

INSTITUIÇÕES, DESPESA PÚBLICA E O PAPEL DOS PARCEIROS DO DESENVOLVIMENTO NO SECTOR AMBIENTAL

ESTUDO DO CASO DE MOÇAMBIQUE

RELATÓRIO FINAL

Lídia Cabral e Dulcídio Francisco
Fevereiro de 2008

Índice

Sumário	v
Agradecimentos	vi
1. Introdução	1
1.1. O estudo	1
1.2. O contexto do país	1
2. Contexto institucional em matéria ambiental: políticas e actores	7
2.1. Política Ambiental do Governo	7
2.2. Actores institucionais nacionais.....	9
2.3. Parceiros de desenvolvimento e modalidades de financiamento.....	14
2.4. Diálogo de política e mecanismos de coordenação.....	15
3. Despesa Pública Ambiental	19
3.1. Definição, sistema de classificação e fontes de dados	19
3.2. Fontes de financiamento das actividades ambientais.....	23
3.3. Afectação de recursos e despesa em actividades ambientais.....	25
4. Terão as prioridades ambientais a devida cabimentação nos orçamentos?	33
4.1. Breve resumo do processo de planeamento e orçamento.....	33
4.2. Gestão dos recursos florestais	34
4.3. Ordenamento do território.....	36
5. Síntese dos principais assuntos abordados.....	40
6. Implicações para o papel dos parceiros de desenvolvimento	43
7. Conclusão	47
Bibliografia.....	49
Anexos.....	51
I. Lista das entidades entrevistadas.....	51
II. Panorama do ciclo de planeamento e orçamento do sector público em Moçambique	53
III. Projectos de investimento ambiental inscritos no OE de 2007	54
IV. Desembolsos de doadores para protecção ambiental, reflorestação e saneamento registados pela ODAmoz	57

Figuras e quadros

Figura 1. Ajuda pública ao desenvolvimento em Moçambique, 1984-2005.....	5
Figura 2. Ajuda dos doadores do GBS ao Governo de Moçambique por tipo de instrumento, 2004-2006	6
Figura 3. Estrutura orgânica do MICOA a nível central	10
Figura 4. Verbas aprovadas e despesas realizadas pelo MICOA, FUNAB e CDS, 2004-2006.....	27
Figura 5. Fontes de financiamento das despesas de investimento, 2005-2006	28
Figura 6. Distribuição das verbas para investimento ambiental por organismo do Governo de Moçambique, 2007...	30
Figura 7. Estimativa da despesa pública global por função da administração pública (COFOG), 2007	31
Quadro 1. Progresso de Moçambique na persecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio	2
Quadro 2. Monitorização ambiental e capacidade de avaliação.....	4
Quadro 3. Funções de gestão ambiental da administração pública e organismo governamental correspondente	20
Quadro 4. Total de recursos orçamentais aprovados e executados por organismo executor, 2004-2008	26
Quadro 5. Composição da despesa pelo MICOA, FUNAB e CDS, 2004-06	27
Quadro 6. Orçamento de investimentos em projectos ambientais por organismo de implementação e fonte de financiamento, 2007	29
Quadro 7. Ajuda pública ao desenvolvimento para protecção ambiental, florestação e saneamento básico, 2005-2007	31
Quadro 8. Estimativa do financiamento público global para actividades de protecção e promoção ambiental no OE de 2007	32
Quadro 9. Projectos de âmbito florestal no OE de 2007	35
Quadro 10. Despesa na rubrica Florestas e Fauna Bravia do PROAGRI, 1999-2005	36
Quadro 11. Projectos de investimento ambiental inscritos no OE de 2007	38

Siglas e acrónimos

REO	Relatório de Execução do Orçamento
CDS	Centro de Desenvolvimento Sustentável
CIDA	Agência Canadiana para o Desenvolvimento Internacional
CGE	Conta Geral do Estado
COFOG	Classificação das Funções do Governo
CONDES	Conselho Nacional para o Desenvolvimento Sustentável
OSC	Organização da Sociedade Civil
DFID	Departamento para o Desenvolvimento Internacional, Reino Unido
DINAPOT	Direcção Nacional para o Planeamento e Ordenamento do Território
DNAC	Direcção Nacional de Áreas de Conservação
DPAG	Direcção Provincial de Agricultura
DPCOA	Direcção Provincial para a Coordenação da Acção Ambiental
DPTUR	Direcção Provincial do Turismo
EADS	Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
FAO	Fundo das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FUNAB	Fundo do Ambiente
GBS	Apoio Directo ao Orçamento ou Apoio Orçamental Geral
GoM	Governo de Moçambique
ODMs	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
MICOA	Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental
MINAG	Ministério da Agricultura
MINFIN	Ministério das Finanças
MITUR	Ministério do Turismo
MINEN	Ministério da Energia
MIREM	Ministério dos Recursos Minerais
MoF	Ministério das Finanças
MOPH	Ministério das Obras Públicas e Habitação
MPD	Ministério do Planeamento e Desenvolvimento
ONG	Organização Não Governamental
APD	Assistência Pública ao Desenvolvimento
OE	Orçamento do Estado
PAPs	(GBS) Parceiros de Apoio Programático
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PEI	Iniciativa para a Redução da Pobreza e a Gestão Ambiental
PES	Plano Económico e Social
PPFD	Projecto de Planeamento e Finanças Descentralizadas
PROAGRI	Programa Nacional para o Desenvolvimento Agrário
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNEP	Programa das Nações Unidas para o Ambiente
UNIDO	Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
UN-HABITAT	Programa das Nações Unidas para a Habitação

Sumário

Este estudo teve o financiamento conjunto da CIDA, do DFID e da UNEP, no âmbito da Iniciativa para a Redução da Pobreza e a Gestão Ambiental e foi elaborado pelo Overseas Development Institute. O estudo do caso de Moçambique faz parte integrante de um estudo mais alargado que abrange os casos do Gana, do Mali e da Tanzânia, com o objectivo de: primeiro, analisar e documentar as experiências de transposição das prioridades ambientais dos planos nacionais para os orçamentos e depois para os planos de implementação do governo; segundo, identificar de que forma poderão os parceiros de desenvolvimento mediar e apoiar esses processos num contexto de crescente apoio orçamental. Os principais destinatários deste trabalho são os organismos governamentais de cada país e os seus homólogos do ambiente e recursos naturais ao nível das agências de desenvolvimento. O estudo destina-se também a especialistas não ambientais envolvidos na concepção e gestão de acordos de apoio orçamental.

O estudo fornece uma avaliação sobre se as políticas, as estruturas institucionais e os níveis de financiamento vigentes em Moçambique são adequados para assegurar uma boa gestão ambiental. É dedicada especial atenção ao processo de atribuição de recursos e ao grau de transposição, ou não, das prioridades da política ambiental para o orçamento nacional. O estudo examina também os contributos directos e indirectos dos parceiros de desenvolvimento para a discussão e a implementação da política ambiental.

O estudo conclui que a implementação de políticas é um dos principais desafios a uma boa gestão ambiental em Moçambique. O quadro político e legislativo é visto como tendo razoável qualidade, mas a sua implementação tem sido condicionada por vários constrangimentos que se prendem, não só com o sector do ambiente, mas também com a administração pública em geral. Em consequência, a operacionalização das políticas e leis ambientais e o desempenho das funções mais básicas, como por exemplo a revisão e monitorização de estudos de impacto ambiental, têm sido limitados.

A falta de uma clara priorização e transparência das políticas na contabilidade orçamental e nos mecanismos de elaboração de relatórios constituem alguns dos condicionalismos gerais da administração pública discutidos pelo presente relatório. São ainda analisadas outras dificuldades de governação específicas à área do ambiente. O carácter intersectorial da gestão ambiental constitui, por exemplo, um importante desafio à implementação. Embora esta dimensão intersectorial seja entendida e amplamente aceite a nível conceptual, o quadro institucional existente não tem sido capaz de a tratar eficazmente, o que tem conduzido a uma fraca integração dos aspectos ambientais no processo de afectação de recursos e nas intervenções de desenvolvimento no sector. A influência do Centro Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (CONDES) nos debates de políticas para o sector não se tem feito sentir, devido a uma limitada força política (relativamente aos ministérios relevantes) e competência técnica (para participar na discussão das políticas). Do mesmo modo, o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (MICOA) padece de limitações semelhantes ao nível da capacidade política e técnica, não tendo vindo a desempenhar de forma cabal o seu papel de coordenação. As unidades ambientais presentes em vários ministérios do sector não possuem ainda uma ligação institucional ao MICOA ou ao CONDES.

Estas dificuldades de coordenação do sector estão, em parte, relacionadas com a forte compartimentação do sector da administração pública, tal como se verifica na forma de atribuição de verbas e gestão do Orçamento de Estado. No entanto, a coordenação e harmonização intersectorial padece também de tensões por resolver entre os objectivos de desenvolvimento económico e a sustentabilidade ambiental. Essas tensões tornam-se

particularmente agudas num país em que mais de metade da população é pobre e a pressão sobre a exploração dos recursos naturais é significativa.

Este relatório fornece um conjunto de recomendações sobre o modo como os parceiros de desenvolvimento poderão ajudar na resolução destes problemas. Estas recomendações salientam a necessidade de se reforçar o diálogo intersectorial sobre questões ambientais, não apenas com o governo, mas também entre as agências doadoras. Tais recomendações são dirigidas, simultaneamente, às agências (ou secções de agências) que trabalham directamente em questões ambientais e àquelas que trabalham em sectores considerados estratégicos para a gestão sustentável dos recursos naturais – por exemplo, agricultura, pescas, florestas, recursos minerais e turismo. É dado especial destaque às oportunidades que o apoio orçamental geral (ou apoio directo ao orçamento) poderá oferecer para a promoção das questões ambientais, sobretudo em termos da gestão do diálogo sobre política ambiental ao nível de todos os organismos governamentais relevantes.

Agradecimentos

Gostaríamos de expressar a nossa gratidão a todas as entidades consultadas do Governo de Moçambique, parceiros de desenvolvimento e organizações não governamentais. Dirigimos um especial agradecimento ao Director de Planeamento e Estudos do MICOA e à sua equipa, que nos auxiliaram na recolha de dados. Agradecemos também os comentários e sugestões que recebemos ao longo do trabalho. Agradecemos em particular a Célia Jordão, da Embaixada da Holanda em Moçambique, e a David Smith, da UNEP, pelos seus comentários e sugestões. O conteúdo deste relatório é da exclusiva responsabilidade dos autores.

1. Introdução

1.1. O estudo

1. O estudo do caso de Moçambique faz parte de um estudo mais amplo sobre despesa pública ambiental e cooperação para o desenvolvimento. Para além de Moçambique, o estudo abrange mais três países: Gana, Mali e Tanzânia. O objectivo do estudo é analisar e documentar as experiências de transposição das prioridades ambientais dos planos nacionais para os orçamentos e depois para os planos de implantação governamentais. O estudo analisa também de que forma os doadores poderão mediar e apoiar esses processos no contexto do apoio ao orçamento geral.
2. Este estudo de caso baseia-se em 8 dias de trabalho de campo, em Maputo, Moçambique. O trabalho de campo consistiu na compilação de documentos relevantes sobre o quadro institucional e a despesa pública no sector do ambiente e entrevistas semi-estruturadas com informantes-chave – a lista das entidades e indivíduos entrevistados encontra-se no Anexo I. Foi dedicada particular atenção ao modo como os aspectos ambientais são transpostos dos documentos de política e planeamento nacionais para o orçamento e como as questões de política ambiental se posicionam no diálogo em torno do apoio orçamental e outros mecanismos de cooperação para o desenvolvimento.
3. O estudo tem as seguintes limitações. Não abrange o nível de governação local da gestão ambiental (governos provinciais, distritais e municipais) nem as intervenções e práticas do sector privado. Além disso, a análise da despesa pública ambiental foi condicionada pela escassez e fragmentação da informação disponível.
4. Este relatório está estruturado em sete capítulos. Após esta breve descrição do estudo, a introdução prossegue com uma panorâmica do contexto do país. O Capítulo 2 analisa o quadro institucional que governa o sector ambiental em Moçambique. O Capítulo 3 analisa a despesa pública ambiental e o Capítulo 4 discute o tratamento orçamental de temas ambientais prioritários. O Capítulo 5 resume as questões que emergem da análise dos capítulos anteriores e o Capítulo 6 deriva implicações para o papel dos parceiros de desenvolvimento. O Capítulo 7 apresenta conclusões e sugestões de áreas que requerem trabalho adicional.

1.2. O contexto do país

Condições sócio-económicas

5. Moçambique é considerado como tendo uma das histórias de recuperação económica pós-guerra mais bem sucedidas da África Subsaariana. As taxas de crescimento económico real mantiveram-se elevadas durante vários anos, com uma média de cerca de 9 por cento de 1997 a 2003, tendo outros indicadores macroeconómicos (por exemplo, inflação, taxas de juro e dívida) permanecido de forma geral estáveis.
6. Apesar do encorajador desempenho macroeconómico, Moçambique continua a ser um dos países mais pobres do mundo. Mais de metade da população situa-se abaixo da linha de pobreza nacional e o país ocupa a posição 168 do ranking de 177 países classificados de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD, o mais baixo na região da África Austral. Em 2003, cerca de 47% da população estava subnutrida e apenas 36% tinha acesso a uma fonte de água tratada. No entanto, a incidência da pobreza tem decrescido (15 pontos percentuais desde 1996/97) e alguns indicadores sócio-económicos

têm vindo a apresentar um progresso notável. Por exemplo, a taxa líquida de inscrição no primeiro ciclo do ensino básico aumentou mais de 25 por cento entre 1997 e 2003 e a taxa de mortalidade materna diminuiu de 1000 para 408 por 100.000 nados-vivos, entre o início da década de 1990 e 2003 (República de Moçambique e PNUD, 2005). Mas há ainda um longo caminho a percorrer para atingir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Um relatório de progresso sobre os ODM, produzido em 2005, indica ser improvável que várias das metas, designadamente as relativas à sustentabilidade ambiental (ODM7), venham a ser atingidas até 2015 (Quadro 1).

Quadro 1. Progresso de Moçambique na persecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

OBJECTIVOS/METAS	SERÁ ATINGIDO O OBJECTIVO/META?				ESTADO DO AMBIENTE DE APOIO			
POBREZA EXTREMA E FOME								
Metade da proporção de pessoas a viver na pobreza extrema, até 2025	Provavelmente	Potencialmente	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fracos mas a melhorar	Fracos
Metade da proporção de pessoas a viver na pobreza extrema em 2025	Provavelmente	Potencialmente	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fracos mas a melhorar	Fracos
ENSINO PRIMÁRIO UNIVERSAL								
Garantir que todos os rapazes e raparigas possam concluir a escolaridade primária, até 2015	Provavelmente	Potencialmente	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fracos mas a melhorar	Fracos
IGUALDADE DOS SEXOS								
Eliminar as desigualdades entre os sexos no ensino primário e secundário, de preferência até 2005, e em todos os níveis de ensino, no máximo até 2015	Provavelmente	Potencialmente	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fracos mas a melhorar	Fracos
MORTALIDADE INFANTIL								
Reduzir de dois terços a taxa de mortalidade antes dos cinco anos, até 2015	Provavelmente	Potencialmente	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fracos mas a melhorar	Fracos
SAÚDE MATERNA								
Reduzir de três quartos a taxa de mortalidade materna, até 2015	Provavelmente	Potencialmente	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fracos mas a melhorar	Fracos
VIH/SIDA, MALÁRIA E OUTRAS DOENÇAS								
Ter sustido, até 2015, e começado a inverter a propagação de VIH/SIDA	Provavelmente	Potencialmente	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fracos mas a melhorar	Fracos
Ter parado, até 2015, e começado a inverter a incidência de malária e outras doenças dominantes	Provavelmente	Potencialmente	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fracos mas a melhorar	Fracos
SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL								
Integrar os princípios de desenvolvimento sustentável nas políticas e programas do país e inverter a perda de recursos ambientais	Provavelmente	Potencialmente	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fracos mas a melhorar	Fracos
Reduzir a metade, até 2015, a proporção de pessoas sem acesso a água potável e saneamento básico	Provavelmente	Potencialmente	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fracos mas a melhorar	Fracos
Ter atingido, até 2020, uma melhoria significativa das condições de vida dos residentes em bairros degradados	Provavelmente	Potencialmente	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fracos mas a melhorar	Fracos
PARCERIA GLOBAL PARA O DESENVOLVIMENTO								
Desenvolver mais um sistema de transacções e finanças, aberto, assente em regras, previsível e não discriminatório	Provavelmente	Potencialmente	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fracos mas a melhorar	Fracos
Tratar as necessidades especiais dos países menos desenvolvidos	Provavelmente	Potencialmente	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fracos mas a melhorar	Fracos
Tratar de forma abrangente os	Provavelmente	Potencialmente	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fracos mas a	Fracos

OBJECTIVOS/METAS	SERÁ ATINGIDO O OBJECTIVO/META?				ESTADO DO AMBIENTE DE APOIO			
problemas da dívida dos países em desenvolvimento, através de medidas nacionais e internacionais, para tornar a dívida sustentável a longo prazo							melhorar	
Desenvolver e implementar, em cooperação com os países em desenvolvimento, estratégias para o trabalho decente e produtivo da juventude	Provavelmente	Potencialmente	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fracos mas a melhorar	Fraco
Facultar o acesso, em cooperação com as empresas farmacêuticas, aos fármacos essenciais nos países em desenvolvimento	Provavelmente	Potencialmente	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fracos mas a melhorar	Fraco
Disponibilizar, em cooperação com o sector privado, os benefícios das novas tecnologias, principalmente da informação e comunicações	Provavelmente	Potencialmente	Improvável	Sem dados	Forte	Razoável	Fracos mas a melhorar	Fraco

Fonte: República de Moçambique e PNUD (2005), p. 3.

Contexto ambiental

7. Moçambique possui uma importante base de recursos naturais. Estima-se que hajam 80 milhões de hectares de terra, 20% das quais irrigadas por águas continentais, 13% das quais são parques nacionais e 21% estão cobertas por florestas (República de Moçambique e PNUD 2005). Com 2470 km de linha costeira e uma zona económica exclusiva de 200 nm, o país é dotado de uma rica biodiversidade costeira e marinha. Entre outros recursos naturais figuram o carvão, o titânio, o gás natural, a energia hidroeléctrica, o tântalo e o grafite.
8. Mas os ecossistemas moçambicanos são altamente vulneráveis. Durante a última década, diversas partes do país sofreram ou secas severas ou ciclones e cheias devastadores. A crescer, uma prolongada guerra civil associada a catástrofes naturais têm conduzido ao aumento da população nas zonas urbanas e costeiras, com consequências nefastas para o ambiente, como a desertificação e a poluição das águas superficiais e costeiras. As práticas agrícolas e de extração mineira inadequadas também têm conduzido à desflorestação e degradação dos solos.
9. O contexto de pobreza extrema constitui um forte pressão sobre os recursos naturais, uma vez que estes representam a principal fonte de subsistência da maior parte das famílias. O país continua a ser, predominantemente, uma economia rural. Cerca de 64% dos moçambicanos vivem em zonas rurais e a agricultura, por si só, emprega mais de 80% da força de trabalho total e cerca de 93% da força de trabalho rural (INE 2004). O investimento estrangeiro, atraído pela estabilidade política e o bom desempenho macroeconómico do país, também tem colocado bastante pressão sobre o potencial produtivo nacional, em particular nos sectores das florestas, da exploração mineira, das pescas e do turismo. Ao longo do processo de desenvolvimento do país, os objectivos de crescimento económico colidem, muitas vezes, com os objectivos de sustentabilidade ambiental.
10. O progresso para alcançar o ODM7 tem sido desencorajador (como ilustrado no Quadro 1). Além da vulnerabilidade dos ecossistemas, a deficiente capacidade institucional é um obstáculo à gestão ambiental. A falta de recursos humanos qualificados e meios técnicos limita as acções do Governo para fazer cumprir a legislação ambiental e monitorizar a utilização dos recursos naturais. Os dados estatísticos sobre indicadores ambientais também escasseiam, em particular os que poderiam facilitar a avaliação sobre a

implementação do ODM7 – o relatório de 2005 sobre o progresso para os ODM classifica como fracos todos os elementos de monitorização do ambiente (Quadro 2).

Quadro 2. Monitorização ambiental e capacidade de avaliação

Elementos de monitorização do ambiente	Avaliação		
Capacidades de recolha de dados	Forte	Razoável	Fraca
Qualidade da informação de sondagens recentes	Forte	Razoável	Fraca
Capacidades de acompanhamento estatístico	Forte	Razoável	Fraca
Capacidades de análise estatística	Forte	Razoável	Fraca
Capacidade de integração da análise estatística nos mecanismos de políticas, planeamento e atribuição de recursos	Forte	Razoável	Fraca
Mecanismos de monitorização e avaliação	Forte	Razoável	Fraca

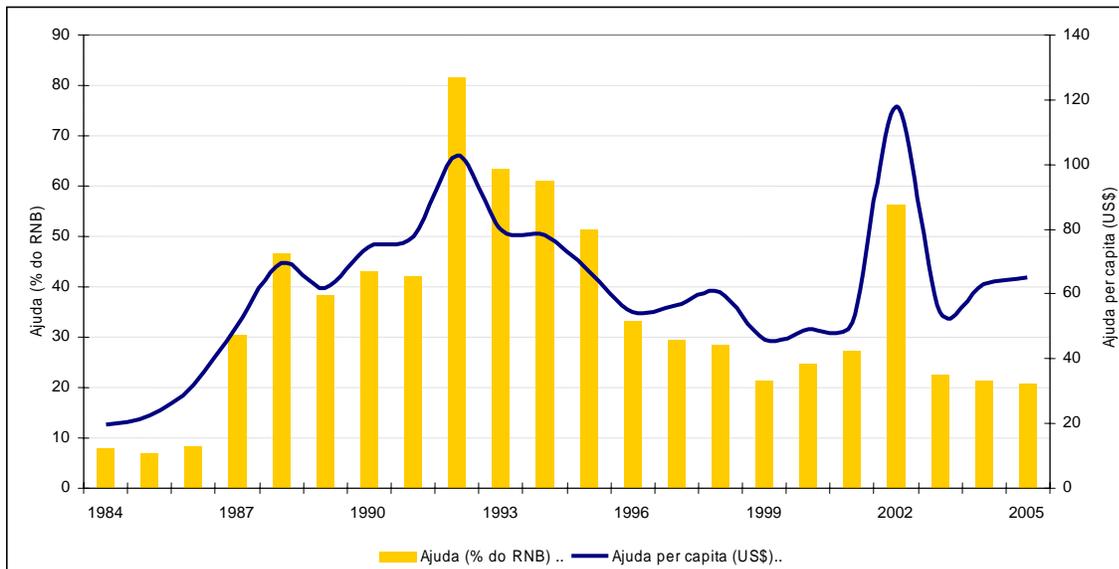
Fonte: República de Moçambique e PNUD (2005), p. 41.

Ajuda ao Desenvolvimento

11. Moçambique é um dos maiores destinatários de ajuda na África Subsaariana. A média da ajuda pública líquida ao desenvolvimento (APD) foi de US\$ 1,1 mil milhões no período de 1997-2003, cerca de 31,4 por cento do Rendimento Nacional Bruto (RNB) ou US\$ 62 per capita no mesmo período. Cerca de três quartos da APD foram fornecidos ao abrigo de programas bilaterais, tendo o restante sido fornecido por instituições multilaterais.
12. Os fluxos de ajuda para Moçambique tornaram-se significativos após a introdução de um programa de reabilitação económica e social, em 1987, que era suportado pelas instituições de Bretton Woods e doadores bilaterais (ocidentais). Em 1990, o Governo de Moçambique e o Fundo Monetário Internacional (FMI) chegaram a acordo sobre um programa de ajustamento estrutural e, em 1992, os fluxos de ajuda atingiram 81% do RNB, tendo permanecido acima de 50% até 1995 (Figura 1). Daí em diante, os fluxos de ajuda estabilizaram em cerca de 20-30% do RNB; 2002 foi um ano de excepção, com quase o dobro dos fluxos de ajuda.¹

¹ A explicação deste pico não é evidente de imediato. Olhando para os dados do CAD/OCDE em pormenor, parece estar relacionado com o drástico aumento de financiamentos da França, Itália e Japão naquele ano. No caso da França, isso pode ter estado relacionado com o programa de alívio da dívida e, para todos, possivelmente com a resposta aos graves danos provocados pelas catástrofes naturais que atingiram o país em 2000/01. Convém notar que este aumento significativo no desembolso de ajuda ocorreu apesar da importante crise bancária que irrompeu em 2001 e as violações aos direitos humanos a ela associadas.

