



Relatório

Desenvolvimento Compatível Com O Clima Lições De Moçambique

Dr Luis Artur, Universidade Eduardo Mondlane (UEM), Maputo, Felizberto Afonso and Liz Mangoele, Ministry of Land, Environment and Rural Development (MITADER), Antonio Beleza, National Institute of Disaster Management (INGC) and Nadia Adriaio, Ministry of Economy and Finance (MEF), Government of Mozambique

Março, 2015



Centre for International Development & Training (CIDT)
University of Wolverhampton, Telford Campus, Telford, Shropshire, TF2 9NT. UK.
Tel: +44 (0)1902 323219 Email: cidt@wlv.ac.uk Web: www.cidt.org.uk

ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Este documento é o resultado de um projecto financiado pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID) e a Direcção-geral de Cooperação Internacional da Holanda (DGIS) para o benefício dos países em desenvolvimento. Entretanto, os pontos de vista exprimidos e a informação contida no documento não são necessariamente do/ou endossados pelo DFID ou pela DGIS. Esta publicação foi preparada apenas para a orientação geral sobre assuntos de interesse e não constitui aconselhamento profissional. O leitor não deve agir de acordo com as informações contidas nesta publicação sem obter aconselhamento profissional específico. Não se dá nenhuma representação ou garantia (expressa ou implícita) em relação à precisão ou amplitude da informação contida nesta publicação e, ao nível permitido nos termos da lei, as entidades que gerem as actividades da Rede de Conhecimentos sobre o Desenvolvimento e Clima não aceitam ou assumem qualquer responsabilidade ou dever em relação a quaisquer consequências sob as quais o leitor ou qualquer outra pessoa agir ou abster-se de agir com base na informação contida nesta publicação ou para qualquer decisão nela baseada. A gestão das actividades da CDKN é realizada pela [PricewaterhouseCoopers LLP](#) e uma aliança de organizações incluindo: [Fundación Futuro Latinoamericano](#), [INTRAC](#), [LEAD International](#), [Overseas Development Institute](#) e [SouthSouthNorth](#).



Resumo Executivo



Em Julho de 2013, a Rede de Conhecimentos sobre o Desenvolvimento e Clima (CDKN) em parceria com o Centro de Desenvolvimento Internacional e Formação (CIDT) da Universidade de Wolverhampton do Reino Unido, iniciou um Projecto de Lições Aprendidas (LLP) sobre o desenvolvimento compatível com o clima (CCD). O objectivo principal era de colher, resumir e partilhar soluções e melhores práticas a nível nacional que emergem da planificação nacional compatível com o clima em países seleccionados em África para apoiar a aprendizagem, desenvolvimento de políticas e possível réplica dos esforços no seio dos países participantes e outros países. O projecto está a ser implementado em Moçambique, Quénia, Etiópia e Ruanda. Este relatório apresenta as principais lições aprendidas na implementação do DCC em Moçambique.

Em Moçambique, o processo de aprendizagem foi desenvolvido conjuntamente com o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (MICOA), o Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), o Instituto Nacional de Gestão das Calamidades Naturais (INGC) e o Líder do Processo de Recolha das Lições Aprendidas afecto à UEM em Maputo. A metodologia usada para a recolha e análise de dados incluiu um seminário de introdução realizado em Julho de 2013 em Nairobi, Quénia, que contou com a participação de todos os países envolvidos, a CDKN e o CIDT. Este workshop ajudou a identificar os quatro temas de aprendizagem (Políticas e Estratégias sobre DCC; Arranjos e Coordenação Institucionais; Planificação, Orçamentação e Planificação Baseada em Conhecimentos). Depois do seminário, foram identificados e entrevistados os principais intervenientes a nível nacional, fez-se uma revisão documental, debates em grupos focais e um seminário de validação que contou com a participação de actores nacionais do governo, Organizações da Sociedade Civil, sector privado, Agências das Nações Unidas e doadores. Também teve a participação de um representante do CIDT. Posteriormente, o relatório passou por um processo de revisão envolvendo os principais intervenientes em Moçambique, a CDKN e o CIDT.

A informação seguinte inclui os principais factores impulsioneiros e os obstáculos identificados em Moçambique para a realização do DCC pelo País.

A PAISAGEM DA POLÍTICA DE DCC

Principais Factores Impulsionadores

Durante as últimas duas décadas, opiniões no seio de responsáveis políticos mudaram para incentivar o envolvimento do país na elaboração de políticas de mudanças climáticas. Isto ocorreu por causa dos incentivos para a adesão às convenções internacionais e ser orientado pelos doadores de financiamento e a sociedade civil após a ocorrência de calamidades naturais tais como as cheias de 2000, 2001 e 2007; os ciclones de 2000, 2003, 2007 e a seca dos anos 2002-2003, 2004-2005 e 2007. Foi devido ao grande empenho do Governo que durante este período, Moçambique produziu, em média, cerca de dois quadros regulamentares de política sobre o meio ambiente e mudanças climáticas por ano. Este tem sido um factor impulsioneiro importante para o DCC. Por exemplo, esta paisagem de política resultou num aumento da dimensão das zonas protegidas para cerca de 24% (duas vezes mais em relação aos requisitos internacionais de pelo menos 10% do país), uma expansão no uso da energia renovável e uma redução no uso de diesel para a produção de energia. Por outro lado, o país tem investido cerca de 5% do seu orçamento anual na Redução do Risco de Calamidades (RRC) e Adaptação às Mudanças Climáticas (AMC) e desde o ano de 2010 o país introduziu uma rubrica orçamental na planificação anual (rubrica orçamental MCA04) para questões relacionadas com as mudanças climáticas.

Principais Obstáculos

Apesar das realizações acima mencionadas, limitações fundamentais ainda prevalecem incluindo a necessidade de harmonização dos quadros de política, a disseminação e incorporação destes quadros de política de uma forma centralizada a nível nacional e capacidade em termos de financiamento e recursos humanos para implementar o DCC. Há também necessidade de expandir o uso de conhecimentos sobre as mudanças climáticas nos processos de planificação e orçamentação. Aliado a este aspecto, porque ainda não existe um sistema de monitoria e avaliação no domínio das mudanças climáticas, a eficácia das despesas efectuadas ainda não está clara.



ARRANJOS INSTITUCIONAIS, COORDENAÇÃO E LIDERANÇA

Principais Factores Impulsionadores

Em Moçambique, a pressão da sociedade civil nacional para reduzir a perda de vidas e danos nas infra-estruturas, aliada à disponibilidade de financiamento internacional contribuiu para a atenção acrescida sobre o meio ambiente, mudanças climáticas e redução do risco de calamidades. Por sua vez, isto orientou a agenda institucional. Foram estabelecidos arranjos institucionais para o desenvolvimento compatível com o clima e foram devidamente incorporados no processo. Em particular, o MICOA é a instituição líder na área do meio ambiente e mudanças climáticas em Moçambique e tem o mandato de coordenar estas questões no país. E em relação aos mecanismos de financiamento para o meio ambiente e mudanças climáticas, estes são previstos pelo Fundo Nacional do Ambiente (FUNAB) e uma instituição autónoma no MICOA. O FUNAB é também a Entidade Nacional de Implementação designada (NIE) para o Fundo de Adaptação no âmbito da CQNUAC.

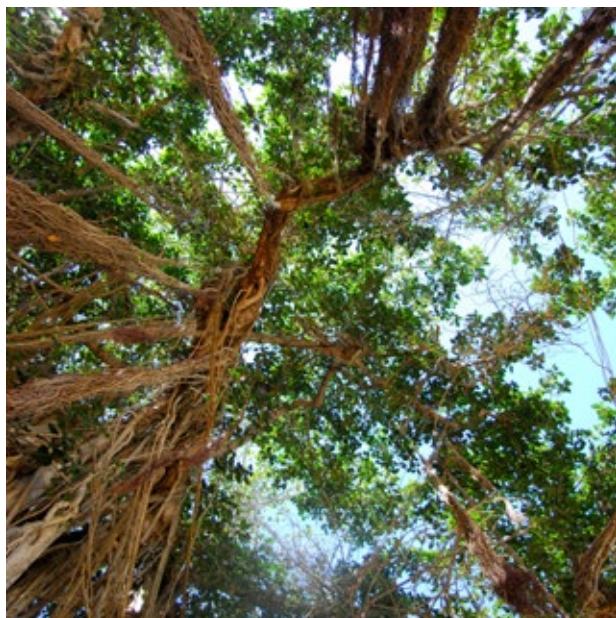
Em 2012, o Governo aprovou a Estratégia Nacional de Adaptação e Mitigação às Mudanças Climáticas (ENAMMC). No âmbito

desta estratégia, foram propostas novas unidades e já foram sancionadas ou estão em processo de criação. Existe a Unidade de Mudanças Climáticas (UMC), a qual foi criada no Secretariado do Conselho Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (CONDES) já existente no MICOA. Para cumprir com a função do MICOA na qualidade de instituição coordenadora das questões relacionadas com as mudanças climáticas, a UMC tem especificamente a responsabilidade de coordenar todas as intervenções na área. A UMC é tecnicamente assessorada por um grupo interministerial designado por Grupo Inter-Institucional para as Mudanças Climáticas (GIIMC), pelo grupo técnico do CONDES, pelo Grupo Técnico de Redução de Calamidades (no INGC) e pelo Centro de Gestão de Conhecimentos sobre as Mudanças Climáticas (CGCMC), que está sediado no Ministério da Ciência e Tecnologia. A UMC tem como função coordenar e facilitar as ligações inter-institucionais, preparar programas e planos de trabalho anuais, fazer a monitoria da implementação da ENAMMC e prestar apoio técnico aos ministérios nos projectos e programas na área das mudanças climáticas.

Principais Obstáculos

As intervenções na área das mudanças climáticas em Moçambique aplicam a abordagem de RRC que é liderada pelo INGC ou a abordagem ambiental preconizada pelo MICOA. Esta separação tem um reconhecimento local e, além disso, está mais integrada em duas agências diferentes que assumem o papel de liderança em cada uma das abordagens. Enquanto ambas as abordagens podem ser complementares e apoiar o desenvolvimento compatível com o clima, foi observada pouca articulação das ligações entre elas para evitar a duplicação no actual cenário. As abordagens parecem trazer linhas de comando diferentes que dificilmente envolvem cada uma das instituições e isto contribuiu para que houvesse uma fraca coordenação. Além disso, a pesquisa constatou que há competição em relação aos recursos limitados entre as instituições, limitações em termos de recursos, rotatividade de pessoal e a falta de capacidade em termos de recursos humanos, participação limitada da sociedade civil e do sector privado, bem como a limitada descentralização do poder, as quais constituem obstáculos que subestimam os arranjos institucionais, a coordenação e a liderança

para o DCC. Portanto, estas são as questões principais que devem ser abordadas para um DCC em Moçambique em relação aos arranjos institucionais e coordenação. Embora tenham sido criadas novas instituições tais como UMC, estas ainda devem melhorar e estão longe de superar estes obstáculos.



EM RELAÇÃO AOS MECANISMOS DE PLANIFICAÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO

Principais Factores Impulsionadores

O sistema de planificação e orçamentação está bem estabelecido em Moçambique e devido à pressão feita pela comunidade doadora que quer ver o compromisso do Governo de Moçambique (GdM) em relação às mudanças climáticas, há espaço para a análise climática no sistema. Isto tem tido algum apoio financeiro uma vez que o país também investiu cerca de 5% do seu orçamento anual nas áreas de Redução do Risco de Calamidades (RRC) e Adaptação às Mudanças Climáticas (AMC). O Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) e o Ministério das Finanças (MF) têm a co-responsabilidade de planificação e orçamentação. O processo de planificação nacional sob a responsabilidade do MPD está

baseado em agendas de desenvolvimento globais e regionais a longo prazo (ex. ODM, a visão de desenvolvimento da SADC e a visão nacional a longo prazo contida na Agenda 2025). Juntamente, estas agendas ajudam a unir a planificação do governo a médio prazo (através do Plano Quinquenal do Governo (PQG) e a Estratégia Quinquenal para a Redução da Pobreza - Plano de Acção para a Redução da Pobreza - PARP) com estes últimos dois ultimamente a orientar as estratégias e os planos sectoriais. Desde 2010, Moçambique introduziu uma rubrica orçamental no processo de planificação anual (rubrica orçamental MCA04) para questões relacionadas com as mudanças climáticas.

As estratégias a longo e médio prazos são operacionalizadas através de planos e orçamentos anuais - Plano Económico e Social Anual (PES) a nível nacional e o Plano Económico, Social e Orçamental Distrital (PESOD) a nível distrital), os quais são aprovados conjuntamente pelo MPD e o MF. O PES nacional – aprovado conjuntamente pelo MPD e o MF – é submetido ao Conselho de Ministros para aprovação antes de ser submetido ao Parlamento para a aprovação final. O PESOD deve ser aprovado pelo Conselho Consultivo Distrital (CCD).

O sistema de planificação nacional é de âmbito geográfico / territorial (Planos de Desenvolvimento Nacionais, Provinciais e Distritais) ou sectoriais (cada sector possui as suas próprias estratégias e planos para o seu maior desempenho) e estes são harmonizados antes da aprovação do financiamento para evitar duplicação. E os mecanismos de financiamento seguem rotas semelhantes. Existem fundos alocados aos níveis nacional, provincial e distrital bem como fundos alocados para cada sector. Independentemente do sistema, todos os planos devem responder aos principais indicadores contidos no PQG e no PARP e a Direcção Nacional de Monitoria e Avaliação no MPD tem a responsabilidade de garantir que isso seja efectuado.

Principais Obstáculos

A planificação para o DCC, em particular, requer conhecimentos sobre mudanças climáticas – informação especializada sobre as interligações das mudanças climáticas e os vários sectores, numa resolução que seja prática para

a planificação aos diferentes níveis (do local ao nacional). Existe alguma informação sobre os impactos biofísicos e socioeconómicos das mudanças climáticas, tais como a informação sobre as inter-ligações entre as mudanças climáticas e os sectores de terras, recursos hídricos e florestais. Contudo, uma análise profunda e abrangente das inter-ligações das mudanças climáticas e os vários sectores ainda não foi efectuada e é necessária para apoiar a planificação para o DCC.

Há, também, necessidade de traduzir a informação existente sobre os impactos das mudanças climáticas nos diferentes sectores em elementos de planificação que podem ser orçamentados, mas isto ainda é bastante limitado. Alguns sectores podem mais cedo do que o previsto estar melhor posicionados para integrar as mudanças climáticas na planificação e na orçamentação. Por exemplo, o mapeamento do capital natural a nível nacional actualmente em curso no âmbito da Estratégia Nacional da Economia Verde aprovada após a ENAMMC, pode promover a ligação entre as mudanças climáticas e os recursos naturais. Entretanto, em termos gerais, este não tem sido o caso.

A pesquisa constatou, igualmente, que diferentes percepções e sensibilidades às mudanças climáticas nas instituições limitam a planificação e orçamentação coerentes e coordenadas. Para fazer progresso, há necessidade de simplificar e disseminar as principais mensagens sobre as mudanças climáticas. Contudo, isto deve ser acompanhado por um exercício de pressão e sensibilização aos decisores nos diferentes ministérios de tutela e instituições. Um entendimento interinstitucional partilhado das mudanças climáticas constitui um pré-requisito para a planificação e orçamentação bem-sucedidas para o DCC.

Finalmente, a pesquisa constatou que o governo tem sido muito mais célere na abordagem das mudanças climáticas nos seus próprios mecanismos de planificação e orçamentação em relação ao envolvimento das organizações da sociedade civil e o sector privado para garantir um entendimento comum. Isto limita a motivação e a capacidade de agir, o que afecta significativamente a sua ampla implementação a nível nacional.

MECANISMOS DE FINANCIAMENTO

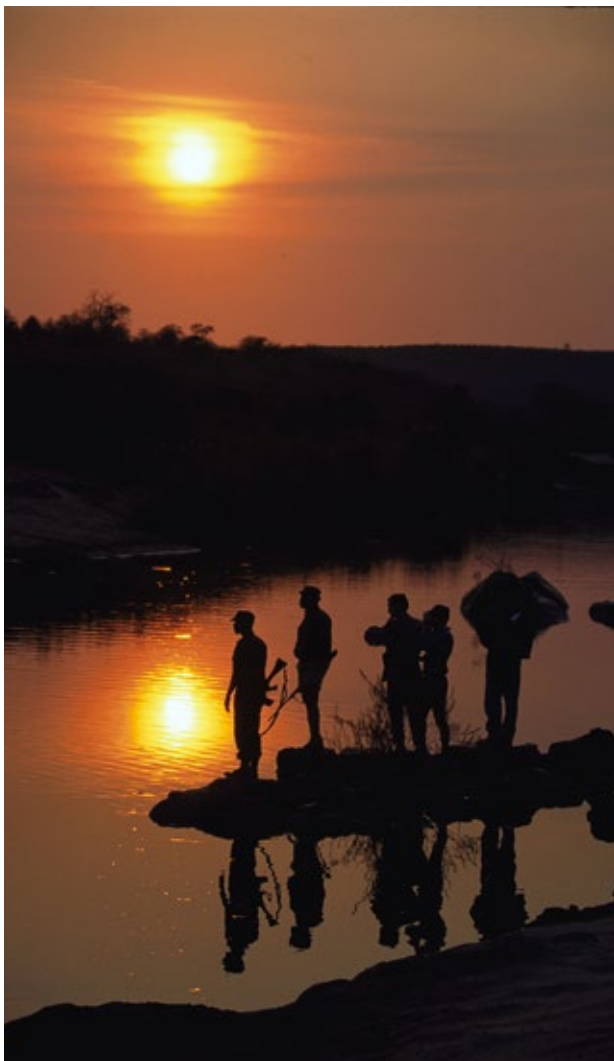
Principais Factores Impulsionadores

Moçambique criou mecanismos institucionais para supervisionar o financiamento para as acções relacionadas com as mudanças climáticas. O FUNAB é a entidade nacional designada para os fundos das mudanças climáticas e durante os últimos anos, a sensibilização a nível nacional sobre a necessidade de financiar acções ligadas ao DCC aumentou e o governo criou, conforme foi mencionado anteriormente, uma rubrica orçamental para as mudanças climáticas (MCA04). O governo foi influenciado para proceder desta forma a partir de vários ângulos – a Avaliação das Despesas Públicas Ambientais de 2012 deu a sua contribuição bem como a pressão dos doadores para mostrar o compromisso em relação às mudanças climáticas. O resultado é um grau importante de clareza, embora a actualização do fluxo de programação do desenvolvimento compatível com o clima derivado da avaliação ainda deva ser demonstrada na prática.

Principais Obstáculos

Historicamente, o desenvolvimento de Moçambique tem sido historicamente dependente da ajuda internacional e a sobrevivência da maior parte das ONGs e das OSC depende inteiramente da comunidade internacional. Estas circunstâncias ilustram as intervenções para o DCC que são concebidas, financiadas, implementadas e avaliadas. Em termos gerais, o DCC é financiado através de fontes locais e externas, mas estas últimas constituem a maior participação.

Existe uma maior dependência em relação aos fundos externos para intervenções não sustentáveis. A mudança nas agendas dos doadores, a crise financeira global e outros factores fora do controlo nacional mostraram a necessidade de auto-confiança na planificação e implementação de intervenções na área das mudanças climáticas. As mudanças nas prioridades de financiamento externo resultaram na implementação limitada ou nula de todas as actividades planificadas.



Há várias iniciativas de financiamento para a área das mudanças climáticas a nível internacional fora das formas tradicionais do sector público e financiamento dos doadores, que estão a disponibilizar-se para financiar o desenvolvimento compatível com o clima. Assim, o financiamento em si não é necessariamente um problema para Moçambique, mas os conhecimentos técnicos para mobilizar e gerir os fundos globais constituem uma questão persistente. Há falta de sensibilização por parte da maioria dos intervenientes nas oportunidades de financiamento e há, também, uma fraca capacidade de elaboração de propostas de projecto sobre questões relacionadas com as mudanças climáticas, mesmo quando as oportunidades são conhecidas. O sector privado, por exemplo, tem se queixado de que o acesso ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (CDM) é demasiado exigente e, além disso, ainda não vê como o prosseguimento do crescimento ecológico pode ser lucrativo para o sector.

Significativamente, a maior parte das pessoas pobres nas zonas rurais depende da agricultura como sua principal fonte de subsistência, mas os fundos destinados à agricultura têm sido bastante limitados e estudos recentes das avaliações nacionais mostram uma redução na produtividade. Além disso, apesar da necessidade, o alcance das pessoas pobres com recursos financeiros para o desenvolvimento compatível com o clima constitui um grande desafio.

O SOBRE O USO DE CONHECIMENTOS RELACIONADOS COM AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NA PLANIFICAÇÃO PARA O DCC

Principais Factores Impulsionadores

Moçambique avançou muito rapidamente na produção de conhecimentos sobre as mudanças climáticas e conhecimentos científicos e técnicos. Durante os últimos 5 anos, foram publicados vários estudos sobre as mudanças climáticas que contribuíram para o desenvolvimento da ENAMMC, o plano de acção sobre a economia verde e a lei das calamidades e vários projectos e programas tais como o Programa Piloto sobre a Resiliência às Mudanças Climáticas (PPCR). Além disso, várias instituições académicas públicas e privadas estão actualmente a ministrar cursos relacionados com o meio ambiente, redução de calamidades e mudanças climáticas e o país está em processo de criar um Centro Nacional para a Gestão de Conhecimentos sobre as Mudanças Climáticas (CGCMC).

Principais Obstáculos

Apesar das realizações em termos de produção de conhecimentos, a disseminação dos referidos conhecimentos numa língua que seja útil para a maior parte dos moçambicanos ainda deve ser abordada. Por outro lado, existe uma documentação, reconhecimento muito limitado e o uso pelos decisores de conhecimentos locais que constituem a base para a tomada de decisão diária para a maioria das pessoas em Moçambique.



