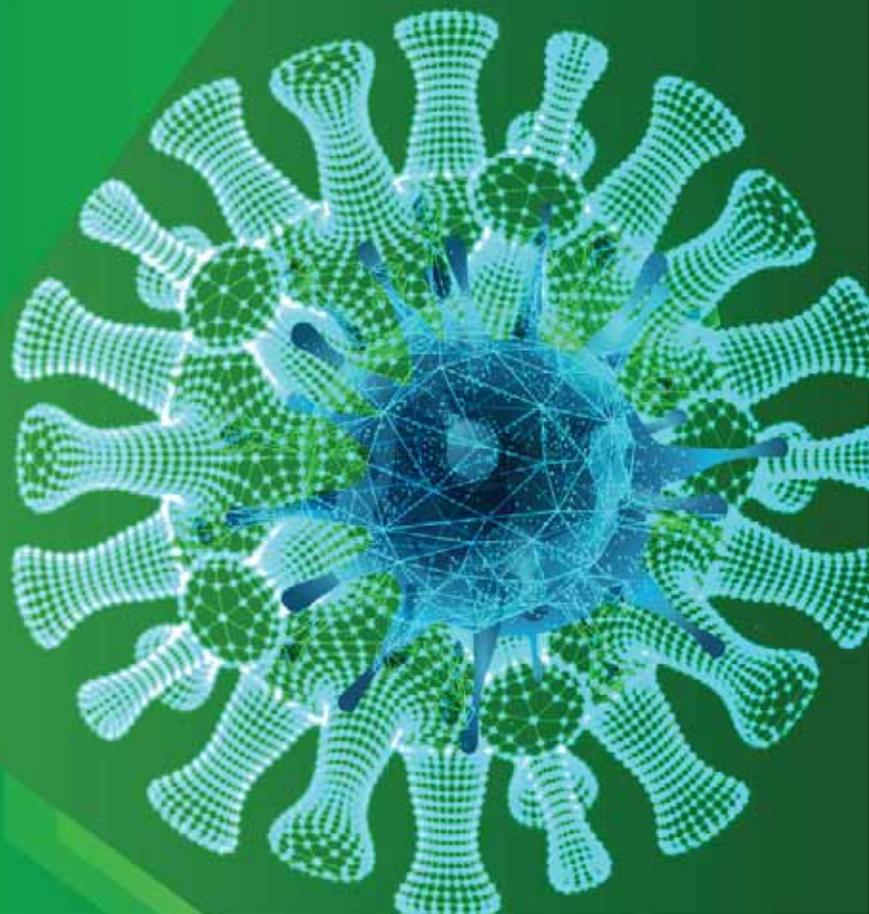




Resumo político-científico | novembro de 2023

# Os riscos sistemáticos à resiliência sistemática: lições da pandemia de COVID-19 para a gestão e recuperação de riscos na SADC





Os riscos sistemáticos à resiliência sistemática: lições da pandemia de COVID-19  
para a gestão e recuperação de riscos na SADC

Resumo político-científico  
novembro de 2023

## **Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC)**

SADC House, Plot 54385 New CBD  
Private Bag 0095  
Gaborone, Botswana  
**Tel:** +267 395 1863  
**E-mail:** registry@sadc.int  
**Website:** www.sadc.int

**Twitter:** @sadc\_news  
**Facebook:** @sadc.int  
**Instagram:** sadc\_secretariat  
**YouTube:** youtube.com/sadc.int

**ISBN: 978-99968-994-2-3**

**Editor:**  
**Comunidade de Desenvolvimento da África Austral**  
Unidade de Redução de Risco de Desastres (DRRU)

**Autores:**  
Michael Hagenlocher, Edward Sparkes, Albert Manyuchi, Stern Kita, Davide Cotti, Nkemakonam Naomi Ukatu, Samira Pfeiffer, Saskia E. Werners, Sithembiso Gina, Alex Banda, Nana Dlamini

**A publicação para: Os riscos sistemáticos à resiliência sistemática: lições da pandemia de COVID-19 para a gestão e recuperação de riscos na SADC Resumo político-científico novembro de 2023**, é publicado nas línguas oficiais da SADC – inglês, francês e português. Está disponível online no website da SADC e no website da GIZ Botswana.

**Citação:** "Hagenlocher et al. (2023). Os riscos sistemáticos à resiliência sistemática: lições da pandemia de COVID-19 para a gestão e recuperação de riscos na SADC Resumo político-científico novembro de 2023



# INTRODUÇÃO

No nosso mundo interligado, os impactos das alterações climáticas, perigos e dos choques fazem-se sentir cada vez mais para além dos sectores económicos e das fronteiras, comprometendo os progressos no sentido da realização dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável. Esta situação exige uma mudança de paradigma na forma como estamos habituados a gerir os riscos e a recuperar dos desastres - nomeadamente, de abordagens sectoriais e de perigo a perigo para uma abordagem de sistemas que adopta uma perspetiva de toda a sociedade.

Este resumo de políticas apresenta recomendações do projecto "Lições da pandemia da COVID-19 para a compreensão e gestão de riscos em catástrofe e sistemáticos na região da SADC (CARICO SADC)", financiado pelo Ministério Federal Alemão para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (BMZ) em colaboração com a unidade de Redução do Risco de Desastres da Cooperação para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). Neste projecto, a República do Malawi e a África do Sul serviram como estudos de caso para documentar exemplos a nível nacional que mostram como a pandemia agravou os riscos em contextos específicos. Em consulta com a Unidade de DRR da SADC, foram colocados focos temáticos no género, na informalidade e na colaboração transfronteiriça.