Figura 1. Ajuda pública ao desenvolvimento em Moçambique, 1984-2005



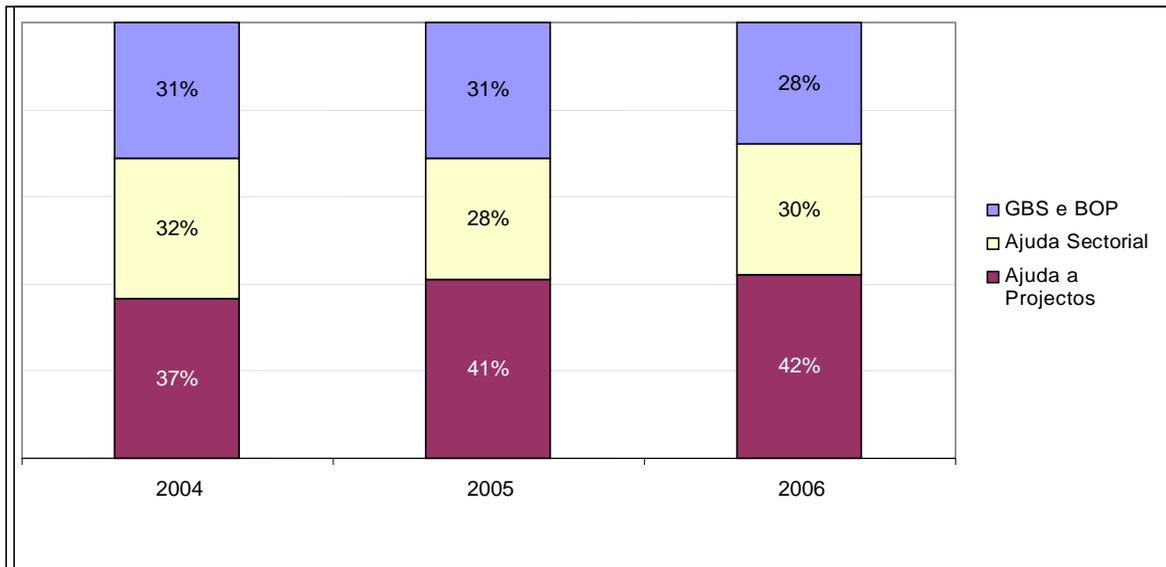
Fonte: Estatísticas do CAD/OCDE na Internet.

13. Apesar da relativa estabilidade dos fluxos de ajuda nos últimos dez anos, os métodos de distribuição e a combinação de instrumentos de ajuda utilizados têm mudado de forma significativa, reflectindo, em termos gerais, tendências no modo de conceber e praticar a ajuda ao nível internacional.
14. O período entre finais da década de 1980 e princípios da década de 1990 foi dominado por políticas de ajustamento estrutural e estabilização macroeconómica e pela influência significativa do FMI e do Banco Mundial, principalmente nas modalidades de apoio à balança de pagamentos, assistência alimentar e ajuda a projectos. As ONG internacionais tornaram-se particularmente activas desde o Acordo de Paz de 1992, trazendo consigo a proliferação de projectos de apoio à reconstrução e restauração da prestação de serviços nas áreas essenciais.
15. Na segunda metade da década de 1990, os doadores bilaterais começaram a desempenhar um papel mais proeminente – a ajuda bilateral aumentou para mais do dobro entre 1998 e 2002 (Batley et al. 2006) – e a assistência ao desenvolvimento passou a convergir para as estruturas do sector público e da prestação de serviços, a nível central e provincial, para contrabalançar os efeitos de vários anos de austeridade orçamental, que havia comprometido (e, em alguns casos, destruído) a prestação de serviços e os esforços para redução da pobreza. Começaram a emergir abordagens multi-sectoriais, e outros acordos sectoriais de harmonização entre doadores (como fundos comuns sub-sectoriais), para apoiar a restauração dos serviços públicos em sectores fundamentais, através de uma melhor harmonização da ajuda e coordenação de políticas, a par da reformulação e modernização da presença do Estado nesses sectores.
16. No início da década de 2000, intensificou-se o enfoque em sectores prioritários (em particular a educação e a saúde) e no seu contributo para a redução da pobreza. As estratégias para redução da pobreza e os ODM foram colocados no centro da doutrina de ajuda ao desenvolvimento. Os mecanismos de distribuição da ajuda foram ajustados em conformidade, dirigindo os fluxos de ajuda cada vez mais para montante – estavam a ser consolidados SWAp nos sectores sociais e o Apoio Directo ao Orçamento (GBS) tornou-se rapidamente um importante instrumento de ajuda e, também, uma plataforma para o envolvimento dos doadores no diálogo de políticas com o Governo de Moçambique. Entre

2000 e 2004, o GBS aumentou de cerca de 2,7% para 18,6% da APD, com alguns doadores a canalizarem quase 50% (p. ex., Holanda e a Comissão Europeia em 2004) da sua assistência através desta modalidade (ibid); em 2006, o DFID canalizou 65% do programa bilateral em Moçambique através da modalidade de GBS, tornando-se o maior utilizador bilateral deste instrumento.

17. Mas apesar da rápida transição (por parte de algumas agências) para a modalidade de GBS, começa agora a ser destacada a complementaridade entre os diferentes instrumentos de ajuda, em parte como uma tentativa para diversificar o risco (o GBS é reconhecido como tendo um elevado risco fiduciário associado) e uma forma de explorar os pontos de entrada complementares para os diferentes níveis do processo de elaboração e implementação das políticas. As Directrizes do DFID sobre Instrumentos de Ajuda fazem notar que “de nada serve olhar cada instrumento de ajuda isoladamente” e que “instrumentos de tipos diferentes - ajuda financeira ao governo e actores não estatais, CT [cooperação técnica], compromisso com as políticas - têm forças diferentes e complementares” (DFID 2006: 13). Do mesmo modo, a avaliação do GBS em Moçambique recomenda que a estratégia de ajuda seja traçada tendo-se em conta “as vantagens das diferentes modalidades de ajuda e a maneira como cada uma pode ser utilizada” (Batley et al. 2006: 137). O destaque da complementaridade também pode ser visto como uma forma de justificar a presença ainda significativa de ajuda a projectos, que podem, na realidade, estar outra vez em fase de expansão (Figura 2).

Figura 2. Ajuda dos doadores do GBS ao Governo de Moçambique por tipo de instrumento, 2004-2006



Fonte: Ernest & Young (2006).

2. Contexto institucional em matéria ambiental: políticas e actores

18. Este capítulo fornece uma panorâmica geral do quadro institucional que rege o sector ambiental em Moçambique. Resume os objectivos das políticas e prioridades do Governo e descreve o âmbito e os papéis desempenhados pelos actores mais proeminentes no sector. Também analisa o debate político e os mecanismos de coordenação existentes.

2.1. Política Ambiental do Governo

19. Os objectivos e as prioridades da política ambiental, em Moçambique, são definidos por uma série de instrumentos de política, cada um com motivações, âmbito, calendário e público-alvo específicos.

Política geral do Governo: PG, PARPA e PES

20. A política pública para o ambiente é definida, em primeira instância, pelos três grandes instrumentos de planeamento do Governo de Moçambique: o Programa do Governo (PG) a cinco anos, o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) e o Plano Económico e Social (PES) anual. Cada um destes instrumentos tem um capítulo ou uma secção sobre o ambiente, que especifica os objectivos das políticas, as áreas de intervenção prioritária e, no caso do PARPA e do PES, indicadores de monitorização e metas correspondentes.

21. O PG é o instrumento “chapéu” da política governamental. É aprovado pelo Parlamento no início de cada legislatura e constitui o programa do Governo para os cinco anos seguintes. É um documento estratégico que estabelece os objectivos políticos gerais e as áreas que requerem acção prioritária. O PARPA completa o PG, concentrando-se nos objectivos de redução da pobreza. O PES traduz os objectivos e as prioridades do PG e do PARPA em intervenções anuais concretas. O PES é aprovado pelo Parlamento juntamente com o Orçamento do Estado.²

22. Estes três instrumentos de política revestem grande coerência entre si, em termos de objectivos políticos e áreas de intervenção prioritária. Mas todos eles padecem da falta de especificidade e clareza no estabelecimento de prioridades das políticas ambientais. O PG, por exemplo, contém uma longa lista de objectivos/actividades, que se limita a reproduzir o mandato de gestão ambiental do Governo. O PG também é omissivo em tratar o ambiente como uma questão transversal, apresentando os objectivos e as intervenções da política ambiental num capítulo independente sobre questões transversais (o que também inclui o VIH-SIDA e género) e ignorando a dimensão ambiental das políticas sectoriais.

23. O PARPA dá um passo em frente na formulação da política ambiental, integrando a perspectiva ambiental nos objectivos e nas prioridades das políticas sectoriais. O PARPA obteve uma classificação muito elevada no relatório de Bojö et al. (2004) que faz uma avaliação da integração (*mainstreaming*) do ambiente nos Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza (PRSPs).³ Foram avançadas duas hipóteses para explicar esta

² A secção 4.1 apresenta uma panorâmica do processo de planeamento e orçamento, incluindo o envolvimento de organismos ambientais na elaboração do PES e do Orçamento de Estado que o acompanha.

³ O estudo utilizou quatro critérios de classificação: (i) diagnóstico de questões ambientais; (ii) análise de relações entre pobreza e ambiente; (iii) acções relevantes para o ambiente; e (iv) medida em que a participação e a consulta permitiram escutar preocupações ambientais.

elevada classificação: (a) a qualidade do processo de elaboração do PARPA e o grau de mobilização do círculo ambiental e de aceitação do seu contributo; e (b) as catástrofes naturais recentemente ocorridas, que podem ter despertado a consciência política para a vulnerabilidade ambiental.

24. O PARPA contém vários exemplos de promoção ambiental. Por exemplo, entre os principais objectivos da política energética, figuram a redução da desflorestação relacionada com a extracção de lenha e a promoção de fontes de energia sustentáveis. A gestão sustentável dos recursos naturais também ocupa um lugar predominante nos programas de agricultura, pescas e recursos naturais.
25. Em certa medida, o PES anual segue esta abordagem de integração do tema ambiental nas políticas sectoriais, embora peque por não traduzir os objectivos de gestão ambiental em actividades e metas concretas nas áreas fora da incumbência de organismos com mandato mais explícito de gestão ambiental⁴, como é o caso, por exemplo, dos objectivos para as energia renováveis e a extracção sustentável de recursos minerais.

Políticas específicas do ambiente

26. A Lei do Ambiente de 1997 (Lei nº 20/97) estabelece as bases da política e do enquadramento institucional da gestão ambiental em Moçambique. Define o âmbito, os agentes e os instrumentos de gestão ambiental.
27. Desde então, foram produzidas várias leis, regulamentos e documentos de estratégia específicos. Os principais documentos de estratégia sobre questões de gestão ambiental são o Plano Estratégico para o Sector do Ambiente 2005-2015 e a Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável 2007-2017 (EADS). Os instrumentos políticos específicos sobre gestão ambiental incluem a Lei do Ordenamento do Território (Lei nº 17/2007), a Política de Ordenamento do Território (Resolução nº 18/2007), a Lei e Regulamento sobre Avaliação do Impacto Ambiental (Decreto nº 45/2004). Entre outros documentos relevantes de legislação e política subsectorial, figuram: a Lei da Terra, a Lei das Florestas e da Vida Selvagem, a Política Energética, a Legislação sobre os Recursos Hídricos, a Estratégia Nacional do Turismo, a Estratégia de Gestão dos Resíduos Tóxicos, a Estratégia de Gestão Costeira, o Plano de Acção para o Combate à Seca e à Desertificação, o Plano de Acção para a Conservação da Biodiversidade e o Plano de Acção para Combater a Erosão dos Solos.
28. Moçambique também é signatário de vários tratados e protocolos regionais e internacionais relativos ao ambiente, como: a Convenção Africana sobre a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas, a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação, a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e da Fauna Selvagem em Risco, a Convenção sobre Diversidade Biológica, a Declaração das Nações Unidas sobre Estabelecimentos Humanos, a Declaração do Milénio, o Plano de Acção para o Desenvolvimento Sustentável e o Tratado das Áreas de Conservação Transfronteiriças.
29. No conjunto, o quadro legal e político da gestão ambiental é abrangente e de qualidade satisfatória. Um estudo realizado pela CIDA classificou a legislação e avaliação ambiental moçambicana como sólida (CIDA, 2004). No entanto, foi reportado que a legislação tende a ser demasiado generalista e que a regulamentação é produzida sem suficiente debate e consulta e, muitas vezes, contém lacunas e erros. Mas o problema mais significativo tem a

⁴ Como analisado na secção 2.2, os organismos governamentais com mandatos de gestão ambiental mais explícitos compreendem o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental, o Ministério da Agricultura e o Ministério do Turismo.

ver com a implementação do actual enquadramento legislativo e político existente, devido à falta de meios e incentivos para impor os regulamentos e as políticas e, em particular, às debilidades dos organismos governamentais mandatados com a coordenação da acção ambiental. A legislação sobre Estudos de Impacto Ambiental (EIA), por exemplo, é alegadamente abrangente e bem concebida, mas a sua operacionalização tem sido constrangida pela falta de meios financeiros e técnicos (para rever os EIA e monitorizar os planos de mitigação do impacto ambiental) e, sobretudo, por conflitos de interesses entre objectivos económicos e objectivos de protecção/promoção ambiental. Assim, por exemplo, embora a legislação dos EIA exija a produção de um EIA por cada projecto de desenvolvimento, têm vindo a ser aprovadas muitas concessões para o desenvolvimento turístico sem a existência prévia de um EIA (o Bazaruto e a Ponta do Ouro são exemplos bem conhecidos).

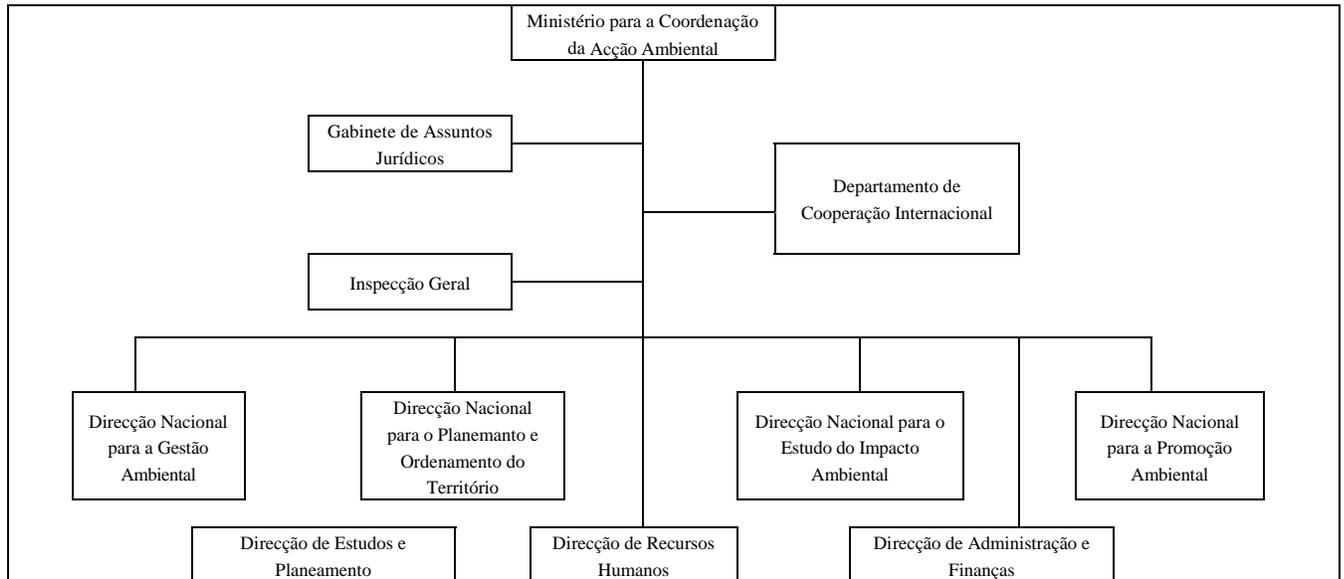
2.2. Actores institucionais nacionais

30. São vários os actores institucionais nacionais que desempenham um papel na governação do ambiente. Esta secção apresenta uma visão geral de alguns dos principais actores e, em relação a alguns, discute resumidamente como estão a desempenhar o seu papel e a relacionar-se com os outros intervenientes do sector.

Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental

31. O MICOA é o organismo governamental responsável pela coordenação geral das actividades do governo na área do ambiente. Foi criado em 1994 (pelo Decreto Presidencial 2/94) e as suas funções principais (estabelecidas pelo Decreto Presidencial 6/95) são: (i) a promoção da conservação e a utilização sustentável dos recursos naturais do país, e (ii) a promoção de políticas e estratégias ambientais a integrar nos planos de desenvolvimento sectoriais.
32. O MICOA está estruturado em torno de seis áreas de intervenção: (i) coordenação inter-sectorial, (ii) investigação, planeamento e gestão ambiental, (iii) ordenamento do território, (iv) estudos do impacto ambiental, (v) educação e divulgação sobre protecção ambiental e (vi) inspecção e controlo. A estrutura orgânica do MICOA a nível central encontra-se representada na Figura 3.

Figura 3. Estrutura orgânica do MICOA a nível central



33. Existem quatro Direcções temáticas que, juntamente com a Inspeção-geral, abrangem as áreas de intervenção acima referidas. Existem também três Direcções que prestam serviços de apoio (planeamento, estudos, gestão de recursos humanos e administração), um Departamento para assuntos de cooperação internacional e um Gabinete para assuntos jurídicos. A nível local, o MICOA é representado por Direcções Provinciais com uma estrutura semelhante, que são responsáveis pela coordenação de actividades ambientais a nível provincial e distrital.
34. O MICOA é um organismo de coordenação, não de implementação. Como gostam de salientar os seus dirigentes, o MICOA não tem mandato para “fazer coisas”, mas apenas o mandato para coordenar a acção ambiental realizada por outros ministérios sectoriais. A percepção geral, contudo, é que o MICOA atravessa sérias dificuldades no desempenho efectivo desta função de coordenação. Parte do problema está na falta de clareza que parece existir sobre esta competência de “coordenação”. Outro problema é que o MICOA tem pouco poder de dinamização sobre os outros ministérios sectoriais e, assim, um âmbito limitado para influenciar as políticas dos sectores. Esta limitada capacidade de influência é agravada pelo facto de o MICOA estar dotado de limitados recursos humanos e financeiros.

Conselho Nacional para o Desenvolvimento Sustentável

35. O Conselho Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (CONDES) é o órgão consultivo do Conselho de Ministros para questões ambientais. Está subordinado ao Gabinete do Primeiro Ministro e é constituído por Ministros e Vice-Ministros dos sectores relevantes (agricultura, turismo, recursos minerais, planeamento e desenvolvimento, saúde, etc.) e presidido pelo Ministro do Ambiente.
36. O CONDES foi formalmente criado pela Lei do Ambiente de 1997, para promover e coordenar todos os esforços sectoriais no sentido da utilização sustentável dos recursos naturais a par da promoção do desenvolvimento económico e social sustentável. O seu

mandato é o de promover o diálogo sobre questões ambientais durante a elaboração de políticas sectoriais relativas à utilização e gestão dos recursos naturais e monitorizar a implementação de todas as políticas relevantes para a gestão ambiental. O CONDES é assistido por um Secretariado composto por dois elementos do quadro do MICOA.

37. O CONDES está no topo da hierarquia de gestão ambiental do Governo de Moçambique, mas percepção geral é que fracassou em posicionar-se e desempenhar eficazmente o seu papel. A sua dinâmica política e a sua capacidade técnica são, alegadamente, muito fracas. Por isso, e apesar da sua posição institucional, o CONDES não tem uma presença forte no debate político ou na coordenação sectorial sobre as questões ambientais.

Centros de Desenvolvimento Sustentável e Centros de Investigação

38. Existem três Centros de Desenvolvimento Sustentável (CDS), todos sob a tutela do MICOA: um concentra a sua actuação nas zonas costeiras (situado no Xai-Xai), outro dedica-se ao ambiente urbano (em Nampula) e o terceiro concentra-se na conservação e gestão dos recursos naturais (em Manica).
39. Os CDS são relativamente recentes (foram criados formalmente em 2003/04) e tiveram origem em projectos ambientais bem sucedidos. O seu mandato e as competências requeridas ainda estão em discussão. Actualmente, desempenham várias funções, por exemplo: actividades de investigação, implementação de projectos e apoio técnico sobre questões ambientais, a nível provincial e distrital.
40. Em 2007, foi também criado um Centro de Pesquisa do Ambiente Marinho e Costeiro, que se localiza em Pemba, província de Cabo Delgado, e está sob a tutela do MICOA. Tem por objectivo produzir investigação científica sobre ecossistemas marinhos e costeiros, contribuindo assim para promover a conservação e a sustentabilidade dos recursos marinhos e costeiros.

Fundo do Ambiente

41. O Fundo do Ambiente (FUNAB) é um organismo público sob a tutela do MICOA, mas com autonomia financeira. Foi criado em 2000 (Decreto 39/2000) para, através do fornecimento de recursos financeiros, promover intervenções dos sectores público e privado no domínio do ambiente. O FUNAB financia actividades de pequena escala, a nível distrital e comunitário, relacionadas com ordenamento do território, campanhas de consciencialização ambiental e promoção da utilização de tecnologias ambientalmente sustentáveis.

Direcção Nacional de Áreas de Conservação do Ministério do Turismo

42. A Direcção Nacional de Áreas de Conservação (DNAC) pertence ao Ministério do Turismo (MITUR) e tem a responsabilidade de supervisionar a gestão das Áreas de Conservação. Começou por pertencer ao Ministério da Agricultura (integrado na Direcção de Florestas e da Fauna Bravia), mas foi transferido para o MITUR, após a sua criação, com o objectivo de explorar o potencial turístico destas áreas que, em Moçambique, incluem 5 parques nacionais, 6 reservas nacionais e 12 coutadas, representando 16% do território nacional.
43. O Banco Mundial é a principal fonte de financiamento para actividades de conservação da natureza. O projecto de Turismo e Áreas de Conservação Transfronteiriças, em curso, irá proporcionar um total de US\$ 34 milhões num período de 12 anos (1997-2012) e possui uma unidade de gestão propositadamente criada, a Unidade de Coordenação das Áreas de Conservação Transfronteira. O projecto do Banco Mundial tem, entre outras, uma componente de apoio ao enquadramento político, jurídico e institucional, incluindo o apoio à formulação da política de conservação, que é da responsabilidade do MICOA. Devido à

limitada capacidade técnica demonstrada para se inteirar do assunto e gerir a coordenação intersectorial, o MICOA tem tido um envolvimento decepcionante.

44. O conflito de interesses entre desenvolvimento turístico e conservação da natureza tem gerado polémica. De acordo com algumas opiniões, o Governo de Moçambique, em particular o MITUR, peca por falta de clareza sobre os objectivos de gestão dos recursos naturais. É frequente, por exemplo, que os empreendimentos turísticos obtenham as suas licenças ambientais já depois de estarem estabelecidos e em funcionamento (é disso exemplo o luxuoso Indigo Bay Island Resort, situado no arquipélago de Bazaruto).