ÍNDICE

03 EXECUTIVE SUMMARY

- 10 Lista De Figuras
- 11 Lista De Abreviaturas
- 12 Glossário Da Terminologia Do Desenvolvimento Compatível Com O Clima

14 SEÇÃO 1: INTRODUÇÃO

- 15 1.1 Moçambique E Mudanças Climáticas
- 16 1.2 O Projecto De Lições Aprendidas
- 16 1.3 Estrutura Do Relatório

17 SEÇÃO 2: METODOLOGIA

- 18 2.1 Criação De Uma Equipa Nacional De Lições Aprendidas
- 18 2.2 O Seminário De Introdução
- 19 2.3 Definição Do Âmbito Conceptual Do DCC E Os Temas Da Pesquisa
- 20 2.4 Fontes De Dados E Informação

21 SEÇÃO 3: PROGRESSO SOBRE AS POLÍTICAS DE DCC EM MOÇAMBIQUE

- 22 3.1 Introdução E Resumo Do Desenvolvimento De Políticas
- 24 3.2 Lições Aprendidas Sobre O Desenvolvimento De Políticas

29 SEÇÃO 4: ARRANJOS INSTITUCIONAIS, COORDENAÇÃO E LIDERANÇA

- 30 4.1 Introdução E Resumo Dos Arranjos Institucionais, Coordenação E Liderança
- 32 4.2 Lições Aprendidas Sobre Arranjos Institucionais, Coordenação E Liderança

41 SEÇÃO 5: MECANISMOS DE PLANIFICAÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO

- 42 5.1 Introdução E Resumo Sobre Os Mecanismos De Planificação E Orçamentação
- 42 5.2 Lições Aprendidas Sobre A Planificação E Orçamentação

47 SEÇÃO 6: MECANISMOS DE FINANCIAMENTO

- 48 6.1 Introdução E Resumo Sobre O Mecanismo De Financiamento
- 49 6.2 Lições Aprendidas Sobre Os Mecanismos De Financiamento

55 SEÇÃO 7: PLANIFICAÇÃO BASEADA EM CONHECIMENTOS SOBRE O DCC

- 56 7.1 Introdução E Resumo Da Base De Conhecimentos Para O DCC
- 57 7.2 Principais Lições Aprendidas Sobre Os Conhecimentos

60 SEÇÃO 8: CONCLUSÕES E PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

- 61 8.1. Conclusões
- 62 8.2. Recomendações Gerais Fundamentais

63 SEÇÃO 9: BIBLIOGRAFIA

65 SEÇÃO 10: PESSOAS ENTREVISTADAS

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Representação das principais políticas relevantes para o DCC	23
Figura 2: Resumo das lições aprendidas sobre o desenvolvimento de políticas	24
Figura 3: Arquitectura institucional das MC	31
Figura 4: Resumo das lições aprendidas sobre arranjos institucionais	32
Figura 5: Resumo das lições aprendidas sobre a planificação e orçamentação	43
Figura 6: Lições aprendidas sobre os mecanismos de financiamento	48
Figura 7: Produtividade nos cereais e leguminosas em Moçambique	52
Figura 8: Resumo das lições aprendidas dos conhecimentos sobre o DCC	56

LISTA DE ABREVIATURAS

AAP	Programa de Adaptação de África
ACCRA	Aliança Africana para a Resiliência às Mudanças Climáticas
OBC	Organização Baseada na Comunidade
MC	Mudanças Climáticas
DCC	Desenvolvimento Compatível com o Clima
CCGC	Conselho Coordenador de Gestão de Calamidades
CCM	Conselho Cristão de Moçambique
CDKN	Rede de Conhecimentos e Desenvolvimento sobre o Clima
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
PCA	Presidente do Conselho de Administração
CENOE	Centro Nacional Operativo de Emergência
CIP	Centro de Integridade Pública
CGCMC	Centro de Gestão de Conhecimento em Mudanças Climáticas
CIDT	Centro de Desenvolvimento Internacional e Formação
CONDES	Conselho Nacional para o Desenvolvimento Sustentável
OSC	Organização da Sociedade Civil
CTGC	Conselho Técnico de Gestão de Calamidades
DARIDAS	Direcção de Desenvolvimento das Zonas Áridas e Semi-Áridas
DPPF	Direcção Provincial de Plano e Finanças
RRC	Redução do Risco de Calamidades
ENAMMC	Estratégia Nacional de Adaptação e Mitigação às Mudanças Climáticas
EU	União Europeia
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação
FGD	Debates em Grupos Focais
FUNAB	Fundo Nacional do Ambiente
PIB	Produto Interno Bruto
GEF	Fundo Mundial para o Meio Ambiente
GIIMC	Grupo Inter-Institucional para Mudanças Climáticas
GdM	Governo de Moçambique
GWh	Giga Watts hour
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IESE	Instituto de Estudos Socioeconómicos
IIED	Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
INGC	Instituto Nacional de Gestão de Calamidades
JICA	Agência Japonesa de Cooperação Internacional
PMD	Países Menos Desenvolvidos
LLP	Projecto de Lições Aprendidas
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
MICOA	Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental
MeA	Monitoria e Avaliação
MINAG	Ministério da Agricultura
MITUR	Ministério do Turismo
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
MF	Ministério das Finanças
MTN	Metical Novo
MWh	Mega Watts hour
PANA	Programas de Acção Nacionais de Adaptação
NIE	Entidade Nacional de Implementação
ONG	Organização Não Governamental
OGE	Orçamento Geral do Estado
OMR	Observatório do Meio Rural
PARP	Plano de Acção para a Redução da Pobreza
PES	Plano Económico e Social
PESOD	Plano Económico e Social e Orçamento do Distrito
PPCR	Programa Piloto de Resiliência às Mudanças Climáticas
PQG	Plano Quinquenal do Governo
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
UEM	Universidade Eduardo Mondlane
ONU	Nações Unidas
UNAC	União Nacional dos Camponeses
PNUA	Programa das Nações Unidas para o Ambiente
CQNUAC	Convenção - Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UMC	Unidade para as Mudanças Climáticas
USD	Dólar dos Estados Unidos
WWF	Fundação Mundial para a Natureza

GLOSSÁRIO DA TERMINOLOGIA DO DESENVOLVIMENTO COMPATÍVEL COM O CLIMA ^{1 2}

Capacidade de Adaptação

Todas as capacidades, recursos e instituições de um país ou região para implementar de forma eficaz as medidas de adaptação.

Adaptação

Iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade aos sistemas naturais e humanos contra os efeitos das mudanças climáticas reais ou previstos. Existem vários tipos de adaptação, por exemplo, preventivas e reactivas, privadas e públicas e autónomas e planificadas. Exemplos são o aumento do nível do rio ou dos diques costeiros, a substituição de plantas mais resistentes à temperatura e aos choques aos quais são sensíveis, etc.

Barreira

Um obstáculo para alcançar um objectivo, adaptação ou potencial de mitigação que pode ser superado ou atenuando por uma política, programa ou medida. A remoção do obstáculo inclui a correcção das falhas do mercado directamente ou reduzindo os custos de transacção nos sectores público e privado, por exemplo, através da melhoria da capacidade institucional, reduzindo o risco e a incerteza, facilitando as transacções de mercado e aplicando as políticas regulamentares.

Clima

Clima é, num sentido restrito, geralmente definido como sendo a temperatura média, ou no sentido mais rigoroso, como sendo a descrição estatística em termos do meio e a variabilidade das quantidades relevantes durante um período de tempo que varia de meses a milhares ou milhões de anos. O período clássico para o cálculo médio destas variáveis é de 30 anos, conforme é definido pela Organização Mundial de Meteorologia. As quantidades relevantes são mais frequentemente as variáveis da superfície tais como a temperatura, a precipitação e o vento. O clima é, num sentido mais amplo, o estado, incluindo a descrição estatística do sistema climático. Em várias partes deste relatório, são também usados diferentes períodos médios como o período de 20 anos.

Mudanças Climáticas

Mudanças climáticas referem-se a uma mudança no estado do clima que pode ser identificada (ex. através do uso de análises estatísticas) por mudanças no meio e/ou na variabilidade das suas propriedades e que persistem durante um longo período de tempo, tipicamente décadas ou durante mais tempo. As mudanças climáticas podem ser causadas por processos naturais internos ou por forças externas ou podem ser mudanças antropogénicas e persistentes na composição da atmosfera ou no uso da terra. Note-se que a Convenção - Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (CQNUAC), no seu Artigo 1º, define as mudanças climáticas como sendo: 'uma mudança de clima que é directa ou indirectamente atribuída à actividade humana que altera a composição da atmosfera global que é acrescida à vulnerabilidade climática natural observada durante períodos de tempo comparáveis'. Desta forma, a CQNUAC faz uma distinção entre as mudanças climáticas atribuíveis às actividades humanas que alteram a composição atmosférica e a vulnerabilidade climática atribuível às causas naturais.

Desenvolvimento Compatível com o Clima

O desenvolvimento compatível com o clima enfatiza as estratégias climáticas que abarcam os objectivos de desenvolvimento e as estratégias de desenvolvimento que integram os perigos e as oportunidades de um clima em mudança. Como resultado disso, anuncia uma nova geração de processos de desenvolvimento que salvaguardam o desenvolvimento dos impactos climáticos (desenvolvimento resistente ao clima) e reduzem ou mantêm as emissões em níveis baixos sem comprometer os objectivos de desenvolvimento (desenvolvimento com baixas emissões), ir para além da tradicional separação das estratégias de adaptação, mitigação e desenvolvimento. O desenvolvimento compatível com o clima toma um passo para além de solicitar aos decisores políticos para considerarem estratégias de 'tripla vitória' que resultam em baixas emissões, desenvolver resistência e promover o desenvolvimento de forma simultânea³.

Via ou Vias de Desenvolvimento

Uma evolução baseada numa variedade de características tecnológicas, económicas, sociais, institucionais, culturais e biofísicas que determina as interacções entre os sistemas naturais e humanos, incluindo os padrões de produção e de consumo em todos os países, ao longo do tempo

¹ Adaptado de https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_appendix.pdf

² Adaptado de http://unfccc.int/essential_background/glossary/items/3666.php#R

³ Extraído de CDKN, Definição de Desenvolvimento Compatível com o Clima. Informação sobre a Política.

a uma determinada escala. As vias alternativas de desenvolvimento referem-se às diferentes e possíveis trajectórias de desenvolvimento, a continuação das actuais tendências de serem apenas uma das várias vias e muitas pessoas diferenciam entre negócio como habitualmente e o modelo de crescimento verde.

Crescimento Ecológico

Crescimento ecológico significa promover o crescimento e o desenvolvimento económico enquanto se garante que os activos naturais continuem a providenciar os recursos e os serviços ambientais dos quais depende o nosso bem-estar. Para o efeito, isto deve catalisar o investimento e a inovação que irá apoiar o crescimento sustentável e criar novas oportunidades económicas⁴.

Implementação

Ações (legislação ou regulamentos, decretos jurídicos ou outras acções) que os governos tomam para traduzir os acordos internacionais em leis ou políticas locais.

Mitigação

No contexto das mudanças climáticas, uma intervenção humana para reduzir as fontes ou melhorar os poços de gás com efeito de estufa. Exemplos incluem o uso de combustíveis fósseis de forma mais eficiente para os processos industriais ou para a geração de energia, passar a usar energia solar ou eólica, melhorar o isolamento de edifícios e expandir as florestas e outros recursos para remover as quantidades de dióxido de carbono da atmosfera.

Capacidade de Mitigação

Esta é uma capacidade de um país para reduzir emissões de gases com efeito de estufa que são produzidos pelo homem ou para melhorar os poços naturais onde a capacidade refere-se às habilidades, competências, aptidão e proficiências que um país tiver atingido e depende da tecnologia, instituições, riqueza, equidade, infra-estruturas e informação. A capacidade de mitigação está enraizada na rota de desenvolvimento sustentável de um país.

Potencial de Mitigação

No contexto da mitigação às mudanças climáticas, o potencial da mitigação é a quantidade de acções de mitigação que poderiam ser – mas ainda não são – levadas a cabo de forma atempada.

MDV

Mensurável, declarável e verificável. Um processo/conceito que potencialmente apoia maior transparência no regime das mudanças climáticas.

Políticas

Na Convenção - Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (CQNUAC) a linguagem e as políticas são tomadas e/ou mandatadas por um governo – geralmente em conjunto com o empresariado e a indústria dentro do seu próprio país, ou com outros países – para acelerar as medidas de mitigação e adaptação. Exemplos de políticas são os impostos sobre o carbono/outras energias, padrões de eficiência do combustível para as viaturas, etc.

Interveniente

Uma pessoa ou uma organização que tem um interesse legítimo num projecto ou numa entidade, ou que seria afectada por uma determinado acção ou política

Convenção - Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (CQNUAC)

A Convenção foi adoptada no dia 9 de Maio de 1992 em Nova Iorque e assinada durante a Cimeira da Terra de 1992 no Rio de Janeiro, por mais de 150 países e a Comunidade Europeia. O seu objectivo principal é a “estabilização das concentrações de gás com efeito de estufa na atmosfera a um nível que iria evitar a interferência antropogénica perigosa com o sistema climático”. Contém compromissos para todas as Partes. No âmbito da Convenção, as Partes incluíram no Anexo I (todos os países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OECD) no ano de 1990 e os países com economias em transição) e têm em vista não fazer emissões de gás com efeito de estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal para os níveis de 1990 até ao ano de 2000. A Convenção entrou em vigor em Março de 1994.

Vulnerabilidade

A vulnerabilidade é o grau para o qual um sistema é susceptível a, e não é capaz de fazer face aos efeitos adversos das mudanças climáticas incluindo a vulnerabilidade climática e os extremos. A vulnerabilidade é uma função de carácter, magnitude e o nível de mudanças climáticas e a variação para a qual um sistema está exposto, a sua sensibilidade e a sua capacidade de adaptação.

⁴ Extraído de <http://www.oecd.org/greengrowth/whatisgreengrowthandhowcanithelpdeliver sustainable development.htm>



SEÇÃO 1

INTRODUÇÃO



Espera-se que a vulnerabilidade aumente durante as próximas duas décadas tendo em conta que o impacto das mudanças climáticas reduz os meios de subsistência das pessoas e afectam a produção alimentar, prejudicando desta forma o objectivo global de Moçambique de reduzir a pobreza extrema. (INGC, 2009: 36)

1.1 MOÇAMBIQUE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Localizado na Região da África Austral entre as latitudes 10o27' e 26o52' sul e longitudes 30o12' e 40o51' Este, Moçambique é um país de evidências contrastantes entre a guerra e a paz, desenvolvimento e calamidades, questões relacionadas com as mudanças climáticas e ainda investimento em actividades económicas de extracção de combustíveis fósseis. Por um lado, após vários anos de guerra - primeiro para a independência do colonialismo português⁵ e depois de uma Guerra civil interna⁶ entre a Frelimo, Partido no poder e os guerrilheiros da Renamo, rapidamente o país passou a ser uma das economias com o mais rápido crescimento no mundo e uma história de sucesso de transição da guerra civil para o desenvolvimento. A paz, estabilidade, ajuda internacional e investimentos privados permitiram um crescimento anual médio do PIB de 8% e a redução da taxa de pobreza extrema de quase 90% no fim da guerra civil em 1992 para cerca de 54% em 2003 (MPF et al, 2004). A descoberta de enormes

depósitos de recursos minerais e gás estão, actualmente, a colocar Moçambique no mapa mundial de grandes investimentos. Em 2011, Moçambique recebeu cerca de 2 biliões de Dólares Americanos dos investimentos do sector privado, principalmente no sector da extracção de combustíveis fósseis, i.e. carvão e gás. Moçambique possui uma das taxas de ajuda/PIB mais altos em África - cerca de 89.2 de Dólares Americanos per capita (AfDB et al, 2012:5).

Por outro lado, os ganhos têm sido sistematicamente desperdiçados cada vez que ocorrem calamidades naturais relacionadas com o clima, tais como ciclones ou cheias que afectam o país. Em 2000, cheias de grande magnitude mataram 700 pessoas e resultaram em danos estimados em cerca de 700 milhões de Dólares Americanos (Christie e Hanlon, 2001). O crescimento da economia decresceu dos 10% previstos para cerca de 2% (GdM, 2001). Cidades como Chókwe e Xai-Xai no sul de Moçambique ficaram completamente submersas e muitas pessoas foram resgatadas por helicópteros. Foram necessários vários anos para o país e particularmente estas cidades recuperarem. Em 2013, menos de 15 anos depois, Chókwe ficou novamente submersa e os danos ainda estão, neste momento, a ser calculados. O governo indica que as cheias de 2013 resultaram em 117 óbitos, cerca de 176 mil pessoas desalojadas e danos económicos de cerca de 513 milhões de Dólares Americanos⁷. Para a dimensão da economia nacional e local e para as comunidades locais os danos representam um retrocesso dos seus esforços de construir um futuro melhor. Uma avaliação realizada pelo Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD, 2010) constatou que os níveis de pobreza estavam estagnados em 2008 em 54% desde 2003 e indica que calamidades recorrentes tais como as cheias de 2007 e de 2008 constituem as razões principais para esta lentidão na redução da pobreza.

Actualmente, Moçambique é um dos países mais pobres do mundo. É o terceiro de baixo para cima no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), apenas acima do Níger e da República Democrática do Congo (PNUD 2013). As mudanças climáticas já estão a caracterizar o contexto moçambicano da

⁵ A Frelimo iniciou a luta armada para a independência em 1964 e Moçambique tornou-se independente de Portugal em 1975.

⁶ A guerra civil iniciou imediatamente logo após a independência em 1976 e cessou em 1992

⁷ Conferência de Imprensa realizada no dia 26 de Julho de 2013

pobreza e calamidades e, conforme foi realçado na citação introdutória, espera-se que elas continuem a causar enormes danos. De acordo com o INGC (2009), durante os últimos 50 anos, as temperaturas médias em Moçambique aumentaram entre 1.1oC-1.6oC e espera-se que aumentem até 6oC no virar do século, se as emissões globais de CO2 se mantiverem a este ritmo actual. A fonte acrescenta que tendo em conta que as temperaturas aumentaram, tem havido precipitação imprevisível e reduzida e aumentos nos períodos e duração da seca. Por outro lado, as épocas chuvosas também iniciaram mais tarde e terminaram mais cedo; o número de dias e noites quentes aumentou e tem havido uma redução do número de dias e noites frias (INGC, 2009). Juntamente com estes desafios, a frequência e intensidade de perigos tais como ciclones, cheias e secas aumentou e espera-se que continue a aumentar (INGC, 2009). A relação das taxas de pobreza mais elevadas com estes riscos torna Moçambique, com a sua longa história de calamidades, ainda mais vulnerável a esses riscos no futuro. Em média, Moçambique é afectado por 1.17 calamidades de grande magnitude todos os anos (INGC et al, 2003:7) e está na 8ª posição na vulnerabilidade mundial (UNU-EHS, 2011) e terceiro lugar nos danos relacionados com a temperatura a nível mundial, depois do Bangladesh e Etiópia (Buys et al., 2007:38). Dado o contexto apresentado acima, lidar com as mudanças climáticas e abraçar o desenvolvimento compatível com o clima em Moçambique parece ser de grande relevância para o país sustentar o seu desenvolvimento e erradicar a pobreza.

1.2 O PROJECTO DE LIÇÕES APRENDIDAS

Esta avaliação é efectuada no âmbito do Projecto de Lições Aprendidas (PLA) sobre o DCC financiado pela Rede de Conhecimentos sobre o Desenvolvimento e Clima (CDKN) e implementado pelo Centro de Desenvolvimento e Formação Internacional (CIDT) da Universidade de Wolverhampton do Reino Unido, em parceria com a Universidade Eduardo Mondlane (UEM), o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (MICOA), o Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) e o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC). A Aliança Africana de Resiliência às Mudanças Climáticas (ACCRA)

foi também fundamental na procura da equipa de pesquisa e na prestação de apoio técnico e logístico. Este aspecto será abordado na secção relativa à metodologia.

O objectivo principal do projecto é de captar, resumir e partilhar as soluções e as melhores práticas do país emergentes da planificação no domínio das mudanças climáticas a nível nacional em países seleccionados em África com vista a apoiar a aprendizagem, desenvolvimento de políticas e possível réplica dos esforços no seio dos países participantes e outros países. O projecto está a ser implementado em Moçambique, Quénia, Etiópia e Ruanda com os seguintes principais resultados previstos da aprendizagem:

1. Os decisores nos países onde o projecto é implementado analisam e reflectem o que aconteceu e porquê;
2. Os participantes dos outros países envolvidos no projecto aprendem mutuamente num ambiente de sigilo e confiança;
3. Mais países que podem não estar ao mesmo nível de articulação das políticas nacionais incorporam o desenvolvimento compatível com o clima e irão obter informação sobre a valiosa aprendizagem a partir dos 4 países envolvidos;
4. A comunidade mundial a trabalhar na aprendizagem sobre o DCC pode ajudá-los a melhorar as suas práticas.

1.3 ESTRUTURA DO RELATÓRIO

O relatório está estruturado em oito secções. A Secção 1, acima, faz uma apresentação do país ao leitor e ao Projecto de Lições Aprendidas, enquanto a secção 2 descreve a metodologia usada para a implementação do projecto e apresentação do relatório. As Secções 3 a 7 apresentam as constatações do projecto, olhando sistematicamente para as Políticas e Estratégias (secção 3), Arranjo Institucional, Coordenação e Liderança (secção 4), Mecanismos de Planificação e Orçamentação (secção 5), Mecanismos de Financiamento (secção 6) e a Planificação Baseada nos Conhecimentos (secção 7). A Secção 8 apresenta as conclusões e as principais recomendações emergentes da pesquisa.



SEÇÃO 2

METODOLOGIA



2.1 CRIAÇÃO DE UMA EQUIPA NACIONAL DE LIÇÕES APRENDIDAS

Em Junho de 2013, a Rede de Conhecimentos sobre o Clima e Desenvolvimento (CDKN), através do Centro para o Desenvolvimento Internacional e Formação (CIDT) da Universidade de Wolverhampton, do Reino Unido abordou o Governo de Moçambique (GdM) e a ACCRA Moçambique para discutir as possibilidades de iniciar o Projecto de Lições Aprendidas sobre o desenvolvimento compatível com o clima em Moçambique. Os parceiros projecto incluíram um Líder do processo de lições aprendidas e um forte envolvimento dos principais ministérios de tutela na área das mudanças climáticas em Moçambique.

O Governo, através do Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (MICOA) e o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC), nomeou pontos focais do projecto com o objectivo principal de recolher, conjuntamente, informação e produzir lições sobre os principais factores impulsionadores e os obstáculos nos esforços do país para planificar e implementar o DCC. Desta forma, as autoridades nacionais prestaram apoio à equipa do projecto a definir perguntas úteis de aprendizagem de interesse nacional e global. Para ajudar a recolher dados e elaborar o relatório, a estrutura do projecto incluiu a nomeação de um Líder para as Lições Aprendidas (LLL). No caso de Moçambique, a posição foi preenchida pelo Dr. Luís Artur, um docente universitário sobejamente conhecido no país como investigador em questões de mudanças climáticas, nomeadamente o Dr. Luís Artur.

Esta equipa de LLP reuniu-se no dia 15 de Julho de 2013 para discutir os temas preliminares da pesquisa e identificar as instituições e pessoas a ser envolvidas no processo, bem como criar os mecanismos para comunicar as lições aprendidas. Com base na reunião e os debates, a equipa elaborou as principais áreas temáticas e a metodologia do país para o processo de aprendizagem. Isto foi posteriormente apresentado e discutido num seminário de introdução do projecto realizado em Nairobi, de 16 a 18 de Julho de 2013.

2.2 O SEMINÁRIO DE INTRODUÇÃO

O seminário de introdução foi organizado para permitir aos países participantes obter uma melhor compreensão da natureza, âmbito e propósitos do projecto, discutir e concordar sobre as áreas temáticas da pesquisa e estabelecer conjuntamente o âmbito conceptual e definir o roteiro da pesquisa e os processos de disseminação. O seminário ajudou também a esclarecer as funções e responsabilidades de cada actor envolvido no projecto.

