porcos adultos na área de Mabote.

Em relação ao desenvolvimento de produtos artesanais no distrito de Chigubo, há cinco principais resultados obtidos a partir do estudo inicial e as formações com os artesãos locais:

- Desenvolvimento em 85% da linha de produtos de cestaria que representará Chigubo enquanto marca;
- Preservação da tradição local tendo resultado no resgate de alguns instrumentos (ex. chirundzo) cuja prática estava a desaparecer;

- Aperfeiçoamento da técnica de tingimento natural;
- Criação da ficha técnica dos produtos que fazem parte da “coleção Chigubo”; e
- Melhoria significativa na rapidez de produção e na qualidade dos produtos.

Estudos adicionais têm sido realizados sobre a viabilidade de extracção e comercialização de óleo de canhu, uma vez que esta planta abunda no distrito de Chigubo, e que espera-se para iniciar em breve.

Deve-se notar que o projecto artesanal em Chigubo funciona com base em apoio do PNUD. Não está claro neste momento como esse projecto será levado adiante depois do término do apoio do PNUD.

6.5.1.2 Respostas a Desastres

A terceira área do PDPMCN que merece análise e atenção é a área global de resposta às emergências. Embora os termos de referência para a Auditoria de Desempenho não mencionam explicitamente uma análise dos esforços feitos nas áreas de prevenção e mitigação de desastres, é importante que as actividades desenvolvidas nessas áreas estejam incluídas na análise global dos resultados em relação à resposta, pois têm tanto impacto sobre a preparação para desastres e qualquer eventual resposta exigida. A área de resposta de emergência e as actividades desenvolvidas para apoiar a capacidade de resposta governamental às situações de emergência representa uma das áreas de sucesso principal do INGC para o período em análise.

Em geral, os esforços do governo e do INGC na área de resposta aos desastres demonstraram progressos significativos em termos de eficácia ao longo do período 2005-2009. Os progressos alcançados estão relacionados em grande medida com os esforços feitos em relação **às medidas de preparação institucionalizadas durante o período.**

O desenvolvimento e formalização de um centro nacional de operações de emergência, os procedimentos, protocolos e mecanismos de coordenação adjuntos, provou ser fundamental na coordenação de resposta às emergências de média e larga escala durante o período. O CENOE, juntamente com o desenvolvimento e implementação de planos de contingência anuais, fez com que o governo entrasse em cada "época de desastres" (Outubro à Abril anualmente), com papéis e responsabilidades institucionais mais claros e as principais actividades preparatórias levadas a cabo mais cedo do que em qualquer momento na história das experiências de resposta de Moçambique às emergências.

Outro factor-chave tem sido o reforço da capacidade nacional para prever as tendências gerais de clima e factores climatológicos de um ano para o outro. Esta capacidade é parcialmente relacionada com o estabelecimento de parcerias importantes com organizações regionais e, em parte, com o aumento de capacidade no INAM como um parceiro fundamental do INGC no desenvolvimento de previsões para o PAC e na monitoria diária de situações críticas durante a época de desastres.

INGC também fez esforços significativos para levar o conceito de aviso prévio e preparação ao contexto nacional e colocá-lo mais firmemente no contexto dos distritos e nas comunidades locais. Os CLGRCs e os sistemas integrados de aviso prévio estabelecidos para algumas bacias hidrográficas específicas proporcionaram um contexto institucional em que as comunidades locais têm o potencial para realizar suas próprias actividades relacionadas com a preparação das suas respectivas comunidades face a um desastre iminente.

Paralelamente, o governo tem feito um esforço concreto para reassentar as populações claramente identificadas como vulneráveis a cheias/inundações ao longo das bacias de alguns dos principais rios nas áreas sul e centro do país.

Este programa ambicioso abrangendo 5 províncias diferentes e incluindo o reassentamento tem criado níveis de preocupação entre os funcionários públicos e pessoal dos parceiros de cooperação internacional em relação aos potenciais impactos negativos imprevisíveis deste programa sobre as populações vulneráveis envolvidas. Embora a vulnerabilidade às inundações das populações que residem actualmente em campos de reassentamento tenham claramente diminuído, não está claro até que ponto o programa de reassentamento aumentou a vulnerabilidade dessas populações a outros eventos.

Durante o período, o INGC foi chamado para ajudar em situações de emergência que não resultavam de fenómenos naturais, mas sim de factores humanos. A explosão do Paiol em Maputo em 2007 e violência xenófoba dirigida para os cidadãos moçambicanos na RSA durante o ano de 2008 acrescentou encargos adicionais de resposta para além das questões climáticas existentes relacionados em ambos os anos, embora o INGC tenha conseguido dar resposta a esses imprevistos.

Apesar da melhoria global na preparação das autoridades governamentais em todos os níveis que tem sido amplamente reconhecida pelo INGC e parceiros do governo na resposta de emergência, ainda há questões estratégicas e operacionais em que a melhoria é necessária para que Moçambique garanta que continua a manter a eficácia alcançada e que tem melhorado a eficiência das operações e, claro sempre que possível, tem reduzido os custos de tais operações.

Estabelecimento do CENOE

A missão do CENOE é centralizar 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.

Como vimos no Capítulo 3, a formalização de uma autoridade nacional para a coordenação da resposta a desastres é uma das adições mais importantes ao quadro institucional do governo durante o período em análise.

A existência de uma agência de coordenação da resposta às emergências a nível nacional representa um grande avanço na capacidade nacional para tratar de questões de resposta de emergência de uma forma atempada e eficaz. O facto de que há um compromisso multi-sectorial para a resposta às emergências e uma estrutura global que permita este compromisso a ser realizado por parte de vários ministérios é factor fundamental no aumento da capacidade de Moçambique para enfrentar situações de emergência.

Enquanto o sistema actual não está isento de problemas, o efeito multiplicador de ter planos de contingência anuais detalhando as responsabilidades ministeriais antes, durante e depois duma situação de emergência, juntamente com a capacidade de um melhor acompanhamento dos fenómenos climáticos e uma eventual activação do CENOE como um recurso, significaria que

Moçambique estria melhor preparado para enfrentar os desafios referentes à capacidade de resposta às emergências do que foi no início da década.

Um aspecto chave da monitoria dos requisitos de resposta de l emergência é a colecta de informação, seu processamento e divulgação pelo sistema que o CENOE estabeleceu na administração estatal para questões relacionadas com a resposta à emergência. Enquanto problemas continuam por resolver em termos de racionalização e eficiência do sistema de gestão da informação estabelecida, deve-se notar que durante o período entre 2006 e 2009 o CENOE emitiu um total de 1192 boletins diários de alerta que contribuíram para a tomada de decisão em torno de potenciais ou actuais situações de desastres em todos os níveis de governo.

Durante o período entre a sua formalização em 2006 e 2009 CENOE tem trabalhado não só para assegurar uma resposta de emergência cada vez mais eficaz, mas também para reforçar a sua própria capacidade de fornecer informações e análises que alimentem o processo global de avaliação de risco de desastre no país a curto, médio e a longo prazo. Enquanto o sistema global de avaliação de risco é ainda dirigido a partir do nível central mais e mais informações de nível distrital estão filtrando-se no sistema uma vez que a consciência entre as autoridades governamentais e comunitárias cresce sobre a importância da avaliação de risco para uma eventual resposta

A maior parte dos esforços empreendidos pelo CENOE e pela Direcção de Prevenção e Mitigação foram para ***garantir que as áreas identificadas como sendo de alto risco para um dado fenómeno natural estão melhor preparadas para lidar com os resultados dos fenómenos através da implementação de acções práticas no campo.***

Embora a coordenação dos esforços de resposta nas províncias continua a ser um desafio, dada a total falta de um quadro amplamente estabelecido de responsabilidades e de clareza sobre os níveis crescentes de resposta aos desastres, as estruturas e instituições criados a nível regional, provincial e distrital (e.g. COEs, Direcções Regionais, CTDGC, etc.) estão a aumentar a capacidade para uma coordenação mais descentralizada de resposta, permitindo reacções mais rápidas a situações de emergência.

Mapeamento de Zonas de Risco³⁵

A capacidade do INGC para gerar seus próprios mapas de áreas de risco tem demonstrado um excelente progresso durante o período de 2005 a 2009. A aquisição da tecnologia e da capacidade de recursos humanos, e a organização dos dados necessários para desenvolver mapas de avaliação de risco tem sido um grande passo positivo para o INGC e o governo em geral em termos da identificação e representação gráfica das principais áreas de risco por fenómeno.

Embora a capacidade actual do INGC para desenvolver mapas de risco seja limitada pela necessidade de aquisição de software licenciado anualmente, bem como a necessidade de hardware adicional necessário para a produção de mapas, para efectivamente produzir mapas para uso em níveis múltiplos de desagregação (ou seja, nacional, regional, provincial, distrital,

³⁵ Um dos resultados esperados do PES anual durante este período foi o desenvolvimento de mapas de risco para distritos-chave nas zonas áridas e semi-áridas, sob a coordenação do DARIDAS. Embora esses exercícios de mapeamento não foram concluídas até o final de 2009, deve-se notar que, até Agosto de 2010, documentos de mapeamento com qualidade elevada e abrangentes para os seis distritos de Chibuto, Guijá, Funhalouro, Mabote, Massangena e Massingir, foram publicadas pelo INGC. Este processo foi apoiado pelo PNUD e WFP.

etc.), existe capacidade actual para fornecer uma visão global das principais áreas de risco a nível nacional para os respectivos fenómenos que ocorram em Moçambique.

Naturalmente, esses mapas não podem ser concluídos sem o acesso à informação das organizações parceiras regionais, como FEWS-NET. No entanto, o desenvolvimento dos mapas de risco existentes tem sido feito em grande parte, através da colaboração entre as autoridades governamentais nacionais e o INGC.

Como a capacidade local desenvolve-se ao nível de recolha e tratamento da informação necessária para desenvolver mapas cada vez mais detalhados sobre a utilização em escala cada vez menor, será importante que a tecnologia que acompanha este processo na produção efectiva de tais mapas seja descentralizada, tanto quanto possível e eficaz.

Um dos grandes constrangimentos em relação ao mapeamento de risco é a despesa global inerente à tecnologia necessária para produzir esses mapas em níveis cada vez mais elevados de detalhe. Restrições adicionais incluem a generalizada falta de recursos humanos devidamente qualificados e níveis actualmente baixos de capacidade técnica aos níveis provincial e distrital.

Aviso - Prévio

Aviso Prévio é um conceito que tem dois níveis principais. Primeiro, o acompanhamento global das condições meteorológicas como precipitação, actividade ciclónica e do estado geral da situação hidrológica entre as bacias hidrográficas múltiplas em Moçambique a fim de avaliar o risco imediato de situações de emergência e emitir os avisos adequados ou boletins com base na avaliação global. Em segundo lugar, no nível mais prático, obtenção de informações às comunidades vulneráveis em caso de uma emergência iminente em sua área.

Aviso prévio em Moçambique foi aprimorado nos últimos cinco anos pelo aumento da capacidade e colaboração entre INGC e os actores governamentais chave como INAM e a DNA. Essas relações nacionais foram reforçadas por parcerias internacionais e regionais com organizações dedicadas à monitoria do clima e às tendências hidrológicas a partir de uma perspectiva regional.

Além disso, o INGC tem como alvo as bacias hidrográficas que são tradicionalmente problemáticas devido a considerações de acesso dadas as suas respectivas localizações, e a população vulnerável a ameaças de eventos de cheias. Duas bacias hidrográficas importantes que receberam atenção durante o período foram as do Buzi e Save respectivamente.

Ambos rios têm um histórico de inundações cíclicas e as duas bacias têm relativamente grande número de populações que vivem dentro da zona de influência dos rios. Estes eventos em ambos rios leva (ou levava no passado) ao isolamento de grandes parcelas da população rural em torno dos rios.

Dado o isolamento relativo desses rios, o INGC em parceria com GTZ, tem focado no desenvolvimento de capacidades da comunidade para realizar avaliações com base nas condições observadas no rio e uma rede de monitoria hidrológica e estações pluviométricas ao longo dos cursos dos respectivos rios. Esta monitoria em conjunto com meios de comunicação adequados permite obter informações sobre o fluxo do rio à montante que é enviada à jusante atempadamente de modo a proporcionar às comunidades cada vez maior grau de preparação e prontidão.

Um componente crítico deste processo é assegurar a comunicação eficaz com ambas as comunidades e as autoridades hídricas regionais responsáveis, ou ARAs, com relação a quaisquer ameaças iminentes à população. Para facilitar este processo, sistemas de comunicação via rádio foram criados para permitir que os monitores do rio comuniquem directamente com a ARA. Isto é complementado por recursos de tecnologia da informação que são utilizados para acompanhar a evolução dos fluxos dos rios a partir de uma localização central e fornecer essa informação da forma mais oportuna possível.

O ARA Centro baseado na Beira é, nominalmente, responsável pelo acompanhamento tanto do Buzi como do Save. No entanto, as limitações operacionais da parte da ARA Centro relacionadas com a distância a partir do contexto de qualquer um destes rios significa que está reduzida a sua capacidade de gestão destas bacias e é incapaz de fornecer eficazmente os níveis ideais de apoio a uma das bacias no caso de uma emergência. Devido a estas restrições a ARA Sul é o órgão de gestão de facto para o rio Save. No entanto, a distância do rio Save da área focal de operações da ARA Sul significa que esta também está limitada na sua capacidade de fornecer suporte contínuo de monitoria e de rotina para este rio.

Dada esta falta de alcance global de gestão por parte das ARAs, o INGC e o seu principal parceiro nesta área, GTZ (agora GIZ), desenvolveram uma abordagem baseada na comunidade, que prevê um nível mínimo de acompanhamento para assegurar que as comunidades não sejam apanhadas de surpresa em uma situação de inundação. A capacidade de acompanhamento e de alerta precoce ao longo das duas bacias hidrográficas problemáticas foi consolidada durante o período, reduzindo os níveis anteriores de vulnerabilidade entre as populações ao longo destes dois rios. Trabalho adicional está sendo realizado em rios no centro e norte do país, envolvendo parceiros adicionais. Este sistema, em colaboração com os Comitês Locais de Gestão de Risco de Calamidades (CLGRC) (há 25 CLGRCs em Nova Mambone, sozinho) ajuda a reduzir a vulnerabilidade global das populações nestes locais tradicionalmente mais vulneráveis.

Simulações

A Direcção de Prevenção e Mitigação é responsável pela coordenação de simulações de desastres anuais que envolvem, em média, cerca de 30 distritos. Estas simulações fornecem às instituições de coordenação global uma oportunidade de aprendizagem e avaliação da sua preparação numa situação não ameaçadora. Pelo menos duas simulações a nível da comunidade são realizadas anualmente (no país) para avaliar a capacidade dos CLGRCs para preparar-lhes adequadamente para um determinado evento de emergência.

Embora a execução de simulações seja limitada pela falta de recursos disponíveis para este tipo de actividade e sejam na sua maioria simulações baseadas no escritório, o principal uso de cenários é uma forma sólida de preparação e representa um aspecto novo e prático de preparação no contexto moçambicano.

As simulações fornecem ao INGC uma oportunidade de avaliação da capacidade de liderança, tanto a nível distrital como da comunidade. Elas também permitem a identificação de lacunas e limitações em processos-chave, tais como as de comunicação. Uma direcção regional afirmou que a simulação ajudou a identificar a necessidade do uso mais eficiente e eficaz de rádio UHF como a simulação indicou que esta era uma das dificuldades particulares na comunicação com os distritos.

UNAPROC

A capacidade nacional de lidar com a busca, salvamento e acomodação adequada e segura das populações deslocadas por fenómenos naturais é uma parte fundamental para o alcance de alguns dos principais objectivos estratégicos globais - como a redução do número de mortes por desastres.

Enquanto a capacidade de busca e socorro melhorou durante o período em análise há ainda grandes constrangimentos enfrentados pelo INGC em relação os meios físicos necessários (i.e. barcos e outros equipamentos de salvamento mais especializados), bem como os recursos humanos necessários para conduzir eficazmente operações de busca e salvamento depois de desastres.

A Unidade de protecção civil ou UNAPROC foi identificada como o eixo institucional para o desenvolvimento desta capacidade para o futuro. Ela contempla a utilização crescente de organizações da sociedade civil, voluntários e as forças armadas nacionais em busca e socorro e subsequente estabelecimento de diversos tipos de campos (Trânsito e acomodação) que são necessários para as populações deslocadas após desastre.

Enquanto um nível significativo de recursos têm sido investidos no desenvolvimento da UNAPROC ao longo do período, ainda não há um corpo legalmente formalizado com competências e estatutos publicados para esta unidade. Não está claro quanto à natureza precisa da razão para os atrasos na criação formal e legal da UNPROC como uma entidade. No entanto, aventa-se a hipótese de que isto esteja relacionado com a possibilidade da UNAPROC mobilizar as forças armadas para a assistência humanitária e civil em situações de emergência.

É evidente que a UNAPROC desempenha um papel fundamental na resposta a situações de emergência. No entanto, a informação relacionada com a formação, estrutura e desenvolvimento de UNAPROC até à data ainda não foi recebida no INGC. Entrevistas com a liderança da UNAPROC sobre o assunto, não foram possíveis devido à sua deslocação ao campo em resposta à emergência nos princípios de 2010.

Como tal, a equipa carece de informação suficiente para avaliar adequadamente o desempenho do INGC no estabelecimento da UNAPROC ou a unidade em si ao longo do período em análise. Tendo declarado que o estabelecimento formal de UNAPROC era uma prioridade no contexto de programação do PES. As razões subjacentes à falta de conclusão na formalização da UNPROC não são claras.

Reassentamento³⁶

Este processo, em curso em cinco províncias de Moçambique, parece ser baseado no reconhecimento pelo Governo de que o deslocamento das populações mais vulneráveis a inundações de 2006/7 no vale do Zambeze representou uma oportunidade para abordar certas questões subjacentes à pobreza em populações vulneráveis.

³⁶ Deve notar-se que, com base nos termos de referência, o programa de reassentamento não foi um foco principal da auditoria de desempenho. A revisão geral do programa e a análise apresentada a seguir baseia-se na **informação mencionada nas entrevistas a nível central, provincial e distrital, as limitadas fontes secundárias fornecidas e as visitas de campo às áreas de reassentamento nos Distritos de Caia e Marrimau na Província de Sofala. Esta secção não deve ser considerada, de forma alguma, como uma avaliação detalhada do programa geral e/ou seus resultados.**

A aglomeração das populações vulneráveis em centros de acomodação após cheias foi vista como uma plataforma sobre a qual essas populações poderiam ser fornecidas habitação melhorada em locais diferentes/menos propensos a inundações; uma oportunidade para o desenvolvimento de actividades geradoras de renda agrícolas e não agrícolas; aumentar o acesso aos serviços sociais; e uma melhoria global na qualidade de vida das respectivas populações.

O programa de reassentamento representa a grande iniciativa governamental virada para a redução da vulnerabilidade das populações rurais em áreas de risco de desastres. Isto incluiu uma multiplicidade de sectores na abordagem global - os esforços em curso para levar a cabo o reassentamento envolveu acção coordenada do governo a vários níveis e uma variedade de ministérios.

No geral, o programa de reassentamento tem sido mais lento no alcance dos seus objectivos do que inicialmente previsto. As principais componentes do programa de reassentamento foram submetidas a revisões durante a evolução do programa com base nas lições aprendidas. Uma das principais lições aprendidas no início do processo (no primeiro ano) é avaliação dos constrangimentos gerais relacionados com a implementação de programas multi-sectoriais de redução de vulnerabilidade a desastres.

Articulação Multi-Sectorial

Pelo menos inicialmente, havia deficiências significativas nas ligações entre os vários níveis de governo e a falta de clareza por parte das autoridades governamentais a respeito dos papéis e responsabilidades das respectivas entidades governamentais dentro do programa.

