



**República de Moçambique**  
**MINISTÉRIO PARA A COORDENAÇÃO DA ACÇÃO AMBIENTAL**



# ***Pobreza e Ambiente***

**(Manual de Planificação)**

---

<b>Elaborado Por: Poverty and Environment Project Team</b>
<b>Fase I</b>

## Índice

### I. Introdução

1. A Relação entre Pobreza e Ambiente
2. Os serviços dos Ecossistemas para o bem-estar humano
  - 2.1. Aprovisionamento ou produção de bens
  - 2.2. Serviço de Regulação
  - 2.3. Serviço cultural e de enriquecimento
3. Integração do Ambiente nos Planos Sectoriais
  - 3.1. A Responsabilidades dos sectores
4. O Papel da Sociedade Civil na Gestão do Ambiente
  - 4.1. Do Acesso à Informação, à Efectiva Participação pública
  - 4.2. O Direito Ambiental Moçambicano
  - 4.3. Bases Legais para a Participação Pública na Gestão Ambiental
5. O Ambiente e Planificação Nacional
  - 5.1. O Sistema Nacional de Planificação
  - 5.2. Programa Quinquenal do Governo (PQG 2005-2009)
  - 5.3. Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II 2006-2009)
  - 5.4. Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP)
  - 5.4. Plano Estratégico Sectorial e/ou territorial
  - 5.6. Plano Económico e Social (PES)
  - 5.7. Orçamento do Estado (OE)
6. O Ambiente nos Instrumentos de Planificação Nacional
  - 6.1. No PARPA II (2006-2009)
7. Como integrar o Ambiente nos Planos Sectoriais
  - 7.1. O Ambiente e a Planificação territorial
  - 7.2. Monitoria e Avaliação do Ambiente: Um processo participativo
  - 7.3. Instrumentos de Monitoria e Avaliação do PARPA

Anexos:

Referências bibliográficas

## **Contexto da Brochura**

A presente brochura surge da necessidade de melhorar o nível de percepção dos actores provinciais e distritais (membros de governos locais, técnicos de planificação e de orçamentação, sociedade civil e parceiros de cooperação) sobre a ligação entre a Pobreza e o Ambiente. Ela pretende mostrar como a degradação do ambiente pode agravar e perpetuar as condições de vida dos pobres, mas também como a pobreza pode ser um agente de destruição ambiental.

Grande parte das questões aqui abordadas resulta das preocupações levantadas pelos participantes nos seminários provinciais de capacitação **na Integração da Agenda Ambiental nos Planos e Programas de desenvolvimentos** realizados no país.

Pretende-se que esta brochura seja um instrumento que de forma sumariada e simples, forneça informações essenciais sobre a ligação entre Pobreza e Ambiente garantindo assim a integração prática do ambiente nas políticas sectoriais de desenvolvimento visando a utilização sustentável dos recursos naturais para a melhoria das condições de vida da população.

Em Moçambique, a abordagem “Pobreza e Ambiente” integra-se nos desafios de alívio à pobreza e baseia-se nas linhas gerais resultantes da integração da componente ambiental no PARPA II e estão sendo implementadas com o apoio da UNEP, através dum programa denominado Reforçar a Política Ambiental e Capacidade de Gestão aos Níveis Nacional e Local como uma de contribuição ao alívio à pobreza e desenvolvimento

## **I. Introdução**

Os problemas ambientais constituem agora uma das maiores preocupações do Homem, figurando-se nas prioridades da agenda política mundial. A degradação do ambiente pelo Homem, resultando em mudanças climáticas que por sua vez estão a originar vários fenómenos tais como as inundações, ciclones, secas, doenças e insegurança alimentar, que estão afectando a humanidade com mais frequência nos países subdesenvolvidos, têm mobilizado a humanidade a reflectir de modo a encontrar soluções.

O grande problema centra-se nas seguintes questões: Afinal quem são os principais responsáveis pela degradação ambiental? Os pobres ou os ricos? Tanto os pobres quanto os ricos são responsáveis pela degradação ambiental. Evidências apontam para uma relação complexa de exclusão social e

económica, bem como o fracasso institucional como os principais promotores da degradação ambiental e pobreza. Degrada-se o ambiente com o lançamento de resíduos poluentes para a água, solo e ar degrada-se o ambiente pela exploração intensiva dos recursos naturais e outros. Contudo, apesar de todos contribuírem para a destruição do ambiente, quem mais sofre com as consequências são os pobres.

Por exemplo, enquanto os ricos podem comprar equipamento para filtrar a água para o consumo no caso de contaminação dos rios, o pobre não possui esses recursos, acabando por consumir a água contaminada.

## 1. A Relação entre Pobreza e Ambiente

A compreensão da relação entre a pobreza e ambiente, passa pelo conhecimento dos dois conceitos. Há várias definições de Meio Ambiente; umas de cunho legal, outras de carácter académico. Para a nossa abordagem, o conceito de ambiente que nos interessa, é aquele que reflecte a ligação entre as condições naturais, ou seja, o meio natural e as condições de vida dos seres humanos: os **ecossistemas**.

**Definição de ecossistema (Vertical) Ecossistema:** é um complexo dinâmico de comunidades de plantas, animais e microorganismos e do meio ambiente não - vivo interagindo como uma unidade funcional. Os humanos são uma parte integral dos ecossistemas. Os ecossistemas variam muito em tamanho; uma porção de água na cavidade de uma árvore e uma bacia oceânica, podem ser ambas exemplos de ecossistemas. São portanto um complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microorganismos e o seu ambiente não vivo, que interage como uma unidade funcional (Boletim da República 1999, Lei 10/99, de 7 de Julho. I Série, Número 27.)

Ao falar-se da degradação do ambiente, está-se a falar da degradação dos ecossistemas e de seus serviços, ou seja, a degradação da capacidade da natureza de oferecer bens e produtos ou desempenhar a sua função natural: purificar a água e o ar, renovar e preservar florestas, rios.

Quanto à pobreza, comum para a grande maioria dos moçambicanos, dificilmente pode ter uma definição única ou universal. De forma geral, a pobreza pode ser definida como a impossibilidade por incapacidade ou por falta de oportunidade de indivíduos, famílias e comunidades de terem acesso a condições mínimas básicas, segundo as normas da sociedade” (GDM, 2006).

