Leis de Resposta a Desastres de Dimensão Internacional (IDRL) em Moçambique

Uma análise da preparação legal de Moçambique para a regulamentação de questões relacionadas com operações internacionais de resposta a desastres naturais

Com apoio de:

Norwegian Red Cross

www.ifrc.org
Salvares vidas, mentes em mudança.

Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho

Acerca deste relatório

Este relatório foi solicitado pela IFRC e Cruz Vermelha de Moçambique em consulta com o Instituto Nacional de Gestão de Desastres e preparado por Fernanda La-Salette de Vasconcelos Teixeira, consultora para a Cruz Vermelha de Moçambique. Analisa a actual situação legal e os quadros políticos que se relacionam com as questões mais frequentes relacionadas com a recepção de ajuda internacional em caso de desastres.

Acerca do Programa de Leis relacionadas com Desastres O Programa da IFRC para Leis relacionadas com Desastres visa reduzir a vulnerabilidade humana através da promoção da preparação legal para desastres. Funciona em três áreas: (1) colaborando com as Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e outros parceiros no oferecimento de assistência técnica aos governos no que diz respeito a questões legais relacionadas com desastres; (2) desenvolvendo capacidade das Sociedades Nacionais e outros intervenientes em legislação relacionada com desastres; e (3) divulgando, fazendo advocacia e promovendo pesquisas.

Email: disaster.law@ifrc.org

Web site: www.ifrc.org/dl

© Federação Internacional das Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, Genebra, 2012

Poderão ser feitas cópias de todo ou partes do presente estudo, desde que tal não seja para uso comercial e devendo a fonte estar devidamente mencionada. A IFRC apreciará receber detalhes sobre o uso que for feito das referidas publicações. Solicitações para a reprodução comercial deverão ser dirigidas ao Secretariado da IFRC através do endereço secretariat@ifrc.org .

As opiniões e recomendações expressas no estudo não reflectem necessariamente as posições oficiais da IFRC ou de Sociedades individuais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. As designações e mapas usados não implicam a expressão de nenhuma opinião por parte da IFRC ou das Sociedades Nacionais concernentes ao estado legal de um determinado território ou suas autoridades. As fotos usadas na presente publicação são propriedade (copyright) da IFRC, a menos que exista uma outra indicação.

P.O. Box 372
CH-1211 Geneva 19
Switzerland
Telefone: +41 22 730 4222
Telefax: +41 22 733 0395
Email: secretariat@ifrc.org
Web site: www.ifrc.org

Foto: Moçambique, Inundações, Janeiro 2008. Alex Wynter.

Leis de Resposta a Desastres de Dimensão Internacional (IDRL) em Moçambique

Uma análise da preparação legal de Moçambique para a regulamentação de questões relacionadas com operações internacionais de resposta a desastres naturais

Indice Analítico

Sumário executivo **7**

Introdução 7

Principais Constatações do Relatório 7

Sumário das Recomendações 10

Agradecimentos **12**

Tabela de Abreviações **13**

Capítulo 1
Contexto **15**

Contexto do projecto 16

Metodologia 16

Capítulo 2
Visão Geral Sobre os Possíveis Cenários Relacionados Com Desastres Naturais **18**

Cenários sobre desastres naturais e doenças transmissíveis em Moçambique 19

Capítulo 3
Políticas e Legislação Internacional Relevante Aplicável a Moçambique **30**

Capítulo 4
Quadro de Políticas e Legislação em Moçambique Para Gestão de Desastres **34**

Estratégia e esforços do Governo de Moçambique 35

Situação legal em Moçambique no âmbito da Gestão de Desastres 36

Capítulo 5
Detalhe das Constatações **38**

Arranjos Institucionais, Coordenação dos Esforços de Ajuda Humanitária e Partilha de Informação 39

O Papel das Organizações da Sociedade Civil e das Agências Humanitárias Internacionais 45

Estatuto legal das entidades estrangeiras que providenciam assistência 51

Procedimentos alfandegários para a chegada de bens de socorro a desastres naturais 53

Gestão de pessoal estrangeiro durante um desastre 59

Transporte durante desastre e Transporte de bens de socorro 62

Taxas, moeda, câmbio e juros 62

Liberdade de acesso e segurança 63

Prestação de contas e transparência 63

Moçambique como Estado de trânsito e prestador de assistência internacional 64

Capítulo 6

Conclusão **65**

Anexo: Lista da legislação cosultada **67**

Sumário executivo

Introdução

Este relatório é o resultado de uma análise feita à legislação existente e em preparação em Moçambique à luz das directrizes sobre a facilitação e regulamentação nacionais das operações internacionais de socorro em casos de desastres naturais e de assistência para a recuperação inicial. Estas directrizes mencionadas ao longo do relatório e conhecidas como directrizes de IDRL, podem ser encontradas como anexo ao relatório e também na página electrónica da Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (www.ifrc.org/idrl).

O estudo olhou também para a história recente dos desastres em Moçambique, as ameaças e riscos incluindo as derivadas do impacto das mudanças climáticas, e o que tem sido a prática nos últimos anos no que diz respeito à gestão de desastres. A partir dessa experiência, é possível prever desafios, e o que eles exigirão em termos de melhoria na preparação legal, tendo em conta que está em preparação a Lei Nacional de Gestão de Calamidades, que por sua vez implicará uma posterior revisão de legislação sectorial relevante.

Principais Constatações do Relatório

O País registou grandes avanços na última década com a criação de quadros jurídicos, institucionais, de políticas e programas. A implementação de tais quadros teve reflexos assinaláveis na melhoria da resposta aos desastres mais recentes.

Contudo ainda são poucos os instrumentos legais especificamente dirigidos à gestão de desastres. Existe muita legislação dispersa, dos diferentes sectores, que, sendo geral, é também aplicada durante as operações de socorro. Esta dispersão não facilita o seu conhecimento e a sua aplicação por todos os intervenientes nessas operações.

Por outro lado, a ausência de regulamentação específica leva a que, em momentos de crise, por vezes sejam tomadas medidas “ad-hoc”.

Presentemente está-se numa fase em que se prepara a aprovação de uma Lei Nacional de Gestão de Calamidades e que será subsequentemente seguida de revisão de vários instrumentos legais sectoriais. Alguns instrumentos legais importantes, como é o caso da legislação sobre registo de Organizações Internacionais e a Lei do Medicamento, estão também em processo de serem revistas. Esta é pois uma excelente oportunidade para se melhorar o quadro legal nacional com a introdução onde aplicável das recomendações sugeridas pelas Directrizes de IDRL.

Ponto focal no Governo e Mecanismos de Coordenação

O Governo Moçambicano tem um ponto focal claramente definido para liderar a gestão de desastres. O INGC é a instituição com personalidade jurídica e mandato para dirigir e coordenar tudo o que diz respeito à gestão de desastres. Os mecanismos de coordenação

e partilha de informação, incluindo com parceiros internacionais e organizações da sociedade civil, estão também claramente definidos. Estes mecanismos abrangem todo o território nacional.

O Governo Moçambicano tem um Plano Director para a Prevenção e Mitigação das Calamidades Naturais e um Plano Director da Redução de Riscos e Vulnerabilidades.

Sistema de alerta

O sistema de alerta tem diferentes níveis consoante a gravidade do desastre. O alerta vermelho é declarado pelo Primeiro-ministro sob proposta do Director Geral do INGC, depois de ouvidas instituições como o INAM, o SETSAN ou o Ministério dos Recursos Minerais, entre outras instituições. As informações para a análise técnica são recolhidas pelo CENOE e estas informações podem ser levadas à consideração do Conselho Nacional Técnico de Gestão de Calamidades.

Solicitação, Início e Termo de Assistência Internacional

Embora não estejam claramente definidos os critérios para a solicitação de ajuda externa e a declaração do início e termo de uma operação internacional de socorro, os documentos normativos pressupõem que é declarada uma operação internacional quando as necessidades para fazer face ao impacto do desastre excedem a capacidade do Governo a nível nacional.

Actualmente o Governo trabalha com base em planos anuais de contingência cuja preparação é partilhada e harmonizada entre o Governo e principais parceiros, em particular o sistema das Nações Unidas.

Dado que os mecanismos de coordenação são bastante abrangentes e tanto as Nações Unidas como a Cruz Vermelha têm assento no CTGCN, existe uma boa partilha de informação no nível central.

Já tem acontecido que o Governo permite que as Nações Unidas ou a Cruz Vermelha lancem apelos internacionais, sem que no entanto o próprio Governo o tenha feito.

Entrada de pessoal

Não existe nenhuma provisão de legislação específica para a entrada no País de pessoal estrangeiro para as operações de socorro e recuperação inicial. Assim a entrada obedece à legislação corrente, ainda que de forma ad-hoc o Governo possa criar condições para tornar o processo de atribuição de visto mais célere e facilitado.

Reconhecimento de Qualificações Profissionais

Apenas as qualificações de pessoal médico necessitam, de acordo com a legislação actual, de um reconhecimento oficial pelo Ministério da Saúde. O processo para este reconhecimento é o mesmo que se aplica em condições normais, ainda que possa existir uma maior celeridade na sua implementação.

Entrada de bens e equipamento

Nos últimos anos têm estado a ser implementado procedimentos especiais para situações de emergência que estão contidos num manual ainda em forma de rascunho do INGC.

De acordo com este manual a isenção de taxas e impostos para bens de emergência deve ser solicitada através do INGC. Através de um Documento intitulado Documento de Emergência.

O Manual prevê ainda que a importação de bens de emergência esteja em consonância com o plano de distribuição previamente aprovado e do conhecimento do INGC ou sejam bens que estejam contemplados no Plano de contingência.

Elegibilidade e registo

O Decreto do Conselho de Ministros 55/98 de 13 de Outubro de 1998 permite a entrada em Moçambique e o seu registo, de organizações internacionais que se enquadrem no programa do Governo, em particular nos domínios da saúde, educação, abastecimento de água e transferência de conhecimentos e tecnologia. Permite ainda a entrada de organizações no âmbito da resposta a emergência.

Para o reconhecimento e registo, devem estar legalmente constituídas no seu local de origem e devem comprovar a sua capacidade financeira e em recursos para a implementação das actividades que se propõem levar a cabo.

Só depois de oficialmente registadas incluindo com o registo na Repartição de Finanças, podem legalmente iniciar actividades, incluindo a abertura de contas bancárias, contratação de pessoal e assinatura de contractos de prestação de serviços.

As ONGs Internacionais estão sujeitas a acções de fiscalização ou auditoria pelas entidades competentes e de acordo com a legislação fiscal em vigor.

Segurança

Desde que as acções de socorro estejam devidamente enquadradas ao abrigo dos mecanismos de coordenação estabelecidos, estas acções bem como o pessoal nelas envolvido, recebe a devida protecção pelas forças da lei e ordem.

Padrões mínimos de qualidade

Moçambique observa os padrões internacionais de qualidade de resposta a operações de emergência e as acções levadas a cabo estão sujeitas a medidas de controlo e auditoria.

Transporte

O Governo Moçambicano permite a entrada no País com isenções temporárias de viaturas que comprovadamente venham ao serviço de operações de emergência, desde possuam licença alfandegária para tal.

Por outro lado, o Manual de Procedimentos do INGC sobre desembaraço aduaneiro refere que a entrada de aeronaves carece de solicitação de autorização à autoridade de aviação civil.

As taxas portuárias são pagas mas podem sofrer um desconto até 50% mediante a apresentação de um comprovativo do importador que confirma que se trata de bens de emergência.

Liberdade de acesso

Nada impede a livre circulação de pessoas e bens nas acções de socorro, desde que estabelecida a devida coordenação através dos mecanismos existente para que se possa garantir a sua devida segurança.

Sumário das Recomendações

Sendo Moçambique um país altamente vulnerável a desastres naturais é fundamental que aperfeiçoe ainda mais todo o quadro legal existente para resposta a desastres. Esta necessidade é ainda maior tomando em conta os recentes estudos que apontam para uma grande vulnerabilidade ao impacto das mudanças climáticas que tem vindo a aumentar o número e a intensidade de desastres naturais no País. Tal implica ainda uma melhoria nos mecanismos de coordenação e partilha de informação, quer internamente da base ao topo, como com entidades regionais e internacionais com responsabilidades especiais na resposta a desastres, nomeadamente ao nível da SADC e UN OCHA.

No quadro legal em geral

Estando a decorrer uma revisão da Constituição da República, e porque ela não é muito clara sobre o papel do Estado Moçambicano na gestão de desastres, seria o momento oportuno de introduzir uma emenda que reforçasse tal papel.

A Lei de Gestão de Calamidades em preparação é também uma oportunidade única para que questões relacionadas com as directrizes de IDRL que não estão ainda incorporadas nos instrumentos legais domésticos, sejam a partir de agora incluídos no quadro jurídico nacional.

Sugestão para a Lei de Gestão de Calamidades

Fundamentalmente, as propostas que foram sendo feitas pelo projecto de IDRL durante o seu processo de elaboração, para inclusão na Lei Nacional de Gestão de Desastres resumiram – se a:

- Maior clareza sobre as condições que determinam a declaração de um desastre de dimensão internacional e como se processa a respectiva solicitação de ajuda internacional;
- Definição clara sobre as consequências legais que solicitação de ajuda internacional implica;
- Reconhecimento na Lei do papel auxiliar dos poderes públicos da Cruz Vermelha de Moçambique;Definição sobre em que condições forças militares estrangeiras poderão vir actuar no País durante uma operação de emergência e recuperação inicial;
- Papel do Estado Moçambicano como País de trânsito ou de prestação de ajuda internacional;
- Maior clareza sobre que procedimentos céleres e acutilantes serão criados para: entrada de prestadores de assistência, reconhecimento temporário de qualificações profissionais de prestadores de assistência, entrada de bens de emergência, entrada de veículos e entrada de medicamentos;
- Definição clara sobre que imunidades e privilégios são dados ao pessoal internacional que entra ao abrigo das operações de socorro;
- Isenções de taxas e impostos.

Vários destes aspectos poderão depois ser retomados com maior detalhe nas respectivas leis sectoriais.

Emendas à legislação Existente

Muitas das medidas legais que têm estado em vigor durante operações de emergência, são medidas regulamentares usadas em qualquer circunstância e o que o Governo Moçambicano tem feito tem sido o de agilizar determinados procedimentos para que estes possam ser mais céleres. Assim a sugestão é que esses mecanismos céleres sejam instituídos nas Leis.

Tal diz respeito, por exemplo a:

- Atribuição de vistos de entrada e de autorizações de trabalho temporárias para pessoal de prestação de assistência,
- Registo temporário das Organizações Internacionais prestadoras de assistência;
- Facilidades concedidas ao sector privado ou indivíduos que querem participar na resposta à emergência e em que condições;
- Celeridade nos procedimentos aduaneiros;
- Celeridade na importação temporária de equipamentos de comunicação;
- Celeridade na importação de medicamentos e equipamento médico;
- Celeridade na importação temporária de veículos.

Sugere-se ainda que o Governo defina mais claramente as taxas e obrigações fiscais aplicáveis em situações de operações de socorro.

O Estado Moçambicano deveria ainda considerar a adesão à Convenção de Tampere de 2005 sobre a utilização de recursos de telecomunicações para a mitigação de desastres.

Outras recomendações

Recomenda-se uma melhor sistematização e divulgação pelos principais actores intervenientes na gestão de desastres, de todos os documentos legais existentes, por forma a facilitar a coordenação e participação de todos na respectiva implementação.

Agradecimentos

A consultora agradece reconhecidamente a excelente colaboração que teve por parte da Cruz Vermelha de Moçambique (CVM), Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INC) e outras instituições governamentais contactadas, em particular no Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação e Ministério da Saúde.

Agradece ainda individualmente a colaboração recebida dos: Excelentíssima Senhora Ministra da Administração Estatal, Carmelita Namachulua, Senhor Engenheiro João Ribeiro, Director Geral do INGC, Senhor Américo Ubisse, Secretário Geral da CVM, Doutoras Dulce Chilundo e Rita de Almeida, do INGC, Doutor Fernando Manhiça, Director Adjunto para Questões Legais e Consulares no Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, Doutor Lucílio Manicusse, do Departamento das ONGs Internacionais no Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, Doutor Jorge Tomo, do Ministério da Saúde, Doutora Eunice Mucache do UNDP em Maputo.

O projecto contou ainda com a colaboração de: Bonifácio António, Casimiro Sande, Cecília Lopez, Daniela Muianga, Esmeralda Rodolfo, Hanoch Barlevi, Hermínio Matandalasse, Isac Filimone, Jaime Mavila, Jerónimo Zandamela, Mairead Heffron, Manuela Magaia, Marta Pedro, Otília Neves, Sérgio Buque, Sílvio Talapa, Samuel Maibasse e Salomão Moyana.

Supervisão e orientação técnica para o projecto foram fornecidas pelo Ms. Sanne Boswijk de IFRC.