Uma vez que a demarcação dos talhões nas áreas de reassentamento foi concluída, a gestão de nível central deixou de ser multi-sectorial para a concentração sobre a construção de habitação liderada pelo Ministério das Obras Públicas;

A responsabilidade pela execução do programa de reassentamento foi inicialmente dada ao ministério das obras públicas e os governos provinciais e distritais colectivamente. O papel inicial de INGC foi limitado a áreas específicas de intervenção (por exemplo, proporcionando meios de GRC no seio das comunidades reassentadas, assegurando a coordenação com o Ministério da Ciência e Tecnologia em torno de actividades de geração de renda, etc.). A coordenação geral do processo por parte do INGC foi assumida em 2008 e o primeiro financiamento do programa foi canalizado pelo INGC em 2009.

Planificação/Ordenamento Territorial

A componente de ordenamento do território e inclusão/localização dos serviços sociais, como escolas, postos de saúde, etc., não foi dada uma prioridade suficientemente alta na componente de planificação do programa de reassentamento. O parcelamento das áreas de reassentamento foi mais lento na sua conclusão que originalmente previsto

Considerações Logísticas

A garantia do fornecimento regular / disponibilidade de materiais de construção necessários para a conclusão da melhoria da situação habitacional (chapas de zinco, cimento, etc.) nos distritos também provou ser um grande desafio logístico para as autoridades governamentais.

O requisito de que a comunidade produz/fornece os tijolos de construção melhorada levou aos constrangimentos em torno dos materiais básicos necessários para produzir esses blocos. Exemplos encontrados nas visitas aos bairros de reassentamento incluem a disponibilidade de lenha adequada para garantir a queimada dos tijolos bem como a disponibilidade de transporte para os blocos das áreas onde eles são produzidos até os talhões das respectivas famílias.

Questões Administrativas e Financeiras

A questão da prestação de contas atempada dos fundos fornecidos às autoridades provinciais e distritais, com base em adiantamento de fundos, provou ser um problema significativo dentro do programa.

O envolvimento dos artesãos no programa de reassentamento enfraqueceu quando os requisitos administrativos, tais como o pagamento de IRPS, foram impostos. Outro factor que foi mencionado como enfraquecendo a participação de artesãos, foram os cronogramas de pagamentos com base em resultados quando os elementos-chave da produção, tais como o fornecimento regular de betão e chapas de zinco e os resultantes atrasos devidos a este facto, estavam fora do controle dos artesãos.

Capacidade Local

Um dos principais constrangimentos identificados a partir da experiência com o reassentamento até à data foi a falta inicial de artesãos ao nível distrital com capacidade de construir as moradias em conformidade com as plantas estabelecidas. O desvio de aplicação de materiais de construção destinadas ao reassentamento por parte das autoridades locais ou gestores até prioridades fora do âmbito do programa de reassentamento foram igualmente factores a tomar em conta.

Em determinados locais, os líderes locais muitas vezes não assumiram o papel de liderança do processo e esperaram que funcionários governamentais catalisassem o processo.

Monitoria

Em determinados locais, os relatórios iniciais sobre o número de casas concluídas não foi encontrado como reflectindo a realidade da situação, levantando questões sobre a aplicação dos materiais de construção enviados para essas áreas.

Impactos Sociais e Ambientais

Os funcionários da GACOR citaram uma evolução positiva no contexto socioeconómico das áreas de reassentamento como resultado do processo, incluindo: o desenvolvimento de um mercado local para os blocos queimados e a formação e desenvolvimento de capacidades locais em construção. No entanto, sem mais avaliação em maior profundidade não é possível confirmar os impactos nestas áreas específicas.

Está claro à equipa de auditoria que o processo de reassentamento tem sido uma adaptação em curso com base nas lições aprendidas em torno da implementação do programa, porém, não está claro quais serão os impactos longo prazo do reassentamento de dezenas de milhares de famílias no vale do Zambeze e no norte de Inhambane.

Do ponto de vista da integração de reassentamento em gestão de desastres global e redução de riscos não é claro neste momento se essa abordagem trouxe ou trará um efeito positivo a longo prazo ou mesmo quais serão os efeitos gerais positivos e negativos

Embora a ameaça directa de deslocamento pelas inundações tenha sido reduzida em grande parte na área de reassentamento, não está claro ainda se este processo abriu às comunidades reassentadas possibilidade de serem expostas a uma maior vulnerabilidade a longo prazo por outras formas e ou razões. Os maiores efeitos sociais e culturais de remoção de famílias e comunidades de suas terras sob posse tradicional ainda não estão em evidência.

Embora haja indicações iniciais positivas, não está claro até que ponto o governo conseguiu assegurar que as comunidades reassentadas ficarão nas áreas de reassentamento ou se haverá um retorno gradual das famílias às suas propriedades rurais tradicionais. Muito parece depender até que ponto as famílias sentem que a vida quotidiana melhorou significativamente nas suas novas situações.

O que está claro a partir das entrevistas realizadas com alguns membros da CLGRC nas áreas de reassentamento é que as famílias não abandonaram as suas terras tradicionais por completo, mas estão agora a trabalhar a terra em regime de “duas machambas” para produção agrícola. Uma machamba nas zonas baixas e uma nas zonas mais perto de suas residências recém-estabelecidas. Algumas vezes, essas machambas ficam a distâncias significativas das novas residências recém-criadas. Terá que ser visto ainda o efeito que terá esta nova abordagem nessas famílias com relação à produção agrícola em termos económicos e sociais.

Gestão de Informação

A importância da recolha de informação clara e precisa é fundamental para o processo de resposta de emergência e aos processos mais amplos de avaliação de riscos, planificação e monitoria. Actualmente, a colecta, processamento e divulgação de informações é melhor do que foi anteriormente.

À semelhança das linhas gerais vertical e horizontal de acção para INGC em geral, a gestão da informação tem tanto uma lógica vertical e horizontal. No contexto da resposta de emergência, a componente horizontal envolve a capacidade do CENOE para efectivamente coordenar, cooperar e recolher informação entre e através dos diversos sectores responsáveis, e a capacidade de recolha de informações no sentido horizontal dos distritos, províncias e regiões. Esta mesma lógica vertical e horizontal aplica-se ao exercício de emergência não como análise de risco de desastres e abordagens de gestão.

Em relação à colecta de informações entre os diversos sectores durante a resposta de emergência, o CENOE é o ponto central para informações e utiliza as informações colectadas para avaliar as medidas a serem tomadas e os recursos mobilizados, muitas vezes em várias áreas simultaneamente. O INGC faz uma clara distinção entre dados e informações. Dados são definidos como palavras e/ou números com algum significado implícito e uma dada estrutura; enquanto a informação é definida como dados processados em uma forma útil, que é relevante e compreensível. O processo de tomada de dados brutos, o que confirma a exactidão desses dados e, posteriormente, transformá-los em informação útil e relevante dentro do contexto de uma situação de emergência representa um desafio fundamental para o CENOE / INGC e seus parceiros para fornecer uma base sólida para a tomada de decisão no contexto de resposta de emergência.

Este desafio é complicado pelas situações operacionais muitas vezes fluidas enfrentadas pelo INGC e seus parceiros no contexto de situações de emergência. A necessidade para a recolha de dados através de uma série de áreas-chave, tais como danos a infra-estrutura, riscos para a saúde, as populações deslocadas que podem estar em perigo, etc., e do facto de que cada sector tem uma instituição com a responsabilidade principal pela coordenação destas funções acrescenta ainda mais complexidade nesses níveis para assegurar a recolha e tratamento oportuna dos dados.

Dadas as várias vertentes de informações necessárias, as várias agências governamentais intervenientes envolvidas e as situações de emergência, muitas vezes fluidas, há uma necessidade de efectivamente codificar e sistematizar esses processos dentro de ambas as lógicas verticais e horizontais de esforços de resposta do INGC e coordenadas de emergência.

Uma vez que as informações precisas relacionadas com emergência estão disponíveis, as complicações adicionais surgem devido aos limitados meios de comunicação disponíveis para actores dentro do contexto de emergências, e em infra-estrutura de comunicações podem ser danificados ou inoperantes devido aos efeitos do desastre. Numa tentativa de reduzir as limitações de comunicação no contexto de resposta de emergência, o INGC adquiriu seis telefones via satélite durante o período em análise. Estas unidades são utilizadas como formas alternativas de comunicação quando os canais de comunicação normais não são operacionais. Esforços suplementares para assegurar a disponibilidade de rádios a nível da comunidade por parte do INGC e seus parceiros de cooperação têm mitigado algumas das dificuldades em relação à comunicação dentro do contexto de emergências.

Com base na revisão da informação recolhida durante a auditoria de desempenho parece que a questão principal que enfrenta o INGC é ***a melhor forma de usar os elementos da estrutura institucional recém-criada para garantir que a informação clara e precisa é entregue a partir do nível distrital até os níveis provinciais e regionais e o nível central de forma vertical e horizontal.***

Com efeito, o INGC em colaboração com os vários níveis de administração estatal tem de determinar a melhor forma de operacionalizar a função de colecta de informações dessa nova estrutura para cada vertente (resposta e avaliação de risco) e a melhor forma de processar a informação, uma vez que é recebida no nível central.

Durante o período em análise o INGC desenvolveu ferramentas específicas para a recolha de informação nos contextos tanto da resposta de emergência e da análise de risco no processo mais amplo de gestão de risco de desastres. Até este ponto, no entanto, a disseminação dessas ferramentas tem sido limitada para as formações realizadas pela DPM com os facilitadores voluntários locais, alguns Directores de Serviços Distritais de Infra-estrutura e Planificação e na criação dos COE e CTDGCs. A divulgação relativamente limitada dessas ferramentas é, em parte, relacionada com o tempo necessário para desenvolver as ferramentas e os recursos de formação para acompanhá-los. Como tal, um desafio fundamental para o INGC no futuro é garantir que essas ferramentas e abordagens são divulgadas através de formação nos diferentes níveis da administração estatal do distrito ao nível central.

Isto implica uma formação complementar não só com as autoridades colaborando entre os vários níveis da administração estatal, mas os principais intervenientes do INGC dentro de sua própria estrutura institucional (por exemplo, oficiais de informação nas direcções regionais). Implica também uma estrutura de comando e controle clara para a canalização de informações a

partir respectivos locais nas áreas de emergência afectadas até os tomadores de decisão a nível central.

CLGRCs

Como vimos no Capítulo 3, o papel e o desenvolvimento das CLGRCs é um dos componentes-chave no processo de descentralização da gestão do risco de desastres. Ao longo do período em análise o INGC e os seus parceiros internacionais, principalmente organizações da sociedade civil, criaram um número significativo de CLGRC em todo o país.

Como pode ser visto na tabela abaixo, durante o trabalho de campo da auditoria de desempenho, a equipa visitou e entrevistou um total de onze CLGRCs nas várias províncias. Embora deva-se reconhecer que esta amostra não é representativa (muito poucos em número) nem é aleatória (as autoridades locais seleccionaram os CLGRC para visitar), as entrevistas colectivas realizadas com os respectivos membros CLGRC forneceu algumas percepções sobre os grupos, a sua organização geral, compromisso, e em certa medida, as suas capacidades.

Tabela 6-7: CLGRCs Visitados no Contexto da Auditoria de Desempenho

Província	Distrito	CLGRC
Nampula	Angoche	Sangage
	Nacala- Porto	Locone
	Nacala- a- Velha	Muamula
Sofala	Caia	Mara
	Marromeu	Chueza
Inhambane	Mabote	Tanguane
	Vilanculo	25 de Junho
	Vilanculo	Chibuene
Gaza	Chicualacuala	Mahathlane
	Massangena	Sikheto

Cada um dos comités demonstrou uma compreensão clara do seu mandato, a estrutura do CLGRC e os seus respectivos papéis dentro dos respectivos componentes. Além disso, a maioria dos membros de CLGRC indicaram que foram respeitadas nas suas funções pela comunidade em geral. Enquanto vários comités mencionaram a falta de remuneração, de alguma forma, como um factor limitante, em geral, mostraram entendimento da importância do seu papel e a necessidade para sua natureza voluntária. As queixas mais frequentes foram centradas em torno ou da falta de equipamentos e/ou "uniforme" do comité, ou seja, chapéus, camisetas ou coletes que os identifique como membros da comissão em caso de emergência.

Várias comissões citaram o desenvolvimento de mapas da comunidade, completos com rotas de evacuação e os pontos de abrigo seguro dentro da vila como uma ferramenta-chave no caso de uma situação de emergência.

A motivação relativamente clara para ser membro é a necessidade de ajudar os outros na área no caso de uma emergência. No entanto, quase todos os comités notaram a falta de subsídios para os membros e indicaram que apreciariam como uma oportunidade de ganhar dinheiro sempre que possível, trabalhando directamente para o INGC ou através de alguma outra fonte.

Um comité mencionou a criação de um "fundo de calamidades" de pequena escala que os membros do comité contribuíram numa base mensal, a fim de atender as necessidades básicas em caso de emergência. Um número significativo de membros citou ter trabalhado em cooperação com ONGs internacionais como formadores e conselheiros para a comissão e, em alguns casos, parecia o comité identificar-se mais com essas organizações e não como INGC.

Nos comités estabelecidos no contexto de uma área de reassentamento houve casos isolados de comités que enfrentaram dificuldades para se estabelecerem nas áreas de reassentamento devido à falta de um recurso fundamental para cumprir as suas obrigações na construção habitacional (a falta de lenha para a queima de blocos de construção).

Os comités também têm sido capazes de dar credibilidade às mensagens de alerta sobre inundações ou outros desastres iminentes. Os membros do Comité indicaram que anteriormente este era um problema. Praticamente todos os CLGRCs entrevistados foram formados em 2007 ou 2008 na sequência de um desastre que afectou a sua comunidade.

É claro que o conceito CLGRC traz muitas vantagens para a elaboração, a nível local, de assistência durante a emergência e que os comités entrevistados estavam interessados e comprometidos com o desempenho de suas funções, sempre que necessário. Alguns comités já estão sendo envolvidos em tarefas relacionadas com as boas práticas (como saneamento e higiene) que não foram, necessariamente, realizadas no contexto de uma emergência, mas como uma questão de rotina e dado o facto de que eles já estavam organizados em um comité.

A questão da sustentabilidade global de CLGRC como um conceito e na prática está ligada ao contexto global em que eles foram criados. Algumas das questões relacionadas com a questão de CLGRC são examinadas a seguir.

A tabela abaixo apresenta um resumo dos CLGRCs estabelecidos e suas respectivas situações relativas à formação e equipamento até o final de 2010. Foram criados um total de 701 comités. No entanto, deve notar-se que dos 701 comités criados até o final de 2010, cerca de 66% beneficiaram de formação e apenas 45% do total foram fornecidos com um "kit" de resposta de emergência para levar a cabo os componentes pró-activos das suas funções.

Tabela 6-8: CLGRCs Estabelecidos e Situação

PROVINCIA	Criação		Capacitação		Equipamento						Localizado no Bairro de Reassentamento
	Criados	Nº de Membros	Capacitados	Faltam	Com Kits		Com Crachás		Com Coletes		
					Equipados	Por Equipar	Equipados	Por Equipar	Equipados	Por Equipar	
MAPUTO	46	380	0	42	0	53	5	48	0	53	0
GAZA	103	1432	72	33	15	80	30	10	24	61	0
INHAMBANE	106	1650	82	19	80	21	0	101	0	101	0
MANICA	30	435	29	4	16	17	5	25	0	30	13
SOFALA	84	1180	82	11	55	52	9	69	23	55	19
TETE	65	975	31	34	37	61	5	60	11	54	40
ZAMBEZIA	93	855	45	13	59	32	0	58	20	38	35
NAMPULA	102	1655	81	21	44	58	0	102	2	100	0
NIASSA	42	581	23	13	5	31	6	34	0	34	1
CABO DELGADO	30	356	16	11	5	22	0	27	0	27	1
Total	701	9499	461	201	316	427	60	534	80	553	109

Fonte: DPM, INGC37

A distribuição geográfica e cronológica do estabelecimento dos comités indica um foco em cinco províncias principais, conforme resumido na tabela abaixo. O estabelecimento de CLGRCs começou em 2003, em Sofala (via apoio da GTZ, agora GIZ). No entanto, a maior parte dos CLGRC foram estabelecidos entre 2007 e 2010.

Tabela 6-9: As Províncias com o Maior Número de CLGRC

Província	Numero Total Estabelecido nas cinco Províncias com o maior Numero de CLGRC	Período
Inhambane	106	2008-2010
Gaza	103	2006-2010
Nampula	102	2007-2010
Zambezia	93	2007-2008
Sofala	84	2003-2008

³⁷ Esta tabela é de Janeiro de 2011, portanto inclui os Comitês estabelecidos no ano 2010.

Total	488 (70% do total)	

Do número total de CLGRC estabelecidos até à data, 109 (ou 15%) foram estabelecidos dentro do contexto de bairros de reassentamento, e um número significativo (40) em Tete. Na verdade, 69% dos comités criados em bairros de reassentamento pode ser encontrado nas províncias de Tete e Zambézia.

O padrão geral do estabelecimento dos CLGRC está claramente ligado à relativa vulnerabilidade das populações nas províncias. Das cinco províncias com mais CLGRCs estabelecidos até à data, todos estão sujeitos a múltiplas ameaças, quer de ciclone, cheias, secas ou alguma combinação desses fenómenos. Entrevistas com a liderança do INGC em Maputo sugerem que existem quatro critérios gerais para o estabelecimento de CLGRC: (i) experiência anterior com desastres na comunidade, (ii) as oportunidades existentes para alterar a abordagem de reactiva para pró-activa - isto é, acções claras e concretas a serem tomadas que irão reduzir a vulnerabilidade da população; (iii) prioridade dada aos comités nos municípios e, finalmente, (iv) os níveis de voluntariado.

A existência de pouco mais de 700 CLGRC em Moçambique (a tabela fornecida à equipa de auditoria indica haver mais de 200 CLGRC adicionais) levanta a questão da capacidade do governo para garantir que esses comités são adequadamente treinados e equipados a longo prazo. Devido à falta generalizada de recursos humanos e transporte nas delegações provinciais do INGC, é claro que o INGC não será capaz de fornecer, pelo menos num futuro próximo, a formação directa e visitas de reciclagem para todos os CLGRC criados em Moçambique.

Em princípio, os CLGRC devem ser mais directamente apoiados a longo prazo por parte das autoridades distritais. No entanto, isso requer a capacidade para a implementação de acções de formação apropriada e a identificação de riscos e capacidade para apoiar os CLGRC na execução de tarefas pró-activas em vez de tarefas somente reactivas. O facto de que os membros dos comités são voluntários com a maioria dos mesmos inadequadamente equipados, pressagia altas taxas de atrito entre os comités estabelecidos.

Com base no trabalho de campo e na análise da documentação secundária sobre a criação dessas comissões, fica claro que o INGC tem tido um apoio significativo de organizações da sociedade civil no processo de estabelecimento dos CLGRC. Organizações como a World Vision, Save the Children, Concern e Cruz Vermelha de Moçambique foram citadas pelos comités visitados como sendo as organizações fundadoras ou foram destacadas na documentação disponibilizada sobre este processo como organizações executoras. Vários dos CLGRC visitados durante o trabalho de campo indicaram que eles foram criados por uma ONG e identificaram a ONG e não o INGC como o principal “motor” por detrás da criação do CLGRC. Esta tendência, embora seja impossível de ser generalizada com base na amostra dos CLGRC visitados, apresenta uma clara ameaça para a sustentabilidade global destes comités.

Esta tendência ameaça a longo prazo a sustentabilidade dos CLGRC, se por exemplo as ONGs não seguirem os critérios de estabelecimento de CLGRC, ou interpretarem mal os objectivos globais do CLGRC no processo do seu estabelecimento, ou se darem formação ou equipamento inadequado; ou, se, a longo prazo, as ONGs mudarem a sua área geográfica ou programática de operação. Não ficou claro qual é a estratégia do INGC sobre estas questões relacionadas com o apoio aos CLGRC.

Existem riscos adicionais com o CLGRC simplesmente pela natureza de seu mandato. Como cidadãos voluntários privados, a intervenção dos membros dos CLGRC na resposta a situações

de emergência coloca-lhes em risco físico. Se esses voluntários de alguma forma sofrerem de um acidente, ou pior, se perecerem no decurso de uma resposta de emergência, não existem mecanismos formais neste momento que abordam esta questão por parte do INGC ou do governo.