Direcção Nacional de Terras e Florestas do Ministério da Agricultura

45. A Direcção Nacional de Terras e Florestas (DNTF), sob a tutela do Ministério da Agricultura (MINAG), é a principal entidade responsável pela gestão das florestas, conservação da vida selvagem e administração do registo de terras. Concentra as suas actividades de gestão dos recursos naturais em torno da atribuição e monitorização de concessões e licenças para exploração da floresta. As concessões, o licenciamento e a monitorização geram três tipos de receitas: taxas de licenciamento, coimas e receitas provenientes da venda de produtos apreendidos. Em 2006, as receitas atingiram cerca de US\$ 6 milhões (149 mil milhões de Meticais).
46. Existem também algumas actividades de conservação da floresta e da vida selvagem. Por exemplo, o PES 2007 propõe a reflorestação de 1095 ha de terra para conservação e a realização de campanhas de sensibilização sobre a importância da vida selvagem em três províncias.⁵ No entanto, estas actividades de conservação não constam no relatório anual de implementação do MINAG, que se concentra exclusivamente sobre a actividade de licenciamento.⁶

Unidades ambientais e pontos focais nos ministérios sectoriais

47. Existem cinco unidades ambientais (em alguns casos designadas de departamentos) em funcionamento no Ministério da Agricultura (MINAG), Ministério da Energia, Ministério dos Recursos Minerais, Ministério das Obras Públicas (Secção de Estradas) e Ministério da Saúde. Estas unidades foram todas elas criadas ao abrigo de projectos/programas específicos, financiados por doadores, conforme exigido pelo organismo financiador (o Banco Mundial, na maioria dos casos). O objectivo era integrar uma perspectiva ambiental no planeamento sectorial e contribuir para o melhoramento dos estudos de impacto ambiental das intervenções de desenvolvimento
48. A estrutura e as atribuições destas unidades variam. Por exemplo, o Departamento do Ambiente do Ministério dos Recursos Minerais está estruturado em duas secções: a Secção de Gestão Ambiental e a Secção de Análise Ambiental e Social. O Departamento é provido de 3 pessoas que trabalham a tempo inteiro, havendo termos de referência específicos para os níveis de Departamento e de Secção, embora expressos em termos muito gerais. Em contrapartida, a 'unidade' do MINAG é constituída apenas por uma pessoa, que também chefia o Departamento de Análise de Políticas Agrícolas e, portanto, as questões ambientais não fazem parte das suas principais atribuições.
49. Não existe nenhuma articulação institucional entre estas unidades e o MICOA que, apesar de ser um organismo de coordenação, pouco sabe das atribuições e do funcionamento destas unidades. Alegadamente, tais unidades são cooptadas pelos projectos que as

⁵ República de Moçambique (2007) 'Plano Económico e Social e Orçamento do Estado - 2007', Maputo.

⁶ MINAG (2006) 'Relatório Anual do MINAG - 2005'. Maputo, Junho.

criam, havendo pouco intercâmbio de informações entre os organismos ambientais, o que, muitas vezes, tem conduzido à duplicação de trabalho e à falta de coordenação da parte do MICOA. Por exemplo, tem havido, alegadamente, concessões de exploração mineira sem o conhecimento do MICOA. Para resolver este tipo de problemas, o MICOA tem programada a elaboração de um estudo para compreender o funcionamento das unidades e criar unidades novas em sectores relevantes e fortalecer a coordenação intersectorial e as relações institucionalizadas com o MICOA. O estabelecimento de unidades ambientais em sectores-chave constitui um dos objectivos da política ambiental do PARPA - de acordo com a matriz revista do PARPA, espera-se que sejam criadas oito novas unidades ambientais durante o ano de 2007, nos principais sectores económicos e municípios. Na opinião dos informantes do presente estudo, é pouco provável que este objectivo seja atingido em 2007.

50. Além das unidades do ambiente, existem também pontos focais designados para as questões ambientais, em alguns ministérios que têm trabalhado com o MICOA em regime ad-hoc. Com excepção do ponto focal do MPD, que se tem dedicado principalmente a questões de pobreza-ambiente (através de um projecto financiado pela UNEP), os outros pontos focais trabalham com o MICOA essencialmente na revisão de estudos de impacto ambiental e missões de monitorização que envolvam actividades dos respectivos sectores.

Sociedade civil ou organizações não governamentais

51. Há várias ONG activas no sector do ambiente. A maior parte delas está localizada em Maputo, embora haja também algumas organizações ou iniciativas comunitárias, frequentemente estimuladas e apoiadas pelas ONG melhor dotadas de Maputo.
52. O perfil das ONG moçambicanas para o ambiente é diversificado. O Centro Terra Viva (CTV), por exemplo, dedica-se principalmente à investigação e consultoria na área de políticas. Colabora frequentemente com o Governo de Moçambique, em particular o MICOA e o MITUR a nível provincial, fornecendo estudos, aconselhamento jurídico e formação. O CTV desempenhou um papel activo também na elaboração do PARPA II, tendo coordenado um grupo de ONG envolvidas no processo. Em contraste, a Livangingo (primeira ONG ambiental em Moçambique) e o Forum Natureza em Perigo (FNP), entre outras, desempenham um papel mais activista, conduzindo campanhas de advocacia, denunciando más condutas ambientais e questionando as políticas do governo que ameacem a conservação e a gestão sustentável dos recursos naturais. A Livangingo, por exemplo, descreve a sua acção como “luta de rua” e já teceu duras críticas ao governo pela sua apatia em relação às actividades ilegais de abate de árvores, pesca e estabelecimento de infraestruturas de turismo na zona costeira.
53. As ONG consultadas para este estudo levantaram três questões importantes. A primeira diz respeito à falta de uma consciência pública sobre o ambiente, o que se crê dever-se ao desapego da população em relação à terra.⁷ Isto condiciona a mobilização de recursos internos, deixando as ONG nacionais fortemente dependentes dos recursos financeiros e das agendas dos seus doadores externos (ONG internacionais e agências doadoras). Foi também notado que a disponibilização de fundos internacionais para actividades ambientais gera muitas situações de oportunismo por parte das ONG.
54. Uma segunda observação importante prende-se com a falta de compromisso do governo em relação ao sector, o que se reflecte na fraca dinâmica e capacidade técnica do MICOA.

⁷ Uma longa guerra civil e a seca recorrente no interior determinaram uma migração contínua da população para as zonas urbanas e costeiras, com consequências adversas para o ambiente (por exemplo, desertificação, poluição das águas de superfície e costeiras) e a perda das práticas tradicionais de gestão dos recursos naturais.

A coordenação dos ministérios sectoriais afigura-se praticamente inexistente, em grande medida devido à falta de peso político para confrontar ministérios poderosos como o MITUR. Ao MICOA é deixada a revisão e monitorização de EIA - o que parece ser a sua única actividade – e intervenções específicas de âmbito mais limitado (como a plantação de árvores nas escolas).

55. O terceiro aspecto tem a ver com as responsabilidades das ONG na implementação do PARPA que, apesar de ser um programa do governo, pressupõe um papel activo das ONG e outros sectores da sociedade na sua implementação. No entanto, parece haver falta de clareza sobre o que isso representa. Por exemplo, de onde viriam os recursos para as ONG poderem desempenhar o seu papel na implementação do PARPA?

2.3. Parceiros de desenvolvimento e modalidades de financiamento

56. São vários os parceiros de desenvolvimento que dão apoio, directa e indirectamente, às actividades de gestão ambiental em Moçambique. Alguns centraram-se no desenvolvimento de políticas e da capacidade dos organismos governamentais, enquanto outros se concentraram em intervenções directas no terreno, com o governo ou com organizações não governamentais.
57. A Holanda foi, durante muitos anos e até há pouco tempo, a principal fonte de apoio bilateral do MICOA, tendo desempenhado um papel importante em diversos processos fundamentais da política ambiental, como a criação do MICOA, a legislação sobre Estudos do Impacto Ambiental e a Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável. A Holanda concluiu o seu apoio directo ao sector do ambiente em 2006, principalmente devido à política de cooperação holandesa de reduzir a três o número de sectores de cooperação em Moçambique (água, saúde e educação) e ao facto de adoptar o Apoio Directo ao Orçamento (GBS) como principal modalidade para canalizar a assistência ao governo. Mas, apesar disso, a Holanda mantém um forte compromisso com o sector, desempenhando um papel activo nos fóruns de diálogo sobre política ambiental e promovendo a integração de objectivos ambientais nas políticas de governação e desenvolvimento em geral, sobretudo através da plataforma GBS (uma questão que se encontra mais desenvolvida no Capítulo 6). A Holanda continua a ser considerada a agência líder para os assuntos de política ambiental entre os doadores.
58. Actualmente, a Dinamarca é a principal fonte de apoio ao desenvolvimento da capacidade institucional do MICOA e está a gerir um Programa de Apoio ao Ambiente, a cinco anos (2006-2010), destinado a financiar actividades de construção de capacidade até um total de US\$ 5,5 milhões. O Programa contém outras componentes a vários níveis da governação ambiental (elevando-se a US\$ 29 milhões): gestão ambiental urbana a nível municipal, apoio ao Centro de Desenvolvimento Sustentável das Zonas Costeiras, apoio à conservação da natureza (Parque Nacional da Gorongosa) e apoio ao desenvolvimento da Estratégia de Gestão Ambiental para a área do Grande Maputo. O Programa inclui também a provisão de 2 consultores dinamarqueses para o MICOA (um colocado em Maputo e o outro na Dinamarca) e uma equipa de consultores internacionais para consultoria a curto prazo. O Programa tem uma Unidade de Gestão Financeira dirigida por uma entidade contratada (estabelecida fora das estruturas do governo).
59. O Banco Mundial é uma importante fonte de financiamento multilateral, estando actualmente a financiar dois grandes projectos de cerca de US\$ 15 milhões para intervenções de protecção ambiental: Desenvolvimento de Áreas de Conservação e Turismo Transfronteiriço (atrás referido) e Gestão da Biodiversidade Marinha e Costeira (2001-07). Estes projectos são administrados por unidades de gestão a eles afectadas,

respectivamente, no MITUR e no MICOA, e ambos incluem componentes de assistência técnica internacional.

60. Há várias agências das Nações Unidas que prestam apoio à acção ambiental por diversas vias.⁸ Por exemplo:
- O UNEP gere a Iniciativa para a Redução da Pobreza e a gestão ambiental (PEI), que se dedica essencialmente a actividades de desenvolvimento da capacidade e consciencialização sobre as relações entre pobreza e ambiente e a cultura do ambiente na implementação do PARPA a nível provincial. Os parceiros do PEI incluem entidades governamentais (MICOA e MPD) e não governamentais (Centro Terra Viva).
 - A UN-HABITAT desempenha um papel activo nas áreas do saneamento básico, gestão de resíduos e erosão, a nível municipal.
 - A UNIDO está prestes a iniciar um projecto-piloto (abrangendo sete países da África subsaariana) que visa tratar os impactos negativos do turismo balnear no ambiente costeiro e marinho e promover o desenvolvimento de políticas e estratégias de turismo sustentável.
 - A FAO apoia a implementação da componente Florestas e Vida Selvagem do Programa Nacional para o Desenvolvimento Agrícola (PROAGRI), centrado na participação das comunidades locais na utilização, conservação e geração de benefícios decorrentes da gestão dos recursos naturais.
61. Há ainda vários outros parceiros de desenvolvimento que financiam projectos de actividades ambientais, incluindo: Finlândia (CDS – recursos naturais), França (Parques Naturais), Alemanha (conservação transfronteiriça e gestão de resíduos), Japão (pesticidas obsoletos e saneamento básico), Portugal (Parques Nacionais, saneamento básico e alterações climáticas), Espanha (ordenamento do território) e o Banco Africano de Desenvolvimento (Parques Nacionais e saneamento básico).
62. Por fim, alguns doadores prestam apoio indirecto a actividades de gestão ambiental. Por exemplo, parte do apoio ao orçamento provincial prestado pela Irlanda a dois governos provinciais (em Niassa e Inhambane) foi utilizada para apoiar o mapeamento de recursos ambientais como um contributo para a elaboração de Estratégias de Desenvolvimento Provincial. A Espanha e a Itália também deram o seu apoio a intervenções ambientais, através de acordos de ajuda ao orçamento provincial, respectivamente, em Cabo Delgado e Sofala. Existem ainda alguns projectos cujo principal foco não é o ambiente, mas que integram componentes relacionadas com gestão ambiental. Um exemplo é o Projecto de Reforma e Acesso Energéticos, que inclui uma componente de apoio ao investimento em energia renovável.

2.4. Diálogo de política e mecanismos de coordenação

63. Os mecanismos de diálogo e coordenação sobre política ambiental são ainda muito fracos em Moçambique mas, nos últimos anos, tem havido várias tentativas para os reforçar.

⁸ É de destacar que o ambiente não tem uma presença forte na agenda de cooperação do PNUD para Moçambique, conforme reflectido pela ausência de questões ambientais na lista de áreas prioritárias de intervenção incluídas no relatório preliminar do Quadro das Nações Unidas de Ajuda ao Desenvolvimento (UNDAF) sobre Moçambique. Isto gerou grande descontentamento entre as agências das Nações Unidas mais activas no domínio do ambiente, que pressionaram o PNUD para acrescentar uma dimensão ambiental ao UNDAF e que passará a figurar num novo capítulo sobre desenvolvimento económico sustentável.

Diálogo e coordenação de políticas no seio do governo

64. A nível governamental, o CONDES e o MICOA são os agentes institucionais para a promoção do diálogo político e da coordenação intersectorial, embora, como referido atrás, ainda não sejam capazes de desempenhar eficazmente o seu papel. Os ministros sectoriais continuam a entender, amplamente, a gestão ambiental como um obstáculo ao desenvolvimento económico e as decisões sobre investimentos são frequentemente tomadas sem ter em devida conta a regulamentação ambiental e os objectivos de desenvolvimento sustentável (por exemplo, construção de barragens, concessões de terras e recursos minerais). Nem o CONDES nem o MICOA conseguiram ainda ter uma influência nas decisões políticas das altas instâncias do Governo e exercer uma pressão convincente por uma agenda de desenvolvimento sustentável.
65. Existem, ocasionalmente, troca de ideias e debate intersectoriais, mas raramente conduzem a uma tomada de decisão verdadeiramente articulada (com conciliação entre objectivos de crescimento económico e objectivos de protecção/promoção do ambiente). A elaboração da Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável (EADS) é disso exemplo.⁹ Supostamente, a sua elaboração passou por uma extensa consulta dos vários actores, havendo quem a considere (particularmente o MICOA e alguns parceiros de desenvolvimento) a estratégia política dominante sobre gestão ambiental. Mas o facto é que a estratégia é pouco conhecida fora dos circuitos do MICOA e dos parceiros que trabalham directamente em aspectos de desenvolvimento sustentável, o que levanta questões sobre a eficácia do diálogo político intersectorial e dos mecanismos de coordenação existentes. A revisão e monitorização de EIA parece ser uma das poucas áreas em que existe uma colaboração regular entre os ministérios sectoriais e o MICOA, embora com alguns problemas.

Diálogo e coordenação entre o governo e outros actores (doadores e ONG/OSC)

66. Durante a preparação do PARPA II, foi constituído um grupo de diálogo político composto por diversos actores, com o objectivo de discutir a política do ambiente no contexto da estratégia do governo para redução da pobreza. O Grupo de Reflexão Ambiental, como foi designado, era encabeçado pelo MICOA e incluía representantes de vários ministérios sectoriais, parceiros de desenvolvimento, ONG e Organizações da Sociedade Civil (OSC). O grupo envolveu-se activamente na preparação do PARPA II, mas tem estado desde então adormecido, havendo, contudo, um interesse generalizado na sua reactivação e utilização como plataforma para um diálogo e intercâmbio mais contínuo.
67. A Embaixada da Holanda tem sido particularmente activa na revitalização deste grupo de trabalho e ajudou a delinear termos de referência específicos para a sua institucionalização. Esses termos de referência propõem que o grupo se passe a chamar de Grupo de Trabalho Ambiental (GTA) e definem a sua missão do seguinte modo: “O GTA promove uma abordagem intersectorial para criar sinergias entre políticas, estratégias e programa, assegurando que sejam tomados em conta aspectos ambientais nos instrumentos de planeamento do desenvolvimento”.¹⁰ Propõe-se que o GTA seja

⁹ A EADS é uma estratégia do governo a médio prazo, criada para fornecer uma visão e orientação comum a todos os actores do ambiente (governo, ONG, sector privado, parceiros de desenvolvimento e sociedade civil) nos seus esforços para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza. A Estratégia foi produzida por uma equipa multisectorial do governo, na sequência da participação do Governo de Moçambique na Cimeira Mundial de 2002 sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Joanesburgo. Foi aprovada pelo Gabinete em 2007, depois de um processo de preparação de quatro anos, que envolveu extensa consulta dos vários actores.

¹⁰ Termos de referência preliminares do Grupo de Trabalho Ambiental, produzidos conjuntamente pelo MICOA e os parceiros de desenvolvimento, 2007.

presidido pelo Secretário Permanente do MICOA e assistido pela Direcção Nacional de Planeamento do MICOA. Os membros propostos para integrar o grupo são: pontos focais e membros das Unidades Ambientais em sectores governamentais; outros representantes do governo, representantes da sociedade civil e do sector privado relevantes para o tema em discussão na reunião; e o Presidente do Grupo de Trabalho Ambiental dos Parceiros de Desenvolvimento (ver abaixo).

68. A institucionalização do GTA faz parte de um processo mais vasto para melhorar o diálogo com o governo e reforçar o alinhamento político, o qual tem vindo a ser em grande medida promovido pelo mecanismo de apoio directo ao orçamento (GBS) e, mais genericamente, pela aplicação dos princípios de eficácia da ajuda estabelecidos na Declaração de Paris de 2006. Em certa medida, a modalidade de apoio orçamental tem vindo a mudar a configuração da cooperação para o desenvolvimento em Moçambique. Esta modalidade de ajuda foi introduzida em 1999, por um grupo de seis doadores, tendo-se expandido rapidamente para se tornar uma das modalidades de ajuda mais significativas em utilização. O acordo, correntemente chamado parceiros de Apoio Programático (PAP ou G19), conta actualmente com 19 parceiros de desenvolvimento signatários.¹¹ Em 2007, os recursos prometidos ascenderam a US\$ 337 milhões, representando cerca de 20% da APD global a Moçambique e 12% do orçamento do governo. Com tal magnitude, não é de surpreender que o GBS se tenha tornado uma importante plataforma de diálogo de política entre os parceiros de desenvolvimento e o Governo de Moçambique.
69. A qualidade do diálogo de política entre os PAP e o Governo de Moçambique tem melhorado. Nos primeiros anos, centrou-se quase exclusivamente na gestão do orçamento e no risco fiduciário, mas agora abrange uma vasta gama de temas de governação geral e de especificidade sectorial. Existem actualmente vários grupos de trabalho técnico¹², que informam o diálogo a nível político.¹³ Apesar de o GTA ainda não estar institucionalizado, um grupo de representantes do Governo de Moçambique e de doadores tem reunido em regime ad-hoc, desde 2005, e já produziu pelo menos três relatórios os quais instruíram revisões conjuntas anuais do GBS.¹⁴
70. Foi reportado, contudo, que as deliberações importantes sobre questões de ambiente se realizam ao nível político muito elevado. As discussões técnicas realizadas a nível operacional tendem a concentrar-se na monitorização dos indicadores e objectivos estabelecidos na matriz do Quadro de Avaliação do Desempenho do GBS (QAD), onde o aspecto ambiental, contudo, não se encontra bem representado. A matriz existente contém um indicador de gestão ambiental – “o número de Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital com uma componente integrada de ordenamento do território (uso dos solos), elaborada e aprovada”.¹⁵ É bastante discutível se este indicador será representativo das questões mais relevantes da governação ambiental. Além disso, a meta

¹¹ Os PAP têm um sítio na Internet onde publicam toda a informação relevante sobre a sua estrutura e actividade: www.pap.org.mz.

¹² Sobre os grupos existentes e alguns dos seus resultados, consultar www.pap.org.mz/working_groups_reports.htm.

¹³ Existem diversos níveis de diálogo com o Governo de Moçambique. As principais estruturas dos PAP para o diálogo são o grupo de Chefes de Missão, o grupo de Chefes de Cooperação e o Grupo de Trabalho de Economistas. Há ainda o grupo de coordenação do QAD, presidido pela tria de Chefes de Cooperação e formado pelos representantes de grupos de trabalho do sector e grupos transversais, relevantes para a avaliação de desempenho do QAD. Encontram-se mais informações sobre as estruturas e termos de referência dos PAP, em www.pap.org.mz/pap_structure.htm.

¹⁴ O Governo de Moçambique e os parceiros de desenvolvimento realizam todos os anos um processo de revisão conjunta do desempenho com base em indicadores e objectivos estabelecidos no Quadro de Avaliação do Desempenho do GBS.

¹⁵ Matriz do QAD, página 4.

para este indicador está, alegadamente, fora de alcance, o que levanta dúvidas quanto à qualidade do processo que lhe deu origem.

Diálogo e coordenação entre parceiros de desenvolvimento

71. As intervenções dos parceiros de desenvolvimento no domínio do ambiente estendem-se a vários sectores e, até há pouco tempo, havia poucas tentativas para promover o diálogo e a coordenação em torno de questões ambientais.
72. Estão agora a ser desenvolvidos mecanismos para o diálogo político e a coordenação entre doadores, centrados em aspectos ambientais. Foi proposta a criação de um Grupo de Trabalho Ambiental dos Parceiros de Desenvolvimento (EDP), a par do GTA. A expectativa é que o EDP funcione em paralelo com o GTA para garantir a harmonização do diálogo político entre os parceiros de desenvolvimento e o Governo de Moçambique. O EDP estará aberto a todos os parceiros de desenvolvimento bilaterais e multilaterais envolvidos em temas ambientais. Terá um parceiro como presidente e outro como vice-presidente.¹⁶
73. A criação do EDP representará a formalização de um grupo de trabalho ad-hoc já em funcionamento. Como parte do processo de revisão anual do GBS, alguns parceiros de desenvolvimento estão já a trabalhar em conjunto para avaliar o desempenho do governo em assuntos de ambiente. Nas duas últimas revisões (2006 e 2007), foram produzidos por um grupo de parceiros de desenvolvimento relatórios específicos sobre questões ambientais, para instruir o diálogo político com o Governo de Moçambique. Um exemplo é o documento sobre questões de recursos naturais, produzido pelos PAP em 2007¹⁷, que levanta e discute em pormenor problemas ambientais importantes, como as concessões descontroladas de explorações florestais, o conflito entre direitos de terras comunitárias e as concessões à exploração do turismo e dos recursos naturais, e a fraca vigilância e controlo marinho.

Diálogo e coordenação entre organizações da sociedade civil e do sector privado

74. Tem havido tentativas de melhorar a coordenação entre as organizações da sociedade civil que trabalham em temas ambientais. Em 2005, por exemplo, foi estabelecida uma rede de OSC com o objectivo de se concentrar em temas de ambiente e desenvolvimento e de reforçar as relações com organizações comunitárias. Mas são poucas as evidências de que essa rede tenha desempenhado um papel activo. Mais recentemente, houve uma tentativa de criar o Fórum da Sociedade Civil para o Ambiente, havendo agora um grupo de trabalho para colocar esta ideia em prática. Em geral o progresso nesta área tem sido condicionado pela falta de recursos financeiros e a ausência de um círculo forte ao nível da sociedade civil que impulse estas iniciativas.
75. Existe também uma ONG que representa os interesses do sector privado relativamente a questões ambientais. O Fórum Empresarial para o Meio Ambiente (FEMA) foi criado em 1996 e integra mais de 90 dos maiores operadores do sector privado em Moçambique. Entre as suas actividades, figuram: promoção da consciência ambiental; mediação do diálogo entre os sectores público e privado sobre políticas e legislação do ambiente; e prestação de assistência técnica e formação sobre investimento ambientalmente são, mitigação da poluição e gestão sustentável dos recursos naturais.