Foram definidas as seguintes funções e responsabilidades da equipa do país:

Para LLL nacional:

1. Manter o contacto com as iniciativas e projectos de DCC (incluindo CDKN onde for relevante) e particularmente qualquer envolvimento de líderes do CDKN e garantir que se encontrem com os decisores;
2. Procurar oportunidades de aprendizagem – participar nas actividades existentes de DCC e de formação no país;
3. Organizar uma sessão de recolha de lições no país;
4. Apresentar o relatório das lições do país;
5. Conceber blogs ou artigos de debate público – com o devido apoio;
6. Agir como relator para este projecto em quaisquer reuniões sobre a política;
7. Submeter relatórios mensais de actividades;
8. Recolher provas primárias para a monitoria, avaliação e elaborar o relatório e submetê-lo ao Oficial de Monitoria e Avaliação;
9. Exercer pressão para ser envolvido em quaisquer eventos e actividades para preparar uma forma de aplicação dos materiais das lições aprendidas.

Para os pontos focais do governo:

1. Ajudar a estabelecer a ligação do projecto com as autoridades do governo;
2. Identificar documentos fundamentais do governo para o processo de lições aprendidas;
3. Ajudar a identificar os principais inquiridos para a pesquisa sobre as lições aprendidas;
4. Participar nas entrevistas e nos debates em grupo sempre que for possível;
5. Providenciar ao governo as sensibilidades e as necessidades sobre o projecto;
6. Ajudar a definir a agenda e a organização do seminário de validação;

7. Ajudar na disseminação das lições aprendidas e a via a seguir do projecto e
8. Servir de co-autor de todas as publicações do projecto a nível nacional.

2.3 DEFINIÇÃO DO ÂMBITO CONCEPTUAL DO DCC E OS TEMAS DA PESQUISA

Durante os últimos anos tem havido consenso crescente de que os países no mundo devem seguir uma rota de desenvolvimento e uma agenda de política que, simultaneamente, cria resiliência, melhora a mitigação às mudanças climáticas e incentiva o desenvolvimento sustentável. Isto significa seguir uma política nacional e estratégia de planificação que procura afectar os duplos imperativos de i) crescimento económico contínuo necessário, por exemplo, por parte dos países em desenvolvimento para reduzir a pobreza e melhorar o bem-estar; e ii) melhoria da gestão ambiental necessária para fazer face à escassez de recursos e os impactos das mudanças climáticas.

Esta recente migração para uma nova abordagem de DCC tem sido acompanhada por uma proliferação de definições e terminologia. Ademais, actualmente não existe um termo unicamente aceite ou uma definição operacional que seja universalmente aplicada e que engloba a abordagem híbrida das estratégias de mitigação e adaptação no contexto do desenvolvimento sustentável. De acordo com o CDKN (2010), o termo DCC pode ser razoavelmente visto como sendo inter-substituível com o ‘desenvolvimento de clima resistente ao baixo carbono’.

Para fins deste relatório, DCC significa desenvolvimento que minimiza o prejuízo causado pelos impactos do clima, enquanto maximiza as várias oportunidades de desenvolvimento humano apresentadas pelas baixas emissões, um futuro mais resistente (CDKN, 2010:1)⁸. Inerente a esta definição é a planificação abrangente que engloba as medidas regulamentares e fiscais, bem como todos os actores sensíveis ao clima (integração) e é realçado por um mecanismo de coordenação adequado. Na verdade, a planificação integrada é fundamental para

o sucesso do DCC e requer a inclusão dos objectivos locais (e internacionais) relacionados com as mudanças climáticas nos processos de planificação para o desenvolvimento a nível nacional, bem como a integração da planificação nos sectores. Isto é o que é designado por Planificação Nacional do DCC e é o enfoque do Projecto de lições Aprendidas visa abordar.

Para a actividade acima mencionada, o Projecto de Lições Aprendidas no seu todo definiu durante o seminário de introdução realizado em Nairobi a abordagem de quatro temas que a actual avaliação irá analisar na secção 3 adiante. Estas áreas temáticas da pesquisa são:

1. Arranjos institucionais e coordenação

Significa as perguntas sobre as políticas, arquitectura institucional e as considerações da liderança para o DCC.

2. Planificação e orçamentação

Refere-se às questões de como os mecanismos de planificação e orçamentação nacional melhoram/criam obstáculos à implementação das intervenções de DCC.

3. Finanças/mecanismos de financiamento

Este tema analisa as modalidades internas e externas de financiamento do trabalho de DCC. Engloba não apenas os Fundos para o Clima, mas para a economia verde e está relacionada, por exemplo, com as inconsistências nas áreas da política, desde os sectores do meio ambiente até à indústria e energia.

4. Planificação baseada em conhecimentos/evidência (incluindo a obtenção de conhecimentos locais)

Isto incluiu os sistemas científicos e tácitos locais e como influenciam a tomada de decisão. Este tema providencia uma distinção que pode ter sido incorporada – ou não – no regime de planificação e foi uma oportunidade para analisar a participação da sociedade civil e do sector privado.

⁸ Mitchell, T. & Maxwell, S., Definição de Desenvolvimento Compatível com o Clima, CDKN (2010), página 1.



2.4 FONTES DE DADOS E INFORMAÇÃO

Este relatório está baseado em dados e informação obtida de diferentes fontes, nomeadamente:

Revisão documental

Foi realizada uma análise documental alargada dos documentos da autoria do governo, académicos e ONGs, durante um período de dois meses definido conforme as necessidades durante o período de elaboração do relatório, através da aplicação da técnica de análise de conteúdo⁹. Isto foi particularmente relevante para captar as políticas e estratégias nacionais sobre o DCC.

Entrevistas

Foram entrevistados vinte e três informantes - chave do governo, ONGs, sector privado e académicos. As entrevistas foram realizadas com base nas perguntas da pesquisa apresentadas no Anexo 1 deste relatório.

Discussão em grupos focais

Foi realizada uma discussão em grupo no INGC com a participação de 4 funcionários no dia 16 de Outubro de 2013 e uma outra foi realizada com 12 estudantes do curso de mestrado na Faculdade de Agronomia e Engenharia Florestal no dia 19 de Novembro de 2013. Os estudantes

do curso de mestrado estavam na fase final do seu curso em gestão de calamidades como parte do seu mestrado em desenvolvimento rural. Ambas as discussões centraram-se sobre a planificação e implementação em mudanças climáticas, calamidades e desenvolvimento em Moçambique. Além destes eventos, o Líder das Lições Aprendidas também participou numa sessão em grupo de 3 dias organizada pela ACCRA (nos dias 24, 25 e 28 de Outubro de 2013), para discutir os mecanismos de planificação, monitoria e avaliação (MeA) de Moçambique no contexto das mudanças climáticas. Este seminário ajudou o LLP a obter uma compreensão mais profunda sobre os quadros de política nacional e institucional e os esforços que estão a ser envidados para criar um sistema de monitoria e avaliação sobre DCC em Moçambique.

Seminário de validação

Teve lugar no dia 12 de Março de 2014 um seminário de validação, com 25 participantes do governo, OSC, ONGs e o sector privado. O objectivo principal do seminário era de providenciar os resultados das lições aprendidas às pessoas que participaram no processo e posteriormente decifrar as referidas lições em lições com significado e aceitáveis para este relatório. Também proporcionou uma plataforma para obter ideias e pontos de vista sobre “o que fazer a seguir?” em termos de como as lições podem ser usadas e aplicadas em Moçambique e a nível externo.

⁹ A análise de conteúdo é definida como uma técnica para inferência, identificando sistematicamente e objectivamente as características especiais das mensagens (Horsti, 1969). Na análise do conteúdo, os pesquisadores examinam artefactos da comunicação social que tipicamente são documentos escritos ou transcrições de comunicação verbal registada.



SEÇÃO 3

Progresso Sobre As Políticas De DCC Em Moçambique



3.1 INTRODUÇÃO E RESUMO DO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS

Esta secção providencia uma visão geral do contexto da política de DCC, enquanto as análises e as lições aprendidas sobre as políticas são apresentadas na secção 3.2.

Historicamente, a resposta institucional de Moçambique à degradação ambiental e às mudanças climáticas pode ser analisada desde 1994. Após a Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável realizada no Rio, em 1992, Moçambique criou o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (MICOA) em Dezembro de 1994. Moçambique ratificou as três Convenções do Rio – a Convenção sobre a Biodiversidade e Mudanças Climáticas em 1995 e sobre a Desertificação em 1996¹⁰. Desde 1995, o GdM tem incluído as questões de protecção ambiental nos Planos Quinquenais do Governo (PQG), na Estratégia Nacional para a Redução da Pobreza (PARP) bem como nos Planos Nacionais Económicos e Sociais (PES) e nos Planos Distritais Económicos e Sociais (PESOD).

O conceito e o quadro do Plano de Acção Nacional para a Adaptação (NAPAs), foram amplamente abordados e aprovados pela Declaração Ministerial de Marrakesh em 2001 onde os países acordaram criar directrizes para a preparação de NAPAs e criar ao nível dos países menos desenvolvidos grupos de peritos para prestarem apoio ao desenvolvimento de NAPAs, os quais determinam a elegibilidade para aplicar ao nível dos países menos desenvolvidos (LDC), um fundo gerido pelo Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF). O primeiro NAPA a alcançar o secretariado da Convenção – Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (CQNUAC) foi da Mauritânia (Novembro de 2004). Foi somente vários anos mais tarde que Moçambique centrou-se mais claramente na adaptação às mudanças climáticas. Devido, principalmente, aos conhecimentos limitados para desenvolver o seu NAPA, o Conselho de Ministros foi apenas capaz de aprovar o NAPA do país no dia 4 de

Dezembro de 2007 com a versão em Inglês submetida ao secretariado da CQNUAC em Julho de 2008.

Muitos factores contribuíram para que Moçambique desenvolvesse o seu NAPA. O contexto global da CQNUAC e a Declaração de Marrakesh foram favoráveis para isso, incluindo a disponibilidade deste apoio financeiro e técnico providenciado pela CQNUAC e pelo GEF para apoiar Moçambique a desenvolver o seu NAPA. Internamente, o NAPA foi desenvolvido principalmente como um quadro para adaptar a ocorrência acrescida das calamidades e ser elegível ao fundo mundial para o clima. As cheias de 2000, 2001 e 2007; os ciclones de 2000, 2003, 2007 e a seca de 2002-2003, 2004-2005 e 2007 implicaram a necessidade do país envolver-se no NAPA (MICOA, 2007:1). As organizações não governamentais e as organizações da sociedade civil estavam também a incentivar o país a participar de forma mais firme na questão das mudanças climáticas¹¹.

De acordo com Villar (2010), o NAPA foi o primeiro documento de política a abordar especificamente a questão da adaptação em Moçambique, que foi politicamente aprovado ao nível do Conselho de Ministros.

O objectivo geral do NAPA é de reforçar a capacidade nacional para fazer face aos impactos adversos das mudanças climáticas. Realçou as intervenções nas quatro principais áreas, nomeadamente: (i) fortalecimento do sistema de aviso prévio; (ii) fortalecimento da capacidade dos camponeses para lidar com as mudanças climáticas; (iii) redução dos impactos das mudanças climáticas nas zonas costeiras e (iv) gestão dos recursos hídricos no âmbito das mudanças climáticas.

Mais recentemente, em 2012, o governo aprovou a Estratégia Nacional de Adaptação e Mitigação às Mudanças Climáticas (ENAMMC). A ENAMMC é desenvolvida sob três temas:

a) Adaptação e gestão do risco climático – abordando as intervenções em 8 sectores estratégicos, nomeadamente: Redução do Risco de Calamidades; Água; Agricultura,

¹⁰ Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica (1992) e a Convenção - Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (CQNUAC), a Convenção do “Rio” (1992) e a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (1994) que entraram em vigor em Dezembro de 1996.

¹¹ Excerpts from the validation workshop group presentations

Pesca e Segurança Alimentar; Protecção Social; Saúde; Biodiversidade; Florestas e Infra-estruturas;

b) Mitigação e desenvolvimento de baixo carbono - abordando intervenções em 4 áreas estratégicas, nomeadamente: Energia; Indústria; Uso da Terra e Gestão de Resíduos Sólidos.

c) Questões transversais que incluem a reforma institucional e jurídica para as mudanças climáticas; pesquisa na área das mudanças climáticas, formação e transferência de tecnologia.

Em 2013, o governo também aprovou o Plano de Acção sobre a Economia Verde em Moçambique, o qual realça as intervenções para Moçambique enveredar pela economia mais verde. Entretanto, outras diferentes políticas e estratégias relacionadas com o DCC

foram aprovadas pelo governo. Villar (2010) compilou uma lista de 29 instrumentos jurídicos e de políticas relevantes para o DCC (directa ou indirectamente relacionadas com a adaptação, mitigação, desenvolvimento de baixo carbono e resiliência), aprovados durante o período de 1994 a 2009. Esta pesquisa mostra que, durante os últimos 20 anos, Moçambique produziu por ano, em média dois quadros de política relacionados com o DCC. Tal como o desenvolvimento do NAPA, ambos os factores impulsionadores externos e internos tais como os protocolos e fundos globais, calamidades recorrentes e o incentivo dos doadores e das organizações da sociedade civil para abordar questões relacionadas com o meio ambiente e mudanças climáticas contribuíram para o contexto desta política. A Figura 1 apresenta uma visão geral do principal quadro nacional de política relacionada com o DCC, aprovado desde 1994.

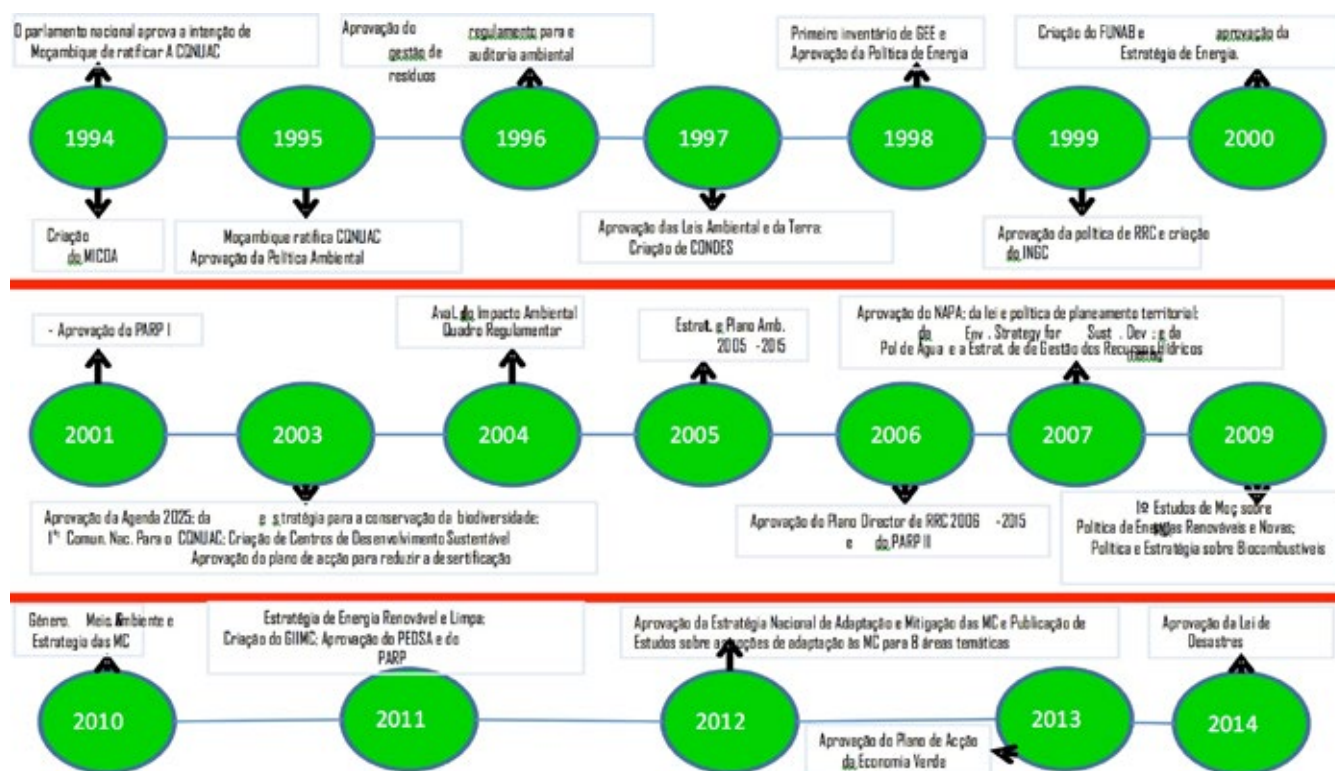


Figura 1: Representação das principais políticas relevantes para o DCC

3.2 LIÇÕES APRENDIDAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS

A Figura 2 providencia uma visão geral sobre as principais lições aprendidas relativas ao desenvolvimento de políticas sobre o DCC em Moçambique que são abordadas abaixo.

Lição 3.2.1

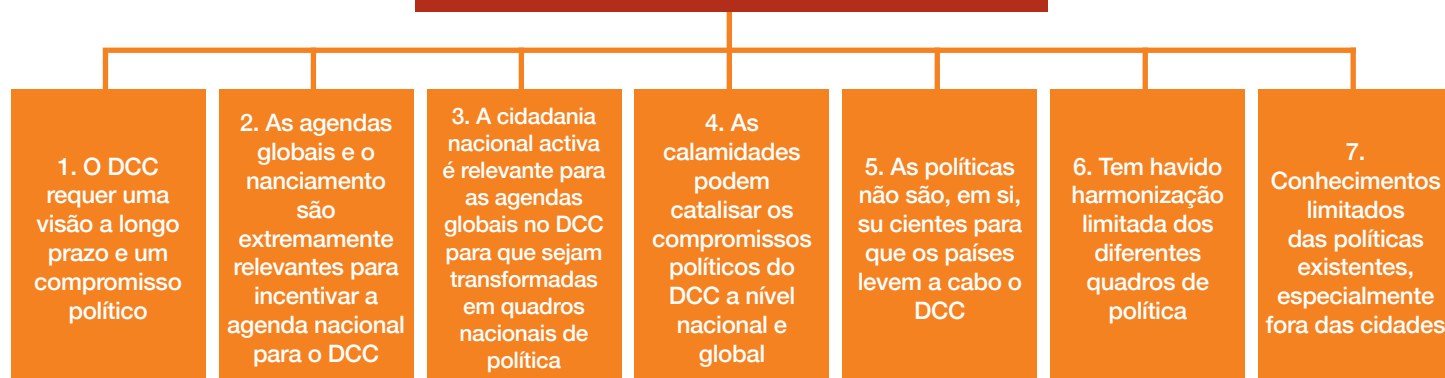
O DCC requer uma visão a longo prazo e um compromisso político

De acordo com vários entrevistados, em Moçambique o rápido desenvolvimento de políticas está correlacionado com o forte compromisso do Governo para com as questões relacionadas com o meio ambiente e mudanças climáticas. Durante os últimos anos foram realizadas várias intervenções de grande escala na área de adaptação e mitigação. Por exemplo, o governo despende cerca de 300 milhões de Dólares Americanos no seu orçamento anual na área de Redução do Risco de Calamidades (RRC) em diferentes sectores. Embora isso possa parecer um valor irrisório, representa cerca de 5% do orçamento anual do governo e é quase o mesmo orçamento alocado ao sector da saúde em 2012 (420 milhões de Dólares Americanos, cerca de 7.5% do orçamento nacional)¹². Além da RRC, o governo também tem implementado programas específicos e possui rubricas orçamentais destinadas às Mudanças Climáticas, Educação Ambiental e Energias Renováveis¹³. O quadro regulamentar sobre o meio ambiente ajudou

a aumentar a dimensão das zonas protegidas para cerca de 24% da zona terrestre a nível nacional, representando mais do que o dobro do requisito internacional da convenção sobre a biodiversidade de pelo menos 10% (MICOA, 2012). De acordo com os funcionários do governo que foram entrevistados, o Presidente de Moçambique, o Sr. Armando Guebuza, tem sido uma figura fundamental neste processo. Juntamente com o quadro regulamentar, o Presidente em si tem promovido a iniciativa “Um aluno, uma planta e um líder uma floresta), desde 2006, com vista a aumentar a sensibilização sobre o meio ambiente e zonas florestais. Devido a estes esforços sobre a protecção ambiental, em 2011 o Presidente moçambicano recebeu o ‘Prémio sobre a Terra’ atribuído pela World Wildlife Foundation (WWF) pela sua liderança às questões relacionadas com o meio ambiente.

As políticas e orçamentos para expandir a energia limpa e renovável, tal como a energia de hidroeléctrica realçada na política e estratégia de energia também estão a contribuir para a mitigação das mudanças climáticas. Durante os últimos 10 anos, o governo expandiu o acesso à energia hidroeléctrica para quase todos os distritos. Da electricidade usada em Moçambique, 99% é produzida a partir de fontes renováveis (IRENA, 2012 p. 30). Contudo, a situação pode mudar a curto ou médio prazos, uma vez que a nova Lei de Petróleos (aprovada pelo Parlamento no dia 15 de Agosto de 2014) indica que 25% do gás produzido deve permanecer no país para impulsionar a indústria nacional e estão previstas instalações para converter o carvão e o gás em electricidade. Portanto, a electricidade pode

LIÇÕES APRENDIDAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS



¹² Discussão em grupo no INGC

¹³ Entrevistas no MICOA

Figura 2: Resumo das lições aprendidas sobre o desenvolvimento de políticas

tornar-se menos ecológica num futuro próximo na tentativa de crescimento da economia e explorar os recursos naturais. A produção de energia hidroelétrica aumentou em 50% em 10 anos, de 2000 a 2011, passando de cerca de 9.6 GWh para 16.5 GWh, enquanto a produção de electricidade a partir do diesel reduziu de 41.6 mil MWh para apenas 99 MWh (Ministério da Energia, 2012:57). Em 2012, cerca de 38% dos 23 milhões de moçambicanos tinha acesso à energia limpa (6 milhões de pessoas têm acesso à energia hidroelétrica e outros 3 milhões através de painéis solares) e o governo pretende ligar todas as sedes distritais do país à energia hidroelétrica até ao fim deste ano de 2014¹⁴. Em Fevereiro de 2015, empresas privadas de produção de energia foram autorizadas a construir duas instalações hidroelétricas ao longo do Rio Zambeze, as quais irão produzir 1,000 mega watts de electricidade cada¹⁵. E estão em curso esforços nesse sentido. A recente aprovação da Estratégia Nacional da Economia Verde e o respectivo Plano de Acção que apoia a ligação entre as mudanças climáticas e os recursos naturais, incentiva o país a avançar para uma economia favorável ao meio ambiente, reforçando o compromisso a longo prazo para com um DCC.

