

Abordagens colectivas
à comunicação e
envolvimento da
comunidade na resposta
ao Ciclone Idai de
Moçambique

Oliver Lough, Santos Alfredo Nassivila e Amanda Gray Meral









Sobre os autores

Oliver Lough e Amanda Gray Meral são ambos investigadores do Grupo de Política Humanitária (HPG) do ODI.

Santos Alfredo Nassivila é o Director Geral da KixiQuila Research and Consultancy Services, uma firma de investigação com sede em Moçambique.

Agradecimentos

Os autores gostariam de agradecer aos actuais e antigos membros da equipa do UNICEF em Moçambique pelo apoio de facilitar esta investigação, em particular Eugenia Raposo, Mariana Palavara e Ketan Chitnis, bem como à equipa do UNICEF em Genebra, em particular Charles-Antoine Hofmann e Justus Olielo. Agradecimentos especiais vão também para Marian Casey-Maslen, Helga Gunnell, Corinna Kreidler, Jessica Möttö e Mercedes Sayagues pela paciência e empenho continuado ao longo do estudo. O presente relatório também foi possível graças aos contributos e participação de indivíduos da Beira e do Dondo, que generosamente dedicaram o tempo que lhes foi concedido para participar em entrevistas do estudo. Os autores agradecem pelo apoio e pareceres recebidos dos membros da equipa do projecto, incluindo Veronique Barbelet e Kerrie Holloway, o grupo da direcção, e os revisores internos e externos. Por fim, os autores gostariam de agradecer a Katie Forsythe e Hannah Bass pela edição, design e produção, e Catherine Langdon, Sarah Cahoon e Isadora Brizolara pela viabilização do projecto como um todo.





Este documento foi originalmente preparado em inglês por Oliver Lough, Santos Alfredo Nassivila e Amanda Gray Meral e publicado pela primeira vez em Outubro de 2020. No caso de qualquer inconsistência entre as versões em língua inglesa e a presente tradução, a versão em língua inglesa tem primazia. O ODI Overseas Development Institute (Instituto de Desenvolvimento Ultramarino) gostaria de agradecer todo o trabalho feito por Olivia Ismael Taju e Santos Alfredo Nassivila na tradução deste documento.

Os leitores são encorajados a reproduzir o material para as próprias publicações, desde que não sejam a ser vendidos para fins comerciais. O ODI solicita o devido reconhecimento e uma cópia da publicação. Para uso online, pedimos aos leitores que criem um link para o recurso original no website do ODI. Os pontos de vista apresentados no presente artigo são pontos de vistas dos autores e não representam necessariamente algum ponto de vista do ODI ou dos seus parceiross.

Esta obra está licenciada sob CC BY-NC-ND 4.0.

Contents

	Lista	de tabelas e quadros	4
	Acró	nimos	5
1	Introdução		
	1.1	Metodologia	8
	1.2	Resumo do relatório	9
2	Abordagens colectivas à comunicação e ao envolvimento da comunidade em Moçambique: uma visão geral		
	2.1	O contexto humanitário	10
	2.2	Esforços para estabelecer uma abordagem colectiva à CCE em Moçambique	12
3	Valor acrescentado da abordagem colectiva		
	3.1	Pontos-chave de valor acrescentado	17
	3.2	Limitações da abordagem colectiva	19
4	Factores que afectam o êxito das abordagens colectivas ao envolvimento da comunidade na resposta ao Ciclone Idai em Moçambique		
	4.1	Ambiente favorável	22
	4.2	A estrutura da abordagem colectiva	28
	4.3	Participação local na abordagem colectiva à CCE	32
5	Conclusão		
	5.1	O que nos diz a resposta ao Ciclone Idai em Moçambique sobre as abordagens colectivas à CCE?	34
	5.2	Recomendações	35
	Refe	rências	38

Lista de tabelas e quadros

Tabelas

Tabela 1: Lista de entrevistas dos principais intervenientes

8

Quadros

Quadro 1: Protecção contra exploração e abuso sexual - uma faca de dois gumes para a CCE? 23

Acrónimos

AAP responsabilização perante as populações afectadas

C4D comunicação para o desenvolvimento

CCE comunicação e envolvimento da comunidade

CCEI Iniciativa de Comunicação e Envolvimento da Comunidade

CDAC Comunicação com as Comunidades Afectadas pelos desastres

CE/AAP WG Grupo de Trabalho sobre Envolvimento da Comunidade e Responsabilização perante

as Populações Afectadas

CERF Fundo Central de Resposta a Emergências

CEWG Grupo de Trabalho para o Envolvimento da Comunidade

CHS Padrão Humanitário Central

CSO organização da sociedade civil

DFID Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido

DHC Coordenador Humanitário Adjunto

DPS Direcção Provincial de Saúde

DRR redução do risco de desastres

FORCOM Fórum Nacional de Rádios Comunitárias

H2H rede de humanitário para humanitário

HC Coordenador Humanitário

HCT Equipa Humanitária do País

HRP Plano de Resposta Humanitária

IASC Comité Permanente entre Agências

ICCG Grupo de Coordenação entre Grupos

Instituto de Comunicação Social

IDP pessoa deslocada internamente

IFRC Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho

INGC Instituto Nacional de Gestão de Desastres

ONGI organização não governamental internacional

ONG organização não governamental

OCHA Gabinete das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários

PMA Programa Mundial de Alimentação

PSEA protecção contra a exploração e abuso sexual

ToR termos de referência

TWB Tradutores Sem Fronteiras

UNDAC Avaliação e Coordenação de Desastres da ONU

UNICEF Fundo das Nações Unidas para a Infância

WASH água, saneamento e higiene

1 Introdução

Nos últimos anos, tem-se assistido a uma ênfase crescente no sector humanitário para uma melhor comunicação e envolvimento da comunidade (CCE). A ideia de que as comunidades afectadas pela crise devem participar num diálogo bilateral significativo com os humanitários que procuram ajudá-los foi exposta numa série de documentos orientadores chave ao longo da última década. Estes documentos incluem o Padrão Humanitário Central de 2014 (CHS), a "revolução da participação" prevista ao abrigo da Grande Obra de 2016, e os Compromissos do Comité Permanente entre Agências (IASC) de 2017 sobre Responsabilização pelas Pessoas Afectadas. Em conjunto, destacam três componentes fundamentais de uma CCE eficaz: participação, partilha de informação com as comunidades afectadas, para além de feedback e queixas (CDAC Network, 2019).

Com o desenvolvimento desta tendência, vários actores trabalharam para enfatizar o potencial de abordagens colectivas à CCE - complementando ou integrando actividades existentes a nível de agências ou programas - para melhorar a qualidade e eficácia das respostas humanitárias (CDAC Network, 2017). Para fins desta investigação, define-se uma abordagem colectiva como sendo:

Uma iniciativa de diversos actores que engloba a resposta humanitária como um todo, e não uma única agência ou programa individual, que se centra na comunicação bilateral: fornece informação sobre a situação e serviços às comunidades afectadas; recolhe informação destas comunidades através de feedback, perspectivas e contributos; e fecha o ciclo de feedback, informando as comunidades sobre a forma como os contributos dados têm sido levados em conta. Uma abordagem colectiva à

CCE tem como objectivo o aumento da responsabilização e participação das comunidades afectadas na própria resposta.

As abordagens colectivas podem potencialmente acrescentar valor a uma resposta, reduzindo a duplicação, fornecendo às pessoas melhor qualidade, informação mais consistente, e mitigando as barreiras linguísticas e culturais à aceitação da informação. Podem também reduzir a sobrecarga e a fadiga da avaliação, melhorar a compreensão sobre as prioridades das pessoas e reforçar a análise e a campanha. Em última instância, oferecem uma via importante para que as pessoas afectadas influenciem a direcção estratégica das respostas humanitárias (CDAC Network, 2019). No entanto, esse é ainda um conceito relativamente novo dentro do sistema humanitário. Primeiro foi pilotado no Haiti durante a resposta ao terramoto de 2010 e nos últimos anos foram implementadas abordagens colectivas sob diversas formas em múltiplos contextos. Alguns conceitos foram estabelecidos logo no início de grandes crises, por exemplo na sequência do terramoto de 2015 no Nepal; outras foram criados a meio de crises prolongadas, como na República Centro-Africana; e em alguns casos foi dado início a uma abordagem por forma a apoiar a preparação para emergências, como em Fiji e Vanuatu.

Não há um único modelo para uma abordagem colectiva, com diferentes versões desenvolvidas de acordo com as necessidades e constrangimentos de diferentes contextos. O núcleo da maioria das abordagens tem tendência a ser uma plataforma de coordenação - tal como um grupo de trabalho de envolvimento da comunidade ou de responsabilização perante as populações afectadas (AAP). Os esforços de coordenação são muitas vezes complementados por serviços comuns - tais como linhas directas,

rastreio de rumores, ou plataformas de feedback entre agências. Estes componentes podem estar fortemente ligados sob uma única estratégia ou um único programa global, ou funcionar mais livremente como um conjunto de serviços que cumprem objectivos complementares. De um modo geral, as abordagens colectivas procuram complementar, e não substituir, as actividades da CCE a nível de agência, e dependem de facto dessas actividades para que possam funcionar de forma eficaz. Sempre que possível, os documentos de orientação defendem abordagens colectivas para integrar uma gama inclusiva de actores para além da arquitectura humanitária internacional. Estes incluem governos nacionais como principais responsáveis dos direitos humanos para às suas populações, e meios de comunicação social locais e organizações da sociedade civil (OSC) com ligações de longa data às populações afectadas (Peer 2 Peer Support, 2017; CDAC Network, 2019).

Este estudo de caso examina o caso da abordagem colectiva à CCE estabelecida em Moçambique após o início do ciclone Idai em Março de 2019, centrando-se na resposta a emergências e na rápida recuperação nos 12 meses que se seguiram ao ciclone. Juntamente com estudos de caso sobre a República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Indonésia e Iémen, este projecto faz parte de um dum estudo mais amplo encomendado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em nome da Iniciativa de Comunicação e Envolvimento da Comunidade (CCEI)1. O estudo tem como objectivo identificar soluções para resolver os actuais constrangimentos e desafios às abordagens colectivas ao envolvimento da comunidade, além de desenvolver provas do valor acrescentado e limitações das abordagens colectivas. Moçambique foi seleccionado para compreender que lições podem ser retiradas dos esforços para estabelecer

uma abordagem colectiva no âmbito de um rápido aumento de escala, catástrofe natural relacionada com uma forte presença internacional.

1.1 Metodologia

Este estudo utilizou uma abordagem qualitativa que envolveu 40 entrevistas de intervenienteschave com actores nacionais e internacionais envolvidos na resposta humanitária do ciclone Idai (ver Quadro 1 para uma descrição). Os entrevistados incluíram coordenadores de grupos ou grupos de trabalho relevantes, bem como pessoal das agências da ONU, doadores, organizações não governamentais internacionais (ONGIs), organizações locais da sociedade civil, o movimento da Cruz Vermelha, líderes da comunidade e funcionários do governo. Os participantes foram recrutados através de amostra em bola de neve com base nas recomendações iniciais das principais partes interessadas no seio da CCEI. Os representantes da comunidade eram secretários do bairro

Tabela 1: Lista de entrevistas dos principais intervenientes

Tipo de interveniente	Número de entrevistas
ONGIs	13
ONG e OSC locais	8
Agências da ONU	7
Representantes da Comunidade	4
Movimento da Cruz Vermelha	4
Doadores	3
Funcionários do Governo	1
Total	40

Num esforço para reforçar as abordagens colectivas, a CCEI foi estabelecida em Janeiro de 2017 como uma colaboração entre a Rede de Comunicação com as Comunidades Afectadas por Catástrofes (CDAC), a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC), o Gabinete das Nações Unidas para a Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA) e a UNICEF. A iniciativa busca "organizar um serviço colectivo" e criar "uma abordagem mais sistemática e coordenada ... através de um serviço colectivo harmonizado, atempado, sistemático e previsível". Tem como objectivo geral ajudar a melhorar a qualidade e a eficácia da resposta humanitária, assegurando que as pessoas afectadas disponham de informação útil, praticável e vital sobre a situação humanitária; e que o feedback e as preocupações sirvam de base à resposta humanitária (CDAC Network, 2017). No momento em que foi redigida, a CCEI foi absorvida pelo Grupo de Resultados 2 do IASC sobre responsabilidade e inclusão. Os Grupos de Resultados trabalham em nome do Grupo de Conselheiros e de Política Operacional do IASC para promover mudanças numa série de áreas prioritárias identificadas no âmbito do sistema humanitário internacional.

ligados ao governo da cidade da Beira e zonas rurais vizinhas no distrito do Dondo, e foram recrutados com o apoio do UNICEF.

A recolha de dados teve lugar em duas fases: enquanto uma primeira fase de entrevistas remotas teve lugar em inglês com inquiridos predominantemente internacionais e foi realizada pelos autores entre Janeiro e Março de 2020, uma segunda fase de entrevistas teve lugar em português com inquiridos nacionais e foi realizada por uma empresa de investigação local em Moçambique entre os meses de Abril e Maio.

1.1.1 Limitações

Os atrasos na obtenção de permissões para realizar os trabalhos de campo implicaram que a fase de investigação no país coincidisseiu com a imposição do estado de emergência pelo Governo de Moçambique. Decretada como parte das medidas de emergência em resposta à pandemia global da Covid-19, esta imposição suspendeu totalmente as viagens internacionais e colocou restrições significativas aos movimentos internos. Portanto, não foi possível realizar as discussões planeadas de grupos focais com membros da comunidade afectada. Os poucos membros da comunidade que foram entrevistados eram líderes locais do sexo masculino, muitas vezes ligados ao governo, excluindo assim as perspectivas dos sectores mais marginalizados da comunidade. Além disso, não foi possível fazer comparações planeadas entre as experiências da comunidade em centros de acomodação e em locais fora do centro de acomodação. A falta de inquiridos provenientes de zonas remotas com menos cobertura humanitária é uma lacuna adicional. Sempre que possível, o presente relatório procurou, portanto, triangular os dados primários limitados sobre experiências comunitárias com informações resultantes de análises, avaliações e outras fontes secundárias. Entretanto, a relativa ausência de perspectivas das pessoas afectadas continua a ser uma limitação importante deste estudo.

Outras limitações foram as seguintes: Primeiro, os obstáculos administrativos à obtenção de autorização para realizar investigação significaram que os principais intervenientes do governo envolvidos na resposta ao ciclone não puderam ser entrevistados dentro do prazo do estudo. Segundo, não foi possível identificar as principais partes interessadas envolvidas na resposta do ciclone Kenneth em Cabo Delgado afectado pelo conflito, o que significa que este estudo de caso centra-se apenas nos desastres naturais relacionados com riscos, sem ser possível aplicar uma outra perspectiva de conflito. Terceiro, a bola de neve de participantes através dos membros da CCEI sem outras oportunidades para identificar participantes a nível nacional, significa que este estudo está enviesado para as perspectivas dos actores que estavam próximos das estruturas de coordenação e serviços comuns para o envolvimento da comunidade e, não representa necessariamente as perspectivas de outros actores na resposta de forma mais abrangente. Quarto, a realização de investigação quase um ano após o início do ciclone Idai pode ter resultado em enviesamentos de recordação em termos de como os inquiridos enquadraram-se em eventos passados.

1.2 Resumo do relatório

O Capítulo 2 fornece uma visão geral dos esforços para estabelecer abordagens colectivas em Moçambique, bem como do contexto humanitário, antes de definir as actividades dos mecanismos específicos criados para a CCE colectiva. O Capítulo 3 examina onde a abordagem colectiva acrescentou e onde não acrescentou valor à resposta. O capítulo 4 identifica as lições da concepção da abordagem colectiva. Já no capítulo 5, são analisadas as implicações dos resultados para o futuro das abordagens colectivas, tendo em vista a apresentação de recomendações para o contexto moçambicano.