Tabela de Abreviações

ARAs	Área Regional de Gestão de Águas
CENACARTA	Centro Nacional de Cartografia e Senso Remoto
CENOE	Centro Nacional Operativo de Emergências
CERUMs	Centros de Recursos de Múltiplo Uso
COEs	Centros Operativos Provinciais de Emergências
CTGCN	Conselho Nacional Técnico de Gestão de Calamidades Naturais
CVM	Crus Vermelha de Moçambique
DNA	Direcção Nacional de Águas
EIRD/UN	Estratégia Internacional para a Redução de Desastres das Nações Unidas para África
FEWS NET	Rede de aviso prévio em Moçambique sobre segurança alimentar
IDRL	*International Disaster Response Law* (Leis, Normas e Princípios Internacionais de Resposta a Desastres)
IFRC	*International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies* (Federação Internacional das Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho)
INAM	Instituto Nacional de Meteorologia
INE	Instituto Nacional de Estatísticas
INGC	Instituto Nacional de Gestão de Calamidades
INSIDA	Informação Nacional sobre HIV/SIDA
MICOA	Ministério para a Coordenação Ambiental
MIREM	Ministério dos Recursos Minerais
MISAU	Ministério da Saúde
OECD	Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento
PARPA	Plano Nacional de Redução da pobreza Absoluta
PMA/WFP	Programa Mundial de Alimentação
SADC	Agência de Desenvolvimento e Cooperação para a África Austral

SARCOF	Fórum Regional da África Austral para a previsão climatérica
SETSAN	Secretariado Técnico Nacional de Segurança Alimentar
UN OCHA	Agência das Nações Unidas para a Coordenação da Acção Humanitária
UNAPROC	Unidade Nacional de Protecção Civil
UNDP	Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Leis de Resposta a Desastres de Dimensão Internacional (IDRL) em Moçambique
Uma análise da preparação legal de Moçambique para a regulamentação de questões relacionadas com operações internacionais de resposta a desastres naturais

Capítulo 1
Contexto

Contexto do projecto

Nas últimas décadas o número e o impacto dos desastres naturais cresceram de forma dramática. Exemplos recentes de desastres de grande dimensão são o terramoto no Haiti, o terramoto e tsunami no Japão, a seca no Corno de África e as cheias na Tailândia, para não mencionar outros. Em resultado do impacto destes acontecimentos, as necessidades de ajuda internacional para acções de resposta a desastres, têm aumentado significativamente.

Por outro lado, verifica-se também o aumento e uma maior variedade de actores internacionais a participarem em operações de socorro em emergências, o que coloca novos desafios aos Governos no seu papel de coordenadores e principais responsáveis pela preparação, prevenção, resposta e recuperação, antes, durante e após desastres. Por tal razão é muito importante que os Governos tenham legislação e regulamentação adequada que facilite o seu papel.

Moçambique é um dos países africanos que mais frequentemente têm sido afectados por desastres naturais de grandes dimensões, sendo assim muito importante, no âmbito da prevenção, que tenha leis e regulamentos adequados que facilitem as operações internacionais de resposta a emergências e de recuperação inicial.

Em Maio de 2011, a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e a Cruz Vermelha de Moçambique, deram início a um projecto de IDRL (International Disaster Response Law and Regulations) com o objectivo de assistir o Governo Moçambicano numa avaliação da sua preparação legal para resposta a desastres.

O projecto olhou de forma cuidadosa tanto para a legislação já existente em Moçambique relevante em situações de desastres, como para a legislação em preparação.

A base da pesquisa foi o Guião de Facilitação Doméstica e Regulamentação da Ajuda Internacional de Socorro e Recuperação Inicial (IDRL) que foi adoptado pelos Estados signatários das Convenções de Genebra, incluindo Moçambique, na 30ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha que teve lugar em Genebra em 2007.

O projecto visava conhecer e compreender o que existe na legislação doméstica moçambicana particularmente em relação aos seguintes aspectos:

- Coordenação das operações de resposta a desastres de carácter internacional ou regional;
- Procedimentos alfandegários;
- Taxas e impostos;
- Obtenção de vistos e autorizações de trabalho;
- Reconhecimento de certificados de pessoal especializado;
- Qualidade dos bens e serviços de emergência.

Com base nas constatações, o projecto visava ainda elaborar recomendações que possam vir a ser úteis na revisão ou elaboração de legislação.

Metodologia

Com o propósito de alcançar os objectivos mencionados anteriormente, o projecto observou a seguinte metodologia:

- Análise de literatura, incluindo relatórios, estudos, estatísticas e a legislação mais recente ou proposta de legislação das áreas referidas anteriormente ou áreas

relevante no contexto da gestão de desastres em Moçambique e outra; tal análise incluiu a proposta ainda em debate de Lei Nacional de Gestão de Calamidades;

- Encontros e entrevistas com actores relevantes;

Seminário com os actores principais, incluindo representantes de vários Ministérios do Governo Moçambicano e de agências das Nações Unidas, além de outros. O referido Seminário, organizado e orientado pela CVM e IFRC, contou com a presença a tempo inteiro do Director geral do INGC (Instituto Nacional de Gestão de Calamidades) e outros representantes do referido Instituto, e teve a cerimónia de abertura presidida pela Excelentíssima Senhora Ministra da Administração Estatal. O propósito do Seminário era o de obter contribuições e comentários ao primeiro esboço do relatório, enriquecendo-o com informação relevante, em particular no que diz respeito às constatações e recomendações. Foi ainda um momento importante de análise e reflexão sobre a relevância e importância de legislação e regulamentação no âmbito da facilitação da gestão de desastres que exigem uma resposta com dimensão internacional.

Capítulo 2

Visão Geral Sobre os Possíveis Cenários Relacionados Com Desastres Naturais

Cenários sobre desastres naturais e doenças transmissíveis em Moçambique

Moçambique: o perfil de um País

Moçambique é um País situado na costa oriental da África Austral, banhado a Leste pelo Oceano Índico, tendo uma costa com uma extensão de 2.700 km. Faz fronteira com a República da Tanzânia a Norte, Malawi, Zâmbia, África do Sul e Swazilândia a Ocidente, e a Sul com a República da África do Sul.

Com uma área de 799.380 Km2, tem uma população estimada de 23.049.621 habitantes, de acordo com os dados actualizados em 2011 pelo INE (Instituto Nacional de Estatísticas).[1]

A língua oficial é o Português, mas possui 17 outras diferentes línguas nacionais.

A moeda nacional é o metical, com uma taxa de câmbio média nos últimos anos, em relação ao dólar, de cerca de 27.

Administrativamente o País encontra-se subdividido em 10 Províncias e a Cidade de Maputo, capital do País, que também tem estatuto de província. Por sua vez as províncias estão ainda subdivididas em 128 distritos, 394 postos administrativos e 1072 localidades. No âmbito da política de descentralização que o País tem levado a cabo, foram já criadas 43 autarquias locais.

Em resultado combinado de um longo período de dominação colonial (que teve como uma das suas características o pouco investimento na formação de quadros nacionais e em infra-estruturas básicas, em particular nas zonas rurais), de guerras e de uma sucessão de desastres naturais, de acordo com os índices de desenvolvimento humano, Moçambique tem sido considerado um dos países mais pobres no Mundo, ocupando no relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 2006 a 168ª posição[2].

Em 1992 e após aproximadamente 16 anos de conflito armado, foi assinado um Acordo Geral de Paz. Desde então o País tem vivido uma situação de franco progresso socio-económico, com uma taxa de crescimento económico sustentável média anual, na última década, de cerca de 8% (UNDP, 2009). No entanto, e apesar dos enormes esforços do Governo Moçambicano na redução da pobreza no País, com o apoio dos seus parceiros de cooperação, um longo caminho tem ainda que ser percorrido. O índice de pobreza reduziu de 1998 a 2003, de 69% para 54%, mantendo-se desde aí na ordem dos 54% (dados do Banco Mundial). Isto significa que cerca de 54% da população vive com menos de um dólar por dia.[3]

Segundo o Ministério da Planificação e Desenvolvimento, a estagnação sentida nos últimos anos na redução da pobreza deve-se aos seguintes factores:

- Taxas de crescimento da produtividade agrícola registadas desde 2002 muito baixas, particularmente no que diz respeito a culturas alimentares;
- ***Choques climáticos*** que afectaram as colheitas de 2008, particularmente nas províncias do Centro;

1 Agenda Estatística 2011, 9ª Edição, Instituto Nacional de Estatísticas – www.ine.gov.mz.
2 Relatórios de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 2006 e 2009.
3 "Analysis of poverty in Mozambique", Bart van den Boom, March 2011. "Poverty Reduction Support Credits: Mozambique Country Study", IEG Working Paper, 2010/7. www.worldbank.org/mozambique – Moçambique, "Relatório de auto-avaliação do País", Tomo II, Mecanismo de Revisão por Pares.

- Declínio dos termos de troca, devido a grandes subidas nos preços dos alimentos e combustíveis. Os preços dos combustíveis, em particular aumentaram substancialmente no período 2002/2003 a 2008/2009.[4]

Os agregados familiares moçambicanos caracterizam-se por um elevado grau de vulnerabilidade, já que a sua sobrevivência e a sua vida diária depende, em grande medida, da agricultura em sequeiro e a pesca. A perda de colheitas ou rendimentos provocados por secas ou inundações podem fazer com que, facilmente, as famílias passem para baixo da linha de pobreza.

As infra-estruturas no País ainda são fracas ou em algumas zonas, praticamente inexistentes. O índice de analfabetismo, apesar de ter reduzido substancialmente, ainda é, de acordo com dados de 2005, na ordem dos 51,9%. A taxa de desemprego na população de mais de 15 anos é de 18,7%. (INE, dados de 2011)

Uma das grandes conquista do Governo Moçambicano nos últimos anos tem sido a redução do défice orçamental do estado, mas mesmo assim, o orçamento geral do estado mantém-se dependente de ajuda externa em mais de 40%.

4 "Pobreza infantil e disparidades em Moçambique 2010", UNICEF.

Aspectos geográficos e outros relevantes[5]

O clima do País é intertropical, com duas grandes estações: chuvosa/quente de Setembro a Abril e seca/fresca, de Maio a Agosto.

A zona norte do País é constituída por uma formação montanhosa em que as maiores elevações se situam ao longo da margem leste do Vale do Rift da África Oriental.

A parte costeira é fundamentalmente caracterizada por planície relativamente estreita, com poucos rios grandes, uma costa de praias arenosas, arbustos marinhos e recifes de coral circundantes. A plataforma continental é estreita. As marés são moderadas (2 metros de amplitude) e a costa está sujeita a ciclones tropicais ocasionais (4 em 16 anos). Os solos são moderadamente férteis. No interior há uma erosão moderada a forte e um solo pedregoso. Somente cerca de 627ha (19%) dos 3,325ha equipados para irrigação, estão operacionais (pesquisa do IIAM, 2004). As principais culturas são o amendoim, mandioca, milho, arroz, mapira e algodão.

A região central é dominada pelo Vale do Baixo Zambeze. Junto ao delta, o vale é caracterizado por planícies, enquanto no interior, na Província de Tete, as margens do vale são montanhosas. A linha costeira é arenosa, dinâmica, lamacenta e rica em

5 Informação extraída dos seguintes documentos:
"Estudo sobre o impacto das alterações climáticas no risco de calamidades em Moçambique", Fevereiro 2009, INGC.
"Relatório Nacional de Moçambique à Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável", Maio de 2002, Governo de Moçambique.
"Reflexões sobre aspectos físicos, sociais, económicos e ambientais da bacia do Zambeze", Junho de 2007, Henrique S. Silva.

sedimentos. É constituída por áreas planas, amplas e pouco profundas aquando das marés baixas. As marés são grandes (até 7 metros de amplitude) e a costa é mais sujeita a ciclones tropicais (6 em 16 anos). Tem os maiores rendimentos na produção de milho no País. Outras culturas importantes são a mandioca, arroz, mapira e cana- de- açúcar. Há um risco de secas moderado a alto em algumas áreas do interior. Aproximadamente 15685ha (41%) dos 38621ha equipados para irrigação estão operacionais. Os solos são moderada a altamente férteis no interior mais baixo, onde a terra é rochosa e onde há uma moderada erosão. A área costeira enfrenta uma drenagem fraca, inundações, ciclones, intrusão salina e erosão.

A zona sul do País (a sul do Rio Save) é constituída por uma vasta planície litoral limitada por formações montanhosas ao longo da fronteira ocidental. É uma região principalmente semiárida e tem uma planície costeira relativamente estreita, com alguns rios, uma linha de costa arenosa e uma enseada pouco profunda na Baía de Maputo. As marés são moderadas (2 metros de amplitude) e a costa está sujeita a ciclones tropicais ocasionais (4 em 16 anos). A fertilidade do solo no interior e costa é principalmente baixa, mas mais alta nas planícies de inundação. Há um risco de secas moderado a alto, erosão (do vento), salinidade e inundações nas planícies costeiras. Só aproximadamente 23145ha (30%) dos 75747ha equipados para irrigação estão operacionais. As principais culturas são a mandioca, milho, amendoim, arroz e cana-de-açúcar.

Ao longo da costa existem numerosas ilhas, sendo de destacar o arquipélago das Quirimbas, no Norte, província de Cabo Delgado, a Ilha de Moçambique e as ilhas de Goa e Sena na província de Nampula, o Arquipélago de Bazaruto na província de Inhambane, e as ilhas de Inhaca, Elefantes e Xefina, no Sul, na província de Maputo.

De acordo com os últimos censos nacionais, a população é muito jovem, sendo que mais de 50% tem menos de 25 anos de idade. De facto, as projecções de 2011 do INE (Instituto Nacional de Estatísticas) indicam que a idade mediana da população de ambos os sexos é de 17,1 anos.

Segundo os dados do censo populacional do INE realizado em 2007, do total da população, 52% são mulheres e 69,6% da população vive nas zonas rurais. (www.ine.gov.mz)

Alguns dados dados sobre o desenvolvimento humano no País:

Saúde	Esperança de vida à nascença	48.4 Anos
Educação	Anos de escolarização (por adultos) (em anos)	1.2
Rendimento	GNI per capita (2008 PPP US$) LN	6.8
Desigualdade	Desigualdade-ajustada, valor HDI	0,155
Pobreza	Índex multidimensional de pobreza (K maior ou igual a 3)	0.481
Género	Índex de desigualdade de género	0.718
Sustentabilidade	Rede ajustada de poupanças (% do GNI)	-4.6
Segurança Humana	Refugiados (milhares)	0.2
Índices compostos	Valor de HDI	0.284

(Dados da página oficial do UNDP sobre Moçambique – www.undp.org.mz.)

Outros dados relevantes:

População vivendo com menos de 0,1US$ por dia	55%
PIB (per capita em 2008)	477 USD
Crescimento do GDP (Produto Interno Bruto)	Acima de 6.5 % nos últimos 5 anos
Taxa de Inflação (2009)	3,75%
Acesso a água potável	35%
Acesso a saneamento	43%
Taxa bruta de natalidade	39,4%
Taxa bruta de mortalidade	15,7%

(Dados do INE (Instituto Nacional de Estatísticas – www.ine.gov.mz.)

Breve descrição dos desastres enfrentados nos últimos dez anos

Nas últimas três décadas, verificou-se em Moçambique uma subida tanto na frequência como na intensidade dos desastres naturais, sendo os mais frequentes as secas, inundações e ciclones tropicais (Queface, 2009).

No.	*Tipo de desastre*	*No. de eventos*	*Total de mortos*	*Total de afectados*
1	Seca	10	100,200	16.444.000
2	Inundações	20	1,921	9,039,251
3	Ciclones tropicais	13	697	2,997,300
4	Epidemias	18	2,446	314,056
5	Tempestade tropicais	5	20	5,100
6	Terramotos	1	4	1,440

(Tabela resumo dos impactos dos desastres naturais extremos entre 1956 e 2008 – Fonte: Queface,2009- extraído do " Estudo sobre o impacto das mudanças climáticas em Moçambique", INGC, 2009)

As províncias centrais têm sido as mais propensas a cheias e ciclones tropicais, enquanto as do sul, mais afectadas pela seca.

Somente nas últimas décadas, são de mencionar alguns dos grandes desastres naturais que necessitaram de assistência internacional, quer para a resposta durante a fase de socorro imediato, como na ajuda à reabilitação: a grande seca do início da década 90, cheias em 2000 e 2001 e de novo em 2007 e 2008; ciclones em 1994 (Nádia), 2000 (Elina) e em 2007 (Fávio).

O clima de Moçambique sofre a influência dos anticiclones subtropicais do Oceano Índico, da zona de convergência intertropical, depressões térmicas da África Austral e passagem de frentes frias no sul do País. Em consequência, o clima é extremamente variável, com influência na precipitação. A maioria dos rios do País tem um regime torrencial, com altos fluxos durante 3 a 4 meses, e fluxos muito baixos durante o resto do ano.

As bacias hidrográficas com maiores riscos de inundações de impactos sociais e económicos severos são as do Limpopo, Incomáti e Save (no Sul) e Búzi, Pungue, Zambeze e Licungo (no Centro). Para além das bacias, algumas cidades do País, como é o caso da Beira, têm estado expostas a inundações regulares, devido à falta de sistemas de drenagem adequados, ou devido à falta de um plano adequado de ordenamento do uso do espaço físico. Só na bacia do Zambeze, nos últimos anos (de 1979 a 2009), registaram-se 20 eventos que resultaram na morte de 1080 pessoas e mais de 7.6 milhões de afectados. (Verne Schneider, Jornal Notícias, de 17 de Agosto de 2011).

As secas têm sido uma realidade frequente e por vezes de longa duração. São exemplo as grandes secas vividas na década de 85 a 95, que tiveram um impacto muito negativo particularmente nas comunidades rurais da zona centro e sul do País. Os furos de água secaram, tornando impossível o cultivo e a manutenção do gado, forçando mulheres e crianças a caminharem longas distâncias para recolher a água necessária para a sua sobrevivência. A seca de 1991/1992 foi particularmente intensa, colocando em risco, devido à fome, a vida de mais de 6 milhões de pessoas.