A pobreza pode ser absoluta, quando pessoas com renda baixa não consegue comprar alimento e abrigo e pode ser relativa, referente a situações em que as pessoas têm necessidades básicas, mas que o seu ambiente social é desvantajoso, obrigando as a uma incessante luta pela sobrevivência.

O que torna comum as pessoas que vivem na pobreza, tanto absoluta, quanto relativa, é que todas estão privadas dos serviços fundamentais que são proporcionados pelos ecossistemas e que determinam o bem-estar humano.

## **2. Os serviços dos Ecossistemas para o bem-estar Humano**

Existem três serviços fundamentais que os ecossistemas prestam à vida humana (PNUA&IISD 2005):

- 1) Aproveitamento ou produção de bens como alimentos e água;
- 2) Regulação, e
- 3) Culturais ou de enriquecimento

### **2.1. Serviço de aproveitamento ou Produção de bens**

Os ecossistemas contribuem para o bem-estar dos seres humanos através da produção de alimentos, plantas, animais, produtos medicinais, combustíveis (lenha), água doce, materiais não vivos (minerais, etc).

Em muitos locais, os ecossistemas estão a ser explorados a níveis que superam a sua capacidade de regeneração, o que causa a sua destruição. As consequências são várias, há cada vez maior escassez de alimentos, o desaparecimento de importantes espécies vegetais usados na medicina, construção, fontes de energia deixando as pessoas mais pobres e vulneráveis.

### **2.2. Serviço de Regulação**

A regulação pode ser considerada a função real de apoio à vida. São os ecossistemas que asseguram a sobrevivência do Homem ao garantirem a purificação do ar e da água, a renovação da fertilidade dos solos, redução das inundações e secas, a desintoxicação, moderação das temperaturas, da força dos ventos e das ondas, controle das pestes agrícolas, polinização das culturas entre outros valiosos contributos. A ausência ou perturbação destes serviços resulta em doenças, catástrofes e outros males que intensamente estão afectando o Homem, com maior incidência para os pobres.

### **2.3. Serviço Cultural e de Enriquecimento**

Para muitas religiões e culturas a natureza é um lugar sagrado onde são venerados os antepassados, são realizados os cultos de evocação aos deuses

para pedido de chuva, locais onde os rapazes e raparigas são submetidos a ritos de iniciação e outras práticas que desde os tempos remotos servem como fonte de orientação espiritual a muitas gerações e sociedades. A destruição destes espaços resulta na estruturação dos núcleos sociais, a perda de identidade cultural e outras valiosas práticas de coesão social.

### Quadro 1. Exemplos de necessidades dos pobres e fonte de solução

<b>Necessidade</b>	<b>Solução (Pobre)</b>	<b>Solução (não pobre)</b>
	Caça através das queimadas	Comprar carne
Alimentos	<p><b>( Floresta)</b>            Caçar pequenos animais <b>(Floresta)</b>            Recolher frutos silvestres <b>(Floresta)</b>            Pescar o que houver <b>(Rio, lagoa, mar)</b>            Abrir nova machamba <b>(Terra/floresta)</b>            Buscar água <b>(Charco, lagoa, rio, lago, poço)</b></p>	<p>Comprar frutos ou derivados de frutos            Comprar peixe - mercado            Comprar produtos no mercado            Água canalizada/Água mineral</p>
Água doméstica Combustível para cozinha e iluminação	<p>Cortar lenha e carvão <b>(Floresta)</b>            Cortar estacas/ capim <b>(Floresta)</b></p>	<p>Electricidade/ gás/ fogão melhorado            Habitação de material convencional (alvenaria)            Uso de panela convencional</p>
Habitação	<p>Extrair barro/argila <b>(Terra aberta/ encosta)</b>            Procurar talhão <b>(Junto às estradas, encosta, lixeiras)</b></p>	<p>Habitação em assentamentos formais (territórios seguros)            Sanitário convencional</p>
Saneamento	Fazer latrina <b>(Mato/ floresta)</b>	
Saúde	<p>Arranjar plantas medicinais <b>(Floresta)</b>            Fazer esteiras/esculturas <b>(floresta)</b></p>	Fármacos
Dinheiro	<p>Corte e venda de lenha e carvão <b>(floresta)</b>            Caçar e venda de animais <b>( Floresta)</b></p>	Prestação de serviços em firmas/escritórios