Formação na Matéria GRC para Facilitadores Locais e Outros Intervenientes

Durante o período em análise um esforço considerável foi colocado para a necessidade de formação sobre a gestão de risco de desastres no contexto institucional existente em Moçambique. As actividades incluem o desenvolvimento de um pacote de formação básica de onze módulos que fornecem uma visão geral das principais instituições na área de resposta a catástrofes, gestão do risco de desastres, bem como os processos envolvidos na recolha e processamento e divulgação de informação no contexto de uma emergência e no âmbito de gestão de risco de calamidades.

Para apoiar a formação de actores chave com qualidade nos vários níveis de governo e da sociedade civil, o INGC criou uma equipa de 10 formadores. Estes formadores incluem o chefe da direcção de prevenção e mitigação, os três directores a nível regional, dois assessores regionais e dois funcionários da DPM a nível central.

As actividades de formação são complementadas e reforçadas pelo desenvolvimento de um total de 5 manuais de treinamento que, embora não tenham sido concluídos em 2009 foram programados para serem finalizados até o final de 2010. Estes manuais abrangem as seguintes áreas principais:

- Facilitadores Locais;
- Os CLGRCs;
- Simulações; e
- Professores (para a integração de GRC nos curricula escolares locais).

Os materiais de formação projectados para resposta a desastres e gestão de riscos de desastres são abrangentes em termos da amplitude de sua cobertura de áreas-chave, a adequação das informações técnicas e conceituais apresentadas. Cada módulo de formação tem uma apresentação e materiais para os participantes e notas para o formador. Cada módulo contém alguns objectivos-chave ou pontos de aprendizagem baseados no conteúdo da apresentação.

Tanto a abordagem à formação e o conteúdo em si reflectem o reconhecimento por parte do INGC que, dadas as suas limitações de recursos operacionais, o conhecimento nestas áreas-chave deve ser transferido para actores-chave a nível local. Estes incluem facilitadores voluntários locais, membros do governo local, membros das CLGRCs e líderes comunitários.

A tabela a seguir resume os respectivos objectivos de cada um dos módulos de formação:

Tabela 6-10: Conteúdo da formação para capacitação básica

Nº.	Titulo	(Objectivos) Ao terminar a lição, o participante será capaz de:
1	Instituto Nacional de Gestão de Calamidades	• Descrever a função do INGC. • Enumerar as principais Linhas estratégicas • Indicar as 5 estruturas principais de coordenação • Enumerar as principais funções e atribuições do CTGC e CLGC
2	Direcção de Prevenção e Mitigação	• Mencionar os objectivos estratégicos da DPM • Descrever a sua estrutura • Enumerar as principais atribuições
3	Centro Nacional Operação de Emergência (CENOE)	• Definir qual é a Missão, o Objectivo e o Conceito do – CENOE • Explicar a estrutura e o modo do Funcionamento do CENOE • Explicar o processo da Activação do sistema de Alerta
4	Conceitualização Geral de GRC	• Definir o conceito sobre a GESTÃO DE RISCO DE CALAMIDADES • Mencionar as ameaças mais frequentes do Mundo • Identificar as características de vulnerabilidade • Identificar unidades em risco em função das ameaças
5	Os Comitês Locais de Gestão de Riscos (CLGRC)	• Definir o conceito de Comité de GESTÃO DE RISCO DE CALAMIDADE. • Descrever a constituição dum Comité Local de GESTÃO DE RISCO DE CALAMIDADES • Explicar as funções do CL-GRC, as tarefas dos seus membros e o seu relacionamento com os COE's (centro operativo de emergência)
6	Riscos de Calamidade no Contexto Moçambicano	• Identificar as principais ameaças de Moçambique. • Mencionar as principais características da Vulnerabilidade em Moçambique.

Nº.	Título	(Objectivos) Ao terminar a lição, o participante será capaz de:
7	Centros Operativos de Emergência (COEs)	- Definir o que é um COE. - Descrever qual é o modelo de três áreas. - Descrever as funções do modelo que devem integrar-se no COE. - Enumerar as diferenças entre os COE's Provincial e Distrital.
8	Avaliação de Danos e Análise de Necessidades (ADAN)	- Definir o que é ADAN. - Identificar as áreas e necessidades da avaliação e seus aspectos mais importantes. - Descrever as características e os critérios para uso das ferramentas. - Características de grupos e equipas.
9	Gestão de Informação em Situação de Emergência ou Calamidade (GISEC)	- Definir o que é a GISEC e quais os conceitos básicos - Enunciar as 3 regras fundamentais do GISEC - Listar diferentes ferramentas que se usam para: - Recolher e processar os dados - Analisar a informação - Partilhar a informação - Desenhar o ciclo do GISEC
10	O Plano de Contingências e Sua Aplicação nos Diferentes Níveis	- Descrever qual é o princípio da elaboração do PC. - Definir o que é o Plano de Contingência. - Explicar as etapas para elaboração do PC. - Relacionar a elaboração do PC a nível central e a sua interligação com os outros níveis (Provincial e Distrital).
11.	Simulações como Ferramentas Para a Prontidão	- Definir o que é uma Simulação - Descrever quais são os tipos que existem - Enumerar quais são as principais funções que devem integrar-se para fazer simulações. (planificação)

O desenvolvimento dos materiais de formação de GRC e da execução de sessões de formação entre os anos de 2008 e 2009 foi realizado no contexto de uma colaboração entre o INGC e seu principal parceiro internacional GTZ (PRO-GRC). Estas actividades não faziam parte do processo de PES anual e foram executadas fora do âmbito deste plano.

De acordo com o DPM de INGC, a formação em torno do conceito de GRC começou em 2008 tendo formado 97 pontos focais ou facilitadores locais de GRC com uma distribuição de acordo com a tabela abaixo.

Tabela 6-11: Número de facilitadores Locais Formados em 2009 por Província

Província		
Número de Facilitadores Locais Formados		
Cabo Delgado	Gaza	Inhambane
9	11	16
Manica	Maputo	Nampula
6	7	11
Niassa	Sofala	Tete
8	18	4
Zambézia		
7		

Em 2009, o INGC centrou-se em esforços de formação dos Directores de Serviços Distritais de Planificação e Infra-estruturas em um total de 26 pessoas. Houve um esforço adicional significativo colocado sobre a formação no ano de 2010 como a tabela em baixo mostra.

Tabela 6-12: Pessoal de Administração Local Formados e GRC em 2010

Província	Administrador Distrital	Secretario Perm Distrital	DSDP&I	Facilitador Local: chefes de Posto Localidade
Cabo Delgado	2	2	3	5
Gaza	0	0	2	6
Inhambane	2	0	0	21

Manica	3	3	3	6
Maputo	3	3	3	6
Nampula	3	2	3	4
Niassa	3	3	2	4
Sofala	2	4	3	6
Tete	1	3	1	3
Zambézia	3	3	0	4
Totais Gerais	22	23	20	65

Fonte: INGC, 2010

O desenvolvimento e finalização dos materiais de formação têm implicações importantes para o processo de descentralização das funções de GRC, ao longo dos próximos anos. O DPM utiliza esses materiais de formação no contexto da formação de CTDGRC e COEs a nível distrital. Os materiais também são usados para formar os professores na integração de abordagens de GRC no currículo escolar local.

6.6 Análise Geral dos Resultados do PDPMCN

6.6.1 Monitoria e Prestação de Contas

Como já foi referido, os níveis demonstrados da capacidade de acompanhamento e avaliação no âmbito do INGC contém ainda fraquezas. Não parece haver qualquer abordagem sistemática para o acompanhamento e avaliação das actividades do INGC no âmbito do PES.

A falta de capacidade de monitoria é melhor ilustrada pela qualidade global dos relatórios produzidos. Os relatórios do INGC sobre resultados ao longo do período são bastantes genéricos e, embora números globais sejam referidos no contexto dos resultados não há ligação específica destes números para com os indicadores de resultados estabelecidos no contexto da PDPMCN.

No contexto do balanço do PES, não existem ligações claras entre o plano anual e resultados alcançados em relação às actividades planeadas: muitas vezes há maior detalhe nos balanços do PES sobre as actividades realizadas fora do âmbito do PES.

A falta de uma abordagem abrangente para o acompanhamento dos resultados, não só torna impossível a avaliação objectiva dos progressos realizados no alcance dos resultados, mas significa também uma perda de oportunidade para o INGC demonstrar claramente todos os resultados alcançados e os impactos de suas actividades e para adquirir conhecimento institucionalizado que possa ajudar a organização a melhorar o desempenho ao longo do tempo.

É reconhecido que os recursos operacionais, tais como transporte, são limitados. Como resultado, as oportunidades das delegações provinciais do INGC para realizar visitas de acompanhamento formal aos distritos são mais limitadas do que seria desejável.

No entanto, isso não é razão para não desenvolver um sistema de acompanhamento global e um quadro de avaliação para as actividades do INGC e apresentar relatórios que forneçam uma ligação objectiva, consistente e coerente entre a planificação, o contexto operacional, as dificuldades encontradas e os resultados e impactos alcançados.

Esta lacuna global de monitoria e avaliação de sistemas e capacidade é particularmente importante à luz do contexto geral de recursos limitados em que opera o INGC. De momento não existem sistemas ou procedimentos através dos quais o INGC possa avaliar os custos totais versus benefícios dos investimentos.

Finalmente, a falta de monitoria faz com que seja difícil para o INGC divulgar lições aprendidas e melhores práticas, quer em relação à área de resposta de emergência ou nas áreas de gestão de risco de desastres.

6.6.2 As Áreas de Desbalanceamento – Hídrico e Alimentar/Nutricional

Como vimos a partir da visão geral apresentada dos resultados acima, há alguns desenvolvimentos iniciais positivos destes dois componentes estratégicos da PDPMCN que mostram potencial para ter um impacto a médio e longo prazo no contexto das zonas áridas e semi-áridas cobertas durante o período. A execução global das actividades nestas duas áreas principais de desequilíbrio vieram relativamente tarde, no período em avaliação e mesmo se houvesse um sistema adequado para a monitoria dos resultados, ainda seria muito cedo para avaliar quais os impactos que resultarão a longo prazo. Baseado na informação disponibilizada sobre as actividades e abordagens, há no entanto, uma série de factores que merecem ser destacadas como áreas que merecerão atenção na medida que o programa de DARIDAS avança.

Âmbito de Acção Geográfica

Como vimos a cobertura global das intervenções do INGC relacionadas às duas áreas estratégicas desequilibradas é limitada às intervenções de DARIDAS em quatro ou cinco distritos principalmente nas províncias de Inhambane e Gaza. Dado o perfil desses distritos em relação a seca e estiagem em conjunto com o facto de que o PDPMCN nem sequer considera uma abordagem para responder às questões de infra-estrutura na raiz dos principais componentes desses desequilíbrios, esta situação é talvez compreensível.

Base da Informação Recolhida em 2006/7 não Aproveitada

Uma das actividades indicada no PES para o período foi a recolha de informação de base sobre os distritos da maior acção no âmbito do programa DARIDAS. Embora os resultados desses exercícios não tenham sido detalhadamente expostos nos relatórios de balanço, a recolha dessa informação representava uma oportunidade ímpar para fazer comparações entre o contexto antes da intervenção do INGC e os resultados e impactos alcançados até o fim do mandato. Baseado nos relatórios fornecidos, o INGC não conseguiu proporcionar alguma indicação de como as actividades nas áreas de abastecimento de água ou de irrigação de pequena escala alteraram o contexto dessas áreas durante o período como resultado das intervenções do INGC nestas áreas.

Mapeamento de Distritos Bem Feito e Importantes Fontes de Informação

O desenvolvimento dos seis documentos de mapeamento dos diferentes distritos ao longo do período representa um conjunto de dados abrangentes, que são uma excelente fonte de informações práticas, com um valor potencial para qualquer instituição ou actor trabalhando nesses distritos.

A Importância de Demonstração

Com base nos relatórios revistos para essas áreas, parece que a demonstração de novas abordagens agrícolas, entre outras áreas, foi uma das abordagens utilizadas com eficácia no decorrer das actividades. Dada a área de execução das actividades de DARIDAS relativamente localizada neste período inicial, o INGC tem uma base de experiência na implementação das abordagens gerais tomadas no contexto destes distritos iniciais. A utilidade mais ampla dessas experiências parece ser, de facto, a divulgação dessas abordagens utilizadas de forma a estabelecer se são amplamente aplicáveis noutras zonas áridas e semi-áridas do país. A aprendizagem alcançada nestes distritos iniciais poderá ser compartilhada com outros distritos com características semelhantes como exemplos de boas práticas.

Um outro factor para a consideração que ainda é demasiado recente para avaliar adequadamente, mesmo com um sistema de monitoria bem desenhado, é o nível de adaptação dessas técnicas a mais longo prazo por parte das comunidades rurais. Não está claro se as abordagens melhoradas que foram demonstradas nas áreas de agricultura de conservação, a domesticação e a utilização das plantas naturais como fontes de nutrição (e.g., o cacto), na captação de água e sistemas de irrigação em pequena escala serão verdadeiramente integrados no regime de agricultura de subsistência nas zonas áridas e semi-áridas. Essa questão parece fundamental e é aberta para avaliação futura.

Parcerias limitadas

Além da parceria com IIAM mencionada nos relatórios, não há nenhuma evidência real demonstrada em relação ao envolvimento de ministérios adicionais nas actividades desenvolvidas no âmbito destas áreas de desequilíbrio. A partir da informação relatada, parece que o INGC trabalhou de forma unilateral em muitas das actividades relacionadas à prestação de serviços de irrigação de pequena escala e infra-estrutura de armazenamento de água.

A existência do programa da DNSA/UE sobre a Mitigação de Seca para as províncias de Inhambane e Gaza parece, ao menos superficialmente, ter sido uma excelente oportunidade para INGC trabalhar em conjunto com a DNSA em algumas das principais questões em torno deste assunto, uma vez que as áreas geográficas e o enfoque global de ambos os programas parecem amplamente consistentes. Não está claro para a equipa de auditoria porque o programa DNSA/EU não foi mencionado, até mesmo como um factor contextual, nos relatórios da DARIDAS.

Os Constrangimentos Mais Amplos da Economia Rural

Em termos de actividades relacionadas com a geração de rendimento não-agrícola, estas foram muito apropriadamente enfocadas na transformação de recursos naturais primários para produtos com valor acrescentado. Afigura-se que tenha havido algum progresso positivo no desenvolvimento de produtos iniciais a partir destas áreas. Contudo, com base nos relatórios revistos parece que o escopo do pensamento do INGC em torno do desenvolvimento económico global nessas áreas rurais não tomou em consideração as dificuldades que as comunidades locais têm na obtenção de transporte barato e eficaz dos produtos (seja licores, compotas, produtos de carne ou cestas artesanais) para os mercados externos, necessário na comercialização e venda de forma regular. O desenvolvimento da economia local não agrícola está intimamente ligado ao acesso a mercados fora do quadro de subsistência rural económico em que essas comunidades operam.

Os CERUMs

Não há dúvida de que o estabelecimento de CERUMs representa uma nova abordagem no apoio ao desenvolvimento de áreas geográficas que enfrentam múltiplos factores de vulnerabilidade em termos de sua capacidade de satisfazer as suas necessidades básicas.

Dado o facto de que o estabelecimento da capacidade operacional dos CERUM levou um tempo significativo do período entre 2005 e 2009 e que a construção de instalações ainda não estava completa na altura do trabalho de campo desta auditoria, é difícil formar um parecer objectivo sobre o funcionamento dos CERUM durante o período. Enquanto as indicações iniciais a partir das experiências documentadas nos quatro distritos visitados em Gaza e Inhambane são positivas, a falta de maior detalhe sobre os resultados alcançados faz que ainda seja demasiado cedo para avaliar a eficácia e a eficiência do CERUM.

Em termos de subordinação, os CERUMs são concebidos para serem subordinados ao governo provincial como um provedor de serviços provinciais. Baseado na documentação recolhida e entrevistas realizadas no campo parece que, após um período inicial sob esta abordagem de gestão/subordinação, os CERUM vieram cada vez mais ao controlo centralizado do INGC. Não está claro a partir da documentação disponibilizada se isso foi em resposta a uma falta de gestão dos governos provinciais ou se deveu a razões relacionadas com o próprio INGC. De qualquer modo, esta tendência levanta questões sobre a integração dos CERUM como um serviço provincial a longo prazo.

A alocação de recursos em geral para o CERUM, quer em termos de recursos humanos e/ou operacionais, implica um grande nível de confiança no coordenador das actividades do CERUM para garantir o andamento dos trabalhos do INGC nos respectivos distritos. É também necessário maior desenvolvimento por parte dos chefes dos CERUM que actualmente trabalham e exercem tarefas administrativas. No espaço de escritório emprestado ou nas suas próprias residências

Os actuais escassos recursos também implicam a necessidade dos directores de CERUM trabalharem em coordenação e em consistência com os outros serviços distritais para alcançar de forma mais adequada os resultados planeados.

Dado que as estruturas distritais administrativas reflectem laços com as direcções provinciais e seus respectivos ministérios, o estabelecimento efectivo dos papéis dos CERUM e as suas áreas de acção exigirá uma comunicação clara dos papéis e a boa compreensão dos mesmos por parte dos governos provinciais e distritais. Isto é particularmente importante dado o mandato declarado de um recurso de uso múltiplo que está implícito no nome

6.6.3 Resposta a Desastres

As informações colectadas relacionadas com a resposta a desastres no decurso da auditoria de desempenho indicam que o governo de Moçambique está muito melhor preparado e capaz de responder à emergência no final do período em análise do que estava no início. Este enfoque geral sobre a preparação como uma prioridade por parte do INGC é lógica e adequada, dado o contexto de Moçambique. Os acréscimos aos quadros institucionais e de planificação tiveram um impacto positivo sobre a preparação de Moçambique para desastre/emergência e permitiram respostas mais eficientes e eficazes para uma multiplicidade de diferentes emergências.

Três principais desenvolvimentos permitiram aumentar e diversificar a participação/contribuição do governo em resposta á emergência:

- O estabelecimento de CENOE e sua estrutura de coordenação como uma autoridade central para a gestão de situações de emergência de maior escala;
- O desenvolvimento do processo de planificação de contingências que em princípio se alimenta a partir de nível distrital; e
- A maior ênfase colocada sobre o papel das autoridades provinciais e distritais em resposta a desastres, através da criação de novos órgãos desenhados especificamente para abordar estas questões.

Estes desenvolvimentos institucionais e de planificação, juntamente com um aumento na capacidade para a monitoria dos fenómenos relacionados com o clima têm permitido uma maior preparação para potenciais emergências.

Apesar da melhoria na resposta de emergência, ainda há uma série de áreas que requerem uma análise cuidadosa e atenção na medida em que a capacidade do governo para responder às emergências evolui. Essas cinco áreas principais são destacadas a seguir.

Gestão de Informação

As estruturas operacionais subjacentes à resposta de emergência são ainda relativamente novas no contexto da administração pública. Embora a gestão de informação no contexto das situações de emergência tem melhorado, existe uma clara necessidade de tratar vários pontos-chave no sistema de gestão de informação.

Há uma necessidade de abordar a colecta e verificação de informações relacionadas com uma emergência que chega ao CENOE a partir da vertente horizontalmente e/ou verticalmente dentro da sua estrutura global de resposta à emergências. Embora tenha havido algum esforço colocado na ampla definição dos níveis de responsabilidade dentro da estrutura global de resposta à emergências durante o período, há poucas evidências de que um sistema exaustivamente elaborado e detalhado (por exemplo, orientações para o pessoal de comunicação) para a recolha, transformação e processamento de informações. Parece haver uma falta de clareza em torno das responsabilidades específicas e as linhas de comunicação em relação à canalização de informações. Outro factor importante levantado por ambas as direcções regionais e as delegações provinciais foi a dificuldade na comunicação com os distritos (mesmo em situações de alerta verde), devido aos baixos níveis de meios de comunicação disponíveis nos distritos e, às vezes, por INGC em si.