Os inquiridos ao nível do governo realçaram estes desenvolvimentos como parte do compromisso político e a visão a longo prazo por parte do governo e referiram-se que isso é fundamental para o DCC. Contudo, durante o seminário de validação os participantes da sociedade civil foram, na verdade, cépticos em relação aos novos desenvolvimentos no sector do carvão e abate de árvores. O país espera iniciar a queima do carvão para produzir energia e o abate de árvores aumentou constantemente sobre o que designaram por 'Aproveitamento Chinês' (Mackenzie, 2006), tal como um dos participantes da sociedade civil afirmou:

“Devemos estar claros de que todos os esforços envidados até aqui podem ser multiplicados por zero se não formos capazes de controlar o abate de árvores e se não soubermos o que fazer com o carvão.”

Lição 3.2.2

As agendas globais e o financiamento são extremamente relevantes para incentivar a agenda nacional para o DCC

O compromisso de Moçambique em relação às questões ambientais reflecte, em grande medida, os seus compromissos para com as agendas globais. Moçambique ratificou as três Convenções do Rio e muitos outros tratados globais subsequentes. Com a ratificação, o país é obrigado a levar a cabo as suas medidas de DCC e a apresentar relatório a nível global. Para este efeito, o país tem tido acesso aos fundos globais criados para os países prosseguirem com a sua agenda. Os inquiridos debruçaram-se sobre essa questão por causa das agendas globais, tendo em conta que o Governo pode solicitar fundos a nível internacional e os doadores podem exigir uma acção nacional.

“A assinatura de tratados internacionais é importante para nós. Moçambique torna-se elegível aos fundos e nós, doadores, podemos sempre usar isso para justificar aos nossos eleitores nos nossos países de origem porque estamos a financiar este país.”
Entrevista com o representante de um doador

Isto é especialmente notável, particularmente, através da criação do Programa de Ajuda da Parceria (PAP) – um compromisso conjunto assumido pelos doadores e o governo a nível nacional, que visa levar a cabo ‘boas’ intervenções em prol do desenvolvimento em múltiplos sectores. Por causa da dependência de Moçambique em relação à comunidade internacional (por agora, cerca de 40% do orçamento do governo provém dos doadores externos), os fundos internacionais ainda são bastante relevantes para aprimorar e implementar a agenda nacional de desenvolvimento.

¹⁴ Entrevista no ministério da energia numa conferência de imprensa realizada no dia 25 de Novembro de 2012

¹⁵ <http://www.ventures-africa.com/2015/01/mozambique-oks-construction-of-two-1000mw-capacity-hydro-power-plants> (acessada 12 fevereiro de 2015)

Lição 3.2.3

A cidadania nacional activa é relevante para as agendas globais no DCC para que sejam transformadas em quadros nacionais de política

Os entrevistados realçaram que não é suficiente que o país assine tratados globais e que tenha acesso aos fundos globais. Uma sociedade civil nacional forte é importante para que isso seja transformado em políticas e estratégias nacionais é importante que haja uma sociedade civil nacional forte. Por exemplo, para que os pequenos agricultores e agregados familiares pobres continuem a ter direito às suas terras e florestas, foi lançada em 1995 uma campanha nacional (Campanha Terra) que contribuiu para a aprovação da lei nacional da terra e florestas em 1997 que protege os camponeses pobres e o seu meio ambiente – mundialmente reconhecido como uma das melhores leis de terras no mundo. Também ajudou na criação do Conselho Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (CONDES) no MICOA. Depois das grandes cheias de 2000 e a seca subsequente em 2002-2003, as Organizações da Sociedade Civil e os Meios de Comunicação Social a nível nacional começaram a exigir medidas de RRC de forma mais activa. Isso ajudou, de alguma forma, o INGC a acelerar o seu processo de reestruturação interna em 2005 e elaborar o Plano Director de Gestão de Calamidades em 2006¹⁶. Actualmente, muitas organizações da sociedade civil tais como a Justiça Ambiental, LIVANINGO, Centro Terra Viva, União Nacional dos Camponeses (UNAC), Centro de Integridade Pública (CIP), o Observatório do Meio Rural (OMR) e o Instituto de Estudos Socioeconómico (IESE) estão activamente envolvidas na exigência de boa governação e desenvolvimento sustentável em relação aos recursos naturais.

Apesar destes esforços, esta pesquisa constatou esse facto dos inquiridos os quais realçaram a ideia durante as entrevistas e foi posteriormente realçado durante o seminário de validação que o debate nos meios de comunicação social sobre as mudanças climáticas ainda é fraco e que ainda está em falta uma ONG promotora ou uma rede/ plataforma da sociedade na área das mudanças climáticas.

Lição 3.2.4

As calamidades podem catalisar os compromissos políticos do DCC a nível nacional e global

As calamidades são uma manifestação clara de que o ritmo de desenvolvimento do país do passado ainda não é resiliente. Por causa dos impactos socioeconómicos, políticos e ambientais das calamidades tais como a perda de vidas, destruição de infra-estruturas físicas e o crescimento económico reduzido, países tais como Moçambique e os doadores internacionais ainda não foram movidos pela preocupação de prevenir, reduzir ou anular estes impactos, fazendo algo plausível para o aviso prévio, RRC e isto afecta o DCC. Um entrevistado no INGC colocou esta questão de forma clara, citando o facto de que o pensamento sobre o desenvolvimento nacional e internacional mudou depois das grandes cheias de 2000 em Moçambique.

O entrevistado afirmou que as frequentes calamidades relacionadas com o clima, tais como as cheias e secas impulsionaram a planificação para o desenvolvimento compatível com o clima. A Plataforma de Acção de Hyogo (2005-2015) que foi acordada pelo signatário recomenda os governos a tomar em conta a RRC na sua planificação e o Plano Director financiado a nível nacional, externo e interno na área de RRC foram todos realçados pelo entrevistado. Tal como um dos estudantes também realçou num debate em grupo:

“Moçambique é vítima de calamidades mas também tira proveito disso. Vemos como os doadores rapidamente respondem às calamidades e como o governo é incentivado a fazer algo para evitar que isso se repita Quando as calamidades ocorrem vemos o parlamento a questionar ao governo como está a preparar-se para que isso não aconteça no futuro.”

¹⁶ Entrevista realizada no Conselho Cristão de Moçambique

Estas percepções foram realçadas no seminário de validação onde alguns participantes realçaram a criação dos Centros Nacionais Operativos de Emergência (CENOE) no país e a criação de um departamento para lidar especificamente com as zonas de seca (DARIDAS) como indicadores adicionais de como as calamidades contribuem o processo de planificação e catalisam o financiamento.

Lição 3.2.5

As políticas não são, em si, suficientes para que os países levem a cabo o DCC

Quase todos os entrevistados realçaram que Moçambique produziu boas políticas de meio ambiente e desenvolvimento mas que as políticas não são, em si, suficientes. De acordo com os inquiridos, as políticas existentes são prejudicadas na sua implementação pela coordenação limitada e mais importante pela capacidade humana limitada para aceder aos fundos existentes. Os recursos financeiros não têm sido muito reclamados. As pessoas concordaram que o que realmente está em falta é a capacidade humana para obter recursos financeiros e efectivamente o uso do que está disponível. Em termos gerais, a implementação e a monitoria e avaliação da política têm sido referidos como sendo ainda os principais obstáculos e não as políticas em si.

Lição 3.2.6

Tem havido harmonização limitada dos diferentes quadros de política

Conforme foi visto na figura 1, as políticas e estratégias de meio ambiente têm sido elaboradas para regular as necessidades emergentes ao longo do processo de desenvolvimento. Contudo, muitos entrevistados realçaram que a harmonização destes diferentes quadros de política ainda é fraca. Alguns mencionaram que as políticas de comércio, transporte, infra-estruturas, agricultura, saúde e meio ambiente devem estar alinhados, uma vez que tem muitos aspectos em comum e dependem uma da outra. Mas este ainda não é o caso. Conforme realçou um entrevistado:

“O número de viaturas importadas, que é um conjunto de indicadores de desenvolvimento, está a aumentar exponencialmente com a preocupação bastante limitada sobre a poluição e degradação do meio ambiente. E para que essas viaturas funcionem, as estradas estão a ser rapidamente construídas com uma compreensão limitada dos impactos actuais e projectados das mudanças climáticas.”

Durante o seminário de validação, alguns participantes afirmaram que isso está relacionado principalmente com o facto de que a elaboração de políticas e estratégias tem sido bastante rápida, deixando tempo limitado para a consulta abrangente e harmonização nos sectores. Na verdade, outros participantes argumentaram que nalguns casos as políticas ou estratégias são movidas pelos doadores e seguem os pontos de vista dos doadores ou dos consultores de como as coisas devem estar, os actores que na verdade podem ter uma compreensão limitada do contexto entre os sectores. Outros ainda afirmam que isso está previsto.

“Em todos os contextos podemos esperar uma etapa inicial de um grande número de políticas que ao longo do tempo estarão harmonizadas e mais concisas. Portanto, Moçambique está na curva normal e prevista do desenvolvimento compatível com o clima, um novo tema que ainda requer muita aprendizagem.”

Lição 3.2.7

Conhecimentos limitados das políticas existentes, especialmente fora das cidades

A maior parte dos entrevistados acredita que a esmagadora maioria dos cidadãos possui conhecimentos limitados sobre as leis e regulamentos nacionais e a consulta extensiva para o desenvolvimento de políticas tem sido limitada. A maior parte dos cidadãos não está a par dos seus direitos e obrigações e isso limita as intervenções em prol do desenvolvimento. Isso é ainda mais reforçado devido às altas taxas de analfabetismo, especialmente fora das cidades. A disseminação limitada das mensagens sobre mudanças climáticas também tem prejudicado o progresso e a capacidade para fazer advocacia em prol das necessidades locais. Tem-se afirmado que nesta altura – onde os investidores estão a disponibilizar muitos biliões de Dólares Americanos em Moçambique para a extracção de recursos naturais (tais como o carvão na Província de Tete e o gás na província de Cabo Delgado) – uma nova onda da “campanha terra” e as ONGs promotoras das mudanças climáticas e protecção do meio ambiente é necessária para garantir que o DCC seja levado a cabo.



Principais recomendações sobre o desenvolvimento de políticas

Com base nas entrevistas e nos debates, bem como a análise dos dados providenciados acima, foram realçadas as recomendações principais seguintes:

1. Moçambique deve manter o seu compromisso político sobre a protecção ambiental e desenvolvimento sustentável e garantir que novos investimentos no carvão, noutros recursos minerais, gás e abate de árvores sigam os princípios do DCC;
2. Existe uma necessidade premente para de uma plataforma da sociedade civil forte para o desenvolvimento compatível com o clima, apoiada nas suas acções de advocacia por um órgão de comunicação social bem informado;
3. Os doadores devem apoiar o desenvolvimento da capacidade dos recursos humanos nacionais para mobilizar (recursos financeiros) e implementar, monitorar e avaliar de forma eficaz as políticas e os programas sobre o DCC;
4. As principais políticas e estratégias de desenvolvimento, mudanças climáticas e redução do risco de calamidades nacionais e internacionais devem ser desenvolvidas e disseminadas numa parceria entre os actores estatais e não estatais;
5. O desenvolvimento de políticas deve realçar a ampla consulta entre os sectores e referências cruzadas e profundas dos quadros de política relacionados.



SEÇÃO 4

Arranjos Institucionais, Coordenação E Liderança



4.1 INTRODUÇÃO E RESUMO DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS, COORDENAÇÃO E LIDERANÇA

Esta secção apresenta uma visão geral dos arranjos institucionais, coordenação e liderança para o DCC. A análise e as lições aprendidas sobre estes aspectos serão apresentadas na secção 4.2.

A gestão ambiental e as mudanças climáticas ou gestão do risco climático são questões transversais e são relacionadas. Em consequência, as suas componentes são relevantes para que muitas instituições possam afirmar que lidam com as questões relacionadas com o meio ambiente ou para argumentarem que abordam questões relacionadas com as mudanças climáticas. Em Moçambique, o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (MICOA) é a instituição coordenadora das questões de meio ambiente e das mudanças climáticas.

O MICOA foi criado pelo governo em 1994 como a instituição principal responsável pelas estratégias e intervenções relacionadas com o meio ambiente e mudanças climáticas. Tem a tarefa de providenciar o quadro de política e liderança para coordenar os diferentes actores e intervenções relacionadas com o meio ambiente e mudanças climáticas.

Para cumprir com a missão da MICOA, o governo criou várias entidades de apoio com mandatos específicos. Em 1997, o governo criou, ao abrigo da Lei nº. 20/97 de 1 de Outubro, o Conselho Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (CONDES). O CONDES é um conselho multi-sectorial presidido pelo Primeiro-ministro e representado pelos Ministros da Coordenação da Acção Ambiental, Planificação e Desenvolvimento, Finanças, Transportes e Comunicações, Agricultura, Obras Públicas, Indústria e Comércio, Recursos Minerais, Energia, Turismo e Pescas. O CONDES é uma entidade fundamental nas questões de meio ambiente e mudanças climáticas, uma vez que deve garantir uma coordenação e integração correctas e eficazes dos princípios

e actividades de gestão ambiental no processo de desenvolvimento do país. O CONDES não está directamente sob tutela do MICOA, mas o seu secretariado está sob tutela do MICOA e os fundos para o funcionamento do secretariado são canalizados através do MICOA. O CONDES também possui um Conselho Técnico (CT-CONDES) composto por pessoal técnico dos ministérios acima mencionados e do sector privado e representantes das ONGs cujo mandato é de assessoria técnica ao CONDES.

Além disso, em 2000, o governo criou em 2000 o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FUNAB), sob a responsabilidade do MICOA, cujo mandato é de supervisionar o financiamento destinado ao meio ambiente e intervenções na área das mudanças climáticas.

Em 2011, o governo criou um Grupo Inter-Institucional Específico para as Mudanças Climáticas (GIIMC) para providenciar aconselhamento e recomendações, especificamente sobre questões relacionadas com as mudanças climáticas. O GIIMC está sob tutela do secretariado do CONDES e com uma representação semelhante ao Conselho Técnico do CONDES e em muitos casos o mesmo pessoal técnico participa no CT-CONDES e no GIIMC (CT-CONDES). O CONDES é uma instituição de alto nível que fiscaliza o CT-CONDES e o GIIMC. A diferença principal entre o GIIMC e o CT-CONDES é que, enquanto o GIIMC está centrado nas mudanças climáticas e inclui representantes de diferentes ministérios, do sector privado e das organizações da sociedade civil, o CT-CONDES presta assessoria ao CONDES numa vasta gama de questões de desenvolvimento sustentável.

Em 2012, o governo aprovou a Estratégia Nacional de Adaptação e Mitigação às Mudanças Climáticas (ENAMMC), a qual tem o mandato de criar novas instituições e a criação da Unidade de Mudanças Climáticas (UMC) – localizada no Secretariado do CONDES desde 2013. A ENAMMC recomendou a criação do Conselho de Gestão de Conhecimentos sobre as Mudanças Climáticas (CGCMC) que está localizado no Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). A razão principal de criar estas duas instituições é que não havia unidades dedicadas e especializadas para supervisionar a coordenação das intervenções na área das mudanças climáticas, nem para documentar ou disseminar conhecimentos sobre o clima. O GIIMC criado em 2011 é apenas um órgão

consultivo inter-institucional. A ideia de colocar o CGCMC no MCT está baseada na ideia de que os conhecimentos sobre o clima estão mais relacionados com a ciência e tecnologia e devem estar melhor colocados no MCT, mas irá obter todo o apoio das universidades e dos centros de investigação.

O UMC tem o mandato de coordenar e facilitar a colaboração inter-institucional, preparar programas e planos de trabalho anuais, fazer a monitoria da implementação da ENAMMC e prestar apoio técnico aos projectos e programas de mudanças climáticas. Esta é, em grande medida, uma estratégia criada pelo Conselho de Ministros para melhorar a coordenação inter-institucional. O UMC está sob tutela do CONDES que, conforme foi mencionado anteriormente, é presidido pelo Primeiro-ministro e inclui vários ministérios. O UMC é tecnicamente assessorado pelo GIIMC, CGCMC, CONDES e CT- CONDES os quais foram anteriormente mencionados e

também pelo Conselho Técnico de Gestão de Calamidades (CTGC) sob tutela do INGC que por seu turno está sob tutela do Ministério da Administração Estatal (MAE).

A planificação social e económica é supervisionada pelo Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) e os orçamentos são aprovados pelo Ministério das Finanças (MF). Existem várias instituições doadoras que apoiam as intervenções na área das mudanças climáticas (incluindo o Banco Mundial, UNEP, PNUD, JICA, BAD, UE, DANIDA e DFID/ UKaid). O FUNAB é, conforme foi mencionado anteriormente, o ponto de entrada do financiamento na área de mudanças climáticas enquanto a implementação dos esforços nacionais em mudanças climáticas deve ser levada a cabo pelos diferentes actores do governo, ONGs, sector privado e Organizações Baseadas na Comunidade. A figura 3 abaixo ilustra esta paisagem institucional.

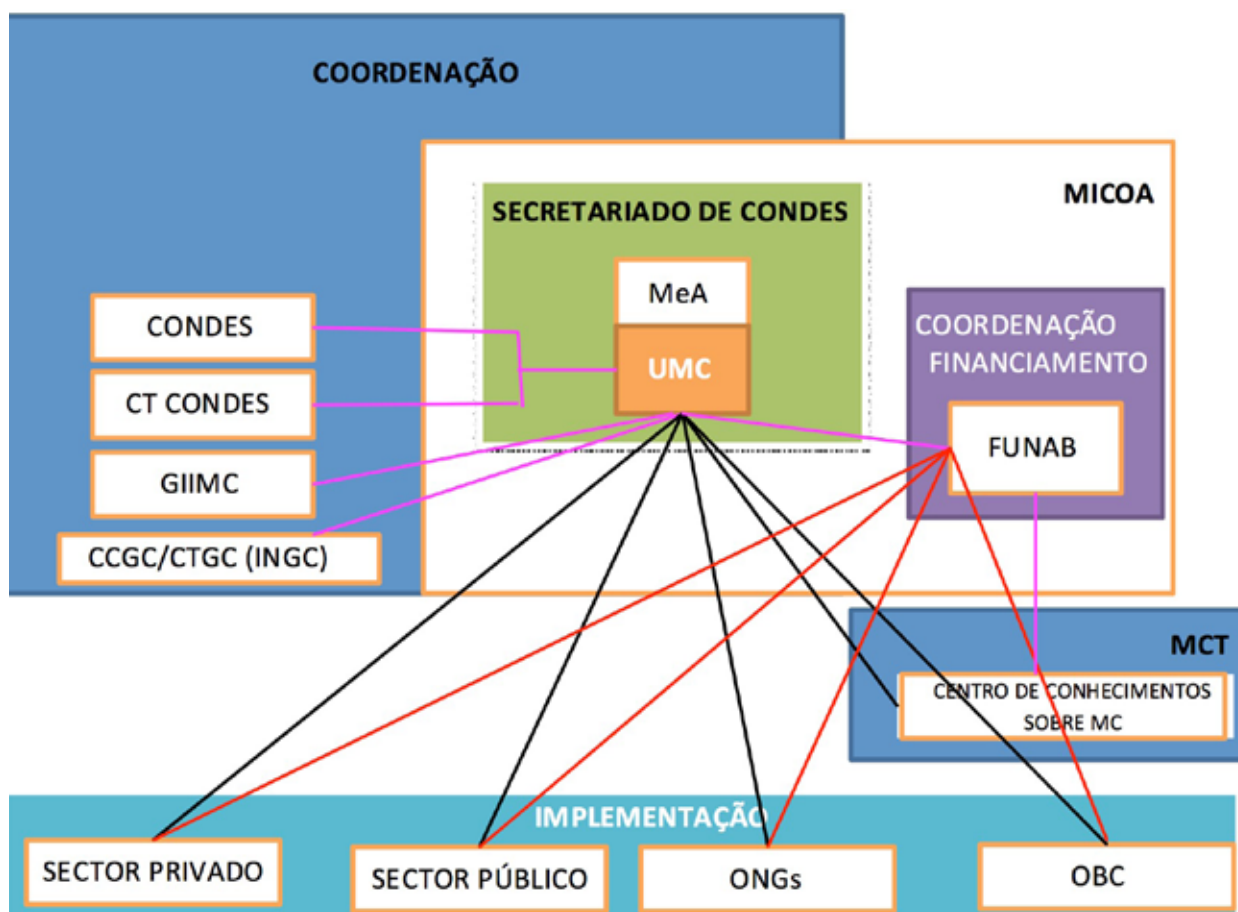


Figura 3: Arquitectura institucional de mudanças climáticas. Fonte: Artur et al., 2013; baseada no MICOA, 2012

Legenda

(Linhas Pretas): enfoque sobre a assessoria técnica e relações de MeA

(Linhas vermelhas): enfoque sobre as relações de financiamento

(Linhas cor-de-rosa): enfoque sobre as relações de assessoria e coordenação

4.2 LIÇÕES APRENDIDAS SOBRE ARRANJOS INSTITUCIONAIS, COORDENAÇÃO E LIDERANÇA

A figura 4 abaixo ilustra as principais lições aprendidas sobre os arranjos institucionais que são detalhados abaixo.

Lição 4.2.1

Tem havido fraca coordenação inter-institucional

Vários estudos (ex., Cabral & Francisco, 2008; Artur, 2011; CCM, 2011; Buján, 2013) realçaram a fraca coordenação inter-institucional em questões relacionadas com as mudanças climáticas. Isto foi também identificado pelos entrevistados e participantes nos debates em grupo realizados para efeitos desta pesquisa.

As intervenções na área de mudanças climáticas em Moçambique aplicam a abordagem de RRC que é liderada pelo

INGC ou a abordagem ambiental aplicada pelo MICOA. Enquanto as abordagens são necessárias e complementares, foi observada pouca sinergia até aqui. As suas estruturas e mesmo a sua compreensão dos riscos associados com as mudanças climáticas e os seus impactos parecem ser bastante separadas. É como se as abordagens trouxessem linhas de comando diferentes que não podem comunicar-se e compreender-se. O INGC possui as suas próprias estruturas políticas tais como o Conselho Coordenador de Gestão de Calamidades (CCGC) e a sua Equipa Técnica (o Conselho Técnico de Gestão de Calamidades (CTGC) enquanto o MICOA tem, conforme foi mencionado anteriormente, o CONDES e o CT-CONDES. Conforme alguns entrevistados afirmaram:

“A questão principal é a coordenação. Quando a Redução do Risco de Calamidades e as mudanças climáticas se distanciam e têm tendência de minimizar-se e subestimar-se, realmente temos problemas de coordenação...”



Figura 4: Resumo das lições aprendidas sobre o arranjo institucional

Por exemplo, temos um grupo técnico de mudanças climáticas e um grupo técnico diferente na área de Redução do Risco de Calamidades. Num contexto de recursos limitados isso contribui para que haja concorrência e falta de eficácia e eficiência. O problema é que toda a separação inicia do topo e vai até ao nível local. Eu acho que deve haver uma equipa técnica e o espectro político e os fundos devem ser conjugados. Isto reduz a concorrência e iria permitir uma coordenação mais fácil. Precisamos da mesma instituição e da mesma pessoa para decidir sobre questões relacionadas com mudanças climáticas e Redução do Risco de Calamidades. Provavelmente devia haver duas direcções diferentes mas sob tutela da mesma instituição. O nível de concorrência e a falta de compreensão ainda são demasiado altos!”