No que diz respeito aos ciclones, à estação ciclónica verifica-se de Novembro a Abril. Em geral, os ciclones que atingem o País formam-se no Leste de Madagáscar e no Canal de Moçambique. De 56 ciclones que passaram pelo canal de Moçambique, no período entre 1980 e 2007, um total de 15 assolaram a costa de Moçambique. A observação é que não só tem aumentado a frequência com que ocorrem, como também a sua intensidade. Assim, 2 ciclones no período de 1980-1993 foram classificados como sendo da categoria 3 a 5, comparativamente com sete observados com as mesmas categorias entre 1994-2007. As observações também sugerem uma mudança recente em direcção a Sul, das suas trajectórias e locais de actuação.

Grande parte do território de Moçambique assenta em falhas tectónicas, ficando assim sujeito a abalos sísmicos (Vale do Rift e Canal de Moçambique). Nos últimos tempos têm sido registados sismos com maior frequência, em particular nas províncias de Niassa e Manica. O maior abalo sísmico da última década ocorreu em Fevereiro de 2006, tendo sido de 7,5 graus na Escala de Ritcher, com o epicentro em Chipungabera e tendo sido sentido em várias províncias do País, felizmente sem danos humanos e materiais de elevado vulto.

Moçambique é ainda afectado por diversas epidemias, sendo de maior realce a malária, o HIV/SIDA, a tuberculose e a cólera.

No que diz respeito à malária, esta ainda permanece como a principal causa de morbilidade e mortalidade (28,8% em 2007 – dados do Instituto Nacional de Estatísticas em coordenação com o Ministério da Saúde de Moçambique – www.misau.gov.mz), sendo os grupos de maior risco as mulheres grávidas e crianças de menos de cinco anos de idade. A transmissão da malária é endémica em todo o País, com maior incidência durante a época chuvosa. A região costeira é essencialmente híper-endémica e os principais vectores são da espécie complexa dos “Anopheles gambiae” e “Anopheles Funestus”. A título de exemplo, em 2000, 42% do total das consultas em hospitais rurais e gerais foram devidas à malária. No mesmo período, 28% da mortalidade registada em hospitais foi igualmente devida à malária. (“Avaliação ambiental da PRI com DDT para controle da malária em Moçambique” elaborado para a USAID/Moçambique por RTI International.)[6]

6 “Avaliação ambiental da PRI com DDT para controle da Malária em Moçambique”, elaborado para USAID/Moçambique por RTI International.
Relatório de Malária 2007”- MINSAU - Página electrónica oficial do Ministério da Saúde de Moçambique: www.misau.gov.mz.

No que diz respeito ao HIV/SIDA, os dados mais recentes da INSIDA (2009-2010) indicam uma prevalência nacional (homens e mulheres dos 15 aos 49 anos) de 11,5% com a seguinte distribuição:[7]

Nacional (Mulheres 15-49 anos)	13,1%
Nacional (Homens 15-49 anos)	9,2%
Urbana (Homens e Mulheres 15-49 anos)	15,9%
Rural (Homens e Mulheres 15-49 anos)	9,2%
Jovens (Mulheres 15-24 anos)	11,1%
Jovens (Homens 15-24 anos)	3,7%
Crianças de ambos os sexos (0-11 anos)	1,4%
Crianças de ambos os sexos (0-11 meses)	2,3%

Ainda segundo os mesmos dados, 15% das mulheres grávidas entre os 15 e os 49 anos vivem com o vírus do HIV.

São considerados como principais factores impulsionadores da epidemia: parceiros múltiplos e concomitantes, transmissão entre parceiros discordantes fixos, uso inconsistente e baixo do preservativo, alta mobilidade e migração, bem como aspectos estruturais da sociedade, tais como a desigualdade de género, a violência e o abuso sexual, e ainda aspectos culturais e tradicionais.

Moçambique está entre os 22 países do mundo com o maior número de casos de tuberculose (ocupando a 18ª posição de acordo com dados da OMS), epidemia que foi declarada pelo Ministério da Saúde uma emergência no País, em particular devido ao seu agravamento pela concomitância com o HIV/SIDA.

Segunda as taxas de 2006 do Ministério da Saúde de Moçambique verificam-se 636 casos de infecção pela tuberculose em cada 100.000 habitantes, sendo a mortalidade nos mesmos 100.000 habitantes de 129. De 2001 a 2006 tinha sido verificado um aumento de quase 57% no número de casos no País.[8]

Para o seu diagnóstico e tratamento existe pelo menos uma unidade de saúde em cada distrito capaz de fazer o diagnóstico, baseando-se no teste bacteriológico da expectoração. A estratégia de tratamento adoptada é o DOTS (Tratamento de Curta Duração sob Observação Directa).

A cólera[9] é outra das epidemias que têm afectado com regularidade o País. A experiência tem mostrado que existe uma ligação estreita entre factores climáticos e ambientais e o eclodir da epidemia. Assim, no País, os picos da eclosão de cólera ocorrem principalmente durante os meses da estação quente e chuvosa, em especial após chuvas fortes ou cheias, nos meses de Dezembro a Maio. Conhecida como a doença das mãos sujas, resultante da ingestão de água ou comida contaminada pelo vírus *cholarae*,

7 Relatório Oficial do INSIDA de 2009-2010.
"Impacto Demográfico do HIV/SIDA em Moçambique", Setembro de 2008, Publicação conjunto do INE, MISAU, MPD,CNCS e UEM (Centro de Estudos Africanos).
8 Informação da página oficial do MINSAU: www.misau.gov.mz.
"Plano Nacional do Controlo da Tuberculose 2008-2012", MISAU.
9 "Cólera em Moçambique", informe da Unidade Epidemiológica do MISAU, Abril de 2009.
"Seasonality of cholera from 1974 to 2005", by Michael Emch, Caryl Feldacker, M.Sirajul Islam and Mohammad Ali, in International Journal of Health Geographic's, June 2008.

normalmente a cólera está associada à falta de serviços básicos de saneamento do meio e abastecimento de água potável.

Em Moçambique, segundo dados do INE (Instituto Nacional de Estatísticas) resultantes do Censo de 2007, apenas 35% da população total do País tem acesso a água potável. No que diz respeito a saneamento seguro, só 42% da população urbana tem acesso a este serviço e no meio rural, apenas 5% da população possui saneamento seguro.

No que diz respeito às causas principais de mortalidade no País, as doenças diarreicas, entre as quais a cólera, são a quinta causa de mortalidade.

Com o impacto das mudanças climáticas no País e a ocorrência de chuvas intensas e cheias, a alteração nas temperaturas, o aumento da salinidade em particular nas zonas costeiras, são factores que poderão acrescer os riscos de aumento no número de casos de cólera, apesar dos enormes esforços levados a cabo pelo Ministério da Saúde com o apoio de organizações da sociedade civil de controlo da epidemia no Pais.

Para exemplificar, dados de Janeiro a Abril de 2009:

	No. de casos	*No. de óbitos*	*Taxa de Letalidade*	*No. de Províncias*	*No. de distritos afectados*
Janeiro	4.523	46	1,0%	9	29
Fevereiro	5.339	47	0,9%	11	43
Março	4.586	29	0,6%	11	43
Abril	2.072	11	0,5%	10	26
Total	**16.520**	**133**	**0,8%**	**11**	**56**

Zambézia, Nampula e Sofala foram as províncias com o maior número de casos.

Cenários possíveis no futuro[10]

Moçambique é já considerado o terceiro país mais afectado por desastres naturais no continente africano.

O território Moçambicano, devido à sua situação geográfica (com cerca de 2700 km de costa e vários rios internacionais a atravessarem o território nacional para desaguarem no Oceano Índico), à aridez e pobreza de alguns dos seus solos e extrema humidade de outros, à dependência de recursos naturais que por sua vez dependem das quedas pluviométricas, à sua instabilidade climática originada pelo aquecimento e arrefecimento das águas superficiais do Oceano Índico, associadas à pobreza e fraco desenvolvimento socioeconómico, tornam o País extremamente vulnerável ao impacto das mudanças climáticas.

O aumento nas temperaturas e mudanças nas precipitações podem provocar uma redução na produção agrícola. Aliás, esta é já considerada pelo Governo moçambicano uma das causas da estagnação no índice de redução da pobreza (Relatório do Ministério da Plano e Desenvolvimento).

10 "Avaliação das capacidades de Gestão de Risco de Desastres", MICOA, com apoio de Netherlands Climate Change Studies Assistance Programme, Phase I, Maputo 2005.
"Estudo sobre o impacto das alterações climáticas no risco de calamidades em Moçambique", INGC, Fevereiro 2009.

Num país onde quase metade da população ainda não tem acesso a água potável, as mudanças na precipitação originadas pelas mudanças climáticas, podem colocar ainda maiores desafios no que ao abastecimento de água diz respeito.

Os factores água, diferenças extremas de temperaturas, mudanças na vegetação podem contribuir, por sua vez, para um aumento de prevalência de doenças infecciosas.

O aumento na intensidade dos desastres, em particular das cheias e ciclones, podem afectar o enorme esforço que o País tem estado a desenvolver para dotar as províncias e distritos com as necessárias infra-estruturas, particularmente estradas, pontes, infra-estruturas agrárias e industriais, escolas, e hospitais, entre outras. Isto poderá ter um impacto altamente negativo no que se refere ao alcance dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio e outros indicadores de redução da pobreza que o Governo de Moçambique abraçou nos seus Planos Quinquenais e no seu Plano de Redução da Pobreza Absoluta.

Para além de cheias, secas, e ciclones de grande dimensão, o País também não está isento de poder ser afectado por sismos e tsunamis. Com efeito, e de acordo com um estudo publicado em EIRDS Informes (EIRD/UN África) do Dr. Chris Hartnady, cientista sul-africano, *"recentemente aumentou a taxa de sedimentação ao redor da plataforma continental do delta do Rio Rovuma, devido ao aumento do levantamento e erosão ao redor das suas águas a montante do "Rift Valley". Além disso, há evidências de reflexão sísmica duma recente deformação geológica na base do declive continental…"*. Ainda de acordo com o mesmo cientista, "*duas áreas potencialmente amplas de deslizamentos submarinos são: a zona do Graben de Kerimbas, ao longo da margem continental da Tanzânia e norte de Moçambique e a grande zona baixa da costa agreste na costa sul-africana*".

O risco existe sempre que se verifique uma interacção entre as ameaças e o grau de vulnerabilidade.

Na corrente situação de Moçambique tendo em conta o que pode ocorrer nas próximas décadas, a situação pode ser caracterizada da seguinte forma:

Assim, apesar de todos os esforços e recentes sucessos alcançados em Moçambique, em particular no que à gestão de desastres diz respeito, o País não está livre da ocorrência de desastres naturais de grande dimensão, que exigirão certamente uma resposta que inclua a ajuda regional e/ou internacional.

O passado recente mostrou como em determinadas situações, tal ajuda pode ser fundamental, tanto nas acções de socorro imediato como no processo de reconstrução. Foram disso exemplo, as cheias e ciclones vividos em 2000, 2001 e mais recentemente, em 2007 e 2008. Ainda que a capacidade interna de resposta tenha melhorado significativamente, e existam mais recursos internos disponíveis, a dimensão extraordinária de alguns desastres que possam ocorrer, poderão só vir a ser colmatadas com a ajuda externa, incluindo a ajuda financeira e de bens de socorro.

Se se tomarem em conta de forma particular, as ameaças que o impacto das mudanças climáticas podem provocar no País, é mais do que nunca necessário que o reforço da capacidade de prevenção e resposta a desastres inclua também a vertente de reforço da legislação e regulamentação interna, bem com a melhoria dos mecanismos de coordenação de respostas a desastres que incluam uma diversidade grande de actores internacionais.

Capítulo 3

Políticas e Legislação Internacional Relevante Aplicável a Moçambique

A Resolução 46/182 da Assembleia Geral da Nações Unidas de 1991 endossa os seguintes princípios fundamentais na assistência humanitária:

- Humanidade: O sofrimento humano deve ser aliviado onde quer que ele se encontre. O propósito fundamental da acção humanitária é proteger a vida e a saúde e assegurar o respeito pelo ser humano
- Neutralidade: Os actores humanitários não devem tomar partido em situações de hostilidade ou engajar-se em controvérsias de origem política, racial, religiosa ou de natureza ideológica.
- Imparcialidade: a assistência humanitária deve simplesmente ser levada a cabo na base das necessidades, dando prioridade aos casos mais urgentes de aflição, não fazendo qualquer distinção com base na nacionalidade, raça, sexo, crença religiosa, camada social ou opinião política.

A estes princípios, foi adicionado em 2004 um quarto pela Resolução 58/114, que é o princípio da independência operacional e que diz: "A acção humanitária deve ser autónoma e independente dos objectivos políticos, económicos, militares e outros que qualquer actor envolvido possa ter em relação às áreas onde a acção humanitária tenha que ser implementada."

Por sua vez, o Conselho de Segurança das Nações Unidas reconhece que os Estados são os primeiros responsáveis por assegurar o respeito pelos direitos humanos de cada indivíduo dentro do seu território nacional.

A Resolução das Nações Unidas 46/182 de 1991 diz ainda que:

"Os mecanismos de assistência internacional em operações de socorro só podem ser activados depois de um pedido formal de assistência emitido pelo Governo afectado."

Acrescenta ainda:

"A soberania, integridade territorial e unidade nacional dos Estados devem ser completamente respeitadas em concordância com o Quadro da Nações Unidas. Neste contexto, a assistência humanitária deve ser dada apenas com o consentimento do País afectado…".

Nesta assistência internacional diversos códigos, resoluções, guiões orientadores planos de acção devem ser tomados em consideração. São de referir os seguintes:

"OECD Principles for Good International Engagement in Fragile States", que refere dez princípios a serem aplicados, nomeadamente: "tomar o contexto local como ponto de partida, não levar a cabo acções que possam provocar danos, colocar o enfoque no fortalecimento do Estado, priorizar a prevenção, promover a não discriminação como base para sociedades inclusivas e estáveis, alinhar a acção com as prioridades locais, concordar o princípios de coordenação entre os actores internacionais, actuar com rapidez…mas permanecer o tempo suficiente para o sucesso das acções em curso, evitar bolsas de exclusão".

"The Good Humanitarian Donorship Initiative" compreende também um conjunto de princípios entre os quais: a acção humanitária deve ser guiada pelos princípios de humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência; a necessidade de se respeitar as leis humanitárias internacionais, lei sobre refugiados e direitos humanos; o reafirmar do reconhecimento da responsabilidade primária dos Estados nas respostas humanitárias nos seus respectivos países, e a importância de se assegurarem fundos flexíveis e atempadamente disponibilizados; a alocação de fundos de forma proporcional às necessidades; o envolvimento dos beneficiários na resposta humanitária; a priorização no fortalecimento da capacidade dos países em se prepararem para mitigar

e responder a crises humanitárias; o providenciar de ajuda humanitária de um modo que contribua para a fase de reconstrução e desenvolvimento de longo prazo.

A Declaração de Paris sobre a ajuda internacional que estipula que os países que recebem a ajuda devem exercer uma liderança efectiva no que diz respeito às suas estratégias de resposta e desenvolvimento e devem coordenar as acções de desenvolvimento. Devem ainda alinhar o seu apoio com as estratégias, procedimentos e formas institucionais do país que recebe a ajuda. Prevê também que os doadores harmonizem a sua ajuda de forma transparente e efectiva.

Em Moçambique muitos dos modelos inovadores de coordenação da ajuda internacional têm estado a ser implementados, ou estão no processo de implementação, pelo que a análise a ser feita à actual legislação deve tomar isso em conta.

A constante evolução económica e social do País nos últimos anos tem conduzido também a uma revisão contínua de diferentes documentos legais e o Estado Moçambicano tem ratificado diversos tratados internacionais.

Desde logo, Moçambique participou na Conferência Mundial sobre Redução de Risco de Desastres que teve lugar em Kobe, Japão, em 2005 e aderiu à implementação do "Hyogo Framework for Action 2005-2015".

O Governo Moçambicano aderiu também à implementação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCC).

Moçambique procura implementar ainda as decisões tomadas por diferentes mecanismos e decisões regionais, nomeadamente:

- "New partnership for Africa's Development" (NEPAD), adoptada pela União Africana em 2004;
- "Africa Regional Strategy on Disaster risk Reduction";
- "SADC Disaster Management Strategy" de 2001 que previa o fortalecimento da capacidade de lidar com desastres por parte dos Países membros da SADC, incluindo o apoio à constituição de plataformas nacionais de gestão de desastres, e a adopção ou modificação, quando necessário, de leis que apoiam a redução de risco de desastres;
- E mais recentemente, "The disaster risk reduction strategic plan" da SADC para 2006-2010.

Moçambique participou na 30a. Conferência Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, como Estado signatário das Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais, tendo aprovado "The guidelines for the domestic facilitation and regulation of international relief and initial recovery assistance" (IDRL) desenhadas para apoiar os Estados e preparar e adoptar leis domésticas criando quadros reguladores efectivos e eficientes, para que se possa fazer o melhor uso possível da assistência internacional em desastres de grande dimensão.

Antes de ter participado na Conferência Internacional, tinha já participado no Fórum Pan-Africano sobre IDRL que teve lugar em Nairobi, Quénia, em Maio de 2007.

Outros instrumentos legais internacionais relevantes aplicados pelo Estado Moçambicano são:

- A Convenção de Viena sobre relações diplomáticas;
- A Convenção Internacional sobre a simplificação e harmonização de procedimentos alfandegários de 1974 (Kyoto Convention);
- A Convenção Internacional sobre aviação civil de 1944 (Chicago Convention).