¹⁶ *ibid.*

¹⁷ Citado no capítulo anterior: *Donor Task Force* (2007), op. cit.

3. Despesa Pública Ambiental

76. Este capítulo analisa a despesa pública ambiental em Moçambique. Começa com uma definição de despesa pública ambiental e uma descrição dos sistemas de classificação de despesas e das fontes de dados em utilização em Moçambique. Segue-se uma análise detalhada do financiamento e da despesa ambiental. O capítulo termina com uma estimativa dos recursos globais canalizados para actividades ambientais em Moçambique.

3.1. Definição, sistema de classificação e fontes de dados

Definição de despesa pública ambiental

77. A Classificação das Funções do Governo (COFOG) faz parte da família de classificações internacionais das Nações Unidas e é amplamente utilizada para identificar os objectivos sócio-económicos das transacções das administrações públicas. O sistema COFOG especifica dez funções alargadas de administração pública.¹⁸ Uma delas é a 'protecção ambiental' (Divisão 05), que se divide em seis subcategorias: '05.01 – Gestão de resíduos', '05.2 – Gestão de águas residuais', '05.3 – Redução da poluição', '05.4 – Protecção da biodiversidade e da paisagem', '05.5 – Investigação e Desenvolvimento', e '05.6 – Outros serviços de protecção ambiental'.¹⁹
78. A concentração exclusiva do COFOG na protecção ambiental tem sido considerada demasiado restrita, por deixar de fora as actividades de gestão e promoção dos recursos naturais. Swanson e Lundethors (2003) sugerem uma definição de despesa pública ambiental que as inclui: 'despesas das instituições públicas em actividades propositada e directamente destinadas à prevenção, redução e eliminação da poluição ou qualquer outra degradação do ambiente, resultante da actividade humana, bem como actividades de gestão de recursos naturais não destinadas à exploração de recursos naturais ou à produção' (Op. cit., página 36). As últimas são um pouco difíceis de captar, uma vez que frequentemente se sobrepõem a funções não ambientais da administração pública. A dificuldade em produzir uma tipologia satisfatória de actividades e despesa ambientais reflecte-se na prática das Revisões da Despesa Pública Ambiental do Banco Mundial (PEERs). Em dez PEERs conduzidas pelo banco Mundial, foram utilizados cinco sistemas de definição e classificação diferentes (Op. cit., página 31).
79. Em Moçambique, a definição de despesa pública ambiental normalmente utilizada é muito restrita. Apesar de o ambiente já ser amplamente referido como um assunto transversal, em vez de um sector com uma estrutura administrativa confinada, o planeamento orçamental e os instrumentos contabilísticos não o tratam como tal. Por exemplo, a despesa pública ambiental é normalmente inscrita como despesa exclusivamente a cargo do MICOA e das instituições a ele subordinadas e sob a sua tutela, conforme registado no Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) e no Orçamento do Estado (OE) (Ver Secção 3.2), deixando de fora várias actividades importantes de protecção do ambiente e gestão dos recursos naturais, a cargo de outras entidades do governo. Exemplos óbvios disto são: a conservação da biodiversidade, do MITUR; a gestão das florestas e a protecção da vida selvagem, do MINAG; e o desenvolvimento e a gestão da infraestrutura de saneamento básico, do MOPH.

¹⁸ Para uma lista completa, consultar: <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4>.

¹⁹ Esta divisão baseia-se na Classificação das Actividades de Protecção Ambiental, conforme elaborada no Sistema Europeu para a Recolha de Dados Económicos sobre o Ambiente do Gabinete Estatístico das Comunidades Europeias. As funções de protecção do ambiente segundo o COFOG encontram-se discriminadas em Anexo.

80. Numa tentativa de captar todas as funções ambientais relevantes da administração pública de Moçambique, o Quadro 3 procura estabelecer uma correspondência entre a protecção ambiental normal (COFOG) e as funções de promoção e atribuições das diversas entidades públicas relevantes. É de notar que é mais difícil relacionar as actividades de promoção ambiental com os respectivos organismos públicos mandatadas (linha 7 do Quadro 3).

Quadro 3. Funções de gestão ambiental da administração pública e organismo governamental correspondente

Protecção do ambiente (COFOG) e promoção do ambiente	Descrição da função	Organismos do GoM mandatados com a respectiva função
1. Gestão de resíduos (COFOG 05.1)	Recolha, tratamento e eliminação de resíduos.	- MICOA, Direcção de Controlo da Poluição - Municípios
2. Gestão de águas residuais (COFOG 05.2)	Funcionamento da rede de esgotos e tratamento de águas residuais.	- MOPH, Direcção Nacional da Água - Saneamento Básico - Municípios
3. Redução da poluição (COFOG 05.3)	Actividades relacionadas com o ar, ambiente e a protecção do clima, dos solos e da água subterrânea, redução do ruído e da vibração e protecção contra a radiação.	- MICOA, Direcção de Controlo da Poluição - Municípios
4. Protecção da biodiversidade e da paisagem (COFOG 05.4)	Actividades relacionadas com a protecção da fauna e da flora, protecção dos habitats (incluindo a gestão dos parques e reservas naturais) e protecção do valor estético das paisagens.	- MITUR, Direcção Nacional de Áreas de Conservação - MINAG, Direcção Nacional da Terra e das Florestas - MICOA, Direcção de Gestão Ambiental
5. Investigação e desenvolvimento (COFOG 05.5)	Administração da investigação aplicada e desenvolvimento experimental sobre assuntos de protecção ambiental; funcionamento dos organismos governamentais envolvidos na investigação aplicada e no desenvolvimento experimental sobre assuntos de protecção ambiental; apoio sob a forma de subsídios e empréstimos à investigação aplicada e ao desenvolvimento experimental sobre assuntos de protecção ambiental assumidos por entidades não governamentais, como institutos de investigação e universidades.	- MICOA, Direcção de Estudos e Planeamento - MINAG, Direcção Nacional da Terra e das Florestas - MITUR, Direcção Nacional de Áreas de Conservação - Ministério da Ciência e Tecnologia e Universidades Públicas
6. Assuntos e serviços de protecção do ambiente n.e.c. (COFOG 05.6)	Administração, regulamentação, supervisão, funcionamento e apoio a actividades como formulação, administração, coordenação e monitorização de políticas, planos, programas e orçamentos gerais para a promoção da protecção ambiental, preparação e imposição de legislação e normas para provisão de serviços de protecção ambiental; produção e divulgação de informações gerais, documentação técnica e estatísticas sobre protecção ambiental.	- MICOA, diversos - Municípios - Departamentos/Divisões de monitorização de vários ministérios sectoriais, incluindo o MINAG (Departamento de Regulação e Controlo dentro da DNAC) e o Ministério dos Recursos Naturais (Departamento Ambiental)
7. Actividades de promoção do ambiente	Actividades que promovam a utilização sustentável dos recursos naturais e previnam ou mitiguem os impactos ambientais negativos de projectos de desenvolvimento não ambiental que, potencialmente, degradem os recursos naturais ou gerem poluição: Por exemplo, investimentos em fontes de energia renovável or tecnologias agrícolas sustentáveis.	- MICOA, diversos - MINAG, Direcção Nacional da Terra e das Florestas - Ministério da Energia - Ministério dos Recursos Naturais - Ministério das Pescas - Outros?

81. Como identificar estas funções da administração pública nos registos oficiais da despesa pública?

Sistema de classificação da despesa pública e suas limitações, em Moçambique

82. O sistema de classificação orçamental utilizado em Moçambique estrutura a despesa pública segundo quatro critérios principais²⁰: (i) a estrutura administrativa do governo (ou unidades de gestão), através do classificador orgânico; (ii) o âmbito, que pode ser central, provincial, distrital ou municipal; (iii) as funções da administração pública (como no COFOG, mas subdivididas apenas em 10 funções amplas); e (iv) a natureza económica da utilização dos recursos (pagamento de salários, bens e serviços, despesas de investimento, etc.). As despesas de investimento são ainda subdivididas por projecto. Além destas, o regulamento²¹ do orçamento refere-se ainda a um classificador de programas e a um classificador sectorial (uma extensão do classificador de programas), que se destinam a estabelecer uma relação directa entre os objectivos programáticos/sectoriais e a atribuição/utilização dos recursos; estes classificadores ainda não foram desenvolvidos.
83. Qual destes classificadores captará, então, as actividades de promoção do ambiente e gestão dos recursos naturais? O classificador funcional deveria revelar, pelo menos, actividades de protecção ambiental, em linha com o sistema COFOG, no qual se inspira. Mas este classificador não é utilizado regularmente. Ao contrário de outros classificadores, os quadros estatísticos detalhados que são anexados ao orçamento aprovado pelo Parlamento não contêm uma lista discriminando as despesas por funções da administração pública. Em vez disso, é normalmente incluído um gráfico no Documento de Fundamentação do Orçamento que acompanha a proposta de orçamento submetida ao Parlamento (consultar também a secção seguinte), indicando a proporção do orçamento atribuída a cada função (muitas vezes, sem especificar as proporções exactas). Além disso, esta subdivisão funcional da despesa pública não figura na Conta Geral do Estado.
84. A utilidade do classificador orgânico é limitada, pois a única estrutura de gestão ambiental nele referida é o MICOA e as instituições sob a sua tutela. Como o classificador não faculta uma subdivisão das despesas a níveis inferiores ao ministério (ou em posição hierárquica equivalente), não permite identificar as despesas executadas pelas direcções, departamentos ou unidades relevantes sob a alçada dos ministérios sectoriais. Por exemplo, não é possível identificar no Orçamento de Estado (ou na Conta Geral do Estado) o volume do financiamento atribuído à Direcção Nacional das Áreas de Conservação, do MITUR, que é uma parte do orçamento daquele ministério relevante para o cálculo da despesa ambiental.
85. A informação mais elucidativa sobre a utilização de recursos públicos é fornecida pela subdivisão da despesa de investimento por projecto subordinado a cada unidade de gestão (ministério, direcção provincial, governo distrital, etc.) - consultar o Anexo III para uma lista indicativa de projectos ambientais no Orçamento de Estado de 2007.²² Vale a pena salientar aqui três observações. Primeiro, a subdivisão por projecto não é um verdadeiro classificador, mas antes uma lista de todos os projectos registados no orçamento. Segundo, o orçamento apresenta estes projectos como correspondendo a actividades de investimento, quando, na realidade, muitas delas dizem respeito ao funcionamento quotidiano do governo (pagamento de salários e benefícios sociais, aquisição de computadores e veículos, etc.); o procedimento geral, em Moçambique, é

²⁰ GoM (2002) "Regulamento do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE)", Decree nº 17/2002, Secção II.

²¹ *ibid.*

²² Esta lista foi compilada com base nos nomes dos projectos, única informação disponível no orçamento. Tende por isso a excluir outros projectos relevantes que têm componentes de protecção/gestão ambiental, mas que não são fáceis de identificar a través do nome do projecto. Este assunto é aprofundado na Secção 4.2.

que todas as actividades financiadas por fontes externas consignadas (projectos e programas) são inscritas na rubrica de investimentos do Orçamento de Estado. Terceiro, e muito importante, esta subdivisão por projectos não é transcrita na Conta Geral do Estado e, por isso, não há informação disponível sobre a despesa real em cada projecto específico orçamentado.

86. Deste modo, o sistema de classificação do orçamento e as práticas correntes de contabilidade e reporte são insuficientes para dar conta da despesa com a protecção ambiental e muito menos das funções de gestão de recursos naturais fora da alçada do MICOA (cf. Quadro 3). Por conseguinte, não é possível produzir uma estimativa rigorosa e abrangente da despesa pública ambiental, com base nas informações fornecidas pelo Orçamento de Estado ou pela Conta Geral do Estado, que são os únicos instrumentos de gestão orçamental que são submetidos ao escrutínio do Parlamento.

Fontes de dados e como é tratada a informação sobre financiamento e despesa orçamental

87. As fontes de dados oficiais sobre atribuição/despesa de recursos públicos são: (i) o CFMP para estimativas de orçamento a médio prazo, (ii) o Orçamento de Estado para atribuição de verbas anuais e (iii) os Relatórios de Execução Orçamental e da Conta Geral do Estado para despesas reais. Entre outras fontes complementares, figuram os registos de recursos recebidos dos ministérios sectoriais e os registos da despesa e da ajuda desembolsada pelos parceiros de desenvolvimento.
88. O **CFMP** é um instrumento de planeamento orçamental a médio prazo, que é produzido pelo Ministério do Planeamento e Desenvolvimento (MPD) e que fornece limites orçamentais indicativos para períodos de 3 anos. É aprovado pelo Conselho Económico²³ e serve de base à preparação do orçamento anual – no Anexo II faz-se uma breve descrição do ciclo de plano e preparação do orçamento.
89. O processo de elaboração do CFMP ainda não está institucionalizado, uma vez que permanece essencialmente como exercício interno de planificação e orçamento do MPD. A informação não é regular, normalizada nem oficialmente publicada. As previsões do CFMP são, em geral, bastante gerais e de qualidade questionável, como reflecte a baixa pontuação dada ao indicador sobre “perspectiva plurianual de planeamento fiscal, política de despesa e orçamentação” pela Avaliação da Gestão de Finanças Públicas, 2004/05 (Lawson et al. 2006).
90. Como salientado atrás, o CFMP trata a despesa ambiental como a despesa efectuada pelo MICOA e instituições subordinadas ou sob a sua tutela. A equipa do MPD que trabalha no CFMP tem consciência das limitações deste procedimento e tenciona desenvolver uma metodologia para gerar estimativas mais exactas da despesa ambiental e dar conta das actividades de gestão ambiental realizadas por diferentes partes do governo.
91. O **Orçamento do Estado** é o instrumento de gestão orçamental anual. É produzido em conjunto pelo Ministério das Finanças e pelo MPD, submetido ao Parlamento, em Setembro, todos os anos (consultar o Anexo II) e imediatamente tornado público (cf. www.dnpo.gov.mz).
92. O OE é estruturado de acordo com o sistema de classificação da despesa acima discutido. É de acrescentar que o Orçamento de Estado enviado ao Parlamento, a par de quadros detalhados sobre a distribuição das verbas, explica a política fiscal do governo e fornece

²³ Um grupo de ministérios relevantes (representados pelo ministro ou pelo vice-ministro), presidido pelo Ministro das Finanças, que reúne regularmente para discutir assuntos de política económica.

os justificativos para a atribuição de verbas. O Documento de Fundamentação proporciona mais algumas informações relevantes, incluindo uma análise das despesas propostas em áreas prioritárias do PARPA e uma análise da estrutura da despesa por funções da administração pública. O ambiente, contudo, não figura na lista de áreas prioritárias do PARPA.

93. Os **Relatórios de Execução Orçamental** (REO) fornecem informações trimestrais sobre a despesa pública e são emitidos no prazo de 6 semanas a contar do fim do trimestre a que dizem respeito. No fim do ano, são preparadas as demonstrações financeiras consolidadas, através da **Conta Geral do Estado** (CGE). Os REO e a CGE são apresentados num formato muito agregado, de acordo apenas com classificações orgânica e económica. As contas com informação mais discriminada ficam retidas aos níveis ministerial e provincial, não sendo de fácil acesso.
94. A qualidade dos registos dos ao nível dos ministérios sectoriais é muito variável. Os ministérios sectoriais que recebem ajuda através de fundos comuns ou de apoio orçamental sectorial são os que têm instrumentos de monitorização da despesa mais avançados (em paralelo com os exigidos pelo Ministério das Finanças) para cumprirem os requisitos dos doadores. O Ministério da Agricultura, por exemplo, recebe apoio ao orçamento e utiliza software especialmente concebido para produzir relatórios financeiros para os doadores. Estes relatórios discriminam a utilização de recursos por componente do Programa Nacional para o Desenvolvimento Agrícola (PROAGRI), estabelecendo assim uma relação entre a atribuição de recursos e as áreas de intervenção do programa, que incluem as florestas e a vida selvagem. Mas há outros sectores em que é muito difícil o acesso a informações internas sobre despesas por área de actividade. O MICOA, por exemplo, parece não manter informação consolidada sobre os recursos recebidos e as despesas. As informações disponibilizadas pela Direcção de Administração e Finanças do MICOA para este estudo eram muito incompletas e fragmentadas.²⁴ É de notar também que existe actualmente uma percepção generalizada de que, sob a nova presidência, é cada vez mais difícil obter informações do governo.
95. Os dados sobre a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) canalizada para actividades de gestão ambiental podem ser obtidos através da ODAmoz, uma base de dados online, lançada em Maio de 2007, que contém informações detalhadas sobre a APD a Moçambique. Fornece dados sobre compromissos e desembolsos de APD por doador, sector, local, modalidade de financiamento e outros critérios.²⁵

3.2. Fontes de financiamento das actividades ambientais

96. Existem quatro fontes de financiamento das actividades ambientais do sector público em Moçambique. São elas: (i) financiamento não consignado atribuído através do processo de negociação orçamental e proveniente da receita ordinária do governo e do apoio orçamental geral prestado pelos parceiros de desenvolvimento; (ii) receitas específicas geradas por actividades de gestão ambiental; e (iii) financiamento consignado ao sector ambiental, fornecido por parceiros de desenvolvimento.

²⁴ De facto, a equipa do estudo foi aconselhada pela Direcção de Administração e Finanças do MICOA a utilizar os dados disponíveis no OE e na CGE.

²⁵ Consultar www.odamoz.org.mz.

Receita do Governo e apoio orçamental geral

97. O processo anual de negociação do orçamento atribui aos ministérios sectoriais e órgãos do governo local os recursos públicos não consignados, constituídos por receitas ordinárias do governo (impostos e taxas legais) e pelo apoio orçamental geral. Estes recursos são utilizados para pagar os custos de funcionamento do Estado e como contrapartida do financiamento de investimentos por fontes externas consignadas (também chamada componente interna do investimento). O volume destes recursos destinados a actividades ambientais é discutido adiante, na Secção 3.3.

Receitas geradas por actividades de gestão ambiental

98. São várias as fontes de receitas geradas por actividades de gestão ambiental e dos recursos naturais, que se designam correntemente de receitas próprias e se destinam a intervenções de gestão ambiental.²⁶ As principais fontes dessas receitas, identificadas neste estudo, são: taxas sobre concessões para a exploração produtiva de recursos naturais (como florestas, recursos naturais e pescas), taxas de licenças ambientais e taxas provenientes do registo de consultores qualificados para realizar EIA.

99. A informação registada no OE e na CGE sobre este tipo de receitas é muito escassa. A única informação disponível é relativa às receitas afectadas ao FUNAB. De acordo com a legislação existente, isto corresponde a 60% da receita proveniente do licenciamento ambiental e das taxas de registo pagas por consultores de EIA. Segundo a CGE, a receita afectada ao FUNAB ascendeu a cerca de US\$ 58.800, em 2006.

100. Uma grande parte das receitas próprias provém de concessões e licenças para a exploração de recursos naturais. A receita proveniente das licenças e concessões florestais, só por si, totalizou US\$ 6 milhões, em 2006, segundo um estudo recente produzido por um grupo de parceiros de desenvolvimento (um assunto mais desenvolvido na Secção 4.2).²⁷ Apesar da magnitude desta fonte de receitas, não existem informações sobre a mesma no OE nem na CGE.

Financiamento externo consignado a actividades ambientais

101. Como observado atrás, há vários parceiros de desenvolvimento que fornecem financiamento consignado a actividades ambientais. O tipo de actividades apoiadas e os volumes de financiamento são analisados na Secção 3.3. O que importa reter aqui é que a negociação desses financiamentos de afectação específica decorre à margem do processo de negociação do orçamento anual, coordenado pelo Ministério das Finanças e pelo MPD. O OE limita-se a registar aquilo que o organismo governamental beneficiário comunica ao Ministério das Finanças como financiamento externo acordado com o doador. Muitas vezes, isto corresponde apenas a uma proporção do financiamento total disponível; a parte restante não é registada no orçamento, porque a confirmação do financiamento chega depois da aprovação do orçamento anual ou porque o organismo beneficiário não comunica a totalidade do financiamento disponível ao Ministério das Finanças.

²⁶ Infelizmente, não se encontra disponível uma lista abrangente dessas fontes de receitas, pelo que a informação aqui fornecida pode ser muito parcial.

²⁷ Donor Task Force (2007) 'Draft G19 Issues Paper on Natural Resources', artigo preparado para apoiar o diálogo político entre o Governo de Moçambique e os Parceiros de Desenvolvimento, Setembro.

3.3. Afectação de recursos e despesa em actividades ambientais

102. Esta secção analisa o financiamento e a despesa pública de acordo com as diversas fontes de informação disponíveis. A comparação entre fontes de dados não é tarefa fácil, pois as diferenças em termos de abrangência e de âmbito dos sistemas de classificação dificultam a agregação da informação proveniente das várias fontes e, a partir delas, produzir uma estimativa exacta da despesa pública ambiental global.

MICOA, FUNAB e CDS

103. Como salientado anteriormente, a despesa ambiental de Moçambique é normalmente contabilizada como despesa do MICOA e das instituições a ele subordinadas ou sob a sua tutela (i.e., DPCOA, FUNAB e CDS). Em 2006, a despesa destes organismos governamentais atingiu US\$ 7,8 milhões, o que corresponde a 0,44% da despesa total registada pelo governo e 0,11% do PIB (Quadro 4). O rácio da despesa destes organismos no orçamento total do Governo de Moçambique desceu em 2006, relativamente a 2004, quando atingiu 0,48%, mas aumentou ligeiramente em relação a 2005 (0,41%).
104. A variabilidade das taxas de execução ao longo do período de três anos (58% em 2004, 82% em 2005 e 134% em 2006) sugere um erro constante no cálculo dos recursos disponíveis ou das necessidades, o que, provavelmente, tem a ver com a imprevisibilidade do financiamento externo e a fraca qualidade do processo de planificação orçamental. Isto reflecte-se na variabilidade da atribuição de verbas (designadas como 'aprovado' no Quadro 4) nos últimos quatro anos (Figura 4). A oscilação situou-se entre 0,76% em 2004 e 0,28% em 2006, em proporção da despesa total do governo. As projecções do CFMP para o período 2008-2010 (linha de pontos na Figura 4) sugerem que a instabilidade nas verbas orçamentais irá continuar e que isso estará relacionado com a volatilidade do financiamento externo.
105. Verificam-se também duas grandes tendências dignas de destaque, relativamente às verbas orçamentais aprovadas. A primeira é a drástica redução das verbas atribuídas entre 2004 e 2006 (embora não se traduza na redução da despesa real), com uma rápida inversão em 2006 e 2007 - o orçamento aprovado para o MICOA e instituições da tutela caiu quase para metade no período 2004-2006 e aumentou para quase o dobro entre 2006 e 2007. O aumento foi menos brusco no OE aprovado para 2008.
106. A segunda tendência é a progressiva desconcentração de recursos para o nível provincial - em 2004, as verbas para organismos provinciais representaram 21% do orçamento geral, tendo esta proporção aumentado para 45% no orçamento para 2008.²⁸ Esta tendência é coerente com o aumento geral verificado na proporção de recursos atribuídos aos governos locais sob a actual Presidência.

²⁸ Antes de 2005, o orçamento do FUNAB e dos CDS estava inscrito no orçamentos central e provinciais do MICOA. A partir de 2005, estes passaram a ser unidades com autonomia orçamental.