Por outro lado, a natureza transversal das questões de meio ambiente e das mudanças climáticas é também um desafio fundamental. Embora isso seja amplamente acordado pelo MICOA e pelos actores fora do MICOA, a implementação prática tem sido fraca. Os entrevistados realçaram que as unidades relacionadas com o meio ambiente e mudanças climáticas existentes que foram criadas nos diferentes ministérios dificilmente funcionam e estabelecem ligação com o MICOA.

A rotatividade de pessoal, a sobrecarga de trabalho e o limitado poder político e a capacidade técnica todos têm sido descritos como estando a contribuir para o fraco desempenho destas unidades. A aprendizagem principal aqui é de que ainda há necessidade de uma estratégia clara para a coordenação inter-institucional e há esperança de que a UMC – actualmente apoiada pelo Banco Mundial sob tutela do Programa Piloto de Resiliência às Mudanças Climáticas (PPCR) - possa desempenhar este papel fundamental.

Lição 4.2.2

A proliferação de quadros de política e instituições com uma coordenação limitada resultou numa concorrência intra e inter-institucional desnecessária e não saudável, usurpação de mandatos e duplicação de esforços

Muitos entrevistados afirmaram que a situação institucional real de muitas políticas e instituições com uma fraca coordenação está a contribuir para uma concorrência feroz e não saudável entre os actores em relação aos fundos, visibilidade, conhecimentos e outras medidas de eficácia organizacional. De forma oculta, muitos entrevistados deram exemplos das suas próprias instituições onde os departamentos dificilmente partilham informação ou estão a desenvolver actividades que estejam fora do âmbito dos seus mandatos. Afirmaram que os departamentos dentro dos ministérios estejam a competir entre si para os fundos e visibilidade, da mesma forma que acontece dentro e entre a comunidade de ONGs, principalmente movidos pela concorrência aos fundos.

Um dos funcionários de uma instituição do governo afirmou o seguinte durante a entrevista:

“De facto, somos nós a fazer as coisas mas temos que obter fundos através de uma Organização que é membro das Nações Unidas ou através de um outro departamento dentro do nosso Ministério que foi a primeira a chegar e assinou o contrato. Isto perturba-nos porque consome muito tempo, temos que partilhar os fundos, o que contribui para que haja atrasos e ineficácia nas intervenções.”

Um indivíduo do grupo das ONGs realçou o seguinte:

“Terá muita sorte se alguém lhe informar sobre as suas oportunidades de financiamento e como obter fundos para as mudanças climáticas. Eles têm receio que você poderá apoderar-se do seu doador. Desta forma, a partilha de informação sobre os doadores é bastante escassa entre nós as ONGs.”

E um indivíduo do sistema das Nações Unidas providenciou o seguinte exemplo de duplicação:

“Estamos a trabalhar com dois ministérios diferentes. Uma vez fomos visitar um distrito para ver as intervenções. Cada um dos dois ministérios teve que levar o seu próprio pessoal, viaturas, etc. para ir ao mesmo distrito e ver as intervenções muito próximo de cada uma delas. Considero isto como sendo uma duplicação desnecessária.”

Lição 4.2.3

A celeridade na elaboração de políticas ainda não é acompanhada pelos recursos relacionados para a implementação e monitoria

Esta questão foi realçada por todos os entrevistados e também nas discussões em grupo e durante o seminário de validação. Conforme foi anteriormente observado, há muitas políticas e estratégias. Entretanto, estas são tipicamente ‘cascas vazias’ em termos de recursos humanos e financeiros para a sua implementação. Entre outros exemplos, as pessoas sentem que a AGENDA 2025, o plano de acção para a redução da desertificação, a estratégia nacional sobre o género, meio ambiente e mudanças climáticas e NAPA dificilmente têm sido implementados. Por exemplo, Moçambique foi capaz de mobilizar um projecto do NAPA financiado pelo Fundo do

Clima para os Países Menos Desenvolvidos no Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA) desde a aprovação do seu NAPA em 2008. Durante o seminário de validação, um membro de uma organização da sociedade civil questionou quem é que, de facto, está a exigir todos estes quadros de política e porque o país não pode quebrar e reflectir sobre a sua eficácia. Muitas pessoas concordaram que é melhor ter poucas políticas mas boas na implementação, do que uma dúzia de políticas que não são implementadas ou que quando são implementadas não são monitoradas e avaliadas. Há, na verdade, necessidade de uma isenção de responsabilidade aqui. Os doadores entrevistados realçaram que, em muitos casos, embora os recursos constituam um obstáculo em muitos casos, a capacidade ao nível das instituições do governo para utilizar os fundos e apresentar relatórios de forma adequada aos doadores é também uma questão fundamental. Nalgumas circunstâncias, o governo tem recebido fundos mas não é capaz de aplicá-los na totalidade ou consegue aplicá-los mas as auditorias não são devidamente realizadas. A burocracia e as longas linhas de comando também contribuíram para isso. Conforme foi afirmado por um funcionário do PNUD:

“Queríamos colocar os recursos mais próximo dos níveis locais. Fomos ao nível distrital e juntamente com as autoridades ao nível local elaboramos um plano de acção que juntamente pensávamos que estava pronto para ser implementado. Posteriormente, fomos informados que devido ao facto do orçamento ter sido considerado bastante elevado, era necessário que houvesse um acordo com o nível central e alguém do nível central ou provincial deve ser envolvido nos assuntos bancários. Portanto, devido a esta burocracia acabamos perdendo parte dos fundos.”



Lição 4.2.4

A celeridade na elaboração de políticas não proporciona tempo suficiente para as instituições digerirem o conteúdo e estabelecer as alianças necessárias para a acção

Os quadros de política estão a evoluir rapidamente em Moçambique. O MICOA elaborou a ENAMMC em 2012 e o Plano de Acção para a Economia Verde em 2013 e este ano de 2014, a Lei de Gestão de Calamidades elaborada pelo INGC, o qual engloba a Redução do Risco de Calamidades, a Adaptação e Mitigação, que foi aprovada pelo Parlamento.

Obviamente todas elas são inter-relacionadas e necessárias, mas muitos entrevistados afirmaram que têm dificuldades em lidar com este rápido crescimento de estratégias e consideram que seja necessário estabelecer alianças de financiamento e de implementação.

O resultado na maior parte dos casos é que as pessoas acabam sendo bastante selectivas no que pretendem participar e acabam arquivando outros documentos fundamentais. Um participante ao seminário de validação afirmou o seguinte em relação à ENAMMC:

“Isto tem duas faces: primeiro, o processo foi bastante rápido e não tivemos tempo suficiente para digerir e participar no processo de elaboração de políticas. E após a publicação, não há muita coisa a acontecer para além da elaboração de documentos. Por outro lado, está em parte relacionado com a forma como as organizações em si dispõem de tempo e comprometem-se em participar e compreender as questões relacionadas com as mudanças climáticas. Precisamos, por um lado, do facto de que o MICOA amplie a plataforma para a discussão e, por outro lado, outras organizações da sociedade civil devem receber capacitação sobre mudanças climáticas. A lição aprendida desta primeira parte da questão é que após a formulação de uma política (ex. ENAMMC) e a sua implementação, há necessidade de um exercício participativo sobre o consumo de tempo.”

Lição 4.2.5

A rotatividade de pessoal tem prejudicado a implementação do DCC

Os entrevistados e as discussões em grupo realçaram que existe algum pessoal competente em mudanças climáticas e redução do risco de calamidades que passou de uma instituição para a outra e de uma região para a outra, sem necessariamente praticar o desenvolvimento compatível com o clima nos novos cargos. De acordo com os entrevistados, isto tem resultado em lacunas, atraso ou falta de continuidade nos processos iniciados porque em muitos casos a substituição não existe ou alcançados é feita demasiado tarde e

com as pessoas que necessitam de formação. Exemplos providenciados incluem pessoas que passam de uma instituição do governo para as ONGs e para o sistema das Nações Unidas ou administradores de distrito ou pessoal técnico do distrito que passa de um distrito para um outro. Tendo em conta que o desenvolvimento compatível com o clima é um paradigma bastante recente, a maior parte das instituições ainda não criou o “ambiente” necessário para aplicar a abordagem e essas pessoas com conhecimentos circulam e acabam em entrar em ambientes ‘hostis’ para levar a cabo o desenvolvimento compatível com o clima. Numa das entrevistas, um indivíduo deu os seguintes exemplos vívidos disso:

“Eu conheço alguém que era um elemento fundamental nas mudanças climáticas no PNUD. Ele saiu da instituição e ingressou no sector privado (Vale Moçambique). Quando o perguntei se as mudanças climáticas são uma questão de preocupação ele respondeu-me nos seguintes termos: “não tanto” e “estou a trabalhar numa outra área.”

A rotatividade de pessoal como tal não é uma questão nova. Aconteceu no passado e ainda irá acontecer, nesta economia orientada para o mercado, continuará a existir no futuro. Contudo, devido à novidade da questão das mudanças climáticas, os entrevistados realçaram que a rotatividade de pessoal com conhecimentos tem um impacto mais profundo do que noutras questões. Voltaremos a esta questão nas recomendações principais mas, por agora, tem sido bastante difícil para o governo ultrapassar este desafio, uma vez que os salários e as condições de trabalho são pouco atraentes em comparação com as instituições não governamentais. O Governo tentou reter o pessoal usando vários incentivos tais como:

- Melhoria das condições de trabalho;
- Aprovação de carreiras e promoções baseadas no desempenho;
- Assinatura de memorandos de entendimento com os principais parceiros para fins de capacitação;

- Patrocínio de formações e aquisição de diplomas académicos e
- Ajuda ao pessoal na melhoria das suas habitações e transporte através da provisão destes recursos ou facilitando o seu acesso.

Lição 4.2.6

A proliferação de quadros de política e instituições resultou numa proliferação de indicadores do DCC, que são dificilmente harmonizados, monitorados e avaliados e que tenham estudos de base

Esta foi uma questão crítica que foi discutida durante o seminário da ACCRA na secção sobre a metodologia. O MPD reconhece que há uma proliferação de indicadores de desenvolvimento sobrepostos que requerem a recolha de dados. Isto é importante para monitorar o progresso e alcançar sucesso no DCC. Por exemplo, a estratégia de redução da pobreza (PARP) definiu um conjunto de indicadores, os sectores possuem o seu próprio conjunto de indicadores para cada política e estratégia, os doadores e o governo através dos Parceiros de Ajuda aos Programas (PAP) e o Quadro de Ajuda aos Programas (PAF) possuem indicadores adicionais, entre outros. Como resultado disso, tem havido um demasiado número de indicadores que são difíceis ou quase impossíveis de monitorar. A actual ideia do MPD, MICOA e de outros intervenientes importantes do governo e das organizações não governamentais é de ter um conjunto de indicadores de DCC que o governo irá procurar alimentar com dados para avaliar, ao longo do tempo, o progresso sobre DCC. Um representante da Visão Mundial afirmou o seguinte durante o seminário de validação:

“Uma outra questão é que quando você diz que esta é uma questão transversal, torna-se uma casca vazia, uma vez que espera-se que toda a gente participe no processo e depois no fim ninguém pode realmente assumir a responsabilidade sobre a monitoria e avaliação do processo...

Na minha instituição, tal como noutras, eu acho que as pessoas / instituição devem ser responsáveis pelas necessidades de mudanças climáticas para que tenham o apoio e poder suficientes. Deve haver, até certo ponto, directrizes escritas que mostram que você necessita de passar por lá se tiver algumas intervenções que visam o desenvolvimento. Como é que se faz isso? Por exemplo, pode ver estudos de base que foram realizados antes da intervenção do projecto e virá que muitos deles não têm indicadores sobre mudanças climáticas. Portanto, uma opção deve ser de orientar os gestores dos projectos a incluir algum indicador de mudanças climáticas e isso pode obrigá-los a integrar o desenvolvimento compatível com o clima nos seus projectos e programas.”

Por causa deste reconhecimento, o governo decidiu criar, em 2012, uma unidade dedicada – o Departamento de Monitoria e Avaliação dentro do MPD para providenciar um quadro de política e um conjunto de indicadores obrigatórios para a medição do DCC. Este processo está actualmente em curso, mas até que isso se torne de domínio público e absorvido pelas diferentes instituições, ainda persiste uma vasta gama de indicadores não mensuráveis.

Lição 4.2.7

As organizações da sociedade civil ainda são fracas em termos de organização e sub-representadas no debate sobre DCC

As mudanças climáticas e o desenvolvimento compatível com o clima ainda são áreas novas de conhecimentos em Moçambique e muitos actores, especialmente da sociedade civil, ainda não estão bem informados e com competências para participar no debate. Por outro lado, porque as mudanças climáticas abrem oportunidades de financiamento, muitas ONGs, conforme se mostra na citação acima,

estão a concorrer entre si para os doadores e financiamento e ainda não houve nenhuma plataforma coerente para as organizações da sociedade civil apresentarem os seus pontos de vista sobre a questão. Uma ideia inicial foi lançada em 2012 pela Save the Children e pela CARE para a criação de uma plataforma sobre questões relacionadas com as mudanças climáticas, mas isso não foi levado avante.

O governo criou o GIIMC, um fórum para a abordagem de questões relacionadas com as mudanças climáticas, mas as organizações da sociedade civil ainda estão sub-representadas no fórum. Apenas duas ONGs nacionais participam individualmente no fórum e não representam nenhuma plataforma de trabalho, nem pontos de vista de toda a sociedade civil. Por outro lado, estas não são realmente promotoras das questões relacionadas com as mudanças climáticas em Moçambique. Uma prática comum em Moçambique é que muitas ONGs intervêm numa vasta gama de questões, em parte dependendo da disponibilidade das oportunidades de financiamento. Espera-se que a discussão iniciada sobre uma plataforma de ONGs na área de mudanças climáticas seja novamente realizada e durante os últimos dois meses várias ONGs (Comunidade Moçambicana de Ajuda, Justiça Ambiental, Livangingo, Care, Visão Juvenil) decidiram em 2014 desenvolver conjuntamente uma estratégia de meios de comunicação social e de advocacia sobre as mudanças climáticas.

Isto pode ajudar a reforçar o apelo da sociedade civil sobre o DCC no contexto de Moçambique.

Lição 4.2.8

O sector privado deve esclarecer os benefícios de desempenhar um papel activo no DCC

O sector privado é fundamental na agenda das mudanças climáticas. A sua intervenção pode ajudar ou dificultar as medidas de adaptação e contribuir de forma importante ou subestimar a mitigação. O sector privado está em rápido crescimento em Moçambique, especialmente na área da agricultura, carvão, recursos, petróleo e gás mas é quase ausente no debate sobre mudanças climáticas. Conforme foi argumentado pelo representante do sector privado numa entrevista, nenhuma das instituições do sector privado vê resultados tangíveis de participar

no discurso sobre as mudanças climáticas. Os que tentaram candidatar-se aos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (CDM) viram as suas propostas rejeitadas a nível nacional ou a nível internacional e os requisitos para aceder aos fundos destinados ao clima estão apenas para além das capacidades e meios da maior parte das instituições locais do sector privado. O sector privado tem sido convidado a participar no diálogo nacional tal como formações, seminários e tem um lugar nos conselhos do FUNAB, CONDES e no GIIMC, mas a sua participação nestes fóruns tem sido inconsistente e limitada. O representante do sector privado afirmou que há necessidade de uma estratégia de comunicação muito mais convincente para envolver o sector privado.

A estratégia deve centrar-se mais no que os ganhos do sector privado podem ter através da participação no DCC. Actualmente há preconceitos tais como a ideia de que a participação na mitigação é sobre o aumento dos custos de produção porque inclui a actualização da tecnologia e cumprimento das metas ambientais cuja maior parte não é realística para as suas actividades, a menos que fundos especiais estejam facilmente disponíveis para a transição. Conforme foi mencionado:

“O Sector privado é sobre as actividades. Deve analisar as oportunidades em termos de actividades. Deve aprender e estar convencido de que participando em acções lidadas às mudanças climáticas pode reduzir os custos de produção, têm melhor impostos, tem acesso privilegiado aos empréstimos financeiros, etc. Se isto não estiver claro para eles, não se pode esperar que o sector privado participe na agenda.”

Contudo, os funcionários do governo vêem isto de forma muito diferente. Conforme alguns entrevistados afirmaram:

“No sector privado há pessoas que realmente se preocupam com as questões de meio ambiente e mudanças climáticas, tais como

as que trabalham no turismo relacionado com o meio ambiente nos parques e nas reservas e devem ser elogiadas. Existe também um ‘sector privado egoísta’ que apenas tem uma perspectiva a curto prazo em detrimento do desenvolvimento compatível com o clima e deve ser sensibilizado e penalizado sempre que for necessário.”

Lição 4.2.9

A criação e capacitação de instituições requer compromissos em termos de tempo e a longo prazo

Conforme foi mencionado acima, as mudanças climáticas são uma nova área e o quadro de política ainda está a emergir. Por exemplo, os fóruns institucionais de UMC, o GIIMC e o CGCMC estão apenas em processo de ser criados e englobados. Os entrevistados concordaram que as pessoas não devem esperar resultados imediatos. Levará tempo para que isso seja plenamente funcional e contribua de forma significativa na planificação de DCC a nível nacional. Tendo em conta que existem compromissos políticos do GdM e os compromissos financeiros e técnicos dos doadores, esta questão está no bom caminho. Durante as entrevistas, houve um consenso geral segundo o qual para que as instituições recentemente criadas sejam bem sucedidas, há necessidade de apoiar os esforços e proporcionar tempo e o apoio necessário para a definição de objectivos e apoio para alcançar as metas iniciais. Isto foi referido como sendo papel de todos os intervenientes, mas em particular mais importante o governo deve continuar a prestar apoio político e apoio em termos de recursos humanos e financeiros, bem como doadores que podem expandir este apoio.

Lição 4.2.10

A descentralização é necessária para um DCC eficaz

Durante os últimos sete anos, o governo tem implementado o processo de descentralização

do qual são discutidas e acordadas decisões em termos de investimento a nível local pelos Conselhos Consultivos constituídos por representantes dos diferentes extractos locais (tais como igrejas, grupos de mulheres, jovens, autoridades tradicionais, representantes do governo, organizações baseadas na comunidade). Isto ajudou a garantir a apropriação local, as decisões para intervenções realizadas a nível local e para uma implementação eficaz das intervenções. Como resultado do processo de descentralização tornou-se mais fácil para as pessoas vulneráveis a nível local – que são as mais directamente afectadas pelos impactos das mudanças climáticas – exigir e dar feedback sobre as abordagens de DCC. Todos os entrevistados elogiaram este processo e concordaram que é relevante para o DCC. Note-se, contudo, que há limites orçamentais para a autonomia local e candidaturas descentralizadas. Conforme foi referido acima, certos valores necessitam de clareza dos níveis mais altos e, portanto, deve-se manter um equilíbrio entre as actividades de grande escala que devem ser coordenadas a nível nacional e as que são seleccionadas e geridas localmente.

Lição 4.2.11

A base de dados e os sistemas de apresentação de relatórios são necessários para um DCC eficaz

Actualmente existem muitas organizações a trabalhar na área das mudanças climáticas, mas poucas sabem onde podem encontrar recursos, como são usados e quais são os resultados. Não há base de dados e sistemas de elaboração de relatórios. Isto está a contribuir para a falta de lições aprendidas documentadas e na tentativa das organizações para implementar as actividades que já tenham sido testadas e realizadas/não realizadas. Isto aconteceu com as organizações que foram entrevistadas tais como UNAC, LIVANINGO e CCM. Espera-se que a criação da Unidade para as Mudanças Climáticas (UMC) e do Centro de Gestão de Conhecimento em Mudanças Climáticas (CGCMC) ultrapasse isso. Conforme foi mencionado anteriormente, o UMC é responsável pela coordenação enquanto espera-se que o CGCMC se reúna e faça a gestão de informação sobre o clima e actores no país.

Lição 4.2.12

Necessidade de esclarecer e disseminar as funções e responsabilidades das diferentes entidades do governo directamente ligadas às questões relacionadas com as mudanças climáticas

Várias instituições do governo desempenham diferentes funções na área das mudanças climáticas. Conforme foi anteriormente mencionado, o MICOA é a instituição líder mas também existe o INGC, MPD, MF, o Conselho Nacional para Desenvolvimento Sustentável (CONDES), a UMC, o Fundo Nacional do Ambiente (FUNAB), o Grupo Inter-Institucional para Mudanças Climáticas (GIIMC), o CGCMC, o Conselho Técnico de Gestão de Calamidades (CTGC), e o Conselho Coordenador de Gestão de Calamidades (CCGC) apenas para mencionar algumas. Embora algumas funções estejam claras, há também muita sobreposição entre elas. Por exemplo, as várias pessoas que participaram no GIIMC também fazem parte do CTGC e o CONDES desempenha uma função semelhante à do CCGC. O FUNAB e o MF desempenham a função financeira e devem esclarecer as suas funções e os mecanismos de coordenação. De igual modo, o MPD e o UMC que supervisionam os projectos e programas de desenvolvimento e na área de mudanças climáticas também devem estar melhor ligados para evitar a duplicação e falta de compreensão. A questão, conforme foi mencionado anteriormente, é que as diferentes instituições com pouca coordenação e funções não claras contribuem para que haja um DCC ineficaz. Conforme foi mencionado por um membro de uma ONG:

“Estamos a ficar confusos sobre as entidades com as quais devemos estabelecer ligação. Às vezes o MICOA parece ser o parceiro certo, mas constata-se também que existem outras instituições a trabalhar numa questão semelhante quando se estabelece parceria com o INGC ou com o MPD.”