2 Abordagens colectivas à comunicação e ao envolvimento da comunidade em Moçambique: uma visão geral

2.1 O contexto humanitário

Nos meses de Março e Abril de 2019, Moçambique foi atingido por dois poderosos ciclones tropicais. O primeiro, o ciclone Idai, atingiu as proximidades da cidade da Beira a 14 de Março, afectando partes das províncias de Sofala, Manica e Tete. O segundo, o ciclone Kenneth, atingiu a 25 de Abril as províncias do norte de Cabo Delgado e Nampula. Enquanto Moçambique sofre regularmente tempestades tropicais (NOAA, 2020), a intensidade dos ciclones Idai e Kenneth foi sem precedentes, tal como a chegada dos ciclones tão perto um do outro. Os ciclones foram respectivamente os mais mortíferos e os mais poderosos a atingir o continente de África desde o início dos registos (IFRC et al., 2020). Em Moçambique, o efeito dos dois ciclones combinados matou 648 pessoas, destruiu quase 300.000 casas e 800.000 hectares de machambas, e afectou em grande parte as escolas e outras infra-estruturas públicas (OCHA, 2019a). Os ciclones vieram numa altura em que o país já estava a passar por grandes dificuldades. A baixa precipitação no início de 2019 tinha afectado partes do sul do país, tendo sofrido perdas significativas de colheitas e seca, enquanto a violência e insegurança ligadas a grupos armados não identificados começaram

a atacar certas regiões de Cabo Delgado desde Outubro de 2017. De acordo com a revisão realizada em Agosto de 2019 do Plano de Resposta Humanitária (PRH) de Moçambique entre os meses de Novembro de 2018 e Maio de 2020, 2,5 milhões de pessoas em todo o país precisavam de assistência humanitária (ibid.).

A extensão dos danos provocados só pelo ciclone Idai sobrecarregou rapidamente os mecanismos locais de preparação e capacidade de resposta. Apesar do investimento registado nas últimas décadas, os esforços pré-crise de redução do risco de desastres (DRR) revelaramse insuficientes para a escala da emergência. As mensagens de alerta rápido não se fizeram chegar ou não mereceram a confiança das pessoas em zonas de alto risco devido a limitações operacionais do próprio sistema de alerta rápido e a estratégias de comunicação e disseminação pouco elaboradas. Faltaram também os esforços de contingência, tais como planos de evacuação para grandes aglomerações de pessoas, e os comités de gestão de risco de desastres baseados na comunidade das zonas afectadas não receberam recursos suficientes e não estavam devidamente formados (Plan International and World Vision, 2019; WMO, 2019; IFRC et al., 2020). Embora os actores humanitários internacionais já estivessem activos noutras partes do país antes do início do ciclone Idai, a presença humanitária nas zonas afectadas pelo ciclone era limitada. Além disso, não havia uma presença permanente nem do Gabinete das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA) nem do sistema global de grupo em Moçambique.

O resultado imediato do ciclone Idai registou a uma rápida expansão em grande escala da presença humanitária internacional em Moçambique. Na sequência da declaração de emergência nacional do governo a 19 de Março e da emissão de uma comunicação diplomática verbal solicitando formalmente assistência internacional, o IASC global iniciou a 22 de Março uma "Expansão Vertical em Todo o Sistema" de Moçambique². Isto incluiu a activação de nove grupos, a designação de um novo Coordenador Humanitário (HC) e de um Coordenador Humanitário Adjunto (DHC), e a chegada de centenas de colaboradores preparados para intervenção de emergência - incluindo uma capacidade substancial de coordenação da sede regional do OCHA.

A resposta ao ciclone Idai foi liderada pelo Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) do Governo de Moçambique, que activou quatro centros de coordenação nas zonas mais afectadas pelo ciclone. De longe, o maior de todos os centros foi na Beira, onde a coordenação da resposta foi realizada através de um centro de operações de emergência localizado no aeroporto da cidade durante o primeiro mês da resposta. O INGC despendeu esforços substanciais tanto na prestação de ajuda como na busca e salvamento, bem como no estabelecimento dos termos de aspectos significativos de resposta, tais como a definição do calendário e das condições para o reassentamento de deslocados, e a proibição do uso de programas de transferência de dinheiro. Entretanto, os recursos e a capacidade do INGC foram severamente pressionados, o que significou que partes substanciais da resposta foram delegadas à Equipa Humanitária do País (HCT) e ao sistema de grupo. Neste contexto, vários inquiridos salientaram

a falta de integração entre as estruturas governamentais e de coordenação humanitária como uma característica da resposta de forma mais abrangente (ver IASC, 2019). Também apontaram as barreiras linguísticas que limitam uma cooperação reforçada.

A resposta humanitária internacional de apoio ao INGC também seguiu um modelo descentralizado. Em Maputo, a coordenação estratégica foi liderada pela HCT e pelos grupos nacionais. Entretanto, a maior parte da coordenação operacional do Ciclone Idai incluindo as reuniões subnacionais de grupos e entre grupos - teve lugar a nível da Beira sob a liderança inicial do OCHA, da Avaliação e Coordenação de Desastres da ONU (UNDAC) e do DHC.

Apesar de um enorme fluxo inicial de recursos, os elementos da resposta diminuíram de forma relativamente rápida. Muitos actores internacionais concluíram as intervenções logo após quatro a seis semanas a seguir à fase aguda inicial da emergência. O governo desactivou formalmente a emergência nacional a 14 de Maio de 2019, após pouco menos de dois meses. Mesmo antes disso, já tinha tomado medidas para reassentar muitas das 150.000 pessoas desalojadas pelo ciclone Idai dos centros de acolhimento temporário para locais de reassentamento permanente. Este processo foi amplamente criticado como precipitado e ad hoc, com alguns actores internacionais, incluindo o movimento da Cruz Vermelha, negando-se a ajudar ao reassentamento da população devido à percepção de falhas no cumprimento das normas básicas de protecção do movimento seguro, voluntário e digno de pessoas (Hoegl et al., 2019; Key Aid Consulting, 2019; Yarnell and Cone, 2019).

A componente internacional da resposta começou a diminuir pouco depois: a Expansão Vertical do IASC expirou no final de Junho de 2019, o que levou a uma redução do pessoal de emergência por parte do OCHA e outras agências, embora muitas das aglomerações tenham permanecido activas. A partir de Abril de 2019, as agências começaram a desviar

² O IASC adoptou uma definição revista de "Expansão Vertical em Todo o Sistema" em Novembro de 2018, substituindo a terminologia anterior das respostas de "Nível 3" ou "L3".

alguns fundos e pessoal de forma limitada para responder ao impacto do Ciclone Kenneth em Cabo Delgado. Como a crise, perdeu se a atenção internacional, o financiamento para atender as restantes necessidades humanitárias ficou limitado de garantia; a partir de Abril de 2020, o PRH de Moçambique era apenas financiado em 48% (FTS, 2020), com 1,85 milhões de pessoas ainda a necessitar de assistência (OCHA, 2020a). A par de barreiras substanciais de acesso a áreas mais remotas, mesmo meses depois dos efeitos devastadores da passagem dos ciclones, esta situação levou a uma resposta desigual onde algumas zonas foram alvo de atenção significativa por parte dos actores humanitários enquanto outras zonas receberam pouca ou nenhuma atenção por parte dos mesmos (Key Aid Consulting, 2019).

2.2 Esforços para estabelecer uma abordagem colectiva à CCE em Moçambique

Uma abordagem colectiva à CCE nunca foi formalizada em Moçambique. A partir de Março de 2019, o PRH de Moçambique identificou a CCE como uma actividade prioritária transversal, salientando a necessidade de "promover a responsabilização e a comunicação bilateral com as pessoas afectadas e esforçar-se por satisfazer as necessidades de informação" (OCHA, 2019a: 22). Contudo, os objectivos estratégicos do PRH acerca da CCE não foram apoiados por um compromisso específico de utilizar uma abordagem colectiva, e os principais actores da CCE entrevistados para este estudo relataram que o vocabulário de 'abordagens colectivas' não foi utilizado na resposta de Moçambique.

No entanto, desde os primeiros dias da resposta, foram envidados esforços significativos para estabelecer mecanismos que permitissem e reforçassem a acção colectiva acerca da CCE. O Grupo de Trabalho para o Envolvimento da Comunidade (CEWG) foi estabelecido a nível subnacional na Beira como uma plataforma de coordenação para a CCE no âmbito da resposta. A nível nacional, foi criada a Linha Verde de Resposta a Emergência 1458 (daqui em diante referida como Linha Verde 1458) como um serviço comum de resposta, interagências, fornecendo uma linha directa de queixas e informação para as pessoas afectadas. Vários inquiridos para este estudo também salientaram outros exemplos de trabalho de colaboração nas actividades da CCE, tais como a utilização de redes de voluntariado comunitário pelos grupos de protecção e coordenação e gestão de campos (CCCM) para fornecer informação e receber feedback a nível de campo. Entretanto, a maioria dos inquiridos tendeu a concentrar-se no CEWG e na Linha Verde 1458 como as principais formas dos esforços para estabelecer mecanismos intersectoriais de resposta para a CCE³. A função e interacção destes dois mecanismos constitui, portanto, o foco principal deste estudo.

2.2.1 O Grupo de Trabalho para o Envolvimento da Comunidade (CEWG)

O CEWG funcionou como um grupo de trabalho transversal alimentando o Grupo de Coordenação entre grupos a nível de campo (ICCG) na Beira. Tal como estabelecido nos respectivos termos de referência (ToRs) e num extensivo plano de trabalho de seis meses, o objectivo do CEWG era "permitir comunicações bilaterais entre as populações afectadas", com ênfase na partilha de informação, mecanismos de feedback, disseminação de feedback dentro da resposta, e coordenação (CEWG, 2019a; 2019b).

O grupo foi estabelecido pelo OCHA no prazo de duas semanas após a passagem do ciclone Idai e evoluiu através de duas fases distintas que correspondem mais ou menos aos períodos de recuperação significativa e rápida da resposta mais vasta. Entre Março e meados de Maio, foi liderado por um especialista em envolvimento da comunidade proveniente do escritório regional do OCHA em Nairobi, que foi apoiado neste papel por um coordenador da *Communicating with Disaster Affected Communities* [Comunicando

São ainda destacados, juntamente com a Rede de PSEA, como os principais mecanismos através dos quais a resposta de Moçambique procurou alcançar a "responsabilidade colectiva" na Revisão pelos Pares Operacional do IASC da resposta realizada em Maio e Junho de 2019 (IASC, 2019).

com as Comunidades Afectadas por Desastres] (CDAC), financiado pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID) através da rede humanitário-parahumanitário (H2H), um segundo representante do Plan International e um Especialista de Emergência AAP do UNICEF - todos em intervenções rápidas internacionais. Durante este período, muito embora a liderança do CEWG tenha trabalhado para envolver o INCG e as autoridades de saúde locais numa base ad hoc, e o Instituto de Comunicação Social (ICS)⁴ gerido pelo governo tenha sido regularmente representado em reuniões, a propriedade governamental do organismo não foi formalizada.

À medida que a resposta ia ao encontro para uma rápida recuperação em meados de Maio, o OCHA reduziu a presença humanitária e ambos os co-presidentes terminaram as intervenções. Nesta altura, a liderança do CEWG passou para o UNICEF, que enviou um novo coordenador do grupo de trabalho como especialista em comunicação interna para o desenvolvimento (C4D). Nesta altura, o grupo foi também integrado com um organismo pré-existente do Ministério da Saúde centrado na mobilização social para a imunização e outras campanhas de saúde pública. Desta forma, a relação com o governo foi também formalizada, com reuniões co-presididas e acolhidas pelo Departamento Provincial de Saúde. Enquanto que na teoria, a filiação a membros do grupo estava aberto a quaisquer intervenientes na CCE, membros eram em grande parte constituídos por agências da ONU e ONGIs, para além de um representante do governo do Departamento de Promoção da Saúde do Ministério da Saúde. Em termos gerais, os actores da saúde estavam cada vez mais bem representados após Junho de 2019, na sequência da fusão com o grupo de trabalho de comunicação sobre saúde.

Enquanto o CEWG tratou de uma variedade diversificada de tarefas durante o tempo de vida da resposta, na prática o papel principal foi o de um fórum técnico centrado na melhoria

da coordenação, qualidade e consistência da informação partilhada com as populações afectadas. A um nível básico, o grupo trabalhou para actualizar regularmente os 4W⁵ dos actores que trabalham na gestão das actividades do CEWG ao longo da resposta, por forma a reduzir a duplicação e destacar as lacunas na colaboração com os grupos de água, saneamento e higiene (WASH) e protecção. Durante a fase aguda da resposta, o CEWG:

- envidou grandes esforços para apoiar as estações de rádios comunitários locais na disseminação de mensagens de emergência e apoiar a comunicação bilateral através de "rádio de rua" interactiva, para além de coordenar esforços com o grupo de telecomunicações de emergência e outros actores para angariar e distribuir materiais de construção para reparar infra-estruturas danificadas;
- trabalhou com outros grupos para fornecer conteúdos para os tempos de antena oferecidos a agências humanitárias por algumas estações de rádio;
- encorajou a adopção de mensagens padronizadas para as comunidades afectadas, o que incluiu a recolha e distribuição de mensagens harmonizadas por outros grupos, bem como o desenvolvimento e teste de novos materiais sobre questões relacionadas com a protecção contra a exploração e abuso sexual (PSEA) e a visibilidade da Linha Verde 1458; e
- serviu como um fórum para os parceiros partilharem as melhores práticas e fornecerem formação e apoio à capacidade - incluindo tradução gratuita fornecida pelos Tradutores Sem Fronteiras (TWB) como um serviço comum nos dois meses iniciais da resposta.

O CEWG também fez esforços para assegurar que o feedback das comunidades fosse recolhido, analisado e incorporado em fóruns de tomada de decisão. As perguntas da CCE foram incluídas na avaliação rápida inicial de resposta a nível

⁴ O ICS é responsável pela administração de uma rede de estações de rádio e televisão a nível local em todo o país.

As matrizes de 4W captam as perguntas interrogativas "quem, o quê, quando, onde" que servem como ferramentas de coordenação padrão utilizadas a nível de grupos e intergrupos nas respostas humanitárias em todo o mundo.

interagências (INGC et al., 2019)⁶. Várias organizações membros realizaram avaliações ad-hoc ou periódicas recolhendo o feedback da comunidade em várias fases da resposta⁷. No final da fase aguda de resposta, o grupo também facilitou um estudo autónomo centrado nas percepções da comunidade e da organização sobre a partilha de informação e feedback dentro da resposta (Equip Mozambique, 2019)⁸. Em todos os casos, a liderança do CEWG partilhou os resultados a nível de grupos e entre grupos, sendo os resultados do estudo de percepção também apresentados às comunidades em áreas onde os dados tinham sido recolhidos.

Entretanto, o grupo nunca desenvolveu uma forma mais formalizada de reunir se sistematicamente, sintetizar e apresentar regularmente o feedback de diferentes fontes. Embora os ToR e o plano de trabalho do grupo tenham previsto a implementação de uma série de actividades de recolha e análise de dados característicos das abordagens colectivas à CCE, que foram implementadas noutras respostas⁹ – incluindo rastreio de rumores, boletins de feedback e um centro de dados concentrado para recolher feedback de diferentes canais - estas nunca foram implementadas sistematicamente a nível colectivo, ainda que algumas tenham sido levadas a cabo por agências individuais. Na verdade, pelo facto de o CEWG nunca ter apresentado qualquer capacidade ou recursos dedicados de gestão de informação para implementar estas actividades, é provável que estes objectivos foram demasiado ambiciosos.

As actividades do grupo acerca dos mecanismos de queixas foram igualmente limitadas. Um mapeamento inicial dos mecanismos de feedback na resposta foi efectuado pela Rede de PSEA e não pelo CEWG. Embora o CEWG tenha fornecido contributos técnicos e apoio de mensagens para a Linha Verde 1458, não esteve envolvido na criação e concepção. Ao reflectir uma separação mais abrangente dentro da resposta, o posicionamento do CEWG a nível de campo significou também que, embora pudesse fornecer contributos operacionais ao ICCG e aos grupos na Beira, não tinha meios directos de contribuir para discussões estratégicas a nível da HCT em Maputo. Embora este aspecto tenha sido menos problemático na fase inicial da resposta, quando a maior parte da coordenação humanitária teve lugar na Beira, tornou-se mais aguda à medida que o centro de gravidade deslocou-se de volta para Maputo nos meses subsequentes.

O CEWG continuou a realizar reuniões regulares até Dezembro de 2019. Mas, à medida que as actividades na Beira se reorientavam cada vez mais para uma rápida recuperação, o número de participantes diminuiu e só ocasionalmente foram realizadas reuniões no primeiro trimestre de 2020. Em 2019, foi desenvolvido um plano de transição para outra agência assumir a coordenação do UNICEF, mas esta não foi implementada por falta de recursos. Entretanto, no decurso de tempo em que este relatório foi redigido, o CEWG tinha sido reactivado a nível subnacional em resposta à emergente pandemia da Covid-19, e ligado a um recém-estabelecido Grupo de Trabalho sobre o Envolvimento e Responsabilização da Comunidade Nacional perante as Populações Afectadas, co-presidido pelo UNICEF, ACNUR e Visão Mundial Internacional.