Para além disso, o Governo Moçambicano ratificou ainda a Convenção sobre privilégios e imunidades das Agências das Nações Unidas e tem assinou Acordos de Entendimento como Comité Internacional da Cruz Vermelha e com a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho.

Capítulo 4

Quadro de Políticas e Legislação em Moçambique Para Gestão de Desastres

Estratégia e esforços do Governo de Moçambique[11]

O Plano Quinquenal do Governo de Moçambique de 2005 a 2009 tinha como um dos objectivos a alcançar, o reforço da capacidade de prevenção e mitigação de calamidades. O relatório sobre a implementação deste Plano refere como acções desenvolvidas neste âmbito:

- Melhoria da capacidade de previsão, em particular de cheias, seca e ciclones, através do sistema de alerta e aviso prévio e a subsequente intervenção com vista à minimização dos efeitos destas calamidades;
- O reforço da capacidade institucional e a melhoria na coordenação multissectorial com a introdução das seguintes medidas:
    - Reestruturação do INGC (Instituto Nacional de Gestão de Calamidades) que passou para a tutela do Ministério de Administração Estatal;
    - Criação do Centro Nacional de Emergência (CENOE) e dos Centros Operativos Provinciais (COEs);
    - Criação da Unidade Nacional de Protecção Civil (UNAPROC);
    - Criação da Direcção Nacional de Desenvolvimento de Zonas Áridas e Semiáridas no INGC;
    - Criação de três Delegações Regionais do INGC;
    - Criação de três Centros de Recursos de Múltiplo Uso (CERUMs);
    - Criação/instalação de 282 Comités Locais de Gestão de Risco de Calamidades.

Em 2006 foi elaborado e aprovado, com a participação de vários sectores relevantes na área de gestão de desastres, o Plano Director para Prevenção e Mitigação das Calamidades Naturais,[12] tendo sido considerado como um complemento do PARPA II (Plano de Redução da Pobreza Absoluta) na materialização dos pilares do desenvolvimento do capital humano, desenvolvimento económico e alcance dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Este Plano tem como linha de base a redução de risco de desastres e a prevenção como a estratégia fundamental, e aponta para uma série de medidas, nomeadamente nas áreas do balanceamento hídrico com a reserva e aproveitamento de água, controle e prevenção de inundações, reflorestamento, criação de reservas estratégicas alimentares no País e reservas de sementes, melhorias em técnicas agrícolas incluindo a introdução e multiplicação de pequenos regadios e a pratica de culturas de conservação.

No âmbito da gestão de emergência e meios relacionados, o plano aponta as seguintes grandes áreas para introdução de acções concretas de melhoria:

- Melhoria nos sistemas de aviso prévio, sugerindo a sua integração num sistema único e a extensão da cobertura das zonas mais vulneráveis por instrumentos adequados;
- A melhoria no sistema de gestão de informação incluindo a metodologia de recolha, processamento e análise estatística e a hierarquização dos centros de decisão;
- A melhoria do sistema de comunicação;
- A constituição de uma força de protecção civil para acções de busca e socorro a ser constituída por elementos das Forças de Defesa e Segurança, funcionários do INGC e funcionários e voluntários da Cruz Vermelha de Moçambique, entre outros;

11 www.portaldogoverno.gov.mz
Plano Quinquenal do Governo 2005-2009
"Por uma Governação local participativa ao serviço das comunidades", Realizações do Sector da Administração Estatal no âmbito da implementação do Plano Quinquenal do Governo (2005-2009), publicação do Ministério da Administração Estatal.

12 "Plano Director para prevenção e mitigação das calamidades naturais", Conselho de Ministros, 2006.

- A melhoria na definição dos níveis de responsabilidade.

Muitas das acções aqui preconizadas estão em curso, levadas a cabo pelos diferentes intervenientes no processo.

Situação legal em Moçambique no âmbito da Gestão de Desastres

Da mesma forma que é escassa e não se encontra organizada de uma forma sistemática a informação relativa aos desastres já ocorridos no País e acções relevantes no campo da gestão de desastres, também não são muitos os documentos legais existentes especificamente dirigidos à área de gestão de desastres e os que existem são relativamente recentes e têm vindo a sofrer alterações nos últimos anos. Contudo, podem encontrar-se aspectos relevantes dispersos em legislação dos diferentes sectores, mesmo que sendo de aplicação de âmbito geral.

Recentemente uma proposta de Lei sobre Gestão de Desastres foi elaborada pelo INGC (Instituto Nacional de Gestão de Calamidades) e partilhada com diferentes actores envolvidos nesta área, para comentários. Esta proposta de Lei está ainda a aguardar por uma aprovação ao nível do Conselho de Ministros antes de ser apreciada e aprovada pela Assembleia da República. O projecto de Lei tem um carácter geral, devendo vir a ser mais tarde complementado por decretos e regulamentos específicos.

Em face do acima exposto, parece haver uma necessidade urgente de uma compilação em um guião orientador que esteja acessível a todos os interessados dentro e fora do País, que informe sobre: políticas, leis, regulamentos, normas e procedimentos, aplicáveis em situação de gestão de desastres. Este guião deve tomar em conta não apenas os desastres de grande dimensão que exijam uma intervenção internacional, mas mesmo para aqueles cuja resposta é exclusivamente local ou nacional.

Fica também claro, da leitura dos documentos abaixo referidos, que para muitas das matérias objecto de preocupação no Guião de Facilitação e Regulamentação Nacionais das Operações Internacionais de Socorro a Desastres Naturais e Assistência para a Recuperação Inicial (IDRL), não existem regras específicas, mas vigoram as mesmas que são aplicáveis numa situação de normalidade. Em situações particulares, o Governo tem estabelecido medidas “ad-hoc”, de acordo com a situação vivida no momento.

Para a análise detalhada que é feita no capítulo posterior foram estudados os seguintes documentos:

- Constituição da República de Moçambique
- Política Nacional de Gestão de Calamidades, aprovada por Resolução do Conselho de Ministros no. 18 /99 de 10 de Junho de 1999
- Decreto no. 37/99 de Junho de 1999 que cria o INGC (Instituto Nacional de Gestão de Calamidades)
- Decreto n. 49/2005 de 14 de Dezembro, que faz a revisão dos Estatuto do INGC
- Documento que estabelece o funcionamento do CENOE (Centro Nacional Operativo de Emergência), aprovado pelo Conselho de Ministros em Outubro de 2006
- Estatuto Orgânico do INGC, aprovado pelo decreto no. 52/2007, de 27 de Novembro
- Decreto no. 29/2008 de 3 de Julho que introduz alterações ao Estatuto Orgânico do INGC
- Diploma Ministerial n. 66/2009 de 17 de Abril que estabelece o Regulamento Interno do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades

- Plano Director para Prevenção e Mitigação das Calamidades Naturais, aprovado pelo Conselho de Ministros em 2006
- Regulamento da Lei dos Órgãos Locais, Decreto 11/2005 de 10 de Junho de 2005

Foram também analisadas as Leis e Regulamentação específica de diferentes sectores, entre as quais:

- Lei sobre o Meio Ambiente – n. 20/97, 1 de Outubro
- Proposta do quadro legal sobre biossegurança, de Março de 2005
- Lei base das Telecomunicações, Lei 8/2004
- Regulamento de Homologação de equipamentos de Telecomunicações e de Radiocomunicações, Decreto no 37/2009, de 13 de Agosto de 2009
- Política Nacional de Saúde, Resolução do Conselho de Ministros n.4/95 de 11 de Julho
- Lei do Medicamento – Lei n. 4/98
- Regras de Desembaraço Aduaneiro – Diploma Ministerial n. 262/2004 de 22 de Dezembro
- Código do IVA – Decreto n. 51/98 de 29 de Setembro
- Código de benefícios fiscais –Lei n.4/2009
- Decreto 55/98, de 13 de Outubro, do Conselho de Ministros, que define o quadro legal da actuação das Organizações Não-Governamentais Estrangeiras em Moçambique
- Lei do Voluntariado, n.7/2011 de 11 de Janeiro
- Procedimentos da Migração.

Capítulo 5
Detalhe das Constatações

Arranjos Institucionais, Coordenação dos Esforços de Ajuda Humanitária e Partilha de Informação

Arranjos institucionais e de coordenação na área de gestão de desastres

A 30ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, em Novembro de 2007, ao adoptar as "Directrizes sobre a facilitação e regulamentação ao nível nacional das operações internacionais de socorro a desastres naturais e assistência para a recuperação inicial", conhecidas por Directrizes de IDRL, reconhece o direito soberano dos Estados de coordenarem, regulamentarem e acompanharem as operações de socorro a desastres e a assistência para a recuperação inicial prestadas no seu território pelos diversos actores, em conformidade com o direito internacional. Salienta ainda que os Estados têm como responsabilidade principal assegurar a redução de riscos de desastres, o socorro e a assistência inicial.

A Conferência reconhece que é o Estado afectado que deve determinar quando é que uma situação de desastre excede a sua capacidade de resposta a nível nacional, e em que momento deve procurar a ajuda internacional e/ou regional a fim de responder às necessidades das pessoas afectadas.

A Constituição da República de Moçambique é omissa no que diz respeito ao papel do Estado na gestão de desastres, definindo apenas, no Título XV, Capítulo I, Artigos 282 a 290, como é feita a declaração de estado de sítio ou estado de emergência no País. Assim, é o Presidente da República que declara estado de sítio ou de emergência, tendo vinte e quatro horas para informar a Assembleia da República, que por sua vez tem quarenta e oito horas para deliberar.

O ponto 1, Artigo 282 da Constituição diz: "O estado de sítio ou estado de emergência só podem ser declarados, no todo ou em parte do território, nos casos de agressão efectiva ou eminente, ou de grave ameaça ou de perturbação da ordem constitucional ou de calamidade pública."

Por sua vez, o Artigo 283 determina o princípio da proporcionalidade na declaração de estado de emergência, "limitando-se, nomeadamente, quanto à extensão dos meios utilizados e quanto à duração, ao estritamente necessário…".[13]

Recomendações

- Estando a decorrer um processo de revisão da Constituição da República, recomenda-se a inserção no seu Capítulo III (Versão de 2004) sobre a Organização Social, de um Artigo que seguiria o 117 que se refere ao Ambiente e Qualidade de Vida, e que à sua semelhança, falaria sobre o papel do Estado na prevenção, redução de risco de desastres e gestão de resposta a desastres incluindo a recuperação inicial.
- Na Lei de Gestão de Calamidades em debate, inserir com maior clareza as recomendações das directrizes aplicáveis aos Estados tanto na facilitação, como no trânsito e na regulamentação de operações de socorro internacional a desastres naturais e às operações de assistência para a recuperação inicial, em particular sobre:
    - Critérios e procedimentos para a solicitação de ajuda internacional;
    - Definição clara de papéis e responsabilidades;

13 Constituição da República de Moçambique de 2004.
Boletins da República de 1 de Junho de 1999, 14 de Dezembro de 2005, 27 de Novembro de 2007 e 17 de Abril de 2009.

- Responsabilidades na circulação de informação não apenas internamente mas também a nível regional e internacional;
- Implicações legais e outras para a declaração de uma emergência de âmbito internacional.

Na República de Moçambique o INGC (Instituto Nacional de Gestão de Calamidades) é a instituição pública dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa, que está vocacionada para a gestão, em todo o seu ciclo (da prevenção à mitigação), dos desastres naturais.[14]

O INGC foi criado por Decreto do Conselho de Ministros n.38/99 de 10 de Junho, decreto este que viria a ser revisto e complementado pelos decretos n. 49/2005 de 14 de Dezembro, e pelo Decreto no.52/2007 de 27 de Novembro, tendo sido adoptado um novo Estatuto Orgânico pelo Diploma Ministerial n. 66/2009 de 17 de Abril. O INGC, que anteriormente era tutelado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, passa então para a tutela do Ministério da Administração Estatal.

A sua sede é em Maputo, mas está implantado em todas as províncias e exerce a sua actividade em todo o território nacional, podendo propor a criação de delegações onde achar necessário.

De acordo com o Artigo 5 do seu Estatuto Orgânico, o INGC tem as seguintes atribuições:

- A direcção e a coordenação da gestão das calamidades, nomeadamente em acções de prevenção e socorro às vítimas;
- A redução da vulnerabilidade das pessoas, infra-estruturas e bens expostos a efeitos negativos das calamidades;
- A garantia da reabilitação do tecido humano e das infra-estruturas pós-calamidades, de forma rápida e eficiente;
- A coordenação da implementação do Plano Director de Prevenção e Gestão de Calamidades aprovado pelo Governo;
- Conceber, formular e propor ao Governo, planos específicos de desenvolvimento socioeconómico para zonas áridas e semiáridas;
- Garantir a elaboração e actualização dos Planos de Contingência;
- Em coordenação com os Ministérios da Defesa Nacional, interior e outros sectores e com a sociedade civil, estabelecer, fazer funcionar e coordenar a Unidade de Protecção Civil (UNAPROC);
- Garantir a gestão da assistência humanitária, por forma a ser canalizada às populações e instituições destinatárias, em tempo útil;
- Apoiar e coordenar a participação de outras entidades envolvidas nas acções de mitigação dos efeitos das calamidades e socorro em caso de emergência nacional;
- Dirigir as operações de busca e socorro em caso de emergência;
- Coordenar as actividades do Conselho Técnico de Gestão de Calamidades;
- Propor a adopção ou actualização de legislação relativa à prevenção e mitigação de calamidades naturais, bem como a adesão ou ratificação de convenções internacionais relativas às calamidades;
- Mobilizar recursos financeiros para a implementação de projectos e programas relacionados com a redução da vulnerabilidade, prevenção e mitigação dos efeitos das calamidades naturais;
- Propor ao Ministro de Tutela a criação ou a extinção de delegações do INGC;

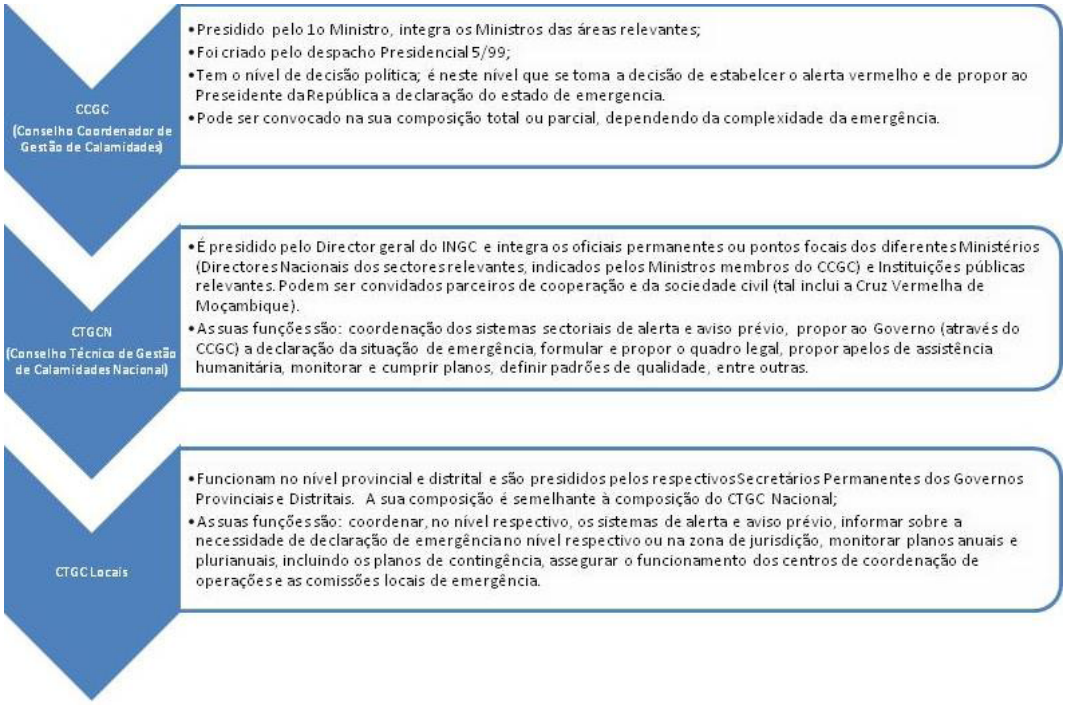
14 Boletins da República de 1 de Junho de 1999, 14 de Dezembro de 2005, 27 de Novembro de 2007 e 17 de Abril de 2009.

- Definir as condições a que devem obedecer as actividades de técnicos de organismos nacionais ou estrangeiros na elaboração de estudos, pareceres ou projectos em regime de prestação de serviços.

O INGC é dirigido por um Director-geral coadjuvado por um Director-geral Adjunto, ambos designados pelo Conselho de Ministros.

Nas competências do Director Geral estabelecidas no Artigo 6 do Regulamento Interno do INGC (Diploma Ministerial 66/2009 de 17 de Abril, a alínea j) refere que tem a competência de propor a adopção ou a actualização da legislação, bem como a adesão ou ratificação de convenções internacionais.

A estrutura consultiva de Gestão de Desastres no País tem a seguinte composição e definição de funções:



No plano operativo, para além da estrutura orgânica do INGC aos vários níveis, existe o CENOE (Centro Nacional Operativo de Emergência). De acordo com a resolução aprovada pela 25ª Sessão do Conselho de Ministros a 17 de Outubro de 2006, o CENOE é uma estrutura de coordenação multissectorial e de tomada de decisões onde convergem representantes das instituições, organizações e grupos de actores que participam directamente nas operações de resposta a calamidades.[15] Assim, no CENOE estão representadas as agências relevantes das Nações Unidos, a Cruz Vermelha de Moçambique e outras organizações relevantes.