*Fonte: Elaboração dos Autores*

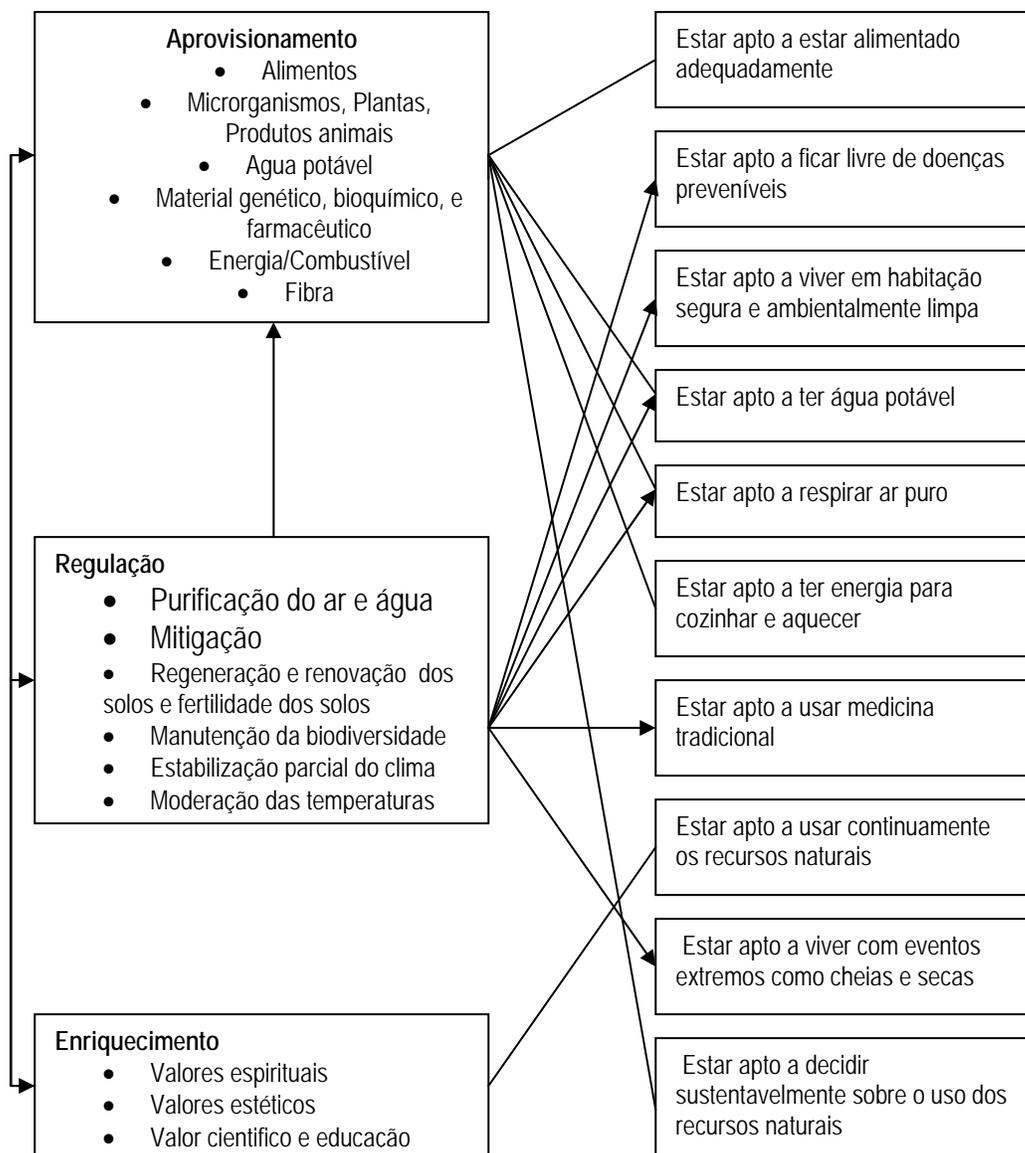
Os exemplos acima mostram que a população pobre, sobretudo rural, tem uma forte dependência em relação aos recursos naturais locais para a satisfação das suas necessidades diárias. Esta forte dependência significa que se o ambiente não for devidamente considerado ou se os recursos naturais forem excessivamente explorados, inclusive pelos próprios pobres, a pobreza pode ser agravada formando-se um ciclo vicioso inquebrável em que a pobreza é causa da degradação ambiental e a degradação ambiental, por sua vez, causa da pobreza.

Tanto os ricos quanto os pobres são responsáveis pela degradação dos ecossistemas. Porém, as consequências se fazem sentir com maior intensidade para os pobres, pelo facto destes dependerem de forma directa dos ecossistemas. A satisfação contínua das necessidades humanas e, sobretudo dos pobres, dependerá da aptidão, ou seja, da capacidade ou liberdade dos pobres de criarem condições de vida que permitam alcançar os elementos fundamentais para o bem estar, recorrendo ao uso de meios alternativos aos ecossistemas ou utilizando-os de forma sustentável. Os elementos fundamentais constituintes do bem-estar são os seguintes:

1. Estar apto a ficar alimentado adequadamente;
2. Estar apto a ficar isento de doenças evitáveis;
3. Estar apto a viver em abrigo seguro e são no aspecto ambiental;
4. Estar apto a ter água potável, pura e adequada,
5. Estar apto a ter ar puro;
6. Estar apto a ter energia para se aquecer e cozinhar;
7. Estar apto a utilizar a medicina tradicional;
8. Estar apto a continuar a utilizar os elementos naturais encontrados na natureza para exercício das actividades culturais e espirituais tradicionais;
9. Estar apto a enfrentar catástrofes naturais graves, nomeadamente inundações, tempestades tropicais e desmoronamento de terrenos.
10. Estar apto a tomar decisões sobre a gestão sustentável que respeitem os recursos naturais e possibilitem a obtenção de um fluxo de rendimento sustentável.

A compreensão da ligação entre os serviços dos ecossistemas e o bem-estar humano, pode uma vez mais ser vista com recurso ao esquema da figura 2.

Figura 2: Ligação entre Serviços dos Ecossistemas e bem-estar humano



Fonte: Adaptado de WONG, Carissa et al, 2005 e DURAIAPPAH, 2005

O quadro abaixo apresenta a situação dos serviços dos ecossistemas e constituintes de bem-estar em Moçambique. Nota-se que nas províncias de Nampula, Tete, Sofala, Manica e Gaza, a ameaça sobre os serviços dos ecossistemas e constituintes de bem-estar é preocupante exigindo medidas urgentes, enquanto nas restantes províncias há focos de áreas ameaçadas.

Quadro 2. Serviços dos Ecossistemas e constituintes do bem-estar: Graus de ameaça por província, Moçambique, 2005

N	F	E	F	V
a	e	n	.	u
n	g	e		l
u	u	r	r	n
t	l	g	e	e

	ençã o	bi o di ver si da de	açã o de cheias	ia co zi nha e il un ina çã o	nd in ento	ra bi li da de a se cas e cheias
C. De lg ad o	x		0	x	x	0
Ni as sa	x		0	x	x	x
Na m pu la	x		0	x	x	0
Za m bé zia	x		0	x	x	x
Te te	x		0	x	x	x
Ma n ica	x		0	x	x	x
So fal a	x		0	x	x	x
In ha m ba ne	x		0	x	x	x

G	X	X	X	X	X
az					
a					
M	x	0	x	x	x
ap					
ut					
o					
Pr					
ov					

Fonte: WONG, Carissa et al, 2005, pp2

**Legenda:**

- 0 - Serviço dos Ecosistema ou constituintes do bem fora de ameaça
- x - Serviço do Ecosistema ou constituinte do bem estar em ameaça nalgumas regiões
- X – áreas de prioridade imediata**

### 3. Como Integrar o Ambiente nos Planos Sectoriais

O processo de integração do ambiente nos planos sectoriais inicia no processo de planificação, com a inclusão dos sectores intervenientes na gestão dos recursos naturais, governamentais e não governamentais, incluindo os pobres utilizadores e beneficiários dos recursos.

É na planificação e gestão participativas que poderão ser encontradas as melhores alternativas e práticas que possam contribuir para a redução do ritmo e intensidade da exploração dos recursos naturais, elevando o bem-estar socio-económico da população, preservando os recursos naturais e melhorando o estado do ambiente.