⁶ Contudo, enquanto três perguntas sobre a CCE foram incluídas na ferramenta, o relatório de avaliação apenas forneceu dados sobre uma única variável - se as comunidades tinham acesso à Internet. Como um membro do CEWG salientou, estes dados "perdidos" significavam que a avaliação "claramente não fazia parte da análise que informava a resposta" para a CCE.

⁷ Por exemplo, os TWB realizaram um estudo sobre o uso e preferência linguística (TWB, 2019); um grupo de WASH e organizações centradas na saúde desenvolveu e utilizou uma ferramenta comum para recolher feedback regularmente e rastrear rumores através da plataforma U-Report da UNICEF; e foram realizadas discussões de grupo focal em conjunto com a Rede de PSEA.

⁸ O estudo foi coordenado através do CEWG e implementado pela Equipa Moçambique com financiamento do CDAC. A recolha de dados nas comunidades foi realizada por voluntários da IFRC apoiados pelo UNICEF.

⁹ Consultar, por exemplo, o Serviço Comum para o Envolvimento da Comunidade e Responsabilição pela Resposta aos Refugiados Rohingya descrito em Bailey et al. (2018), ou o Projecto de Feedback Comum Interagências do Nepal (CFP, n.d.).

2.2.2 A Linha Verde 1458 interservicos

A Linha Verde 1458 foi estabelecida em Maputo pelo Programa Mundial de Alimentação (PMA) como uma linha directa interagências gratuita de apoio à resposta do Ciclone Idai, através do grupo de protecção. Tal como o CEWG, a Linha Verde tinha como objectivo "promover uma comunicação bilateral entre a população afectada e a resposta humanitária para melhorar a assistência, identificar lacunas nos serviços, e facilitar o tratamento urgente de casos de protecção, incluindo Exploração Sexual e Abuso" (Linha Verde 1458, 2020a: 3). Antes do Ciclone Idai, o PMA já dispunha de serviços de linha directa como parte dos mecanismos de queixas e feedback (CFMs) para a respectiva programação noutras localidades de Mocambique. Dada esta base existente de capacidade e experiência, o PMA propôs a criação de uma nova linha directa para servir a resposta humanitária em rápida expansão.

Desde o início, o mecanismo estava bem integrado nas estruturas de coordenação internacional a nível nacional em Maputo. O conceito inicial foi desenvolvido em colaboração com o grupo de protecção e foi incluído como um dos projectos do grupo no HRP de Março de 2019 (OCHA, 2019b). Este facto, levou directamente a uma subvenção de arranque do Fundo Central de Resposta a Emergências das Nações Unidas (CERF), com o DFID concedesse um financiamento adicional para cobrir operações durante o mês de Maio de 2020. O projecto foi aprovado pela HCT - do qual o PMA foi co-presidente - com o pessoal de protecção do PMA a trabalhar em estreita colaboração com outros grupos para estabelecer vias de encaminhamento e assegurar a adesão durante as fases preliminares. Apos o estabelecimento da linha directa, foi identificada como um componente chave da estratégia de resposta ao Idai pelo grupo de protecção (Grupo de Protecção Moçambique, 2019), bem como um dos principais contributos para o processo de tratamento de queixas da Rede de PSEA (Mozambique PSEA Network, 2019). O governo não esteve envolvido no processo inicial de

concepção e só se envolveu no projecto quando o financiamento foi garantido. Entretanto, o INGC foi incorporado no mecanismo desde uma fase inicial da criação, por forma a melhorar a coordenação com a resposta de emergência do governo, para além de servir de ponto de encaminhamento para queixas relacionadas com funcionários do governo. No final de 2019, a colaboração do governo foi também alargada à polícia e ao gabinete nacional anti-corrupção.

A linha directa foi aberta para chamadas a 16 de Maio, dois meses após a primeira passagem do Ciclone Idai. Esta linha que foi subcintrada a uma outra entidade, tornou-se num centro de chamadas, composto por uma equipa equilibrada em termos de género de 12 operadores de telefone, falando inicialmente seis (mais tarde 15) das principais línguas locais utilizadas nas zonas afectadas. Esse pessoal recebeu formação relevante por parte do pessoal técnico do grupo de protecção e forneceu listas de perguntas frequentes de cada grupo como base para responder a pedidos de informação. O sistema colocou uma forte ênfase na gestão de casos, com pontos focais de referência estabelecidos para cada grupo e processos específicos estabelecidos para o tratamento de casos sensíveis. Os grupos foram convidados a realizar acções de sensibilização através dos parceiros, com o CEWG empenhado em apoiar o desenvolvimento e a divulgação de materiais de visibilidade, incluindo gráficos destinados especificamente a pessoas que apresentam níveis de literacia muito inferiores. Uma vez implementada a Linha Verde 1458, os próprios parceiros implementadores do PMA foram por contrato obrigados a incorporar mecanismos nas queixas e processos de feedback, ainda que tal não pareça ser seguido por outras agências líderes.

Entre Maio de 2019 e Fevereiro de 2020, a linha directa tratou cerca de 1.000 casos por mês, dos quais 44% foram dedicados a queixas e 27% a reacções positivas (Linha Verde 1458, 2020a)¹⁰. Foi pouco utilizada para pedidos de informação, o que representou menos de um quinto de todos os casos. De um modo geral, as chamadas relacionadas com a assistência

¹⁰ A Linha Verde 1458 classificou os casos de acordo com quatro categorias: 'queixas', 'feedback positivo', 'pedidos de informação', e 'pedidos de assistência'. Apenas cerca de 20% das chamadas foram abertas como casos, com lembretes por exemplo, chamadas telefónicas feitas para testar a linha, brincadeiras, etc. - foram classificados como não relevantes (Linha Verde 1458, 2020a).

alimentar excederam grandemente o volume das chamadas relacionadas com outros sectores. O PMA desenvolveu um painel mensal para fornecer uma análise numérica e narrativa das tendências emergentes (por exemplo, Linha Verde 1458, 2020b). Este foi partilhado através de um e-mail mensal e apresentado pelo pessoal do PMA numa base regular em reuniões de grupo e para a HCT.

Em finais de 2019, o PMA encomendou um estudo de sustentabilidade para explorar a viabilidade contínua da linha directa à medida que a resposta fosse diminuindo e reorientada para o desenvolvimento. Foi recomendada a continuação da linha directa sob uma proposta de comité de direcção das interagências e com o apoio financeiro conjunto de uma base mais abrangente de organizações (Linha Verde 1458, 2020a). Em Março de 2020, a HCT voltou a aprovar a continuação como um sistema de AAP de resposta e mecanismo de informação PSEA, e as respectivas operações foram subsequentemente prolongadas até Junho de 2021, agora com cofinanciamento através de vários doadores.

3 Valor acrescentado da abordagem colectiva

Esta secção trata de questões onde a abordagem colectiva acrescentou valor em Moçambique e onde ficou aquém das expectativas, recorrendo tanto a entrevistas para este estudo como a fontes de dados secundários. De um modo geral, os inquiridos foram positivos quanto à abordagem em termos de reforço dos processos e coordenação da CCE, bem como feedback viável para toda a resposta. Mas, os contributos para a direcção estratégica da resposta não foram tão claros e, em termos de resultados, os dados existentes sugerem que um número substancial de pessoas afectadas lutou para ter acesso a serviços de informação inclusivos e mecanismos de queixas. Em última instância, porém, vários inquiridos consideraram que o resultado que se conseguiu, ainda que imperfeito, foi suficientemente bom ou teve "um óptimo começo" dados os constrangimentos e limitações enfrentadas pela resposta global.

3.1 Pontos-chave de valor acrescentado

A um nível global, vários inquiridos da ONU e ONG consideraram que os mecanismos estabelecidos para a CCE colectiva eram importantes para abrir espaço para a CCE como uma questão transversal em todas as respostas. Alguns consideraram que a simples existência de uma capacidade dedicada de coordenação e de serviços comuns de CCE demonstrava um compromisso normativo por parte do sistema de coordenação para fazer uma melhor CCE; essas actividades não eram "uma reflexão a posterior", mas faziam parte integrante da resposta. Neste sentido, a abordagem colectiva foi considerada

como tendo um papel importante na separação de actores dos silos sectoriais ou em termos programáticos, gerando efeitos multiplicadores tanto a nível de coordenação como a nível operacional. O envolvimento activo do CEWG e da Linha Verde 1458 em vários grupos e a nível inter-grupos foi citado como ponto fundamental na catalisação de grupos para uma maior responsabilização pela partilha de informação. A nível operacional, o envolvimento de dezenas de agências na promoção da Linha Verde 1458 foi considerado como um alargamento do alcance e da aceitação para além do que de outra forma seria possível.

A colaboração técnica e a polinização cruzada de ideias foram também citadas como importantes, sobretudo no âmbito do CEWG. Segundo um membro, o ambiente universitário do grupo significou que "foi um dos grupos de trabalho mais proveitosos a que já assisti, sem dúvida". Foi uma oportunidade para pensar mais amplamente sobre os impactos do programa; foi um bom espaço para falar criativamente... e não foi realmente o caso de outros grupos".

Um benefício mais tangível da abordagem colectiva muito citada pelos actores da ajuda foi a medida em que permitiu uma melhor e mais harmonizada partilha de informação com as comunidades. Na fase de emergência imediata, vários inquiridos destacaram o papel do CEWG na ligação das estações de rádio comunitárias - altamente reconhecidas como uma fonte de informação crítica para as comunidades antes do ciclone (UNESCO, 2011) - com a resposta mais abrangente. No início da resposta, o CEWG desenvolveu uma estreita ligação de trabalho com o grupo de telecomunicações de emergência e colaborou para identificar e dar

prioridade às estações de rádios comunitárias locais que necessitavam de reabilitação, ligando-as a parceiros capazes de fornecer recursos para ajudar. O CEWG também facilitou as ligações entre os actores de rádio locais e os grupos de trabalho na Beira para divulgar mensagens humanitárias padronizadas durante as faixas horárias dedicadas ao tempo de antena. Embora haja dados limitados sobre o impacto deste trabalho, uma série de inquiridos, incluindo pessoal de rádio local, acharam que isto era sobretudo importante dado o papel vital da rádio no ecossistema de comunicação local (Equip Mozambique, 2019; TWB, 2019).

O CEWG também desempenhou um papel importante na garantia de que as mensagens harmonizadas sobre temas-chave fossem efectivamente desenvolvidas e divulgadas, mais uma vez aproveitando a posição como um grupo de trabalho interagentes para reunir conhecimentos e recursos de actores em todas as respostas. Este facto reforçou alegadamente a harmonização e consistência do envio de mensagens, e garantiu que as mensagens correctas pudessem ser rapidamente disponibilizadas e implementadas em resposta as necessidades contextuais específicas, por exemplo na mitigação do risco de cólera em zonas inundadas. Para muitos temas, esta medida envolveu reunir e divulgar mensagens desenvolvidas antes da crise, embora vários inquiridos também tenham elogiado o esforço de vários actores liderado pelo CEWG para elaborar novas mensagens acerca da PSEA. Neste contexto, o trabalho do CEWG serviu como uma actividade de preparação para a resposta ao ciclone Kenneth, uma vez que as mensagens que juntaram em resposta ao ciclone Idai podiam ser imediatamente "recortadas e coladas" pelos actores que estabelecessem novas actividades de ajuda emergencial em Cabo Delgado.

A existência de um mecanismo dedicado de feedback interagências sob a forma da

Linha Verde 1458, foi considerado um valor acrescentado em termos da capacidade de resposta para tratar as queixas e fechar os ciclos de feedback. Primeiro, minimizou o número de plataformas concorrentes - de acordo com um dos inquiridos, após a criação da Linha Verde 1458 apenas uma outra organização humanitária continuou a gerir a própria linha directa independente de queixas. Segundo, estabeleceu uma forma mais eficaz de tratar as queixas, que atravessa diferentes mandatos da agência, desenvolvendo um conjunto claramente elaborado de vias de encaminhamento. Embora estes levassem algum tempo a tornar-se plenamente funcionais, os actores envolvidos no mecanismo acharam que a criação destes sistemas era um processo útil para "aprender pelo acto de fazer", apoiando um melhor mapeamento do local onde os actores trabalhavam e com quem dar seguimento. Terceiro, criou um caminho claro para a denúncia anónima de queixas sensíveis. A partir de Abril de 2020, a Linha Verde 1458 foi o ponto de origem de 70% das queixas a serem tratadas pela Rede de PSEA. Quarto ponto, como muitas destas queixas estavam relacionadas com líderes locais ligados ao governo, 11 a Linha Verde 1458 foi também considerada como um novo ponto de entrada para um envolvimento mais sistemático com o governo relativamente ao tratamento de queixas. Como explicou um membro do pessoal da ONU: "Ao ter algo formal, um sistema em que o INGC está envolvido desde o início, agora que estamos a ver estas questões de líderes a cobrar pelo acesso à assistência, ou queixas da PSEA, e portanto, dirigimo-nos agora ao governo com casos específicos e provas do terreno, em vez de lhes dizermos rumores. Assim, estamos a reforçar a consciencialização do INGC em relação aos próprios códigos de conduta [PSEA] e a responsabilizar as pessoas no sector da justiça. Mas sem esta informação, não será fácil".

¹¹ Uma variedade de actores é reconhecida pelo Estado moçambicano como "autoridades da comunidade" mas não formalmente integrada no sistema de governação. Após o ciclone Idai, as autoridades da comunidade foram muitas vezes incumbidos de elaborar listas de beneficiários para distribuição de ajuda, uma prática que se tornou o foco de alegações relacionadas com exploração e abuso sexual no âmbito da resposta Idai (HRW, 2019).

3.2 Limitações da abordagem colectiva

Para além das contribuições positivas, as provas deste estudo apontam para uma série de limitações na abordagem colectiva, tanto em termos do efeito nos processos da resposta, como do impacto final nas pessoas afectadas. Embora a abordagem sirva para elevar o perfil da CCE dentro da resposta, também enfrentou uma batalha difícil para gerar uma adesão e interesse generalizados. Alguns membros do CEWG reflectiram sobre o trabalho intenso realizado pela liderança do grupo na campanha com outros grupos acerca da CCE, mas observaram que isto nem sempre se reflectiu num nível semelhante de envolvimento dos grupos, sobretudo durante as fases iniciais da resposta. Do mesmo modo, os actores habituados à Linha Verde 1458, relataram um progresso lento na persuasão de algumas agências a envolverem-se com a linha directa, seja em termos de feedback sobre a sua concepção e produtos, fornecendo informação actualizada para apoiar referências e perguntas frequentes (FAQs), ou na incorporação do mecanismo nos procedimentos operacionais padrão.

Tanto os inquiridos para este estudo como as fontes secundárias destacaram questões relacionadas com a inclusão de grupos e locais mais marginalizados em termos de acesso a canais de informação e feedback. Isto indica que a abordagem colectiva teve um impacto limitado em termos de promoção de CCE mais inclusivos. Apesar do trabalho do CEWG apoiar a padronização dos materiais de mensagens, um dos inquiridos que trabalhava para uma ONG orientada para deficiências salientou que a falta de adaptação dos materiais de comunicação às necessidades dos portadores de deficiência continuava a ser um problema, sugerindo que os esforços de adaptação descendente são sempre insustentáveis sem o envolvimento de organizações para portadores deficiência. Em reflexão sobre o assunto, uma análise recente de acesso dos portadores de deficiência na resposta

moçambicana constatou que os portadores de deficiência tinham muitas vezes dificuldades em aceder a informações sobre distribuições ou esforços de vacinação devido às próprias deficiências (Bart e Wester, 2019).

A perspectiva de género da abordagem colectiva foi também citada como uma limitação por vários inquiridos. Por exemplo, enquanto 65% das pessoas inquiridas na avaliação da percepção liderada pelo CEWG discutida acima eram mulheres, os dados apresentados no relatório da avaliação não foram desagregados por género. Os dados de chamadas da Linha Verde 1458 sugerem também que a linha directa foi consistentemente pouco utilizada pelas mulheres, que representaram apenas 22% de todos os casos; 12 vários inquiridos acharam que este facto reflecte uma maior lacuna no envolvimento efectivo das mulheres pela resposta de forma mais abrangente. Um inquirido respondeu que para enfrentar devidamente as barreiras impostas pelas normas patriarcais de género "será necessário todo um conjunto de mecanismos de envolvimento sensíveis ao género, não se importando que a se setrate de um Serviço de Assistência ou de uma Linha de Apoio".

Por fim, como reflexão de uma dinâmica mais abrangente dentro da resposta, a cobertura geográfica de muitas actividades da CCE concentrou-se em grande parte nas áreas mais duramente afectadas da província de Sofala, apesar das necessidades substanciais nas vizinhas províncias de Manica e Zambézia. Da mesma forma, as zonas fora dos locais de deslocação e reassentamento foram também consideradas como subserviços em termos de CCE.