O Centro Nacional (CENOE), que funciona em instalações seguras de um piso só e estrategicamente localizadas, tem desdobramento em Centros Regionais, sendo um em Vilanculo (Província de Inhambane), para a Região Sul do País, outro em Caia (Província de Sofala), para a Região Centro e o último em Nacala (Província de Nampula), que opera para a Região Norte.

15 "Estabelecimento e funcionamento do Centro Nacional Operativo de Emergência (CENOE)", Conselho de Ministros, Outubro de 2006.

As instalações dos Centros, tanto Nacional como Regionais possuem sistemas próprios de comunicações, serviço independente de acesso, auto-abastecimento de água e electricidade e recursos técnicos e humanos. Nestes centros estão criadas as condições para que os funcionários e outros quadros possam trabalhar 24 horas por dia, quando necessário.

O CENOE é activado quando as situações de emergência ultrapassam as capacidades distritais e provinciais de resposta.

O CENOE, por sua vez, integra a Unidade Nacional de Protecção Civil (UNAPROC) como instrumento operativo de busca e socorro.

No seu dia-a-dia, o CENOE é formado por um coordenador e um pequeno grupo de funcionários do INGC em regime de permanência, operando por turnos, durante as 24 horas do dia, o ano inteiro.

Os três níveis de funcionamento do CENOE são: o nível de vigilância sem alerta, o nível de alerta parcial e o nível de alerta total.

Em estado de alerta, dependendo do nível de alerta, o CENOE integra funcionários de diferentes instituições do Governo, que intervêm directamente no processo de resposta a emergências. Durante o período de vigilância sem alerta, os funcionários de permanência recebem informações do INAM (Instituto Nacional de Meteorologia), SETSAN (Secretariado Técnico de Segurança Alimentar), SARCOF, SADC/EW, DNA (Direcção Nacional de Águas), MIREM (Ministério dos Recursos Minerais), MISAU (Ministério da Saúde), Governos Provinciais, Comités Distritais de Gestão de Risco e também das Regiões Operativas.

Durante o período de alerta máximo, o CENOE activa a UNAPROC, e define os sistemas de comando de incidência. É também o CENOE que procede ao levantamento preliminar de danos, emite avisos à população, produz boletins informativos sobre a evolução do desastre, coordena a resposta imediata de busca, socorro e ajuda humanitária, e, quando necessário, elabora o documento consolidado de apelo à comunidade doadora. O CENOE faz também a monitoria da implementação da operação.

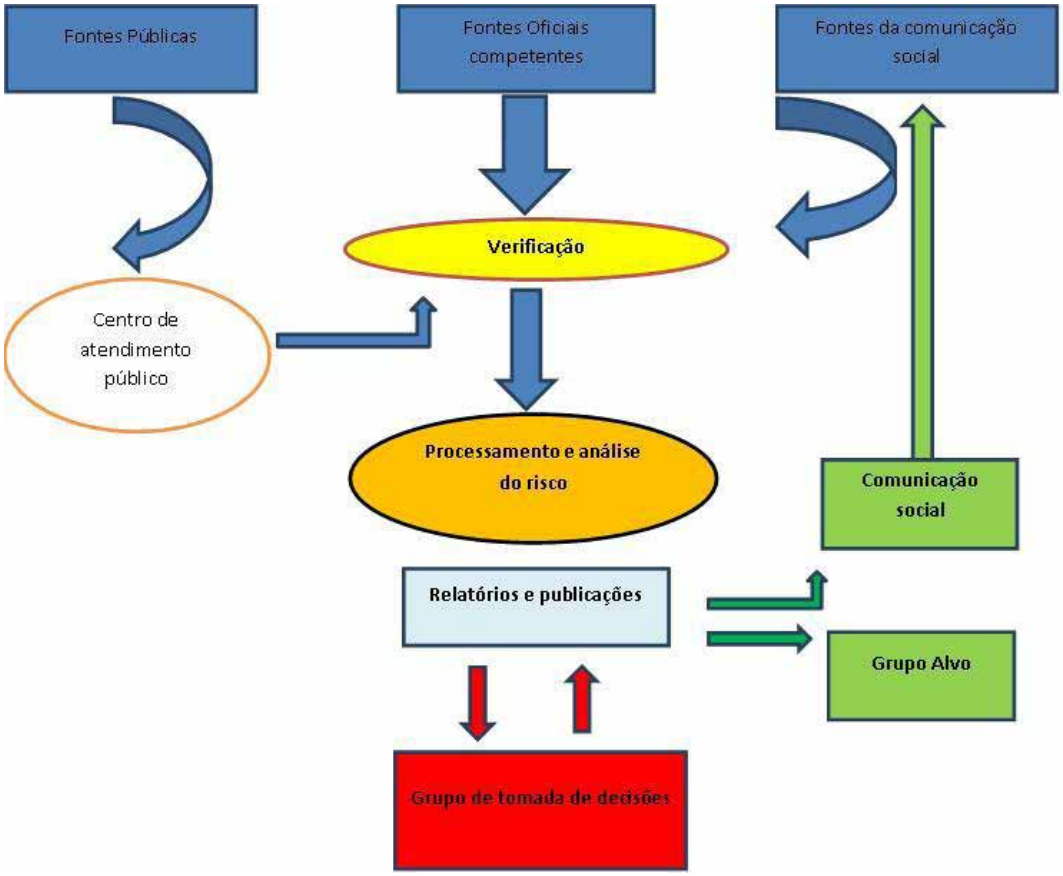
São os seguintes os sectores que compõem a estrutura interna do CENOE:

- Sector de informação e planificação,
- Sector de comunicação,
- Sector de infra-estruturas (que inclui logística e transportes),
- E sector de serviços sociais.

O Governo Moçambicano aprovou um Plano Director para a prevenção e mitigação das calamidades naturais e mais tarde um Plano Nacional da Redução de Riscos e Vulnerabilidades (Decretos 52/2007 e 29/2008).

Em cada ano o CTGCN (Conselho Nacional Técnico de Gestão de Calamidades) elabora e publica o Plano Nacional de Contingência. Este Plano é o resultado de um esforço coordenado de diferentes instituições.

Para que as medidas de coordenação possam ser efectivas e para que se possam tomar as decisões certas, funciona o seguinte fluxograma de informação dentro do CENOE:



(Extraído do manual de procedimentos do CENOE – Resolução do Conselho de Ministros de 17 de Outubro de 2006.)

Conforme a previsibilidade e dimensão do evento, o Director Geral do INGC pode de imediato declarar um alerta ou, se o considerar necessário, reúne primeiro o Conselho Técnico Nacional de Emergência.

Pode ainda, em casos mais extremos, solicitar de imediato a convocação do Conselho Coordenador Nacional de Gestão de Calamidades (que é dirigido pelo Primeiro Ministro) para a declaração do alerta vermelho.

Pode-se verificar pelo anteriormente exposto, que existe já uma boa experiência de base é instrumentos funcionais no que à coordenação diz respeito o essencial agora seria a sistematização e harmonização dessa experiência em forma de lei, existindo uma excelente oportunidade com a elaboração em curso da Lei de Gestão de Calamidades.

Assim, de acordo com as Directrizes sobre a facilitação e regulamentação doméstica das operações internacionais de socorro e casos de desastres naturais e assistência para a recuperação inicial, recomenda-se:

Recomendações

- Que a Lei de Gestão de Calamidades actualmente em preparação inclua todos os aspectos mais relevantes relacionados com a gestão de desastres de dimensão internacional (actualmente a proposta só tem um artigo sobre o assunto que remete para legislação a ser adoptada posteriormente), nomeadamente no que diz respeito a:

clareza sobre quais os critérios que levam o Governo Moçambicano a solicitar ajuda regional ou internacional, quem declara uma emergência de dimensão internacional e quem põe termo à mesma, que facilidades são concedidas aos prestadores de assistência e em que condições.

- Dado que actualmente está em processo a revisão de legislação sectorial específica, nomeadamente a legislação sobre registo de ONGs Internacionais e Lei do Medicamento, entre outra, este é também o momento oportuno para a inclusão nessa revisão do que é recomendado pelas Directrizes de IDRL, de forma harmonizada com a proposta de Lei de Gestão de Calamidades.

Partilha de Informação

As Directrizes de Facilitação e Regulamentação Nacionais das Operações Internacionais de Socorro a Desastres Naturais e Assistência para a Recuperação Inicial aprovadas na 30ª Conferência da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, recomendam que, para minimizar os impactos transfronteiriços e maximizar a eficácia da ajuda internacional, todos os Estados devem instituir mecanismos a fim de facilitar a partilha rápida de informação sobre desastres, incluindo informação relativa a perigos emergentes que possam causar desastres, com os demais Estados e organizações humanitárias prestadoras de assistência, se for o caso, incluindo o Coordenador de Socorro de Emergência das Nações Unidas.

No caso de Moçambique, [16] a declaração de alerta resulta de uma análise técnica sobre a monitoria do evento e das suas prováveis consequências. As instituições geradoras de informação passível de conduzir a um alerta são: o INAM (Instituto Nacional de Meteorologia), as ARAs (instituições que fazem a gestão das barragens e controle do caudal dos rios) e a DNA (Direcção Nacional de Águas), a Direcção Nacional de Geologia (em casos de sismo), a CENACARTA, FEWSNET, SARCOF e outras fontes regionais e internacionais com os quais o INGC tem acordos de troca de informação.

Os oficiais de gestão de informação, depois de receberem e processarem a informação, encaminham-na ao funcionário de permanência no CENOE, que, por sua vez a encaminha ao Director Geral do INGC. Este considera qual o nível de alerta que deve ser declarado.

De destacar que os mecanismos de coordenação são bastante abrangentes, já que todas as instituições relevantes, incluindo as da Sociedade Civil, das agências internacionais ou mesmo dos doadores podem, em caso de necessidade, participar nos encontros de coordenação no CENOE e alguns destes actores se encontram também representados no Conselho Técnico Nacional de Gestão de Calamidades.

O facto de que os vários representantes das diferentes instituições se encontram de forma regular, partilhando em conjunto as informações e experiências, e tomando contacto directo com a tomada de decisões, fortalece não só a comunicação e coordenação, como contribui de forma decisiva para a melhoria das operações de emergência.

16 "Estabelecimento e funcionamento do Centro Nacional Operativo de Emergência (CENOE) ", Conselho de Ministros, Outubro de 2006
"Estatuto orgânico do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades", Boletim da República de 27 de Novembro de 2007, I Série
"Regulamento Interno do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades", Boletim da República de 17 de Abril de 2009, I Série

A realização de exercícios regulares de simulação em que todos os actores internacionais presentes no país são também envolvidos, contribui também para um melhor conhecimento mútuo sobre o papel e responsabilidades de cada um, facilitando a coordenação no momento da operação.

No entanto, no que à partilha de informação diz respeito, e apesar de alguns instrumentos terem sido desenhados e implementados nos últimos tempos, ainda existe um campo grande para a melhoria quer da estrutura de comunicação, como dos procedimentos e instrumentos institucionalizados, que de forma clara e para os diferentes intervenientes nos vários níveis, mostrem o tipo de informação que é necessário recolher, sistematizar e partilhar. Isso poderá permitir a melhoria da qualidade da informação.[17]

Recomendações

- Continuar a melhorar o sistema de recolha e circulação de informação, bem como a estrutura de comunicação, e a padronização dos procedimentos de recolha de informação usados pelos vários actores intervenientes na gestão de desastres e, como consequência, melhorar a qualidade da informação partilhada.
- Deverão ser desenvolvidos por escrito e divulgados a todos os intervenentes no processo, procedimentos escritos que assegurem a operacionalidade Definir de forma mais clara em todo o sistema como é feita a partilha de informação em particular com organismos regionais e internacionais, tais como a SADC e OCHA.

O Papel das Organizações da Sociedade Civil e das Agências Humanitárias Internacionais

Papel da Cruz Vermelha de Moçambique

As Directrizes de IDRL recomendam que os Estados tomem em conta a função auxiliar das Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. As Directrizes dizem ainda que "a fim de aumentar a resistência da comunidade e reduzir a necessidade das operações de assistência internacional de socorro em caso de desastres naturais e a assistência para a recuperação inicial, a comunidade internacional, incluindo os doadores, os actores regionais e outros pertinentes, devem apoiar os Estados em desenvolvimento, os actores nacionais da Sociedade Civil e as Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho a fim de reforçar a sua capacidade para prevenir, mitigar, preparar e responder a emergências relacionadas com desastres naturais a nível nacional".

A Cruz Vermelha de Moçambique, fundada a 10 de Julho de 1981, foi reconhecida pelo Governo Moçambicano como sendo uma instituição de utilidade pública, através do Decreto- Lei 87/99 de 23 de Novembro.

A 17 de Julho de 2004, a Assembleia da República, aprovou a Lei do Emblema da Cruz Vermelha (Lei 5/2004).

Os Estatutos da CVM definem claramente que a CVM é uma associação de socorro, auxiliar dos poderes públicos. No Artigo 8 dos Estatutos da CVM, as alíneas b) e c) definem

17 "Mozambique: a case study in the role of the affected state in humanitarian action", Conor Foley, HPG Working Paper, September 2007

que a preparação e resposta a desastres, bem como a sua intervenção na melhoria das condições de Saúde da população, são a prioridade de toda a sua acção. [18]

A Cruz Vermelha de Moçambique tem um Plano Director de Gestão de Desastres aprovado pela sua Assembleia Geral que vigora de 2010 a 2017.

O seu papel na resposta a desastres em Moçambique está amplamente documentado e tem sido reconhecido interna e internacionalmente.

No que às instituições de gestão e coordenação da resposta a desastres naturais diz respeito, a CVM tem participado activamente no CTGC (Comité Nacional Técnico de Gestão de Desastres), CENOE e na UNAPROC. Ao nível provincial, distrital e local a CVM tem também participado nos órgãos de gestão de desastres, sendo em algumas das regiões do País um dos principais actores nas acções de socorro. Teve, após as cheias de 2000/2001 um papel de relevo na introdução de projectos de preparação para desastres baseados na comunidade, destacando-se o esforço na constituição e formação de comités locais de gestão de desastres, envolvendo, ao nível das comunidades, pessoas influentes e voluntários. O seu papel, em parceria com o INAM e o INGC, de divulgação ao nível da comunidade dos sistemas de alerta e aviso prévio, está também documentado. No entanto, o papel auxiliar da Cruz Vermelha de Moçambique precisa de estar mais amplamente divulgado e de ser reconhecido na prática pelas instituições do Governo.

Recomendação

Maior reconhecimento na Lei de Gestão de Calamidades em preparação, do papel auxiliar dos poderes públicos da CVM, bem como do seu mandato na área de gestão de desastres.

Papel de outras organizações da sociedade civil

As directrizes de IDRL recomendam que os Estados tenham em conta o papel chave que as organizações nacionais da sociedade civil podem ter, bem como a importância da contribuição das organizações regionais e internacionais competentes no reforço da capacidade da comunidade contribuir para a sua segurança criando maior resistência aos desastres naturais.

Em Moçambique diversas organizações nacionais e internacionais trabalham em diferentes pontos do País nas áreas de redução do risco de desastres, ajuda humanitária e reabilitação/reconstrução. Estas têm sido aquelas que, quando se verifica uma emergência de grande vulto estão melhor preparadas para de imediato iniciarem a assistência em operações de emergência ou recuperação inicial, quer por já estarem estabelecidas no País, como por terem um melhor conhecimento das necessidades reais e dos mecanismos de coordenação existentes.

Para além das Organizações Não Governamentais e associações, existem outros actores da sociedade civil que têm tido um papel relevante na gestão de desastres.

Tal é o caso, por exemplo, dos chefes tradicionais e locais, o que é reconhecido pelo Governo Moçambicano. Para exemplificar, o Regulamento dos Órgãos Locais, Decreto 11/2005 de 10 de Junho[19], menciona como deveres dos chefes tradicionais e secretários de bairro:

18 Estatutos da CVM, Plano Estratégico da CVM aprovado na Assembleia Geral de 2010 e Plano Director de Gestão de Desastres da CVM
19 Decreto 11/2005 de 10 de Junho que aprova o Regulamento dos Órgãos Locais.

"Informar as comunidades sobre a previsão de ocorrência de calamidades naturais, formas de prevenção e reparação dos prejuízos e comunicar às autoridades administrativas do Estado sobre os efeitos provocados por essas calamidades" e ainda "informar as autoridades administrativas sobre a existência de epidemias, secas, cheias e pragas". A promoção da solidariedade está também prevista neste Regulamento como uma das atribuições dos Conselhos Locais.

A GTZ (actual GIZ) através do programa PRODER, levou a cabo um projecto-piloto no Distrito do Búzi[20], que viria a ser replicado por várias organizações em diferentes partes do País, de envolvimento das comunidades em parceria com o governo a nível local. O referido projecto previa também a criação e formação dos comités locais de gestão de risco, à semelhança do que a Cruz Vermelha de Moçambique (CVM) já tinha iniciado com os projectos de preparação para desastres baseados na comunidade, nas Províncias de Inhambane e Zambézia. Hoje esta experiência foi adoptada como uma das estratégias do INGC para consolidar a capacidade de gestão de risco ao nível local de uma forma sustentável. [21]Estes Comités são compostos por voluntários das comunidades, devidamente treinados e equipados para o efeito. No seu Plano Quinquenal o Governo prevê a criação, capacitação e formação de pelo menos 3 Comités Locais de Gestão de Risco de Calamidades por ano em cada Distrito.[22] Têm como missão, em parceria com as autoridades administrativas locais, identificar os riscos e ameaças, organizar rotas de evacuação e sistemas de alerta ao nível local, divulgar mensagens às comunidades quando os alertas estão em curso, apoiar as operações de socorro.