Com base em seminários realizados com as partes interessadas no Malawi e na África do Sul, num estudo documental e numa análise dos planos de resposta e recuperação da COVID-19 na região da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), esta nota informativa:

- Destaca como a pandemia da COVID-19 interagiu com outros perigos e choques na região da SADC e levou a impactos em catástrofe entre sectores e fronteiras,
- Enfatiza as oportunidades que existem na contabilização da natureza sistemática do risco na avaliação, gestão e recuperação do risco,
- Fornece recomendações para a recuperação sistemática da COVID-19 e riscos concorrentes na região da SADC.

Ao fazê-lo, defendemos a promoção de abordagens inclusivas, intersectoriais e transfronteiriças para a gestão e recuperação de riscos que considerem todos os perigos relevantes para fortalecer a resiliência sistemática. Isto abrange todo o espectro de possíveis efeitos combinados e em catástrofe para grupos sociais diferentes e entre sectores.

## MENSAGENS-CHAVE

Os impactos da COVID-19 e dos perigos concorrentes fizeram-se sentir em todos os sectores e fronteiras, salientando a natureza sistemática dos riscos. Para fortalecer a resiliência, as avaliações de risco não devem considerar apenas perigos ou sectores isolados, mas também as suas interconexões.

### O desafio:

Os efeitos da pandemia de COVID-19 na SADC fizeram-se sentir em toda a sociedade, muito para além do sector da saúde. Isso mostra que os impactos dos perigos, choques e desastres são complexos. As intervenções em resposta ao aumento das infecções, como as medidas de contenção, as restrições fronteiriças e o encerramento de escolas, conduziram a efeitos adversos em catástrofe em toda a sociedade e em todos os sectores (por exemplo, turismo, indústria transformadora, transportes, educação, agricultura, sector informal) e fronteiras, afectando mais duramente as pessoas que vivem em condições vulneráveis. Além disso, a COVID-19 não ocorreu isoladamente de outros desafios em toda a SADC, mas coincidiu com outros riscos, como inundações, secas ou ciclones tropicais e surtos de doenças, que em muitos casos levaram a um duplo fardo para os países da região.

### Recomendação:

São necessárias abordagens sistemáticas de avaliação de riscos para caracterizar e fortalecer a compreensão de como os perigos, riscos e impactos estão ligados entre sectores e fronteiras na SADC. Isto requer uma perspectiva de sistemas que possa mapear as ligações causais mais complexas entre perigos, riscos, impactos e respostas aos mesmos, que também podem resultar em efeitos em catástrofe. Através da avaliação sistemática dos riscos, abrem-se pontos de influência para fortalecer a resiliência.

A pandemia de COVID-19 reforçou as desigualdades existentes. Este facto sublinhou a necessidade de ter em conta as vulnerabilidades diferenciadas e os riscos relacionados com o género nas políticas e acções.

### O desafio:

Os desastres afectam as pessoas de formas diferentes. As pessoas que enfrentam as desigualdades existentes e vivem em condições vulneráveis são muitas vezes afectadas de forma desproporcionada. Os impactos da COVID-19, os riscos concorrentes e as intervenções em resposta aos mesmos foram amplificados para aqueles que já são marginalizados com base em factores intersectoriais como a identidade de género, a idade ou as deficiências. Em vários países da SADC, as mulheres sofreram um aumento das tarefas de prestação de cuidados, da violência baseada no género e da gravidez na adolescência, bem como um acesso reduzido aos serviços de saúde sexual e reprodutiva. Esta situação agravou a desigualdade de género em toda a região, criando retrocessos no progresso em direção ao Protocolo da SADC sobre Género e Desenvolvimento<sup>1</sup> e na realização dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (nomeadamente o SDG 5 sobre a Igualdade de Género).

### Recomendação:

É necessária uma visão desagregada da vulnerabilidade na gestão dos riscos e na recuperação. Para combater as desigualdades de género, que foram particularmente agravadas pela pandemia de COVID-19, as considerações de género devem ser integradas nas políticas existentes e nas novas políticas. Devem ser promovidas campanhas e programas de reforço das capacidades e de sensibilização que comecem cedo nos currículos escolares, a fim de sensibilizar os cidadãos, os responsáveis políticos e os governos para as questões de género profundamente enraizadas que criam sociedades desiguais.

<sup>1</sup> <https://www.sadc.int/pillars/gender-equality-women-empowerment>

A pandemia de COVID-19 teve efeitos abrangentes no sector informal. São necessários mais esforços para apoiar a resiliência das pessoas dependentes do sector informal

### O desafio:

O sector informal representa um segmento significativo e diversificado da economia da região da SADC. O número de pessoas que vivem em assentamentos informais está a aumentar, em parte como consequência das dificuldades impostas pela pandemia da COVID-19. A pandemia também expôs as vulnerabilidades do sector informal em toda a região da SADC. As empresas informais e o comércio transfronteiriço informal foram duramente atingidos pelos confinamentos e pelo encerramento das fronteiras, o que empurrou para a pobreza os trabalhadores informais, que frequentemente não têm acesso à protecção social. Além disso, muitos trabalhadores informais tiveram que continuar a trabalhar mesmo durante os confinamentos, o que, por sua vez, aumentou a sua exposição ao vírus. Mais uma vez, estes impactos foram particularmente sentidos pelas mulheres, que em vários países estão predominantemente empregadas na economia informal.