A um nível estratégico, vários inquiridos (incluindo muitos funcionários das entidades doadoras) questionaram até que ponto o feedback da comunidade estava a conduzir a qualquer aprendizagem significativa ou correcção do curso na resposta como um todo. Esta questão está intimamente ligada à falta de um sistema integrado de recolha e canalização de feedback. Embora a Linha Verde 1458 tenha fornecido análises regulares dos

¹² Embora os dados de carácter esporádico sugiram que os homens ligavam frequentemente em nome das próprias famílias, a falta de acesso directo das mulheres à linha directa continua a ser uma questão problemática. As queixas mediadas através de guardiões do sexo masculino são susceptíveis de limitar a agência das mulheres em termos do assunto que é reclamado, bem como de desencorajar a comunicação de questões mais sensíveis. Consultar, por exemplo, Crabtree e Geara (2018).

dados da linha directa a níveis mais elevados de resposta, isto não foi complementado por actualizações regulares e sistemáticas de outras fontes de dados, tais como mecanismos de feedback a nível de agência. Por exemplo, um inquirido notou o contraste entre o papel vital dos voluntários da comunidade na resposta ao feedback e às queixas no terreno e o grau limitado em que o conteúdo deste feedback filtrava a cadeia a ser partilhada a nível interagências. Esta lacuna é crítica dada a necessidade amplamente reconhecida de que os dados provenientes de mecanismos de queixas passivas, tais como linhas directas, sejam associados a dados recolhidos através de mecanismos activos como grupos focais, para produzir uma imagem mais completa das necessidades e prioridades das pessoas (CDAC Network, 2017). Em última instância, a falta de canais para a recolha e análise sistemática de feedback mais alargado antes da apresentação a estruturas estratégicas de tomada de decisão limitou o potencial da abordagem colectiva para servir como veículo de participação das pessoas afectadas - e principalmente dos grupos marginalizados - na concepção e implementação da resposta.

Em termos de impacto global, os dados das avaliações realizadas nos primeiros meses após o Ciclone Idai sugerem que, apesar dos esforços colectivos para reforçar a CCE, as pessoas ainda enfrentaram desafios significativos para aceder a informação necessária e enviar o feedback para ser levado em consideração. Numa avaliação rápida inicial multisectorial realizada pelo Grupo de Trabalho de Avaliação no início de Abril de 2019 em 188 comunidades distribuídas por 14 distritos, apenas 45% dos informadores chave da comunidade reportaram ter acesso às informações sobre assistência actual e futura, enquanto 65% reportaram que as informações sobre os direitos à ajuda nas respectivas zonas eram tardias, pouco claras, ou inexistentes (INGC et al., 2019). De acordo com o inquérito do CEWG aos indivíduos afectados (realizado em Julho de 2019) à medida que a resposta avançava para uma rápida recuperação, 39% dos participantes reportaram não receber a informação necessária sobre ajuda

humanitária (Equip Mozambique, 2019). Este facto, reflectiu-se em entrevistas com líderes locais, que destacaram as lacunas de informação sobre as razões pelas quais as decisões estavam a ser tomadas daquela maneira, por exemplo, as decisões acerca da selecção dos beneficiários ou da duração das actividades de ajuda, particularmente desafiantes nas comunidades. Foi esclarecido como isto aconteceu durante um processo de selecção de beneficiários para cesta básica logo depois do ciclone:

Fizemos este inquérito e demo-lo aos responsáveis e depois eles vieram confirmar e foram-se embora. Mas quando a ajuda chegou, não foi distribuída para toda a gente. Dissemos isto ao governo, escrevemos uma carta às ONGs, e nada, não houve resposta... A informação que nos deram não tinha justificações nenhumas para não ter abrangido as famílias que não receberam ajuda.

Para além de salientar a fraqueza dos fluxos de informação, o inquérito do CEWG reportou que apenas 58% dos inquiridos acharam que os humanitários ouviram e responderam ao feedback. A reflectir estas questões, alguns líderes comunitários reportaram um ambiente de comunicação descendente, no qual a informação era transmitida tanto pelo governo como por organizações humanitárias sem centrar as necessidades ou prioridades das próprias comunidades:

Estes devem incluir líderes, para trabalhar com as comunidades, para envolver as comunidades. Quando temos estes desastres, as famílias sofrem e pensam nas coisas que perderam, como recuperar, para onde ir, como recomeçar, em suma, nisto tudo, os líderes devem ser instruídos sobre como trabalhar com as próprias comunidades nestas situações. Porque agora é só ficarmos à espera de ouvir as instruções para depois irmos transmitir às famílias (líder comunitário, Distrito Dondo).

O grande desafio será o de [fornecer] informação que seja do interesse para as comunidades no momento, e não apenas a informação que interessa às organizações (líder comunitário, Distrito Dondo).

Em última instância, a medida em que as pessoas acham que têm informação suficiente ou estão a ser ouvidas pelos humanitários depende de uma série de factores que vão muito além da abordagem colectiva, tais como a governação

mais abrangente de resposta, a disponibilidade de recursos e a dinâmica sociopolítica prevalecente acerca da responsabilização de forma mais abrangente. As lacunas salientadas nos dados do inquérito do CEWG e outras fontes não são apenas da responsabilidade da abordagem colectiva. Mas o facto de se levantar estas questões já é um indicativo de todo impacto. Entretanto, levantam-se questões sobre a própria capacidade de influenciar a direcção e as prioridades da resposta. Estes pontos são discutidos em mais detalhes no capítulo a seguir.

4 Factores que afectam o êxito das abordagens colectivas ao envolvimento da comunidade na resposta ao Ciclone Idai em Moçambique

Os esforços para estabelecer uma abordagem colectiva à CCE em Moçambique após o ciclone Idai foram impulsionados por compromissos fortes, liderados internacionalmente, com a AAP e a PSEA. As restrições relacionadas com a falta de preparação prévia acerca da CCE, bem como o carácter mais amplo e autoritário da cultura política em Moçambique, significaram que a abordagem tivesse uma natureza descendente e não foi localmente fundamentada, e em grande parte (embora não exclusivamente) informada por experiências doutros contextos. Embora envolvidos em diferentes graus como intervenientes e implementadores, o governo e a sociedade civil local não estavam na vanguarda da concepção ou na liderança da abordagem colectiva. Os mecanismos estabelecidos para a CCE colectiva garantiram a adesão relativamente boa dos parceiros humanitários e foram comparativamente bem financiados. Entretanto, embora fossem considerados um valor acrescentado tangível nas respectivas áreas de foco, não estavam ligados a uma concepção abrangente. Este facto levou a uma abordagem um pouco fragmentada em que diferentes componentes funcionavam em paralelo, limitando a eficácia na mobilização das forças complementares dos actores envolvidos.

Em muitos aspectos, as experiências da abordagem colectiva reflectiram uma dinâmica

mais abrangente que afectava a resposta do ciclone Idai. Ainda assim, oferecem lições valiosas para futuras tentativas de estabelecer novas abordagens colectivas em resposta a desastres súbitos e naturais relacionadas com riscos. Esta secção examina os pontos fortes e as limitações da abordagem, centrando-se primeiro no ambiente favorável mais amplo, depois centrando-se especificamente na análise da concepção de abordagem colectiva e conclusão, e finalmente centrando-se no envolvimento de actores locais.

4.1 Ambiente favorável

4.1.1 Apoio da liderança sénior

Os inquiridos para este estudo concordaram em geral que um forte apoio da liderança de resposta proporcionou um ambiente de apoio ao 'envolvimento da comunidade em grande escala'. A nível da HCT, houve um foco particularmente forte na PSEA desde o início da resposta, acentuado por alegações de abusos nas semanas iniciais (OCHA, 2019c; ver Quadro 1 para mais discussões sobre a intersecção entre a CCE e a PSEA). Assim, os inquiridos relataram que tornou-se extremamente simples assegurar a aderência da Linha Verde 1458, preparando o caminho para iniciar a criação da linha directa

Quadro 1: Protecção contra exploração e abuso sexual - uma faca de dois gumes para a CCE?

A CCE e a protecção contra a exploração e abuso sexual (PSEA) são geralmente compreendidos como conjuntos de actividades relacionadas e que se reforçam mutuamente. As fortes ligações entre as duas entidades são consideradas críticas para garantir que as pessoas afectadas compreendam os direitos que têm, e consigam aceder a mecanismos apropriados e fiáveis para tratar queixas quando os direitos são violados (CDAC, 2017). Alguns dos inquiridos fizeram comentários positivos sobre a posição particularmente forte e assumida pelo HC ao assegurar que a PSEA fosse devidamente integrada e priorizada ao longo da resposta. Também salientaram a colaboração eficaz entre a Rede de PSEA e o CEWG na realização de avaliações ad-hoc conjuntas e no desenvolvimento e teste de campo dos materiais de divulgação da PSEA.

Mas alguns inquiridos também observaram que este foco corria o risco de tornar-se desproporcional em relação à escala da questão. Em particular, acharam que a atenção e os recursos dedicados à PSEA não eram acompanhados de um foco semelhante em "trabalho intenso, quotidiano e pouco importante [da CCE] onde nunca se consegue uma má cobertura dos meios de comunicação social". Por exemplo, a Rede de PSEA foi geralmente melhor financiada e politicamente apoiada em comparação com o CEWG: o UNICEF forneceu um co-presidente a tempo inteiro para a Rede de PSEA, enquanto que o co-presidente para o CEWG teve um duplo cargo de gestor de programa para o trabalho interno do UNICEF. Potencialmente ligada a este desequilíbrio, a Rede de PSEA assumiu várias tarefas que normalmente enquadram-se no mandato do CEWG, incluindo o mapeamento de mecanismos de queixas pouco depois do ciclone e o desenvolvimento de planos de transição de envolvimento da comunidade, uma vez que a resposta começou a diminuir no início de 2020.

Em última instância, os inquiridos acharam que, embora os incentivos acerca da PSEA tivessem apoiado melhor a CCE através da atribuição de prioridade ao desenvolvimento de fortes mecanismos de queixas, também tinham menosprezado a CCE ao tratá-la mais como uma abordagem instrumental ao serviço da prevenção de abusos, do que como um processo com os objectivos importantes de responsabilização e participação.

praticamente logo depois da passagem do ciclone Idai (embora, como discutido abaixo, o processo de criação propriamente dito tenha levado muito tempo e a linha directa tenha sido aberta para chamadas muito depois de a fase aguda da emergência ter decorrido). Da mesma forma, o papel do gabinete regional do OCHA na decisão de incluir a CCE como parte da expansão humanitária foi considerado crítico na abertura de "espaços" para a CCE dentro da resposta, que os inquiridos descreveram em termos de disponibilidade para ouvir e envolver-se entre as agências dentro da resposta internacional. Mas, as prioridades concorrentes nas fases iniciais caóticas da resposta significaram que este apoio foi geralmente mais passivo e instrumental, em vez de proactivo e estratégico. Como explicou um membro do CEWG, este não foi necessariamente um caso em que os intervenientes da CCE estiveram activamente

excluídos, mas foram apenas priorizados numa base ad hoc em vez de serem integrados como uma preocupação constante: "[a coordenação] abriu algum espaço, mas não é nada fácil. Tínhamos espaço quando precisavam de nós eles queriam ouvir-nos e sabiam o que podíamos fazer e usavam-nos para o fazer".

Vários inquiridos também apontaram para um grau de espírito de colaboração no âmbito da resposta mais abrangente, o que proporcionou pontos de entrada para um envolvimento mais eficaz acerca da CCE. Neste aspecto, comentaram o papel do OCHA no estabelecimento de um sistema de coordenação que foi considerado verdadeiramente inclusivo (pelo menos dos actores internacionais). Observaram também como uma relativa falta de tensão política entre grandes agências tinha permitido uma colaboração mais directa numa série de questões. Em ambos os casos, a escala

relativamente pequena¹³ e a natureza colegial¹⁴ da resposta relativamente a outras emergências foi considerada como um factor que contribuiu para reduzir a concorrência e reforçar as relações interpessoais.

4.1.2 Disponibilidade de financiamento

A CCE Colectiva em Moçambique foi comparativamente bem financiada. Entretanto, este financiamento não foi distribuído de forma uniforme em termos de calendário ou através de diferentes componentes da abordagem colectiva. Tanto a Linha Verde 1458 como o CEWG beneficiaram de um rápido acesso ao financiamento inicial a curto prazo, garantindo que a capacidade e os mecanismos da CCE estivessem presentes desde o início da resposta. Para a Linha Verde 1458, o acesso ao financiamento do CERF foi fundamental para cobrir o período inicial de arranque e proporcionou uma plataforma a partir da qual foi possível obter uma subvenção a longo prazo do DFID. Do mesmo modo, o financiamento imediato da rede H2H - também financiado pelo DFID - ajudou a reforçar a capacidade inicial do CEWG, tanto em termos de apoio a curto prazo prestado pelo CDAC como em termos de apoio linguístico prestado pelos TWB. Este apoio, foi complementado pelo OCHA e por várias outras agências que intervêm com uma capacidade de expansão dedicada do CEWG, o que significa que a adesão ao CEWG nas fases iniciais incluiu uma quantidade excepcionalmente grande de conhecimentos técnicos dedicados.

Entretanto, após a fase inicial de arranque, a Linha Verde 1458 e o CEWG divergiramse em termos da capacidade de assegurar um financiamento de seguimento, o que contribuiu potencialmente para a maior falta de coerência entre os dois mecanismos. Graças à subvenção do DFID, a Linha Verde 1458 teve garantias de um ano completo de actividades numa

fase muito precoce de existência, permitindolhe funcionar numa plataforma mais estável que a maioria da programação humanitária a curto prazo. Este financiamento, incluiu também recursos dedicados a um estudo de sustentabilidade, o que significou que a obrigação de pensar na forma como o mecanismo podia transitar efectivamente fora da emergência imediata que foi construída desde o início. Entretanto, para o CEWG, o apoio inicial fornecido pela H2H e em espécie por outros actores foi relativamente curto, sendo o financiamento subsequente mais difícil de assegurar. Depois de meados de Maio de 2019, não havia fundos dedicados para apoiar as actividades do grupo para além do apoio do orcamento C4D do UNICEF, deixando-os em grande parte dependentes de contribuições em espécie de pessoal e recursos. Esta situação, teve implicações significativas na capacidade do grupo de cumprir as funções estabelecidas no respectivo plano de trabalho e nos ToR, particularmente em termos de gestão da informação ou de estabelecimento de sistemas de feedback mais holísticos para complementar a Linha Verde 1458. Vários membros do CEWG expressaram frustração quanto ao esgotamento da capacidade da CCE após os dois meses iniciais da resposta, considerando que este não tinha dado tempo suficiente para a consolidação do trabalho ou mesmo documentar as lições aprendidas com a experiência.

Até certo ponto, o recurso desigual de diferentes componentes da abordagem colectiva é um reflexo da fragmentação da própria abordagem. Embora organizações individuais tenham conseguido assegurar o financiamento de actividades específicas da CCE, havia poucos indícios de qualquer tentativa coordenada de angariação de fundos em nome do próprio colectivo. Os coordenadores do CEWG entrevistados para este estudo concentraram-se principalmente

¹³ Enquanto Moçambique assistiu a um aumento dramático do apoio humanitário em comparação com os níveis pré-crise, em 2019 o plano de resposta classificou-se apenas em 15º lugar no mundo em termos de financiamento garantido (https://fts.unocha.org/appeals/overview/2019).

¹⁴ Um respondente salientou que a resposta em Moçambique foi menos "politizada" em termos de competição interagências do que noutros contextos em que tinha trabalhado. Outras pessoas salientaram que a concentração de agências que operam a partir do aeroporto da Beira como centro de coordenação nas fases iniciais da resposta foi importante para reforçar as relações de trabalho.

no próprio papel técnico e não discutiram a angariação de fundos como parte das responsabilidades. Da mesma forma, o plano de trabalho do grupo não foi avaliado e não parece ter sido utilizado como veículo para angariação de fundos. O facto de a Linha Verde 1458 ter sido financiada de forma tão simples, enquanto outros aspectos da abordagem não foram também relacionados com o que um dos inquiridos descreveu como o "estrangulamento dos custos de transacção", em que os doadores preferem fornecer menos subvenções as organizações maiores como o PMA, visto que a contratação, a devida diligência e os processos de gestão de subvenções tornam-se mais simples. Embora a H2H e o UNICEF tenham ambos trabalhado para mitigar esta questão, actuando como intermediários que passavam o financiamento aos parceiros, mais uma vez, não houve uma decisão colectiva sobre quem deveria ser financiado para desempenhar um papel específico na abordagem.