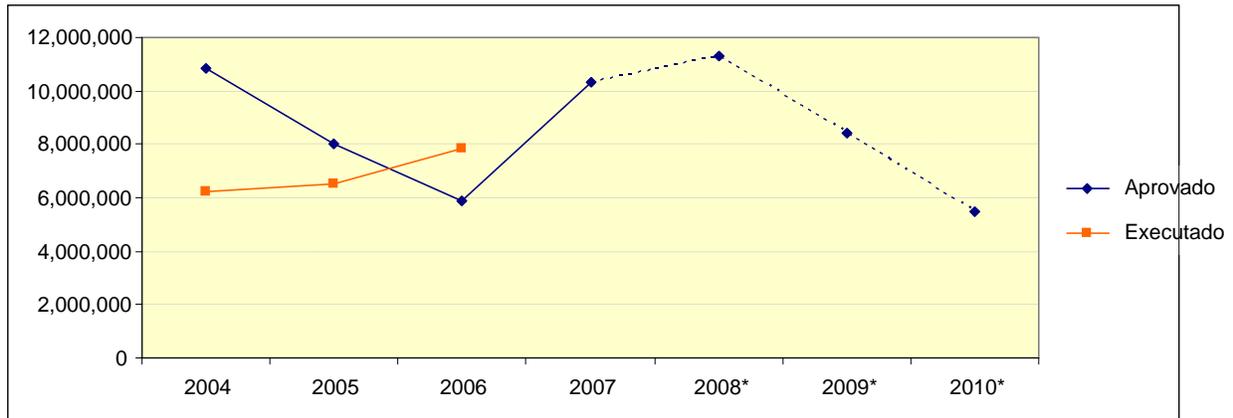
Quadro 4. Total de recursos orçamentais aprovados e executados por organismo executor, 2004-2008

(US\$, actual)	2004		2005		2006		2007	2008
	Aprovado	Executado	Aprovado	Executado	Aprovado	Executado	Aprovado	Aprovado
MICOA (central)	8.516.544	4.606.413	4.987.082	4.302.419	2.695.770	5.222.099	6.238.162	5.393.558
MICOA (provincial)	2.319.880	1.652.382	1.852.089	1.403.323	1.863.494	1.572.326	2.730.812	3.856.095
FUNAB (central)	n.a.	n.a.	522.701	506.613	586.260	464.893	653.713	933.470
CDS (provincial)	n.a.	n.a.	640.909	320.108	741.251	607.715	712.624	1.025.844
Centro de investigação do ambiente marinho e costeiro *	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	367.864
Total	10.836.424	6.258.795	8.002.782	6.532.463	5.886.774	7.867.032	10.335.272	11.576.831
% do OE total / despesa	0,76%	0,48%	0,40%	0,41%	0,28%	0,44%	0,38%	0,38%
% do PIB	0,18%	0,11%	0,12%	0,10%	0,08%	0,11%	0,13%	0,13%

Fontes: 'Aprovado' para o Orçamento de Estado e 'Executado' para a Conta Geral do Estado.

* Este centro de investigação foi criado em Abril de 2007.

Figura 4. Verbas aprovadas e despesas realizadas pelo MICOA, FUNAB e CDS, 2004-2006



Fontes: 'Aprovado' para o Orçamento de Estado (2004-07) e 'Executado' para a Conta Geral do Estado (2004-06). *Os dados para o período 2008-2010 correspondem a estimativas do CFMP.

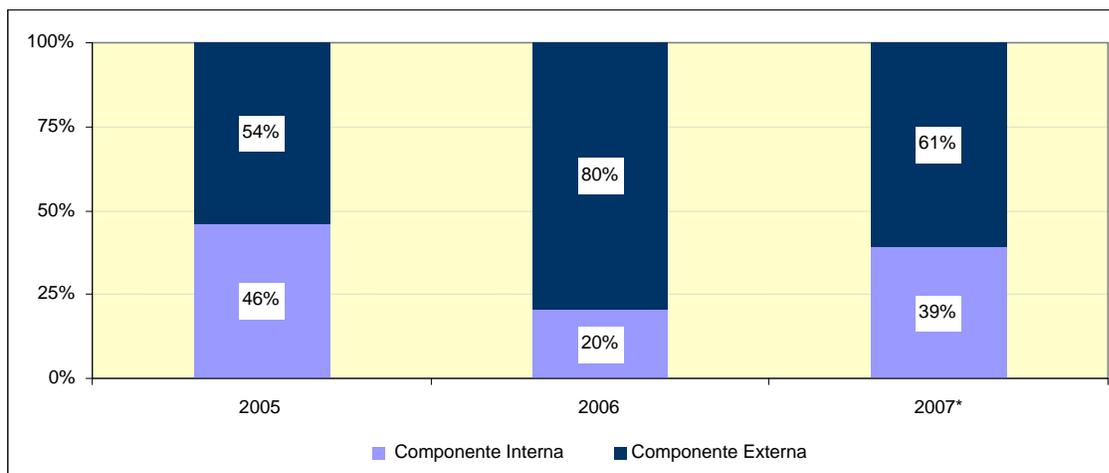
107. Relativamente ao tipo de despesa, as despesas de funcionamento representaram 61-67% da despesa global destes organismos no período 2004-06. Mais de 50% desta proporção corresponde a despesas com pessoal. A despesa em bens e serviços apresentou alguma variação durante o período, tendo oscilado entre 19 e 32% da despesa total (Quadro 5).
108. A despesa de investimento corresponde a 33-37% da despesa total durante o período. Em 2005, 54% do investimento foi financiado por fontes externas e este número elevou-se a 80% em 2006. Em 2007, contudo, espera-se que a proporção de investimentos financiados por doadores diminua para 61% (Figura 5), sendo provável que desça mais em 2008 – a componente interna das verbas destinadas ao investimento corresponde a 56% da despesa total de investimento no OE aprovado para 2008. É de notar, contudo, que o aumento da atribuição de recursos ao MICOA e instituições subordinadas, em 2007 e 2008, como salientado antes (cf. parágrafo 105, acima), é gerado sobretudo por recursos internos²⁹.

Quadro 5. Composição da despesa pelo MICOA, FUNAB e CDS, 2004-06

Tipo de despesa	US\$ actual			Percentagem		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Despesa corrente	3.812.067	4.400.507	4.759.877	61%	67%	61%
Despesas com Pessoal	1.933.877	2.318.505	2.691.658	31%	35%	34%
Bens e serviços	1.174.293	2.058.889	1.956.983	19%	32%	25%
Outras despesas correntes	703.897	23.113	111.236	11%	0%	1%
Despesa de investimento	2.446.718	2.131.956	3.107.164	39%	33%	39%
Interna	n.a.	981.225	635.362	n.a.	15%	8%
Externa	n.a.	1.150.732	2.471.802	n.a.	18%	31%
TOTAL	6.258.785	6.532.463	7.867.041	100%	100%	100%

²⁹ Estes recursos incluem, obviamente, o apoio ao orçamento geral por vários parceiros do Governo de Moçambique para o desenvolvimento.

Figura 5. Fontes de financiamento das despesas de investimento, 2005-2006



* Os dados relativos a 2007 correspondem ao estimado no OE 2007.

Afectação de recursos para projectos ambientais no OE de 2007

109. Esta secção analisa em pormenor a componente de investimento do Orçamento de Estado aprovado para 2007 (OE 2007). Fornece uma estimativa aproximada do total de verbas orçamentais afectas a actividades relacionadas com a protecção e a gestão do ambiente. Para isso, selecciona todos os projectos de investimento indicados no OE 2007 com nomes que sugiram um foco ambiental (conforme definido no Quadro 3).
110. Foram seleccionados: (i) todos os projectos de investimento abrangidos pelos orçamentos do MICOA, da DPCOA, do FUNAB e dos CDS; (ii) projectos relativos à gestão de florestas e à conservação da vida selvagem, inscritos no orçamento do MINAG e da DPAG; (iii) projectos de gestão das áreas de conservação, a cargo do MITUR e DPTUR; e (iv) intervenções de saneamento básico pelo MOPH e DPOPH.³⁰
111. Os 71 projectos seleccionados³¹ totalizam US\$ 65 milhões, o que corresponde a 5% do total da componente de investimentos no OE 2007 (Quadro 6). Aproximadamente 92% do financiamento destes projectos é fornecido por parceiros de desenvolvimento. Vale a pena salientar que os recursos atribuídos ao ambiente representam 6,3% do total de recursos externos orçamentados para investimento público, mas apenas 1,6% dos recursos internos do investimento, o que sugere que o sector é mais prioritário para os parceiros de desenvolvimento do que para o governo.
112. O grosso (em termos financeiros) dos projectos seleccionados corresponde a intervenções nas áreas de saneamento básico e conservação da natureza. O saneamento representa, só por si, 60% do volume financeiro dos projectos seleccionados (num total de

³⁰ Esta metodologia simplificada tem limitações óbvias. Alguns projectos têm nomes muito genéricos - p. ex., todos os projectos de investimento a nível municipal se chamam 'iniciativas de investimento municipal'. Há também outros com nomes sugestivos de foco ambiental e que, provavelmente, incluem também actividades não ambientais - p. ex., o projecto de desenvolvimento do Parque Nacional da Gorogonsa contém uma componente de conservação e outra de desenvolvimento turístico, mas a partir do OE é impossível saber quanto corresponde a cada um dos objectivos. Há também projectos que não se concentram principalmente em objectivos ambientais, mas que têm componentes ambientais - por exemplo, o Banco Mundial financia um projecto de reforma e acesso à energia, que contém uma componente de energia renovável.

³¹ O Anexo 2 apresenta uma lista completa destes projectos.

US\$ 40 milhões), seguido da conservação, com 20% (US\$ 19 milhões). Os projectos de investimento do MICOA correspondem apenas a 6% desta selecção (US\$ 5 milhões) e os do MINAG a 2% (US\$ 1,4 milhões) (Quadro 6 e Figura 6). Esta análise indica que o MICOA e organismos a ele subordinados dão conta de uma pequena proporção do financiamento total para o ambiente.

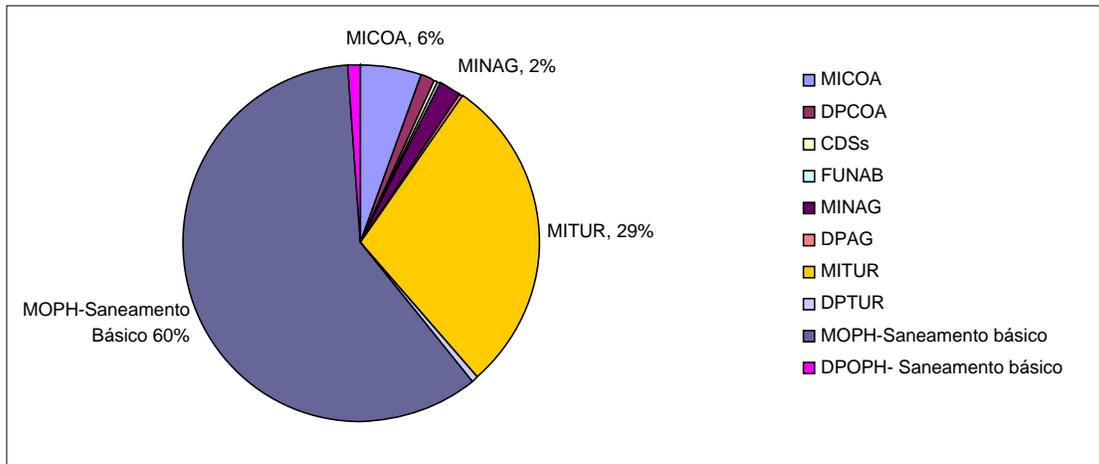
Quadro 6. Orçamento de investimentos em projectos ambientais por organismo de implementação e fonte de financiamento, 2007

Organismo (US\$)	Interno	Externo*	Total
MICOA (todos os projectos)	850.10	2.725.014	3.575.118
DPCOA (todos os projectos)	802.24	155.680	957.928
CDSs (todos os projectos)	19.38	125.812	145.199
FUNAB (todos os projectos)	217.13	0	217.138
MINAG (projectos de gestão florestal e vida selvagem)	0	1.333.151	1.333.151
DPAG (projectos de gestão florestal e vida selvagem)	0	83.335	83.335
MITUR (projectos de conservação)	596.31	18.401.167	18.997.483
DPTUR (projectos de conservação)	300.50	0	300.504
MOPH (projectos de saneamento básico)	2.035.90	37.026.391	39.062.293
DPOPH (projectos de saneamento básico)	760.26	0	760.269
Total	5.581.870	59.850.549 (91,5%)	65.432.419 (100%)
Total do orçamento para investimentos do GoM	346.688.630	950.150.223	1.296.838.862
Percentagem do orçamento de investimentos total do GoM	1,6%	6,3%	5,0%

Fonte: OE 2007. Lista de projectos completa no Anexo III. *Estimativas de APD no orçamento.

113. Infelizmente, a Conta Geral do Estado não fornece informações sobre a despesa realizada por projectos, não sendo por isso possível discriminar de forma homogénea a despesa real em todas as actividades ambientais relevantes (fora do MICOA). Como observado antes, as informações fornecidas pela Conta Geral do Estado são limitadas ao classificador orgânico e económico de despesas. Por conseguinte, as despesas de saneamento básico, gestão florestal e conservação da natureza ficam ocultas sob a despesa total dos respectivos ministérios, que, no conjunto, não pode se considerar como despesa ambiental (pois iria sobrestimar muito o cálculo da despesa ambiental).

Figura 6. Distribuição das verbas para investimento ambiental por organismo do Governo de Moçambique, 2007



Fonte: OE 2007.

Desembolsos de APD para actividades de protecção ambiental, de acordo com a ODAmoz

114. Esta secção fornece outra estimativa de financiamento externo para o ambiente, conforme registado na base de dados sobre APD a Moçambique, ODAmoz.
115. A ODAmoz fornece informação sobre os desembolsos dos doadores por sector, utilizando o *Creditor Reporting System* do CAD/OCDE.³² A base de dados apresenta uma lista de 45 projectos (de um total de 1194 projectos registados) inscritos na categoria 'protecção ambiental geral', correspondendo a um volume de desembolso de ajuda de, aproximadamente, US\$ 16 milhões, em 2007 (Quadro 7). No entanto, esta categoria não inclui projectos de saneamento básico nem de gestão florestal, que se encontram agrupados à parte e representam, respectivamente, US\$ 32 milhões e US\$ 0,4 milhões.³³
116. A estimativa da ODAmoz do total de financiamento por doadores para o ambiente, em 2007, é de US\$ 48 milhões (inclusive florestas e saneamento), o que corresponde a 0,03% do total de desembolsos de APD registados nesta base de dados (um total de US\$ 1,39 milhões em 2007). Esta estimativa diverge significativamente da estimativa do OE 2007 (US\$ 59 milhões). Existem várias explicações possíveis para esta diferença. Primeiro, os números do OE 2007 são estimativas de financiamento disponível, enquanto os dados da ODAmoz correspondem a desembolsos efectivos. Segundo, as estimativas do OE 2007 correspondem ao ano inteiro e a ODAmoz apenas fornece informações sobre desembolsos efectuados até à última actualização da base de dados (Outubro de 2007, neste caso); é provável que ocorram mais desembolsos até ao fim de 2007 (e a ODAmoz é constantemente actualizada com eles). Terceiro, as metodologias utilizadas para contabilizar o financiamento ambiental são diferentes e, portanto, passíveis de produzir estimativas diferentes. Quarto, a base de dados ODAmoz recolhe informações directamente dos doadores, captando não apenas projectos de financiados por doadores

³² O *Creditor Reporting System* do CAD/OCDE inclui sete tipos de transacções na categoria 'protecção ambiental geral': gestão da política e administração ambiental, protecção da biosfera, biodiversidade, preservação de sítios, controlo e preservação alimentar, educação e formação ambiental e investigação ambiental. Para uma discussão das vantagens e desvantagens deste sistema de classificação, consultar Swanson e Lundethors (2003).

³³ A lista completa dos projectos seleccionados é apresentada no Anexo IV.

dentro do orçamento, mas também projectos que, por vários motivos, ficam fora do orçamento (i.e., não são registados no OE).³⁴

Quadro 7. Ajuda pública ao desenvolvimento para protecção ambiental, florestação e saneamento básico, 2005-2007

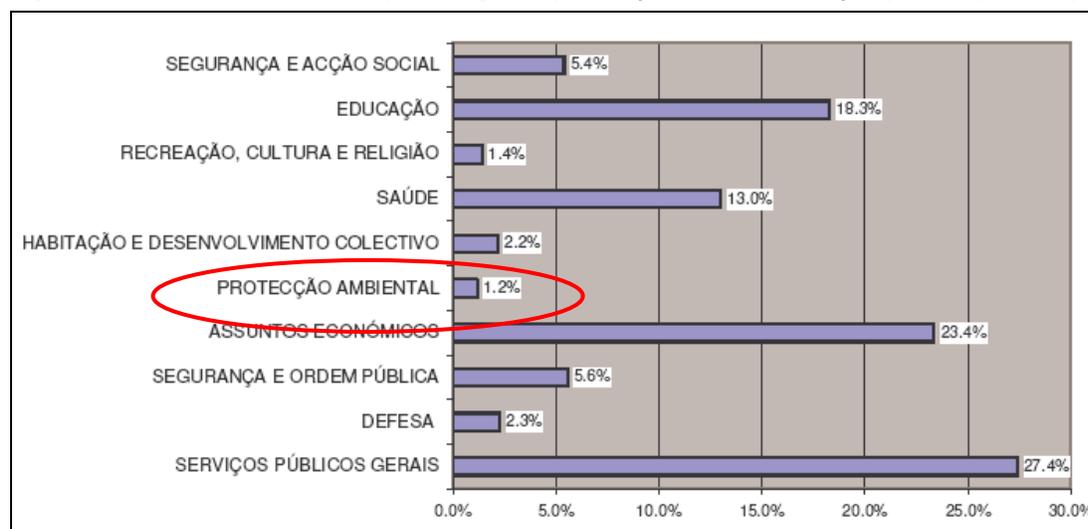
Sector (classificação CAD)	2005 Desembolso em US\$	2006 Desembolso em US\$	2007 Desembolso em US\$
Protecção ambiental geral (Código CAD 41000)	8.691.333	12.674.919	15.937.109
Florestas (Código CAD 31200)	288.915	191.447	423.025
Saneamento básico (Código CAD 14000)	6.392.161	11.687.256	31.745.970
Total	15.372.409	24.553.622	48.106.104

Fonte: ODAmoz: www.odamoz.gov.mz (consultado a 06-12-2007).

Estimativa da despesa pública ambiental global

117. De acordo com o documento de fundamentação do OE 2007, estima-se que a despesa em actividades de protecção ambiental representa 1,2% da despesa global do governo (Figura 7).

Figura 7. Estimativa da despesa pública global por função da administração pública (COFOG), 2007



Fonte: OE 2007, Documento de Fundamentação, p. 25.

118. A metodologia utilizada para produzir a estimativa acima não foi disponibilizada para este estudo, pelo que os autores tentaram produzir uma estimativa com base nos dados disponíveis no OE 2007, acima analisados. O resultado deste trabalho encontra-se resumido no Quadro 8.

³⁴ Uma estimativa recente sugere que o financiamento externo actualmente registado no OE varia entre 70 e 80%. Fontes: comunicação pessoal com Caroline Ennis e os autores dos cálculos.

Quadro 8. Estimativa do financiamento público global para actividades de protecção e promoção ambiental no OE de 2007

Organ. do GoM	Funções	Tipo de despesa	US\$	Acumulado US\$	Acumulado % do OE	Acumulado % do PIB
MICOA, central e provincial	- Redução da poluição - Protecção da diversidade e da paisagem - Assuntos e serviços de protecção do ambiente	Recorrente e investimento	8.968.935	8.968.935	0,33%	0,11%
FUNAB	- Redução da poluição	Recorrente e investimento	653.713	9.622.649	0,35%	0,12%
CDS	- Investigação e desenvolvimento	Recorrente e investimento	712.624	10.335.272	0,38%	0,13%
MINAG, florestas e vida selvagem	- Protecção da diversidade e da paisagem - Gestão de RN	Apenas investimento	1.416.754	11.752.026	0,43%	0,15%
MITUR, áreas de conservação	- Protecção da diversidade e da paisagem	Apenas investimento	19.301.726	31.053.752	1,13%	0,40%
MOPH, saneamento	- Gestão de águas residuais	Apenas investimento	39.830.289	70.884.041	2,58%	0,90%

Fonte: OE 2007.

119. Somando as verbas orçamentais das áreas de florestas e vida selvagem, conservação e saneamento básico aos orçamentos do MICOA e instituições da sua tutela, o total de verbas atribuídas a actividades de gestão ambiental aumenta para US\$ 71 milhões, o que corresponde a 2,58% do Orçamento de Estado total e 0,9% do PIB. Estes valores são bastante inferiores ao volume de financiamento que o Banco Mundial recomenda que os países em desenvolvimento deveriam despende no ambiente: entre 1,4% e 2,5% do PIB.
120. Impõem-se algumas observações sobre esta estimativa. Primeiro, há várias funções relevantes (cf. Quadro 3) que não são captadas na estimativa, incluindo actividades de gestão de resíduos e muitas outras na área de protecção e promoção ambiental, conduzidas a nível distrital ou municipal e sobre as quais não há informações pormenorizadas. Segundo, as despesas correntes associadas a intervenções nas florestas, vida selvagem, conservação da natureza e saneamento básico (ou mesmo o funcionamento das unidades ambientais existentes) também não são incluídos, devido às limitadas informações orçamentais, já discutidas. Terceiro, uma vez que os dados utilizados provêm do OE, os financiamentos extra-orçamentais (*off-budget*) não são captados na estimativa. Quatro, o procedimento utilizado para seleccionar intervenções ambientais na rubrica de investimentos do orçamento tem limitações, sendo provável que tenha deixado à margem projectos relevantes (difíceis de detectar pelo nome que lhes foi dado) e incluído componentes de projectos não relacionados com gestão ambiental.
121. Estas observações sugerem a probabilidade de a estimativa acima corresponder ao limite mínimo para o total de recursos públicos atribuídos a actividades ambientais em Moçambique, em 2007. É de sublinhar que esta é a estimativa de disponibilização de recursos e não despesa real. Dada a variabilidade das taxas de execução, é difícil estimar qual será a despesa real no fim de 2007.³⁵

³⁵ Entre 2004 e 2006, as taxas de execução oscilaram entre 58% e 134% para o MICOA e instituições subordinadas/da tutela e entre 92% e 80% para o total do orçamento do estado.

4. Terão as prioridades ambientais a devida cabimentação nos orçamentos?

122. Este capítulo proporciona uma visão geral do envolvimento dos organismos ambientais no processo de preparação do orçamento e discute como são tratadas (ou não) as prioridades ambientais no orçamento. Para esse efeito, foram seleccionados dois temas prioritários: a gestão dos recursos florestais e o ordenamento do território. Sobre cada um destes temas, discutem-se as intenções de política e a sua relação com o processo de mobilização e atribuição de recursos pelo governo e pelos parceiros de desenvolvimento.

4.1. Breve resumo do processo de planeamento e orçamento³⁶

123. Em Moçambique, o exercício de plano e orçamento nacional é coordenado pelo Ministério do Planeamento e Desenvolvimento (MPD) e pelo Ministério das Finanças (MINFIN). O CFMP, o PES e o OE constituem os principais instrumentos de plano e orçamento do Governo de Moçambique, sendo o MPD responsável pela elaboração do PES, do CFMP e do orçamento de investimentos e o MINFIN pela coordenação da preparação do orçamento corrente. Os ministros sectoriais e os governos locais (incluindo o MICOA e outros organismos de gestão ambiental relevantes) participam em várias fases do processo de planificação e orçamento.