#### 3.1. A Responsabilidade dos Sectores

**A sociedade Civil** - A sociedade civil é potencial parceiro do governo na implementação das políticas de desenvolvimento nacional. Com uma enorme capacidade de iniciativas, inserção, mobilização e actuação no terreno, a sociedade civil continua a merecer atenção especial na implementação da componente ambiental do PARPAII.

**O Sector Privado** – o sector privado, urbano e rural, incluindo as grandes, pequenas e médias empresas, têm um papel crucial na realização dos objectivos ambientais declarados no PARPA II. Como tal, este sector deve ser estimulado, orientado e responsabilizado a participar nesta batalha através de acções que concorram para o aumento da sua responsabilidade social e ambiental.

**O Sector da Educação** - a educação formal e informal, proporciona aos cidadãos o conhecimento, habilidades, atitudes, motivação e o

comprometimento para trabalhar individual e colectivamente para a solução de vários problemas e desafios, assegurando uma contribuição alargada e efectiva de todos os cidadãos no processo de desenvolvimento sócio - económico sustentável do país.

**O Sector da Saúde** - no nosso país, os problemas ambientais resultantes do acesso insuficiente e má qualidade da água, falta de serviços adequados de saneamento e disposição de lixos, entre outros factores, constituem as causas das mais graves doenças, incluindo a malária, a cólera e outras doenças diarreicas, as quais afectam com mais incidência as comunidades mais pobres, especialmente mulheres e crianças.

Estas doenças afectam negativamente a capacidade produtiva dos cidadãos para a geração da riqueza necessária para o melhoramento da sua qualidade de vida e bem-estar. A abordagem das questões de saúde ambiental para a redução dos focos de doenças a ela associados, constituem uma das primeiras prioridades do plano para a redução da pobreza.

**O Sector de Águas** - para além de questões relacionadas com a higiene das pessoas e com o saneamento do meio, a água tem uma importância vital para o equilíbrio ecológico e para o desenvolvimento das diferentes actividades sócio - económicas. Apesar do nosso território ser atravessado por vários rios, muitas populações, sobretudo nas zonas rurais, continuam desprovidas deste recurso fundamental, percorrendo longas distâncias para a busca de pequenas quantidades de água que não chegam para suprir as necessidades básicas da casa, para além de em muitos casos não ser adequada para o consumo. Nas zonas urbanas, muitas populações continuam a beber água imprópria devido a obsolescência das infra-estruturas de bobagem, tratamento e transporte, o que origina a contaminação da água com doenças como a cólera.

**O Sector da Agricultura e do Desenvolvimento Rural** - a agricultura tem um papel para assegurar a sustentabilidade ambiental deste processo. Um programa de agricultura adequado protege a base de recursos naturais de que depende o Homem, prevenindo a degradação da terra, da água e da qualidade do ar.

**O Sector de Energia** - a maior parte da população rural e Sub - urbana depende da lenha como fonte de energia e confecção de alimentos, o que causa desflorestamento. Este sector tem a responsabilidade de pesquisar e desenvolver fontes alternativas de energia, limpas e acessíveis as comunidades rurais.

**O Sector da Indústria (incluindo infra-estruturas)** - a indústria tem a responsabilidade de proteger o ambiente através de promoção de tecnologias de produção mais limpas que possam proteger o ambiente e a saúde das

comunidades. A indústria mineira, por exemplo, consome enormes quantidades de energia e água, envolve a remoção de terras, a poluição do ar e da água, a alteração de paisagens, a exposição a resíduos e substâncias químicas perigosas, entre outros problemas, pelo que as preocupações ambientais devem estar no topo das considerações prioritárias do processo de tomada de decisões neste sector.

**O Sector das Pescas e da Gestão Marinha e Costeira** - Moçambique é um país do litoral e mais de metade da sua população vive na zona costeira, dependendo dos recursos marinhos e costeiros para a sua sobrevivência. A pesca excessiva, a poluição, a degradação de habitats e desastres naturais prejudicam a habilidade das populações de satisfazer suas necessidades económicas e sociais básicas, resultando na insegurança alimentar, riscos de doenças, perda de oportunidades para um desenvolvimento económico sustentável.

A planificação participativa, integração de todos os sectores da sociedade no processo de participação, significa engajamento e responsabilização de todos na gestão ambiental, através de:

- Criação de oportunidades para uma visão comum de desenvolvimento;
- Combinação da ciência, conhecimento tradicional e práticas políticas;
- Criação de parcerias e melhor planeamento do desenvolvimento;
- Criação de condições e oportunidades para a participação de todos utilizadores/beneficiários.

#### **4. O Papel da Sociedade Civil na Gestão do Ambiente**

*“... os governos por si só não podem resolver os principais problemas ecológicos do nosso tempo. Só através da formação de parcerias com e no seio de uma bem informada e reforçada sociedade civil, no contexto de uma boa governação e respeito pelos direitos humanos, pode este desafio ser ultrapassado.”*  
(Declaração de Lucca, Aarhus, Dinamarca, a 25 de Junho de 1998).

Os recursos naturais são uma propriedade comum, devendo cada indivíduo (utilizador/beneficiário, interessado ou afectado) contribuir para a sua correcta gestão. Para a correcta gestão do ambiente a sociedade civil deverá ter um papel - chave, o que passa pela sua participação no processo de discussão e tomada de decisões - Governação Ambiental Participativa.

A participação melhora o desempenho das instituições e dos processos de tomada de decisões importantes, na medida em que:

- Permite o uso do conhecimento e opiniões locais no processo de elaboração de planos, programas e projectos;

- Realça a apropriação local dos planos, programas e projectos e “empondera” as pessoas até então marginalizadas ao fornecer-lhes oportunidades para a aquisição de novas capacidades, conhecimentos e experiências;
- Ajuda a integração das pessoas marginalizadas na sociedade, geralmente pobres e encoraja a boa governação e crescimento económico;
- Facilita a cooperação e a eficácia dos programas.

A Governação Ambiental Participativa é também o reconhecimento de que o exercício da cidadania não se limita apenas ao acto de votar, mas se prolonga na participação múltipla e quotidiana dos cidadãos, na gestão de seus recursos, na melhoria da qualidade de vida na sua comunidade, escola, hospital, etc.