O facto de a maioria do financiamento para a resposta ao CCE colectiva ter vindo dum único doador é também um aspecto positivo e negativo ao mesmo tempo. Por um lado, fortes compromissos internos com a CCE por parte do DFID foram críticos para assegurar que recursos substanciais estivessem rapidamente disponíveis - por exemplo, a Linha Verde 1458, com negociações complexas e demoradas acerca de recursos conjuntos foram evitadas. Além disso, ter o apoio de um doador activo e empenhado foi importante para assegurar a adesão, tendo o DFID alegadamente trabalhado intensamente para assegurar o apoio à linha directa entre os parceiros e com outros actores na resposta. Mas a falta de envolvimento de outros doadores também levanta questões acerca da sustentabilidade e adesão. Mais especificamente, deixa quaisquer iniciativas de um único doador mais vulneráveis ao colapso no caso de qualquer mudança de política ou prioridades por parte desse doador - embora no caso da Linha Verde 1458 tenha sido evitado em razão do longo tempo de espera disponível ao PMA de forma que pudesse assegurar fontes alternativas de financiamento. Além disso, esta situação implica que outros doadores têm menos participação ou

interesse em alavancar o papel potencialmente poderoso para exigir compromissos por parte dos parceiros no sentido de se empenharem nos esforços relacionados com a CCE colectiva.

4.1.3 A política de responsabilização em Moçambique

Alguns dos inquiridos observaram como o ambiente político em Moçambique limitava o espaço tanto para a CCE colectiva como para a CCE dentro da resposta de forma mais abrangente. Em particular, indicaram o espaço limitado para o envolvimento dos cidadãos e culturas de responsabilização no contexto de um regime de partido único de facto com uma abordagem descendente e paternalista de governação. Estas questões estão muito reflectidas na literatura secundária sobre responsabilidade social em Moçambique. De acordo com um estudo, "a maioria das oportunidades de diálogo cidadão-governo são altamente controladas e coreografadas", há pouca fé de que as queixas feitas contra os provedores de serviços conduzem a mudanças significativas e as pessoas receiam as consequências das queixas. Como resultado, as normas e repertórios das pessoas para o feedback de voz não estão necessariamente alinhados com as abordagens de mecanismos de queixas mais 'formais' (Taela et al., 2016: 7; consultar também Awortwi e Nuvunga, 2019). No contexto do sistema de saúde moçambicano, investigações recentes salientaram a tendência dos prestadores de serviços do governo de adoptar um modelo de entrega de "presentes", no qual os cidadãos têm pouca capacidade de acção e os prestadores de serviços esperam ser reconhecidos como beneficiários. Assim, 'o cidadão recebe conhecimento sobre o sistema de saúde num processo vago, fragmentado e concessionário, como se fosse um favor para lhes garantir o acesso à informação' (Namburete, 2018; 2019). Estas questões apontam para uma considerável falta de compreensão partilhada entre os actores humanitários, o governo e as populações afectadas sobre o que é a CCE e como esta deve funcionar.

A nível operacional, esta situação manifestouse em meio a lutas para envolver eficazmente o governo em múltiplos aspectos da abordagem colectiva. A um nível básico, vários inquiridos relataram que embora o pessoal individual do INGC na Beira apoiasse largamente as actividades do CEWG, foram de tal forma pressionados na coordenação de tantos aspectos diferentes da resposta que foram incapazes de envolverem-se no respectivo trabalho. Mas outros inquiridos colocaram esta situação num contexto mais abrangente de uma apetência limitada pelo envolvimento acerca do CEWG por parte do governo em geral e do INGC em particular, que consideraram que o próprio mandato centrava-se mais em actividades "difíceis" como o salvamento e a reconstrução. Como resultado, a abordagem colectiva foi concebida e estabelecida independentemente do governo, embora os actores do governo foram formalmente consultados e empenhados desde uma fase inicial. Por exemplo, mesmo que o CEWG tenha sido formalmente integrado na liderança do governo sob a Direcção Provincial de Saúde (DPS) de Sofala após a fusão com o grupo de envolvimento da comunidade de saúde, em termos práticos, o governo pouco fez a nível da coordenação ou liderança do grupo.

Em termos mais gerais, vários inquiridos chamaram a atenção para o facto de que as normas culturais e as estruturas de poder prevalecentes limitavam a eficácia das queixas e os mecanismos de feedback utilizados na resposta. Por exemplo, um inquirido referiu o desafio de resolver eficazmente os casos identificados pela Linha Verde 1458 envolvendo detentores de poder locais, argumentando que expuseram dinâmicas de poder profundamente enraizadas a nível local que não podiam ser resolvidas de forma simples através de um sistema técnico de tratamento de casos. Do mesmo modo, um estudo dos TWB descobriu que os deslocados internos (IDPs) em locais de centro de acomodação temporário estavam relutantes em apresentar queixas devido em parte ao medo de represálias (TWB, 2019). Foram relatadas questões semelhantes quando se tratou de uma participação mais abrangente das pessoas afectadas na tomada de decisões no âmbito da resposta, com muitos inquiridos a retardar a quase total falta de consulta e comunicação que caracterizou o processo de reassentamento dos deslocados internos liderado pelo governo como o exemplo mais proeminente.

4.1.4 Barreiras linguísticas

As barreiras linguísticas foram muito referidas por apresentar dificuldades tanto em termos de coordenação da abordagem colectiva como de desafios mais abrangentes na comunicação com as comunidades. A falta de falantes de língua portuguesa entre os quadros de pessoal internacional destacado para o apoiar as intervenção iniciais na sequência do ciclone Idai foi relatada por exacerbar as divisões entre os sistemas de coordenação internacional e governamental, e entre organizações locais e internacionais. No âmbito do CEWG, tanto o CDAC como o UNICEF trabalharam para assegurar que os falantes de língua portuguesa liderassem a coordenação desde o início da resposta. No entanto, um membro do CEWG relatou que, embora o grupo conduzisse reuniões tanto em inglês como em português, as conversas "dos bastidores" e receptor e paralelas realizavam-se muitas vezes apenas em inglês, afastando potencialmente o pessoal das organizações locais. Em toda a resposta, deve-se assegurar que as pessoas possam receber informações nas línguas locais, isso era também um desafio para muitas organizações, uma vez que minorias consideráveis de pessoas afectadas não percebiam português (TWB, 2019).

4.1.5 A natureza da emergência

A um nível básico, muitos inquiridos salientaram os desafios inerentes à criação de uma abordagem colectiva durante uma emergência rápida que também registou uma transição relativamente rápida para uma rápida recuperação. Como observou um membro do CEWG, as abordagens colectivas funcionais podem levar vários meses, se não anos, para estabelecerem-se. Começando do zero, como fizeram nas semanas após o ciclone Idai, os actores envolvidos na abordagem colectiva tiveram de enfrentar tanto o caos da resposta inicial - lutando com as prioridades concorrentes das contrapartes humanitárias e governamentais - como a retirada de pessoal e fundos após a transição para a recuperação. Esta situação colocou múltiplos desafios em termos de assegurar a adesão, assegurar a prestação atempada de serviços e estabelecer uma direcção estratégica.

Como disse um membro do CEWG, "eu apreciaria o caos de estar certo no início de uma resposta. É um desafio, não é fácil, leva muito tempo para harmonizar as coisas". Isto foi particularmente problemático quando as agências apressaram-se a lançar as próprias respostas e o pessoal estava a fazer horas extras. Embora o CEWG tenha sido criado muito cedo, outro membro achou que "foi necessária muita argumentação antes de se conseguir realmente chamar a atenção das pessoas" dentro da resposta. As tentativas de envolver o governo em torno do CEWG desde o início na resposta sofreram problemas semelhantes. Vários inquiridos sublinharam até que ponto a capacidade do governo tinha sido sobrecarregada pelo ciclone Idai e como isto tinha limitado a própria capacidade de se concentrar no envolvimento da comunidade:

Do lado do governo, ficam tão pressionados numa numa situação de emergência uma vez que não teem um batalhao de funicinarios para puderem atender a todas as solicitações. Eles estão a liderar, têm de salvar vidas fazer evacuações, busca e salvamento, este é o foco principal, para além de coordenar connosco muitas vezes. Estão tão pressionados, e há alguns aspectos da resposta [como o envolvimento da comunidade] o que eles agradecem muito que o façamos, e mantêm-se atentos e empenhados. Mas eles têm de fazer a triagem, portanto não é falta de envolvimento ou interesse do governo, é que realmente eles não têm muitos recursos para contornar a situação (membro do pessoal da ONU).

As pressões temporais foram também um desafio na criação da Linha Verde 1458, que só ficou totalmente operacional dois meses após a passagem devastadora do ciclone. Vários inquiridos consideraram que se tratava de um atraso demasiado longo, uma vez que tinha falhado os dois primeiros meses críticos da resposta. No entanto, as expectativas de que uma linha directa estivesse a funcionar durante a fase aguda da emergência não eram realistas. Embora o PMA tivesse acesso

imediato aos fundos, foi capaz de aproveitar as experiências existentes de funcionamento de linhas directas noutras partes de Moçambique, bem como noutros contextos, e contratar um centro experiente de chamadas locais, o processo de contratação, recrutamento e formação de pessoal, obtenção de autorizações governamentais e criação de vias de encaminhamento foi uma parte significativa do trabalho.

Estas questões agravaram-se por uma elevada rotatividade de pessoal e prazos de programação curtos nas fases iniciais da resposta. A rápida rotatividade do pessoal de liderança do CEWG e dos membros durante os dois primeiros meses após o ciclone foi considerada por vários inquiridos uma limitação em termos da capacidade do grupo para construir, manter boas relações e complementar a coordenação operacional com uma abordagem mais estratégica. Isto ficou exacerbado pelas taxas de rotatividade igualmente elevadas entre os líderes de grupo e outros pontos de interface entre o CEWG e o resto do sistema humanitário, incluindo o governo. Estas dinâmicas contribuíram para "ondas" ineficientes de impulso acerca do CEWG, nas quais um surto inicial de actividade se dissipou à medida que os membros saíam, tendo apenas de ser reconstruídas à medida que novas pessoas se aproximavam. A combinação de rotatividade de membros, transição de liderança, perda de financiamento dedicado e fusão com o grupo de trabalho da saúde levou a uma quebra substancial na continuidade do CEWG, tal como a resposta estava a mudar o foco para uma rápida recuperação.

4.1.6 Preparação de emergências

Subjacente a muitas das questões acima referidas, estava a aparente falta de quaisquer actividades de preparação de emergências especificamente centradas na CCE antes da resposta, o que significa que os sistemas recentemente estabelecidos tinham uma enorme quantidade de trabalho de preparação a fazer em meio a uma emergência. Nenhum inquirido relatou estar ciente de quaisquer esforços para se envolver em actividades específicas de preparação em torno da CCE de emergência

antes do Ciclone Idai. Isto reflecte em grande parte as questões na resposta mais abrangente - vários entrevistados salientaram fortemente a magnitude inesperada do ciclone, e a rapidez com que o ciclone tinha esgotado a capacidade de resposta pré-existente. Neste aspecto, uma revisão da resposta pelos pares do IASC salientou a falta de investimento suficiente em actividades de DRR, a falta de funções e responsabilidades devidamente elaboradas entre o governo e a comunidade humanitária, e uma maior falta de institucionalização de "estruturas de coordenação e normas comuns para a resposta". (IASC, 2019).

Os inquiridos foram unânimes em salientar uma melhor preparação como uma mudança crítica que pode reforçar tanto a CCE colectiva como a não colectiva em qualquer futura resposta emergencial em Moçambique, destacando as seguintes areas-chave nas quais uma maior preparação pode ajudar no caso de emergências futuras. Primeiro, o pré-posicionamento de aspectos chave da programação CCE pode poupar tempo no início de uma resposta. Por exemplo, a realização de avaliações regulares do ecossistema de informação entre desastres assegura que os canais de comunicação preferidos e de confiança das pessoas fossem bem compreendidos e pudessem ser rapidamente incorporados nas estratégias CCE. Do mesmo modo, vários entrevistados acharam que o estatuto de Moçambique como país em risco de desastres naturais relacionados com riscos justificava trabalhar para desenvolver uma linha directa nacional de activação rápida que pode tanto permanecer adormecida durante as emergências como servir funções mais abrangentes entre os mesmos.

Segundo, trabalhar na CCE colectiva como uma actividade de preparação foi visto como uma forma de reforçar as relações entre os intervenientes para que estes fossem mais resistentes durante o caos de uma emergência, para além de assegurar que o conhecimento e a experiência adquiridos durante o ciclone Idai não se perdessem e pudessem ser efectivamente utilizados em crises futuras. A incorporação de uma plataforma de preparação CCE no INGC, seguindo o modelo utilizado pelo CDAC em vários cenários, foi considerada uma opção para assegurar um envolvimento mais produtivo do

governo. Além disso, trabalhar para identificar e ligar os papéis e responsabilidades do governo, sociedade civil local e organizações internacionais melhorar a capacidade local pré-existente e evitar ineficiências e ligações perdidas. No entanto, dados os desafios acima salientados, quaisquer esforços deste tipo têm de ser realistas nos objectivos e expectativas, e tirar lições de uma experiência mais abrangente de investigação e programação acerca da responsabilidade social em Moçambique de uma forma mais abrangente.

Terceiro, a CCE colectiva foi considerada por ter um papel específico a desempenhar no apoio a actividades mais abrangentes de RRC. Por exemplo, pode assegurar que os sistemas de alerta rápido sejam concebidos para assegurar o máximo alcance e aceitação, ou pode integrar comités locais de preparação para desastres estabelecidos no âmbito da programação de RRD baseada na comunidade em mecanismos de comunicação bilaterais harmonizados com prestadores de serviços.

4.2 A estrutura da abordagem colectiva

4.2.1 Concepção

Um desafio crítico para a abordagem colectiva em Moçambique foi a falta de liderança estratégica ou de concepção global. Como reflectiu um membro do pessoal da ONU, "quando se fala sobre estas coisas mais abrangentes intersectoriais, levanta-se a questão de quem é que há-de assumir a liderança, e se uma resposta for subfinanciada, por vezes estas coisas perdem-se um pouco". Numa resposta humanitária liderada a nível internacional, o papel da HCT é fundamental para sustentar o êxito de uma abordagem colectiva. Uma abordagem colectiva ao PAA foi incluída como uma das quatro responsabilidades obrigatórias acerca da responsabilização nos TdR padrão para as HCT desde 2017 (IASC, 2017), enquanto a orientação do IASC sobre a responsabilização colectiva destaca a importância de as HCT delinearem responsabilidades claras nas abordagens colectivas (Peer 2 Peer, 2017).

No entanto, com múltiplas prioridades concorrentes nas fases iniciais da resposta, a HCT não assumiu um papel próactivo na definição de uma estratégia de resposta global para a CCE. Sem uma orientação clara de cima sobre como deve ser a abordagem colectiva ou como esta deve ser operacionalizada, diferentes actores lideraram várias componentes da abordagem em paralelo - OCHA dando lugar à UNICEF no caso do CEWG, e o PMA no caso da Linha Verde 1458. Esta fragmentação acabou por conduzir a lacunas persistentes, particularmente no desenvolvimento de mecanismos de feedback holísticos e inclusivos e na garantia de que a abordagem colectiva se repercutisse na tomada de decisões estratégicas.

Uma falha chave na concepção da abordagem colectiva foi o posicionamento relativamente fraco do CEWG no âmbito da resposta global. De acordo com as orientações do CDAC e como se pode ver noutras respostas tais como nas respostas da República Centro Africana e do Nepal, um CEWG ou plataforma de coordenação equivalente é geralmente responsável de assegurar que os objectivos da CCE sejam efectivamente atingidos e que o feedback dos mecanismos da CCE informe a tomada de decisões estratégicas ao nível da resposta (CDAC Network, 2019; Barbelet, 2020). Entretanto, os entrevistados que trabalham no CEWG e nas agências da ONU com sede em Maputo, ambos salientaram que o mandato do grupo não foi bem compreendido em toda a resposta e que a posição foi insuficientemente formalizada no âmbito da estrutura de coordenação. O grupo foi criado a nível subnacional com foco na coordenação operacional no epicentro da resposta do Ciclone Idai. Mas este nunca se fez presente a nível de Maputo, reportando apenas até ao ICCG da Beira, sem receber qualquer aprovação formal por parte da HCT. Posicionado da maneira como estava e apoiado por uma capacidade e recursos limitados após Junho, estava mal posicionado para definir a direcção estratégica para a CCE.