Formação

O desenvolvimento de módulos de formação feito ao longo do período em análise representa um acréscimo importante para a capacidade do INGC para transmitir conhecimentos fundamentais tanto sobre a resposta de emergência, como para a gestão do risco de desastres.

Embora o desenvolvimento e finalização dos materiais de formação levaram todo o período sob revisão e actividades de formação significativas. Os dois últimos anos de mandato foram alvos bem definidos para a formação - facilitadores locais, administradores distritais/secretários permanentes bem como Chefes de Posto.

Idealmente cada distrito teria cada um desses funcionários chave formados de modo a ser capaz de trabalhar em conjunto em resposta a desastres e as actividades de gestão de risco de forma sinérgica. No entanto, convém notar que a natureza da administração do Estado nos órgãos locais significa que os funcionários distritais como administradores e secretários permanentes são regularmente transferidos para diferentes distritos, após um único mandato. O facto de que a

liderança muda regularmente ao nível distrital enfraquece a eficácia global da formação dentro de um determinado contexto geográfico e significa que o INGC tem que se concentrar em garantir que os distritos de maior risco sejam priorizados para formação de administradores e/ou secretários permanentes logo no início de funções no distrito.

Dadas algumas das percepções estreitas e a desinformação relacionada com a resposta de emergência e gestão do risco de desastres encontrada pela equipa de auditoria entre o pessoal dos distritos durante o decurso da auditoria de desempenho, é claro que a formação tem um papel importante a desempenhar na "consolidação de uma cultura de prevenção. "

UNAPROC

A UNAPROC representa um dos aspectos vitais de resposta a emergências - assegurar que as populações afectadas estejam fora de perigo e suas necessidades de emergência sejam satisfeitas de forma mais eficaz e eficiente possível. As competências e os recursos necessários para a efectiva busca e socorro, a necessidade de amparo subsequente, em acampamento de trânsito ou acampamentos de acomodação e garantir que níveis de segurança mínima, normas de segurança e higiene são mantidas dentro destes centros de acomodação temporários.

Este conjunto de habilidades está directamente relacionado com a capacidade do governo para salvar vidas no rescaldo de um determinado desastre e na garantia da minimização de perda desnecessária de vidas durante o período pós-emergência, garantindo centros de acomodação adequadamente bem organizados. Enquanto a comunicação e coordenação eficazes são responsabilidades críticas da UNAPROC, as competências operacionais necessárias para UNAPROC ser eficaz são distintas das necessárias para a gestão do risco de desastres e do papel desempenhado de uma coordenação mais ampla pelo CENOE e INGC. Busca e socorro, atendimento médico de emergência, a organização e criação de centros de acomodação são as áreas especializadas que requerem conjuntos de habilidades específicas.

Na medida em que a falta de formalização está impedindo a UNAPROC de continuar a desenvolver as suas capacidades existentes, para a resolução dos problemas que impedem a UNAPROC de alcançar status formal parece ser de suma importância

Questões Institucionais

Os comités/conselhos técnicos – CTPGC e CTDGC — o conceito geral e competências que sustentam essas instituições representam um acréscimo importante para o contexto institucional de resposta a emergência e gestão de risco de desastres. A necessidade de ter uma maior coordenação institucional em torno de todas áreas-chave a nível provincial ficou bastante clara nos anos anteriores à sua criação. Como já foi mencionado várias vezes ao longo deste documento, o principal desafio para o futuro é garantir que essas instituições funcionem em toda a extensão do seus respectivos mandatos.

A partir das entrevistas realizadas aos níveis provincial e distrital, fica claro que onde o CTPGC e CTDGC estão a funcionar, é quase que exclusivamente em resposta à emergência e não nas áreas mais pró-activas, orientadas para a gestão e análise de risco ou planificação para a prevenção.

Também ficou evidente a partir do trabalho de campo que o CTPGC e CTDGC eram instituições muito mais familiares para os funcionários governamentais nas províncias e distritos que tinham enfrentado situações de emergência. Outro aspecto que ficou claro a partir de trabalho de campo realizado, foi de que as percepções dos funcionários do governo em torno

dessas instituições recém-criadas foram firmemente focadas nos aspectos de resposta de emergência e muito menos focada na gestão de riscos e estratégias de prevenção a longo prazo. Garantir que os funcionários governamentais estejam claros sobre a dupla natureza das competências destes órgãos e a operacionalização da gestão de risco e prevenção nos mandatos dos CTPGC e CTGC é um desafio fundamental para o INGC e o governo no futuro.

Outro aspecto relacionado com o actual quadro institucional é a dependência do INGC da boa vontade e voluntariado por parte de instituições fundamentais ou indivíduos-chave, como os CLGRCs e os facilitadores locais. O grau em que a expectativa de continuação ou consistente apoio voluntário está por vir é uma questão importante, particularmente para os facilitadores locais, que precisam ser cuidadosamente monitorados. Os papéis dos facilitadores também precisam ser claros para o governo local e devem ser alinhados na medida do possível com as autoridades governamentais a fim de garantir a execução eficaz de suas tarefas.

A formação adicional de todos funcionários do governo e facilitadores locais ajudará a garantir que a compreensão dos papéis das diferentes instituições a nível provincial, distrital e local aumenta progressivamente ao longo dos próximos anos. No entanto, sem um quadro jurídico nacional em que esses vários órgãos e instituições podem ser eficaz e eficientemente operacionalizadas eles vão, mais provavelmente, funcionar apenas em certos aspectos de seus respectivos mandatos.

Recursos Operacionais

Ao longo do trabalho de campo realizado no âmbito da auditoria de desempenho, um tema em particular foi reiterado por todas as partes interessadas entrevistadas pela equipa - ***os recursos operacionais disponíveis para as delegações do INGC nas regiões e nas províncias são insuficientes para a execução de seus respectivos mandatos.*** Todas delegações lamentaram a exiguidade dos meios disponíveis para o cumprimento dos seus respectivos mandatos, quer em recursos humanos, financeiros ou materiais. As áreas-chave mencionadas incluem meios de transporte em termos quantitativos e qualitativos e meios de comunicação de confiança com os distritos, bem como a necessidade de capacitação adicional dos recursos humanos existentes para atender todos os aspectos do seu trabalho.

7 A Visão de Alguns Parceiros sobre o Desempenho do INGC no Período

Durante a execução da auditoria de desempenho, a equipa de auditoria realizou uma pesquisa electrónica junto aos parceiros do INGC.

Todas as agências envolvidas na Redução do Risco de calamidades / Gestão de Risco de Calamidades (RCC/GRC) em Moçambique foram solicitadas a preencher um questionário electrónico descrevendo as suas intervenções pertinentes e como elas têm interagido e/ou percebido o INGC e os seus esforços durante o período em análise. A pesquisa foi “on-line” entre 24 de Janeiro a 14 de Março de 2011 em www.surveymgismo.com. Durante esse período, 17 entrevistados responderam à pesquisa. De entre as agências que responderam, nove (9) representam as Nações Unidas (incluindo OIM), quatro (4) são doadores, três (3) representam ONGs e um (1) preferiu permanecer em anonimato.

Os resultados da pesquisa são apresentados abaixo.

7.1 Perfis das Agências que Responderam ao Inquérito

Apesar da reduzida dimensão da amostra as opiniões registadas oferecem uma visão ampla das divergências de perspectivas sobre a RCC/GRC em Moçambique, desde 2005. Os dados mostram que mais de metade dos entrevistados trabalham para agências que têm contribuído para o RCC/GRC em Moçambique há mais de três anos. As agências da sociedade civil e das Nações Unidas que responderam ao inquérito consideram que a sua agência é uma contribuinte importante ao RCC /GRC em Moçambique.

Por outro lado, quase dois terços das agências responderam que contribuem "muito" na preparação para enfrentar os desastres, enquanto pouco mais de metade diz contribuir muito para a prevenção e recuperação/reconstrução. Do mesmo modo, quase um terço das agências entrevistadas considera que contribui material, financeira e tecnicamente. Três quartos (e todas as agências da ONU / IOM) relatam que contribuem para o sector com assistência técnica e formação, enquanto dois terços contribuem financeiramente.

Finalmente, cerca de um terço, e, especialmente, entre as agências da ONU / IOM gostariam de contribuir mais do que tem sido possível até agora. As suas ideias para o aprimoramento incluem a melhoria na gestão das informações, desenvolvimento com base em género, a criação de ligações para a ciência de mudança climática e capacitação geral.

7.1.1 Relacionamento com INGC

Todas as agências que responderam ao inquérito, com excepção dos doadores, afirmaram ter uma relação directa com o INGC. Mais de dois terços das agências trabalham com o INGC em áreas geográficas específicas e dois terços sobre temas técnicos específicos. Os entrevistados foram solicitados a classificar o INGC nos vários papéis que desempenham: implementador, coordenador, e criação de capacidade.

Os resultados foram bastante variados: embora o INGC no papel de coordenador tenha recebido maior pontuação entre os três papéis, a pontuação média para a coordenação foi de 2,2 de um máximo possível de 5 pontos (onde 1 é o mais alto). Os Doadores e as ONGs entrevistadas classificaram o INGC como sendo mais forte no papel de criador de capacidade do que no papel de coordenador. Para o papel e acções de implementador do RRC /GRC foi dada a pontuação mais baixa de todas. A ONU / IOM deu ao INGC as pontuações mais generosas (ver a Tabela em baixo – as primeiras três colunas).

Os outros dois papéis desafiantes para o INGC também foram considerados, como sendo:

- Descentralização do RRC/GRC para o nível local; e
- Implementação dos princípios do Quadro de Acção de Hyogo (HFA).

Apesar da pontuação média para a implementação do HFA ter sido de 2,7, a capacidade do INGC para capitalizar o processo de descentralização para integrar RRC / GRC f

Tabela 7-1: Percepção de INGC nos Vários Papéis

O INGC como....	Coordenador	Implementador	Criador de capacidade	Contribuindo a Descentralização	Implementando o QAH
TOTAL (N=17)	2.19	2.47	2.25	3.08	2.70
UN/IOM (N=9)	1.88	2.25	2.13	2.57	2.75
DONOR (N=4)	2.50	2.67	2.25	3.67	-
NGO (N=3)	2.67	2.33	2.00	3.50	2.50

(Pontuação numa escala de 1 a 5, onde 1=Mais alto)

A seguir, foi pedido aos entrevistados que apresentassem as suas percepções sobre o INGC e as acções concretas na área de GRC/RRC na perspectiva de fazer uma comparação ao longo do tempo, entre 2005 e 2009. Como a Tabela abaixo mostra, os pontos de comparação e para cada subgrupo de agências, a pontuação melhorou entre 2005 e 2009, sendo a maior melhoria apontada pelas ONGs, em particular. Para os entrevistados, a actuação do INGC na área de GRC e RRC melhorou de 3,4 em 2005 para 2,3 em 2010; e no seu desempenho global o INGC, saiu de 3,4 em 2005 para 2,1 em 2010.

Tabela 7-2: Comparação de Desempenho no Campo com o INGC

Pontuação: 1 a 5; 1=Mais Alto	RRC/GRC Desempenho no Campo		Desempenho INGC	
	2005	2010	2005	2010
TOTAL (N=17)	3.4	2.3	3.4	2.1
UN/IOM (N=9)	3.3	2.0	3.3	2.1
PARCEIROS (N=4)	3.0	2.5	4.0	2.3
ONG (N=3)	5.0	2.3	4.0	1.7

7.2 Áreas de Maior Sucesso do INGC

Na base do sistema de pontuação acima utilizado, as agências foram solicitadas a descrever o que consideravam ser as grandes “histórias de sucesso” do INGC durante o período. Muitos dos sucessos foram creditados a uma importante mudança na liderança que “virou a página e trouxe uma nova abordagem e compreensão³⁸”. A análise mostra que:

- De facto, a coordenação foi uma característica forte de sucesso relatado: ser capaz de coordenar e responder às emergências diferentes e complexas de diferentes magnitudes e no contexto de recursos limitados, só poderia ter sido conseguido com a melhoria da coordenação, especialmente com a comunidade internacional; a coordenação e partilha de informações, como aquela relativa às condições hidrológicas, etc; A capacidade de coordenação do CENOE para organizar evacuações de mais de 110,000 pessoas em 2007 e 2008, respectivamente; a coordenação com o HCT e outros parceiros são algumas acções mencionadas pelos entrevistados.
- Os sucessos observados pelos entrevistados na Gestão de Calamidades (em resposta) foram: a criação do CENOE; gestão bem sucedida das cheias em 2007 e 2008, pela resposta humanitária e de recuperação dada; redução do número de vítimas afectadas por desastres e resposta activa no Ciclone Jokwe, em 2008.
- Preparação: nesta área os sucessos incluem a melhoria na capacidade de preparação; a existência de planos de contingência actualizados anualmente; a tendência de descentralização do GRC em 2010/2011 para as províncias e distritos da província e por distrito COE e o envolvimento da sociedade civil com os Comités Locais de Gestão de Risco de Calamidades.
- Sucessos notáveis nas áreas de GRC e de prevenção incluem:
 - A transformação dos planos em acções pró-activas;
 - A implementação de medidas preventivas ao nível de campo;
 - Incremento de actividades de prevenção;

³⁸ Um dos respondentes

- Aviso prévio: monitoria eficaz de inundações e de ciclones;
- Mostra de grande interesse no fortalecimento da capacidade de integrar o género como uma questão transversal; e
- Melhorias na capacidade técnica para responder às demandas da instituição (ou seja, a utilização de técnicos hábeis com formação superior para desenvolverem evidências sobre o impacto da mudança climática).

7.3 Os Principais Desafios do INGC

As grandes lacunas identificadas pelas agências entrevistadas em geral, podem ser resumidas nos cinco temas que se seguem: institucional, transversal, informações climáticas e de reassentamento. Eles são descritos abaixo:

- **Institucional:** desenvolvimento organizacional do INGC é necessário, termos de referência, normas, modelos, divisão de papéis e responsabilidades (quem faz o quê, como, quando e onde); recursos humanos - necessidade de investir mais na formação a todos os níveis; gestão financeira – uma melhor alocação de recursos em todos os níveis é necessária, tal como é necessária uma abordagem holística, de longo prazo para o RRC/GRC com impacto na planificação e orçamento.
- **Questões transversais:** deficiências inerentes às ligações entre o RRC e o desenvolvimento no geral, pois falta conhecimento para a integração de questões transversais de género e HIV/SIDA; a descentralização é fraca: a baixa capacidade provincial e recursos de prevenção e resposta; mais atenção é necessária para integrar acções de RRC em sectores diferentes.
- Necessidades de um sistema de gestão de informação de desempenho – os sistemas de comunicação de informação de crises precisam ser melhorados.
- É necessária clareza em questões de **mudança climática**, como os mandatos devem ser divididos entre o MICOA e o INGC - a ligação entre Adaptação para as Alterações Climáticas (AAC) e RRC /GRC deve ser estabelecida e coordenada.
- Há necessidade de repensar o reassentamento em Moçambique - segundo os entrevistados, o campo RRC/GRC, em geral, não foi capaz de retirar as pessoas de lugares altamente vulneráveis à inundações. Mais foco pode ser necessário numa abordagem de "viver com as cheias" em vez de prosseguir activamente o reassentamento.

Esses e outros desafios são mais específicos para o INGC. A grande maioria (mais de dois terços) das agências que responderam ao inquérito relatam que, apesar do compromisso do governo para investir na preparação, o actual quadro legislativo não reflecte um compromisso por parte do Governo de Moçambique para apoiar o INGC para um desempenho e realização de alto nível.

Segundo os entrevistados, o INGC precisa ser incorporado numa estrutura nacional com linhas claras de autoridade dentro do governo e um mandato muito claro para coordenar e implementar. A Lei de Calamidades deve ser cuidadosamente trabalhada e finalizada. Os entrevistados relatam que não têm confiança que a Lei de Desastres actualmente sob revisão possa enfrentar os desafios citados neste documento.

Esta importante constatação sustenta muitas das lacunas e pontos fracos relatados pelos entrevistados. Eles incluem: a ambição institucional, a descentralização da comunicação / colaboração, de gestão financeira e questões transversais, a seguir apresentadas:

- **Ambição Institucional:** Por causa de lacunas de capacidade em outros sectores, por exemplo, sobre o meio ambiente, o INGC assumiu projectos em muitas áreas, e em muitos casos, sobrecarregando-se a si próprio.
- **Descentralização:** Há uma necessidade de Planos de Contingência descentralizados, o que permitiria a criação de capacidade e acesso a equipamentos aos níveis provincial e distrital. A falta de descentralização do INGC ao nível distrital é claro o papel dos chamados Pontos Focais do INGC nos distritos contribui para o baixo desempenho do seu mandato. Os Administradores e Secretarias Permanentes parecem ter compromissos instáveis para o DRR e, portanto, o mandato do INGC.
- **Comunicação e Colaboração:** falta de diálogo entre o INGC e o Ministério da Agricultura em termos de colaboração e coordenação de intervenções agrícolas relacionadas com áreas sujeitas a catástrofes; o INGC precisa de uma estratégia de comunicação; o INGC deve ter mandado para alinhar-se com o sector de Adaptação às Mudanças Climáticas.
- **Gestão Financeira:** os recursos são bastante limitados e o equipamento para resposta aos desastres não é suficiente, mas *"O INGC também deve estar ciente das limitações nacionais e locais para a sua sustentabilidade: grandes investimentos, normalmente têm grandes custos de manutenção"*. A instituição/estabelecimento de um Fundo Comum poderia permitir ao INGC operar com mais eficiência. Em particular, a posição do INGC como um instituto - ter de solicitar recursos do Ministério das Finanças dificulta a sua capacidade operacional.
- **As Questões Transversais:** a Gestão de Informação, incluindo a recolha análise e resposta, de dados é severamente deficiente. A consideração das questões de género tem de ser estrategicamente orientada em políticas, planificação e orçamentação. Actualmente, as actividades com uma perspectiva de género não são sistematicamente planeadas, documentadas e avaliadas.

A equipa de auditoria questionou igualmente se as suas agências se beneficiariam de uma colaboração mais estreita com o INGC. Mais da metade disse que sim, principalmente as agências da ONU e as ONG. Estas agências estão ansiosas para beneficiar de uma nova legislação, estrutura e clareza que capitalize os últimos sucessos do INGC com o objectivo de trazer progressos ainda maiores para superar os desafios actuais.

8 Conclusões

Neste capítulo apresentamos as principais conclusões alcançadas com base nas informações apresentadas e da análise realizada nas secções anteriores do relatório. Aqui fornecemos doze conclusões gerais de natureza transversal para o INGC e o governo. Para cada uma destas conclusões gerais, várias sub-conclusões são destacadas apoiando a conclusão geral ou realçando áreas de enfoque para o INGC ou outras instituições governamentais onde sejam relevantes. A equipa de auditoria fez um esforço no sentido de apresentar as conclusões mais importantes da auditoria de desempenho de forma clara e concisa quanto possível.

8.1 Um INGC Muito Mais Dinâmico

Está claro, com base na auditoria de desempenho, que o INGC como instituição foi muito mais pró-activo durante o período em análise do que o foi no período entre a sua fundação em 1999 e 2005. O INGC realizou ***um grande número de actividades durante o período de 2005-2009 e tem desenvolvido uma estrutura multifacetada com a qual aborda questões tanto de resposta a desastres como de realização de actividades relacionadas com a redução do risco de desastres e prevenção*** aos vários níveis da administração governamental.

- O trabalho feito no contexto desta auditoria de desempenho *indica que de um modo geral as actividades e abordagens*, com uma excepção importante da integração explícita de elementos multi-setoriais, *nos planos e actividades que visam a gestão de risco e a prevenção de desastres*, obedeceram a política global desenvolvida em 1999.
- O *impacto global das actividades do INGC é amplamente mais forte na área de resposta a desastres* do que é no desenvolvimento de redução do risco de desastres e ou actividades de prevenção em todos os sectores. Houve progressos bastante positivos na resposta, com resultados visíveis, mas menos progresso na redução e prevenção de desastres.
- Em termos de redução de risco e prevenção, o desempenho tem sido misto, devido em parte ao facto de estas actividades requererem um envolvimento institucional de várias entidades governamentais a longo prazo. O *quadro estratégico global relacionado com a gestão de desastres em Moçambique estabelece uma ampla agenda de intervenções que poderia ser mais eficaz e eficientemente cumprida com a inclusão e coordenação de vários sectores na planificação, execução, acompanhamento e avaliação das actividades* necessárias para atingir esses objectivos.
- As actividades de redução de risco de desastres e prevenção desenvolvidas pelo INGC representam um desvio do seu papel como instituição de coordenação para um papel mais implementador, particularmente no que concerne ao programa de actividades relacionadas com as áreas áridas e semi-áridas do sul de Moçambique.