#### **4.1. Do Acesso à Informação, à Efectiva Participação Pública**

A participação pública está geralmente associada ao acesso à informação. É que para se participar é necessário estar previamente informado. Isto é comprovado já que a maior parte da legislação relaciona efectivamente a participação pública com **acesso à informação**.

O Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992, sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de que Moçambique é signatário, reconhece que *“a melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação (...) de todos os cidadãos interessados. Ao nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado à informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas (...) bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a consciencialização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado o acesso efectivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos”*.

## **4.2. Direito Ambiental Moçambicano**

### **4.2.1. Bases Legais para a Participação Pública na Gestão Ambiental**

A Constituição da República de Moçambique - CRM, de 2004, nos artigos 11 a 16, em que se definem as tarefas fundamentais do Estado, está assegurada a

participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais, o que inclui a participação na resolução dos problemas ambientais. À liberdade de expressão e informação, garantidas pelo artigo 41 da CRM, corresponde o direito de informar, de se informar e de ser informado, sem impedimentos nem discriminações.

O artigo 52 consagra a participação na vida pública, sendo atribuído a todos os cidadãos o direito de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do país, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos. Para além disso, todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objectivamente sobre actos do Estado e demais entidades públicas e de serem informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos.

A Lei do Ambiente, Lei nº 20/97, de 01 de Outubro consagra de forma clara a participação pública na gestão ambiental. Os artigos 19,20, 21e 30 consagram os direitos de acesso à informação, educação, justiça e participação respectivamente.

O acesso à informação ambiental permite aos cidadãos fazerem escolhas pessoais bem informadas e incentiva melhor desempenho ambiental nas diferentes áreas.

A educação ambiental permite uma participação pública informada e significativa, ao integrar conhecimentos e preocupações dos cidadãos em decisões sobre políticas públicas que afectam o ambiente.

O acesso à justiça ou acesso a compensações e reparações, oferece aos indivíduos e grupos de interesse a oportunidade de proteger seus direitos e contestar decisões que não levem em conta seus interesses.

### **Instrumentos de Prevenção Ambiental - *Avaliação de Impacto Ambiental (AIA)***

Entende-se por Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) *“instrumento de carácter preventivo da política do ambiente, sustentado na realização de estudos e consultas, com efectiva participação pública e análise de possíveis alternativas, que tem por objecto a recolha de informação, identificação e previsão dos efeitos ambientais de determinados projectos, bem como a identificação e proposta de medidas que evitem, minimizem ou compensem esses efeitos, tendo em vista uma decisão sobre a viabilidade da execução de tais projectos e respectiva pós-avaliação”*.

O processo de AIA de projectos em Moçambique previsto no Decreto nº 45/2004 de 29 de Setembro, consagra dois princípios fundamentais da política de gestão ambiental:

- **o da prevenção**, por determinar que o processo de AIA seja prévio ao licenciamento;

- **o da participação**, por consignar a obrigatoriedade de “... promover uma Consulta do Público interessado, de modo a promover uma alargada participação das entidades interessadas e dos cidadãos na apreciação dos projectos”.

De acordo com o nº1 do artigo 14, Decreto nº 45/2004, a participação pública compreende a consulta e audiência pública. Ela implica o fornecimento de informação e auscultação de todas as partes interessadas e afectadas, directa ou indirectamente, por uma actividade, o pedido de esclarecimento, a formulação de sugestões, devendo realizar-se em conformidade com a directiva a emitir pelo MICOA.

O quadro legal nacional bem como o ambiente político são ambos favoráveis à participação da sociedade civil na gestão ambiental. Porém, a materialização destes objectivos depende da capacidade e visão dos órgãos locais. A governação ambiental participativa não é um exercício complicado dependendo da forma como são formulados e aplicados os instrumentos de planificação.

## 5. O AMBIENTE E PLANIFICAÇÃO NACIONAL

### 5.1. O Sistema Nacional de Planificação

O Sistema Nacional de Planificação fornece um quadro da articulação dos diferentes documentos de planificação que complementam a base legal de governação. Este sistema compreende uma hierarquia de estratégias, planos e programas, por meio dos quais, os grandes objectivos definidos nos documentos de planificação de longo e médio prazo - Agenda 2025 e Programa Quinquenal do Governo, respectivamente, são alcançados.

Estes, podem se operacionalizar em documentos e planos estratégicos ou por outros mais pormenorizados - como o PARPA e os Planos Estratégicos Sectoriais, Provinciais e Distritais. Este conjunto de documentos é anualmente operacionalizado através de dois documentos importantes: o Plano Económico e Social e o Orçamento do Estado. A figura abaixo mostra a articulação entre os diversos instrumentos de planificação em uso no país.

Figura. 2 SISTEMA DE PLANEAMENTO PÚBLICO: ARTICULAÇÃO DE INSTRUMENTOS



*Fonte: GDM, 2006; Renzio e Sulemane, 2006*

## **5.2. Programa Quinquenal do Governo (PQG 2005-2009)**

Apresenta os objectivos e prioridades de política nacional de desenvolvimento, assim como as estratégias para atingir os objectivos. Este Programa reflecte não só os interesses nacionais expressos na Agenda 2025 como também as Agendas internacionais e regionais, tais como: Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODMs), NEPAD, SADC e outras.

## **5.3. Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II 2006-2009)**

É um documento que contém as estratégias gerais, acções e metas específicas que contribuem para a redução da pobreza absoluta no país. Apresenta a contribuição de cada sector para que a pobreza seja combatida no país.

## **5.4. Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP)**

É um instrumento de planificação de base no processo de preparação do orçamento (Lei do SISTAFE nº 9/2002, Artigo 45). É um documento de programação e gestão de recursos financeiros, com uma visão de médio prazo na programação orçamental. Permite uma planificação estratégica de médio prazo coerente e compatível com os recursos disponíveis, assim assegurando a disciplina fiscal e o equilíbrio macroeconómico. Em suma, o CFMP é um modelo que ajuda a prever as receitas e despesas públicas, através dos quais se fixam os respectivos limites do Orçamento Estado para cada ano económico.