Em contraste, a Linha Verde 1458 ocupava uma posição muito mais forte dentro da estrutura de coordenação; foi formalmente aprovada pela HCT e estava bem dotada de recursos e bem integrada com os grupos a nível de capital. Reflectindo este desequilíbrio, enquanto o CEWG e o PMA trabalharam em estreita colaboração na criação e implementação da Linha Verde 1458, o CEWG não esteve envolvido na co-concepção do mecanismo antes do lançamento. Como um membro observou, "eu não digo que foi criada colectivamente ou de forma conjunta, tudo aconteceu numa de que 'vamos ter uma linha directa, envolva-se no projecto". Embora tenha sido criado para ser uma ferramenta entre muitas outras, parece também que a proeminência da Linha Verde 1458 dentro da resposta pode ter gerado expectativas não-realistas entre alguns actores acerca dos problemas que a linha pode resolver. Apesar de ser descrito num relatório de situação de uma agência líder como "o principal sistema de comunicação de feedback promovido como parte das actividades da AAP e PSEA" (UNICEF, 2019: 7), uma avaliação do Comité de Emergência de Desastres advertiu que a Linha Verde 1458 se tinha tornado "excessivamente dependente" de algumas agências em detrimento de outros mecanismos (Key Aid Consulting, 2019: 31).

A ausência de uma forte liderança e de uma concepção unificada limitou o desenvolvimento de sistemas de feedback interagências mais holísticos e inclusivos para acompanhar a linha directa, ou seja, a Linha Verde 1458. Houve casos de actores que trabalharam em conjunto para fornecer outros pontos de entrada para queixas e feedback comuns. Por exemplo, muitas agências formaram redes de voluntários locais para lidar com o feedback e as referências transversais face a face a nível da comunidade. Do mesmo modo, o UNICEF trabalhou com estações de rádio locais para realizar programas de chamada telefónica onde as pessoas podiam fazer perguntas sobre a resposta. Contudo, estes esforços nunca foram integrados num sistema mais amplo; faltava ao CEWG os recursos e o poder político para o fazer, e nenhum outro actor tinha um mandato ou interesse claro em assumir esse papel. Como resultado, não houve um processo definido entre agências para uma análise conjunta regular e triangulação do feedback da comunidade, nem foi incluído

o feedback da comunidade como um ponto permanente da agenda nas reuniões do CEWG. Enquanto os dados da Linha Verde 1458 foram compilados em painéis regulares, partilhados directamente com a HCT e publicados online, o CEWG alimentou apenas até ao ICCG da Beira e não teve a capacidade de gestão de informação para reunir produtos que pudessem ser partilhados mais amplamente.

4.2.2 Liderança

Os inquiridos, em geral, foram positivos acerca das organizações envolvidas na liderança de diferentes aspectos da abordagem colectiva. Acharam que cada organização era capaz de acrescentar valor de acordo com a própria capacidade e mandato, com alguns entrevistados a comentar que qualquer organização era inadequada ou imprópria para as funções que desempenhava. Porém, sem uma liderança a longo prazo de uma agência líder imparcial, vários inquiridos salientaram a preocupação de que tanto o CEWG como a Linha Verde 1458 se mantiveram demasiado vinculados às prioridades operacionais da agência líder e, portanto, não puderam contribuir plenamente para uma abordagem verdadeiramente colectiva.

De um modo geral, os inquiridos acham que faz todo sentido ter uma agência operacional grande e bem estabelecida a liderar a implementação da Linha Verde 1458, salientando várias áreas em que o PMA tinha uma vantagem comparativa no contexto de Moçambique. A experiência existente de implementação de linhas directas noutras partes do país e do mundo tornou o PMA bem colocado para aplicar estas lições no contexto do Ciclone Idai. Neste aspecto, eles foram ajudados por uma equipa central de protecção nacional a longo prazo e pelo pessoal da CCE que esteve a trabalhar numa programação semelhante antes do ciclone e foram capazes de construir e manter a dinâmica da linha directa. Este facto mitigou a questão da elevada rotatividade do pessoal de emergência, que foi amplamente reportada por ter dificultado a resposta nos primeiros meses. Além disso, o posicionamento institucional do PMA como co-presidente da HCT e as fortes relações dentro do sistema de grupo em Maputo foram importantes para assegurar a adesão e

o envolvimento durante a fase de preparação, enquanto o papel central no âmbito da resposta (responsável por mais da metade de todos os fundos canalizados através do HRP) e um grande número de parceiros de implementação forneceu massa crítica suficiente para assegurar que a linha directa tivesse um alcance generalizado a nível do terreno. O estatuto do PMA como uma grande organização das Nações Unidas foi também fundamental para o ajudar a desbloquear financiamentos a longo prazo do DFID para a Linha Verde 1458, minimizando os custos de transacção relacionadas coma contratação e gestão de riscos; este estatuto também facilitou a obtenção de autorização governamental para o funcionamento da linha directa.

Entretanto, apesar do papel dominante do PMA no desenvolvimento e implementação da linha directa ter produzido ganhos em termos de eficiência e economias de escala, vários inquiridos disseram que isto também limitou a adesão. Apesar dos esforços do PMA para realçar a natureza interagências da Linha Verde 1458 (a linha directa tinha a própria marca independente, por exemplo), manteve-se o sentimento entre algumas agências de que se tratava de um processo do PMA. O facto de a esmagadora maioria das chamadas telefónicas para a linha directa estarem relacionadas com alimentação foi também fonte de debate. Alguns inquiridos argumentaram que este facto reflectia simplesmente a importância de alimentação na resposta, enquanto outros inquiridos achavam que isto demonstrava uma certa falta de envolvimento de parceiros no sector da segurança alimentar. Segundo o que explicou um entrevistado, "penso que muitos dos intervenientes viram que a maioria das chamadas telefónicas relacionadas com a alimentação eram geridas pelo PMA na linha directa e que isso facilitou o desligamento dos parceiros. Tornouse também um ciclo vicioso, portanto, o PMA promoveu isto muito mais agressivamente ... que outras agências, o que fez com que tudo parecesse um processo de propriedade do PMA" . Um membro do CEWG salientou também o impacto prejudicial que a falta de propriedade colectiva dos dados da linha directa tinha na aprendizagem colectiva. Foi argumentado que a ausência de processos comuns de análise

conjunta (análise e apresentação de dados foi confiada ao pessoal do PMA sem primeiro submetê-la a uma análise conjunta mais abrangente) limitava o âmbito da interpretação de dados de fontes complementares e da identificação da forma como as questões devem ser abordadas. Em contrapartida, outros inquiridos da ONU argumentaram que os pedidos de feedback sobre os painéis das linhas directas tinham obtido uma resposta limitada (deve também notar-se que o CEWG foi igualmente criticado por uma concentração excessiva na coordenação operacional em detrimento da análise estratégica).

À semelhança da função do PMA na Linha Verde 1458, a liderança do CEWG pelo UNICEF após a fase inicial de emergência teve um ponto forte e um ponto fraco. Pelo lado positivo, vários inquiridos consideraram que o mandato e a capacidade da C4D e da saúde pública do UNICEF acrescentaram um claro valor do ponto de vista técnico, mas apenas um acrescentou fortes laços com o ministério da saúde pública e outros actores governamentais que são úteis para permitir que outros membros do CEWG 'apanhem boleia' nesta relação e reduzam os obstáculos burocráticos a uma programação eficaz. Neste aspecto, um membro do CEWG perguntou porque é que o UNICEF não tinha assumido a liderança do grupo de trabalho numa fase anterior, dada a sua presença consistente desde o início da resposta. Contudo, o crescente foco nas questões de saúde pública após o UNICEF ter assumido o grupo também se fez sentir por alguns membros do CEWG de modo a reflectirem o viés em relação às próprias prioridades organizacionais. Embora estes membros achassem que o foco na comunicação sobre saúde era relevante, dadas as prioridades da resposta e, em certa medida, o resultado natural da fusão do CEWG e do grupo de envolvimento da comunidade de saúde, também foi considerado como algo ligado ao foco e aos conhecimentos especializados do programa C4D do UNICEF. Em resultado, acharam que tinha enfraquecido a atenção do CEWG sobre outros aspectos da CCE o que levou a oportunidades perdidas na promoção de ligações com

processos complementares, tais como a Linha Verde 1458 e a PSEA. Embora os inquiridos não tenham mencionado especificamente acerca da acumulação de funções por parte do coordenador do CEWG do UNICEF com a programação C4D da própria UNICEF como um problema, é provável que uma separação mais clara de responsabilidades possa ter mitigado quaisquer abordagens tendenciosas - tal como um mandato e uma posição mais explícitos dentro da estrutura de coordenação para o grupo como um todo.

Menos actores discutiram os papéis desempenhados pelo OCHA e CDAC na liderança do CEWG nos dois primeiros meses da resposta. Algumas pessoas acharam que a combinação de uma agência líder da ONU com uma ONG co-líder permitiu que os dois desempenhassem os pontos fortes um do outro. Ter uma liderança do OCHA foi considerado crítico para fazer o grupo arrancar e assegurar a ligação à estrutura de coordenação liderada pelo OCHA, enquanto que o CDAC complementou estas ligações institucionais com fortes contactos com os actores locais dos meios de comunicação social e competências na língua portuguesa. Este aspecto foi crítico, por exemplo, na promoção das ligações iniciais entre a resposta humanitária e as estações de rádio comunitárias. No entanto, durante várias semanas o CDAC foi abandonado a sós para liderar o grupo, enquanto o pessoal do OCHA saía do país. Esta situação foi problemática visto que o CDAC era um actor relativamente desconhecido em Moçambique, e o OCHA alegadamente não se comprometeu a legitimar a presença do coordenador do CDAC na ausência do seu homólogo do OCHA (por exemplo, acolhendo-os como um segundosecretário). Como resultado, o grupo ficou sem a influência necessária para ganhar tracção com o sistema de coordenação dominado pela ONU num momento crítico, numa resposta rápida. Em última instância, a natureza a curto prazo das intervenções de ambos os co-líderes foi considerada por algumas pessoas perturbadora, uma vez que levou a uma disjunção entre os primeiros esforços do CEWG e a subsequente concentração sob a liderança do UNICEF.

4.3 Participação local na abordagem colectiva à CCE

4.3.1 A consequência da baixa adesão do governo

Tal como discutido acima, a abordagem colectiva à CCE estava principalmente confinada ao sistema humanitário internacional, com uma propriedade do governo limitada devido aos recursos esgotados e à falta de um compromisso mais amplo com a responsabilidade social. Isto teve impactos significativos em termos do consequente fluxo desarticulado de informação entre o governo, os actores humanitários e as pessoas afectadas. Foi particularmente grave durante o processo de reassentamento de deslocados que foi conduzido pelo governo, cuja principal prioridade foi considerada pelos inquiridos humanitários como rápida e sem qualidade. Embora os membros do CEWG tenham participado em esforços mais abrangentes de campanha com o OCHA e o grupo de protecção para persuadir o governo a partilhar mais informações com as populações afectadas, o processo acabou por avançar mais rapidamente do que a adaptação que as agências conseguiram fazer. Um membro do CEWG explicou, "simplesmente não houve qualquer envolvimento com a comunidade... o governo entrou nos terrenos e disse-lhes 'vocês tem que sair até amanhã", deixando as agências a envidarem esforços no sentido de prestar serviços à medida que as pessoas eram transferidas para locais de reassentamento vazios. Em termos mais gerais, outro membro do CEWG disse-nos que o pessoal do INGC foi relutante em fornecer informações claras às comunidades acerca dos seus direitos de ajuda governamental devido à imprevisibilidade da cadeia de abastecimento, preocupando-se com o risco de aumentar as expectativas, se mais tarde não conseguissem cumprí-las.

Vários entrevistados explicaram que não é razoável responsabilizar os prestadores de serviços humanitários pela falta de transparência do governo. Segundo as palavras de um membro do pessoal da INGO, foi dito que "é difícil ser responsável quando não sabemos o que se passa". No entanto, esta situação realça o âmbito limitado de uma abordagem colectiva de iniciativa internacional para alcançar objectivos

tão fundamentais como assegurar que as pessoas tenham informação suficiente sobre os próprios direitos e privilégios, ou para tomar decisões informadas, quando o governo, como principal detentor de direitos, não está disposto ou não pode esclarecer aos cidadãos que está a trabalhar para apoiá-los.

Sem um melhor envolvimento do governo, os esforços para implementar abordagens colectivas e não colectivas à CCE, em quaisquer emergências futuras em Moçambique, correm o risco de se deparar com questões semelhantes, sobretudo em emergências de menor dimensão com uma presença internacional reduzida. Neste aspecto, vários inquiridos de ONGs nacionais sublinharam que o INGC continua a ser a instituição competente para lidar com a resposta a emergências após a saída dos actores internacionais, e que, em última instância, precisa de ser concentrada em vez de ser contornada, por forma a garantir que quaisquer esforços no sentido de reforçar a CCE sejam produtivos. Da mesma forma, os líderes locais entrevistados para este estudo destacaram unanimemente as administrações dos subdistritos como o principal canal de informação que utilizavam durante as emergências ao em vez dos actores de ajuda ou das agências da ONU. Tudo isto aponta para a necessidade de um investimento substancial na campanha e sensibilização a longo prazo com o governo acerca da CCE.

4.3.2 A participação limitada das organizações locais

As organizações locais também foram reportadas não se terem apropriadas da abordagem colectiva. Embora os primeiros esforços do CEWG tenham sido fundamentais para promover ligações com as estações das rádios comunitárias, esta dinâmica parece não ter sido mantida. Em geral, a presença e apropriação do CEWG por ONGs locais ou organizações da sociedade civil parece ter sido relativamente limitada. Tal como com outras dinâmicas na resposta, este não foi um problema exclusivo do CEWG. Um relatório recente sobre a localização no âmbito da resposta do Idai concluiu que este era "controlado por actores internacionais e pelo governo, e que havia pouco ou nenhum apoio inicial para

capacitar os parceiros locais e incluí-los" (Plan International and World Vision, 2019: 6). Esta situação estava ligada a uma incapacidade de incluir adequadamente as organizações locais na preparação para emergências - o que significava que não havia "tempo" para apoio e envolvimento durante a própria emergência – face ao contexto mais vasto de uma sociedade civil historicamente fraca em Moçambique.

As organizações locais da Beira foram directamente afectadas pelo próprio ciclone, tanto em termos de danos nas infraestruturas como do impacto traumático do seu próprio pessoal, limitando a capacidade de participar nas fases iniciais da resposta. Vários inquiridos salientaram também que, embora o pessoal de língua portuguesa estivesse envolvido na coordenação do CEWG desde o início da resposta, a língua era ainda provavelmente um obstáculo logo à entrada, particularmente na fase aguda da resposta, em que muitos dos membros do grupo eram internacionais e que conversavam principalmente em inglês.

O pessoal local das ONG entrevistadas para este estudo sugeriu que a falta de envolvimento das organizações locais como partes interessadas iguais na abordagem colectiva deixou uma lacuna em termos da eficiência do fluxo de informação de e para as populações destinatárias. Afirmaram que as ligações com às

comunidades no terreno - particularmente com as estruturas representativas da comunidade - podiam ter sido mais bem utilizadas para permitir uma divulgação mais rápida da informação e assegurar que as comunidades estivessem de facto a ser ouvidas. Um inquirido argumentou que as organizações internacionais precisavam de fazer algo mais para "envolver aquelas pessoas que vivenciam ou estão próximos de alguém que vivenciou o problema", enquanto outro inquirido considerou que as organizações locais tinham um papel importante a desempenhar para ajudar os actores internacionais a "descobrir como comunicar com as pessoas através daquelas palavras que a comunidade lhes está realmente a dizer, e não apenas chegar com soluções sobre como fazer as coisas". O facto de algumas estações de rádio comunitárias terem dificuldades em obter informações básicas do governo durante as fases iniciais da resposta sugere que uma abordagem colectiva mais bem articulada, envolvendo tanto o governo como organizações locais, podia desempenhar um papel de mediação vital na promoção de uma cooperação mais eficaz através desta divisão. Por fim, o envolvimento local limitado também levanta questões mais abrangentes sobre a sustentabilidade da abordagem colectiva à medida que os actores internacionais reduzem a sua própria presença.

5 Conclusão

5.1 O que nos diz a resposta ao Ciclone Idai em Moçambique sobre as abordagens colectivas à CCE?

Em muitos aspectos, a dinâmica dos esforços para estabelecer abordagens colectivas à CCE na resposta do ciclone de Moçambique reflecte as abordagens da resposta mais abrangente. Preparação limitada; necessidade de se estabelecer prontamente uma emergência rápida e súbita; falta de clareza nas ligações entre coordenação a nível de terreno e de capital; envolvimento local limitado e ligações fracas com uma resposta do governo paralela eram características comuns de ambas as partes. Portanto, é importante reconhecer que a capacidade de qualquer abordagem colectiva à CCE para alcançar resultados significativos está em grande parte ligada à saúde do sistema de coordenação e ao ambiente político e contextual mais amplo em que este se insere. No entanto, a experiência de Moçambique oferece também uma série de lições específicas.