124. Tal como observado anteriormente, a elaboração do CFMP ainda não se encontra institucionalizada, uma vez que continua a ser, em grande medida, um exercício de planeamento financeiro interno do MPD. Apesar disso, vários organismos do governo central, incluindo o MICOA, têm participado no processo em regime ad hoc.³⁷ A despesa ambiental é inscrita no CFMP como tendo sido executada pelo MICOA e as instituições subordinadas/da tutela, com base em estimativas negociadas entre a Direcção de Planeamento do MICOA e a equipa do CFMP do MPD. Em princípio, as estimativas deveriam ser efectuadas com base nas prioridades políticas estabelecidas no PG e no PARPA e, também, nas previsões de recursos fornecidos pelo MINFIN e por doadores. A realidade é que as projecções são amplamente incrementais, sendo que ocorre frequentemente uma concentração desproporcionada de recursos requeridos no primeiro ano.

125. O CFMP fornece os limites para o orçamento anual, que são aprovados pelo Conselho Económico e enviados para as unidades de gestão orçamental (ministérios sectoriais, governos provinciais e administrações distritais), por volta do mês de Maio. As unidades de gestão orçamental têm, aproximadamente, dois meses para responder e justificar pedidos de verbas adicionais. Durante esse período, os ministérios sectoriais realizam reuniões de coordenação interna (Conselhos Coordenadores) para analisar o desempenho e produzir o seu PES e proposta de orçamento para o ano seguinte. O Conselho Coordenador do MICOA é composto pelo FUNAB, a DPCOA e os CDS e a sua reunião conta com a presença de parceiros de desenvolvimento e ministros sectoriais relevantes como convidados. Os últimos raramente têm uma representação significativa, pelo que a reunião dificilmente se pode considerar uma oportunidade de coordenação intersectorial.

126. O MICOA, o FUNAB, a DPCOA e os CDS são actualmente unidades de gestão orçamental com orçamento autónomo. Por conseguinte, negociam os seus planos e

³⁶ O Anexo II fornece uma visão mais geral do ciclo orçamental.

³⁷ Foram produzidas diversas vezes orientações indicativas para guiarem a participação dos ministérios sectoriais.

orçamentos separadamente com o MPF/MINFIN, tanto a nível central como provincial, embora, em princípio, com base em objectivos e alvos concertados no Conselho Coordenador do MICOA.

127. O espaço para a coordenação com os planos e orçamentos doutros organismos é limitado, uma vez que o MICOA não está envolvido na elaboração e negociação dos planos e orçamentos de outros ministérios (como o Ministério da Agricultura e o Ministério do Turismo). Embora o PES nacional produzido pelo MPD tenha procurado, em certa medida (e à luz da experiência com o PARPA), reflectir o carácter intersectorial da política e da gestão do ambiente, a atribuição de verbas a cada unidade de gestão ambiental é ainda negociada isoladamente por cada ministério. Não existe nenhum mecanismo estabelecido para verificar se são tidas em conta considerações ambientais durante a negociação de verbas para programas sectoriais.

4.2. Gestão dos recursos florestais

Contexto

128. Moçambique possui vastas extensões de recursos florestais naturais com uma capacidade de produção estimada em 20 milhões de hectares, o que corresponde a 24% do território nacional. Mas o sector das florestas é vulnerável e a degradação dos recursos florestais é apresentada como sendo um dos problemas ambientais mais graves em Moçambique. Um estudo recente conclui que o sector florestal, em Moçambique, tem tido um fraco desempenho, tanto em termos de gestão sustentável dos recursos como no desenvolvimento de uma indústria de processamento competitiva e economicamente viável (USAID-CTA, 2006).
129. A pressão sobre os recursos florestais tem origem, principalmente, na limpeza de terras para agricultura (sobretudo as queimadas descontroladas de vegetação, que foi apontada por muitos dos informantes deste estudo como um dos problemas ambientais mais preocupantes), extracção de lenha, e corte e abate ilegais. Julga-se que os números oficiais sobre produção florestal subestimem grosseiramente as taxas reais de extracção.³⁸ Os dados disponíveis sobre a extracção referem um limitado número de espécies e sabe-se que o corte de madeiras valiosas para exportação (principalmente para a China) é significativo, em particular nas províncias do Norte.
130. A lei das florestas e da fauna bravia de 1999 estabeleceu um sistema de Licenças Simples para a produção em pequena escala (500 m³) e ocasional e Concessões Florestais de longo prazo para a produção em maior escala. Estas últimas requerem planos de gestão detalhados sobre a sustentabilidade ecológica e o impacto nas comunidades locais, enquanto as primeiras impõem muito poucas exigências. A aplicação deste sistema de licenças e concessões considera-se inadequada. A maior parte da exploração florestal é realizada ao abrigo do sistema de Licenças Simples, pouco exigente, com poucas preocupações quanto à utilização sustentável dos recursos naturais e com uma monitorização deficiente. A crescer, a fixação das quotas de abate aplicáveis às Licenças Simples baseia-se num inventário desactualizado (USAID-CTA, 2006) e a permissão do abate anual de 500.000 m³ parece ser demasiado generosa, tendo em conta que a colheita se encontra bastante desregulamentada e concentrada num reduzido número de espécies.

³⁸ A estimativa do MINAG para a produção florestal de 2007 é de 173.000 m³, enquanto o nível de produção sustentável é de 500.000 m³. Fonte: MINAG (2006) 'Plano Económico e Social 2007', Maputo.

131. A Direcção Nacional das Terras e Florestas do Ministério da Agricultura é actualmente o principal organismo do Governo de Moçambique mandatado com a gestão dos recursos florestais, embora existam também outras áreas sectoriais que desempenham um papel importante. A energia, por exemplo, tem grande relevância na questão da extracção de lenha, que representa cerca de 98% da produção total de madeira, estimando-se que cerca de um terço é ilegal.

A intenção de política

132. O Governo de Moçambique comprometeu-se a dar resposta ao problema da degradação dos recursos florestais. O Programa do Governo para 2005-2009 propõe (embora em termos vagos) o desenvolvimento de uma estratégia para reduzir as queimadas descontroladas e a deflorestação. O PES para 2006 propunha garantir que 45% das concessões florestais tivessem planos de gestão florestal aprovados e operacionalizar e monitorizar o programa do governo para o controlo das queimadas (Programa Nacional de Queimadas). O PES para 2007 estabelece intervenções um pouco mais concretas, incluindo a reflorestação de 1095 ha para efeitos de conservação e a revisão e aprovação de 57 planos de gestão para Concessões Florestais (para atingir o alvo de 50% de concessões florestais com planos aprovados). Propõe ainda o prosseguimento da monitorização dos planos de gestão das concessões florestais e das queimadas, apesar de não avançar detalhes sobre as acções e as metas concretas associadas a essa intenção.

Atribuição de recursos e implementação

133. Como foram operacionalizadas estas intenções de política? O Balanço do PES pouco diz sobre o desempenho das actividades e alcance das metas pré-estabelecidas. O documento fornece dados sobre a produção de madeira e o volume crescente de licenças e concessões atribuídas, mas nada diz sobre a revisão e monitorização dos planos de gestão florestal.³⁹ O Relatório de Execução do Orçamento de 2006 não fornece com o devido pormenor informações que permitam identificar o total da receita gerada nem a sua utilização. No entanto, segundo um relatório recentemente produzido pelo grupo de doadores do GBS, a receita das licenças e concessões tem aumentado significativamente ao longo dos anos, tendo atingido US\$ 6 milhões em 2006 (em comparação com apenas US\$ 270.000 em 1998).⁴⁰

134. De acordo com a legislação existente, a receita de licenças e concessões deveria ser aplicada no financiamento de actividades de reflorestação e no apoio a prioridades de desenvolvimento das comunidades. Infelizmente, as informações sobre a aplicação desta receita não se encontram disponíveis. Tudo o que se pode apurar é que os projectos de reflorestação inscritos no OE 2007 ascendem a US\$ 257.099 e que estes são totalmente financiados por recursos externos (Quadro 9).

Quadro 9. Projectos de âmbito florestal no OE de 2007

Projecto	(US\$)	Interno	Externo	Total
AGR-2006-0022 Reforço Institucional da Gestão de Recursos Naturais em Manica		0	21.522	21.522
AGR-2006-0032 Reflorestamento na Província de Maputo		0	25.406	25.406
AGR-2007-0038 Reflorestamento em Inhambane		0	102.321	102.321

³⁹ Cf. 'Balanço do Plano Económico e Social 2006' do Governo de Moçambique, 2007, Ministério do Planeamento e Desenvolvimento, Fevereiro (p. 21).

⁴⁰ Donor Task Force (2007), op. cit.

AGR-2007-0055 Reflorestamento e Produção de Jetrofa em Tete	0	67.742	67.742
AGR-2007-0065 Reflorestamento na Zambézia	0	40.108	40.108
Total			257.099

Fonte: OE 2007.

135. A outra peça de informação disponível é a despesa total da rubrica Florestas e Fauna Bravia do programa do MINAG (PROAGRI). Os dados mostram uma diminuição significativa da despesa nesta área, ao longo dos anos, tanto em termos absolutos como relativos (Quadro 10). Em 2005, a despesa total nesta rubrica foi de US\$ 392.000, 1,5% da despesa total do MINAG.⁴¹ A acentuada redução da despesa entre 1999 e 2000 pode ser explicada pela transferência da gestão das áreas de conservação para o Ministério do Turismo, recentemente criado. A despesa continuou a diminuir nos anos seguintes, apesar do aumento significativo da receita proveniente de licenças e concessões.

Quadro 10. Despesa na rubrica Florestas e Fauna Bravia do PROAGRI, 1999-2005

(UD\$)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Forestas e fauna bravia	1,802,553	707,928	926,400	681,940	716,943	392,660	392,287
Total MINAG	7,489,848	9,496,151	12,380,836	26,675,609	34,471,115	27,136,471	26,590,587
Percentagem do total MINAG	24.1%	7.5%	7.5%	2.6%	2.1%	1.4%	1.5%

Fonte: Registos do MINAG sobre a despesa do PROAGRI.

136. Têm sido levantadas várias questões relativamente à gestão do governo dos recursos florestais. O estudo USAID-CTA (2006) salienta que continua a haver falta de pessoal, qualificações, equipamento e fundos para a gestão do sector florestal. Os parceiros de desenvolvimento têm exprimido preocupações quanto ao sucessivo aumento das receitas de licenças e concessões e à falta de transparência na aplicação dessas receitas, ressaltando também a deficiente capacidade das autoridades governamentais para impor a lei, monitorizar as actividades de produção florestal e melhorar os dados sobre o estado dos recursos naturais. Tem sido apontada também a falta de coordenação política entre os sectores da agricultura e da energia.

137. Resumindo, a evidência disponível parece indicar que os esforços do governo, e em particular a atribuição de recursos, têm sido insuficientes para concretizar a intenção de política. Pelo contrário, as práticas de mobilização de recursos têm vido a prejudicar a gestão sustentável dos recursos florestais.

4.3. Ordenamento do território

Contexto

138. Para o Governo de Moçambique, e segundo o Programa do Governo para 2005-09 e o PARPA II, o ordenamento do território é uma das principais áreas prioritárias de intervenção em gestão ambiental, uma vez que é considerado um meio para a redução da pobreza e o acesso equitativo aos recursos naturais e a sua gestão sustentável. As actividades propostas nesta área incluem reforçar o enquadramento institucional e jurídico

⁴¹ Como salientado no capítulo anterior, nem o Orçamento de Estado nem a Conta Geral do Estado fornecem informações pormenorizadas sobre a atribuição de verbas e a despesa, abaixo do nível ministerial, pelo que os dados apresentados no Quadro 8 se baseiam nas Demonstrações Financeiras do Programa Nacional para o Desenvolvimento Agrícola (PROAGRI), fornecidas pelo MINAG aos doadores do PROAGRI.

do ordenamento do território, promover a elaboração de planos de ordenamento em zonas de desenvolvimento prioritário e garantir a conformidade dos planos e do ordenamento do território com os regulamentos em vigor, com especial atenção às zonas ecologicamente frágeis e às zonas de desenvolvimento prioritário.

139. Verificou-se já um progresso significativo na implementação do programa do Governo de Moçambique, tendo a Política e a Lei do Ordenamento do Território a ela associada sido aprovadas durante o ano de 2007, estabelecendo as principais orientações e instrumentos para ordenamento do território.⁴² A regulamentação do Ordenamento do Território encontrava-se em fase de finalização aquando da visita deste estudo ao terreno. Entretanto, a elaboração de planos a nível distrital e municipal estava em curso há já algum tempo.
140. O MICOA é o organismo governamental de supervisão desta área política. A Direcção Nacional para o Planeamento e Ordenamento do Território (DINAPOT) é uma das maiores e mais influentes Direcções do Ministério, tendo como principais responsabilidades: formular políticas, leis e orientações sobre planeamento; e dar apoio às autoridades governativas locais na elaboração, implementação e monitorização dos planos.

A intenção de política

141. O ordenamento do território tem vindo a adquirir grande destaque com as medidas de descentralização introduzidas na actual Presidência. O governo tem defendido cada vez mais uma abordagem à governação descentralizada, o que salienta a importância dos processos de ordenamento distrital e local. Em 2005, as administrações distritais tornaram-se unidades de gestão orçamental, com orçamento próprio para despesas recorrentes e, em 2006, foi estabelecido um fundo de investimento distrital para apoiar as intervenções de investimento definidas pelas autoridades distritais. Entretanto, vários parceiros de desenvolvimento (em particular o Banco Mundial e o PNUD) têm financiado intervenções descentralizadas de planeamento e financiamento, incluindo o apoio a diversas actividades de ordenamento do território (desenvolvimento de capacidade e elaboração de planos distritais e municipais).
142. O Plano Económico e Social para 2007 destaca a importância do ordenamento do território para o desenvolvimento sustentável a nível local e propõe que, até ao fim do ano, sejam finalizados e aprovados pelas autoridades competentes 26 planos distritais de uso de terra.
143. Os parceiros de desenvolvimento subscrevem a importância do ordenamento do território para a gestão ambiental. A elaboração de planos distritais sobre o uso da terra é de facto o único indicador ambiental incluído no Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD) do GBS. Este indicador está incluído também na matriz de monitorização do PARPA II.

Atribuição de recursos e implementação

144. De que forma se reflectiu a prioridade política do Governo de Moçambique e dos parceiros de desenvolvimento (pelo menos aqueles que prestam apoio directo ao orçamento) na atribuição de recursos e na implementação de políticas?

⁴² A Resolução do Gabinete nº. 18/2007 aprova a Política de Ordenamento do Território, Boletim da República, nº. 22, 30 de Maio de 2007. A Lei nº. 19/2007 aprova a Lei de Ordenamento do Território, Boletim da República, nº. 29, 18 de Julho de 2007.

145. De acordo com os dados disponíveis, apenas cerca de 4% do orçamento de investimento central do MICOA (um total de US\$ 105.855) e 8% do orçamento das direcções provinciais (US\$ 66.654) foram atribuídos a actividades de ordenamento do território, no OE 2007 (Quadro 11). O grosso do financiamento tem vindo a ser fornecido através do Projecto de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD), gerido pelo Ministério do Planeamento e Desenvolvimento (uma proporção do números apresentados no Quadro 11, que também inclui outras actividades de planeamento e financiamento descentralizado). A maior parte do trabalho de ordenamento do território produzido pela DINAPOT, nos anos mais recentes, foi financiada pelo PPF. Por altura da visita de no terreno, o PPF já tinha desembolsado um total de US\$ 618.118, ao longo de 2007, para apoiar diversas actividades de ordenamento do território (mais do triplo do financiamento atribuído pelo orçamento do MICOA).⁴³ O financiamento parece ser ocasional, não obedecendo a um planeamento formalizado.
146. Terá este nível de financiamento sido suficiente para implementar o programa do governo para 2007 e atingir o alvo estabelecido para o número de planos finalizados e aprovados?
147. A informação recolhida ao nível da DINAPOT sugere que o nível de recursos e capacidade técnica disponíveis são insuficientes para satisfazer os compromissos de política. Por exemplo, durante 2006 não foi possível concluir nenhum dos planos de ordenamento programados, devido à falta de recursos para realização do trabalho.
148. A capacidade parece ser uma condicionante importante. A DINAPOT possui um total de três técnicos de ordenamento do território com as competências requeridas para elaborar os planos. A sua incumbência é fornecer orientações e apoio a todo o território nacional (um total de 28 distritos). Foi produzido um plano para desenvolver capacidades, mas este não está a ser implantado devido à falta de financiamento. Realizaram-se apenas algumas actividades de desenvolvimento de capacidades, financiadas pelo PPF e concentradas nas províncias centrais, onde está localizada a maior parte das actividades do PPF.

Quadro 11. Projectos de investimento ambiental inscritos no OE de 2007

Organismo e projecto de implementação (US\$)	Interno	Externo	Total
MICOA - central	105.855	0	105.855
ADM-2004-0019 Elaboração de Planos Territoriais	31.020	0	31.020
ADM-2007-0014 Reactivação de Curso de Planeamento territorial e Ambiental	46.530	0	46.530
ADM-2007-0016 Programa de Desenvolvimento Urbano	28.306	0	28.306
DPCOA	63.823	2.831	66.654
TET-2006-0001 Elaboração dos Planos Parciais de Urbanização de Vilas	6.979	0	6.979
TET-2006-0002 Monitorização e supervisão de planos urbanos	14.541	0	14.541
TET-2006-0003 Aquisição de instrumentos topográficos	5.816	0	5.816
TET-2006-0006 Mapas Ambientais	12.408	0	12.408
TET-2007-0058 Programa de implementação do planeamento distrital	10.896	0	10.896
MAN-2007-0045 Actualização do plano urbano de Vila Sede de Guro	0	2.831	2.831
GAZ-2007-0148 Programa de ordenamento do território	13.183	0	13.183
MPD			
ADM-2001-0046 Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas *	416.092	2.879.643	3.295.735

* O volume de recursos aqui indicado aplica-se a todas as actividades do projecto. O ordenamento do território é apenas uma das componentes deste projecto.

⁴³ Registos financeiros fornecidos pelo Director do PPF, do MPD (contacto pessoal, Outubro de 2007).

149. Desta breve análise, vale a pena reter três aspectos. Primeiro, existe um desequilíbrio considerável entre o destaque e grau de prioridade atribuído a esta área temática nas declarações políticas e a realidade quotidiana do trabalho nesta área. A atribuição de recursos financeiros e humanos não reflecte a inegável proeminência do ordenamento do território nos documentos de política do Governo de Moçambique. Segundo, a meta desproporcionada incluída no QAD do apoio directo ao orçamento e na matriz de monitorização do PARPA II levanta questões quanto à qualidade de informação no processo estabelecimento das metas de monitorização das política. Terceiro, a negociação do OE não tem sido o mecanismo mais importante de mobilização de recursos para a área de ordenamento do território. O grosso do financiamento tem sido fornecido por um projecto de fundos externos, que não tem o ordenamento do território como área central. Este projecto está para terminar, levantando preocupações com a estabilidade do financiamento para apoiar actividades de ordenamento do território.

5. Síntese dos principais assuntos abordados

Contexto institucional no domínio do ambiente

150. Em geral, o corpo legislativo e as políticas ambientais existentes em Moçambique consideram-se abrangentes e de razoável qualidade. No entanto, foi reportado que a regulamentação é produzida sem suficiente debate e consulta e que, muitas vezes, contém lacunas e erros. Além disso, os instrumentos políticos, em particular os que dizem respeito à política mais lata do governo (como o PG ou o PES), tendem a ser muito gerais e fracos em termos de fixação de prioridades políticas, incluindo no domínio do ambiente. Mas há sinais de melhoria - O PARPA é um exemplo da tentativa de integrar (*mainstream*) o ambiente no seio das políticas sectoriais.
151. Mas o maior desafio no que diz respeito ao enquadramento político não é tanto a qualidade dos documentos políticos e da legislação, mas antes a eficiência das instituições governativas e a efectividade da implementação. A importância atribuída ao ambiente e ao desenvolvimento sustentável nas declarações políticas não se reflecte na atribuição de recursos e na implementação das políticas ao nível sectorial. O ambiente é ainda uma área de baixa prioridade nas intervenções no terreno, continuando a acção ambiental fortemente limitada a umas poucas acções de âmbito restrito (sob a alçada do MICOA), como campanhas de consciencialização, plantação de árvores e EIA. Estes últimos constituem um importante instrumento de gestão ambiental mas, em grande medida, são aplicados como um procedimento administrativo com pouca capacidade para contestar decisões de investimento, mesmo quando o impacto ambiental pode ser significativo. Há ainda casos em que não é seguida a legislação sobre EIA - um exemplo disso é a recente concessão de 3000 hectares de terra para a produção de etanol, sem EIA prévio, conforme denunciado pelos órgãos de comunicação social.
152. Existem várias razões para a limitada consideração da gestão ambiental nas intervenções de desenvolvimento sectoriais, que se prendem, não apenas com a inadequação da capacidade política e técnica das instituições de governação ambiental (o lado da oferta da política ambiental), mas também com a falta de um círculo forte ao nível da sociedade civil que exija uma acção ambiental eficaz (o lado da procura).
153. O lado da oferta da acção pública ambiental é condicionado, em primeiro lugar, pela falta de um consenso intersectorial de alto nível sobre a importância dos objectivos de protecção e promoção ambiental. Deveria ser o CONDES a forjar esse consenso, mas a realidade é que a sua presença mal se faz sentir. O âmbito de intervenção do MICOA é limitado pela indefinição do seu mandato de coordenação, o que lhe deixa pouca autoridade para contestar as políticas sectoriais que ameaçam a sustentabilidade ambiental. Por conseguinte, embora os documentos políticos reconheçam a importância da gestão ambiental, isso não se reflecte na acção concreta a nível sectorial.
154. O reduzido peso político dos organismos governamentais mandatados com a coordenação da acção ambiental é revelado pela escassez de recursos técnicos e financeiros atribuídos a essas competências. A fraca capacidade do MICOA não lhe permite envolver-se de forma efectiva nos debates estratégicos, como as decisões de investimento que colocam sérias ameaças ao ambiente (p. ex., a contestada construção da Barragem de Mpanda N'cua), nem exercer funções de gestão ambiental, como a monitorização e a supervisão.

155. A crescer, as responsabilidades de gestão ambiental existentes no seio dos ministérios do sector (como o Ministério do Turismo e da Agricultura) suscitam preocupações quanto a conflitos de interesses entre o desenvolvimento económico e os objectivos de sustentabilidade ambiental. Foi reportado, por exemplo, que o MINAG tem tido uma orientação mais vocacionada para o potencial de geração de receitas do sistema de licenciamento florestal, do que para o objectivo de manter as concessões e licenças dentro de limites sustentáveis.
156. Alguns parceiros de desenvolvimento têm vindo a colocar especial ênfase na integração do ambiente nas políticas sectoriais (*mainstreaming*), tendo a criação de unidades ambientais em alguns sectores sido uma tentativa de perseguir esse objectivo. O problema de tais iniciativas, contudo, é terem sido realizadas sem o envolvimento do MICOA e sem uma cuidadosa avaliação das implicações no cenário ambiental institucional mais amplo.
157. Em Moçambique, as intervenções dos doadores é muito fragmentada, em comparação com outros sectores. Os projectos convencionais com estruturas paralelas de gestão financeira e as componentes de assistência técnica internacional são ainda predominantes e estendem-se a vários domínios sectoriais, tornando a coordenação difícil de estabelecer. No entanto, tem havido alguns esforços para promover o diálogo político e a coordenação no sector. A plataforma de diálogo político GBS (apoio directo ao orçamento) tem dado grande impulso a esses esforços. Os mecanismos instalados para o diálogo com todo o governo constituem, potencialmente, uma janela aberta para o *mainstreaming* das questões ambientais.