### Recomendação:

Dada a dimensão e a importância do sector informal na região da SADC, as políticas de gestão de riscos e de recuperação devem ter em conta os motivadores e as causas profundas das vulnerabilidades no sector. Os exemplos incluem habitações sobrelotadas ou infra-estruturas de água, saneamento e higiene limitadas nos aglomerados informais. Além disso, as políticas poderiam aproveitar a experiência de respostas auto-organizadas que surgiram no sector durante a crise (por exemplo, redes baseadas na comunidade que existem em vários países da SADC). Os programas de protecção social devem ser alargados aos trabalhadores informais para reduzir os riscos. Isto pode minimizar os efeitos em catástrofe na paisagem social e económica mais ampla da SADC e proteger os trabalhadores e empresários do sector de futuros choques.

A Covid-19 expôs e reforçou as desigualdades existentes na educação. Além disso, revelou a escassez de habilidades para a gestão de perigos agravantes. Uma avaliação sistemática dos sectores de educação na SADC é encorajada para i) reduzir as desigualdades e ii) capacitar o pessoal para a gestão do risco de desastres.

### O desafio:

Em muitos países da SADC, as crianças foram afectadas pelo encerramento de escolas. As escolas das zonas urbanas e os estudantes socioeconomicamente privilegiados optaram por plataformas de aprendizagem na Internet, enquanto muitas crianças das zonas rurais não o puderam fazer. A pandemia demonstrou claramente as desigualdades entre as zonas urbanas e rurais. Em muitos países, as crianças que dependiam de programas de alimentação escolar foram afectadas quando estes cessaram. As crianças que beneficiavam apenas das actividades extracurriculares oferecidas nas escolas foram gravemente afectadas pela interrupção das mesmas. Os impactos não se fizeram sentir apenas na educação formal. Muitos países foram afectados por vários perigos ao mesmo tempo, o que exigiu profissionais de gestão do risco de desastres com experiência na gestão de desastres agravados. Durante a pandemia, tornou-se evidente que a maior parte do pessoal de gestão do risco de desastres não estava bem preparado para responder a desastres múltiplos. A escassez de competências para a gestão do risco de desastres é uma preocupação crescente, uma vez que, por exemplo, se prevê que os riscos associados às alterações climáticas aumentem no futuro.

### Recomendação:

Dentro dos planos de recuperação, devem ser analisadas opções para lidar com o acesso à educação durante os desastres, especialmente para as crianças rurais e desfavorecidas. As parcerias com o sector privado para facilitar a aprendizagem pela Internet para as crianças rurais devem ser exploradas como parte das intervenções de preparação para desastres. Recomenda-se a revisão dos programas educacionais nos países da SADC para que a gestão de risco de desastres seja incluída no currículo escolar numa fase inicial. É importante que a informação sobre a gestão de desastres como uma opção de carreira seja disseminada para as crianças que estão a sair da escola. E a capacitação do pessoal através de programas contínuos de desenvolvimento profissional é imperativo para uma efectiva gestão de risco e resposta.



Os desastres não param nas fronteiras. A pandemia de COVID-19 colocou desafios substanciais à colaboração transfronteiriça na região da SADC. Para gerir os riscos sistemáticos, é necessário reforçar a colaboração e a coordenação transfronteiriças.

### O desafio:

Embora tenham sido feitos esforços para aprofundar a integração económica na SADC, a Covid-19 expôs algumas questões na região. Por exemplo, durante o pico da pandemia, os países aplicaram requisitos diferenciados para as viagens transfronteiriças, com outros a imporem mais dias de quarentena do que outros. Os países da região também não conseguiram criar um sistema sincronizado para a circulação transfronteiriça de bens e mercadorias essenciais, o que causou vulnerabilidades. A região não dispunha de um mecanismo para facilitar a circulação dos trabalhadores migrantes entre os países. Além disso, os processos de repatriamento de corpos de pessoas falecidas eram difíceis. Apesar disso, a região melhorou a colaboração e a partilha da investigação no domínio da saúde e aumentou a integração dos sistemas laboratoriais. A pandemia revelou a falta de uma posição consensual sobre a resposta à pandemia, especialmente porque os países adquiriram diferentes tipos de vacinas com base em considerações políticas e outras. Outros perigos também demonstraram a natureza desarticulada das respostas da SADC. Os desafios transfronteiriços emergentes beneficiarão de uma colaboração forte entre os países da SADC: um exemplo disso são os surtos de cólera na Zâmbia, no Zimbábue e mais recentemente, na África do Sul.

### Recomendação:

Recomenda-se um mecanismo de coordenação regional sob os auspícios da Unidade DRR da SADC para facilitar a colaboração transfronteiriça efectiva na compreensão e gestão dos riscos e impactos transfronteiriços das alterações climáticas, pandemias, surtos de doenças e outros perigos. Tendo em conta os impactos nas cadeias de abastecimento, a criação de resiliência nas cadeias de abastecimento é outra área de acção recomendada. O mapeamento da cadeia de abastecimento para identificar vulnerabilidades críticas, dependências e constrangimentos pode dar prioridade às intervenções de fortalecimento da resiliência, como a diversificação das fontes de produtos essenciais e o desenvolvimento de capacidades regionais.

Os riscos sistemáticos geram retrocessos em vários sectores e grupos. Os planos e esforços de recuperação são frequentemente organizados em silos. Para além da recuperação sectorial dos desastres, recomenda-se a recuperação sistemática como catalisador de uma mudança positiva do sistema.