- 1. O espaço e os recursos dedicados à CCE logo no início da resposta de Moçambique são provas promissoras de um sistema humanitário internacional cada vez mais sensibilizado para a ideia de que a CCE é uma parte essencial de qualquer resposta humanitária. Os esforços envidados que criam mecanismos interagências e fazem avançar os objectivos da CCE também sugerem que há uma consciencialização crescente de que fazer a CCE colectiva é algo que faz sentido.
- 2. No entanto, a boa vontade não é suficiente. Os mecanismos colectivos podem somar menos que a somatória das suas partes se as relações entre elas e a integração na arquitectura humanitária global não forem

- devidamente estruturadas. Estruturas de liderança como as HCT precisam de ir muito além do apoio moral rumo a uma liderança proactiva que elabore um compromisso claro para com a acção colectiva e defina quais devem ser os resultados de tal abordagem, e quem deve ser responsável por alcançá-los.
- 3. As abordagens colectivas devem ser capazes de identificar e colmatar eficazmente as lacunas na própria capacidade de atingir os objectivos. A informação e o feedback precisam de fluir através de uma série de mecanismos activos e passivos que dêem espaço às populações marginalizadas. Isto sugere que é necessário um actor principal global para liderar a direcção estratégica de qualquer abordagem para assegurar a integração e complementaridade entre os actores e mecanismos envolvidos, bem como recursos e financiamento adequados para atingir estes fins.
- 4. A preparação e as considerações de sustentabilidade são fundamentais. Sem actividades de preparação, a criação de mecanismos colectivos para CCE a partir do zero é susceptível de ser um processo complexo e os esforços excessivamente ambiciosos podem ser envidados demasiado tarde para ter impacto no momento mais crítico. Esta situação aponta para a necessidade de considerar cuidadosamente que a concepção dea abordagem colectiva é susceptível de acrescentar mais valor quando responde a uma emergência súbita, com limite de tempo, como um ciclone. Em contextos em que os desastres naturais relacionados com riscos são frequentes, uma melhor preparação - de preferência envolvendo actores do desenvolvimento e da RRC, bem como o governo e a sociedade civil - tem o potencial de reduzir as barreiras ao arranque de abordagens colectivas.

5. Uma abordagem colectiva será limitada na capacidade de trabalhar eficazmente com objectivos comuns se for incapaz de envolver tanto a sociedade civil local como os governos nacionais. A primeira, tem o potencial de oferecer compreensão e lacos mais estreitos com os afectados, particularmente nos casos em que as emergências desencadeiam um grande afluxo de novos actores com pouca experiência prévia no contexto. Os últimos continuam a ser críticos no seu papel de principais responsáveis pelos direitos e bem-estar das populações. A reunião destes actores é susceptível de ser extremamente difícil no início de uma emergência em rápida mutação. De facto, há necessidade de pensar em formas de envolver os governos que permitam uma abordagem colectiva para aderir aos princípios humanitários de imparcialidade em ambientes politizados. Entretanto, deve ser posta em prática relativamente cedo uma visão de como incluir estes intervenientes críticos numa abordagem colectiva, por forma a abrir a possibilidade de um envolvimento mais produtivo a longo prazo, de modo a estabelecer a ligação novamente com as actividades de preparação.

5.2 Recomendações

Embora a resposta humanitária aos ciclones Idai e Kenneth tenha em grande parte registado uma transição para uma rápida recuperação, subsistem necessidades consideráveis não satisfeitas (OCHA, 2020a). Moçambique continua a ser vulnerável aos choques climáticos, como demonstrado pelas actuais preocupações de segurança alimentar nas zonas afectadas por ciclones e secas em 2019 (FEWS Net, 2020), bem como pelas fortes cheias que afectaram as zonas norte em Janeiro de 2020 (OCHA 2020b). Além disso, tem-se registado uma escalada considerável de violência em Cabo Delgado desde o início de 2020 (ACAPS, 2020), e foi lançado um novo apelo urgente ao país para enfrentar as consequências humanitárias da Covid-19 (OCHA, 2020b).

Na altura em que o presente relatório foi escrito, foram dados vários passos positivos pela comunidade humanitária em Moçambique com vista a dar continuidade a implementação de abordagens colectivas à CCE. Em Maio de 2020, foi criado um Grupo de Trabalho Intersectorial de Envolvimento e Responsabilização da Comunidade a nível nacional (CE/AAP WG) sob a liderança do UNICEF, ACNUR e Visão Mundial, enquanto que o CEWG a nível de Sofala foi reactivado. As operações da Linha Verde 1458 foram também prolongadas até Maio de 2021, com recursos partilhados entre o PMA e outras agências. Com base nas conclusões deste estudo, esta secção apresenta recomendações sobre como a abordagem colectiva à CCE em Moçambique pode ser reforçada e sustentada, por forma a responder a crises actuais e emergentes, bem como assegurar uma melhor preparação para futuras emergências.

5.2.1 O Reforço do apoio a uma abordagem colectiva a nível da liderança humanitária sénior Em Mocambique, a HCT e outros actores

Em Moçambique, a HCT e outros actores da liderança humanitária desempenharam um papel valioso na abertura de espaço para a CCE em geral. No entanto, podiam fazer mais para criar a adesão e a estrutura para uma abordagem explicitamente colectiva. As possíveis medidas que podiam tomar neste aspecto incluem:

- Integrar compromissos explícitos de mecanismos colectivos para a CCE em documentos estratégicos futuros, tais como novos PRH ou revistos, ou um HCT compacto, e assegurar que estes compromissos sejam dotados de recursos adequados.
- Formalizar o estatuto e o papel do GT CE/ AAP nacional recém-formado no âmbito da arquitectura de coordenação nacional.
- Garantir que existem interfaces para que o GT CE/AAP ou os co-presidentes se envolvam nos processos de tomada de decisão de nível superior de uma forma estruturada, por exemplo, através de pontos permanentes da agenda nas reuniões de coordenação da HCT ou de intergrupos.

5.2.2 A Garantia da abordagem colectiva é bem integrada e holística

Com um GT CE/AAP a nível nacional e uma Linha Verde 1458 alargada, existem agora oportunidades claras para abordar a fragmentação e as lacunas identificadas por este estudo como características da abordagem colectiva em Moçambique durante as fases iniciais da resposta. Primeiro, o GT CE/AAP deve basear-se no processo contínuo de mapeamento de actores para desenvolver uma estratégia para tornar a abordagem colectiva mais holística e inclusiva, e angariar fundos sempre que necessário para apoiar a implementação. Em particular, o grupo deve dar prioridade às formas de recolha e análise sistemática de dados de uma vasta gama de fontes, com base nos pontos fortes complementares e na presença de múltiplos parceiros para o fazer sempre que necessário. Isto podia incluir programação dedicada, tal como grupos ouvintes (Internews, 2017), ou desenvolvimento de formas de incorporar sistematicamente o feedback nas queixas e mecanismos de feedback existentes a nível da agência. Estes esforços podem ou não exigir o apoio de uma plataforma de gestão de informação pronta a utilizar, dependendo da sua dimensão ou complexidade. Em todos os casos, ha contudo alguma forma de capacidade de gestão de informação dedicada a aumentar em grande parte a capacidade do grupo de forma a dar sentido à informação proveniente de múltiplas fontes. Em todos estes esforços, também se deve ter o cuidado de assegurar que os grupos marginalizados - incluindo aqueles com acesso limitado à tecnologia - possam ter acesso a informação e canais de feedback adaptados às necessidades específicas. Neste aspecto, será fundamental garantir que as organizações orientadas para a inclusão sejam proactivamente incluídas nos membros dos grupos de trabalho.

Segundo, com a Linha Verde 1458 agora a alimentar mais de perto o GT CE/AAP a nível nacional, este grupo podia apoiar uma maior apropriação colectiva da linha directa, funcionando como um comité de direcção . Este comité pode envolver um conjunto mais vasto de interessados na análise e interpretação dos dados e incorporar a linha directa e as

conclusões em discussões mais abrangentes acerca da estratégia da CCE. Ao fazê-lo, pode promover uma maior apropriação colectiva, e potencialmente encorajar mais aquisições entre os parceiros a jusante, reformulando a Linha Verde 1458 como um mecanismo de propriedade de resposta em vez de uma iniciativa "PMA".

Terceiro, dado que o foco principal da coordenação da CCE em Moçambique foi até agora o CEWG a nível da Beira, o recém-formado CE/AAP WG deve trabalhar com os homólogos na Beira para conduzir um exercício conjunto de aprendizagem e consolidação, e para assegurar que a experiência e os recursos desenvolvidos durante a resposta ao ciclone Idai sejam efectivamente capitalizados a nível nacional.

5.2.3 O Reforço de laços mais fortes com o Governo de Moçambique

Assegurar o envolvimento dos actores governamentais pode potencialmente reforçar a abordagem colectiva de várias formas. Primeiro, pode ajudar a assegurar que as actividades da CCE no âmbito do GT CE/AAP complementem e apoiem os esforços de comunicação liderados pelo governo, tais como o recém-lançado serviço de informação sobre a Covid-19 gerido através da linha directa do Ministério da Saúde Alô Vida. Em segundo lugar, pode oferecer uma oportunidade para reforçar o papel da CCE no planeamento da preparação do INGC e clarificar os papéis e responsabilidades do governo e dos actores da sociedade civil. Terceiro e em estreita relação, pode abrir mais espaço para a campanha de advocacia a longo prazo com os actores do governo sobre a necessidade de maior transparência e responsabilidade durante as emergências, por forma a evitar a repetição dos processos não transparentes e nem-consultativos relacionados com o regresso dos deslocados internos que teve lugar após o ciclone Idai. Os primeiros esforços da Linha Verde 1458 para envolver o INGC em questões de corrupção e a PSEA já fornecem um plano a esse respeito.

Entretanto, é também importante reconhecer que existem múltiplos pontos de entrada do governo para a CCE como uma questão transversal - com o Ministério da Saúde relativamente à Covid-19 e outras questões de saúde pública; com o INGC relativamente à

preparação e resposta a emergências; e com o ICS para os meios de comunicação e mensagens públicas. Uma estratégia de envolvimento dedicado é uma forma para que os diferentes membros do GT CCE/AAP possam alavancar as respectivas relações com diferentes actores para alcançar objectivos complementares.

Em última instância, o GT CE/AAP deve trabalhar no sentido da cocriação e apropriação governamental dos aspectos chave do próprio trabalho como uma forma de assegurar a adesão e a sustentabilidade. Mas, isto deve ser enquadrado numa avaliação realista das condições políticas prevalecentes em Moçambique. Assim, no período intermédio, é provável que o envolvimento do governo continue a ser uma componente de abordagem multi-facetada.

5.2.4 A promoção de um maior envolvimento da sociedade civil local

Como salientado neste estudo, a presença de actores locais pode reforçar significativamente os esforços sistemáticos para alcançar e envolver as populações afectadas em Moçambique. No entanto, para explorar este potencial, os membros do GT CE/AAP devem tomar medidas proactivas para remover as barreiras existentes logo no inicio. A prática actual de realizar reuniões principalmente em português representa um compromisso importante a respeito. Com base nisto, o grupo deverá dar prioridade à divulgação e ao envolvimento com ONGs locais ou federações de meios de comunicação social - tais como o Fórum Nacional de Rádios Comunitárias (FORCOM) para maximizar o alcance.

Ademais, o grupo deve identificar formas alternativas e mais simples das organizações locais poderem participar nas discussões técnicas e estratégicas acerca da CCE para além da participação nas reuniões de coordenação e adesão à lista de distribuição. Estas podem incluir abordagens passivas, tais como a utilização da aplicação WhatsApp ou outras redes sociais dedicadas, tal como utilizados pelos actores locais para a coordenação

independente como o da CCE na Indonésia (Holloway e Fan, 2020), ou esforços mais activos, tais como workshops facilitados com organizações locais a nível subnacional, utilizados com actores espirituais na República Democrática do Congo (Balibuno et al., 2020). Em todos os casos, a ênfase deve ser colocada primeiro na melhor forma de fomentar espaços e processos de propriedade local para uma melhor CCE, e depois na forma de garantir que estes se alimentem dos mecanismos formais de coordenação da CCE. Durante estes esforços, as ONGIs e agências da ONU que estão activas no grupo e trabalham com parceiros locais devem identificar formas de alavançar o próprio papel como mediadores para assegurar que os parceiros tenham um interesse activo na estratégia e implementação e disponham dos recursos adequados para o fazer.

5.2.5 O Reforço de laços com os processos de DRR

Dada tanto a lacuna identificada na preparação para emergências acerca das deficiências da CCE como da CCE nos processos de RRC, o GT CE/AAP deve assegurar que o envolvimento com os RRC constitua uma componente específica da estratégia. Isto, deve incluir o trabalho com o INGC e a HCT para identificar processos muito mais explícitos para os CCE em futuros planos de contingência e assegurar que os papéis complementares do governo e dos actores da CCE sejam claramente identificados tanto nas fases de preparação como nas fases de resposta. Além disso, os actores focados no desenvolvimento envolvidos na programação de RRD devem estar representados os membros do grupo. Isto permite um apoio mais integrado à CCE no âmbito dos processos de RRC, tais como o reforço dos sistemas de alerta rápido e a consciencialização do risco, bem como a garantia de que os mecanismos focalizados na RRC para o envolvimento da comunidade, tais como os comités de preparação para desastres, não estejam a trabalhar em silos dos esforços humanitários.

Referências

- ACAPS (2020) Mozambique: deteriorating humanitarian situation in Cabo Delgado province. [Moçambique: deterioração da situação humanitária na província de Cabo Delgado] Geneva: ACAPS (www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/20200408_acaps_short_note_cabo_delgado_mozambique 0.pdf).
- Awortwi, N. and Nuvunga, A. (2019) Sound of one hand clapping: information disclosure for social and political action for accountability in extractive governance in Mozambique. IDS Working Paper Vol. 2019 No. 523. Brighton: Institute of Development Studies [Som de mãos a bater palmas: divulgação de informação para a acção social e política de responsabilização na governação extractiva em Moçambique. Documento de Trabalho IDS Vol. 2019 No. 523. Brighton: Instituto de Estudos de Desenvolvimento] (https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/14305/Wp523_Online.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Bailey, N., Hoque, M., Michie, K. and Rabbi, F. (2018) Evaluation of the Common Service for Community Engagement and Accountability for the Rohingya refugee response. BBC Media Action [Avaliação do Serviço Comum para o Envolvimento da Comunidade e Responsabilização pela resposta aos refugiados Rohingya. Acção da BBC Media] (https://app.box.com/s/6p7yau6f3l24bexn 2gw31qtza9zkrwk5).
- Balibuno, B., Badjonga, E.M., and Mollett, H. (2020) 'Lessons not learnt? Faith leaders and faith-based organisations in the DRC Ebola response' *Humanitarian Exchange* ["Lições não aprendidas? Os líderes religiosos e as organizações religiosas na resposta Ebola da RDC' Intercâmbio Humanitário] 77: 14–18 (https://odihpn.org/magazine/lessons-not-learnt-faith-leaders-and-faith-based-organisations-in-the-drc-ebola-response/).
- Barbelet, V. (2020) Collective approaches to communication and community engagement in the Central African Republic. HPG Commissioned Report. London: ODI [Abordagens colectivas à comunicação e ao envolvimento da comunidade na República Centro-Africana. Relatório encomendado pelo HPG. Londres: ODI] (www.odi.org/publications/16848-collective-approaches-communication-and-community-engagement-central-african-republic).
- Bart, J. and Wester, M. (2019) Aid out of reach: a review of the access to humanitarian aid for women and men, girls and boys with disabilities affected by Cyclone Idai, Mozambique. Beira: Light for the World [Ajuda fora do alcance: uma revisão do acesso à ajuda humanitária para mulheres e homens, raparigas e rapazes com deficiência afectados pelo ciclone Idai, Moçambique. Beira: Luz para o Mundo] (https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/research_paper_lftw_unicef_-_english_accessible.pdf).
- CDAC Network (2017) The Communication and Community Engagement Initiative: towards a collective service for more effective humanitarian responses. London: CDAC Network [A Iniciativa de Comunicação e Envolvimento da comunidade: rumo a um serviço colectivo para respostas humanitárias mais eficazes. Londres: Rede CDAC] (www.cdacnetwork.org/i/20170809164937-cx7b5).
- CDAC Network (2019) Collective communication and community engagement in humanitarian action: how to guide for leaders and responders. London CDAC Network [Rede CDAC (2019) Comunicação colectiva e envolvimento da comunidade na acção humanitária: como orientar os líderes e os respondentes. Rede CDAC de Londres] (www.cdacnetwork.org/tools-and-resources/i/20190205105256-aoi9j).