8.2 Enquadramentos Gerais que Ainda Carecem de Melhorias

O ambiente global para a gestão de risco de desastres e resposta de emergência criado pela política actual e os enquadramentos legais e institucionais acompanhantes não facilitam ou não promovem suficientemente a planificação e a execução de actividades de ***redução de riscos*** e actividades de ***prevenção***, dada a história de Moçambique e a propensão actual de ocorrência de desastres.

Sobre o Enquadramento Político

- Dado o contexto global de recursos cada vez mais escassos, em que os fenómenos naturais extremos são cada vez mais prevalentes em todo o mundo, bem como o aumento de enfoque em medidas de gestão de risco ao nível internacional, a **política de calamidades naturais certamente poderia ser reforçada através da inclusão de orientações mais explícitas sobre as abordagens baseadas nos riscos para a prevenção de desastres através de intervenções multisectoriais para a redução de risco e a prevenção de desastres.**

Sobre o Enquadramento Legal

- Moçambique ainda **não tem nenhum mecanismo jurídico abrangente (uma “Lei de Calamidades”) sobre a qual o governo e outros actores podem basear as suas actividades de gestão ou de prevenção de desastres.** Como tal, existem áreas críticas da abordagem global governamental para a gestão de riscos de desastres e resposta que ainda carecem de definição. Estas incluem: **Categorização** – i.e. O que constitui um desastre em cada nível da administração estatal? (provincial, distrital, regional e nacional); **Responsabilidades** Quais as agências que têm a responsabilidade para a gestão de risco de desastres e resposta de emergência em cada nível? **Mobilização e Aplicação de Recursos** - Que recursos são aplicados à gestão do risco de desastres e a resposta à desastres em cada nível?
- **O desenvolvimento de legislação nacional sobre desastres representa uma oportunidade para apresentar uma mensagem clara e decisiva sobre a necessidade de cultura de prevenção de desastres** nas instituições governamentais em Moçambique e a necessidade de **que essa cultura seja reflectida na planificação de intervenções específicas de redução do risco de desastre** definidas com base nas prioridades nacionais delineadas nesta área no Plano Director.

Sobre o Enquadramento Estratégico

- Em conjunto, os três principais documentos do enquadramento estratégico - o PQG, PARPA e o PDPMCEN - não apresentam um conceito abrangente e suficientemente integrado para permitir a avaliação do grau em que cada um dos elementos de planificação operacional apoie o progresso na área de gestão de risco e prevenção de desastres.
- O quadro estratégico global não coloca ênfase suficiente sobre a importância da participação *multi-sectorial* para o desenvolvimento global de redução de risco de desastres e abordagens de prevenção.
- O PQG 2005-2009 concentra-se na redução do **impacto** das calamidades, ao invés da **redução de desastres** em si.

8.3 Processos e Abordagens de Planificação não Adequados aos Desafios Nesta Área

Em geral, a função de planificação para a gestão do risco de desastres, prevenção e resposta a emergências, seja dentro do INGC ou no quadro institucional mais amplo do governo, não é suficientemente robusta para assegurar um progresso eficaz no tratamento das causas dos desastres. A função de planificação no INGC foi nominalmente desconcentrada, sem colocar

ênfase suficiente sobre as capacidades técnicas necessárias exigidas para a execução da planificação de qualidade e funções de monitoria numa abordagem de planificação desconcentrada.

Aspectos Gerais

- A eliminação da direcção de planificação no contexto da reformulação da estrutura orgânica do INGC em 2007 representa uma lacuna fundamental na capacidade actual do INGC na área de planificação.
- No INGC não foi identificada uma unidade orgânica específica vocacionada para a Planificação deste sector público do Estado.
- A equipa de auditoria, reconhece a necessidade de se autonomizarem alguns dos aspectos da planificação, desenvolvendo-se os mecanismos necessários para um processo de planificação específica em cada província e em cada área de intervenção, tendo como base um instrumento único de uniformização e harmonização destas actividades.
- O INGC não tem tratado de forma eficaz as múltiplas demandas de planificação nas suas distintas formas criadas pelo sistema estatal, a necessidade de planificação anual de contingências e as actividades desenvolvidas no contexto de suas relações com parceiros internacionais;
- Em termos formais e de acção a desenvolver a nível do Grupo de Acções Transversais, a liderança do INGC carece de fortalecimento, em competências formais e funcionais de uma unidade orgânica, específica para a planificação, formalmente constituída, com todas as valências estruturais e técnicas que possibilitem por parte das contrapartes um reconhecimento da capacidade de liderança destes processos e procedimentos.
- As funções de planificação do INGC estão actualmente dispersas em vários níveis de administração. A falta de uma direcção geral de planificação no INGC para: (i) estabelecer um sistema global de planificação e monitoria dos diversos níveis para as diversas vertentes de actividade, e; (ii) promover a integração da planificação das actividades de redução de riscos nos níveis distritais e provinciais com os ministérios-chave a nível nacional, é uma restrição clara sobre a execução eficiente das prioridades do INGC e as abordagens para a descentralização eficaz de funções de planificação a longo prazo nesta área.

Articulação de Planificação com as Províncias

- Os processos de inclusão dos planos de actividades das Delegações Provinciais apresentam lacunas que carecem de ser eliminadas, uma vez que a planificação financeira deve ser processada de baixo para cima, dos executores para os planificadores e não ao contrário.
- Não é dada qualquer satisfação às Delegações Provinciais sobre o facto de terem estado sujeitas a cortes orçamentais, podendo tais circunstâncias alterar a priorização de actividades e de acções a desenvolver por estas, com consequências imprevisíveis.
- Existem ainda divergências profundas entre o que se propõe em termos de elaboração do Cenário Fiscal de Médio Prazo e depois o que acaba por ser aprovado, notando-se a falta de uma mais profunda discussão e análise sobre as prioridades dentro do próprio INGC, na preparação e fundamentação dos seus planos de acção e posterior planificação nacional integrada; e depois entre este e o Ministério da Planificação e

Desenvolvimento/Ministério das Finanças para uma resposta mais cabal ao nível das necessidades primárias e intervenções a efectuar.

Planos e Fundos de Contingências

- Globalmente, a adição de planos de contingência representa um passo em frente positivo e concreto no processo de preparação para eventuais situações de emergência resultantes de eventos climáticos extremos;
- A planificação de contingência envolve múltiplos sectores em vários níveis e capta tanto os aspectos verticais quanto horizontais das modalidades operacionais do INGC;
- Há evidências de que há falta de clareza a nível provincial em relação aos procedimentos e processos financeiros e administrativos utilizados quanto aos fundos da PAC no contexto de uma emergência, resultando em respostas mais lentas do que as ideais para determinadas situações de emergência;
- Os desembolsos dos Fundos de Contingência apresentam deficiências quer ao nível da sua disponibilização quer quanto aos canais de informação aos diversos níveis, tornando muito moroso o processo de canalização e de utilização de fundos. A abordagem ao processo de avaliação e análise aos Fundos de Contingência, pela forma como são tratados e quanto à sua gestão revela-se um trabalho de grande complexidade e com elevados riscos de erro na sua determinação.

8.4 Envolvimento Multisectorial Limitado

As actuais disposições institucionais em vigor para a planificação de actividades de gestão de risco de desastres não prevêem a inclusão de esforços de planificação para a gestão/redução de risco de desastres em ministérios múltiplos. A falta de um mecanismo para a integração da planificação multisectorial na redução do risco de desastres e prevenção inibe governo de investir em soluções concretas para os riscos de desastres identificáveis.

Plano Director e Envolvimento Multisectorial

- Os dados recolhidos no decurso da auditoria de desempenho indicam que o PDPMCN é visto/percebido pelos demais ministérios como o “plano do INGC” e não do governo em geral. O compromisso global do governo ao PDPMCN como um documento de planificação vinculativo parece, ao menos ao nível ministerial e a partir das evidências reunidas, mais fraco do que seria ideal.
- Embora claramente dito no PDPMCN que o INGC é uma *"pura instituição de coordenação"* esta não tem a autoridade institucional / mandato para trazer outros ministérios para a redução do risco de desastres e processo de planificação de redução de risco e prevenção. Na ausência de uma orientação clara do governo por meio de legislação ou modificações institucionais aos arranjos actuais que visam envolver os ministérios relevantes na execução e cumprimento do PDPMCN, ***a integração da redução do risco de desastres e actividades de prevenção não pode ser efectivamente implementada.***
- O PDPMCN reconhece, mas não confronta, a necessidade de planificação multi-sectorial e de um mecanismo institucional pelo qual o INGC pode garantir que essa planificação seja realizada através dos respectivos sectores para a posterior coordenação. Em vez

disso, o PDPMCN deixa "espaço" para o "reajuste" dos outros sectores. Não há nenhuma proposta ou mesmo discussão de como os ministérios relevantes poderiam ser integrados na redução de riscos e actividades de prevenção. O PDPMCN pressupõe a capacidade do INGC para executar o Plano Director quase de forma unilateral.

8.5 Áreas Operacionais e Carência de Recursos Adequados

A implementação do mandato do INGC implica o funcionamento deste em ambos os “eixos lógicos” do seu mandato: o vertical (ou seja: coordenação desde o nível central para o nível distrital) e o horizontal (trabalho de coordenação com outros ministérios/instituições do governo a nível central). ***No período entre 2005 - 2009 INGC tem-se centrado mais na componente vertical do seu mandato e menos em garantir o envolvimento dos seus homólogos horizontais na execução global do PDPMCN.***

Os recursos operacionais existentes são insuficientes e/ou tão altamente degradados que não permitem a efectiva execução do mandato INGC. Os níveis actuais de alocação de recursos para a gestão de riscos de desastres são insuficientes para atender a real necessidade para a execução de abordagens eficazes, eficientes e económicas para a redução do risco de desastres e resposta de emergência a curto, médio ou longo prazos.

A Questão de Recursos

- Enquanto entidade coordenadora do sector de calamidades, o INGC carece de investimentos de fundo que possibilitem uma melhor e mais eficaz acção no apoio e intervenção em situação de prevenção, emergência e mitigação em situação de calamidade, designadamente em meios técnicos e logísticos de suporte, como meios de transporte, armazéns devidamente preparados e estruturados para o apoio quer de prevenção, quer de emergência, quer ainda de mitigação.
- As Delegações Provinciais e Direcções Regionais apresentam grandes fraquezas em termos da sua logística nas áreas acima referidas. A falta de recursos e meios adequados coloca as delegações do INGC numa posição de pedir meios emprestados de outras instituições do governo ao nível provincial o que limita a autonomia do INGC na prossecução de seus programas de trabalho e alcance (ou mesmo acompanhamento) de metas ou objectivos.
- Há provas contundentes de que as deficiências nos recursos operacionais a nível provincial são um importante factor limitante na execução de actividades planeadas anualmente.

Em relação a Áreas Operacionais Específicas

Reassentamento

- O processo de reassentamento desenvolvido no período representa um dos primeiros esforços importantes das autoridades do governo na realização de uma abordagem multi-sectorial para a redução de riscos de desastres em Moçambique.
- O processo de reassentamento teve, e continuará a ter, uma série de impactos socioeconómicos, culturais e ambientais sobre as populações locais envolvidas no processo, alguns dos quais ainda não podem ser claramente entendidos.

- À luz da multi-sectorialidade do processo de reassentamento, as lições aprendidas e os impactos potenciais do programa de reassentamento, o governo tem a oportunidade de estabelecer uma base para a institucionalização da aprendizagem em torno do reassentamento até à data e avaliar adequadamente o balanço geral dos impactos desse processo.

Áreas Áridas e Semi-Áridas

- A cobertura global da abordagem implementada nas áreas áridas e semi-áridas pelo INGC é actualmente limitada em escopo geográfico, efectivamente abrangendo apenas quatro distritos da região sul do país;
- Apesar da aparente recolha de dados básicos sobre infra-estruturas de abastecimento de água (entre outros) existentes, realizadas em 2007/8, não foi apresentada nenhuma comparação entre a situação encontrada antes da implementação das actividades e a situação evolutiva com as intervenções feitas ou em curso;
- Com excepção de uma parceria com IIAM, a implementação das actividades desenvolvidas tem sido feita com muito pouca colaboração por parte do INGC com outras autoridades relevantes a nível nacional;
- O desenvolvimento de actividades nessas áreas foi concentrado nos dois últimos anos do período em análise. Como tal, é demasiado cedo para avaliar o impacto global que estas actividades podem ter nas populações rurais;
- A abordagem baseada no desenvolvimento e operação de CERUMs funcionando como um eixo de actividades diversas a serem desenvolvidas nestas áreas representa uma inovação conceptual (na medida em que está formalizada como parte do aparato formal de Estado) para o contexto rural Moçambicano.

Mapeamento de Riscos

- O desenvolvimento da capacidade na área de mapeamento de riscos é um componente fundamental na capacitação das autoridades locais e nacionais para assegurar uma resposta de emergência cada vez mais eficaz e eficiente, bem como o processo a médio/longo prazo de gestão dos riscos de desastres existentes de forma mais eficaz.
- A execução e desenvolvimento de mapas de risco detalhados para os distritos nas províncias de Inhambane e Gaza é um excelente primeiro passo para a expansão deste processo detalhado até outros distritos-chave de Moçambique.

Formação

O desenvolvimento da formação abrangente em GRC representa um resultado importante para o INGC, durante o período. Formação contínua é de extrema importância na forma como o INGC e o governo avança na gestão de risco de desastres.

8.6 Para uma Melhoria na Resposta a Desastres, Mais Investimento Adicional é Necessário em Áreas Chave

A resposta de emergência tem beneficiado de ajustes significativos no quadro institucional e operacional em que a resposta de emergência é executada. O quadro operacional e o papel do CENOE foram um ponto central para a participação de vários ministérios e coordenação de seus

respectivos esforços de resposta de emergência. No entanto, o esforço de investimento adicional é necessário nas áreas de comunicação de emergência e de ferramentas de avaliação de risco de desastres e tecnologia.

Ao nível geral

- A capacidade do Governo em responder à emergência mostrou uma melhoria acentuada durante o período entre 2005 e 2009;
- O quadro institucional concebido para situações de resposta de emergência ilustra um amplo envolvimento multi-sectorial aos vários níveis de administração. Este compromisso com a participação multi-sectorial na resposta de emergência também reflecte-se na planificação anual de contingência coordenado pelo INGC;
- As estruturas e instituições criadas a nível regional, provincial e distrital (e.g. COEs, Direcções Regionais, CTDGC, etc.) estão a aumentar a capacidade para uma coordenação mais descentralizada de resposta, permitindo tempos de reacção mais rápidos a situações de emergência.
- O INGC depende do voluntarismo e boa vontade de dois elementos fundamentais para actividades de resposta e gestão de risco de calamidades a nível local. Os CLGRCs são estabelecidos com base em voluntarismo comunitário e os membros participam em actividades sem nenhuma remuneração. Os facilitadores locais de gestão de risco de calamidades encontram-se na mesma situação – actuando como voluntários. O grau em que esta abordagem é sustentável a médio e longo prazos não está claro, no entanto, dadas as limitações do INGC em termos operacionais, a questão de sustentabilidade desses componentes dependerá, em grande medida, do nível de apoio fornecido a estes indivíduos e organizações locais por parte das autoridades distritais.

Simulações

- A execução de simulações a nível distrital é fundamental para assegurar que as autoridades locais e nacionais sejam capazes de identificar os actuais constrangimentos-chave na resposta e garantir que as suas abordagens à resposta para um determinado tipo de emergência continuam a evoluir e a melhorar.

Aviso Prévio

- O Aviso prévio beneficiou-se de uma série de melhorias tanto a nível nacional em termos de capacidade de monitoria de fenómenos climáticos das autoridades nacionais competentes e à divulgação de informações sobre potenciais ameaças, mas também dentro dos contextos específicos de bacias hidrográficas que têm sido áreas tradicionalmente problemáticas em termos de mitigação e resposta às emergências.

Gestão de Informação

- A gestão de informação dentro do contexto de situações de emergência ainda requer ***organização e reforço fundamental em termos de procedimentos e orientações bem elaborados e amplamente divulgadas e entendidas***, bem como o reforço de meios físicos de comunicação que suporta o intercâmbio de informação entre distritos, províncias e o nível central.

Áreas-Chave para o Investimento

- Há quatro áreas-chave onde os investimentos adicionais são necessários para aumentar ainda mais a resposta governamental e capacidade de coordenação: (i) “Hardware” de Comunicações de Emergência; (ii) “Hardware e software” de mapeamento de risco (iii) Transporte de emergência aquático para fins de evacuação e/ou resgate; e (iv) Investimento na formação em habilidades relacionadas com a busca e socorro.

8.7 Serviços de Apoio Administrativo e Gestão Financeira Menos Eficiente que o Desejável

As funções de apoio administrativo e de gestão financeira são de modo geral ineficientes, sub-organizados e necessitam de apoio técnico adicional para aumentar a eficiência e a eficácia de apoio à gestão para os componentes operacionais do mandato de INGC.

Planos e Finanças

- Durante o período em análise, o INGC não demonstrou capacidade de desenvolvimento de ferramentas financeiras e referências que permitam a medição precisa dos resultados de planificação em relação aos gastos;
- A ligação entre os Planos e Relatórios Financeiros e de Actividades com os Orçamentos aprovados para o sector é fraca e carece de melhorias técnicas, mas fundamentalmente estruturais relativamente aos instrumentos, mecanismos e indicadores que as suportam. A partir de 2009 passou a ser implementada a orçamentação por programas pelo que importa ao sector criar os instrumentos, os mecanismos e os indicadores que melhor se adequam ao processo em causa e facilitam a ligação entre os diversos instrumentos de gestão;
- Não é possível avaliar de forma linear e directa a ligação entre os relatórios financeiros e de actividades e identificar desvios face ao plano ou programa delineado para o sector, exactamente por falta de adequação dos diversos instrumentos (Planos, Actividades e Orçamentos) a um processo que permite fazer a avaliação à gestão por resultados;
- É possível determinar-se, de forma directa, a execução por rubrica orçamental mas não por programa, por actividade ou por acção desenvolvida ao nível do INGC;
- Os desembolsos das Despesas de Investimento do INGC apresentam constrangimentos de diversa ordem, considerando a forma como as mesmas são inscritas nos orçamentos uma vez que não observam, na sua plenitude, a própria essência deste capítulo de despesas dentro de um orçamento. Estes desembolsos têm estado a ser aplicados fora do seu âmbito, estando por isso a serem descurados investimentos de fundo que poderiam vir a contribuir para a prevenção em situação de calamidade.

Contabilidade

- Considerando a forma como o orçamento encontra-se estruturado, os relatórios financeiros apresentam uma relação directa com os registos contabilísticos analisados, possibilitando o seguimento de uma pista em auditoria;
- Actualmente o sector apresenta melhorias no tratamento e processamento dos processos de prestação de contas, sendo contudo necessário o reforço com quadros técnicos com as qualificações e o perfil adequado à área financeira;

- No sector, sobretudo ao nível das Delegações Provinciais visitadas, não está a ser salvaguardado o princípio da segregação de funções;
- Constatou-se a existência e correcta utilização dos processos de reconciliação bancária e de informação contabilística cruzada;
- A auditoria verificou alguns atrasos pontuais motivados sobretudo pela necessidade de reconstituírem-se processos de prestação de contas que careciam de justificativos e informação legalmente sustentada;
- Os registos contabilísticos e financeiros são executados manualmente ou na base de aplicativos informáticos, sujeitos a diversos tipos de erros ou de falhas técnicas e de procedimento.