Despesa pública ambiental

158. Definir despesa pública ambiental não é uma tarefa fácil. A principal zona cinzenta diz respeito a actividades de gestão dos recursos naturais, para as quais é difícil separar os objectivos ambientais dos não ambientais. A definição mais correntemente utilizada em Moçambique limita-se à despesa realizada pelo MICOA e instituições subordinadas ou tuteladas.
159. Mas o sistema moçambicano de classificação orçamental e as práticas de relação vigentes são insuficientes para contabilizar com rigor a mobilização, atribuição e utilização de recursos em actividades de protecção e promoção ambiental. É praticamente impossível estabelecer uma relação entre as declarações políticas e os orçamentos e essa falta de transparência dos instrumentos de participação orçamental dificulta a responsabilização do governo. Não se trata apenas de um problema do sector do ambiente em si, mas um problema que afecta todo o sistema de planificação do orçamento. Há sectores que têm conseguido contornar este problema, delineando sistemas próprios (paralelos) de classificação de despesas, que associam os orçamentos a actividades concretas.
160. A informação sobre a colecta e utilização de receitas ambientais é particularmente escassa e fragmentada. O OE e a CGE registam o que se julga ser uma proporção muito pequena do total de receitas ambientais. A estimativa de US\$ 6 milhões recebidos através de licenças e concessões florestais, em 2006, não foi registada (ou, pelo menos, não de forma visível) no OE ou na CGE correspondente.
161. Este estudo estima que, com todos os pressupostos e limitações identificadas, a disponibilização global de recursos públicos para actividades ambientais tenha ascendido a US\$ 71 milhões em 2007 e que isto represente 2,58% do OE total e 0,9% da CGE. Apenas US\$ 10 milhões (15%) deste montante correspondem a financiamento ao MICOA e organismos a ele subordinados ou sob a sua tutela.

162. Uma significativa proporção do financiamento total do ambiente é fornecida por parceiros de desenvolvimento, sobretudo para investimentos em conservação da natureza e saneamento básico. Os dados disponíveis também sugerem que o financiamento de doadores ao MICOA e organismos subordinados e tutelados diminuiu nos últimos três anos, o que terá sido compensado pelo aumento das verbas internamente atribuídas a esses organismos.
163. Verificou-se também um aumento da desconcentração de recursos para os níveis provinciais de coordenação da acção ambiental, o que se reflecte na tendência geral de descentralização de recursos para os governos locais.

Prioridades de política ambiental e orçamentos

164. As práticas de planeamento e orçamentação vigentes em Moçambique tornam difícil estabelecer uma relação entre as políticas e os orçamentos. Por um lado, os documentos políticos são vagos na fixação de prioridades e na especificação de actividades concretas e alvos associados a determinado objectivo político. Por outro lado, o orçamento não fornece informações com pormenorização suficiente para indicar como são distribuídos os recursos pelas áreas de intervenção abaixo do nível de ministério, direcção provincial ou administração distrital (ou seja, dentro das categorias especificadas pela classificação orgânica da despesa).
165. Não obstante estas importantes ressalvas, as evidências disponíveis sugerem que, no conjunto, a política ambiental não tem recebido a devida atenção no processo de atribuição de recursos. Os recursos humanos e financeiros disponíveis são insuficientes para a realização das prioridades políticas do governo, especificadas nos documentos e declarações políticas. Além disso, e talvez mais importante, os mecanismos de coordenação intersectorial a nível de planeamento/orçamento são praticamente inexistentes. A atribuição de verbas continua a seguir essencialmente uma lógica compartimentada, pela qual o orçamento de cada unidade de gestão orçamental é negociado isoladamente. Não é, portanto, de surpreender que os ministérios sectoriais tenham frequentemente falta de recursos para colaborar com o MICOA na análise e monitorização de EIA no respectivo sector.
166. É importante também salientar aqui que a formulação orçamental, em Moçambique, continua a ser de natureza fundamentalmente incremental e pouco orientada para as prioridades e actividades particulares programadas para determinado ano, uma falha que o mecanismo do MTEF até agora não conseguiu resolver. O planeamento de actividades e o planeamento de orçamentos ainda são dois processos separados. A abordagem incremental é, em parte, consequência do facto de haver poucos recursos discricionários e, portanto, pouca margem de manobra no OE para financiar despesas que vão para além de despesas correntes ordinárias (que são incrementais por natureza) e contrabalançar o financiamento externo de investimentos. Assim, a verdadeira negociação de recursos decorre em grande medida à margem do quadro do OE: através de (i) acordos de financiamento externo com doadores (que são muitas das vezes negociados directamente entre o doador e o sector beneficiário), ou de (ii) colecta e utilização de receitas internas, em grande parte não registadas. Estes processos de negociação pecam frequentemente por falta de transparência e por seguirem critérios de fixação de prioridades que não correspondem, necessariamente, aos indicados nas declarações de política do governo.
167. No entanto, o GBS está a mudar a natureza do processo orçamental, aumentando o volume dos recursos discricionários à disposição do Governo de Moçambique. Por isso, é importante haver clareza nos critérios de distribuição do volume adicional destes recursos.

Para esse efeito, as prioridades políticas do governo e as actividades a elas associadas têm de ser formuladas de modo mais claro e a negociação de verbas tem de ser conduzida com maior coordenação, em particular numa área transversal como é o ambiente.

6. Implicações para o papel dos parceiros de desenvolvimento

168. Este capítulo discute como os parceiros de desenvolvimento poderiam ser mais eficazes no apoio da gestão ambiental aos diferentes níveis da cooperação para o desenvolvimento. Consideram-se cinco níveis de interacção: (i) interna (entre departamentos/equipas das agências de cooperação); (ii) com outros doadores; (iii) com o governo no seu todo; (iv) com as funções nucleares da administração pública; e (v) com actores não governamentais.

Coerência da política interna das agências

169. A coerência entre políticas sectoriais das próprias agências deveria ser considerada uma condição prévia para a articulação com os actores nacionais. Apesar de poder parecer um aspecto óbvio, é muitas vezes ignorado. As políticas e práticas sectoriais dos parceiros de desenvolvimento (como o apoio à agricultura ou o desenvolvimento de infraestruturas) devem ser coerentes com as posições políticas e práticas no domínio do ambiente.

170. As tensões entre objectivos de desenvolvimento económico e objectivos de protecção e promoção ambiental tendem a ser significativos num país como Moçambique, com um perfil sócio-económico baixo e, conseqüentemente, uma forte pressão sobre os recursos naturais. Os parceiros de desenvolvimento financiam mais de 70% do investimento público em Moçambique e têm, por isso, uma grande responsabilidade de assistir na gestão dessas tensões.

171. Parte do trabalho pode ser realizado internamente. Uma avaliação ambiental da estratégia do organismo de cooperação para o desenvolvimento poderia ser um primeiro passo para uma maior coerência entre a política ambiental e as políticas aplicadas a outros campos de cooperação.

Harmonização entre doadores

172. A harmonização entre os parceiros de desenvolvimento é um dos pré-requisitos largamente aceite para uma ajuda eficaz. Não significa que todos os doadores tenham de realizar acções semelhantes, mas que haja uma interacção regular que garanta a coerência global e, na medida do possível, complementaridade no trabalho (com divisão do trabalho, que aproveite das vantagens comparativas de cada doador).

173. Numa área como o ambiente, contudo, a harmonização é dificultada pela natureza transversal dos temas em questão e, em particular, pelo facto de alguns dos desafios que se colocam à política do ambiente ficarem à margem do mandato dos organismos ambientais. Por estes motivos, os esforços de harmonização não devem estar restringidos aos organismos (ou seus departamentos) que realizam actividades de protecção/promoção ambiental, mas incluir também os organismos/departamentos que tratam de actividades económicas relevantes para a gestão ambiental. Alguns exemplos seriam, entre outros: a tecnologia agrícola, a política energética, o investimento em infraestruturas, a cobrança de impostos (sobre actividades com externalidades negativas).

174. Por isso, é importante que os grupos que trabalham no ambiente e outros fóruns de debate sobre a política ambiental, criados em Moçambique, tenham uma perspectiva alargada dos desafios ambientais e envolvam organismos (ou secções) que trabalham

directamente em áreas de importância estratégica para a gestão sustentável do ambiente. A energia, por exemplo, é uma área de política essencial para diversos debates importantes sobre o ambiente em Moçambique, como os biocombustíveis, a exploração de madeira ou a construção de barragens. Por conseguinte, os organismos doadores que dão apoio ao sector da energia constituem actores fundamentais a envolver no debate sobre ambiente e política ambiental.

Concertação do diálogo sobre política ambiental com todo o governo

175. A natureza transversal da governação do ambiente requer um diálogo político com o governo como um todo ou, pelo menos, com os organismos governamentais relevantes para o assunto ambiental em questão. O Apoio Directo ao Orçamento (GBS) é, potencialmente, um bom veículo para a concertação do diálogo com todo o governo e, assim, para melhor explorar a dimensão transversal da gestão do ambiente.
176. O GBS oferece pelo menos três pontos de entrada para o diálogo político com o governo:
 - (i) o Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD), que é o instrumento de monitorização do GBS e contém indicadores e metas relativas às prioridades da política governamental;
 - (ii) os grupos de trabalho sectoriais, que criam espaço para o intercâmbio contínuo entre as partes e, talvez, o ponto mais importante;
 - (iii) o Orçamento de Estado, que é o instrumento de canalização de fundos ao abrigo desta modalidade.
177. Como já foi salientado neste relatório, a questão do ambiente não se encontra bem representada no QAD existente, havendo ampla margem para melhorias. No entanto, convém notar que os dados disponíveis sobre a utilização dos QAD noutros países sugerem que QAD longos e complexos tendem a minar a convergência do diálogo político, gerar incoerências e tornar o processo desnecessariamente mais oneroso em termos de custos de transacção (Lawson et al. 2005). Por conseguinte, não é desejável acrescentar à matriz do QAD vários indicadores ambientais, embora fosse de aconselhar que houvesse uma selecção de um ou dois indicadores que reflectissem com rigor o diálogo em curso a altos níveis políticos e que, como foi salientado, expusessem os desafios concretos que se colocam à governação do ambiente. A fraca capacidade de supervisão (do corte ilegal de madeira, por exemplo) e o licenciamento descontrolado da exploração de recursos naturais (terras, florestas, recursos minerais e pescas) figuram entre os actuais aspectos problemáticos que deviam ser considerados.
178. No que diz respeito aos grupos de trabalho sectoriais, merece ser salientado aqui que, embora o tratamento do ambiente como área de política autónoma (como foi feito através da criação do GTA) dê visibilidade às questões ambientais, aumenta o risco de se separar a gestão ambiental do debate político de outros sectores. Os riscos são a exclusão das questões ambientais dos debates políticos sectoriais e o confinamento da acção ambiental a um número restrito de actividades com alcance limitado. Para evitar estes problemas, os termos de referência do GTA sugerem que se convidem para as reuniões do GTA representantes de organismos considerados relevantes para a agenda em discussão. No entanto, o desafio está em garantir a participação daqueles que têm influência na tomada de decisões a nível sectorial. Além disso, é importante também que os organismos (governamentais e doadores) que trabalham directamente em assuntos ambientais tenham uma participação activa nos processos políticos do sector, que sejam estratégicos para a gestão ambiental e o desenvolvimento sustentável.

179. Por fim, a configuração do GBS instalou mecanismos para a estreita monitorização do processo orçamental⁴⁴, mecanismos esses que proporcionam uma oportunidade de discussão com o governo sobre a coerência entre decisões de política do ambiente e os orçamentos sectoriais. Além disso, alguns dos obstáculos a uma gestão eficaz do ambiente, identificados neste estudo, estão relacionados com problemas que afectam toda a administração pública, como a insuficiência dos sistemas de classificação orçamental em vigor. O GBS constitui uma boa plataforma para a discussão deste tipo de questões sistémicas, em particular as que se prendem com sistemas gerais de planeamento e gestão financeira.
180. No seu conjunto, a plataforma GBS oferece, potencialmente, uma janela para o levantamento e discussão de questões transversais estratégicas com o Governo de Moçambique. Um desafio está em ser capaz de traduzir os debates políticos concretos conduzidos ao nível diplomático para os níveis operacionais da cooperação, e o outro desafio será gerir a coordenação intersectorial, sem comprometer demasiado os objectivos da política ambiental.

Concentração dos esforços de capacitação institucional ao nível das funções ambientais nucleares do governo

181. O apoio ao desenvolvimento da capacidade institucional do nível do ambiente provém de vários projectos. O MICOA, por exemplo, tem recebido a assistência, sobretudo, da Holanda e da Dinamarca. O Banco Mundial também tem sido uma importante fonte de capacitação institucional na gestão ambiental, através do seu apoio à criação de unidades ambientais em diversos ministérios sectoriais.
182. Apesar do volume de recursos investidos no desenvolvimento de capacidade, o facto é que a capacidade institucional continua fraca e as funções ambientais nucleares (como a supervisão e a monitorização dos regulamentos) não estão a ser efectivamente desempenhadas. Isto deve-se, em parte, à complexidade institucional do sector. Mas outra razão para o fracasso pode ser o facto de as iniciativas de capacitação institucional financiadas por doadores tenderem a ser orientadas para os objectivos dos projectos específicos (muitas vezes, previamente definidas pelo organismo financiador), em vez de se concentrarem no desempenho das funções ambientais nucleares do governo.⁴⁵ Isto tem conduzido frequentemente à duplicação de trabalho (por exemplo, pelas diversas unidades ambientais) e à falta de coordenação por parte do MICOA.
183. Recomenda-se que os doadores concentrem as suas actividades de capacitação institucional no melhoramento do desempenho das funções ambientais nucleares do governo e reforcem as relações institucionais entre os sectores e níveis do governo onde essas funções estão localizadas. Isso irá exigir, antes de tudo, maior clareza sobre as funções ambientais nucleares em Moçambique e a sua localização institucional - i.e., um mapa institucional de funções ambientais do governo. É de esperar que o CONDES e o MICOA ocupem o centro desse mapa. No entanto, dada a natureza transversal do ambiente, julga-se que as funções nucleares sejam partilhadas por várias unidades ou níveis de governo, pelo que é importante compreender o relacionamento entre essas unidades e níveis.

⁴⁴ O Grupo de Trabalho do Orçamento, constituído pelo Governo de Moçambique e os PAP, é o fórum de análise da execução do orçamento de estado. Essas análises orçamentais são articuladas com outros processos de diálogo, incluindo sobre a política de redução da pobreza e políticas sectoriais específicas.

⁴⁵ Estes problemas não são necessariamente específicos do sector do ambiente, mas tendem a surgir em todo o sector público.

184. A capacitação institucional deve, portanto, ser dirigida a funções ambientais nucleares do domínio governativo, em vez de se dirigir a actividades e objectivos específicos de projectos individuais. Deve visar o reforço das funções nucleares e a interacção entre as partes relevantes do governo. Desenvolver a capacidade do MICOA é apenas uma pequena parte da tarefa de reforço da capacidade institucional para a governação do ambiente em Moçambique.

Reforço da procura de boa governação ambiental

185. Além das medidas para melhorar o lado da oferta da política ambiental, há espaço também para reforçar a procura de melhores políticas ambientais.

186. Existem vários projectos financiados por doadores, que apoiam intervenções de OSC e ONG no domínio do ambiente. No entanto, estas são, alegadamente, conduzidas por iniciativas internacionais e os interesses dos financiadores. Fora do governo, não há muito financiamento disponível para promover o diálogo sobre política ambiental. Este facto, combinado com a falta de consciência da sociedade civil sobre assuntos de ambiente, condiciona a actividade das OSC/ONG em defesa das políticas, tal como reflectido pelas dificuldades de sustentação de várias iniciativas tentadas em Moçambique (discutidas na Secção 2.4).

187. Outras fontes importantes de procura de política ambiental são os deputados e as comissões parlamentares que têm a incumbência de supervisionar a acção governamental. Em Moçambique, há ainda uma consciência muito restrita das questões ambientais no seio do Parlamento, tal como reflectido pela falta de exigência de contas transparentes sobre a atribuição de verbas e a despesa em actividades ambientais. Há, portanto, espaço para uma maior atenção e assistência directa ao lado da procura da política ambiental por parte dos parceiros de desenvolvimento.

7. Conclusão

188. Este estudo analisou vários aspectos da governação ambiental em Moçambique, particularmente a relação existente entre as políticas e os orçamentos. Foram identificados vários constrangimentos, alguns deles relacionados com o funcionamento do sector público como um todo e outros específicos à área do meio ambiente.
189. Os principais constrangimentos relativos ao sector público em geral discutidos neste estudo foram: (i) a falta de uma clara priorização das políticas nos documentos de política; (ii) a falta de transparência do planeamento orçamental e dos instrumentos contabilísticos; e (iii) a acentuada dependência de financiamento externo, implicando que as negociações de recursos importantes decorram fora do quadro de formulação do OE.
190. Foram discutidas também as dificuldades específicas da governação no domínio do ambiente. O carácter intersectorial da gestão ambiental coloca desafios significativos à implementação das políticas. Embora esta dimensão intersectorial seja entendida e amplamente aceite a nível conceptual, o quadro institucional existente não tem sido capaz de a tratar eficazmente, o que tem conduzido a uma reduzida integração das questões ambientais nas intervenções de desenvolvimento a nível sectorial. A influência do CONDES nos debates políticos sectoriais continua a ser quase imperceptível e o MICOA carece de capacidade política e técnica para desempenhar o seu papel de coordenação. As unidades ambientais proliferam nos ministérios do sector, sem uma clara relação institucional com o MICOA ou o CONDES.
191. Estas dificuldades de coordenação devem-se, em parte, à significativa compartimentação da gestão do sector público. Mas a coordenação e a harmonização intersectorial também é dificultada por tensões não resolvidas entre objectivos de desenvolvimento económico e objectivos de sustentabilidade ambiental. Essas tensões são particularmente agudas num país onde mais de metade da população é pobre e a pressão sobre a exploração de recursos naturais é significativa.
192. As consequências de todos estes condicionalismos têm sido a reduzida implementação das políticas e leis ambientais e o fraco desempenho das funções mais básicas, tais como a análise e monitorização de EIA.
193. Os parceiros de desenvolvimento constituem um motor crítico de mudança, num país onde mais de 70% do investimento público é financiado pela assistência internacional ao desenvolvimento. Por conseguinte, cabe-lhes uma importante função no melhoramento do desempenho da gestão ambiental. Este relatório sugere que os parceiros de desenvolvimento se concentrem em cinco níveis de intervenção complementares (cf. Secção 6): (i) desenvolver a coerência entre as próprias políticas de cooperação sectoriais, (ii) reforçar a harmonização entre os doadores, (iii) fomentar o diálogo político com todo o governo, (iv) concentrar os esforços de capacitação em funções ambientais nucleares da administração pública e (v) promover a procura de uma boa governação ambiental.
194. Existem várias questões importantes que este breve estudo de caso não teve possibilidade de analisar em profundidade, e que aqui são sugeridas como áreas para investigação futura: (i) a análise das funções ambientais nucleares desempenhadas em Moçambique, incluindo a percepção que os vários actores têm sobre as mesmas; (ii) a magnitude da receita ambiental à margem do orçamento (“off-budget”) e a sua utilização; (iii) funções e práticas do sector privado na gestão do ambiente; e (iv) desafios da gestão

ambiental a nível de governo local. A última questão reveste-se de particular importância face às actuais reformas de descentralização - por exemplo, o rápido aumento dos recursos disponibilizados para financiar investimentos a nível local, estão a suscitar preocupações quanto à capacidade local para produzir, analisar e monitorizar os devidos EIA.

Bibliografia

- Batley, R., Bjørnstad, L. and Cumbi, A (2006) 'Joint Evaluation of General Budget Support, 1994-2004 – Mozambique Country Report', International Development Department, Universidade de Birmingham.
- Bojö, J., Green, K., Kishore, S., Pilapitiya, S., Chandra Reddy, R. (2004) 'Environment in Poverty Reduction Strategies and Poverty Reduction Support Credits', Departamento do Ambiente do Banco Mundial. Artigo nº. 102. Banco Mundial, Washington DC.
- CIDA (2004) 'A Direct Budget Support Pilot for Poverty Reduction in Mozambique', Documentação de Aprovação do Projecto.
- DFID (2006) 'Guidance on Aid Instruments, a DFID Practice Paper', versão preliminar completa, Development Effectiveness Group, UK Department for International Cooperation.
- Donor Task Force (2007) 'G19 Issues Paper on Natural Resources', Setembro, Maputo.
- Ernest & Young (2006) 'Review of Program Aid Partners' performance in 2005 and Performance Assessment Framework targets for 2006', Maputo.
- GoM e PNUD (2005) 'Report on the Millennium Development Goals: Mozambique 2005', Governo de Moçambique e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Maputo.
- INE (2004) 'Relatório Final do Inquérito aos Agregados Familiares sobre Orçamento Familiar 2002/03', Instituto Nacional de Estatística, Maputo.
- Lawson, A., Gerster, R. and Hoole, D. (2005) 'Learning from Experience with Performance Assessment Frameworks for General Budget Support', relatório da Secretaria de Estado da Suíça para os Assuntos Económicos no quadro da Avaliação do Apoio ao Orçamento Geral de Estado, realizada pelo CAD/OCEDE.
- Lawson, A., de Renzio, P. and Umarji, M. (2006) 'Assessment of Public Finance Management In Mozambique 2004/05 based on PEFA Methodology, Final Report', relatório para o Governo de Moçambique e os Parceiros de Ajuda ao Programa, Março.
- MICOA (2004) 'Plano Estratégico do Sector do Ambiente (2005-2015)', Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental, Maputo.
- MICOA e Doadores (2007) 'Termos de Referência para o Grupo de Trabalho Ambiental', versão final, Maputo.
- República de Moçambique e PNUD (2005) 'Relatório sobre os Objectivos de desenvolvimento do Milénio', Maputo.
- República de Moçambique (2005) 'Programa do Governo para 2005-2009', Governo de Moçambique, Maputo.
- República de Moçambique (2006) 'Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2006-2009', Governo de Moçambique, Maputo.
- República de Moçambique (2007) 'Plano Económico e Social e Orçamento do Estado 2007', Governo de Moçambique, Maputo.
- PNUD (2006) 'Mozambique: National Human Development Report 2005. Human Development to 2015, Reaching the Millennium Development Goals', Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Maputo.

USAID e CTA (2006) 'Improving the Competitiveness of the Timber and Wood Sector in Mozambique', artigo preparado para a Confederação de Associações Comerciais Moçambicanas, ao abrigo do Projecto de Comércio e Investimento de Moçambique, da USAID.