Principais recomendações sobre arranjos institucionais, coordenação e liderança

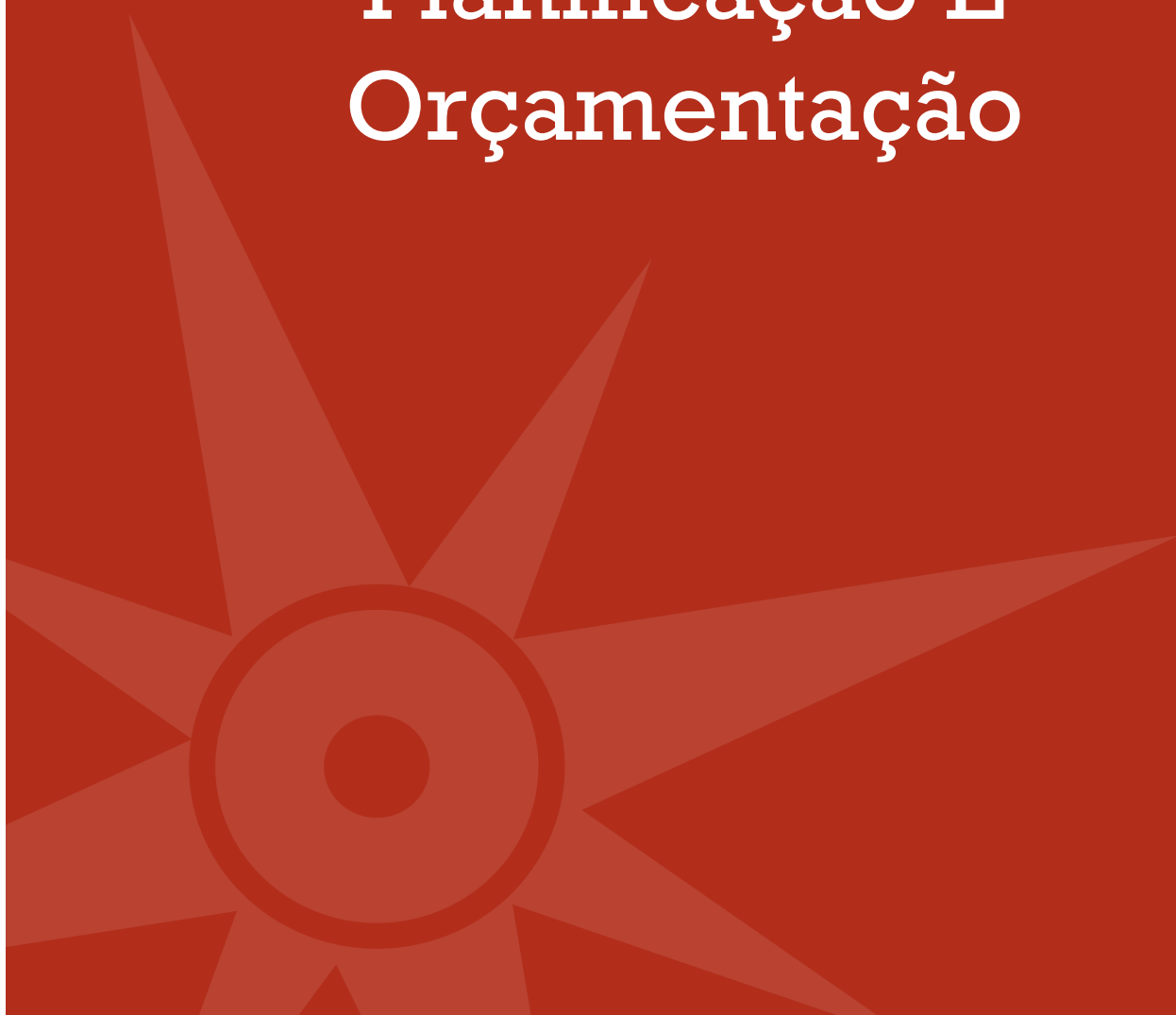
Emergiram as seguintes recomendações fundamentais sobre arranjos institucionais, coordenação e liderança:

1. Moçambique estabeleceu uma estrutura institucional coerente. Contudo, ainda há necessidade de uma estratégia de comunicação inter-institucional clara e clareza sobre as funções e responsabilidades de cada instituição que trabalha na área das mudanças climáticas;
2. A coordenação e liderança não ocorrem apenas porque existe um mandato. A liderança na coordenação é necessária para o esforço contínuo dos parceiros envolvidos de uma forma transparente e sistemática no processo que afecta as suas vidas quotidianas. Parece que o MICOA ainda necessita de apoio (em termos de recursos humanos e financeiros) para levar a cabo esta tarefa.
3. Muitos intervenientes não estão a parte das oportunidades de financiamento nas questões das mudanças climáticas, nem estão institucionalmente preparados para mobilizar e gerir os fundos destinados ao clima. Há necessidade de disseminar as oportunidades de financiamento que eles tem, bem como providenciar formação adicional sobre como mobilizar e gerir fundos destinados ao clima.
4. O sector privado é cada vez mais reconhecido como um parceiro fundamental na abordagem das mudanças climáticas. Em Moçambique o governo ainda necessita de proporcionar um ambiente favorável para o sector privado ver os benefícios da participação e para que posteriormente seja um parceiro activo na agenda de mudanças climáticas. Mas o sector privado, em si, também deve ser bastante pró-activo na questão. Paralelamente a isso, actualmente as OSC desempenham principalmente um papel periférico, necessitam também de ser mais pró-activas e de apoio para reforçar a sua posição nas mudanças climáticas.
5. A rotatividade de pessoal continuará a ser um desafio fundamental mas, por um lado, aumentando o número de pessoas com conhecimentos sobre as mudanças climáticas e o DCC cujos impactos podem ser reduzidos. Por outro lado, é muito importante que dentro das instituições as mudanças climáticas e o desenvolvimento compatível com o clima sejam agressivamente apoiados como uma questão transversal, uma vez que os processos de institucionalização iriam também reduzir os impactos da rotatividade de pessoal.



SEÇÃO 5

Mecanismos De Planificação E Orçamentação



5.1 INTRODUÇÃO E RESUMO SOBRE OS MECANISMOS DE PLANIFICAÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO

Esta secção providencia uma visão geral sobre os mecanismos de planificação e orçamentação em Moçambique. A análise e as lições aprendidas sobre estes aspectos serão apresentadas na secção 5.2.

O sistema de planificação e orçamentação em Moçambique é uma responsabilidade partilhada do MPD e do MF. O processo de planificação a nível nacional sob a responsabilidade do MPD está baseado nas agendas globais a longo prazo (ex., a visão de desenvolvimento dos ODM, SADC e a visão nacional a longo prazo descritos na agenda 2025). Juntamente, estas agendas ajudam a conceber o Plano Quinquenal do Governo - PQG e o Plano de Acção para a Redução da Pobreza com estas últimas duas estratégias e planos sectoriais orientadores. As estratégias a longo e médio prazos são operacionalizadas através de planos e orçamentos anuais (Plano Económico e Social - PES a nível nacional e o Plano Económico e Social e Orçamento do Distrito - PESOD a nível distrital), que são aprovados conjuntamente pelo MPD e pelo MF. O PES – aprovado conjuntamente pelo MPD e pelo MF – é submetido ao Conselho de Ministros para aprovação antes de ser submetido ao parlamento para a aprovação final. O sistema de planificação nacional é geográfico/territorial (planos de desenvolvimento nacional, provincial e distrital) ou sectoriais (cada sector possui as suas próprias estratégias e planos para o seu desempenho mais alto) e os mecanismos de financiamento seguem um modelo semelhante. Existem fundos alocados aos níveis nacional, provincial e distrital, bem como fundos alocados para cada sector. O MPD garante que cada plano contribua para os planos nacionais a médio e longo prazos e possui uma direcção nacional de monitoria para supervisionar a implementação e recolher dados sobre o desempenho. Apenas o financiamento e os projectos do doador canalizados através do PESOD ou do PES constam nos planos do MPD.

A planificação anual começa a nível distrital. Posteriormente, o PES Distrital vai para o nível provincial onde os planos e os orçamentos são escrutinados pela Direcção Provincial de Planificação e Finanças (DPPF) para garantir consistência, viabilidade e ligações com o PQG e PARP. Depois, os PES distritais são harmonizados e alimentam os PES provinciais que depois da aprovação pela DPPF alimentam o PES nacional que é criticamente revisto a nível nacional pelo MPD e o MF antes de seguir para o Conselho de Ministros. Ao longo do canal, os sectores garantem que as intervenções propostas estejam também alinhadas com as suas próprias estratégias sectoriais, enquanto o MPD e o MF definem os tectos orçamentais sectoriais. Durante os últimos cinco anos (desde 2011) a planificação nacional tem sido baseada na abordagem programática/baseada nos resultados (Planificação por Programas), o que significa que os sectores elaboram orçamentos para os seus planos em vários programas definidos no PARP e PQG. É neste novo quadro que o governo aprovou, em 2011, um programa específico e uma rubrica orçamental para as mudanças climáticas. Saliente-se que, além deste programa, existem vários outros programas que abordam directamente as mudanças climáticas tais como a Protecção Ambiental e RRC.

O Orçamento Geral do Estado (OGE) alocado a estes diferentes níveis e actores está baseado no Cenário Fiscal de Médio Prazo - CFMP, que indica prospectivamente os fundos possivelmente disponíveis para os próximos anos. O cenário fiscal é definido num horizonte temporal de três anos. O MPD faz a monitoria e assessoria na implementação dos planos e elabora o relatório das realizações, enquanto o MF efectua as auditorias do orçamento.

5.2 LIÇÕES APRENDIDAS SOBRE A PLANIFICAÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO

Na introdução do relatório realçamos como é que as mudanças climáticas estão a afectar os esforços de desenvolvimento em Moçambique. Devido a este desafio, o governo incluiu as mudanças climáticas no seu sistema de planificação e orçamentação. Durante o período de realização da planificação e orçamentação na área das mudanças climáticas, as seguintes lições foram realçadas:

Lição 5.2.1

A planificação para o DCC requer conhecimentos sobre mudanças climáticas

A planificação para o DCC requer a disponibilidade de informação especializada nas inter-ligações de mudanças climáticas e os vários sectores, numa resolução que é prática para a planificação aos diferentes níveis (do local ao nacional). Estudos recentes contribuíram para os impactos biofísicos (Queface e Tadross, 2009; Cosgrave et al. 2007; INGC, 2009), impactos socioeconómicos (ex. Banco Mundial, 2009; INGC, 2010; Banco Mundial, 2010) das mudanças climáticas. As inter-ligações entre mudanças climáticas e a terra, os sectores de água e florestas foram recentemente explorados pelo MICOA (2012). Actualmente o MICOA está a mapear o capital natural nacional, para contribuir para a Estratégia Nacional para a Economia Verde. Todos estes conhecimentos foram e serão fundamentais para a integração das mudanças climáticas no sistema de planificação e orçamentação.

O MPD tem estado a reforçar a sua capacidade para incluir as mudanças climáticas no processo de planificação.

Durante os últimos cinco anos e através de vários programas tais como o Programa Africano de Adaptação (AAP), o Programa Africano de Resiliência às Mudanças Climáticas (ACCRA) e Seguimento da Adaptação e Medição de Desenvolvimento (TAMD), vários funcionários do MPD aos níveis nacional, provincial e distrital foram formados sobre como incluir mudanças climáticas na planificação. Além dos programas de formação mencionados, a nível central do MPD em Maputo, existe um ponto focal para as questões relacionadas com as mudanças climáticas que providencia aconselhamento na questão sempre que for solicitado ou, em parceria com o MICOA para organizar formações para as outras instituições.

Apesar destas realizações, muitos sectores ainda carecem de conhecimentos sobre mudanças climáticas para permitir a devida orçamentação. Actualmente não existem códigos relativos à construção no âmbito das mudanças climáticas e as estradas, casas e outras infra-estruturas públicas estão a ser construídas usando a abordagem “negócio como habitualmente”. Este é um exercício de curto prazo e arriscado que custa muito dinheiro todos os anos e poderiam contribuir para a fixação dos custos a longo prazo.

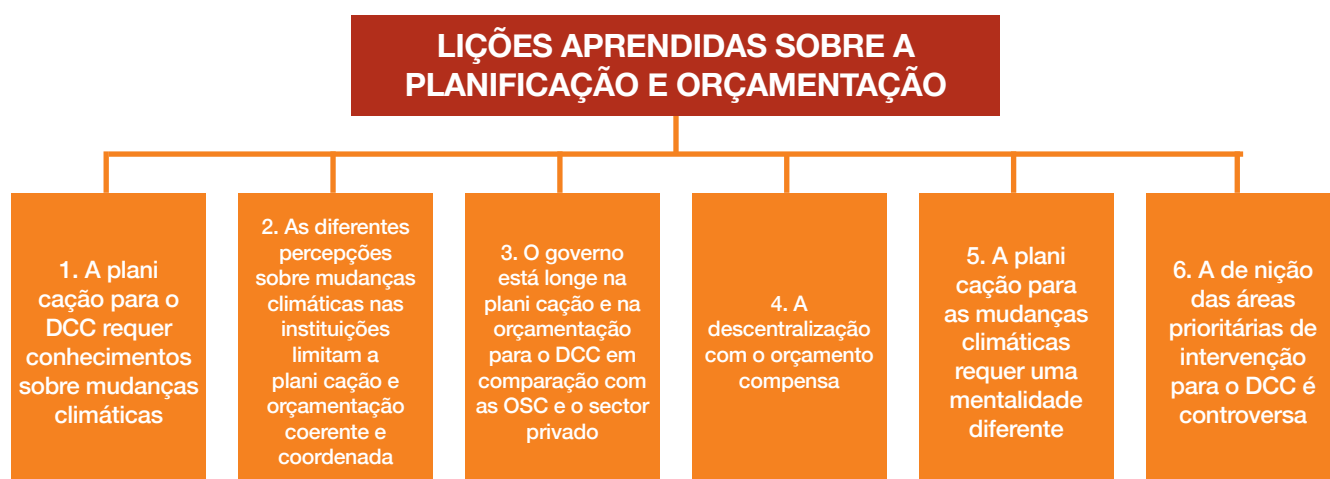


Figura 5: Resumo das lições aprendidas sobre a planificação e orçamentação

Lição 5.2.2

As diferentes percepções sobre mudanças climáticas nas instituições limitam a planificação e orçamentação coerente e coordenada

Cada instituição ou departamento ou grupo em cada instituição parecia ter uma percepção particular e às vezes diferente do que são as mudanças climáticas e como é que elas afectam o desempenho institucional ou sectorial. Por causa desta compreensão diversa que surge com um orçamento mutuamente acordado, considera-se a questão das mudanças climáticas como sendo muito difícil. A liderança e os conhecimentos sobre as mudanças climáticas e os impactos sectoriais e as medidas de adaptação são bastante relevantes para uma planificação e orçamentação institucional coerente sobre DCC. Actualmente, os conhecimentos sobre as mudanças climáticas são limitados em muitos departamentos e os que têm esta visão têm a tendência de ser subestimadas. Conforme afirmou um dos entrevistados:

“Ninguém fará algo apenas porque existe uma estratégia de mudanças climáticas e o MICOA é a instituição líder. Há necessidade de exercer uma pressão forte, uma grande disseminação de informação e assumir compromisso por parte dos decisores nos diferentes ministérios e instituições de tutela. A menos que isso seja feito e que os diferentes departamentos tenham uma visão comum de quão relevantes são as mudanças climáticas na planificação e na orçamentação, o orçamento para as mudanças climáticas será limitado e as actividades irão prevalecer, como habitualmente.”

Lição 5.2.3

O governo está longe na planificação e na orçamentação para o DCC em comparação com as OSC e o sector privado

Com base em todas as entrevistas, ficou claro que o governo de Moçambique, através das suas políticas, estratégias e quadros institucionais, está adiantado nas questões relacionadas com as mudanças climáticas em comparação com os outros intervenientes a nível nacional, especialmente as OSC e o sector privado. Muitas ONGs não têm uma estratégia nem um plano de acção para intervenção em mudanças climáticas; as intervenções na área das mudanças climáticas são realizadas mais numa base ad hoc, em muitos casos orientadas por oportunidades de financiamento emergentes e atempadas de antigos ou novos doadores; isto é também constatado no sector privado. Todos estes aspectos reflectem a participação limitada destes actores no debate sobre as mudanças climáticas, conforme foi discutido nas secções anteriores. Embora a liderança adequada do governo nacional seja positiva, a falta de participação da sociedade civil na tomada de decisão é contra-produtiva para o debate, concepção, implementação e uma boa monitoria das intervenções na área das mudanças climáticas.

Lição 5.2.4

A descentralização com o orçamento compensa

Em 2003, o governo aprovou um decreto – lei que atribui às autoridades locais (a nível distrital) o poder para decidir sobre as principais intervenções que visam o desenvolvimento (lei 8/2003) e em 2005 aprovou o quadro regulamentar para a aplicação da lei (quadro regulamentar 11/2005). Desde o ano de 2006, o governo começou a disponibilizar fundos para o desenvolvimento local designados

por Fundo para o Desenvolvimento Local (FDD). As pessoas apresentam propostas para obter fundos em rondas anuais competitivas e espera-se que reembolsem esses fundos a uma taxa de juro subsidiada. Desde então, os distritos testemunharam uma expansão acrescida da produção agrícola e da actividade comercial. Apesar das críticas sobre os critérios de elegibilidade e o limitado reembolso, todos os entrevistados elogiaram o processo de descentralização. Muitos afirmaram que isso ajudou a muitos agregados familiares a reduzir a sua vulnerabilidade e adaptar-se às mudanças climáticas¹⁷.

Lição 5.2.5

A planificação para as mudanças climáticas requer uma mentalidade diferente

Uma das principais preocupações sobre porque o desenvolvimento económico de Moçambique tem sido sistematicamente afectado pelas calamidades, apesar da evolução nos conhecimentos sobre RRC e Adaptação às mudanças climáticas é a mentalidade dos decisores políticos. Um exemplo disto poderia ser o caso da mentalidade prevalecente em relação ao que foi orçamentado. Devido aos constrangimentos de financiamento, o sistema de orçamentação aspira níveis de “procedimentos habituais” - portanto, por exemplo, ao invés de construir menos escolas mas mais resistentes aos ciclones e ventos fortes ou às cheias, a aspiração ainda é de ter mais escolas a um custo mais baixo e com baixa qualidade. Com o referido sistema de orçamentação desenvolvido com análises limitadas das tendências climáticas futuras, as pessoas e instituições dificilmente mudam as suas habituais práticas e desta forma os danos continuam e multiplicam-se. Os entrevistados realçaram que o

governo deve passar da abordagem de fazer muito com poucos recursos (o que significa tentar construir muitas infra-estruturas com um custo baixo que sejam facilmente devastadas) para uma abordagem de fazer pouco com muitos recursos [o que significa construir menos infra-estruturas (onerosas) mas robustas] para que possamos ter infra-estruturas resistentes. Contudo, é mais fácil falar do que fazer. Conforme foi realçado por um representante do Ministério da Educação durante o seminário de validação, milhares de crianças estão a estudar debaixo das árvores, existem todos os argumentos e uma pressão dos pares para construir mais escolas ao invés de escolas melhores. Portanto, existe uma questão de mentalidade e do que é necessário em termos de mudança na sensibilização, para informar a percepção dos decisores políticos em relação às mudanças climáticas e o que é possível mudar através de uma abordagem de planificação e orçamentação mais pró-activa.

Lição 5.2.6

A definição das áreas prioritárias de intervenção para o DCC é controversa

O processo de descentralização criou espaço ao nível local para a apresentação de prioridades próprias de desenvolvimento. Mas os níveis locais há controlo limitado sobre o financiamento. O plano final e o orçamento, conforme foi indicado na introdução desta secção, depende fortemente da percepção aos níveis provincial e nacional e as prioridades locais podem culminar sendo vetadas e substituídas por aquilo que os níveis provinciais e central percebem como sendo mais importante para a agenda nacional. Isto pode significar que as mudanças climáticas e as questões de

¹⁷ MPD (Ministério da Planificação e Desenvolvimento), 2009. Relatório Balanço da Implementação do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local 2006 – 2008. Maputo: Governo de Moçambique.

Valá, S., 2010. O Orçamento de Iniciativa Local e a Dinamização da Economia Rural em Moçambique. Economia, Política e Desenvolvimento, Volume 1, Número 2. Revista Científica Inter-Universitária, pp. 27-51.



clima e desenvolvimento não constituem prioridade na lista, particularmente à luz das pressões relacionadas com o ponto 5.2.5 acima. Esta prioridade ao nível local tem sido controversa e há várias questões de governação relacionadas com isso. Um funcionário do MPD abordou este conflito nos seguintes termos:

“Às vezes, os níveis distritais ou provinciais podem planificar actividades sem um impacto real sobre a agenda nacional. Enquanto o nível central pode aconselhar os níveis mais baixos a não incluir as referidas actividades, não há sistema de controlo para verificar se as actividades foram realmente excluídas e se os distritos não acrescentaram outras actividades. Além disso, observa-se que, o nível de acesso aos fundos por uma província ou distrito depende em alguns casos de tentativas que cada direcção pode fazer. Constatamos que há direcções fundamentais com fundos bastante limitados enquanto as outras tinham aumentos extraordinários. Nessas circunstâncias, a planificação e orçamentação para o desenvolvimento compatível com o clima são extremamente difíceis e mesmo mais difíceis com o sistema limitado de MeA.”

Principais recomendações sobre planificação e orçamentação para o DCC

Principais recomendações sobre planificação e orçamentação:

1. Ainda há necessidade de expandir conhecimentos sobre intervenções relacionadas com a planificação e orçamentação na área de mudanças climáticas.
2. O GIIMC ou o CGCMC também devem ser envolvidos no sistema de planificação e orçamentação como assessores técnicos em PES e PESODs.
3. O sistema de planificação deve mudar de uma abordagem reactiva para investir mais num futuro resistente ao clima, tal como em investimentos nas infra-estruturas.
4. A descentralização deve continuar e deve ser expandida. Além disso, à medida que os níveis locais melhoram o desempenho sobre as auditorias financeiras e a melhoria dos conhecimentos sobre DCC, pode-se permitir mais autonomia financeira.



SEÇÃO 6

Mecanismos De Financiamento



6.1 INTRODUÇÃO E RESUMO SOBRE O MECANISMO DE FINANCIAMENTO

Esta secção providencia uma visão geral sobre o mecanismo de financiamento para o DCC. A análise e as lições aprendidas sobre estes aspectos serão apresentadas na secção 6.2.

Historicamente, o desenvolvimento de Moçambique tem sido historicamente dependente da ajuda internacional. Actualmente, cerca de 40% do orçamento do governo provém do apoio dos doadores, enquanto a sobrevivência da maior parte das ONGs e das OSC depende inteiramente da comunidade doadora internacional e a sua base de instituições de apoio. Estas circunstâncias melhoram a forma como as intervenções para o DCC são concebidas, financiadas, implementadas e avaliadas.

Em termos gerais, o DCC é financiado através de fontes locais e externas, sendo as fontes externas a maior ajuda. Localmente, o governo tem financiado as intervenções para o DCC através do OGE. Para implementar intervenções de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, os fundos são alocados à maior parte dos sectores relevantes, i.e., o sector de energia, meio ambiente, agricultura, mineração, turismo e o INGC. O sector privado nacional, unilateralmente ou através das parcerias com o governo e as ONGs, tem providenciado alguns fundos para as intervenções de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Os fundos bilaterais e multilaterais representam a maior parte das intervenções de financiamento na área das mudanças climáticas. Embora não sejam facilmente disponíveis os valores claros, existe um consenso de que o país tem recebido somas consideráveis de fundos a nível internacional para levar a cabo o DCC. A falta de clareza acontece porque há diferentes rotas que canalizam fundos externos para Moçambique, apenas alguns dos quais podem ser totalmente incorporadas nos sistemas de planificação e implementação: (i) através do OGE no Ministério das Finanças; (ii) através de instituições “intermediárias” tais como o PNUD ou o Banco Mundial; (iii) directamente para uma agência de implementação tal como um Ministério ou uma ONG internacional ou nacional. Nesta altura e para criar uma base de dados coerente sobre o financiamento, o governo está a usar fundos disponibilizados no âmbito do programa PPCR para criar o sistema de MeA sobre mudanças climáticas. Este processo inclui apoio técnico do Banco Mundial que está a trabalhar em estreita ligação com o MICOA e o MPD.