Aquisição de Bens e Serviços

- Junto do INGC não foi possível fazer a confirmação, com base documental da relação entre as compras e actividades previstas nos planos e orçamentos da instituição e a ligação entre estes;
- Nas Delegações Provinciais concluiu-se haver alguma relação entre as compras e actividades previstas nos planos e orçamentos da instituição e a ligação entre estes, uma vez que as aquisições são efectuadas de acordo com a planificação e os orçamentos aprovados;
- Foram identificadas situações de adjudicação que não observaram nem uma nem outra forma de acção, apenas alegando-se a necessidade do estímulo da economia e criação de empregos nas zonas de emergência, mas sem salvaguarda de todos os pressupostos que garantissem a idoneidade e credibilidade do prestador de serviços e a exequibilidade e a eficácia do projecto. Este tipo de adjudicação verificou-se pernicioso e elevou, em alguns casos, consideravelmente os custos de execução – é exemplo flagrante dessa situação as adjudicações efectuadas nas zonas de reassentamento;
- Para o período em análise verificou-se a quase inexistência de fiscalização e verificação por parte do sector do acompanhamento do grau de cumprimento dos contratos. As situações que foram levadas a juízo não tiveram qualquer resultado prático devido a falhas contratuais e processos aparentemente mal estruturados.

Colecta e Gestão de Receitas

- O INGC carece de uma intervenção de fundo relativamente ao seu processo de colecta de receitas, uma vez que pelo que foi dado a conhecer à equipa de auditoria, a gestão das receitas actualmente a serem cobradas não encontra-se legalmente sustentada, uma vez que não foi identificada legislação de suporte e nem orçamento que oriente o sector quanto ao valor mínimo de receitas que se deve colectar. Se o INGC tem identificadas fontes de receita que directamente beneficiam a instituição, torna-se necessária a legalização desta situação para que a gestão destes recursos seja feita em observância aos princípios designados por lei;
- Todas as receitas geradas a partir do património a nível provincial são canalizadas para o nível central, apesar de um acordo de que 15% dessas receitas geradas por cada província seriam devolvidas, a fim de garantir a manutenção adequada do património, este acordo não foi consistentemente honrado pelo INGC central;

- Com base na documentação recebida, as receitas geradas pelo INGC não parecem ser suportadas por qualquer planificação financeira formal, um registo orçamental ou procedimentos contábeis que forneçam uma visão clara e consistente dos níveis de receitas recebidas e ou a eventual aplicação desse financiamento para projectos ou programas;
- Os livros de contabilidade pública para a execução orçamental da despesa estavam devidamente escriturados e em dia. Não foram identificados livros obrigatórios de contabilidade para o registo e tratamento de receitas.

Gestão de Património

- A capacidade de gestão do património por parte do sector é bastante fraca por que os meios financeiros colocados à sua disposição para esse fim também são bastante escassos;
- Existem listagens de inventário actualizadas e em observância às determinações legais aplicáveis;
- Foi conclusiva a verificação física de bens duradouros e de bens de consumo, feita nos locais da visita, com base numa amostragem aleatória.

8.8 Recursos Humanos com Qualidade Deficitária

A qualidade dos recursos humanos disponíveis para o INGC é actualmente insuficiente para satisfazer abordagens cada vez mais técnicas que estão sendo necessárias aplicar aos vários níveis de Administração Estatal. O aumento da eficiência e eficácia de gestão do risco de desastres e resposta de emergência está dependente de um maior investimento na capacidade de recursos humanos dentro do INGC e nos governos provinciais e distritais nesta matéria. Isto deverá ser acompanhado de melhorias no quadro de gestão de recursos humanos existentes.

Questões Gerais

- A falta de uma estratégia global para o desenvolvimento do INGC como instituição tem um impacto negativo na capacidade da DARH para estabelecer objectivos de planificação a médio e longo prazos para atender as suas necessidades. O INGC actualmente realiza a sua planificação de recursos humanos numa base anual;
- O INGC, sendo uma instituição estatal, tem o recrutamento e a retenção de funcionários qualificados complicado pela oferta de condições de serviço (ordenados, regalias, etc.) relativamente baixas, num mercado de trabalho cada vez mais competitivo para quadros mais qualificados;
- Actualmente, devido à transferência de responsabilidades de recursos humanos nas respectivas províncias ao governo provincial, o INGC encontra-se numa situação de dependência de uma colaboração com os respectivos governadores provinciais em termos de gestão de recursos humanos (ou seja, admissão, salários, carreira, etc.) das delegações provinciais que precisa de ser eficaz;
- A nível provincial, a estrutura actual e os recursos humanos não reflectem as mudanças estruturais e as novas funções globais iniciadas durante o período 2005-2009. Os Quadro Tipos estão desactualizados e a estrutura orgânica não reflecte uma abordagem temática para a organização de operações do INGC a nível provincial;

- O INGC enfrenta uma série de desafios na área de recursos humanos que apresentam limitações na sua capacidade de efectivamente implementar o processo de reforma institucional e funcional.
- A gestão de Recursos Humanos carece de um nível de organização maior em relação à colecta, processamento e armazenamento de informações básicas relacionadas com os funcionários do INGC.
- O facto de o pessoal adicional ser contratado no contexto da execução de planos de contingência é um indicador geral de que o pessoal do INGC não é suficiente para atender às demandas de situações de emergência complexas sem reforços obtidos através de contratação de pessoal adicional;
- Há pouco que o INGC pode fazer para influenciar os níveis de remuneração de pessoal nas províncias. Como tal, o desafio para o INGC está em encontrar outras formas que podem incentivar e beneficiar os seus funcionários, tanto a nível central e nas províncias através de incentivos não remuneratórios – como o desenvolvimento e capacitação profissional.

O Perfil dos Recursos Humanos

- A maioria do pessoal do INGC são funcionários de longa data com início de serviço no período pré-INGC ou funcionários com início de serviço há menos de três anos. Assim, o INGC enfrenta uma situação em que tem de decidir entre investir em trabalhadores que dentro de alguns anos vão estar a pensar em reformar-se ou investir em funcionários relativamente inexperientes;
- O perfil actual de recursos humanos em termos de habilidades e educação do pessoal do INGC, em particular a nível provincial, é insuficiente para atender com eficácia as demandas actuais e futuras da organização.
- Há pouca evidência de trabalhadores com qualificações formais na gestão de calamidades em toda estrutura do INGC, inclusive na liderança/direcção do INGC.

Formação de Funcionários

- A informação limitada disponibilizada sobre a formação de funcionários do INGC indica que a maioria dos funcionários formados faz cursos que estão apenas tangencialmente relacionados com a gestão de calamidades ou com aspectos administrativos;
- Os limitados dados fornecidos dificultam a formulação de conclusões confiáveis, mas baseado nos números apresentados nota-se que faz-se relativamente pouca formação no INGC;
- Actualmente, o INGC não está realizando a avaliação das necessidades de formação de uma forma regular com o seu pessoal. Este facto complica a capacidade da DARH para identificar e promover oportunidades de formação adequadas para o pessoal.

8.9 Falta de Monitoria e Avaliação Adequada

A eficácia, eficiência e economia das actividades desenvolvidas para a redução da vulnerabilidade da população moçambicana é actualmente difícil de avaliar, dada a fraqueza global da componente de monitoria e avaliação do quadro operacional do INGC.

- A falta de um quadro geral para monitorar e avaliar o progresso do INGC na realização dos objectivos da PDPMCN é uma lacuna crítica no processo de planificação e tem importantes implicações negativas sobre a qualidade, abrangência e profundidade das reportagens executadas nos vários níveis. Isto levanta um risco muito forte de que o INGC não será capaz de ilustrar de forma eficaz e abrangente os progressos realizados na consecução dos objectivos delineados no PDPMCN ou a sua contribuição global para a estratégia mais ampla do governo. Isto também condiciona a base analítica para as avaliações de desempenho, incluindo o estudo actual;
- Em relação a indicadores de desempenho – a base de monitoria e avaliação de desempenho no contexto do plano – o PDPMCN, é particularmente fraco. Sendo um plano de 10 anos os indicadores deviam ser faseadas de forma a alcançar uma série de indicadores anuais que vão de encontro com o objectivo global – que não é o caso com o PDPMCN. Os indicadores são, de forma geral muito amplos e não obedecem aos critérios de “S.M.A.R.T”³⁹;
- Os instrumentos de planificação anual existentes no INGC apresentam grandes lacunas relativamente ao desenvolvimento de indicadores de execução e de resultado, reflectindo um pouco o que se passa ao nível dos indicadores do Plano Quinquenal do Governo e do Plano Económico e Social;
- Os relatórios anuais do INGC não estão claramente alinhados com ambos, o PES e o PDPMCN. Não há ligações directas entre os resultados declarados e o quadro estratégico global no qual as actividades foram programadas/executadas.

8.10 Estruturas de Gestão de Risco, Prevenção e Resposta a Desastres Bastante Focalizados na Resposta

Os esforços de INGC e do governo em geral na criação de estruturas adicionais para gestão de desastres e a resposta de emergência a nível provincial e distrital representam um reforço potencial global da capacidade nacional na gestão de risco de desastres, prevenção e funções de resposta às emergências. No entanto, essas novas estruturas são percebidas como sendo principalmente para dar resposta à desastres e à articulação operacional destas novas estruturas no que concerne à redução de risco e prevenção de desastres ainda não é bem entendida a nível provincial e distrital.

³⁹ Os indicadores deviam ser: *específicos, mensuráveis, alcançáveis, realísticos e calendarizados (em Inglês, Specific Measurable Achievable Realistic and Timebound – “SMART”)*

Ao Nível Nacional

- Apesar da existência de mecanismos destinados a facilitar a planificação multi-sectorial, as evidências recolhidas do período na área de gestão de riscos de desastres não indicam qualquer progresso concreto nesta área. Esta situação contrasta com o claro progresso feito no envolvimento de diversos sectores na resposta a situações de emergência provocadas pelas calamidades;
- O CCGC parece ser orientado na prática, num grau significativamente maior, para a área de resposta de emergência e, com a excepção do programa de reassentamento menos centrada na integração global de redução do risco de desastres e actividades de prevenção nos vários ministérios. Uma série de factores limitam a eficácia do CCGC no que concerne à liderança na área de planificação integrado de redução do risco de desastres nos ministérios membros do mesmo;
- O CTGC não é suficientemente aproveitado como base para a participação efectiva dos respectivos ministérios na planificação de redução do risco de desastres e actividades de prevenção de uma forma multi-sectorial. Ele fez uma contribuição significativa para a melhoria das capacidades de resposta de emergência do INGC.

Ao Nível Provincial e Distrital

- Os conselhos técnicos ao nível provincial (CTPGC) e os comités técnicos ao nível distrital (CTDGC) são estruturas ainda relativamente novas e continuarão a precisar de orientação do INGC para efectivamente cumprirem o seu papel. Estas duas estruturas ainda são entendidas pelos funcionários do governo a esses níveis como sendo quase exclusivamente para qualquer eventual resposta de emergência necessária. Os aspectos relacionados com a prevenção e redução de risco de calamidades dessas estruturas ainda não foram efectivamente internalizados pelos funcionários do Estado;
- O aproveitamento efectivo actual do CTPGC varia de província para província. Parece que há uma forte correlação entre a ocorrência consistente de situações de emergência numa determinada província e o funcionamento consistente do CTPGC na mesma província;
- No contexto de trabalho de campo em alguns dos distritos visitados, ficou evidente que os distritos estão a fazer esforços para recolher a informação relevante aos impactos de fenómenos naturais extremos bem como um inventário de recursos que poderiam ser mobilizados em caso de uma emergência que exija uma atenção da prontidão pré-evento e avaliação dos impactos pós-evento;
- O estabelecimento de CLGRC a nível distrital representa um importante passo em frente na capacidade para a preparação de resposta a desastres e organização da comunidade para a mitigação dos mesmos;
- O estabelecimento, até à data, de mais de 700 CLGRC no país e os consequentes recursos necessários para garantir o seu funcionamento eficaz, o envolvimento de ONGs internacionais no seu estabelecimento e a dependência global sobre voluntariado, levanta questões relacionadas com a sustentabilidade a longo prazo dos CLGRC;
- Os CLGRC visitados compreendem claramente os vários componentes operacionais do CLGRC, as respectivas responsabilidades e a necessidade global do CLGRC em termos de organização da comunidade em caso de emergência;

- Pelo menos metade dos CLRGs visitados mencionaram a falta de equipamentos (kits de emergência) e materiais que os identificam como CLGRC (coletes, chapéus, etc.) tal como as necessidades para assegurar o seu funcionamento eficaz no caso de uma emergência.

8.11 Pouca Ênfase no Desenvolvimento Institucional Estratégico do INGC

O INGC como uma instituição carece de uma abordagem global estratégica que trace o seu desenvolvimento institucional futuro e aumente a ênfase do seu papel como órgão de **coordenação** no âmbito nacional para a redução do risco de desastres, prevenção e resposta às emergências.

- Embora o PDPMCN tenha definido uma visão estratégica global para enfrentar três grandes áreas de preocupação e de intervenção a nível nacional, ***não há nenhum documento estratégico que oriente o desenvolvimento global e a evolução do INGC como instituição;***
- A falta de uma estratégia de desenvolvimento institucional para o INGC a longo prazo inibe o desempenho pró-activo em áreas-chave que requerem uma visão de longa duração tais como recursos humanos, gestão e administração.

8.12 Alguma Descentralização mas ainda Bastante Centralizada

Esforços significativos têm sido feitos para desenvolver uma estrutura institucional que permita a descentralização da redução do risco de desastres e os esforços de resposta de emergência até ao nível distrital. No entanto, essas funções permanecem altamente centralizadas dentro do INGC. O principal desafio para o INGC e o governo, no futuro, é a descentralização e operacionalização eficaz e eficiente das funções inerentes neste quadro aos vários níveis.

Em Geral

- Apesar da natureza descentralizadora da grande parte das reformas institucionais realizadas durante o período, o INGC não tem uma política formalmente estabelecida ou a estratégia em relação a descentralização;
- A falta de legislação ampla sobre desastres em Moçambique que provê definições, funções, responsabilidades e recursos a serem aplicados aos vários níveis impede a descentralização da gestão do risco de desastres e funções de resposta a níveis mais baixos da administração estatal;
- A implementação da LOLE e o seu regulamento tem tido ambos efeitos positivos e negativos sobre a operacionalização do mandato do INGC. Esta tem criado a possibilidade de estruturar da melhor forma a administração estatal nessa área e ao mesmo tempo tem aumentado a necessidade para uma melhor coordenação e mais abrangente;
- O efeito do processo de descentralização envolvendo os governos provinciais e distritais, bem como as comunidades na redução do risco de desastres e resposta, parece fornecer uma base sólida sobre a qual o primeiro princípio da política da gestão de desastres pode ser cumprido. A operacionalização efectiva destas estruturas, particularmente em termos de acção pro-activa na área de redução de risco e prevenção de calamidades, vai exigir mais tempo e abordagens bem pensadas para garantir que estas estruturas sejam

empregues em toda a extensão de seus mandatos. Dado o facto de que essas estruturas são novas, a descentralização das funções do INGC até níveis distrital e de posto administrativo (através da implementação do CTDGC e os CLGRCs) levanta questões importantes a respeito, não apenas da actual capacidade para assegurar a execução eficaz dos respectivos mandatos dessas estruturas (CTDGC), mas também a sustentabilidade a longo prazo das estruturas (CLGRC) dentro do contexto da administração do Estado;

Específicos ao INGC

- A gestão de CERUM no período em análise tem sido mais centralizada do que originalmente fora concebida. O CERUM foi concebido inicialmente para fazer parte dos serviços provinciais e subordinar-se ao governo provincial, o que na prática ainda não se realizou. A integração do CERUM no contexto institucional dos governos provinciais e distritais necessitará de um esforço por parte do INGC central de modo a assegurar que os CERUMs e a sua missão sejam bem entendidos e incluídos nos respectivos níveis de governação;
- As Delegações Regionais respondem e dependem directamente do INGC a nível central para questões operacionais como aquisição de bens ou questões de gestão financeira;
- As delegações distritais estão subordinadas ao INGC a nível central mesmo com a nova abordagem de LOLE, e os Delegados são de facto responsáveis perante o Director-Geral do INGC. Em várias delegações provinciais, os funcionários indicaram que sentiam-se sujeitos a uma tutela dupla – INGC Central e o Governador da Província;
- A futura relação entre as várias estruturas actualmente subordinadas (seja de facto ou de jure) ao INGC Central poderá ter um impacto significativo na questão de descentralização efectiva das funções do INGC.

9 Recomendações

Está claro que o alto nível de vulnerabilidade aos desastres de Moçambique é um dos principais entraves ao progresso consistente para o desenvolvimento sócio-económico do país. Como tal, uma ***maior ênfase deve ser colocada para assegurar que os esforços governamentais na gestão e minimização dos riscos de desastres sejam integrados nas abordagens globais do governo moçambicano no que concerne ao processo mais amplo de desenvolvimento socioeconómico.***

Dada a natureza recorrente e inalterável de muitos dos fenómenos naturais que ocorrem em território moçambicano, Moçambique não pode estar satisfeito com a crescente eficácia na resposta à emergência, mas precisa assegurar-se de ***que a acção humana é efectivamente aplicada na redução de riscos de desastres onde estes são identificados.***

De modo geral, as recomendações apresentadas a seguir são baseadas nestes princípios gerais e destinam-se a fornecer uma base sobre a qual ***o objectivo geral de que uma maior integração da redução do risco de desastres nas acções governamentais deve ser eficazmente alcançada ao longo do tempo.*** Naturalmente, as recomendações estão baseadas na análise feita e nas constatações provenientes do processo de auditoria de desempenho ao INGC.

9.1 INGC e a Coordenação da Gestão de Risco de Desastres e Prevenções nos Processos de Desenvolvimento em Moçambique

Enquanto o INGC tem sido activo em múltiplas áreas de seu contexto operacional ao longo do período entre 2005-2009, há necessidade actual de ***concentrar-se em alterações nos elementos-chave do contexto operacional que lhe permitam melhor cumprir o seu mandato global de coordenação da gestão do risco de desastres e prevenção.*** As prioridades para o INGC no futuro devem incluir as seguintes quatro grandes áreas:

Acções Estratégicas

- Estabelecimento de uma estratégia para o desenvolvimento institucional do INGC que reflecta as realidades actuais sobre restrições em recursos existentes, umas propostas para ultrapassar as restrições actuais e uma visão geral do papel e competências fundamentais do INGC daqui a 5 ou 10 anos.
- Estabelecimento de uma estratégia de 10 anos para a descentralização da gestão do risco de desastres, prevenção e coordenação da resposta;
- Estabelecimento de uma estratégia para a implementação do envolvimento multisectorial na planificação de gestão de risco de desastres e de prevenção; e
- Recolha, processamento e fornecimento de informação económica, social e ambiental analisada em propostas/argumentos convincentes sobre a necessidade de aumentar o comprometimento de recursos do governo para os esforços em curso na GRC e prevenção, para apresentação ao governo ao alto nível.

Planificação

- Desenvolver uma forte capacidade de planificação a nível central para a implantação e coordenação da planificação de abordagens e prioridades para o GRC e prevenção; e
- Aumentar o foco na ***planificação*** de GRC, prevenção e de resposta aos vários níveis da administração estatal, incluindo a integração incremental do GRC e planificação da

prevenção na planificação sectorial entre as instituições governamentais com base em considerações estratégicas de desenvolvimento.

Estabelecimento de Parcerias para o GRC ao Nível Provincial e Distrital

- ***Em relação a promoção de inovações para as áreas áridas e semi áridas –***
 - O estabelecimento de um grupo de trabalho intersectorial nos níveis provinciais e distritais cujo enfoque seja especificamente sobre o problemático de seca-estiagem nos distritos afectados e cuja composição poderia contar com representantes de IIAM, Obras Publicas - Abastecimento de Agua a Pequena Escala; Agricultura e Desenvolvimento Rural seria um passo para a promoção de inovações e coordenação intersectorial na implementação dessas actividades;
 - Uma parceria com Ministério de Ciência e Tecnologia na promoção de inovações tecnológicas via as feiras de tecnologia que visam colmatar os problemas enfrentados pelas populações mais vulneráveis a seca e estiagem.