## **5.5. Plano Estratégico Sectorial e/ou territorial**

É o documento que visualiza o futuro, geralmente com um horizonte temporal de 3-5 anos (de médio prazo) ou mais (de longo prazo), definindo os objectivos mais amplos/gerais/estratégicos e as linhas mestres de actuação da instituição ou território para influenciar e alcançar o futuro visualizado fornecendo soluções

(dá indicação e orientação do que fazer, onde) para as eventuais constrangimentos. Os planos estratégicos podem ser sectoriais (Saúde, Educação, Turismo) e territoriais (provinciais - PEP; distritais - PEDD; e regionais, ex: Plano de Desenvolvimento do Baixo Limpopo, Plano de Desenvolvimento do Vale do Zambeze, etc)

Os instrumentos (documentos) acima mencionados são anualmente operacionalizados através do Plano Económico e Social (PES) e pelo Orçamento do Estado (OE).

### **5.5. Plano Económico e Social (PES)**

Apresenta os principais objectivos económicos e sociais e acções a serem alcançados durante o ano económico que garantam o crescimento económico e a redução da pobreza absoluta. As estratégias e acções contidas no PES devem ser reflectidas na afectação dos recursos financeiros feita anualmente pelo CFMP na forma de Orçamento do Estado.

### **5.7. Orçamento do Estado (OE)**

Apresenta a tradução financeira anual para o cumprimento dos objectivos de políticas, acções e metas definidas no PES. É de salientar a necessidade de uma forte ligação entre o PES e o OE de modo a garantir a consistência e coerência entre os planos e os meios financeiros e humanos do Estado disponíveis, ou seja, que cada actividade prevista no PES tenha o respectivo orçamento para a sua execução.

## **6. O Ambiente nos Instrumentos de Planificação Nacional**

Há uma consciência e reconhecimento cada vez mais crescente do Governo de Moçambique de que o Ambiente é crucial para o sucesso de todas as políticas nacionais de desenvolvimento, tendo o ambiente como transversal, tanto no **Programa do Governo (2005-2009)** como no **PARPA II (2006-2009)**.

### **6.1. No Programa do Governo**

Como reconhecimento do papel do ambiente nos esforços de desenvolvimento, **o Programa do Governo (2005-2009)** considera que para o “desenvolvimento económico, social e a conservação do ambiente, o Governo continuará a considerar os aspectos ambientais como sendo de maior relevância em todos os processos de formulação de políticas, planos e projectos, rumo ao

desenvolvimento humano sustentável, tendo sempre como prioridade a equidade do género, o bem-estar social, a prevenção e o combate à degradação ambiental, uso sustentável dos recursos naturais e uma planificação participativa e democrática.

Tendo em conta a importância da utilização dos recursos naturais no combate à pobreza e criação de bem-estar, o Programa do Governo considera que “o desenvolvimento económico e social do país direccionado para o combate à pobreza absoluta baseia-se no uso racional dos recursos naturais, através da planificação e controlo correcto das actividades humanas, numa perspectiva de sustentabilidade a longo prazo.

Assim, para garantir esta sustentabilidade a longo prazo, o Programa do Governo enfatiza que deve “assegurar-se que as prioridades ambientais sejam devidamente integradas nos programas de desenvolvimento dos sectores económicos”, concretamente: Minas, Energia, Agricultura, Estradas, Transportes, Pescas, Turismo, Aguas e Saneamento.

Estes objectivos estão em consonância com o **Objectivo 7** dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM's), o qual visa **Garantir a Sustentabilidade Ambiental. Os Objectivos do Milénio** devem ser alcançados até 2015. assim, para a materialização do **Objectivo 7** sobre **Sustentabilidade Ambiental**, foram estabelecidas três metas fundamentais:

- 4) **Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e inverter a actual tendência para perda dos recursos naturais.**

**Situação actual (2005):** Para o nosso país, um dos recursos ambientais com tendência ao esgotamento são as florestas, desde as interiores até aos mangais.

- 5) **Reduzir para metade, até 2015 a percentagem da população sem acesso permanente a água potável e saneamento básico.**

**Situação actual (2005), apenas:**

- 41% da população rural e 37% da população urbana tinha acesso a água potável.
- 35% da população rural e 38% da população urbana tinha acesso aos serviços de saneamento.

- 6) **Até 2015, melhorar consideravelmente a vida de pelo menos 100 milhões de pessoas que vivem em bairros degradados.**

**Situação actual (2005)**

- 75% da população vivendo em assentamentos informais, zonas vulneráveis a calamidades naturais e ecologicamente sensíveis.

### **Conclusão:**

- **A Meta 1** Objectivo esta ligada com o acesso e gestão dos recursos naturais (florestas, solos, água dos rios, lagos e lagoas, mares, lençóis subterrâneos) envolvendo vários sectores para a sua preservação.
- **A Meta 2** Ligada ao abastecimento de água e ao saneamento melhorado (latrinas, esgotos e no caso urbano inclui a drenagem das águas das chuvas e a recolha dos lixos). Estas tarefas (abastecimento de água e construção de latrinas, drenagem das águas) são parte de tarefas essenciais, mas não exclusivas do sector as obras públicas, responsabilidade partilhada com os municípios nas áreas urbanas, os quais assumem responsabilidade pela recolha dos lixos urbanos.
- **A Meta 3** Ligada ao planeamento territorial, sobretudo os planos de uso de solo e o ordenamento territorial. Estes planos devem ser a base para a criação de assentamentos humanos (bairros e aldeias), das áreas de cultivo, para o turismo, exploração florestal, bem como áreas de protecção ou preservação.

### **6.2. No PARPA II (2006-2009)**

O Governo e seus parceiros, reconhecem a grande ligação entre Pobreza e Ambiente, pois, a maior parte da população moçambicana depende da exploração dos recursos naturais para a 1) sua subsistência e 2) geração de rendimentos. O PARPA II, reconhece, ao mesmo que a satisfação daqueles dois objectivos pela população, depende profundamente do modo como os recursos naturais são geridos e conservados e da relação entre o seu uso e exploração e o benefício para os pobres.

**Para o PARPA II, as grandes prioridades ambientais em Moçambique concentram-se nas 7 áreas:** (i) saneamento do meio; (ii) ordenamento territorial; (iii) prevenção da degradação dos solos; (iv) gestão dos recursos naturais, incluindo o controlo das queimadas; (v) aspectos legais e institucionais, ou seja a educação ambiental, cumprimento da legislação e capacitação institucional; (vi) redução da poluição do ar, águas, e solos e; (vii) prevenção e redução dos efeitos das calamidades naturais.