## O desafio:

Os desastres como a COVID-19 são capazes de dificultar o cumprimento dos objectivos sociais em todos os sectores e escalas. Os planos de recuperação sistemáticos tornam-se então necessários para identificar, priorizar e implementar intervenções para áreas, sectores e grupos que sofreram retrocessos significativos. Muitos países da SADC desenvolveram planos de recuperação pós-pandémicos específicos para cada Estado. Este processo foi, em muitos casos, apoiado pelos gabinetes nacionais das Nações Unidas, que forneceram um "plano de resposta socioeconómica à COVID-19" genérico. Até à data, não existe, tanto quanto sabemos, um plano de recuperação agregado da SADC que aborde a resposta aos riscos e perigos múltiplos e interligados com que a região se confronta. A maioria dos planos nacionais de recuperação da COVID-19 está centrada na promoção do crescimento económico, tendo em conta sectores produtivos fundamentais como a agricultura, a indústria transformadora e o turismo. Entre os elementos comuns incluem-se: um interesse forte em melhorar a facilidade de fazer negócios para o sector privado (também através de isenções fiscais e outros incentivos financeiros); a transição de uma economia dependente das importações para uma economia orientada para a exportação; uma reforma, que inclui, em muitos casos, medidas para a formalização do sector da economia informal.

Apesar de todos estes esforços, identificámos uma série de aspectos pouco representados nos planos de recuperação. Em primeiro lugar, a consideração de perigos e riscos interactivos varia entre os planos de recuperação da COVID-19 existentes. Para além das alterações climáticas e das secas, os planos existentes fazem apenas algumas menções a outros perigos e choques. Em segundo lugar, faltam mecanismos para apoiar o sector informal: embora tenha sido proposta a expansão dos sistemas de protecção social (vê acima), ainda não surgiram caminhos claros para a sua concretização no âmbito das restrições financeiras pós-COVID. Em terceiro lugar, as acções de apoio às empresas lideradas por mulheres afectadas pela COVID-19 não estão bem desenvolvidas. Em quarto lugar, nem sempre é claro como os planos de recuperação se alinham com os planos e as visões políticas nacionais existentes: esse alinhamento é importante, porque garante que os esforços de recuperação contribuem para uma visão social partilhada.

## Recomendação:

Uma perspetiva sistemática da recuperação permite abordar vários sectores, perigos e riscos em conjunto. Em particular, é importante alargar o âmbito das intervenções de recuperação da dimensão económica para outras dimensões, como a social e a ambiental. A recuperação

sistemática abre novas oportunidades para reconstruir melhor, no sentido de sociedades resilientes e sustentáveis. Isto inclui igualmente acções destinadas a reduzir as desigualdades estruturais, por exemplo, melhorando o acesso das raparigas à educação ou alargando os mecanismos de protecção social ao sector informal. Alguns países da SADC dedicaram os seus planos especificamente à recuperação do sector informal, com o objectivo de identificar pontos de entrada para melhorar as condições das pessoas cujos meios de subsistência dependem desse sector. Esforços semelhantes em relação a outros grupos vulneráveis (por exemplo, pessoas com deficiência, comunidades rurais desfavorecidas, etc.) fortaleceriam o potencial sistemático dos esforços de recuperação. Poucos planos de recuperação tratam do ambiente e, conseqüentemente, da sustentabilidade: recomenda-se que os ecossistemas e as suas interacções com os sistemas humanos sejam incluídos de forma mais sistemática nos planos de recuperação.

A implementação bem sucedida destas recomendações depende também de uma série de factores favoráveis, bem como de potenciais obstáculos que variam de acordo com cada contexto nacional. No contexto dos dois estudos de caso, Malawi e África do Sul, as partes interessadas indicaram uma série de factores favoráveis à gestão e recuperação do risco sistemático. Entre estes, o que emergiu foi a relevância de ter instituições fortes com mandatos políticos claros, responsabilidades inequívocas e capacidades na resposta a desastres e gestão de risco. A nomeação de pontos focais de gestão do risco de desastres dentro dos sectores e entre as agências governamentais que colaboram em questões intersectoriais é um passo para facilitar a recuperação sistemática. No entanto, existem também obstáculos que devem ser ultrapassados: em particular, a falta de financiamento adequado e específico para a gestão dos riscos (que, em alguns países, é agravada pelos meios limitados da sua economia dependente de doadores) constitui um grave factor limitativo da recuperação sistemática. Como salientado pelas partes interessadas, as disposições institucionais continuam a ser deficientes, uma vez que muitos sectores e agências governamentais (especialmente a nível de responsáveis de decisões a nível local) não dispõem de capacidade organizacional para implementar planos de recuperação. Outro obstáculo importante salientado pelas partes interessadas é a partilha limitada de informações (incluindo dados específicos de um sector, por exemplo, a saúde) entre organismos governamentais, o que dificulta uma gestão eficaz dos riscos. Por último, persistem questões fundamentais, nomeadamente as irregularidades verificadas na gestão dos recursos públicos, que afectam a gestão dos riscos e a recuperação, através da drenagem de recursos e em termos de erosão da confiança do público.



## 2. Lições do Malawi

### 2.1. Principais lições da COVID-19 e perigos concorrentes para a compreensão dos riscos

A República do Malawi registou 2,686 mortes e 88,908 casos confirmados de COVID-19 (desde 13/09/2023). Embora os efeitos directos da COVID-19 na saúde tenham sido menos graves no Malawi do que em muitos países, as intervenções em resposta à pandemia tiveram impactos de longo alcance e duradouros em todos os sectores. Para abrandar a transmissão, foram aplicadas medidas de confinamento, incluindo o encerramento de escolas, o distanciamento social e as restrições às viagens transfronteiriças. Os impactos do encerramento das escolas incluíram um aumento do abandono escolar, casamentos, gravidezes e trabalho infantil.