A criação, oficialização e participação das Organizações e Associações nacionais baseia-se na Lei da Associações que remonta ao ano de 1991[23]. Este é um direito que está garantido pela Constituição da República no número 1 do Artigo 76.[24] A referida Lei permite a criação de Associações sem fins lucrativos e o seu exercício no território nacional desde que constituída por dez ou mais membros fundadores, com idades superiores a 18 anos. Estas Associações devem estar reconhecidas pelo Governo e os seus estatutos têm que ser publicados em Boletim da República. A mesma Lei prevê ainda o reconhecimento pelo Governo de Associações de utilidade pública. A competência da declaração de uma Associação como associação de utilidade pública é do Conselho de Ministros, a quem compete também estabelecer as isenções fiscais e de taxas ou outros benefícios que lhes possam ser concedidos.

Para suporte das Organizações Não- Governamentais estrangeiras existe o Decreto do Conselho de Ministros 55/98 de 13 de Outubro, que cria o quadro legal e define os critérios de autorização da sua actuação. Este Decreto permite que sejam autorizadas a trabalhar em Moçambique as ONG's cujos estatutos se enquadrem no Programa do Governo, sobretudo no desenvolvimento urbano e periurbano, nomeadamente nos domínios da educação, saúde, abastecimento de água e de transferência de conhecimentos e de tecnologia. [25]

20 "Moçambique: projecto-piloto comunitário que integra a gestão de riscos de desastres num próspero desenvolvimento comunitário", Dr. Wolfgang Stiebens, EIRD Informes, 6ª Edição, Dezembro de 2005.
21 "Realizações do Sector de Administração Estatal no âmbito da implementação do Plano Quinquenal do Governo" (2005-2009), publicação do Ministério da Administração Estatal.
22 Plano Quinquenal do Governo 2010-2014.
23 Lei n.8/91 de 18 de Julho que Regula o direito a livre Associação.
24 Constituição da República.
25 Lei das Associações de 1991 e Decreto do Conselho de Ministros 55/98 de 13 de Outubro de 1998.

Na prossecução das suas actividades, as ONG's são interditas de realizar ou promover acções de natureza política.

A entidade responsável pela autorização do início das actividades das ONG's internacionais em Moçambique é o Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação. Esta outorga é feita depois de consulta ao Ministério ou órgão central de tutela. O Ministério ou órgão central de tutela é o Ministério que superintende a principal actividade a ser exercida pela ONG no território nacional.

Este decreto aplica-se também às ONG's estrangeiras que realizam as suas actividades em programas de emergência e reabilitação (Artigo 4 – Âmbito da aplicação).

As ONG's devem apresentar relatórios anuais das suas actividades ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação e respectivo órgão central de tutela.

Ainda no quadro legal de suporte à actividade das organizações da sociedade civil, é de salientar a recém-aprovada Lei do Voluntariado, Lei 7/2011 de 11 de Janeiro, e do seu regulamento, Decreto 72/2011, que define o regime de voluntariado no País e estabelece as condições em que voluntários internacionais podem prestar serviços no País.[26] A referida Lei menciona, por exemplo, no artigo 6, sobre os Direitos do Voluntário que este tem direito a faltar, quando empregado, três dias consecutivos justificados por motivos de cumprimento de missões de resposta a emergências. A mesma Lei e seu Regulamento as condições da entrada de voluntários internacionais no País (Artigo 29 do Regulamento da Lei).

É de realçar o papel que as várias agências do sistema das Nações Unidas, em particular o PNUD, PMA, Unicef, UN-Habitat e OMS, têm desempenhado no processo de consolidação da capacidade de gestão de desastres no País.

Como forma de suporte aos mecanismos de coordenação com o INGC, foi criada no País a Equipa de Coordenação de Ajuda Humanitária (Country Humanitarian Team) que é liderada pelas Nações Unidas. Esta equipa congrega representantes das várias organizações e agência humanitárias nacionais e estrangeiras com um papel de relevo na gestão de desastres. É activada sempre que um alerta seja emitido pelo INGC (CENOE) mas pode ainda manter encontros regulares de troca de informação e experiências em matérias relevantes mesmo em períodos sem alertas.

Durante uma operação de emergência decretada pelo INGC, são activados ainda os "clusters". Existem 11 "clusters" estabelecidos da seguinte forma:

- Nutrição – dirigido por UNICEF
- Água, Saneamento e Higiene – igualmente dirigido por UNICEF
- Saúde – dirigido pela WHO (Organização Mundial da Saúde)
- Acomodação (shelter) – dirigido pela Cruz Vermelha
- Coordenação dos campos de acomodação – dirigido pelo OIM (Organização Mundial de Migração
- Protecção – dirigido pela Save the Children
- Reabilitação (Early recovery) – dirigido pelo UNDP
- Educação – dirigido pela UNICEF e Save the Children
- Segurança Alimentar – dirigido pelo WFP (Programa Mundial de Alimentação)
- Logística – dirigido por WFP e
- Telecomunicações – também dirigido por WFP.

26 Lei 7/2011 de 11 de Janeiro de 2011

Apesar das vantagens de melhoria no sistema de partilha de informação e no apoio mútuo e coordenação entre as diferentes organizações, tem sido apontada a necessidade de uma melhor articulação com o Governo.[27]

Recomendações

- Embora não seja uma recomendação de carácter estritamente legal, uma inventariação das Organizações Nacionais e Estrangeiras a operarem no País nas áreas de redução de risco, adaptação e mitigação de mudanças climáticas e preparação para desastres, com informação relevante sobre a sua experiência e mandato, e o seu melhor enquadramento no quadro do desenvolvimento da área de gestão de desastres no País, pode ser uma mais-valia numa melhor resposta inicial numa situação de grande emergência. Seria pois importante potenciar-se os esforços já feitos neste sentido.
- A revisão da Legislação sobre o registo de Organizações Internacionais deverá considerar aspectos que facilitem a sua intervenção em caso de emergência, de acordo com os padrões internacionais (IDRL). De realçar os critérios de acreditação e registo, processo agilizado de registo para intervenções temporárias em emergência, processos de isenções fiscais durante emergências, facilidades com vistos de entrada e cartões de residente, entre outros aspectos.
- No âmbito da coordenação, sugere-se um estudo sobre como potenciar ainda mais o papel dos "clusters" e como melhorar a sua articulação com as instituições do Governo.

Solicitação de assistência internacional

As Directrizes de IDRL referem que os Estados afectados têm o direito soberano de coordenar, regulamentar e acompanhar as operações de socorro a desastres e a assistência para a recuperação inicial prestada no seu território pelos diversos actores, em conformidade com o direito internacional. Refere também que os Estados afectados é que determinam quando é que uma situação de desastres excede a sua capacidade de resposta a nível nacional e se deverá procurar ajuda regional e/ou internacional a fim de responder às necessidades das pessoas afectadas.

O Plano Director para a Prevenção e Mitigação das Calamidades Naturais[28] do Governo Moçambicano, aponta como uma prioridade o desenvolvimento das capacidades humanas, criando uma atitude de auto-estima. A redução da dependência externa é a base de todo o plano, apostando numa cultura de prevenção e de fortalecimento de capacidades internas, contrariando "o espírito de ficar à espera de receber" que se desenvolveu em resultado de vários anos de guerra e calamidades.

Talvez por esta razão é difícil ver nos documentos normativos do INGC clareza sobre as condições que determinam a necessidade para um pedido de ajuda internacional. A política do Governo é de primeiro tentar dar uma resposta com recursos internos e só em último recurso, declarar uma emergência nacional e solicitar ajuda externa.

O levantamento de danos e necessidades tem normalmente sido levado a cabo por equipas multissectoriais, e é a extensão dos danos comparada ao que está disponível como recursos internos ao abrigo do Plano de contingência, que determina ou não a solicitação de ajuda internacional. Esta foi a experiência nas cheias e ciclones de 2007 e 2008.

27 "Mozambique: a case study in the role of the affected state in humanitarian action", Conor Foley, HPG working paper, September 2007.
28 Plano Director para a prevenção e mitigação das calamidades naturais, 2007, capítulo IV, estratégia de implementação.

Contudo a experiência com os últimos desastres mostra também que o Governo não se opõe a que solicitações de ajuda externa sejam levadas a cabo por instituições não-governamentais. Tal aconteceu também nas cheias de 2007 e 2008, onde tanto a Cruz Vermelha, através da IFRC, como as Nações Unidas (através do CERF) lançaram apelos de ajuda internacional antes que o Governo o tivesse feito.

A estratégia dos últimos anos do Governo de Moçambique, tem sido a de procurar a ajuda externa mais para a prevenção e posteriormente para fase de reabilitação e reconstrução na linha de desenvolvimento preconizada no Plano Director de Gestão de Desastres e no Plano Quinquenal do Governo e PARPA. O Plano Quinquenal do Governo para 2010-2014 prevê, inclusivamente, a avaliação da possibilidade de se estabelecer um fundo comum entre o Governo e parceiros de cooperação para o financiamento das acções de redução da vulnerabilidade às calamidades e de resposta a emergências.

Solicitação de assistência internacional

As Directrizes de IDRL referem que os Estados afectados têm o direito soberano de coordenar, regulamentar e acompanhar as operações de socorro a desastres e a assistência para a recuperação inicial prestada no seu território pelos diversos actores, em conformidade com o direito internacional. Refere também que os Estados afectados é que determinam quando é que uma situação de desastres excede a sua capacidade de resposta a nível nacional e se deverá procurar ajuda regional e/ou internacional a fim de responder às necessidades das pessoas afectadas.

O Plano Director para a Prevenção e Mitigação das Calamidades Naturais[29] do Governo Moçambicano, aponta como uma prioridade o desenvolvimento das capacidades humanas, criando uma atitude de auto-estima. A redução da dependência externa é a base de todo o plano, apostando numa cultura de prevenção e de fortalecimento de capacidades internas, contrariando "o espírito de ficar à espera de receber" que se desenvolveu em resultado de vários anos de guerra e calamidades.

Talvez por esta razão é difícil ver nos documentos normativos do INGC clareza sobre as condições que determinam a necessidade para um pedido de ajuda internacional. A política do Governo é de primeiro tentar dar uma resposta com recursos internos e só em último recurso, declarar uma emergência nacional e solicitar ajuda externa.

O levantamento de danos e necessidades tem normalmente sido levado a cabo por equipas multissectoriais, e é a extensão dos danos comparada ao que está disponível como recursos internos ao abrigo do Plano de contingência, que determina ou não a solicitação de ajuda internacional. Esta foi a experiência nas cheias e ciclones de 2007 e 2008.

Contudo a experiência com os últimos desastres mostra também que o Governo não se opõe a que solicitações de ajuda externa sejam levadas a cabo por instituições não-governamentais. Tal aconteceu também nas cheias de 2007 e 2008, onde tanto a Cruz Vermelha, através da IFRC, como as Nações Unidas (através do CERF) lançaram apelos de ajuda internacional antes que o Governo o tivesse feito.

A estratégia dos últimos anos do Governo de Moçambique, tem sido a de procurar a ajuda externa mais para a prevenção e posteriormente para fase de reabilitação e reconstrução na linha de desenvolvimento preconizada no Plano Director de Gestão de

29 Plano Director para a prevenção e mitigação das calamidades naturais, 2007, capítulo IV, estratégia de implementação.

Desastres e no Plano Quinquenal do Governo e PARPA. O Plano Quinquenal do Governo para 2010-2014 prevê, inclusivamente, a avaliação da possibilidade de se estabelecer um fundo comum entre o Governo e parceiros de cooperação para o financiamento das acções de redução da vulnerabilidade às calamidades e de resposta a emergências.

Recomendação

- Definir de forma clara, na Lei de Gestão de Desastres em preparação o procedimento para se fazer um apelo de ajuda internacional pelo Governo Moçambicano.
- Definir de forma clara, na Lei de Gestão de Desastres em preparação, em que circunstâncias e por quem, pode ser solicitada.

Estatuto legal das entidades estrangeiras que providenciam assistência

Privilégios e imunidades

Na República de Moçambique não existe nenhum estatuto especial, legalmente instituído, para entidades estrangeiras que venham trabalhar em Moçambique em situações de emergência. Em princípio estas devem seguir todos os procedimentos normais estabelecidos.

Os privilégios e imunidades existentes são os únicos previstos pela Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, para o pessoal Diplomático e a isenção de pagamento de impostos directos às Agencias Especializadas das Nações Unidas, ao abrigo da Convenção sobre Privilégios e Imunidades da Agência Especializadas da ONU de 1947[30].

O Governo Moçambicano tem ainda acordos específicos com o CICV e com a IFRC.

Recomendação

A Lei de Gestão de Calamidades deveria prever que privilégios e imunidades serão dados ao pessoal que entra no País a fim de participar em operações de socorro e de recuperação inicial em particular pessoal de forças de defesa e pessoal de organizações humanitárias reconhecidas.

Elegibilidade e registro

Conforme já referido no capítulo sobre as Organizações da Sociedade Civil, a legislação em vigor para o registro de Organizações Internacionais [31] está em revisão.

Actualmente são elegíveis para trabalhar em Moçambique as organizações cujos estatutos se enquadrem no programa do Governo Moçambicano, nomeadamente nos domínios da educação, saúde, abastecimento de água e de transferência de conhecimentos e tecnologia. Este decreto aplica-se também às ONG's estrangeiras que realizam as suas actividades no contexto não só de programas de desenvolvimento, mas também de programas de emergência e reabilitação (Artigo 4 – Âmbito da aplicação).

As ONG's devem apresentar relatórios anuais das suas actividades ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação e respectivo órgão central de tutela.

30 Moçambique é signatário das referidas Convenções.
31 Decreto do Conselho de Ministro, 55/98 de 13 de Outubro de 1998.

Para o início das actividades é solicitado à organização que apresente um requerimento em que conste o nome da ONG, sede ou domicílio, acompanhado dos seguintes documentos:

- Cópia autenticada dos Estatutos que comprovam a sua existência legal no país de origem;
- Proposta do programa geral de actividades que pretende realizar em Moçambique;
- Descrição da história da organização e sua experiência de trabalho;
- Quadro de pessoal que se propõe utilizar;
- Documento comprovativo de capacidade e disponibilidade de recursos financeiros necessários para a realização das actividades em Moçambique.

Para além disto, as ONG's devem ainda registar-se na Repartição de Finanças da respectiva área fiscal, após a autorização para o início da actividade, para que lhe seja atribuído o seu NUIT (número de identificação de contribuinte fiscal).

O Decreto define que as ONG's estão sujeitas a acções de fiscalização ou auditoria fiscal, nos termos da legislação fiscal em vigor.

As ONG's legalmente registadas podem contratar pessoal local obedecendo aos princípios da legislação laboral em vigor no País.

Sem registro, as organizações não terão nenhum reconhecimento legal no País, não podendo por isso abrir contas bancárias, assinar contractos, contratar pessoal local, adquirir propriedade ou iniciar qualquer outro procedimento legal.

À semelhança do que foi dito na alínea anterior para o caso de imunidades, também na aceitação e registro de Organizações Internacionais têm existido procedimentos ad-hoc mais céleres, quando declarada uma emergência. Tal verificou-se também durante as cheias de 2000.

Nessa ocasião algumas Organizações Internacionais optaram por estabelecer parcerias com organizações nacionais já legalmente instituídas e operar por intermédio destas.

Recomendação

Recomenda-se que na revisão a ser feita do Decreto n.55/98 de 13 de Outubro sobre o registo de Organizações Não Governamentais estrangeiras, se incluam cláusulas que criem um regime especial de registo temporário para organizações que venham operar numa situação de emergência de dimensão internacional.

Assistência proveniente do sector privado e indivíduos

O Governo Moçambicano encoraja a participação do sector privado e de indivíduos no desenvolvimento do País. Assim, também em situações de emergência, é permitida a entrada no País do sector privado. No entanto, não existe nenhuma provisão legal que preveja procedimentos especiais para estas circunstâncias. Também não foi possível identificar na legislação existente cláusulas específicas que façam a diferenciação de tratamento em relação ao que são doações ou intervenções que visam o lucro.

Recomendação

Mencionar de forma específica o tratamento que o Governo dá ao sector privado que deseja vir intervir em operações de emergência, distinguindo que condições específicas para doações e para actividades lucrativas.

Procedimentos alfandegários para a chegada de bens de socorro a desastres naturais

Procedimentos alfandegários gerais

As Directrizes de IDRL recomendam, no que diz respeito à importação ou exportação de bens e equipamento para a operação de socorro ou recuperação inicial, que os Estados de origem, transito ou assistidos devem:

- Isentá-los de todas as obrigações e taxas alfandegárias, ou outras tarifas governamentais;
- Isentá-los de todas as restrições de exportação, trânsito e importação;
- Simplificar e minimizar a documentação requerida para exportação, trânsito e importação;
- Permitir a reexportação de qualquer equipamento ou bens que não tenham sido usados, que os Estados ou Organizações que prestam assistência desejem manter como seus.

No passado existiu no País o Decreto n.7/92 de 19 de Maio, que criava o Acordo de Ajuda de Emergência e o respectivo Documento de Emergência, ao abrigo do qual era regulada a entrada de bens de emergência no País. Este decreto previa que toda a ajuda de emergência de distribuição gratuita beneficiava da isenção de Direitos de Importação, de Emolumentos Gerais Aduaneiros e demais imposições fiscais. Para garantir as facilidades de tramitação a fim de permitir o rápido desembaraço aduaneiro de ajuda de emergência, utilizava-se um documento único, designado por "Documento de Emergência", que servia como documento exigível pelas autoridades competentes. Este documento incluía toda a informação necessária tal como: meio de transporte em que a mercadoria chegava, data de chegada, local de entrada, local de desembaraço aduaneiro e informação sobre a mercadoria. De recordar que a fase em que esta medida legal foi aplicada, correspondeu a um período de grandes emergências no País, nomeadamente a grande seca que afectou várias províncias.