Formação

- Formação de pessoal do INGC em GRC, bem como aspectos-chave de funções de apoio à gestão; e
- Formação de pessoal do governo provincial e distrital em GRC.

Esses quatro grandes temas constituem uma síntese de propostas de áreas a prestar atenção especial pelo INGC. Recomendações adicionais são detalhadas nas respectivas secções abaixo.

9.2 Propostas de Melhorias nos Enquadramentos Gerais

Os respectivos enquadramentos – político, estratégico e legal – devem ser reforçados a fim de promover uma maior ênfase à participação alargada de agências do governo na redução do risco de desastres, bem como a necessidade de proporcionar mais definição e coerência ao enquadramento estratégico e institucional global.

Político

A linguagem na política actual de gestão de desastres em Moçambique ***deve ser fortalecida de forma clara e com o propósito de vigorosamente afirmar o compromisso do governo em assegurar uma ampla participação de agências governamentais na implementação de actividades de redução de riscos de desastres. Isto deve incluir*** a necessidade de ampla participação nos esforços de resposta às emergências.

Jurídico

Aprovação de uma Lei de Desastres e seu Regulamento

A existência de uma lei e respectivo regulamento sobre a gestão de risco de desastres, prevenção e resposta é uma prioridade fundamental para garantir que o INGC seja capaz de tratar eficazmente o seu mandato de coordenação no contexto de um enquadramento institucional nacional para abordar esta área crítica.

Vários componentes/conceitos-chave devem ser incluídos nos instrumentos legais, quer legislativos ou regulamentares, relacionados com desastres em Moçambique:

- A responsabilidade de participação de todos os sectores do governo na redução de riscos de desastres, o desenvolvimento de abordagens preventivas e respostas sectoriais adequadas para os impactos de desastres;
- Estabelecimento da autoridade do INGC como órgão de coordenação principal para a criação e planificação do GRC e as prioridades de prevenção nos vários níveis da administração do Estado;
- Definições de diferentes níveis de desastres com base em critérios claros e concisos;
- A identificação de responsabilidades/competências para a gestão do risco de desastres, prevenção e resposta a vários níveis da administração estatal desde o CCGC até o CLGRC;
- Provisão para uma eventual separação institucional das funções de resposta a emergências de GRC e actividades de prevenção (ou seja, no âmbito de uma agência nacional de gestão de emergências);
- Requisitos legais para os planos de emergência aprovados pelo governo nos principais níveis de Administração do Estado (provincial, distrital e municipal); e,
- Disposições relacionadas com o financiamento de GRC e resposta a desastres com base na sua categorização.

O ante projecto dar lei de desastres deve ser objecto de distribuição abrangente e comentários nos níveis essenciais de Governo Central e Provincial. Uma vez aprovada, a lei deve beneficiar de difusão e compreensão apoiada por seminários enfocando nos principais componentes da lei e suas implicações para a gestão de risco de desastres, prevenção e resposta aos vários níveis.

Estratégico

- Além de delinear os domínios de acção fundamental para o INGC, ***tanto o PQG e o PARP devem implicar um maior grau de participação dos vários ministérios no processo de redução de risco de desastres e actividades de prevenção.*** Além disso, ***as ligações entre os planos quinquenais do Governo e o PARP precisam de ser muito mais explícitas no futuro.*** A adição dos ***principais objectivos específicos na área da gestão de risco de desastres e prevenção para ministérios seleccionados no PQG ajudaria a reforçar a integração global dos ministérios seleccionados*** no processo de esforços na redução de riscos de desastres.

A inclusão de um maior número de indicadores verificáveis (ligados aos objectivos do INGC bem como os ministeriais referidos no PQG) dentro do PARP reforçaria a identificação clara de prioridades estratégicas por parte dos respectivos ministérios e do INGC nessa área. Estes indicadores não precisariam necessariamente de ser rigorosamente orientados para os

resultados, mas poderiam ser indicadores de processo ou indicadores de progresso das prioridades estratégicas para o mandato em questão⁴⁰

- O PDPMCN precisa de um processo de revisão estruturado. Os objectivos seguintes devem ser considerados como prioridades:
 - Assegurar a integração incremental de gestão do risco de desastres e actividades de prevenção no âmbito da planificação nacional;
 - O desenvolvimento de modalidades de priorização e planificação com as respectivas responsabilidades claramente delineadas que permitem a colaboração na planificação e no apoio à implementação entre o INGC e ministérios chave para esse processo; e
 - Revisão e melhoria dos indicadores do PDPMCN globais que são cronologicamente faseados e indicar ambas as fontes de verificação e as responsabilidades de monitoria.

9.3 Passos no Âmbito da Monitoria de Planificação

O INGC precisa de trazer a si melhorias chave em relação aos processos de planificação e o apoio institucional fornecido para essas funções. O desenvolvimento de uma unidade de planificação dedicada no INGC, bem como o desenvolvimento de mecanismos e ferramentas adequadas ajudaria o INGC a enfrentar melhor os desafios de planificação global que tem actualmente.

Unidade dedicada a Planificação no INGC

- O INGC deverá estruturar-se de forma a dispor de uma unidade forte de planificação estratégica, financeira e orçamental, de forma a desenvolver com eficiência e eficácia as suas funções de coordenação do sector de calamidades; poder intervir como conselheiro nos processos de planificação a este nível junto às entidades públicas que integram o Conselho Consultivo da Gestão de Calamidades; e poder ter uma palavra a dizer relativamente à atribuição de verbas destinadas às calamidades por parte dessas entidades;
- Avaliar a estrutura e processo de afectação de recursos humanos no Gabinete de Coordenação para determinar se a sua estrutura global pode ser racionalizada, para desempenhar uma maior ênfase na coordenação de planificação e mobilização de recursos. A estrutura poderia ser composta de três escritórios separados, coordenação de planificação, coordenação da resposta a desastres, e cooperação e mobilização de recursos.

⁴⁰ Um exemplo de indicador de *processo* poderia ser *"pelo menos três ministérios implementando actividades de gestão de risco de desastres sob a coordenação do INGC ao nível distrital"* até uma certa data.

Desenvolvimento de Abordagens, Instrumentos e Mecanismos

- Um aumento no diálogo e colaboração mútua e regular entre o INGC, e os Ministérios da Planificação e Desenvolvimento e das Finanças é um componente essencial para garantir o aumento da presença de actividades planeadas de redução de risco de desastres e prevenção a nível provincial e distrital no futuro e assegurar maior consistência entre o Cenário Fiscal de Médio Prazo e a execução planificada. Este diálogo deve ser iniciada pelo INGC no sentido de ver quais umas estratégias e alguns passos iniciais para assegurar uma maior presença de actividades de redução de risco e prevenção de desastres no âmbito de planificação pectoral global;
- Desenvolver estudos no sentido de se criarem instrumentos que contemplem os diversos tipos de indicadores que possibilitem estabelecer as ligações entre os diversos instrumentos de gestão e permitam avaliar a situação dos programas e ou actividades a cada momento, facilitando o processo de análise de gestão por resultados;
- Necessidade de se reverem os instrumentos e os mecanismos de planificação e o desenvolvimento de indicadores de execução e de resultado, para que as actividades e acções a desenvolver sejam reflectidas adequadamente em termos de Orçamento. Neste momento a orçamentação é elaborada na base dos diversos programas a implementar pelo que com a existência de instrumentos e mecanismos de planificação devidamente integrados por indicadores, possibilitará ao gestor o acompanhamento quase em tempo real da execução dos planos e da avaliação da sua ligação aos orçamentos aprovados;
- Desenvolver estratégias adequadas a um processo de planificação que mostre-se inclusivo e observe as prioridades das Delegações Provinciais, criando-se os canais de informação necessários para que a comunicação entre as partes seja fluida e construtiva em termos das acções a desenvolver no terreno.

9.4 Rumo à Integração da Gestão de Risco e Prevenção de Desastres nos Processos de Desenvolvimento em Curso

Dado o impacto global dos efeitos de desastres no desenvolvimento socioeconómico no curto, médio e longo prazos, uma meta global do Governo de Moçambique deve ser a integração de abordagens de planificação e execução que são sensíveis aos riscos de desastres. Este objectivo implica a integração das abordagens de gestão de risco de desastres e de prevenção no quadro geral de planificação governamental. Uma estratégia deve ser desenvolvida para atingir este objectivo geral.

Uma Potencial Abordagem na Integração de GRC e Prevenção nos Processos de Desenvolvimento

Qualquer estratégia em relação a este assunto deve focalizar-se na integração incremental de actividades de redução de risco de desastres na planificação ministerial com enfoque na inclusão prioritária para os ministérios julgados fundamentais para os esforços de redução de riscos em Moçambique.

A abordagem de integração incremental de planificação de gestão de risco de desastres implicaria necessariamente a identificação de grupos de três a quatro ministérios para irem progressivamente integrando actividades de redução de riscos de desastres nos seus respectivos processos de planificação ao longo do tempo.

A estratégia poderia concentrar-se em garantir a participação inicial de apenas três ministérios classificada na "primeira camada" de prioridade no desenvolvimento de actividades de redução de riscos.⁴¹ Grupos adicionais de ministérios (isto é, a segunda camada, terceira camada, e por aí em diante) poderiam então ser integrados em sucessão ao longo da realização da estratégia. Uma abordagem incremental para a integração das actividades de gestão de desastres de risco potencialmente teria as seguintes características adicionais:

- Em termos de horizonte temporal que permitiria que o processo seguisse efectivamente o seu curso, um mínimo de cinco anos seriam necessários e provavelmente mais tempo;
- O desenvolvimento de um quadro de monitoria para a estratégia focada na identificação de lições aprendidas e boas práticas bem como os progressos e resultados alcançados;
- O envolvimento dos ministérios da Planificação e Desenvolvimento e Finanças para prestar apoio técnico e processual;
- O envolvimento de, pelo menos, os ministérios de primeira linha no desenvolvimento da estratégia em colaboração com o INGC;
- Flexibilidade para permitir a inclusão de áreas de planificação já existentes dentro dos ministérios-chave seleccionados para a implementação das actividades de gestão de risco de desastres; e
- Uma componente prática que envolveria um número limitado de distritos que são particularmente vulneráveis a serem identificados pelo INGC em colaboração com governos provinciais, que serviriam como áreas-piloto para a implementação e aprendizagem nessa estratégia.

9.5 Áreas de Operação, Resposta e Alocação de Recursos Necessários

As áreas globais de operação do INGC estão actualmente condicionadas por falta de recursos financeiros, materiais, humanos e técnicos. Deve-se considerar como um objectivo a longo prazo o de racionalizar as funções globais do INGC particularmente em relação à resposta a emergências. A médio prazo, enfrentar as debilidades-chave no âmbito de resposta actual, mobilizando maiores níveis de recursos para as actuais responsabilidades operacionais e simplificando as tarefas administrativas e de gestão relacionadas com o desembolso financeiro,

⁴¹ Um exemplo de um conjunto de ministérios de "primeira camada" poderia ser: O **Ministério das Obras Públicas e Habitação** – pela sua dupla função nas áreas de gestão de recursos hídricos e a projecção e implantação de infra-estruturas públicas; O **Ministério da Agricultura** e Desenvolvimento Rural - pelo seu papel na prestação de serviços agrícolas e a sua capacidade técnica na análise de questões de segurança alimentar; e, o **Ministério para a Coordenação de Acção Ambiental** - por seu papel fundamental no processo de ordenamento territorial e a necessidade de assegurar que o ordenamento territorial futuro leve à redução do risco de desastres e evite aumentar os potenciais riscos futuros devido ao ordenamento inadequado.

tanto na área de resposta a emergência e como na de gestão de risco, devem ser prioridades-chave para o INGC e o governo.

A Nível Geral

- A separação das funções de resposta a emergências da agenda global do INGC, de um desenvolvimento socioeconómico que seja sensível a gestão de risco de desastres através do estabelecimento de mecanismos nacionais de resposta à emergência civil deve ser considerada como um objectivo estratégico a longo prazo do INGC e do governo. Idealmente, o INGC manteria um papel de apoio, mas as actividades de protecção civil poderiam ser da responsabilidade de uma unidade nacional criada para esse efeito com as respectivas funções a serem descentralizadas para as províncias com respectivos critérios específicos para a solicitação de apoio adicional do nível regional e nacional, caso seja necessário.
- A UNAPROC deve ser formalmente estabelecida tão rapidamente quanto possível e a colaboração com a DARH deverá ser realizada em relação aos recursos humanos necessários no contexto de resposta à emergência. Este deve ser um foco chave da UNAPROC para que seja avaliada a abordagem mais adequada para garantir que funcionários com habilidades necessárias sejam admitidos de forma mais eficiente e económica possível.
- A obrigação do estabelecimento de Planos de Resposta a Emergências como um requisito para os governos provinciais, distritais e municipais (iniciando com os mais vulneráveis a fenómenos naturais extremos) também deve ser considerada como um objectivo de longo prazo para o governo.

Financiamento de Medidas de Gestão de Risco, Prevenção e Resposta a Desastres

Em geral, o INGC e o governo devem procurar aumentar a diversificação das fontes de financiamento para a gestão do risco de desastres, medidas de prevenção e de resposta.

Neste momento, há uma necessidade de maiores níveis de orientação relacionados com a proposta de aplicação de financiamento de contingência lançado a partir do INGC central para as delegações provinciais e os demais ministérios em situações de emergência. A falta de orientações específicas quanto à aplicação de fundos de contingência aumenta a probabilidade de que o financiamento seja incorrectamente aplicado.

Dadas as dificuldades encontradas actualmente com o desembolso atempado de recursos financeiros nessas áreas críticas, formas adicionais de desembolso financeiro para resposta a emergências, a prevenção e gestão de riscos devem ser consideradas.

Como tal, o INGC e o governo deveriam dar seguimento aos estudos já efectuados para a implementação de um Fundo Comum para o Plano de Contingência e Gestão de Risco de Desastres, como forma de criar um sistema de financiamento e desembolsos em situações de emergência ou da sua prevenção que responda de forma pronta, transparente, adequada e devidamente estruturada a situações de risco. Isto requer a criação de todos os mecanismos de gestão financeira e orçamentais adequados e o desenvolvimento das competências necessárias ao nível da coordenação de acções a implementar no terreno.

Áreas Específicas

Reassentamento

A experiência do governo com os processos de reassentamento em curso em todas as áreas propensas a inundações nas cinco províncias deve ser objecto de uma avaliação abrangente. Esta avaliação deve considerar os aspectos socioeconómicos, culturais, infra-estrutura, ambientais, financeiros, planificação, gestão e coordenação, a fim de avaliar claramente os impactos nas populações vulneráveis em questão, as lições aprendidas no processo para aplicação na gestão do risco de desastres, bem como o custo-benefício global da execução desse tipo de intervenção complexa no futuro.

A Gestão de Informação e Comunicação

Dado o facto de a gestão de informação e comunicação ser uma componente crítica de abordagens de gestão de desastres relacionados, tanto em termos de garantir informações precisas, oportunas e claras no contexto de emergências, bem como para as abordagens de longo prazo tomadas para a gestão de risco de desastres, o INGC deve trazer melhorias nesta área de operação como uma prioridade-chave.

A abordagem actual para a colecta, processamento e transmissão de informação dentro do contexto de uma situação de emergência deve ser reforçada através de formação intensiva e prática dos actores chave aos níveis provincial, distrital e da comunidade. A inclusão de componentes de colecta e processamento de informação nas simulações de desastres é uma abordagem potencialmente apropriada para avaliar os pontos fortes e fracos nesta área.

O desenvolvimento de orientações adicionais e/ou manuais para o pessoal do governo a nível local deve ser considerada. Estes manuais poderiam abordar requisitos de informação no contexto de respostas a situações de emergência resultantes de fenómenos específicos de rápida evolução, ou seja, inundações e ciclones.

A actual capacidade de comunicação em termos de meios de comunicação disponíveis nos distritos mais vulneráveis a desastres deve ser reforçada e os investimentos em meios de comunicação priorizados para as áreas onde as fraquezas são mais evidentes com base numa avaliação abrangente e pormenorizada.

Formação

O esforço do INGC na área de formação para a redução do risco de desastres e resposta a emergência deve ser considerado uma parte fundamental de seu mandato global. Um esforço contínuo para a mobilização de recursos dedicados à formação deve ser feito pelo INGC.

A formação contínua de funcionários do INGC e dos governos provinciais e distritais deve ser um elemento forte na planificação de actividades dentro do contexto dos esforços de prevenção e mitigação no INGC.

9.6 Serviços de Apoio à Gestão e Administração Financeira

A eficiência e eficácia da gestão financeira e de funções de administração dentro do INGC precisam ser fortalecidos. O desenvolvimento de ferramentas de gestão financeira que permitam a análise desagregada da execução de investimento e operacional deve ser dado alta prioridade. A formação adicional dos gestores financeiros e de pessoal da administração é considerada uma componente de suma importância para a melhoria do desempenho global nesta área crucial. Outras áreas que merecem atenção referem-se à clarificação da situação patrimonial do INGC actual e assegurar que estes estejam sendo aproveitados da melhor forma para a geração de receita para o INGC e que medidas adequadas para assegurar a gestão eficaz destas receitas sejam tomadas.

Informatizando a Gestão Financeira

- Implementação de um sistema informatizado para o tratamento e gestão orçamental e da contabilidade do sector, como complemento à integração do sector no e-SISTAFE, para que se obtenham informações sistemáticas e atempadas de gestão.
- Implementar **sistemas de informação** suportados por meios informáticos e devidamente estudados e implementados para o cruzamento da diversa informação contabilística, financeira e orçamental do sector.

Reforçando a Capacidade de Gestão Financeira

- Solicitar à DNCP instruções adequadas para o preenchimento dos livros de contabilidade obrigatórios, considerando a entrada em funcionamento do e-SISTAFE.
- Capacitar e formar os diversos agentes de implementação das actividades do sector das calamidades nos processos e procedimentos de execução dos recursos públicos e no cuidado a ter relativamente à forma de tratamento e preparação dos documentos justificativos de execução da despesa e da receita e da respectiva preparação dos processos de prestação de contas.
- Proceder à contratação de quadros técnicos com o perfil adequado e devidamente habilitados em processos e procedimentos de gestão financeira e orçamental.

Gestão de Património

- Avaliar o registo e cadastro dos equipamentos e das infra-estruturas sob responsabilidade do INGC ou das suas Delegações Provinciais e proceder às regularizações que se mostrarem convenientes para que não subsistam dúvidas relativamente aos bens móveis e imóveis que são sua pertença e legalmente estabelecidos.

Colecta e Gestão de Receitas

- Dada a importância das receitas o INGC é capaz de gerar a partir de seu património, os potenciais constrangimentos ao redor da geração e gestão das receitas do INGC, quer sejam relacionados com os aspectos legais ou de gestão, devem ser resolvidos de forma a permitir

que os recursos sejam utilizados de modo eficaz, eficiente e transparente e que o INGC possa continuar a beneficiar das receitas do seu património.

- Implementar instrumentos adequados de gestão de receitas arrecadadas pelo sector.

9.7 Recursos Humanos – Enfrentando os Desafios

A questão da actual qualidade dos recursos humanos no INGC representa um dos principais desafios institucionais para a implementação efectiva do seu mandato no presente e no futuro. O INGC deve trabalhar para desenvolver uma abordagem mais rigorosa à gestão de recursos humanos. A inclusão da avaliação regular e formalizada de desempenho, o levantamento de necessidades de formação e avaliação do desenvolvimento global das carreiras dentro da instituição são aspectos importantes que asseguram a gestão adequada e justa de recursos humanos. Além disso, o INGC deverá desenvolver uma estratégia para o desenvolvimento interno do seu pessoal através da formação que permitam a identificação e aproveitamento de oportunidades de formação que são apropriadas para as funções específicas dos funcionários. Finalmente, o INGC precisa identificar factores não remuneratórios/profissionais que irão promover a retenção dos funcionários mais qualificados e com bom desempenho.