O encerramento das escolas afectou mais as raparigas do que os rapazes, tendo menos raparigas regressado ao ensino a tempo inteiro. Registou-se também um aumento dos casos de violência baseada no género e de exploração sexual das mulheres no país. Estes efeitos em catástrofe sublinham que os impactos são diferenciados por género e reforçados pela causa subjacente da desigualdade de género.

Devido às perturbações nas cadeias de abastecimento globais e ao encerramento das fronteiras internacionais, a economia do Malawi, à semelhança de grande parte da SADC, foi afectada, uma vez que está altamente dependente das importações. Muitas pequenas e médias empresas foram afectadas, o que resultou

na perda de emprego e de rendimentos, nomeadamente nas zonas urbanas e no sector informal. Estes impactos foram agravados pela disponibilidade e alcance limitados da protecção social. Registou-se uma diminuição da procura mundial de produtos que o país exporta, incluindo o tabaco, chá e os produtos agrícolas, o que levou a uma diminuição das receitas públicas e a um aumento dos empréstimos. Esta situação teve um impacto duradouro nos esforços de recuperação e desenvolvimento, uma vez que a economia do Malawi é pequena e enfrenta desafios significativos para se diversificar.

A elevada volatilidade da economia do Malawi face aos choques externos, bem como a sua dependência de produtos provenientes de outros países, evidenciam que o país está exposto a choques transfronteiriços directos e indirectos. Esta situação tornou-se igualmente evidente nas crises recorrentes de combustível que afectam o país desde meados de 2022 e que têm origem em perturbações da cadeia de abastecimento.

Outra lição importante do Malawi relaciona-se com a necessidade de uma liderança forte e de um compromisso político. No início da pandemia, as campanhas políticas eleitorais, a politização do desastre e as teorias da conspiração levaram ao desrespeito pelas medidas de contenção públicas. Esta situação alterou-se com a criação do grupo de trabalho presidencial para a COVID-19.



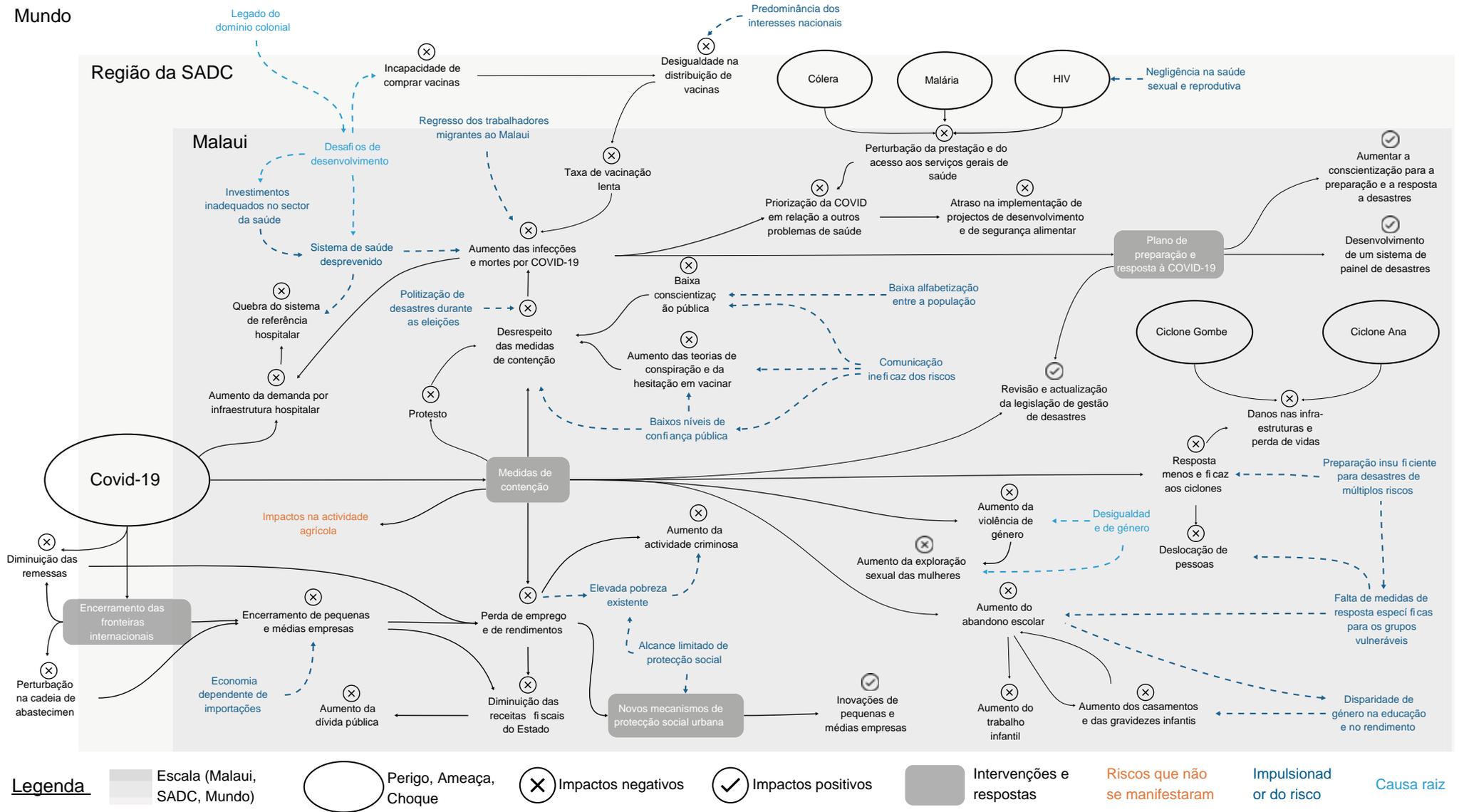


Fig 1. Natureza sistémica dos riscos e impactos no Malawi. Este modelo conceptual foi co-desenvolvido no âmbito do projecto CARICO SADC com base num exercício de mapeamento do sistema com as partes interessadas em dois seminários e foi complementado por um estudo documental e consulta às partes interessadas. As recomendações neste resumo de políticas foram informadas a partir deste exercício de mapeamento de riscos (fonte: autores).