Em 1995 considerou-se que a situação se tinha alterado e que os esforços estavam reorientados para o desenvolvimento e por tal razão surgiu um novo decreto, o n.53/95 de 5 de Dezembro que revoga o anterior e indica o Ministério do Plano e Finanças como a instituição que decide sobre os regimes aduaneiros a conceder a bens e mercadorias a importar para os programas de emergência, de acordo com as circunstâncias da sua ocorrência.

Já em 2001, uma Ordem de serviço do Ministério do Plano e Finanças (Ordem de Serviço n.14/DGA/2001) determina que passem a ser observadas as seguintes práticas de despacho aduaneiro de mercadorias para emergências:

- Isenção de direitos e de outras imposições devidas;
- Dispensa dos procedimentos de Inspecção Pré-Embarque a todas as mercadorias importadas no âmbito da emergência;
- Aceitação do documento de Emergência (DE) a ser emitido pelo Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC), como documento bastante para confirmar a veracidade da proveniência e destino das mercadorias.
- Desembaraço aduaneiro através da exibição do Documento de Emergência, facturas, conhecimentos de embarque e/ou outros documentos relevantes para o processamento do título exclusivo pelo Departamento dos Regimes Aduaneiros dos competentes Documentos Único de Importação de bens de distribuição gratuita.
- Utilização das "notas de procedimentos de desembaraço aduaneiro de bens de distribuição gratuita" se este for manual ou se for o sistema informatizado (TIMS), de acordo com as exigências do sistema.

Em 2007, pela Lei n.32/2007de 31 de Dezembro foi aprovado o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA) que, no seu Capítulo II, na Secção sobre isenções refere entre outros bens e serviços isentos, que estão isentas as transmissões de bens e prestação de serviços efectuados por entidades públicas ou organismos sem fins lucrativos cujos fins e objecto sejam reconhecidos por autoridades competentes. O mesmo Código, define nos Artigos 12 e 14 quais são as importações que também estão isentas, sendo de referir, por exemplo, no ponto 2, alínea a) do Artigo 14, que estão isentas do CIVA a aquisição e importação de bens destinados a ofertas de instituições nacionais de interesse público e de relevantes fins sociais, desde que tais bens sejam inteiramente adequados à natureza da instituição beneficiária e venha por esta a ser utilizados em actividades de evidente interesse público. O mesmo artigo menciona em seguida que está também isenta a aquisição de bens destinados a ofertas para atenuar os efeitos das calamidades naturais, tais como cheias, tempestades, secas, ciclones, sismos e terramotos e outros de idêntica natureza.

Em resultado disto, medidas especiais têm vigorado para bens de emergência, permitindo que bens de socorro que estejam inseridos no contexto do Plano de Contingência do INGC, ou sejam por esta instituição declarados como prioritários, não só tenham procedimentos de desalfandegamento mais facilitados, como possam beneficiar de isenções fiscais. Tal pode ocorrer mesmo sem ser no período de emergência, mas, por exemplo, para reposição de "stocks". Para tal todos os procedimentos necessários têm que ser tratados mediante uma autorização do INGC.

Desde Fevereiro de 2009 está a ser usado o Manual Sobre os Procedimentos do Desembaraço Aduaneiro de Bens de Emergência [32] elaborado pela Direcção de Prevenção e Mitigação, Departamento de Mitigação, do INGC, como guia orientador para todos os actores envolvidos em operações de emergência. O referido Manual orienta que, a isenção de taxas e impostos para bens de emergência deve ser solicitada através do INGC através de um Documento intitulado Documento de Emergência que deve conter o seguinte:

- Doador
- Como vai ser efectuada a distribuição
- Quantidade
- Valor fob
- Valor em Meticais
- Câmbio do dia das Alfândegas
- Nome dos produtos
- Previsão da chegada
- Instância de desembaraço aduaneiro.

Deve-se ainda anexar a Factura Comercial ou a Declaração de Valor que deve conter a seguinte informação:

- Quantidade da mercadoria
- Qualidade da mercadoria
- Valor de mercadoria por cada item
- País de origem e/ou procedência
- Data de emissão da factura.

32 Manual sobre os Procedimentos do desembaraço Aduaneiro de Bens de Emergência, Departamento de Mitigação, Direcção de Prevenção e Mitigação, INGC, Fevereiro de 2009.

O Manual prevê que todo o donativo ou importação de bens de emergência deve obedecer a um plano de distribuição, que deve respeitar as zonas que foram aprovadas pelo Governo como as zonas que necessitam de assistência ou observar aquilo que está planificado no Plano de Contingência.

A autorização de importação de bens como bens alimentares, insecticidas, medicamentos, ou equipamento de comunicação é feita mediante a respectiva licença emitida respectivamente pelo Ministério da Agricultura, Ministério da Saúde, ou Instituto Nacional de Comunicações.

O Manual possui ainda capítulos que referem como é feita a entrada no País de aeronaves ou outros veículos e respectivas tripulações.

Recomendação

- A legislação existente (Regras Gerais de Desembaraço Aduaneiro, Código sobre Benefícios Fiscais e Código sobre o Imposto do Valor Acrescentado) deve incluir cláusulas específicas que estipulem a uma maior celeridade nos procedimentos aduaneiros bem como definam mais claramente as isenções na importação de bens durante uma situação de emergência de dimensão internacional, conforme o preconizado nas Directrizes de IDRL.
- Recomenda-se o melhoramento do Manual com a previsão de procedimentos mais céleres durante operações de emergência de âmbito internacional.

Equipamento de comunicações

As directrizes de IDRL recomendam que os Estados dispensem ou acelerem a concessão de todas as licenças aplicáveis para o uso, importação ou exportação de equipamento de tecnologia de informação e de telecomunicações por parte ou em nome dos Estados e das Organizações humanitárias prestadoras de assistência. Sem discriminação ou impacto negativo para os actores nacionais de socorro, os Estados afectados devem ainda conceder aos Estados prestadores de assistência e às organizações humanitárias elegíveis acesso prioritário a banda larga, frequências e uso de satélites para telecomunicações e transmissão de dados associados à operação de socorro.

O Estado Moçambicano ainda não assinou a Convenção de Tampere de Janeiro de 2005 sobre a utilização de recursos de telecomunicações para a mitigação de catástrofes e operações de socorro de emergência.

Não existe, na legislação actual nenhuma provisão específica para a entrada de equipamento de telecomunicações a ser utilizado em operações de socorro internacionais em resposta a desastres naturais.

A única referência é o Artigo 6 da Lei das Telecomunicações de Moçambique[33] que diz especificamente que, "compete ao Governo assegurar, nos termos da Lei, a adequada coordenação das redes e serviços de telecomunicações em situações de emergência, crise ou guerra."

A autoridade reguladora da entrada no País e autorização da sua utilização de equipamentos para comunicações é o Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique. Assim o Artigo 7 da Lei das Telecomunicações atribui a este Instituto a competência

33 Lei das Telecomunicações n.8/2004 de 21 de Julho.

para "planear, controlar e gerir o espectro radioeléctrico e as posições orbitais de acordo com o interesse nacional…".

Atribui-lhe ainda a função de "normalização, aprovação e homologação de materiais e equipamentos e definir condições da sua ligação", bem como "atribuir, renovar e alterar licenças de exploração…".

O artigo 24 da mesma Lei define ainda que são considerados serviços de Telecomunicações Privativos os que, por exemplo, sejam estabelecidos pelas entidades com competência no domínio da protecção civil.

Recomendações

- Recomenda-se que o Governo Moçambicano considere a possibilidade de ratificação da Convenção de Tampere sobre a utilização de recursos de telecomunicações para a mitigação de desastres naturais.
- Recomenda-se que o Instituto Nacional de Comunicações de Moçambique considere, entretanto, a adopção de procedimentos facilitadores e céleres para a autorização da entrada e utilização de equipamento de comunicações no País, durante as operações de socorro e ajuda à recuperação inicial.

Alimentação

De acordo com as Directrizes de IDRL os Estados de origem, os Estados de Trânsito e os Estados afectados por desastres naturais devem considerar a possibilidade de modificar ou reduzir os requisitos ordinários relativos à importação e à exportação de alimentos aplicáveis pelos Estados prestadores de assistência e organizações humanitárias elegíveis.

Actualmente em Moçambique, as entidades que controlam o tipo e a qualidade dos alimentos importados são o Ministério da Agricultura (controle fitossanitário) e o Laboratório Nacional de Higiene de Alimentos e Água tutelado pelo Ministério da Saúde.

Moçambique assinou a Convenção sobre a Diversidade Biológica e ratificou em 2001 o Protocolo de Cartagena sobre Bio-Segurança (Resolução da Assembleia da República n.11/2001 de 20 de Dezembro).

O quadro regulamentar existente em Moçambique, inclui regulamentos sobre sementes, pesticidas, quarentena vegetal e inspecção fitossanitária, bem como a importação e segurança dos alimentos. O sistema administrativo de biossegurança segue o modelo de tramitação com entrada única. Actualmente a regulamentação nacional não permite a entrada de organismos geneticamente modificados.

Recomendação

- O Manual do INGC sobre os procedimentos do desembaraço aduaneiro de bens de emergência deveria inserir um capítulo sobre os procedimentos a observar na importação de bens alimentares para operações de socorro e recuperação inicial.
- Os procedimentos aplicar nessas circunstâncias deveriam permitir uma maior celeridade do processo.

Medicamentos

As directrizes de IDRL sugerem que os Estados de origem, Estados de trânsito e Estados afectados por desastres naturais devem reduzir os obstáculos jurídicos e administrativos à exportação, transito, importação e reexportação de medicamentos e de equipamento médico por parte ou em nome dos Estados prestadores de assistência e das organizações humanitárias elegíveis, desde que as mesmas se efectuem em conformidade com as regras de segurança pública e de Direito Internacional. Os Estados prestadores de assistência e as organizações humanitárias elegíveis devem adoptar todas as medidas necessárias para assegurar a qualidade, adequação e segurança de todos os medicamentos e equipamento.

A Lei do Medicamento[34], que está em processo de revisão, define no seu Artigo 4 que é da inteira responsabilidade do Estado Moçambicano garantir a qualidade dos medicamentos em circulação. Assim, compete ao Ministério da Saúde o licenciamento da importação de medicamentos.

Os medicamentos a importar devem fazer parte do formulário nacional de medicamentos, que lista os medicamentos autorizados no país pelos respectivos nomes genéricos ou denominações comuns internacionais.

A Lei rege ainda a produção, importação, comercialização e dispensa de medicamentos. O Ministério da Saúde pode proceder à colheita de amostras sempre que o julgar necessário, junto daqueles que estão autorizados a manusear medicamentos.

O Artigo 24 da Lei diz que "o Ministério da Saúde pode autorizar o exercício da actividade de distribuição de produtos farmacêuticos a entidades públicas ou privadas que cumulativamente reúnam as seguintes condições: possuam instalações adequadas à observância das condições gerais e particulares de armazenagem e conservação de medicamentos; tenham um director técnico que possua requisitos técnico-profissionais reconhecidos pelo Ministério da Saúde."

Nada está explícito, na Lei, sobre procedimentos ou facilidades na importação de medicamentos em caso de emergências, incluindo epidemias.

Recomendações

- É recomendável que, na revisão da Lei do Medicamento se inclua um capítulo ou secção sobre resposta a emergências que considere o desenvolvimento de procedimentos especiais para a aprovação da importação de medicamentos e equipamento médico por actores internacionais elegíveis durante a ocorrência de um desastre. Ao desenvolver tais procedimentos, deve ser considerada a possibilidade de como ou em que condições as restrições legais normais podem ser alteradas para tornar o processo mais célere mas sem comprometer a saúde pública.
- Deve ficar bem claro na Lei que todos os medicamentos e equipamento médico importados para uma operação de emergência, devem ser adequados às necessidades das pessoas afectadas pelos desastres e devem estar certificados no País de origem pela autoridade relevante.
- A Lei deve ainda fazer uma distinção nos procedimentos sobre aquilo que são medicamentos para uso próprio pelos actores internacionais que prestam assistência e

34 Lei n.4/98 de 14 de Janeiro de 1998.

ou que são medicamentos a ser doados a outros ou na prestação de serviços para os afectados pelo desastre ou outros.

- Os medicamentos que irão ser usados directamente pelos actores internacionais que providenciam serviços de assistência médica e cuidados de saúde durante a operação de socorro ou de recuperação inicial devem ser transportados e mantidos em condições apropriadas que garantam a sua qualidade e ser protegidos contra o uso abusivo ou inadequado.
- Medicamentos que irão ser doados para uso por terceiros devem ter pelo menos a validade de 12 meses antes da data em que expiram após a chegada, serem transportados e mantidos em condições apropriadas assegurando a sua qualidade até à sua utilização.
- Estarem devidamente rotulados em português ou uma língua conhecida no País, com o nome genérico ou pelo qual é conhecido internacionalmente, ano de fabrico, indicar a quantidade, dosagem, qual é a sua força, nome do fabricante, condições de armazenamento necessárias e data em que expira.

Veículos

De acordo com as directrizes de IDRL, os Estados afectados devem conceder reconhecimento temporário às matrículas e chapas estrangeiras para veículos importados pelos Estados prestadores de assistência e pelas organizações Humanitárias elegíveis ou em seu nome, durante o socorro e apoio à recuperação inicial.

De acordo como Diploma Minesterial n.15/2002 de 30 de Janeiro que regula o regime aduaneiro para a importação temporária viaturas no País nas seguintes condições:

- Veículos automóveis ligeiros, em viagem de negócios ou de turismo, pertencentes ou conduzidos por pessoas que não sejam residentes em Moçambique;
- Ambulâncias e carros funerários em serviço de transporte internacional;
- Veículos automóveis comerciais de transporte de mercadoria e passageiros quando em serviço de transporte internacional;
- Veículos destinados a obras pertencentes ao Estado ou a projectos aprovados pelo Governo, com uma descrição e classificação específica na pauta aduaneira. Estes veículos só poderão ser conduzidos por pessoas devidamente autorizadas pela instituição ou empresa a que pertencem;
- Veículos automóveis com ou sem dispositivo especial e seus pertences, propriedade de pessoas singulares ou colectivas que não tenham domicílio no País e que tenham contrato para trabalharem em Moçambique.

Para os efeitos de emissão de licença de importação temporária, o condutor deverá preencher o formulário próprio (licença modelo 10c) com duplicado, assiná-lo e apresenta-lo com o livrete ou documento equivalente, e outros documentos relevantes, juntamente com o veículo, às autoridades da estância aduaneira da entrada.

Para veículos destinados a prestar serviços ao Estado, será emitida uma licença especial válida por trinta dias. Se o período necessário for superior a trinta dias, é necessários solicitar-se uma autorização especial à Direcção Geral das Alfandegas. Tal licença só é dada mediante comprovação de que de facto estas viaturas se destinam a prestar serviços ao Estado.

Para além disto, o Manual do INGC sobre os procedimentos do desembaraço aduaneiro de bens de emergência referem que para a “entrada de aeronaves ou outros veículos (meios circulantes materiais) no País, carecem da solicitação da autorização da aviação

civil e/ou das Alfandegas de Moçambique, devendo para tal o doador enviar previamente um documento de pedido formal da sua entrada, contendo a seguinte informação:

- Matrícula do meio circulante usado;
- Número da tripulação;
- Detalhes dos passaportes da tripulação;
- Fronteira de entrada."

De acordo com o Manual, somente os voos das Nações Unidas têm isenção de taxas aeroportuárias.

As taxas aeroportuárias que devem ser pagas são: taxa de aterragem, taxas de embarque e parqueamento. O manual refere ainda que em princípio, durante o período de emergência, as taxas aeroportuárias beneficiam de um desconto de 50% mediante a apresentação de um comprovativo do importador que confirma que se trata de bens de emergência.

Recomendação

À semelhança do que já foi mencionado anteriormente para a importação de outros bens, será de considerar procedimentos mais céleres e simplificados de obtenção das autorizações de importações temporárias de veículos durante o período de duração da operação de socorro e de recuperação inicial.

Animais

A entrada no País de animais faz parte do regulamento sobre bio-segurança. Segue o modelo de tramitação com entrada única e a entidade directamente responsável é a Direcção Nacional de Pecuária, no Ministério da Agricultura. A entrada é sujeita a uma inspecção de sanidade animal. Não existe nada específico, como regulamentação para casos de entrada de animais em situações de emergência.

Nada está previsto na legislação que se refira por exemplo à entrada de cães treinados para operações de salvamento.

Recomendação

Recomenda-se que o Manual de Procedimentos de Desembaraço Aduaneiro do INGC tenha um capítulo que se refira especificamente aos procedimentos e exigências para a entrada no País de animais treinados para participarem em operações de socorro e salvamento.