Além disso, por causa da dispersão das entidades que recebem e gerem fundos externos e as implicações logísticas, de coordenação e outras relacionadas, o governo, através do Decreto N.º 26/2011 de 15 de Junho de 2000 e através da ENAMMC, indicou o FUNAB que fiscaliza o financiamento das intervenções na área de meio ambiente, como entidade nacional para mobilizar e coordenar os fundos do clima. O papel do FUNAB é discutido com mais pormenor na secção seguinte.

LIÇÕES APRENDIDAS SOBRE OS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO

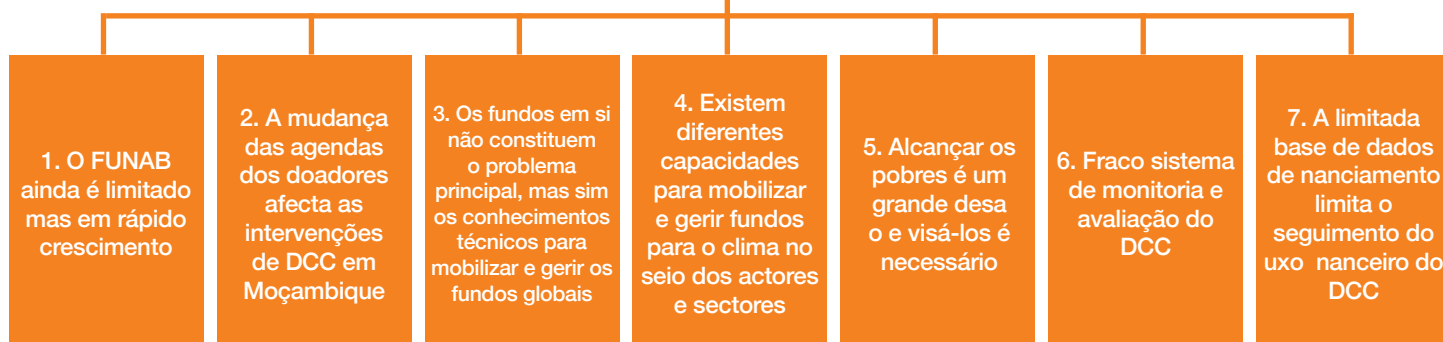


Figura 6: Resumo das lições aprendidas sobre os mecanismos de financiamento.

6.2 LIÇÕES APRENDIDAS SOBRE OS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO

A figura 6 abaixo faz o resumo das principais lições a ser discutidas sobre os mecanismos de financiamento:

Lição 6.2.1

O FUNAB ainda é limitado mas em rápido crescimento

O FUNAB foi criado em 2000 com a missão de promover as intervenções de gestão ambiental e servir como um financiamento de contingência para acidentes de natureza ambiental. Nesse sentido, o FUNAB surgiu há muito tempo antes do início da abordagem sobre mudanças climáticas no País. Em 2011, o FUNAB teve permissão através do Decreto 26/2011 de 15 de Junho de avançar para além da promoção ambiental e resposta aos acidentes de natureza ambiental, para gerar e mobilizar fundos para as intervenções financeiras na área de energia limpa e resposta às mudanças climáticas. Tomando em conta o mandato e a longa experiência do FUNAB no financiamento de questões ambientais, a estratégia nacional sobre as mudanças climáticas, aprovada pelo governo em 2012, decidiu que o FUNAB estivesse devidamente estabelecido e que deve ser a Entidade Nacional de Implementação (NIE) para os fundos destinados à adaptação.

O processo de acreditação para se tornar NIE iniciou com o apoio inicial do PNUD, PNUA e o Banco Mundial. Em 2010, KPMG – um outro parceiro - foi indicado e financiado pela Rede de Conhecimentos sobre o Desenvolvimento e Clima (CDKN) para avaliar a capacidade do FUNAB em relação aos requisitos para a acreditação bem-sucedida. O FUNAB está agora familiarizado com os requisitos de candidatura da NIE. Actualmente o FUNAB alterou as suas estruturas de governação interna para satisfazer os critérios de adaptação definidos pelo Conselho do Fundo. Desenvolveu uma nova estrutura organizacional e com o apoio do Banco Mundial, contratou um especialista Financeiro e de Aquisições e tem realizado formações do seu pessoal na concepção de projectos, gestão, monitoria e avaliação. As ferramentas para as aquisições e o sistema de monitoria e avaliação existentes e a instituição estão a desenhar um novo plano

estratégico (2015-2020). Com base nestes desenvolvimentos, o FUNAB registou-se como uma NIE e já está a inscrever-se no sistema de AF. O FUNAB está agora a seleccionar e organizar a documentação com vista a concluir o processo de acreditação (Maló e Munhequete, 2014).

Mas a capacitação do FUNAB não é apenas sobre os fundos destinados à adaptação. É um reforço porque possui o mandato legal de liderar o processo de aplicação de todos os fundos destinados ao meio ambiente e mudanças climáticas. Estes podem ser o Fundo de Adaptação, o Fundo Verde para o Clima ou qualquer outro que possa requerer diferentes critérios. Conforme foi realçado pelo PCA do FUNAB numa entrevista realizada em Setembro de 2013:

“Estamos no ponto de viragem. Ou mudamos para liderar este processo ou podemos ficar de fora. Decidimos que precisamos de mudar para liderar. Deste modo, os passos principais e as mudanças radicais estão em curso. Primeiro decidimos que precisamos de uma orientação e agora que estamos a concluir o nosso plano estratégico (2015-2020) que define a orientação. Segundo, decidimos pela inclusão e agora o nosso órgão inclui novos intervenientes tais como o sector privado e brevemente incluirá os académicos e as OSC. Em terceiro lugar, para ter acesso aos fundos destinados ao clima, houve uma avaliação da capacidade do FUNAB que definiu os nossos pontos fortes e fracos principais e o CDKN e KPMG ajudaram a superar estes pontos fracos, principalmente sobre as normas e regras de administração. Agora já criamos um Sistema Baseado em Resultados, temos um sistema de monitoria e avaliação e estamos a concluir a estratégia de mobilização de recursos. Também recrutamos mais 2 funcionários para nos ajudar a melhorar a gestão financeira e ainda estamos

a discutir mais medidas. Queremos que os intervenientes acreditem no FUNAB e não queremos parecer mas queremos ser.”

Mas o PCA também indicou que:

“...o processo de reestruturação não visava a acreditação para AF, mas mais importante para nós, para que - de agora em diante - possamos desenvolver confiança e credibilidade. Quando somos credíveis, todas as pessoas irão juntar-se a nós.”

Lição 6.2.2

A mudança das agendas dos doadores afecta as intervenções de DCC em Moçambique

Na secção anterior afirmamos que os orçamentos do Estado e das ONGs dependem, em grande medida, dos doadores. Algumas pessoas entrevistadas tais como a UNAC, o CCM realçaram que, durante os últimos cinco anos, alguns doadores tinham enfrentado dificuldades no cumprimento das suas promessas, quer por retiraram o financiamento devido à crise financeira mundial ou por terem alterado a sua agenda. Durante as reuniões anuais com os doadores nacionais de apoio ao orçamento (conhecidos por G20), o governo realçou mais uma vez o impacto desta questão aos doadores. Isto afecta a planificação e a implementação, conforme foi exemplificado pela citação feita por um funcionário de uma NGO:

“Há três anos atrás, tivemos um projecto de meios de subsistência que incluía a gestão florestal e agricultura durante um período de 5 anos. Depois, no fim do primeiro ano, fomos informados que o projecto seria reduzido para 4 anos devido à crise financeira. Depois do segundo ano, fomos informados

que parte do orçamento seria canalizada para a boa governação e igualdade de género. Portanto, o orçamento para os meios de subsistência foi cortado e alguns dos meus colegas foram dispensados mesmo antes do 4º ano.”

Um outro afirmou o seguinte:

“Uma questão crítica sobre o financiamento é que nós dependemos do interesse do doador. Eles definem as linhas e nós temos que “dançar a sua música”. Portanto, se não for prioritário para os doadores, então não temos financiamento e temos que passar para novos temas. O resultado é o que aconteceu em 2008. Devido à crise financeira, muitas organizações da sociedade civil uniram-se porque os fundos tornaram-se bastante limitados”.

Lição 6.2.3

Os fundos em si não constituem o problema principal, mas sim os conhecimentos técnicos para mobilizar e gerir os fundos globais

Apesar do discurso sobre a falta de fundos para a implementação de políticas e estratégias sobre as mudanças climáticas, as pessoas que participaram no Seminário de Validação em Maputo, em Março de 2014 observaram que o problema não é a inexistência ou a mudança de fundos internacionais mas ao invés disso a capacidade a nível nacional para aceder aos fundos. Isto acontece porque os fundos são disponibilizados com base em concursos competitivos e, para tal, as instituições envolvidas precisam de pessoas para elaborar boas propostas em Inglês, o que constitui o principal obstáculo. O MICOA disponibilizou em 2012 uma lista de mais de 25 fontes de financiamento para as mudanças climáticas e vários funcionários ao nível nacional têm sido

formados em elaboração de projectos, mas quando chega a altura de elaborar uma boa proposta legível em Inglês, as instituições são bloqueadas. A maior parte dos projectos de mudanças climáticas em Moçambique são elaborados por consultores contratados de expressão inglesa ou pelas Nações Unidas (pessoal de expressão inglesa) através das suas diferentes unidades. Isto é realçado pelo NAPA. Embora o NAPA tenha sido aprovado em 2007 e os fundos destinados ao clima para os NAPAs sempre estiveram lá, apenas um projecto do NAPA foi garantido que, de facto, foi elaborado por um consultor internacional. Um funcionário do PNUD realçou isso nos seguintes termos:

“Se analisarmos o passado, Moçambique recebeu muitos fundos depois das cheias de 2000 quando muitos funcionários internacionais ainda estavam presentes mas depois penso que não fomos capazes de sustentar esse montante dos fundos. Por outro lado, alcançamos um bom progresso na área de RRC durante os últimos anos e podemos garantir que seremos capazes de sustentar esse progresso e isso irá requerer fundos ao longo do tempo. Acho que temos pessoas capazes em Moçambique, mesmo para elaborar boas propostas. As pessoas têm limitações para se expressar em Inglês, mas há pessoas muito bem qualificadas em Moçambique.”

Um membro do governo que foi entrevistado também afirmou o seguinte:

“Acho que a capacidade técnica ainda constitui o principal constrangimento, mas acho que depois da aprovação da Estratégia Nacional de Mudanças Climáticas a capacidade nacional irá aumentar porque força as diferentes instituições a pensar e a agir na área de mudanças climáticas.”

Lição 6.2.4

Existem diferentes capacidades para mobilizar e gerir fundos para o clima no seio dos actores e sectores

Os conhecimentos sobre as mudanças climáticas estão basicamente concentradas ao mais alto nível nacional e são quase inexistentes a nível local – de onde a planificação e a orçamentação do DCC inicia. Esta distorção implica que as dificuldades para mobilizar fundos para o DCC são mais fortes a nível local do que a nível nacional. Além desta desigualdade do topo para a base, existe uma diferenciação intra e inter-institucional dos conhecimentos sobre as mudanças climáticas e a mobilização de fundos. A nível do governo, o MICOA, MPD e o INGC também parecem estar bem posicionados na mobilização de fundos enquanto muitos outros, especialmente os que prestam serviços tais como saúde, educação, desportos entre outros ainda estão muito longe. Entre as instituições também pode-se afirmar que as Unidades das Nações Unidas e as ONGs internacionais estão melhor posicionadas do que as locais e estas estão melhor posicionadas do que as organizações comunitárias. A lição principal aqui é que não se pode colocar todas as instituições na mesma caixa porque há enormes diferenciações. Por exemplo, os entrevistados do Ministério do Turismo (MITUR) mostraram dificuldade que estão a enfrentar em compreender as ligações entre as mudanças climáticas e o turismo:

“Queríamos nos candidatar aos fundos para as mudanças climáticas. A nossa ideia era de apresentar uma proposta sobre o conflito da fauna bravia – importante para o turismo e os assentamentos humanos em relação às mudanças climáticas. Tivemos graves problemas de como estabelecer a ligação entre estes dois aspectos. Solicitamos apoio do MICOA e tivemos alguma formação de um perito proveniente do exterior do país para estabelecer a ligação entre o turismo e as mudanças climáticas...”

Posteriormente já éramos capazes de afirmar que as mudanças climáticas estão a exercer pressão adicional sobre as pessoas e a fauna bravia, sobre os recursos hídricos e alimentos e que por causa disso os contactos estão a tornar-se cada vez mais frequentes entre os dois.”

Lição 6.2.5

Alcançar os pobres é um grande desafio e visá-los é necessário

A maior parte das pessoas pobres em Moçambique vive em zonas rurais e depende da agricultura e serviços de ecossistema para os seus meios de subsistência. Cerca de 90% da terra total cultivada é lavrada por pequenos agricultores que praticam uma agricultura de subsistência. Mas a agricultura que emprega a maior parte das pessoas vulneráveis tem estado estagnada ou em declínio durante os últimos 10 anos. Conforme se apresenta nas figuras abaixo a produtividade de cereais e leguminosas – duas das principais culturas.

Lição 6.2.6

Fraco sistema de monitoria e avaliação do DCC

O relatório argumentou nas secções acima que os conhecimentos e a legislação sobre as mudanças climáticas ainda são relativamente novos em muitos lugares, incluindo Moçambique. Apesar das várias legislações e diferentes sectores a contribuir para o DCC, ainda não existe um quadro de monitoria e avaliação coerente que inclui os indicadores sobre a adaptação e mitigação na área das mudanças climáticas. A Estratégia Nacional de Mudanças Climáticas definiu 2014 como o ano limite para criar um sistema de monitoria e avaliação que inclui questões relacionadas com as mudanças climáticas e o seminário de 3 dias organizado pela ACCRA deu a indicação de que alguns dos autores do governo e académicos que participaram na elaboração deste relatório consideravam o desenvolvimento de um sistema de monitoria e avaliação como questão fundamental. A ACCRA organizou uma reunião para discutir os principais indicadores para serem incluídos no sistema de monitoria e avaliação das mudanças climáticas e a iniciativa de Acompanhamento da Adaptação e Medição do Desenvolvimento (TAMD) pelo IIED está a alimentar o actual processo de concepção do esboço do sistema de monitoria e avaliação

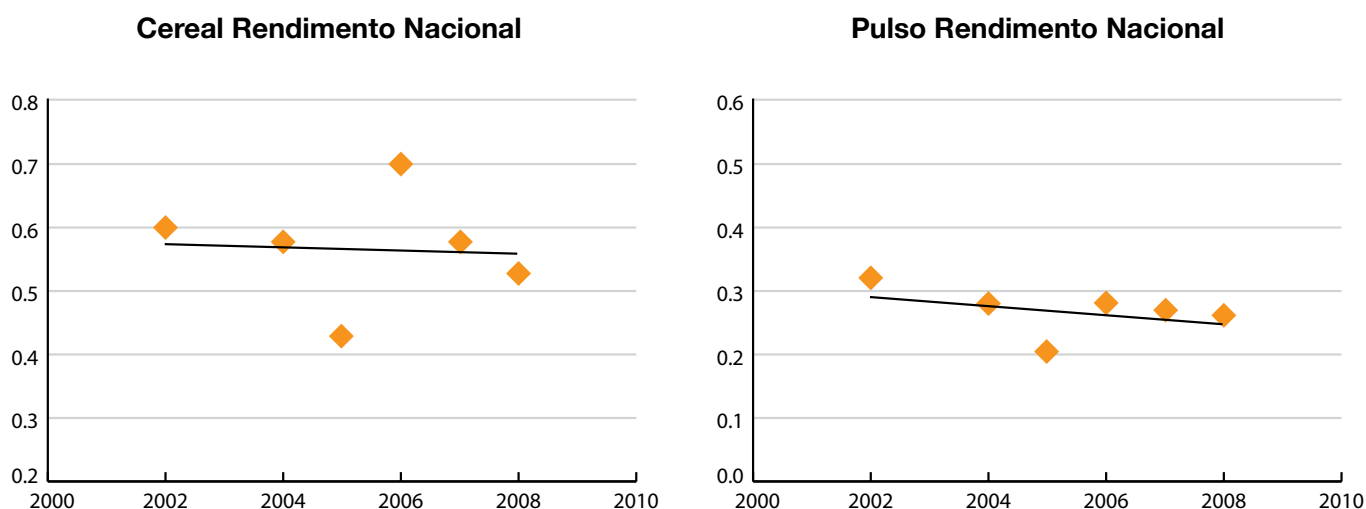


Figura 7: Produtividade nos cereais e leguminosas em Moçambique, 2002-2008. Fonte: Pauwet al, 2012:7

que está a ser elaborado por um consultor contratado por intermédio do Banco Mundial, o programa PPCR. Espera-se que o sistema de monitoria e avaliação seja aprovado este ano e comece a ser implementado numa fase piloto durante os próximos 5 anos. Até aqui, cada instituição continuará com a prática dominante de implementação de intervenções relacionadas com o clima (adaptação e mitigação) aplica o seu próprio sistema de monitoria e avaliação que não tem um quadro de referência e uma base de dados nacionais para contribuir para o efeito. O objectivo de um sistema de monitoria e avaliação sobre as mudanças climáticas é de ter um conjunto de indicadores fundamentais que iriam providenciar evidências de que as intervenções de adaptação e mitigação estão a ajudar a manter o desenvolvimento. Cada programa diferente iria providenciar informação dos seus indicadores e dados à UMC que irá gerir o sistema de monitoria e avaliação sobre as mudanças climáticas e esta deve ser uma análise localizada ou globalizada dos impactos das intervenções de adaptação e mitigação para o DCC.

Lição 6.2.7

A limitada base de dados de financiamento limita o seguimento do fluxo financeiro do DCC

Existem várias iniciativas de financiamento para o clima a nível mundial e diferentes organizações estão a usar diferentes fundos para o clima. A questão fundamental é que devido ao facto de nem o CGCMC nem a UMC ainda não estarem plenamente funcionais, ainda não existe uma base de dados coerente que pode ser aplicada para mostrar e analisar os fluxos financeiros totais em relação ao DCC. Com base nesta questão, verifica-se que ainda é um quadro regulamentar vinculativo que obriga as organizações a trabalharem na área das mudanças climáticas a partilharem a sua informação básica com o FUNAB ou com o MICOA. As estruturas recentemente criadas e o reforço do FUNAB devem prestar apoio na criação de uma base de dados de financiamento coerente. Contudo, até à data, existe pouca partilha de informação e alguns actores estão a divulgar o volume dos fundos sob a sua posse, como e onde (em termos geográficos) estão a ser usados os fundos e que lições aprendidas estão a emergir. O governo

local também tem limitações em termos de opinião em relação às actividades e como as ONGs e outros actores estão a operar, em parte porque está interessado na implementação com vista a melhorar as condições locais ao invés de conjugar os esforços para garantir que o governo central tenha informação que não seja obrigatória. Por outras palavras, em grande medida, nem o MICOA nem o FUNAB sabem realmente quantos fundos existem para acções ligadas ao clima em Moçambique e o Ministério das Finanças não é capaz de fazer o seguimento de todos os Dólares que entram no país. Conforme afirmou o funcionário de KPMG que foi entrevistado:

“Portanto, é bem possível que Moçambique (mesmo antes de aceder aos fundos globais para a adaptação) esteja a receber muitos fundos mas ninguém sabe exactamente qual é o montante, quem possui o quê, como é que esses fundos estão a ser usados e onde.”

Um representante de uma ONG afirmou que uma vez ficou surpreendido pelo facto de que depois de submeter uma proposta ao doador, foram informados que o doador estava a financiar uma outra ONG na mesma área com um projecto semelhante!



Principais recomendações sobre os mecanismos de financiamento

1. O FUNAB é a entidade nacional de financiamento para as mudanças climáticas e tem reforçado a sua capacidade para desempenhar da melhor forma o seu papel. Entretanto, porque a questão relacionada com as mudanças climáticas está a evoluir e a instituição está nas etapas iniciais de reforço da sua capacidade, ainda necessita de apoio técnico e financeiro para desempenhar o seu papel. Deste modo, recomenda-se que os doadores continuem a prestar o seu apoio ao FUNAB. Algumas limitações abordadas aqui tais como as dificuldades para fazer o acompanhamento dos fluxos financeiros, o fraco sistema de monitoria e avaliação, a questão de alcançar os pobres ou a limitada capacidade para mobilizar e gerir fundos podem ser ultrapassados com um FUNAB muito mais forte.
2. Os compromissos dos doadores sobre os fundos relacionados com o clima devem garantir transparência para que as intervenções a curto e longo prazo abordem os impactos das mudanças climáticas a longo prazo e as tentativas a longo prazo de redução de Gases com Efeito de Estufa (GEE) não seja subestimada.
3. O Governo deve continuar a honrar os seus compromissos sobre o financiamento para o DCC. O governo deve, igualmente, promover um ambiente no qual o sector privado e os outros intervenientes vêem que vale a pena participar no DCC.
4. Todos os projectos na área das mudanças climáticas devem, de preferência, ter um indicador de como alcançar os mais vulneráveis no seio da população. Este é um indicador importante porque as pessoas vulneráveis são as mais afectadas pelos impactos das mudanças climáticas.



SEÇÃO 7

Planificação Baseada Em Conhecimentos Sobre O DCC



7.1 INTRODUÇÃO E RESUMO DA BASE DE CONHECIMENTOS PARA O DCC

Esta secção providencia uma visão geral da base de conhecimentos para o DCC em Moçambique. A análise e as lições aprendidas sobre estes aspectos serão apresentadas na secção 7.2.

O discurso sobre as mudanças climáticas é novo mas as suas manifestações locais são antigas. Moçambique tem uma longa história de calamidades relacionadas com o clima incluindo cheias, secas, ciclones e pragas provocadas pelo clima. As pessoas a nível local e os pesquisadores nacionais têm produzido uma gama abrangente de conhecimentos sobre como as pessoas abordam as questões relacionadas com o clima e estes conhecimentos tácitos (ou documentados) e orais (ou não documentados) têm sido usados, ao longo do tempo, para conceber políticas e intervenções. A nova mensagem do discurso relacionado com o clima é que estas antigas manifestações terão a tendência de aumentar em termos de frequência, a intensidade que afecta as antigas e novas zonas e poderíamos esperar novas manifestações por surgir. Estudos do INGC (2009; 2012) e do Banco Mundial (2010) evidenciaram futuras condições climáticas e delinearam as novas zonas de

intervenção para adaptação e mitigação que contribuíram para a concepção e aprovação da ENAMMC em 2012. Tal como estas, existem muitas outras publicações dispersas de diferentes áreas temáticas de pesquisa e actores que variam de académicos, ONGs e o sector privado que abordam as questões relacionadas com as mudanças climáticas. Deste modo, em Moçambique não existe um único momento e estudo que poderiam ser declarados únicos na concepção de políticas e intervenções em mudanças climáticas. Conforme foi referido durante os debates no seminário de validação, as mudanças climáticas e as políticas em Moçambique emergiram de um conjunto de factores impulsionadores complexos. As calamidades recorrentes e os seus impactos, oportunidades de financiamento, ONGs e a pressão e o apoio dos doadores bem como os compromissos do governo evoluíram para criar o momento oportuno para o discurso sobre as mudanças climáticas.