Embora nenhum acontecimento importante tenha levado à declaração do estado de emergência no Malawi durante o pico da transmissão da COVID-19, os riscos concorrentes causaram um duplo fardo em várias localidades. Por exemplo, as restrições impostas pela COVID-19 significaram que as pessoas deslocadas durante os ciclones Ana e Gombe, no início de 2022, não puderam ir para os centros de evacuação para se abrigarem.

As agências humanitárias não puderam deslocar-se para apoiar os esforços de resposta ou não puderam ter acesso às pessoas afectadas, uma vez que as reuniões públicas de qualquer tipo foram restringidas. A COVID-19 também coincidiu com graves surtos de cólera no país,

tendo sido dada prioridade aos desafios actuais da população com HIV e malária. A pandemia veio sublinhar a necessidade de uma coordenação dos riscos múltiplos para preparar e responder a vários desastres em simultâneo. Ao mesmo tempo que enfrenta o desafio de recuperar da COVID-19, o Malawi deve procurar também recuperar das desastres recentes, incluindo o ciclone tropical Freddy, de uma forma que possa criar uma resiliência sistemática.

A figura seguinte resume os pontos acima referidos e dá uma visão geral da forma como interagem os perigos diferentes, riscos, impactos e os factores de risco subjacentes. Considera igualmente os riscos e impactos associados às intervenções políticas.

## 2.2. Principais lições para a gestão dos riscos e a recuperação

A COVID-19 afectou o Malawi enquanto este se confrontava com os esforços de recuperação de desastres anteriores associados a ciclones tropicais, inundações e secas, bem como com os desafios actuais de outras epidemias de saúde, como o HIV e a malária. A adopção de abordagens integradas para avaliar os impactos de perigos concorrentes de uma perspetiva sistemática nas avaliações de risco (vê Fig. 1) podem ajudar a definir as prioridades para onde devem ser direccionados os esforços de gestão e recuperação de riscos. Deste modo, podem ser identificados pontos de influência, onde as intervenções podem ter múltiplos impactos positivos.

As intervenções têm um impacto diferente nas pessoas em função do género e de outras identidades. A recolha e a análise de dados sobre os impactos dos desastres, a gestão dos riscos e os esforços de recuperação devem incluir grupos vulneráveis (por exemplo, mulheres e pessoas com diversidade de género) para compreender melhor os impactos específicos, necessidades e as histórias de sucesso daqueles que são afectados de forma desproporcionada. No âmbito da recuperação, devem ser fortalecidos os

mecanismos de apoio específicos em matéria de género, a fim de garantir que os esforços cheguem aos grupos sociais mal servidos. Começa-se por dar prioridade à igualdade de género na atribuição de recursos e por aumentar o investimento social em novas iniciativas de género.

No Malawi, observámos a importância de promover e fortalecer a colaboração em matéria de alerta rápido, monitorização dos riscos, comunicação e gestão com os países vizinhos, a fim de mitigar os riscos transfronteiriços em catástrofe.

Como se viu nas fases iniciais da pandemia no país, uma comunicação clara dos riscos é importante durante os desastres. Isto aumenta a consciencialização e informa os cidadãos sobre o que podem fazer como melhores práticas de prevenção, resposta e recuperação. O investimento na educação e na sensibilização do público através de campanhas de comunicação que utilizam canais diferentes informa os cidadãos para que estejam mais bem preparados para enfrentar e recuperar dos desastres.

## 3. Lições da África do Sul

### 3.1. Principais lições da COVID-19 e perigos concorrentes para a compreensão dos riscos

A COVID-19 causou cerca de 102.595 mortes registadas e aproximadamente 4.072.533 infecções registadas na África do Sul. A pandemia afectou todas as esferas da vida e todos os sectores da África do Sul. Os problemas socioeconómicos subjacentes e profundamente enraizados de pobreza, desigualdade e desemprego causados pela pandemia são únicos em comparação com outros países da SADC.

A ligação do país à região e ao mundo contribuiu para que fosse afectado de forma desproporcionada pela pandemia. Para combater a pandemia, a África do Sul implementou medidas de confinamento, incluindo restrições de viagem, proibições de compra de certos bens e mercadorias e medidas obrigatórias de contenção da infecção, tais como o uso obrigatório de máscaras em locais públicos, distanciamento social, a colocação em quarentena, o isolamento de viajantes, o rastreio e testes obrigatórios. O país também adquiriu vacinas quando estas ficaram disponíveis.

O confinamento e as medidas de controlo da infecção tiveram múltiplos impactos positivos e negativos, directos e em catástrofe. Os efeitos positivos foram que a resposta à COVID-19 trouxe uma colaboração mais próxima entre os departamentos governamentais, fortalecendo a optimização dos sistemas de saúde e laboratoriais, melhorando a comunicação e a divulgação de informações, fortalecendo as redes comunitárias de solidariedade, ampliando a provisão de abrigo para os sem-teto, expandindo a aprendizagem na Internet e aumentando o papel da ciência na formulação de políticas. O país conseguiu estabelecer parcerias que permitiram transferir tecnologias para o fabrico da vacina contra a COVID-19 na África do Sul. Por outro lado, o confinamento e as medidas de controlo da infecção afectaram negativamente muitas facetas da sociedade sul-africana e reforçaram as vulnerabilidades existentes ou criaram novas vulnerabilidades.