O PARPA II considera como sectores prioritários a Saúde, Agricultura, Desenvolvimento Rural, Energia, Indústria, Turismo, Minas, Pescas, Gestão das Zonas Marinha e Costeira, Tecnologia, Desastres Naturais. Na visão do PARPA II é sobre estes sectores que se deve prestar atenção as questões ligadas à governação ambiental; a responsabilidade empresarial face aos assuntos ambientais, sociais e a educação ambiental.

Nestes termos, a transversalidade na abordagem das questões ambientais visa assegurar que todos os actores do processo de desenvolvimento e o Estado realizem devidamente o seu papel na preservação do meio ambiente urbano e rural.

Como se pode ver, as questões ambientais estão bem integradas nos Planos de Longo Prazo (Programa do Governo) e de Médio Prazo (PARPA II) tendo sido vincada que como questão transversal a responsabilidade de acção (implementação) recai sobre vários sectores, parte dos quais já identificados, através da integração destas questões nos seus planos sectoriais anuais (PES) nos respectivos orçamentos.

## **7. Como integrar o Ambiente nos Planos Sectoriais**

Uma das grandes dificuldades para integrar o ambiente nos planos sectoriais, quer estratégicos (de longo e médio prazos) quer operacionais (anuais-PES e OE), deriva do facto de os sectores não saberem o que de forma prioritária deve ser feito por cada sector como sua contribuição e responsabilidade sobre o ambiente. Para este caso, uma orientação simples, através de um guião de acções a serem implementadas por cada sector torna-se pertinente e indispensável.

Para responder esta preocupação, o sector do Ambiente, elaborou em 2004 o Plano Estratégico do Sector do Ambiente (2005-2015), o qual define o papel dos principais actores sobre o ambiente: o Estado e Sectores do Governo, o sector Privado e as Organizações da Sociedade Civil, bem como as questões de coordenação inter-sectorial/institucional.

Em termos sectoriais, o Plano Estratégico do sector do Ambiente (2005-2015) apresenta detalhadamente, as acções que devem ser incluídas nos Planos estratégicos e implementados anualmente pelo Plano Económico e Social de cada sector e financiadas pelo respectivo orçamento (**Vide anexo**).

### **7.1. O Ambiente e a Planificação territorial**

É de consenso que a única forma de garantir a utilização dos recursos naturais e outros serviços dos ecossistemas como elemento de combate a pobreza é a

integração das questões ambientais no ciclo normal de planificação, ou seja, que a actualização e preservação dos recursos naturais e de todas as condições do ambiente que tornam sustentável a vida dos seres humanos seja integrada na planificação sectorial. Mas fora dos sectores, há a necessidade de as mesmas questões ambientais serem tratadas a nível territorial de planificação: central, provincial, distrital e municipal, ou seja, que as acções do ambiente sejam integradas nos Planos Estratégicos Provinciais (PEP), Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital (PEDD) e nos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Municipal e, anualmente implementadas através do Plano Económico e Social (PES) e financiadas pelo Orçamento de Estado (OE) de cada unidade territorial.

Diferentemente dos sectores, pelo impacto directo dos problemas ambientais e da pobreza ao nível territorial, as Províncias, Distritos e Municípios devem merecer atenção especial, pois:

- As províncias e distritos, são o lugar onde a exploração dos recursos naturais tanto pelos populações locais, incluindo os pobres bem como por empresas, na forma de concessões, operadores ilegais, têm lugar. Infelizmente, a degradação e/ou esgotamento dos recursos, prejudicando em última instância as populações locais e sobretudo aos pobres, que se vêem privados nalgumas vezes, do único recurso que tinham disponível para a satisfação das suas necessidades, não lhes restando muitas soluções para o problema criado.

Nestes casos a questão a resolver é como garantir que a exploração dos recursos não prejudique os pobres, que só encontram neles a sua fonte de sobrevivência ou de geração de renda? Como garantir que tanto o sector privado e as comunidades locais se beneficiem destes recursos, e que a sua exploração seja sustentável?

Em caso de esgotamento dos recursos, os operadores (legais ou ilegais), tem como alternativa, a transferência para um novo local onde os recursos naturais ainda são abundantes. Na verdade, os operadores (sector privado) funcionam como predadores da natureza, limitando-se muitas vezes a explorar hoje o que existe e que foi criado ontem; não se esforçando em explorar e substituindo garantindo assim o bem-estar no futuro.

- Quanto aos Municípios, estes são lugares caracterizados por aglomeração e/ou concentração populacional e também de automóveis e outros veículos motorizados, os quais causam grandes impactos sobre o ambiente urbano. Ao mesmo tempo, as necessidades de consumo dos municípios (cidades e vilas) são satisfeitas através da demanda de produtos vindos das áreas rurais.

Na verdade, fora dos problemas ambientais próprios das cidades e vilas, os Municípios exercem uma pressão muito forte sobre os recursos naturais rurais, induzindo as populações rurais a produzir mais, a explorar mais os recursos naturais para satisfazer as necessidades humanas cada das populações da cidade e vilas, cada dia mais crescentes.

Nestes termos, uma planificação central, que ajuda as províncias, distritos e municípios a entender os problemas ambientais tendo em conta a relação campo - cidade e as formas de superação da pobreza rural e urbana, com base na exploração e na comercialização dos recursos naturais, torna-se fundamental.

Das relações campo - cidade duas notas são importantes:

- As populações rurais não utilizam sozinho os recursos naturais e nem as utilizam apenas para satisfazer as suas próprias necessidades.
- Há populações urbanas que vivem da exploração directa dos recursos naturais rurais, e outras que se abastecem dos recursos naturais explorados pelas populações rurais, fazendo a sua comercialização ou consumo nas cidades e vilas.

À semelhança dos sectores, o Plano Estratégico do Sector do Ambiente (2005-2015), apresenta as acções que devem ser realizadas pelas províncias e distritos, através dos diferentes sectores do Governo representados em cada nível de Governação e as acções específicas para os Municípios. De referir que para o caso específico dos Municípios, as acções sobre o ambiente urbano devem ser implementadas, em coordenação com os sectores Governamentais relevantes, como MICOA, Transportes, Indústria e Comércio, Turismo e outros.