Devido à esta dispersão de conhecimentos sobre o clima e meio ambiente, o governo decidiu criar o Centro de Gestão de Conhecimento sobre as Mudanças Climáticas - CGCMC. Espera-se que esta unidade - em processo de criação no Ministério de Ciência e Tecnologia - capte, sintetize e dissemine os conhecimentos existentes e novos sobre o clima e contribua para a política e planificação relativas ao desenvolvimento de forma mais sistemática.

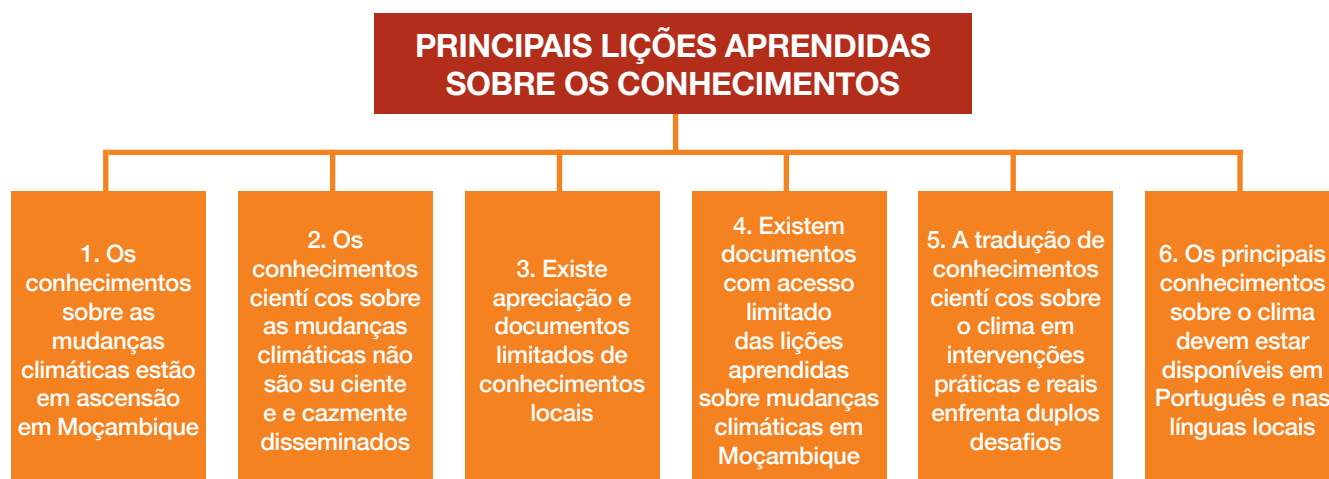


Figura 8: Resumo das lições aprendidas sobre a planificação baseada em conhecimentos

7.2 PRINCIPAIS LIÇÕES APRENDIDAS SOBRE OS CONHECIMENTOS

A Figura 8 faz o resumo das principais lições aprendidas sobre os conhecimentos que são posteriormente discutidos abaixo.

Lição 7.2.1

Os conhecimentos sobre as mudanças climáticas estão em ascensão em Moçambique

Quase todas as pessoas entrevistadas concordaram que, embora ainda seja limitado, o quadro nacional das pessoas com conhecimentos sobre as mudanças climáticas e RRC está a aumentar muito rapidamente. As pessoas entrevistadas realçaram que há cinco - dez anos era quase impossível encontrar um moçambicano a escrever sobre e discutir questões relacionadas com as mudanças climáticas mas que agora isso mudou. Os principais ministérios tais como o MICOA e o INGC quase que não tinham pessoas formadas na área das mudanças climáticas e RRC. Actualmente existem vários moçambicanos no país a realizar pesquisas, formação, consultorias e a conceber políticas e estratégias sobre as mudanças climáticas. Isto tem sido atribuído às crescentes ofertas de bolsas de estudo para os cursos de Mestrado e Doutoramento nas áreas de RRC, Mudanças Climáticas e Gestão Ambiental. Mais recentemente (durante os últimos 5 anos) centros nacionais de pesquisa e formação (i.e. universidades) também estão a oferecer cursos nestas áreas. Só em Maputo, a Universidade Eduardo Mondlane, a Universidade Técnica, a Universidade Pedagógica começaram a oferecer cursos com ênfase para as mudanças climáticas e RRC.

Lição 7.2.2

Os conhecimentos científicos sobre as mudanças climáticas não são suficiente e eficazmente disseminados

Nas anteriores secções realçamos que os conhecimentos sobre as mudanças climáticas estão concentrados ao nível central em Maputo e mesmo lá, num grupo

muito pequeno de instituições. Estudos tais como estes produzidos pelo INGC e o Banco Mundial dão o ponto de situação sobre a informação relativa às mudanças climáticas em Moçambique e as opções de adaptação e mitigação são virtualmente desconhecidas para muitas pessoas, mesmo para as pessoas que trabalham nas questões relacionadas com as mudanças climáticas. Conforme o representante da Livaningo afirmou:

“Vim saber o que está a acontecer em Moçambique sobre as mudanças climáticas através dos parceiros que estão fora do país.”

Além disso, conforme foi argumentado durante o seminário de validação, o formato existente dos dados e os conhecimentos sobre as mudanças climáticas ainda são demasiado científicos e difíceis de compreender para muitos actores que têm vontade de trabalhar na área. Deve haver uma estratégia de comunicação clara e isso foi bastante realçado pelos entrevistados.

Lição 7.2.3

Existe apreciação e documentos limitados de conhecimentos locais

Enquanto os conhecimentos científicos sobre as mudanças climáticas estão a avançar devido ao aumento das doações destinadas à formação e fundos de pesquisa sobre as mudanças climáticas, a documentação das práticas locais e as percepções sobre as mudanças climáticas ainda estão limitadas e têm tido muito menos atenção em Moçambique. Há tendência de não dar importância aos conhecimentos locais rotulando-os como “tradicionais, atrasados” e conhecimentos científicos prejudiciais. Todos os participantes neste trabalho realçaram a necessidade de compreender os conhecimentos locais e o seu processo de produção e os impactos sobre as práticas das pessoas antes de agir contra elas.

“Há muito que podemos aprender disso, mas ignoramos isso. Quando há ocorrência de cheias, a maior parte das pessoas são salvas por meios e conhecimentos locais e...”

não científicos que nós afirmamos que queremos ensiná-las. Da mesma forma, vamos ver o que é positivo delas e o que podemos partilhar do que sabemos.”

Um participante durante o seminário de validação

Lição 7.2.4

Existem documentos com acesso limitado das lições aprendidas sobre mudanças climáticas em Moçambique

Todos os entrevistados afirmaram que embora muitas intervenções estejam a decorrer na área das mudanças climáticas em Moçambique, tem havido produção bastante limitada de lições aprendidas. As organizações elaboram relatórios trimestrais, anuais e outros relatórios mas estes não visam uma audiência externa e pública. As principais lições (quer positivas assim como os fracassos) são dificilmente documentadas e partilhadas com uma audiência mais ampla. Muitos têm advogado que todos os projectos consideram os documentos sobre as lições aprendidas como uma das suas principais actividades e devem ter um indicador do projecto nesta questão.

Lição 7.2.5

A tradução de conhecimentos científicos sobre o clima em intervenções práticas e reais enfrenta duplos desafios

As intervenções de adaptação ao clima têm lugar aos níveis locais onde na verdade a compreensão científica das mudanças climáticas ainda é limitada. Desta forma, a maior parte dos funcionários envolvidos na gestão de intervenções no âmbito do clima a nível rural e local provêm principalmente de outro local (principalmente nas zonas urbanas) colocando desafios adicionais que não estão directamente relacionados com as mudanças climáticas em si, tais como conhecer e compreender as normas, valores, locais e apreciar os conhecimentos locais sobre as mudanças climáticas. Isto, por seu turno, contribui para uma relação pouco óptima entre as pessoas a nível local e os pesquisadores externos e o pessoal ligado à intervenção.

Conforme foi mencionado por um funcionários de uma ONG que foi entrevistado:

“O desafio principal não é de providenciar conhecimentos e gerir a intervenção na área das mudanças climáticas. Ao invés disso, o desafio é de criar um ambiente de aprendizagem favorável onde as pessoas possam apreciar o projecto e apropriar-se dele.”

Uma avaliação a um projecto sobre o clima pela FAO nas zonas semi-áridas do distrito de Chicualacuala, sul de Moçambique realçou muito bem esta questão. O relatório argumenta que o projecto tinha tempo escasso para a aprendizagem do contexto local e para a adesão por parte dos principais actores locais (FAO, 2012). A principal lição que emerge disto é que as intervenções na área das mudanças climáticas enfrentam duplos desafios – número limitado de pessoas com competências a nível local e pressão em termos de tempo para a obtenção de resultados rápidos para reduzir as vulnerabilidades locais num ambiente de risco em rápido crescimento.

Lição 7.2.6

Os principais conhecimentos sobre o clima devem estar disponíveis em Português e nas línguas locais

Muitas pessoas (cerca de 50% da população) em Moçambique não fala ou escreve em Português, e muito menos Inglês. Contudo, os conhecimentos sobre as mudanças climáticas produzidos em Moçambique ainda estão principalmente em Inglês (uma vez que a maior parte dos pesquisadores ainda são expatriados ou são encomendados por moçambicanos por parte das organizações internacionais que exigem que os relatórios sejam elaborados em Inglês). Além do próprio conteúdo que deve ser apresentado de uma forma fácil de usar, a língua (Inglês) constitui um segundo obstáculo para muitos moçambicanos interessados nas questões relacionadas com as mudanças climáticas. A necessidade de traduzir os conhecimentos sobre o clima em Português de fácil compreensão e mesmo os principais conhecimentos locais foi uma questão de destaque durante o seminário de validação.



Principais recomendações sobre conhecimentos para o DCC

1. Durante os últimos anos, os conhecimentos sobre as mudanças climáticas expandiram-se de forma rápida em Moçambique, mas ainda não são acessíveis a muitas pessoas porque o formato e a linguagem ainda são técnicos. Deste modo, há necessidade de criar uma estratégia de comunicação mais clara sobre as mudanças climáticas e um desenvolvimento compatível com o clima
2. Há necessidade de documentar continuamente as experiências da implementação do DCC, incluindo como os conhecimentos desempenham um papel neste processo.
3. Os conhecimentos sobre as mudanças climáticas ainda estão principalmente em Inglês, o que reduz ainda mais a probabilidade da sua disseminação. Se houver mais informação em Português e nas línguas locais, isso iria permitir o acesso a mais pessoas.
4. Existe muita informação científica sobre as mudanças climáticas, mas bastante limitada sobre estes conhecimentos que poderiam ser aplicados em determinados sectores e regiões. Neste contexto, há necessidade de avançar de uma compreensão científica ampla das mudanças climáticas para conhecimentos sobre as mudanças climáticas orientadas para a acção / sectoriais que podem ajudar as sociedades a tirar proveito disso ou a adaptar-se melhor.



SEÇÃO 8

Conclusões E Principais Recomendações



8.1 CONCLUSÕES

Este relatório analisou as experiências de Moçambique na planificação e implementação do desenvolvimento compatível com o clima (CCD). Neste âmbito, o relatório usou um quadro que aborda a planificação e implementação do DCC, com base em 4 componentes principais. Primeiro, para um país levar a cabo um DCC, deve criar o seu quadro regulamentar (que inclui políticas e estratégias para o DCC); segundo, o país deve criar uma paisagem institucional adequada que pode implementar o quadro de política; terceiro, necessita de mecanismos de planificação e de financiamento que estejam alinhados com o DCC. Finalmente, todas estas dimensões, especialmente a terceira sobre a planificação - devem estar baseadas nos conhecimentos. Nas várias secções o relatório analisou estas dimensões e baseou-se nas conclusões fundamentais seguintes:

1. Moçambique envidou esforços assinaláveis no desenvolvimento de políticas para o DCC. Desde o fim da guerra civil em 1992, Moçambique avançou rapidamente para a assinatura de tratados globais tais como as três convenções do Rio e um quadro de política abrangente a nível nacional que foi produzido e continua a ser actualizado, sendo a mais recente a Lei das Calamidades – aprovada em 2014. Contudo, isto não tem sido acompanhado por uma harmonização, implementação, monitoria e avaliação e quadros de política coerentes.

2. A paisagem institucional foi também devidamente criada e está a ser reforçada. O MICOA supervisiona as questões relacionadas com as mudanças climáticas e criou várias unidades. Existe a Unidade Nacional para as Mudanças Climáticas, o Fundo Nacional do Meio Ambiente, o Grupo inter-institucional sobre as Mudanças Climáticas, o Centro para a Gestão de Conhecimentos sobre as Mudanças Climáticas e o Conselho Nacional para o Desenvolvimento Sustentável que juntamente pode facilitar o desenvolvimento compatível com o clima.

3. As mudanças climáticas estão integradas no sistema de planificação e orçamentação nacional e os orçamentos anuais são alocados para a integração das mudanças climáticas de forma ampla e a nível nacional.

4. Durante os últimos 5 anos, o país expandiu muito rapidamente os seus conhecimentos sobre as mudanças climáticas, através da publicação de vários estudos que variam de projecções sobre o futuro - até 2100 mas também através da

produção das principais recomendações sobre a adaptação e mitigação. Estes conhecimentos foram bastante influentes na definição da Estratégia Nacional de Adaptação e Mitigação às Mudanças Climáticas em 2012, bem como a elaboração da Lei da Economia Verde (2013) e a Lei das Calamidades (2014).

Em termos gerais, apesar destas realizações, Moçambique ainda enfrenta vários desafios. Sobre o quadro de política, os mais relevantes incluem:

1. O (elevado) número de políticas e estratégias não harmonizadas produzidas ao longo do tempo enfrenta desafios relacionados com a implementação devido aos recursos financeiros e humanos limitados.

2. Existem vários indicadores desenvolvidos que não são monitorizados e harmonizados.

3. Na paisagem institucional, a comunicação e coordenação inter e intra-institucional ainda são fracas, as instituições estão a competir para obter recursos financeiros e humanos e ainda existe uma necessidade (urgente) de esclarecer as funções dos principais actores do governo. Por outro lado, as principais instituições tais como FUNAB, a Entidade Nacional de Implementação, o Centro de Conhecimentos sobre as Mudanças Climáticas e a Unidade de Coordenação das Mudanças Climáticas foram criados recentemente e necessitam de tempo para se consolidarem.

4. Sobre a planificação, os principais desafios relacionados com o financiamento, incluem a sensibilização dos órgãos de decisão sobre a relevância de considerar as mudanças climáticas na planificação, a capacidade nacional para mobilizar recursos financeiros e a criação de uma base de dados coerente sobre os fluxos financeiros e um sistema de monitoria e avaliação sobre as mudanças climáticas.

5. Em relação aos conhecimentos, os principais desafios são de ter uma estratégia de comunicação que permite a tradução de conhecimentos sobre o clima numa linguagem que seja fácil para os meios de comunicação social e que possam ser aplicados de forma útil pelos diferentes intervenientes. Um outro desafio principal é aprender a partir de conhecimentos locais sobre as mudanças climáticas. Parece que muita ênfase é dada aos conhecimentos científicos enquanto os conhecimentos locais são vistos como sendo inválidos, suspeitos e irrelevantes, embora estejam no centro de todo o processo de tomada de decisão quotidiana a nível local.

8.2 RECOMENDAÇÕES GERAIS FUNDAMENTAIS

Em cada secção, o relatório apresentou uma recomendação principal. De facto, cada uma das lições aprendidas poderia ser traduzida numa recomendação a ser seguidas. Estas são consideradas como sendo recomendações fundamentais decorrentes de todas as lições aprendidas:

1. O governo deve tornar todo o produto relacionado com as mudanças climáticas como uma produção conjunta dos diferentes intervenientes; isto é, envolver, sempre que possível, o maior número de intervenientes possíveis.

2. O Governo e os doadores devem evitar aceleração desnecessária na elaboração de políticas e estratégias, mas sim centrar-se no financiamento e nas principais estratégias de implementação que, em termos gerais, mostra um maior benefício para o desenvolvimento compatível com o clima.

3. Para permitir a mobilização de fundos e coordenação, o governo e os doadores devem ajudar a:

- Acelerar a acreditação da Entidade Nacional de Implementação - FUNAB;
- Fortalecer, através de meios financeiros e o desenvolvimento de recursos humanos, o Centro de Conhecimentos sobre as Mudanças Climáticas recentemente criado;
- Reforçar, através de meios financeiros e o desenvolvimento de recursos humanos, a Unidade para as mudanças climáticas recentemente criada no CONDES;
- Esclarecer e disseminar as funções e os mecanismos de ligação entre as principais instituições do governo.

4. O Governo deve elaborar uma estratégia de comunicação para permitir uma disseminação mais abrangente dos conhecimentos sobre as mudanças climáticas.

5. O Governo deve proporcionar um ambiente favorável para um papel activo do sector privado e das OSC na agenda das mudanças climáticas e, sempre que for possível, deve proporcionar conhecimentos sobre o desenvolvimento compatível com o clima a nível local e promover a descentralização das intervenções relacionadas com as mudanças climáticas.

6. O governo e doadores devem ajudar o FUNAB ou a UMC a criar uma base de dados nacional dos actores envolvidos nas acções relacionadas com as mudanças climáticas, nos fluxos financeiros e no sistema de monitoria e avaliação.

7. Há necessidade dos doadores prestarem contas também aos países que apoiam, não apenas os países prestarem contas aos doadores. Desta forma, medidas globais de seguimento e de aplicação de sanções aos doadores devem ser criadas porque a falta ou a quebra do compromisso pode levar à adaptação errada nos países em desenvolvimento.



SEÇÃO 9

Bibliografia



- AfDB, OECD, UNDP and UNECA (2012) African Economic Outlook 2012. Tunisia
- Artur, L. (2011) Continuities in Crisis. Everyday Practices of Disaster Response and Climate Change Adaptation in Mozambique. PhD Thesis, Wageningen University, The Netherlands
- Artur, L., Tellam, I., Anderson, S., Fisher, S., 2013. The monitoring and evaluation of climate change adaptation in Mozambique: A review of national systems. IIED
- Bujan, J. (2013) Climate Change Adaptation Action and Mainstreaming in Mozambique. Final Evaluation Report
- Buys, P.; U. Deichmann; C. Meisner; T. That; D. Wheeler (2007) Country Stakes in Climate Change Negotiations: Two dimensions of vulnerability. The World Bank, Washington DC.
- Cabral, L. And Francisco, D. (2008) Instituições, Despesa Publica e o Papel dos Parceiros do Desenvolvimento no Sector Ambiental. ODI
- CDKN (2010) Defining Climate Compatible Development. Policy Brief, November 2010
- Christie, F. And Hanlon, J. (2001) Mozambique and the Great Flood of 2000. African Issues, London. Long House Publications
- Cosgrave, J.; C. Gonçalves; D. Maryris; R. Polastro and M. Sikumba-Dils (2007) Inter-Agency real time evaluation of the response to the February 2007 floods and cyclone in Mozambique. Report for UN System
- GoM (2000) Post-Emergency Reconstruction Program: International Reconstruction Conference, Rome Italy
- Horsti, O. (1969) Content Analysis for the Social science and Humanity Reading. MA; Addison-Wesley
- INGC (2012) Relatório Nacional de Progresso da Implementação da Plataforma de Acção de Hyogo (HFA), Moçambique, 2009-2011. Maputo
- INGC (2009) Synthesis report. INGC Climate Change Report: Study on the Impacts of Climate Change on Disaster Risk in Mozambique: van Logchem, B. and Brito, R. (eds). INGC
- INGC, UEM & Fewson (2003) Atlas for Disaster Preparedness and response in the Limpopo Basin. Maputo
- IRENA. (2012) Mozambique Renewables Readiness Assessment. Online. <http://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/IRENA%20Mozambique%20RRA.pdf>
- Malo, S. And Munhequete, C. (2014) Readiness for climate finance: Mozambique case study. One World
- MICOA (2012) Estratégia Nacional de Adaptação e Mitigação às Mudanças Climáticas. Maputo
- MICOA (2007) National Action Plan for Adaptation (NAPA). Maputo
- Ministério da Energia (2012) Estatísticas de Energia 2000-2011. Maputo
- MPD (2010) Pobreza e Bem Estar em Moçambique. Terceira Avaliação Nacional. Maputo
- UNDP (2013) Human Development Report 2013. The rise of the South: Human progress in a diverse world. Washington DC, US
- Queface, A. and Tadross, M. (2009) study on the impacts of climate change on disaster risk in Mozambique. INGC, Maputo
- UNU- EHS (2011) World Risk Report, German
- Pauw, K.; Thurlow, J.; Uaiene, R. and Mazende, J. (2012) Agricultural Growth and Poverty in Mozambique: Technical Analysis in Support of the Comprehensive Africa agricultural Development Programme (CAADP). IFPRI
- World Bank (2009) Economic vulnerability and disaster risk assessment in Malawi and Mozambique – Measuring Economic Risks of Droughts and Floods. Washington DC
- World Bank (2010) Economics of Adaptation to Climate Change: Mozambique Country Study. Washington DC



SEÇÃO 10

Pessoas Entrevistadas



Maria Cidalia, MITUR
Antonio Maduereia, KPMG
Claudio Jamal, World Vision
Carlos Seventine, FUNAB
Carmen Munhequete, OXFAM NOVIB
Vicente Adriano Vicente, UNAC
Melq Gomes, Save the Children
Aldemar Ribeiro, MPD
Alima Issufo, MINAG
Domingos Panguêia, Livaningo
Figueiredo Araujo , INGC
Antonio Beleza, INGC
Hilario Mavie, Ministerio de Recursos Naturais
Titus Kuuyour, UNDP
Malene Wiinnblad, DANIDA
M. Mataveia, Ministerio de Energia-Energias renovaveis
Higino Filimone, CCM
Casimiro Sande, UN Humanitarian country team
Antonio Queface, UEM
Lina Evaristo, ABIODES
Clara Landeiro, UNDP/MICOA
Almeida Siteo, UEM
João Viseu, FEMA



PARA MAIORES INFORMAÇÕES

Para mais informações favor entrar em contato com um membro da equipe.

Detalhes do contato

Centre for International Development and Training,
University of Wolverhampton,
Telford Innovation Campus,
Telford, Shropshire,
TF2 9NT. UK.

Telefone: +44 (0)1902 323219
Email: cidt@wlv.ac.uk
Site: www.wlv.ac.uk/cidt

ENCONTRE-NOS NAS REDES SOCIAIS