Uma Estratégia para os Recursos Humanos

O INGC deve considerar o desenvolvimento de um plano estratégico para o fortalecimento dos Recursos Humanos da instituição. Esta estratégia seria ainda mais eficaz se fosse estabelecida no contexto de uma estratégia de desenvolvimento institucional que permitisse aos gestores de recursos humanos fazer a planificação multianual relacionado com as acções ou objectivos considerados chave.

Avaliação de Desempenho

Uma forma crítica de garantir que o pessoal está dando uma contribuição profissional adequada para os objectivos específicos e globais da organização é garantir que o seu desempenho seja avaliado numa base regular. A avaliação de desempenho do funcionário deve fazer parte das actividades programadas de recursos humanos anuais e deve ser realizada no contexto dos procedimentos e critérios estabelecidos para o efeito. Este processo ajuda aos gestores na identificação de funcionários de qualidade que estão a cumprir com as exigências do trabalho e os que não estão a conseguir.

Desenvolvimento e Gestão de Carreiras

O INGC devera considerar formas de enfrentar a situação remunerativa dos funcionários através de abordagens múltiplas.

O INGC deve analisar os potenciais factores não remuneratórios que ajudariam a manter uma equipa de qualidade. Usando uma mistura de incentivos não remuneratórios pode ajudar o INGC a reter na instituição pessoal de qualidade. Algumas abordagens potenciais incluem:\

- O patrocínio de formação técnica para os funcionários que mostram qualidade e potencial para crescimento profissional;

- Aumentos incrementais em responsabilidades no posto; e
- Desenvolvimento de programas de estágio que levam ao emprego a tempo inteiro.

O desenvolvimento de um pacote formal de orientação de funcionários novos no INGC para garantir que os novos funcionários comecem as suas carreiras com o INGC com uma compreensão do seu próprio papel dentro da organização e do papel da instituição como um todo dentro do contexto governamental.

Em relação as abordagens que afectariam os aspectos remunerativos, o INGC deveria considerar as seguintes propostas:

- Um subsidio de risco/perigo que aplica se aos trabalhadores que enfrentam situações de emergência;
- Seguros contra os riscos que o pessoal enfrenta na execução das suas funções no INGC no âmbito de resposta a emergência.

Formação e Desenvolvimento de RH Internos

Dadas as suas restrições globais de recursos, o INGC precisa de definir uma abordagem para o desenvolvimento da capacidade técnica do seu pessoal internamente com formação técnica adequada.

Isto requer informações precisas sobre o desempenho do funcionário, a avaliação de possíveis lacunas de competências com base nos requisitos de desempenho global para o cargo de trabalho e a respectiva capacidade de identificar oportunidades adequadas para a formação técnica que é relevante para os requisitos de desempenho do pessoal em questão.

A capacitação interna do pessoal requer tanto informações sobre o desempenho do funcionário, as suas necessidades de formação e a identificação dos funcionários de qualidade que poderiam servir como “construtores internos de capacidade” - uma abordagem que promove seminários de formação interna de um dia sobre aspectos específicos e relevantes para os funcionários poderia servir para melhorar o desempenho global do pessoal em áreas técnicas e não técnicas.

9.8 Criando uma Base para Monitoria Eficaz e Eficiente

A Monitoria e Avaliação devem desempenhar um papel muito maior no âmbito das operações do INGC do que actualmente acontece. Os indicadores de planificação anual e os mais amplos indicadores estratégicos precisam de ser formulados de uma maneira que permitirá ao INGC colectar informações sobre o **progresso** em relação às metas, os **resultados** alcançados e o **impacto** destes resultados dentro do contexto para o qual as actividades foram implementadas. A reportagem sobre a planificação anual e estratégico deve ser padronizada e deve incluir todos os indicadores relevantes.

O sistema de monitoria e avaliação dentro do INGC requer uma revisão completa. As ferramentas de monitoria e sistemas de avaliação a serem postos em prática precisam de ser

sensíveis às questões de capacidade operacional e dos recursos humanos a nível provincial. Qualquer sistema de monitoria deve ser elaborado de forma a ser simples de implementar.

A revisão dos sistemas de monitoria deve ser realizada em conjunto com a revisão do PDPMCN de modo a garantir a coerência entre os mecanismos e ferramentas de monitoria desenvolvidas e a estrutura geral dos indicadores revistos do PDPMCN.

9.9 Descentralização de Gestão de Risco, Prevenção e Resposta a Desastres

A capacidade do governo e o INGC de efectivamente descentralizar a gestão de risco de desastres, prevenção e resposta é fundamental para garantir o progresso amplo na redução dos impactos negativos causados por fenómenos naturais em Moçambique. Uma estratégia clara de como as várias funções de gestão de desastres no sector serão descentralizadas e como as instituições, nos diversos níveis de administração estatal, vão trabalhar juntos para assegurar a redução efectiva de risco de desastres, a adopção de medidas adequadas de prevenção de desastres no futuro e a resposta local cada vez mais eficaz a situações de emergência deve ser uma prioridade fundamental para o governo nesta área.

- O aumento da descentralização da actividade de prevenção de desastres e planificação de redução de risco, exigirá uma abordagem e estratégia clara por parte do INGC e o Governo no geral para garantir que essas actividades sejam tecnicamente bem executadas e que efectivamente contribuam para os objectivos globais de prevenção de desastres e ou a redução de risco.
- Há uma série de factores a serem abordados que, na opinião da equipa de auditoria de desempenho, são pré-requisitos para a planificação descentralizada e requerem atenção antes da efectiva descentralização de funções críticas como planificação. Estes incluem:
 - O desenvolvimento, dentro dos parâmetros das abordagens de planificação do Estado, de um sistema integrado para a planificação de actividades,
 - O desenvolvimento de um sistema de monitoria e avaliação para a área de gestão de desastres nas várias vertentes,
 - A criação de ferramentas orientadoras de planificação para os respectivos níveis de administração e gestão,
 - O desenvolvimento de conjuntos de habilidades (**skill sets**) de planificação dentro dos recursos humanos existentes ou aquisição desses recursos para efectivamente desenvolver as ferramentas de planificação e abordagens que não existem de forma adequada, e
 - O fortalecimento da capacidade das delegações regionais nas áreas de gestão de riscos e prevenção de desastres e maior clareza para as delegações sobre os seus papéis e funções nessas áreas.

O INGC deve reconhecer a importância estratégica dos governos e governadores provinciais em todo o processo de descentralização da redução do risco de desastres, prevenção e resposta. O INGC deve trabalhar para construir parcerias produtivas na implementação de actividades de redução do risco de desastres e medidas de prevenção e continuar a apoiar os governos

provinciais na medida que estes trabalham para melhorar a sua capacidade global de resposta à emergência.

A Anexo 1 - Bibliografia

- ❖ Assembleia de Republica de Moçambique, Lei Nº 8 /2003, *Lei do Órgãos Locais de Estado*, 2003;
- ❖ CCGC, Reajusto do Plano de Reassentamento e Reconstrução Após Calamidades, 2007 e 2008, 2008;
- ❖ Conselho Coordenador de Gestão de Calamidades (CCGC), Plano Para a Segunda Fase do Processo de Reassentamento e Reconstrução Após Cheias, 2007;
- ❖ Conselho de Ministros, *Estratégia Nacional de Gestão de Recursos Hídricos*, Agosto, 2007;
- ❖ Conselho de Ministros, *Plano de Contingência Época Chuvosa e Ciclónica 2008/2009*, Novembro, 2008;
- ❖ Conselho de Ministros, Republica de Moçambique, *Plano Director para a Prevenção e Mitigação de Calamidades Naturais*, 14 de Marco, 2006;
- ❖ Decreto 11/2005; *Aprova o Regulamento da Lei do Órgãos Locais do Estado*, Boletim da Republica, Serie I, Nº 23, 10 de Junho, 2005;
- ❖ Decreto 52/2007; *Aprova o Estatuto Orgânico do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades*, Boletim da Republica, Serie I, Numero 47, 3º Suplemento, 27 de Novembro, 2007;
- ❖ *Diploma Ministerial 66/2009, Aprova o Regulamento Internos do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades*, Boletim da Republica, I Serie, Nº15, 17 de Abril, 2009;
- ❖ *Diploma Ministerial 67/2009, Aprova o Guião sobre a Organização e Funcionamento dos Conselhos Locais*, Boletim da Republica, I Serie, Nº15, 17 de Abril, 2009
- ❖ *Estabelecimento e Funcionamento do Centro Nacional Operativo de Emergência (CENOE)*, Conselho de Ministros, Republica de Moçambique, 17 de Outubro, 2006;
- ❖ Governo de Brasil, Tribunal De Contas Da União, Secretaria-Geral de Controlo Externo, Secretaria de Auditoria e Inspecções, *Manual de Auditoria de Desempenho Saudi/Segecex*, 1998;
- ❖ INGC *Envio de Contas referente 2008*, Julho 2009 (fonte IGF);
- ❖ INGC, Apresentações de Formação em GRC, Lições 1-13, 2009;
- ❖ INGC, Balanço da Implementação do Plano Director da Prevenção e Mitigação de Calamidades, DARIDAS, 2010;

- ❖ INGC, *Envio de Contas de 2006*, Julho, 2008 (fonte IGF);
- ❖ INGC, *Estudo Sobre o Impacto de Recursos Hídricos*, 2009;
- ❖ INGC, *Manual de Facilitador Local, Parte 1*, 2009;
- ❖ INGC, *Proposta de Quadro Tipo de Delegação Provincial de INGC (Draft)*, 2009;
- ❖ INGC, *Reacção de INGC sobre o Relatório de Auditoria INGC para 2006*, 2007;
- ❖ INGC, *Reajustamento do Plano de Reassentamento e Reconstrução Pós Calamidades 2007 e 2008*, Conselho Coordenador de Gestão de Calamidades, Abril, 2008;
- ❖ INGC, *Relatório Balanço das Actividades da Direcção de Prevenção e Mitigação 2006-2009*, DPM, 2010;
- ❖ INGC, *Relatório de Desempenho 2006-2009*, CENOE, 2010;
- ❖ INGC. *Política Nacional de Gestão de Calamidades*. Maputo: INGC, 1999;
- ❖ INGC. *Relatório Principal: Relatório do INGC sobre Alterações Climáticas: Estudo do Impacto das Alterações Climáticas no Risco de Desastres em Moçambique*. [Asante, K., Brundrit, G., Epstein, P., Fernandes, A., Marques, M.R., Mavume, A., Metzger, M., Patt, A., Queface, A., Sanchez del Valle, R., Tadross, M., Brito, R. (eds.)]. INGC, 2009, Moçambique;
- ❖ Inspecção Geral de Finanças, *Relatório Final, Auditoria de Desempenho do Sector Agrária*, Ministério das Finanças, 2010;
- ❖ Inspecção Geral de Finanças, *Relatório Final, Auditoria de Desempenho do Sector da Justiça*, Ministério das Finanças, 2009;
- ❖ Inspecção Geral de Finanças, *Relatório Final, Auditoria de Desempenho do Sector das Aguas*, Ministério das Finanças, 2006;
- ❖ International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, *Mozambique: Cyclone Early Warning System in Practice*, June 2007;
- ❖ International Strategy for Disaster Reduction (ISDR), *A Practical Guide to HFA Monitoring and Review through a Multi Stakeholder engagement process 2009 – 2011*, 2008;
- ❖ Ministério da Administração Estatal, Instituto Nacional de Gestão de Calamidades, *Plano de contingência Época chuvosa 2009/2010*;
- ❖ Ministério da Administração Estatal, *Relatório da Missão Inspectiva Realizada no Instituto Nacional de Gestão de Calamidades*, Outubro, 2008;

- ❖ Ministério da Administração Estatal, *Relatório de inspecção Extraordinária ao Instituto Nacional de Calamidades*, Junho 2006;
- ❖ Ministério da Administração Estatal; Conselho Técnico de Gestão de Calamidades, *Plano de contingência para 2007/2008*, Outubro, 2007;
- ❖ Ministério da Planificação e Desenvolvimento, *Plano Económico e Social para 2007*, Governo de Moçambique, 2006;
- ❖ Ministério da Planificação e Desenvolvimento, *Plano Económico e Social para 2008*, Governo de Moçambique, 2007;
- ❖ Ministério da Planificação e Desenvolvimento, *Plano Económico e Social para 2009*, Governo de Moçambique, 2008;
- ❖ Ministério da Planificação e Desenvolvimento, *Plano Quinquenal do Governo 2005 – 2009*, Governo de Moçambique, 2005;
- ❖ Ministério da Planificação e Desenvolvimento; *Metodologia Para A Elaboração Das Propostas Do Cenário Fiscal De Médio Prazo, 2008-2010, Versão 1.0b*, República De Moçambique, Novembro, 2006;
- ❖ Ministério das Finanças, *Relatório de Execução de Orçamento Geral de Estado para 2006*, 2007;
- ❖ Ministério das Finanças, *Relatório de Execução de Orçamento Geral de Estado para 2007*, 2008;
- ❖ Ministério das Finanças, *Relatório de Execução de Orçamento Geral de Estado para 2008*, 2009;
- ❖ Ministério das Finanças, *Relatório de Execução de Orçamento Geral de Estado para 2009*, 2010;
- ❖ Ministério de Administração Estatal, (MAE), *Plano Director de Prevenção e Mitigação de Calamidades Naturais*, 2006;
- ❖ Ministério de Administração Estatal, INGC, *Balanço das Actividades no Âmbito do Plano Económico Social (PES)*, 2008;
- ❖ Ministério de Administração Estatal, INGC, *Balanço das Actividades Realizadas em 2009*, 2010;
- ❖ Ministério de Administração Estatal, INGC, *Balanço do PES 2006*, 2007;
- ❖ Ministério de Administração Estatal, INGC, *Balanço do PES 2008*, 2009;
- ❖ Ministério de Administração Estatal, INGC, *Plano de Contingências Época Chuvosa para Ano 2009/2010*, 2009;

- ❖ Ministério de Administração Estatal, INGC, Plano de Contingências Época Chuvosa e Ciclónica para Ano 2008/2009, 2008;
- ❖ Ministério de Administração Estatal, INGC, Plano de Contingências para Ano 2007/2008, 2007;
- ❖ Ministério de Administração Estatal, INGC, Plano de Contingências para Ano 2006/2007, 2006;
- ❖ Ministério de Administração Estatal, INGC, Plano de Contingências Época Chuvosa para Ano 2005/2006, 2005;
- ❖ Ministério de Administração Estatal, INGC, Plano Económico Social e Orçamento para o Ano 2009, 2008;
- ❖ Ministério de Administração Estatal, INGC, Plano Económico Social e Orçamento para o Ano 2008, 2007;
- ❖ Ministério de Administração Estatal, INGC, Plano Económico Social e Orçamento para o Ano 2007, 2006;
- ❖ Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural, SETSAN, Relatório de Monitoria da Situação de Segurança Alimentar e Nutricional, 2010;
- ❖ Ministério de Obras Publicas, Direcção Nacional de Gestão de Recursos Hídricos, Estratégia Nacional de Gestão de Recursos Hídricos, 2007;
- ❖ Ministério de Planificação e Desenvolvimento, *Plano de Acção de Redução de Pobreza Absoluta, (PARPA)*, Republica de Moçambique, 2006;
- ❖ Ministério de Plano e Desenvolvimento, Terceira Avaliação Nacional de Pobreza, 2010;
- ❖ Ministério de Plano e Finanças, *Plano Económico e Social para 2005*, Governo de Moçambique, 2004;
- ❖ Ministério de Plano e Finanças, *Plano Económico e Social para 2006*, Governo de Moçambique, 2005;
- ❖ Ministério do Planificação e Desenvolvimento, Direcção Nacional de Estudos e Analise de Políticas, *Terceira Avaliação Nacional da Pobreza*, Republica de Moçambique, Setembro, 2010;
- ❖ Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, Plano Económico e Social para 2006, 2005;
- ❖ Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental, *Avaliação das Experiências de Moçambique na Gestão de Desastres Climáticos (1999 a 2005)*, First Draft, Novembro 2006;

- ❖ Ministério Para a Coordenação da Acção Ambiental, Direcção Nacional de Gestão Ambiental, *Avaliação das Capacidades de Gestão do Risco de Desastres*, Republica de Moçambique, Maputo, 2005;
- ❖ Ministério Para a Coordenação da Acção Ambiental, *Estratégia Ambiental Para O Desenvolvimento Sustentável* Julho, 2007;
- ❖ Ministério Para a Coordenação da Acção Ambiental, *Plano De Acção Para A Prevenção E Controlo Às Queimadas Descontroladas 2008-2018*, Dezembro 2007.
- ❖ Ministério para Coordenação da Acção Ambiental, Direcção Nacional de Gestão Ambiental, *Programa de Acção Nacional para a Adaptação as Mudanças Climáticas*, Dezembro, 2007;
- ❖ Ministério para Coordenação de Acção Ambiental, Avaliação da Vulnerabilidade as Mudanças Climáticas e Estratégias de Adaptação, Direcção Nacional de Gestão Ambiental, 2004;
- ❖ Ministério para Coordenação de Acção Ambiental, *Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável de Moçambique*, 2007;
- ❖ Ministério para Coordenação de Acção Ambiental, Programa de Acção Nacional para Adaptação as Mudanças Climáticas, 2007;
- ❖ Ministry for the Coordination for Environmental Affairs, *National Adaptation Programme of Action*, Aprovado pelo Conselho de Ministros, 4 de Dezembro, 2007;
- ❖ *National progress report on the implementation of the Hyogo Framework for Action*, <http://www.preventionweb.net/english/countries/africa/moz/> 2007-2009, ultimo actualização, 21 de Novembro, 2008;
- ❖ Orçamento de INGC para os Anos 2006 a 2009, (Fonte: IGF);
- ❖ República de Moçambique, *Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty (2001-2005)*, Translated from the Original Portuguese), 2001;
- ❖ República de Moçambique, Boletim de Republica, Decreto 16/2005, Aprova o Plano Quinquenal do Governo 2005-2009, 2005;
- ❖ República de Moçambique, Boletim de Republica, Primeiro Serie, No 25, Lei No 4/2005, Aprova o Orçamento Geral de Estado para 2005, Junho 2005;
- ❖ República de Moçambique, Boletim de Republica, Primeiro Serie, No 51, Lei No 12/2005, Aprova o Orçamento Geral de Estado para 2006, Dezembro, 2005;
- ❖ República de Moçambique, Boletim de Republica, Primeiro Serie, No 51, Lei No 12/2005, Aprova o Orçamento Geral de Estado para 2006, Dezembro, 2005;

- ❖ República de Moçambique, Conselho de Ministros, Decreto 18/99, Política Nacional de Gestão de Calamidades, 1999;
- ❖ República de Moçambique, Decreto nº 54/2005, de 13 de Dezembro;
- ❖ República de Moçambique, Diploma Ministerial Conjunto nº 83/99, de 28 de Julho;
- ❖ República de Moçambique, Diploma Ministerial, No 68/2000, Julho;
- ❖ República de Moçambique, Lei No 9/2002, 2002;
- ❖ República de Moçambique, Plano de Acção para a Redução de Pobreza Absoluta (2005-2009) (PARPA II), 2006;
- ❖ Resolução 18/99, *Aprova a Política Nacional de Gestão de Calamidades*, Boletim de Republica; Serie I, Nº 23, 10 de Junho, 1999;
- ❖ Tribunal Administrativo, Contadoria de Conta Geral do Estado, *Relatório de Auditoria ao Instituto Nacional de Gestão de Calamidades*, 2007;
- ❖ UNDP/UNISDR, *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*, 2004;
- ❖ World Bank, *Building Safer Cities, The Future of Disaster Risk, Chapter 1, Disaster Risk Management Series No 3*, 2003.



B Anexo 2 - Termos de Referência

C Anexo 3 - Ciclos e Fases de Gestão de Risco de Calamidades



D Anexo 4 - Metodologia da Auditoria de Desempenho do INGC



E Anexo 5 - Plano de Acção do INGC



F Anexo 6 - Decretos Estruturais do INGC



G Anexo 7 - Lista dos Entrevistados