Anexos

I. Lista das entidades entrevistadas

INSTITUIÇÃO	PESSOA	POSIÇÃO
Government		
Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (MICOA)	Erasmio Nhachungue	Director, Direcção de Planificação e Estudos
	Teresa Magalhães Pinto	Pessoal, Direcção de Planificação e Estudos
	Tom Durang	Consultor, Direcção de Planificação e Estudos (DANIDA Environ)
	Rodrigues Ramalho	Direcção de Planificação e Estudos
	Baltazar Mungoi	Director Nacional, Direcção Nacional de Administração e Finanças
	Fernando Tavares	Pessoal, Direcção Nacional de Gestão Ambiental – Gestão Costeira
	Custódio da Conceição	Pessoal, Direcção Nacional de Gestão Ambiental – Conservação dos Recursos Naturais
	Miguel Matine	Pessoal, Direcção Nacional de Gestão Ambiental – Ambiente Urbano
	Flora Mole	Pessoal, Direcção Nacional de Planeamento e Ordenamento Territorial – Dept de Planeamento Regional
	Luís Miguel	Pessoal, Direcção Nacional de Planeamento e Ordenamento Territorial – Dept de Planeamento Regional
	Fernando Manuel	Pessoal, Direcção Nacional de Planeamento e Ordenamento Territorial – Dept de Planeamento Regional
	Josefa Jussara	Pessoal, Direcção Nacional de Avaliação do Impacto Ambiental
	Baltazar Mungoi	Director, Direcção Nacional de Administração e Finanças
CONDES	André da Silva	Secretário Executivo
Ministério do Planeamento e Desenvolvimento (MPD)	Cristina Matusse	Chefe do Departamento de Planeamento
	Cláudio Massingarella	Chefe de Departamento, Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas (DNEAP)
	Sónia Santos	DNP
	Araújo Martinho	Pessoal, DNP
	Alexander Bohr	Consultor ODAMOZ, Direcção de Investimentos e Cooperação (DIC)
	Caroline Ennis	DNP
	Custódio dos Mocudos	PPFD - MPD
	Xavier Xavana	MPD
Ministério das Finanças	Judite Gamito	Pessoal, DNO
Ministério do Turismo	Bartolomeu Souto	Director, Direcção Nacional de Conservação
	Madyo Couto	Gestor M&E, Unidade de Coordenação das Áreas Protegidas
Ministério da Agricultura	Eulália Macome	Chefe de departamento, Direcção de Economia
Ministério dos Recursos Naturais	Paulo da Conceição	Chefe de Departamento, Departamento do Ambientet
Ministério das Obras Públicas – DNA e Saneamento	Rogério Batina	Direcção Nacional da Água, Departamento de Saneamento
Ministério da Energia	Ailton Rego	Coordenador, Unidade do Ambiente
	Søren Petersen	Consultor, Grontmij Carl Bro
Parceiros de Desenvolvimento		
DFID	Emídio de Oliveira	Gestor de Políticas e Programas, Infraestrutura e Crescimento

INSTITUIÇÃO	PESSOA	POSIÇÃO
Embaixada da Holanda	Célia Jordão	Oficia de programa, Desenvolvimento Sustentável
Embaixada da Dinamarca	Farida Saifodine	Oficial Assistente do Programa
UN-HABITAT	Jaime Comiche	Gestor do Programa UN-HABITAT
Ireland Aid	Palmira Vicente	Oficial de Programa
ONG e outros		
Centro Terra Viva	Alda Salomão	Directora Executiva
Livaningo	António Reina	Director-Geral
SAL Consultoria	Gaye Thompson	Gestor
	Sérgio Chitará	

II. Panorama do ciclo de planeamento e orçamento do sector público em Moçambique

O ciclo de planeamento inicia-se em Setembro do ano X-2, com a preparação do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) para o período X a X+3. O CFMP estima o envelope de recursos (que inclui recursos internos, subsídios e créditos) e, com base nas metas fixadas pela política fiscal (sendo os principais o déficit primário, o rácio dos impostos no PIB, o rácio de pagamento de salários em relação ao PIB, a proporção da despesa de investimento no orçamento geral), produz pormenorizadamente os limites orçamentais indicativos. O CFMP e os limites orçamentais a ele associados são aprovados pelo Conselho Económico e enviados para as unidades de gestão orçamental (ministérios de coordenação, governo provincial e administração distrital) em Maio do ano X-1. Estas têm, aproximadamente, dois meses para responder e justificar o pedido de verbas adicionais. As negociações do orçamento decorrem, normalmente, em Julho e a finalização da proposta de orçamento é efectuada em Agosto (do ano X-1). A proposta de orçamento é apresentada ao Parlamento, em Setembro, onde é discutida e aprovada, em Dezembro (do ano X-1). A implementação do orçamento tem início em Janeiro (do ano X).

Resumo do calendário orçamental:

- Set-Mai (anos X-2 a X-1): CFMP e limites orçamentais
- Mai (ano X-1): Limites orçamentais por sectores
- Mai-Jun (ano X-1): Os sectores preparam as suas propostas de orçamento
- Jul (ano X-1): Negociação com o Ministério das finanças e planeamento
- Ago-Set (ano X-1): Finalização da proposta de orçamento
- Set (ano X-1): Apresentação da proposta de orçamento ao Parlamento
- Dez (ano X-1): Discussão e aprovação parlamentar
- Jan (ano X) Implementação do orçamento

III. Projectos de investimento ambiental inscritos no OE de 2007

Projectos de investimento ambiental, OE 2007

	Milhares de Meticais		Total	Percentagem do Total
	Interno	Externo		
MICOA	21.924	70.278	92.202	5,5%
ADM-2002-0073 Gestão de Biodiversidade Marinha e Costeira	750		750	
ADM-2003-0013 Gestão do Ambiente Urbano da Área de Grande Maputo		33.498	33.498	
ADM-2004-0019 Elaboração de Planos de Ordenamento Territorial	800		800	
ADM-2005-0004 Apoio e Avaliação do Programa Nacional do Ambiente	1.074		1.074	
ADM-2006-0038 Projecto Piloto de Contenção de Erosão Changara - Tete	970		970	
ADM-2007-0013 Capacitação Institucional do MICOA	1.250		1.250	
ADM-2007-0014 Reactivação do Curso Médio em Planeamento Físico e Ambiente	1.200		1.200	
ADM-2007-0016 Programa de Desenvolvimento Urbano	730		730	
ADM-2007-0018 Projecto de Pesticidas Obsoletos	1.073	36.780	37.853	
ADM-2007-0019 Implantação do Centro de Pesquisa de Pemba	14.077		14.077	
DPOA	20.690	4.015	24.705	1,5%
NIA-2007-0169 Apoio a acção ambiental - Irlanda		3.810	3.810	
NAM-2007-0031 Controlo e Combate a Erosão em Moma	500		500	
ZAM-2007-0050 Apetrechamento da Direcção	1.517		1.517	
ZAM-2007-0051 Combate a Erosão e Gestão de Recursos Naturais	1.277		1.277	
TET-2006-0001 Elaboracao de Planos Parciais Urbanizacao de Vilas	180		180	
TET-2006-0002 Monitoria e Supervisao de Planos Urbanos	375		375	
TET-2006-0003 Aquisição de Material Topográfico	150		150	
TET-2006-0006 Perfis Ambientais	320		320	
TET-2007-0058 Programa de Implementação de Planos Distritais - DPCAA	281		281	
MAN-2007-0043 Capacitação Institucional	100		100	
MAN-2007-0044 Capacitação de 60 líderes Comunitários		133	133	
MAN-2007-0045 Actualização do Plano urbano da Vila Sede de Guro		73	73	
SOF-2007-0001 Protecção Costeira	14.000		14.000	
SOF-2007-0099 Aquisição de Equipamento para Formação	250		250	
GAZ-2005-0012 Construção do Edifício da DPCAA - Gaza	1.400		1.400	
GAZ-2007-0148 Programação de Ordenamento Territorial	340		340	
CDS	500	3.245	3.745	0,2%
ADM-2002-0074 Centro de Desenvolvimento Sustentável		1.442	1.442	
NAM-2007-0097 Estudo do Ambiente dos Centros Urbanos	500		500	
ADM-2002-1074 Centro de Desenvolvimento Sustentável		1.803	1.803	

Projectos de investimento ambiental, OE 2007

	Milhares de Meticais			Percentagem do Total
	Interno	Externo	Total	
FUNAB	5.600	0	5.600	0,3%
ADM-2007-0020 Projecto de Apoio a Iniciativas de Gestão Ambiental	3.800		3.800	
ADM-2007-0021 Projecto de Sensibilização Ambiental	1.800		1.800	
MINAG	0	34.382	34.382	2,0%
AGR-2006-0022 Reforço Institucional da Gestão de Recursos Naturais em Manica		555	555	
AGR-2006-0032 Reflorestamento na Província de Maputo		655	655	
AGR-2006-0050 Programa de Desenvolvimento Agrário - Zonas Verdes		1.613	1.613	
AGR-2007-0028 Censo Nacional de Fauna Bravia		21.840	21.840	
AGR-2007-0038 Reflorestamento em Inhambane		2.639	2.639	
AGR-2007-0055 Reflorestamento e Produção de Jetrofa em Tete		1.747	1.747	
AGR-2007-0065 Reflorestamento na Zambézia		1.034	1.034	
DPAG	0	2149.2	2149.2	0,1%
SOF-2007-0105 Divulgação de Agricultura de Conservação		2.149	2.149	
MITUR	15.379	474.566	489.945	29,0%
CMR-2002-0001 Desenvolvimento das Áreas Conserv. Transfronteira e Turismo	1.000	203.775	204.775	
CMR-2003-0006 Desenvolvimento do Parque Nacional de Limpopo	6.725	230.028	236.753	
CMR-2005-0002 Reserva Especial de Maputo	1.800		1.800	
CMR-2005-0007 Parque Nacional das Quirimbas	2.309	40.763	43.072	
CMR-2006-0003 Reforço da Fiscalização e Comunicação - Áreas de Conservação	1.100		1.100	
CMR-2006-0004 Operacionalização da Agência de Desenvolvimento da Costa dos Elefantes	795		795	
CMR-2007-0002 Reactivação do Centro de Treinamento da Reserva Especial de Maputo	800		800	
CMR-2007-0003 Reactivação do Centro de Treinamento do Parque Nacional de Gorongosa	850		850	
DPTUR	7.750	0	7.750	0,5%
CMR-2004-1001 Desenvolvimento do Parque Nacional de Gorongosa	4.000		4.000	
CMR-2005-0010 Reserva de Bufalos de Marromeu	1.400		1.400	
CMR-2006-0003 Reforço da Fiscalização e Comunicação - Áreas de Conservação	75		75	
CMR-2007-0003 Reactivação do Centro de Treinamento do Parque Nacional de Gorongosa	775		775	
CMR-2003-1007 Conservação do Arquipélago do Bazaruto	500		500	
CMR-2005-0012 Parque nacional do Zinave	500		500	
CMR-2005-0013 Reserva de Pomene	500		500	
MOPH – DNA-Saneamento básico	52.506	954.911	1.007.417	59,7%
ABA-1993-0001 Apoio à Gestão dos Recursos Hídricos	13.959		13.959	
ABA-1997-0004 Saneamento Urbano	7.275	276.148	283.423	
ABA-2000-0005 Saneamento a Baixo Custo - Redução da Pobreza	4.088		4.088	

Projectos de investimento ambiental, OE 2007

	Milhares de Meticais			Percentagem do Total
	Interno	Externo	Total	
ABA-2004-0002 Saneamento a Quatro Cidades	4.810	26.018	30.828	
ABA-2004-0003 Reab.Sistema de Abast. Água a Maputo (Componente Saneamento)	5.224	127.568	132.793	
ABA-2004-0005 Programa Integrado Abast. Agua e Saneamento Nampula-Niassa	17.149	307.066	324.215	
ABA-2007-0010 Supervisão do Projecto Sanitário da Beira		218.111	218.111	
DPOPH - Saneamento básico	19.607	0	19.607	1,2%
CAB-2004-0018 Saneamento Abaixo Custo	2.500		2.500	
NAM-2006-0214 Saneamento Peri-Urbana E Rural Npl, Ncl e Angoche	3.104		3.104	
NAM-2007-0025 Reabilitação do Sistema de Esgotos - APIE	700		700	
ZAM-2006-0126 Construção de Latrinas	1.600		1.600	
TET-2006-0016 Programa de Latrinas Melhoradas - Tete	1.203		1.203	
MAN-2007-0029 Saneamento Rural	6.200		6.200	
MAN-2007-0033 Saneamento a Baixo Custo	800		800	
SOF-2004-0074 Construção de 2000 Latrinas Melhoradas - Beira e Dondo	1.000		1.000	
INH-2004-0023 Saneamento a Baixo Custo - Inhambane	1.000		1.000	
GAZ-2004-0026 Construção de Latrinas Melhoradas - Saneamento Rural	1.500		1.500	
TOTAL	143.956	1.543.546	1.687.502	100,0%
TOTAL em US\$	5.581.870	59.850.549	65.432.419	

Fonte: OE 2007. Taxa de câmbio Metical/US\$ = 25.79.

IV. Desembolsos de doadores para protecção ambiental, reflorestação e saneamento registados pela ODAmoz⁴⁶

Protecção ambiental geral (45 projectos)

Doador/Agência	Designação do Projecto	Valor Total	Total Desembolsado	Fundos Não Desembolsados	Total em 2005	Total em 2006	Total em 2007
DINAMARCA	Apoio ambiental da Dinamarca - não atribuído	0	0	0	0	0	0
DINAMARCA	Apoio institucional ao MICOA	5.467.372	1.138.867	4.328.505	0	704.924	433.943
DINAMARCA	Área do Grande Maputo - Matola	2.504.409	523.991	1.980.418	75.838	30.869	0
DINAMARCA	Área do Grande Maputo - Maputo	2.504.409	523.991	1.980.418	75.838	30.869	0
DINAMARCA	Área do Grande Maputo - MICOA	2.504.409	2.158.765	345.644	75.838	38.130	1.627.514
DINAMARCA	Gestão de recursos naturais - Província de Sofala	4.232.804	1.145.518	3.087.286	0	432.019	713.499
DINAMARCA	Gestão Ambiental Urbana em 7 Municípios	1.941.851	1.941.851	0	158.730	268.616	985.404
DINAMARCA	Gestão Ambiental Urbana em 7 Municípios - Nampula - Ilha de Moçambique	1.410.935	1.149.706	261.229	158.730	332.216	129.659
DINAMARCA	Gestão Ambiental Urbana em 7 Municípios - Zambézia - Mocuba	1.481.756	1.481.756	0	158.730	577.804	216.121
DINAMARCA	Gestão Ambiental Urbana em 7 Municípios - Cabo Delgado - Montepuez	1.410.935	1.311.207	99.727	158.730	468.226	155.150
DINAMARCA	Gestão Ambiental Urbana em 7 Municípios - Nampula - Nacala	1.410.935	1.026.673	384.262	158.730	240.309	98.534
DINAMARCA	Gestão Ambiental Urbana em 7 Municípios - Nampula	1.410.935	1.047.296	363.639	158.730	303.166	56.299
DINAMARCA	Gestão Ambiental Urbana em 7 Municípios - Cabo Delgado - Pemba	1.410.935	1.230.386	180.549	158.730	415.749	126.806
DINAMARCA	Gestão Ambiental Urbana em 7 Municípios - Zambézia - Quelimane	1.410.935	1.350.702	60.233	158.730	439.764	223.107
DINAMARCA	Desenvolvimento costeiro - Centro de Desenvolvimento Sustentavel Zonas Costeiras	1.763.668	1.576.250	187.419	135.802	115.112	531.684
DINAMARCA	Desenvolvimento costeiro - Gaza	1.763.668	1.335.887	427.781	135.802	106.610	299.824
DINAMARCA	Desenvolvimento costeiro - Inhambane	1.763.668	1.032.592	731.077	135.802	103.139	0
EC	MOTT Macdonald - Contrato de Serviços- Reconstrução pós-cheias li, Programa de Reconstrução Pós-cheias na Província de Gaza	875.057	30.561	844.496	0	28.907	430.226

⁴⁶ Os dados apresentados neste anexo estão em US\$.

Doador/Agência	Designação do Projecto	Valor Total	Total Desembolsado	Fundos Não Desembolsados	Total em 2005	Total em 2006	Total em 2007
CE	Avaliação Final e fim da Auditoria do Projecto do Programa de Reconstrução Pós-cheias	89.086	70.713	18.373	53.451	17.261	0
CE	Coba - Programa de Recuperação das Cheias; Ao 12 a Mac 14/00/Ec Prorrogação do Período de Implementação, Aum. Tecto Projecto 8 Acp Moç 24, Programa de Reconstrução pós-cheias na Província de Gaza	108.871	77.096	31.776	0	0	77.096
CE	IBIS-Projecto Regional do Programa de Capacitação Ambiental de 5 Países Africanos	1.261.106	1.035.464	225.641	0	486.783	0
FAO	Prevenção e Eliminação de Pesticidas Obsoletos em Moçambique - Fase II	2.633.666	1.673.946	959.720	520.862	791.712	811.372
FINLÂNDIA	Centre para o Desenvolvimento Sustentável de Chimoio	6.371.429	6.342.364	29.064	627.861	706.604	448.776
FRANÇA	Parque Nacional das Quirimbas	0	525.723	-525.723	208.066	161.189	227.897
FRANÇA	Definição e implementação de uma política de protecção e de gestão da fauna bravia nas zonas de caça em Moçambique	0	0	0	0	0	0
FRANÇA	Desenvolvimento do Parque Nacional das Quirimbas	6.000.000	2.264.859	3.735.141	1.258.811	579.776	783.414
FRANÇA	Desenvolvimento do Parque Nacional do Limpopo	15.714.286	0	15.714.286	0	0	1.142.857
FRANÇA	Apoio ao desenvolvimento sustentável	210.786	105.393	105.393	0	0	210.786
ALEMANHA	Áreas de Conservação Transfronteiriças -Parque Nacional do Limpopo (Fase II)	8.285.714	7.513.867	771.847	1.428.571	2.988.184	3.954.254
JAPÃO	Coordenação e Gestão de Serviços para a Prevenção e Eliminação de Pesticidas Obsoletos em Moçambique (Fase III)	973.771	973.771	0	0	0	973.771
HOLANDA	MAP MICOA 2	1.205.714	1.191.429	14.286	514.286	662.857	14.286
HOLANDA	MAP Fundo de Consciencialização Ambiental 2/IUCN	2.834.286	2.834.286	0	661.429	237.143	28.571
PORTUGAL	Reabilitação da Fortaleza da Ilha de Moçambique	729.861	729.861	0	4.217	11.273	0
PORTUGAL	Apoio Técnico do IPPAR para a recuperação e reabilitação do Património Arquitectónico da Ilha de Moçambique; no Arquivo de Maputo e no estabelecimento de documentos juntamente com o IPLB	17.563	17.563	0	11.904	0	0
PORTUGAL	Cluster - Reabilitação de Património	22.237	22.237	0	0	0	22.237
PORTUGAL	Flora Zambeziana (Moçambique)	65.541	65.541	0	0	65.541	0
PORTUGAL	PRO-AUDIT projecto	3.143	3.143	0	0	3.143	0
PORTUGAL	Reunião para debater abordagem conjunta de intervenção para o desenvolvimento da Ilha de Moçambique	3.143	3.143	0	0	3.143	0

Doador/Agência	Designação do Projecto	Valor Total	Total Desembolsado	Fundos Não Desembolsados	Total em 2005	Total em 2006	Total em 2007
PORTUGAL	Apoio à participação de representantes da delegação nacional na Conferência das Partes e nas reuniões dos Organismos Subsidiários na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (UNFCCC)	22.857	22.857	0	0	15.714	7,143
PORTUGAL	Recuperação do Parque Nacional da Gorongos	214.269	214.269	0	0	0	214,269
PNUD	Programa de pequenos subsídios (SGP)	898.837	565.746	333.091	226.550	266.586	72,610
UNHABITAT	UNEP/GEF - PROJECTO DO BAIXO LIMPOPO	995.000	614.593	380.407	390.565	161.581	0
UNIDO	Redução do impacto ambiental do turismo costeiro	626.400	0	626.400	0	0	0
BANCO MUNDIAL	GEF- Biodiversidade costeira e marinha	4.450.000	4.450.000	0	880.000	420.000	700,000
BANCO MUNDIAL	GEF - Projecto de Desenvolvimento Turístico e Áreas de Conservação Transfronteiriças	10.000.000	680.000	9.320.000	0	460.000	220,000
TOTAL		99,006,247	52.003.863	47.002.385	8.691.333	12.674.919	15.937.109

Sector florestal (4 Projectos)

Doador/Agência	Designação do Projecto	Valor Total	Total Desembolsado	Fundos Não Desembolsados	Total em 2005	Total em 2006	Total em 2007
CE	Clubes de Agricultores para as Florestas - Promoção da Gestão Sustentável dos Recursos Naturais dentro e em redor do Parque Quirimbas	427.109	222.487	204.621	0	0	222.487
FAO	Programa norueguês da FAO, Componente Florestal	99.000	37.500	61.500	0	25.000	74.000
FAO	Apoio a Floresas e Vida Selvagem comunitárias (Fase II)	912.476	879.021	33.455	264.058	166.447	126,538
PORTUGAL	Classificação de espécies florestais secundárias em Moçambique	79.599	79.599	0	24.857	0	0
TOTAL		1.518.184	1.218.607	299.576	288.915	191.447	423.025

Água e Saneamento Básico (49 Projectos)

Doador/Agência	Designação do Projecto	Valor Total	Total Desembolsado	Fundos Não Desembolsados	Total em 2005	Total em 2006	Total em 2007
ADB	Projecto Integrado de Abastecimento de Água e Saneamento	25.029.851	9.295.360	15.734.491	3.582.090	2.387.897	3.325.373
ADB	Abastecimento urbano de água, Apoio a San. e Inst.	31.902.985	10.044.776	21.858.209	0	5.601.493	4.443.284
ADB	Financiamento do Programa Nacional de Águas e Saneamento	631.343	0	631.343	0	0	0
ADB	RWSSI	44.776.119	0	44.776.119	0	0	0
ÁUSTRIA	PAARSS II - Programa de Abastecimento de Águas Rurais e Saneamento na Província de Sofala	2.026.681	2.026.681	0	750.257	128.357	73.333

Doador/Agência	Designação do Projecto	Valor Total	Total Desembolsado	Fundos Não Desembolsados	Total em 2005	Total em 2006	Total em 2007
ÁUSTRIA	Fase Final do PAARSS II, Programa de Abastecimento de Águas Rurais e Saneamento na Província de Sofala	535.714	535.714	0	0	482.143	53.571
CANADÁ	Programa de Desenvolvimento de Águas Rurais - Inhambane	8.325.135	7.679.728	645.407	1.837.615	1.658.233	1.493.681
CE	ASSISTÊNCIA TÉCNICA EM SEMENTES AO PROJECTO ZAMWAT; MAC 03/02/EC, RECURSOS HÍDRICOS MGMT/ABAST. RURAL ÁGUA, BACIA DO ZAMBEZE	1.568.459	851.096	717.363	0	275.121	718.831
CE	LOUIS BERGER - Supervisão dos trabalhos de saneamento,	2.667.757	0	2.667.757	0	0	533.526
CE	CMC - Saneamento Básico da Beira - Lote 1,3,4	41.047.800	0	41.047.800	0	0	8.209.429
CE	CPG/BRL - TA Compon. Instit. dos San. da Beira - MAC 03/07/EC	1.276.613	0	1.276.613	0	0	255.323
CE	Saneamento da Beira - Programa de arranque	142.857	0	142.857	0	0	0
CE	Saneamento da Beira - PE N°1	714.286	0	714.286	0	0	0
CE	CNC AFRICA AUSTRAL /CONDURIL - Saneamento da Beira - Trabalhos - Lote 2	19.599.220	0	19.599.220	0	0	3.919.844
CE	Projecto de Abast. Água e Saneamento (WSSP)	2.285.714	355.486	1.930.229	0	355.486	0
FRANÇA	Melhoramento de abastecimento da água potável INTERAIDE província de NAMPULA	0	0	0	0	0	0
GERMANY	Gestão de Resíduos - Maputo (AGRESU)	4.142.857	675.799	3.467.059	0	0	1.171.429
JAPAN	Abast. sustent. de água e saneamento básico na província da Zambézia	2.538.433	392.940	2.145.492	0	3.133	683.336
HOLANDA	HAUPA	11.832.500	470.000	11.362.500	0	470.000	1.357.143
PORTUGAL	Recuperação de património e saneam. básico na Ilha de Moçambique	50.696	50.696	0	0	0	6.429
PORTUGAL	Apoio à DNA - Direcção Nacional da Água em Moçambique (Acordos sobre Rios internacionais)	87.324	87.324	0	0	31.940	0
PORTUGAL	Protocolo sobre Recursos Fluviais	351.790	351.790	0	222.199	64.286	0
PORTUGAL	Cluster - Infraestruturas de bastecimento de água, saneamento e resíduos sólidos, em Lumbo	229.167	229.167	0	0	229.167	0
SUÉCIA	Bacia do Púngue - Gestão e Desenvolvimento de Recursos Hídricos Transfronteiras (PP2)	15.285.714	0	15.285.714	0	0	285.714
REINO UNIDO	Apoio ao Orçamento de Águas e Saneam.em Moçambique	13.725.490	0	13.725.490	0	0	490.196
UNICEF	Programa de Água e Saneamento Básico	22.902.000	2.981.528	19.920.472	0	0	4.725.528
TOTAL		713.063.337	178.395.036	534.668.304	33.021.046	42.902.338	65.996.164

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD
United Kingdom
www.odi.org.uk