Muitas pessoas perderam os seus empregos devido ao encerramento de empresas ou à redução das suas actividades, o que provocou uma diminuição das receitas fiscais. Aumentaram os actos de xenofobia contra os migrantes que, alegadamente, estariam a tirar os empregos aos sul-africanos. Muitas empresas dependiam de subsídios do governo para as suas actividades. Os reformados aderiram ao sector informal e tentaram criar pequenas empresas.

As desigualdades entre ricos e pobres aumentaram. Por exemplo, os filhos dos ricos tinham acesso à escola, enquanto os filhos dos pobres não tinham acesso. As crianças dependentes dos programas de alimentação escolar sofriam de subnutrição. As desigualdades entre os sexos foram reforçadas, tendo aumentado a violência baseada no género e a gravidez na adolescência. Os problemas de saúde mental aumentaram. Muitas pessoas tornaram-se

dependentes de subsídios sociais. Os agregados familiares foram expostos à insegurança alimentar. Foi dada menos atenção às epidemias existentes, como o HIV e a tuberculose. O fornecimento de produtos de base sul-africanos aos mercados e as importações foram interrompidos. As redes sociais foram enfraquecidas e os rituais tradicionais, especialmente os associados aos enterros, pararam.

Outra lição notável foi que, enquanto o país estava a responder à pandemia, também sofreu outros perigos, como inundações, surtos de cólera e listeriose, incêndios florestais e secas que exigiram respostas. As respostas a estas situações foram inadequadas. Por exemplo, as inundações de abril de 2021 em Durban causaram várias mortes e a destruição de bens e infra-estruturas.



### 3.2. Principais lições para a gestão dos riscos e a recuperação

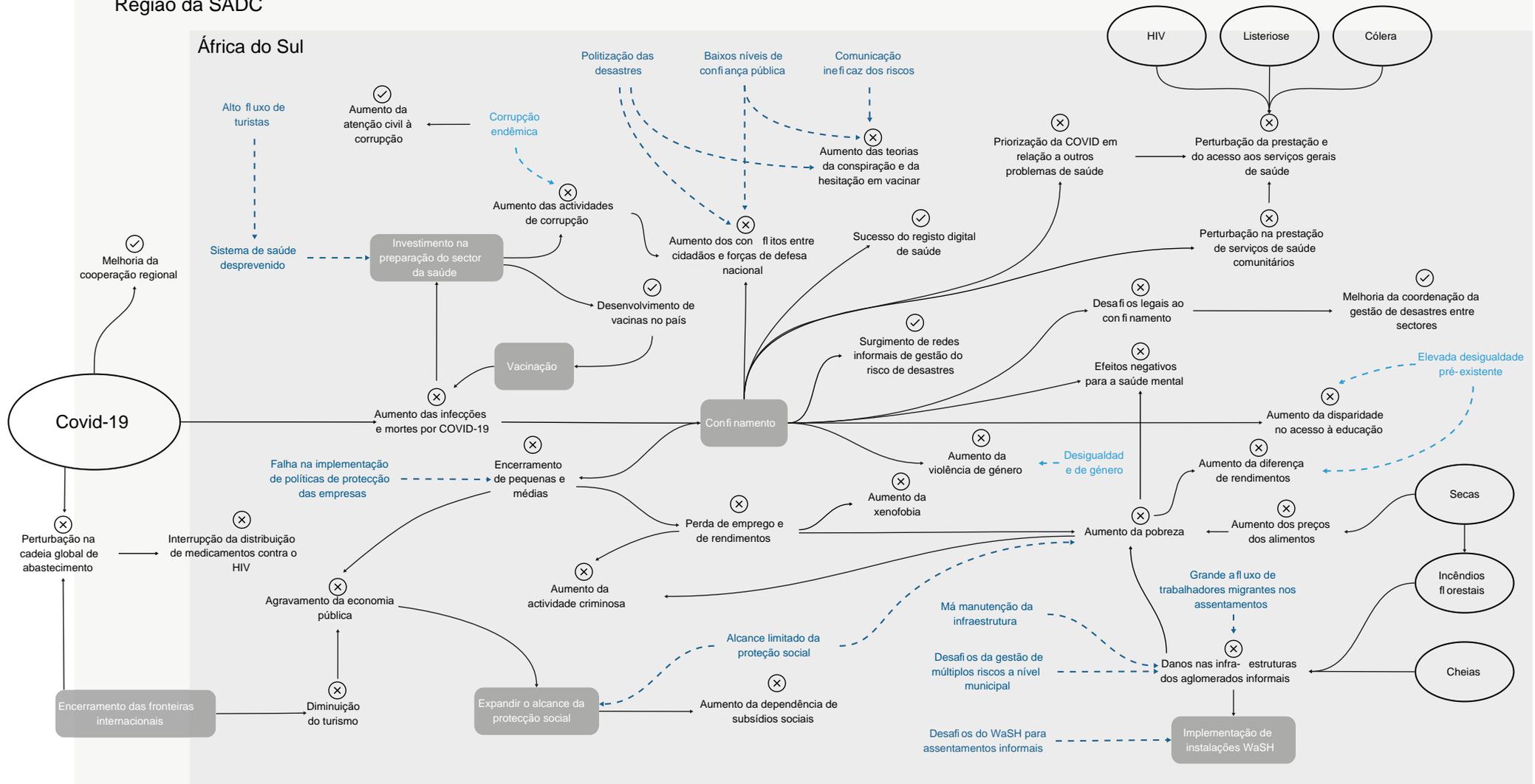
O país utilizou a Lei de Gestão de Desastres 57 de 2002 para gerir a resposta à COVID-19 e a outros perigos que ocorreram simultaneamente. No entanto, tornou-se evidente que a lei era inadequada para orientar as respostas a perigos simultâneos e agravantes. Muitos sectores não dispunham de planos de resposta a desastres e de pontos focais, tal como exigido pela lei. Isto fez com que a coordenação da resposta fosse um desafio para os diferentes níveis departamentais. Em particular, a resposta a desastres a nível municipal foi considerada fraca. Embora as organizações da sociedade civil e as empresas do sector privado tenham participado na resposta, o seu papel não estava claramente definido. Por conseguinte, é essencial melhorar a coordenação e desenvolver as capacidades do pessoal para gerir riscos complexos e múltiplos.