- CEWG (2019a) 'Terms of reference: Community Engagement Working Group, Idai response' (internal document, unpublished). ["Termos de referência: Grupo de Trabalho de Envolvimento da Comunidade, resposta Idai" (documento interno, não publicado).]
- CEWG (2019b) 'Cyclone Idai response: accountability to affected populations draft workplan for the CEWG May 2019' (internal document, unpublished). [Resposta do Cyclone Idai: prestação de contas às populações afectadas projecto do plano de trabalho para o CEWG Maio de 2019" (documento interno, não publicado).]
- CFP Nepal Inter-Agency Common Feedback Project (n.d.) *Nepal Inter-Agency Common Feedback Project* [Projecto de Feedback Comum Interagências do Nepal (n.d.) Projecto de Feedback Comum Interagências do Nepal] (www.cdacnetwork.org/contentAsset/raw-data/b9f61eb1-215f-419d-8602-2e4ca6fc95e4/attachedFile1).
- Crabtree, K. and Geara, P. (2018) 'Safety planning for technology: displaced women and girls' interactions with information and communication technology in Lebanon and harm reduction considerations for humanitarian settings' *Journal of International Humanitarian Action* 3(3) [Planeamento de segurança para a tecnologia: interacções de mulheres e raparigas desalojadas com as tecnologias de informação e comunicação no Líbano e considerações de redução de danos para cenários humanitários" Jornal da Acção Humanitária Internacional 3(3)] (https://doi.org/10.1186/s41018-018-0031-x).
- Equip Mozambique (2019) Community and organizational perceptions on feedback: Cyclone Idai response, Mozambique, July 2019. Beira: Equip Mozambique [Percepções comunitárias e organizacionais sobre o feedback: Resposta do ciclone Idai, Moçambique, Julho de 2019. Beira: Equip Mozambique] (www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/community_and_organizational_perceptions_on_feedback_-_cyclone_idai_web_1_0.pdf).
- FEWS Net Famine Early Warning Systems Network (2020) Southern Africa, Mozambique, key message update: crisis (IPC Phase 3) outcomes emerging in drought affected areas [Rede de Sistemas de Alerta Rápido de Fome (2020) África Austral, Moçambique, actualização da mensagem chave: resultados da crise (IPC Fase 3) que surgem nas zonas afectadas pela seca] (https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Mozambique_5.pdf).
- FTS Financial Tracking Service (2020) 'Mozambique Humanitarian Response Plan 2019' [Serviço de Acompanhamento Financeiro (2020) "Plano de Resposta Humanitária de Moçambique 2019)] (https://fts.unocha.org/appeals/761/summary).
- Hoegl, J., Fwaga, S., Manrique, M. and Stodart, V. (2019) *Real-time evaluation Mozambique: tropical cyclones Idai and Kenneth (2019)*. Geneva: IFRC [Avaliação em tempo real Moçambique: ciclones tropicais Idai e Kenneth (2019). Genebra: IFRC] (https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20190808_Mozambique%20RTE%20-%20final%20Report.pdf).
- Holloway, K. and Fan, L. (2020) Collective approaches to communication and community engagement in the Central Sulawesi response. HPG Commissioned Report. London: ODI [Abordagens colectivas à comunicação e ao envolvimento da comunidade na resposta do Sulawesi Central. Relatório encomendado pelo HPG. Londres: ODI] (www.odi.org/publications/17046-collective-approaches-communication-and-community-engagement-central-sulawesi-response).
- HRW Human Rights Watch (2019) 'Mozambique: cyclone victims forced to trade sex for food'. Human Rights Watch, 25 April ["Moçambique: vítimas de ciclones forçados a trocar sexo por comida". Human Rights Watch, 25 de Abril] (www.hrw.org/news/2019/04/25/mozambique-cyclone-victims-forced-trade-sex-food).
- IASC (2017) Standard terms of reference for Humanitarian Country Teams [Termos de referência padrão para equipas de países humanitários] (https://interagencystandingcommittee.org/system/files/hct_tors.pdf).

- IASC (2019) 'Operational peer review Mozambique: Cyclone Idai response' (internal document, unpublished). ["Revisão por pares operacional Moçambique: Resposta ao Ciclone Idai" (documento interno, não publicado).]
- IFRC, ISET International (Institute for Social and Environmental Transition) and Zurich Insurance Company (2020) Learning from Cyclone Idai and Cyclone Kenneth to inform long-term disaster risk reduction programming in Mozambique [(Instituto para a Transição Social e Ambiental) e Companhia de Seguros de Zurique (2020) Aprendizagem com o ciclone Idai e o ciclone Kenneth para informar a programação da redução do risco de desastres a longo prazo em Moçambique] (https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Learning%20from%20Cyclone%20Idai%20 to%20strengthen%20Climate%20Information%20and%20Early%20Warning%20Services%20 in%20Mozambique.pdf).
- Indonesia HCT (Humanitarian Country Team) (2018) Indonesia: collective accountability and the protection from sexual exploitation and abuse, Central Sulawesi earthquake response [HCT (Equipa Nacional Humanitária) (2018) Indonésia: responsabilidade colectiva e protecção contra a exploração e abuso sexual, resposta ao terramoto do Sulawesi Central (https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Draft%20Road%20Map_Collective%20Accountability%20 and%20the%20Protection%20from%20Sexual%20Exploitation%20and%20Abuse_Central%20 Sulawesi%20Earthquake%20Response%20Approach.pdf).
- INGC, OCHA, IFRC, ACAPS, REACH and Map Action (2019) Multi-sectoral rapid assessment post-Cyclone Idai 14 districts in Sofala and Manica provinces, Mozambique, 1–17 April 2019 [Avaliação rápida multisectorial pós-Ciclone Idai 14 distritos nas províncias de Sofala e Manica, Moçambique, 1-17 de Abril de 2019]
- (https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Mozambique_MRA_20190426_EN_def.pdf). Internews (2017) *Internews humanitarian information services learning collection: listening groups module: part III. How to guide.* London: Internews [Recolha de informação humanitária da

Internews: módulo de grupos ouvintes: parte III. Como orientar. Londres: Internews] (www. internews.org/sites/default/files/2017-09/listening_groups_part3_2017-06-23.pdf).

- Jacobs, C. and Almeida, B. (2020) *Land and climate change: rights and environmental displacement in Mozambique*. Leiden: Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Society. [Alterações agrárias e climáticas: direitos e deslocação ambiental em Moçambique. Leiden: Instituto Van Vollenhoven de Direito, Governação e Sociedade.]
- Key Aid Consulting (2019) Real-time response review DEC programme for Cyclone Idai Mozamique country report. Paris: Key Aid Consulting/Disasters Emergency Committee [Revisão da resposta em tempo real relatório do programa DEC para o Ciclone Idai em Moçambique. Paris: Comité de Emergência de Consultadoria / Desastres em Ajuda chave] (www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/DEC%20Cyclone%20Idai%20 Response%20Review_Mozambique.pdf).
- Linha Verde 1458 (2020a) 'A study to determine the long-term functionality of the inter-agency accountability mechanism in Mozambique' (internal document, unpublished). [Um estudo para determinar a funcionalidade a longo prazo do mecanismo de responsabilização interagências em Moçambique' (documento interno, não publicado).]
- Linha Verde 1458 (2020b) *Mozambique cyclone response 16th February–15th March 2020* [Resposta do ciclone de Moçambique de 16 de Fevereiro a 15 de Março de 2020] (www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/linha_verde1458_dashboard_15th_mar_2020_-_english.pdf).
- Mozambique PSEA Network (2019) *Mozambique PSEA referral pathway* [Rede de PSEA de Moçambique (2019) Moçambique Percurso de encaminhamento PSEA] (www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/mozambique_20190422_psea_referral_pathway.pdf).

- Namburete, D. (2018) 'Rethinking health accountability in Mozambique: beyond donors and government?' Institute of Development Studies, 18 December [Reflexão sobre a responsabilização pela saúde em Moçambique: para além dos doadores e do governo. Instituto de Estudos de Desenvolvimento, 18 de Dezembro] (www.ids.ac.uk/opinions/rethinking-health-accountability-in-mozambique-beyond-donors-and-government/).
- Namburete, D. (2019) 'Rethinking community participation in Mozambique's health service'. Institute of Development Studies, 16 January [Reflexão sobre a participação da comunidade no serviço de saúde de Moçambique'. Instituto de Estudos de Desenvolvimento, 16 de Janeiro] (www.ids.ac.uk/opinions/rethinking-community-participation-in-mozambiques-health-service/).
- NOAA National Oceanic and Atmospheric Administration (2020) 'Historical hurricane tracks, Mozambique' (https://bit.ly/3g9SZZW). [Administração Nacional Oceânica e Atmosférica (2020) 'Trajetórias históricas de furações, Moçambique'.]
- OCHA (2019a) 2018–2020 Mozambique Humanitarian Response Plan, November 2018–June 2019 (revised following Cyclone Idai, March 2019). Nairobi: OCHA [Plano de Resposta Humanitária de Moçambique, Novembro 2018-Junho 2019 (revisto após o Ciclone Idai, Março 2019). Nairobi: OCHA] (https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ROSEA_20190325_ MozambiqueFlashAppeal.pdf).
- OCHA (2019b) 2018–2020 Mozambique Humanitarian Response Plan, November 2018–May 2020 (revised in August 2019). Nairobi: OCHA [Plano de Resposta Humanitária de Moçambique, Novembro 2018 Maio 2020 (revisto em Agosto 2019). Nairobi: OCHA] (https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ROSEA_20190911_Mozambique_Response_Plan.pdf).
- OCHA (2019c) 'Humanitarian Coordinator for Mozambique Marcoluigi Corsi: statement on the prevention of sexual exploitation and abuse'. OCHA, 3 May ['Coordenador Humanitário para Moçambique Marcoluigi Corsi: declaração sobre a prevenção da exploração e abuso sexual'. OCHA, 3 de Maio] (www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/20190503_moz_hcstatement_psea.pdf).
- OCHA (2020a) Mozambique Cyclone Idai: one year after. Nairobi: OCHA [Ciclone Idai de Moçambique: um ano depois. Nairobi: OCHA] (https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ROSEA_20200312_MOZ_One_Year_After_Idai_EN_def.pdf).
- OCHA (2020b) Flash appeal for Covid-19, Mozambique: May–December 2020. Nairobi: OCHA [Pedido de urgência para a Covid-19, Moçambique: Maio-Dezembro de 2020. Nairobi: OCHA] (https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MOZ_20200604_COVID-19_Flash_Appeal%20%281%29.pdf).
- Peer 2 Peer Support (2017) Collective accountability to affected people: practical steps for Humanitarian Coordinators and Humanitarian Country Teams [Responsabilização colectiva perante as pessoas afectadas: medidas práticas para Coordenadores Humanitários e Equipas Humanitárias dos Países] (https://s3-us-west-2.amazonaws.com/deliveraidbetter-wp/wp-content/uploads/2017/08/29081657/P2P-Support-Collective-AAP-note.pdf).
- Plan International and World Vision (2019) 'Localisation and the Idai response in Mozambique (Buzi District and Beira, Sofala Province)' (internal document, unpublished). [Plano Internacional e Visão Mundial (2019) A localização e a resposta do Idai em Moçambique (Distrito do Buzi e Beira, Província de Sofala)' (documento interno, inédito).]
- Protection Cluster Mozambique (2019) *Protection cluster strategy for Idai response March–August* 2019. Beira: Protection Cluster Mozambique [Grupo de Protecção Moçambique (2019) Estratégia de grupo de protecção para a resposta Idai Março-Agosto de 2019. Beira: Grupo de Protecção de Moçambique] (https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Protection-cluster-strategy-Mozambique-Idai-response-English.pdf).

- Republic of Mozambique Council of Ministers (2018) *Annual contingency plan* 2019 [Conselho de Ministros da República de Moçambique (2018) Plano anual de contingência 2019] (www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/pc_2019_aprovado_pelo_conselho_de_ministros_2018.11.20.pdf).
- Taela, K., Shankland, A. and Awortwi, N. (2016) Action for empowerment and accountability research programme: understanding social and political action; Mozambique: country and intervention scoping report. Brighton: Institute of Development Studies. [Programa de investigação para a capacitação e responsabilização: compreensão da acção social e política; Moçambique: relatório de âmbito nacional e de intervenção. Brighton: Instituto de Estudos de Desenvolvimento] (https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a29022de5274a750b82537e/A4EA_Mozambique_Scoping_Paper.pdf).
- Tanner, L., Singh, S. and Komuhangi, K. (2018) Strengthening information sharing and two-way communication preparedness capacity for better dialogue, better information, and better action. London: CDAC Network [Reforço a partilha de informação e capacidade de preparação de comunicação bilateral para um melhor diálogo, melhor informação, e melhor acção. Londres: Rede CDAC] (http://cms.cdacnetwork.org/contentAsset/raw-data/87919b52-d650-4bd4-a637-31729efb2566/evaluationFindingsReport).
- TWB (2019) In need of words: using local languages improves comprehension for people affected by Cyclone Idai in Beira, Mozambique. Danbury, CT: Translators Without Borders [A necessidade de palavras: a utilização de línguas locais melhora a compreensão das pessoas afectadas pelo Ciclone Idai na Beira, Moçambique. Danbury, CT: Tradutores Sem Fronteiras] (https://translatorswithoutborders.org/in-need-of-words-using-local-languages-improves-comprehension-for-people-affected-by-cyclone-idai-in-beira-mozambique/).
- UNESCO United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2011) Assessment of media development in Mozambique based on UNESCO's media development indicators. Paris: UNESCO. [Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (2011) Avaliação do desenvolvimento da comunicação social em Moçambique com base nos indicadores de desenvolvimento da comunicação social da UNESCO. Paris: UNESCO.]
- UNICEF (2019) Mozambique humanitarian situation report: Cyclones Idai and Kenneth situation report #11: 01–10 June 2019 [Relatório sobre a situação humanitária em Moçambique: relatório #11 do ponto de situação dos Ciclones Idai e Kenneth: de 01 a 10 de Junho de 2019] (www.unicef. org/appeals/files/UNICEF_Mozambique_Humanitarian_Situation_Report_No._11_Cyclones_Idai_and_Kenneth_for_1-10_June_2019.pdf).
- WMO World Meteorological Organization (2019) Reducing vulnerability to extreme hydrometeorological hazards in Mozambique after Cyclone Idai: WMO mission report following tropical Cyclone Idai (27 April–7 May 2019). Geneva: WMO [Organização Meteorológica Mundial (2019) Redução da vulnerabilidade a riscos hidrometeorológicos extremos em Moçambique após o Ciclone Idai: Relatório da missão da OMM após o ciclone tropical Idai (de 27 de Abril a 7 de Maio de 2019). Genebra: WMO] (https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=6259). Yarnell, M. and Cone, D. (2019) Devastation and displacement: unprecedented cyclone in Mozambique and Zimbabwe a sign of what's to come? Washington DC: Refugees International [Devastação e deslocação: ciclone sem precedentes em Moçambique e no Zimbabué um sinal do que está para vir? Washington DC: Refugiados Internacionais] (www.refugeesinternational.org/reports/2019/8/12/devastation-and-displacement-unprecedented-cyclones-in-mozambique-and-zimbabwe-a-sign-of-whats-to-come).

HPGHumanitarian Policy Group

O Grupo de Política
Humanitária (HPG) é uma
das principais equipas
mundiais de investigadores
independentes e
profissionais de
comunicação que
trabalham com questões
humanitárias. Dedica-se
a melhoria da política e
prática humanitária através
de uma combinação de
análise, diálogo e debate
de alta qualidade.

Os leitores são encorajados a citar ou reproduzir os materiais desta publicação mas, como detentores dos direitos de autor, o ODI solicita o devido reconhecimento e uma cópia da publicação. Este e outros relatórios do HPG estão disponíveis em www.odi.org/hpg.

Esta obra está licenciada sob CC BY-NC-ND 4.0.

Humanitarian Policy Group ODI 203 Blackfriars Road Londres SE1 8NJ Reino Unido

Tel.: +44 (0) 20 7922 0300 Fax.: +44 (0) 20 7922 0399 Email: hpgadmin@odi.org Website: odi.org/hpg

Foto da capa: Após o Ciclone Idai, Moçambique, Março de 2019. Crédito: Denis Onyodi/ IFRC/DRK/Centro Climático.