Gestão de pessoal estrangeiro durante um desastre

Entrada de pessoal

Com vista a facilitar a entrada e circulação de especialistas e outro pessoal necessário para operações internacionais de socorro a desastres naturais e recuperação inicial, as directrizes de IDRL recomendam: que os Estados afectados concedam vistos e autorizações de trabalho, idealmente a título gratuito, renováveis, durante o tempo necessário para a prestação do socorro e/ou recuperação inicial; durante as operações de emergência a atribuição de vistos e autorizações de trabalho deve ser agilizada; os procedimentos de reconhecimento temporário de qualificações de pessoal tal como pessoal médico estrangeiro, arquitectos, engenheiros e outro devem ser céleres;

célere também deve ser o reconhecimento temporário de cartas de condução, ou outro tipo de licenças ou certificados necessários para o desempenho durante a operação de socorro e recuperação inicial, desde que tais certificados tenham sido declarados como genuínos pelos Estados ou Organizações que prestam assistência, pelo tempo necessário à operação.A Lei 5/93 de 28 de Dezembro estabelece o regime jurídico do cidadão estrangeiro, fixando, designadamente, as respectivas normas de entrada, permanência e saída do País, os direitos, deveres e garantias. Existem ainda os Decretos n.12/2008 que aprova novos modelos de vistos e de autorização de residência para o cidadão estrangeiro, Decreto n.38/2000 que cria o visto de fronteira, o Decreto n. 26/99 que cria o visto de trabalho, o Decreto n. 57/2003 que estabelece o mecanismo que autoriza o trabalho de estrangeiros e os diplomas ministeriais que fixam as tabelas de preços de vistos e DIRES (documento de Residente Estrangeiro).

Em conformidade com a legislação actual, a entrada de pessoas no País deve ser feita pelos postos fronteiriços oficialmente estabelecidos para o efeito.

Para a entrada em território nacional é necessário um dos seguintes documentos: passaporte ou documento equiparado válido, um visto de entrada emitido pelas autoridades moçambicanas competentes igualmente válido, ou outros documentos estabelecidos em convenções ou acordos internacionais a que Moçambique se encontre vinculado.

O visto de entrada pode ser individual ou colectivo, simples ou múltiplo e revestido das seguintes modalidades: diplomático, de cortesia, oficial, de residência, turístico, de trânsito, de visitante, de negócio e de estudante.

Os vistos podem ser adquiridos no posto fronteiriço de entrada, mediante a apresentação de um passaporte válido, preenchimento de um impresso próprio, se ligado a uma instituição dentro do País, termo de responsabilidade ou carta dos serviços. Caso não exista esta ligação, é suficiente o comprovativo de reserva em hotel.

A concessão de vistos compete ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, aos Serviços de Migração e às Embaixadas e Consulados.

Contudo o Estado Moçambicano pode, dependendo da gravidade da situação, ao declarar um estado de emergência, definir regimes especiais para aquele caso específico. Tal foi, por exemplo, a experiência durante as cheias de 2000. Medidas pontuais de registro agilizado de entidades estrangeiras a virem operar no país e procedimentos céleres para facilitação de entrada de pessoal internacional foram então criados nos principais pontos de entrada no País.

Para o caso de um visto de trabalho, é necessária uma autorização do Ministério do Trabalho.

O visto de trânsito é concedido ao cidadão estrangeiros que tenha de entrar no País para alcançar o País de destino. A concessão do visto é feita sempre mediante a apresentação do País de destino e é concedido por um período não superior a sete dias.

As taxas actuais para a obtenção de vistos ou autorização de residência fixadas pelo Diploma Ministerial de 23 de Março de 2010, variam entre 1.800,00Mt e 36.000,00Mt. As taxas dos DIRES (Documento de Residente Estrangeiro) está entre 14.400,00Mt e 30.000,00Mt.

Não existe nenhuma legislação específica sobre agilização ou isenção de vistos de entrada em situações de emergência, mas medidas “ad-hoc” durante situações de operações de socorro têm sido tomadas.

A contratação de pessoal estrangeiro está regulada pelo Decreto n.57/2003. Este Decreto exige que o recrutamento seja devidamente autorizado pelo Ministério do Trabalho mediante uma solicitação que deve conter a seguinte informação: denominação, sede e ramo da entidade requerente; a identificação do cidadão estrangeiro; três exemplares do contrato de trabalho que indique claramente a categoria, e tarefas e funções a exercer durante a duração do mesmo, certificado de habilitações académicas ou técnico profissionais do trabalhador estrangeiro e documentos comprovativos da experiência profissional bem como um parecer do Comité Sindical da entidade empregadora.

A autorização fica condicionada à comprovação pelo Centro de Emprego do Instituto Nacional do Emprego e formação Profissional e está dependente de que não existam cidadãos nacionais que possuam tais qualificações ou o seu número seja insuficiente.

Não existe legislação específica para casos de pessoal que entra para operações de emergência ou de recuperação inicial, pelo que sempre que tal acontece, têm sido tomadas medidas provisórias.

Recomendação

- A Legislação deveria prever procedimentos facilitados e céleres de atribuição de vistos de entrada temporários e autorização de trabalho a pessoal que vem ao abrigo de operações de socorro em resposta a desastres e para a fase de recuperação inicial.
- A Lei deveria ainda prever isenção do pagamento do visto de entrada e a emissão de visto especial para especialistas que venham ao abrigo de operações de emergência sempre que isso seja devidamente justificado por entidades competentes.

Reconhecimento de qualificações profissionais de pessoal estrangeiro

Com excepção do pessoal de saúde, não existem dispositivos legais que exijam o reconhecimento de qualificações de técnicos a operar no País durante emergências. Tal fica ao critério das instituições ou organizações que os integram. Para o pessoal de saúde, seguem-se as normas estipuladas na política nacional de saúde. Assim, as instituições devem solicitar o parecer da Ordem dos Médicos e devem ter uma autorização do Ministério da Saúde. Estas regras não são específicas para situações de emergência, mas aplicam-se em qualquer circunstância. . Tais normas sobe pessoal da Saúde estão previstas no Decreto Lei n.9/92 de 26 de Maio que autoriza a intervenção de entidades privadas nos cuidados de saúde em Moçambique e fixa os princípios básicos para o exercício dessa actividade incluindo as condições gerais de autorização, reconhecimento e registo de profissionais de saúde, bem como os seus deveres e obrigações fundamentais.

Recomendação:

- A legislação nacional deve indicar procedimentos céleres e medidas facilitadas, incluindo se possível a isenção do pagamento de qualquer taxa, para a entrada no País de pessoal qualificado ao abrigo de operações de socorro ou de recuperação inicial, seja pessoal dos Estados prestadores de assistência ou das organizações humanitárias acreditadas.
- A legislação deve ainda prever procedimentos e mecanismos céleres para o reconhecimento de qualificações profissionais e autorizações especiais de trabalho durante o período em que decorre uma operação de socorro de emerg6encia e a recuperação inicial.

Transporte durante desastre e Transporte de bens de socorro

Seguro de veículos

Em Moçambique, por lei, são obrigatórios os seguros Automóveis de Responsabilidade Civil e de Acidentes de Trabalho. (Lei 2/2003)

Cartas de Condução

A instituição que emite cartas de condução em Moçambique e que faz o reconhecimento de cartas internacionais é o INAV.

O Governo Moçambicano tem estado a adequar o seu Código de Estradas em harmonização com as regras aplicadas nos restantes países da SADC. Assim, a 23 de Março de 2001 foi publicado o novo Código da Estrada (Decreto Lei n.1/2011) que entre outros aspectos refere as condições que habilitam à condução em Moçambique. O Artigo 129 do referido Decreto Lei, explicita todas as condições em que estrangeiros podem conduzir no País.

Taxas, moeda, câmbio e juros

Taxas, moeda corrente e câmbio para actividades de socorro

Está em vigor, desde 11 de Julho de 2011 a nova Reli Cambial e se regulamento (Lei 11/2009 de 11 de Março e respectivo Regulamento de 31 de dezembro) que regulam as transacções cambiais efectuadas dentro do território moçambicano, ou entre residente e não residentes.

O novo Regulamento de Câmbios em vigor diz no seu artigo 9, que a utilização de fundos doados ou concedidos ao país ao abrigo de donativos e empréstimos governamentais, deverá ser feita através das instituições de crédito a operar no País.

No que diz respeito à importação de bens (Artigo 13) refere que quaisquer pagamentos serão efectuados através dos bancos comerciais. Nenhum pagamento será feito ao exterior sem que o importador apresente documentos comprovativos da entrada da mercadoria em território nacional. É porém permitida a antecipação de pagamentos, total ou parcial, desde que o importador se comprometa junto do banco comercial através do qual efectue a operação, no prazo de noventa dias a contar da data do pagamento, a satisfazer o requisito exigido no parágrafo anterior.

Em Moçambique são permitidas contas em moeda estrangeira por entidades residentes. As entidades singulares ou colectivas não residentes poderão ser titulares de contas em moeda nacional nas instituições de crédito autorizadas para fazer face a despesas locais desde que a proveniência dos fundos seja:

- Conversão de moeda estrangeira;
- Contractos de trabalho e assistência técnica aprovados pelas instituições competentes;
- Outras finalidades aprovadas pelo Banco de Moçambique, mediante pedido expresso do interessado.

O Regulamento refere ainda que é obrigatória a emissão da declaração de entrada no território nacional de moeda estrangeira, desde que o montante seja igual ou superior a 5.000,00 dólares por viajante.

Liberdade de acesso e segurança

Liberdade de movimento durante os desastres

Recomendam as directrizes de IDRL que se facilite a liberdade de acesso e a liberdade de movimento para as áreas afectadas pelo desastre, mas tendo em conta a segurança do pessoal que presta serviços de socorro ou de recuperação inicial.

A legislação em vigor (Lei n. 5/93 de 28 de Dezembro) e as actuais condições, em nada obstam a liberdade de acesso e movimento dentro e fora da área afectada pelos desastres do pessoal das organizações devidamente registadas. A referida lei apenas vincula a necessidade de o cidadão estrangeiro informar sobre possíveis mudanças de residência dentro do país e impede, através do artigo 29 da referida Lei o envolvimento de cidadãos estrangeiros em actividades que possam atentar contra a segurança nacional, a ordem pública ou os bons costumes. Impede ainda o mesmo artigo a intervenção na vida política do País sem que para tal esteja devidmanete autorizado pelo Governo. São ainda razões de possível expulsão don País o desrespeito pela Constituição da República e demais leis nacionais aplicáveis a estrangeiros.

Tem sido prática que a movimentação e actividade de estrangeiros durante operações de emergência l sejam feitas em estreita coordenação e articulação com o INGC e com as autoridades locais.

Garantia da segurança durante a operação

Sempre que as acções de socorro estejam devidamente enquadradas ao abrigo dos mecanismos de coordenação existentes, estas acções bem como o pessoal envolvido são protegidas pelas forças da lei e ordem. Esta tem sido a prática mas nada foi identificado na legislação analisada.

Prestação de contas e transparência

Prestação de contas e transparência do Governo

O país possui uma estratégia e leis Anticorrupção (Estratégia Anti –Corrupção (EAC) de Dezembro de 2005 (versão preliminar). Existe um Gabinete Central de Combate à Corrupção e um Código de Ética do Servidor Público.

Em 2005 o Governo Moçambicano adoptou um novo código de “procurement”, baseado na competição e transparência, que reduziu em grande medida as possibilidades de fraude. As reformas que o Governo levou a cabo nos últimos anos têm também procurado fortalecer a capacidade de auditoria por parte do Tribunal Administrativo. Existe ainda a Lei Anti-Corrupção n.6/2004 de 17 de Junho.

Contudo intensos debates continuam no País com vista a melhorar a legislação e instrumentos existente.

Prestação de contas das Organizações Humanitárias de assistência

As organizações registadas no País devem prestar contas através de relatórios a serem enviados anualmente ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação e podem estar sujeitas a auditorias por parte do Ministério das Finanças. Tal está previsto nos

Artigos 8 e 9 do Decreto n. 55/98 de 13 de Outubro sobre o registo de Organizações Internacionais no País.

Moçambique como Estado de trânsito e prestador de assistência internacional

Não foi possível localizar informação relativa ao papel de Moçambique como Estado de trânsito ou Estado prestador de assistência em desastres de dimensão internacional. Existe no entanto legislação sobre as condições de transito de mercadorias bens e pessoas que são aplicáveis em qualquer situação (Decreto n. 30/2002 de 2 de Dezembro sobre despacho aduaneiro e seu respective Regulamento).

Leis de Resposta a Desastres de Dimensão Internacional (IDRL) em Moçambique
Uma análise da preparação legal de Moçambique para a regulamentação de questões relacionadas com operações internacionais de resposta a desastres naturais

Capítulo 6
Conclusão

Existe uma boa base de instrumentos e procedimentos legais que irá ser reforçada com a Lei Nacional de Gestão de Calamidades Naturais. O fundamental será continuar - se o trabalho de assistência ao Governo Moçambicano para a incorporação das recomendações das directrizes de IDRL na legislação sectorial, no aperfeiçoamento dos instrumentos legais já existentes à luza das experiências positivas que Moçambique tem, e na divulgação e implementação das leis e regulamentos existentes como forma de reforçar a capacidade legal de preparação para desastres.

Anexo: Lista da legislação cosultada

- Constituição da República de 2004 (Edição da Imprensa Nacional de Moçambique, 2008)
- Proposta de Lei de Gestão de Calamidades (Versão de Junho de 2011)
- Planos Quinquenais do Governo de Moçambique (2005-2009) e (2010-2015)
- Decreto n.52/2007 de 27 de Novembro sobre o Estatuto Orgânico do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC)
- Decreto n.29/2008 de 3 de Julho que introduz alterações ao Estatuto Orgânico do INGC
- Diploma Ministerial n. 66/2009 de 17 de Abril que aprova o Regulamento Interno do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades
- Plano Director para a prevenção e mitigação de Calamidades Naturais aprovado pelo Conselho de Ministros em 2006
- Resolução da 25 Sessão do Conselho de Ministros de Outubro de 2006 que aprova as normas de estabelecimento e funcionamento do Centro Operativo de Emergência (CENOE)
- Manual sobre procedimentos do desembaraço aduaneiro de bens de emergência do INGC de Fevreiro de 2009
- Lei n.3/96 de 4 de Janeiro sobre a regulamentação cambial
- Lei n.5/93 que estabelece o regime jurídico do cidadão estrangeiro
- Regulamento da Lein. 5/93 de 28 de Dezembro
- Decreto n.38/2000 que cria o visto de fronteira
- Decreto n.26/ 99 que cria o visto de trabalho
- Decreto n.57/2003 de 24 de Dezembro que estabelece o mecanismo do trabalho de Estrangeiros
- Diploma Ministerial n.262/2010 de 24 de Dezembro que reajusta a tabela que fixa as taxas de concessão, renovação ou substituição de vistos e DIREs
- Lei 8/91 de 18 de Julho que regula o direito à livre associação
- Decreto n.55/98 de 13 de Outubro que define o quadro legal da actuação de ONGs estrangeiras a operarem no País
- Lei 7/2011 de 11 de Janeiro que define o regime jurídico do voluntariado
- Lei n. 4/98 de 14 de Janeiro sobre a Política de Medicamentos
- Resolução 4/95 do Conselho de Ministros de 11 de Julho sobre a Política Nacional do Sector da Saúde
- Diploma Ministerial n.262/2004 de 22 de Dezembro que aprova as regras Gerais de desembaraço aduaneiro;
- Decreto Lei 51/98 de 29 de Setembro que aprova o Código do IVA
- Lei 4/2009 de 12 de Janeiro que aprova o Código de Benefícios Fiscais
- Lei n’8/2004 de 21 de Julho sobre as Telecomunicações
- Resolução n.5/96 de 2 de Abril do Conselho de Ministros sobre a Política Nacional de Transportes
- Diploma Ministerial n.15/2002 de 30 de Janeiro sobre a importação temporária de veículos

- Decreto n. 11/2005 de 10 de Junho sobre o funcionamento dos Órgãos Locais do Estado
- Decreto n.6/2006 de 12 de Abril sobre o Estatuto orgânico do Governo Distrital
- Estratégia Nacional de Gestão de Recursos Hídricos de Agosto de 2007, 22ª Sessão do Conselho de Ministros
- Proposta do Quadro Legal sobre Bio-segurança em Moçambique de Março de 2005

Princípios Fundamentais unem os órgãos do Movimento Internacional

Humanidade A Cruz Vermelha nasce da preocupação de prestar auxílio a todos os feridos, dentro e fora dos campos de batalha; de prevenir e aliviar o sofrimento humano, em todas as circunstâncias; de proteger a vida e a saúde; de promover o respeito pela pessoa humana; de favorecer a compreensão, a cooperação e a paz duradoura entre os povos.

Imparcialidade A Cruz Vermelha não distingue nacionalidades, raças, condições sociais, credos religiosos ou políticos, empenhando-se exclusivamente em socorrer todos os indivíduos na medida dos seus sofrimentos e da urgência das suas necessidades, sem qualquer espécie de discriminação.

Neutralidade A Cruz Vermelha, a fim de conservar a confiança de todos, abstém-se de tomar parte em hostilidades ou em controvérsias de ordem política, racial, filosófica ou religiosa.

Independência A Cruz Vermelha é independente e, no exercício das suas actividades como auxiliar dos poderes políticos, conserva autonomia que lhe permite agir sempre segundo os Princípios do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho.

Voluntariado A Cruz Vermelha é uma instituição de socorro voluntária e desinteressada.

Unidade A Cruz Vermelha é uma só. Em cada país só pode existir uma Sociedade, que está aberta a todos e estende a sua acção humanitária a todo o território nacional.

Universalidade A Cruz Vermelha é uma instituição universal, no seio da qual todas as Sociedades Nacionais têm direitos iguais e o dever de entre-ajuda.

Federação Internacional das Sociedades
da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho

www.ifrc.org Salvares vidas, mentes em mudança.