A pandemia também demonstrou a ineficácia das abordagens tradicionais da África do Sul em matéria de gestão dos riscos e de recuperação, que se centram mais na resposta do que na prevenção e na preparação. A intensificação dos esforços de gestão dos riscos através de um alerta precoce melhorado e de uma melhor

preparação é considerada mais eficaz em termos de custos e previne ou reduz os impactos negativos antes da sua ocorrência. A gestão dos riscos pode também beneficiar da exploração da utilização de novos instrumentos e dados tecnológicos. Devem ser operacionalizados mecanismos flexíveis de financiamento de desastres. Além disso, devem ser adaptadas abordagens inovadoras que demonstrem a natureza sistemática dos riscos.

A África do Sul abordou o processo de recuperação através do desenvolvimento do Plano de Reconstrução e Recuperação Económica da África do Sul. O plano salienta o crescimento económico, a construção de infra-estruturas resistentes na sequência de um desastre, a disponibilização de financiamento para a recuperação e a reabilitação com vista a uma reconstrução melhor. Para isso, é fundamental criar um planeamento integrado e coerente entre as esferas da administração pública e o sector privado. O plano prevê, nomeadamente, apoio financeiro às empresas, subsídios para amortecer as vulnerabilidades e incentivos à criação de emprego.

Região da SADC



Legenda

- Escala (África do Sul, SADC, Mundo)
- Perigo, Ameaça, Choque
- Impactos negativos
- Impactos positivos
- Intervenções e respostas
- Riscos que não se manifestaram
- Impulsionad or do risco
- Causa raiz

Fig 2. Natureza sistémica dos riscos e impactos na África do Sul. Este modelo conceptual foi co-desenvolvido no âmbito do projecto CARICO SADC com base num exercicio de mapeamento do sistema com as partes interessadas em dois seminários e foi complementado por um estudo documental e consulta às partes interessadas (fonte: autores).

**Editor :**

Comunidade de Desenvolvimento da África Austral  
Unidade de Redução do Risco de Desastres ( DRRU)

**Autores:**

Michael Hagenlocher, United Nations University, Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS), Germany; Edward Sparkes, United Nations University, Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS), Germany; Albert Manyuchi, Anova Health Institute, South Africa; Stern Kita, Rabdan Academy, United Arabs Emirates - Malawi; Davide Cotti, United Nations University, Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS), Germany; Nkemakonam Naomi Ukatu, United Nations University, Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS), Germany; Samira Pfeiffer, United Nations University, Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS), Germany; Saskia E. Werners, United Nations University, Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS), Germany; Sithembiso Gina, SADC Disaster Risk Reduction Unit, Botswana; Alex Banda, SADC Disaster Risk Reduction Unit, Botswana; Nana Dlamini, SADC Disaster Risk Reduction Unit, Botswana

**Agradecimentos:**

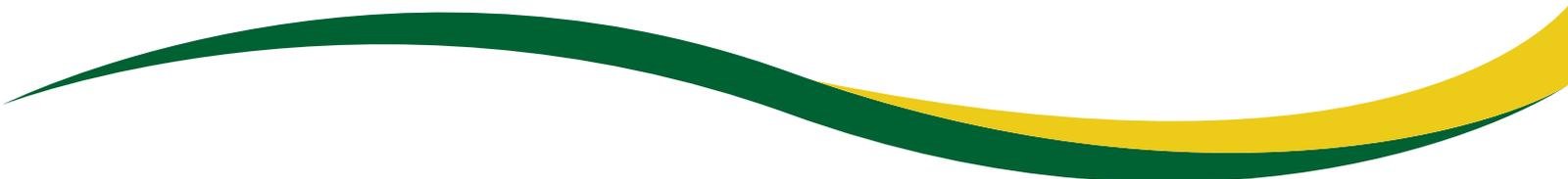
Les auteurs tiennent à remercier les experts qui ont participé aux ateliers des parties prenantes au Malawi et en Afrique du Sud pour leurs précieuses contributions et commentaires. Le projet CARICO SADC " Leçons de la pandémie de COVID-19 pour comprendre et gérer les risques en cascade et systémiques dans la région de la SADC" (Accord de subvention 81292321) est financé par BMZ et soutenu par GIZ GmbH. Les opinions exprimées sont celles des auteurs seulement et ne reflètent pas nécessairement celles de la GIZ ou du BMZ.



**UNU  
EHS**



Implemented by  
**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



**SADC Secretariat**

SADC House, Plot 54385 New CBD

Private Bag 0095

Gaborone, Botswana

Tel: +267 395 1863

E-mail: [registry@sadc.int](mailto:registry@sadc.int)

Website: [www.sadc.int](http://www.sadc.int)