## **7.2. Monitoria e Avaliação do Ambiente: Um processo participativo**

Sendo o Ambiente uma componente e parte integrante do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II), deve-se usar os mesmos mecanismos de Monitoria e Avaliação que aqueles propostos para o PARPA, podendo apenas haver diferenças nos mecanismos de coordenação inter-sectorial.

O conceito de Monitoria e Avaliação encerra em si dois conceitos separados: o conceito de Monitoria e o conceito de Avaliação.

No âmbito do PARPA, do qual o Ambiente é parte integrante, ***entende-se por Monitoria*** o mecanismo de acompanhamento, sob o qual se mantêm informados todos os intervenientes e interessados (Governo, Sociedade Civil, Assembleia da República, Parceiros de Cooperação, pessoas singulares, etc.) sobre os progressos alcançados e as dificuldades enfrentadas na

implementação das acções de combate a pobreza, podendo ser através de um determinado plano, programa ou projecto.

No mesmo âmbito, **entende-se por Avaliação** a verificação dos resultados provenientes do cumprimento de determinados objectivos e metas. A avaliação envolve a recolha dos dados sobre a situação no começo e após a execução das actividades. A avaliação visa verificar se os objectivos e as metas previamente estabelecidos foram ou não alcançados e em que medida; que lições para o futuro. Estes elementos são chave para o início do processo de planificação subsequente.

Sendo a Monitoria e Avaliação um processo participativo, há necessidade de maior coordenação entre os diversos intervenientes para o sucesso da implementação dos planos: uma coordenação entre os sectores governamentais, e sua articulação permanente com os actores da Sociedade Civil e Parceiros de Cooperação e outros interessados. Mas também há necessidade de coordenação e articulação permanente entre estes actores, segundo os níveis central, provincial e distrital de modo a garantir um fluxo rápido de informação.

Sem uma coordenação efectiva e participação plena dos diferentes actores, e, sobretudo da Sociedade Civil, na Monitoria e Avaliação do PARPA e a sua componente do Ambiente, não será possível verificar os avanços registados no combate à pobreza, na preservação dos recursos naturais e na melhoria significativa da gestão ambiental.

Já estão em funcionamento instituições de consulta e participação em cada nível territorial, tanto para Monitoria e Avaliação bem como para Planificação, envolvendo o Governo, Sociedade Civil e Parceiros. Ao nível nacional trata-se do Observatório de Pobreza, também existente nas províncias com a designação de Observatórios Provinciais de Pobreza ou de Desenvolvimento. Nos distritos funcionam os Conselhos Consultivos Distritais (CDD's) enquanto nos Postos Administrativos existem as Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCC's). Os CDD's e IPCC's são órgão de consulta comunitária criadas pela Lei 8/2003 de 19 de Maio, ou seja, a Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE).

Para o caso específico do Ambiente, existe a nível central o Conselho Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (CONDES), sob a direcção da Primeira Ministra que integrando nove (9) ministérios, tem como função a coordenação intersectorial das acções do ambiente, tendo a Sociedade Civil e o sector privado como parceiros. Esta experiência pode ser replicada, com os devidos ajustamentos para as províncias e distritos, de modo a criar uma capacidade colectiva de reflexão e acção sobre o Ambiente.

### **7.3. Instrumentos de Monitoria e Avaliação do PARPA**

Ao nível do Governo foi estabelecido o Balanço do PES que constitui o principal instrumento de monitoria das acções do Governo e do grau de implementação do PARPA, incluindo o Ambiente. O exercício de Monitoria é feito duas (2) vezes ao ano, através do 1) Balanço semestral e 2) Balanço Anual do PES

O Balanço Semestral do PES, feito logo depois do fim do primeiro semestre de cada ano económico, monitora o progresso das actividades concretas dos vários sectores, províncias e distritos, inscritas no PES e relacionadas com as acções propostas no PARPA;

O Balanço Anual do PES, elaborado após o fim de cada ano económico, 1) monitora o grau de cumprimento das actividades e metas operacionais do PARPA inscritas no PES de cada ano. Mas ao mesmo ii) garante a retro-alimentação aos planificadores/programadores sobre o grau de implementação das actividades e o alcance das metas anuais do PARPA inscritas no PES; e iii) permite a reformulação das matrizes operacionais do PARPA para o PES do ano seguinte em conformidade com os resultados alcançados.

Nestes termos, o Balanço do PES, deve ser o instrumento de trabalho e objecto de análise nesses fóruns de consulta e participação, não se devendo exigir do Governo outro instrumento de Monitoria do PES que não seja o Balanço do PES.

Em relação à Avaliação, o Relatório de Avaliação do Impacto, elaborado através do cruzamento de informação **quantitativa produzida na base de Inquéritos** (Inquérito aos Agregados Familiares - IAF; Questionário dos Indicadores Básicos de Bem Estar - QUIBB; do Inquérito Demográfico e de Saúde - IDS) e da **Informação qualitativa gerada a partir de estudos qualitativos**, constitui a base para a análise dos progressos alcançados na redução da pobreza e elevação do bem estar da população.

Dependendo da disponibilidade de informação e da capacidade local, este tipo de relatório pode ser produzido pelas províncias e distritos para a análise dos progressos alcançados localmente no combate a pobreza, sendo os Observatórios Provinciais de Pobreza/Desenvolvimento e os Conselhos Consultivos Distritais os fóruns de discussão apropriados.

## 9. Referências Bibliográficas

**ALCAMO, Joseph et al. 2003. *Ecossistemas e o Bem-estar Humano: Estrutura para uma Avaliação: Um relatório do Grupo de Trabalho da***

**Estrutura Conceptual da Avaliação do Milénio dos Ecossistemas.** World Resources Institute.

**DURAIAPPAH, Anantha Kumar, 2005. EXPLORAR AS LIGAÇÕES. O BEM ESTAR HUMANO, A POBREZA E OS SERVIÇOS DOS ECOSISTEMAS,** PNUA& IISD.

**GDM, 2006. Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2006-2009),** Maputo

\_\_\_\_\_, 2006. **Balanço Anual do PES 2005.** Maputo

\_\_\_\_\_, 2005. **Programa Quinquenal do Governo (2005-2009).** Maputo

**MICOA, 2004. Plano Estratégico do Sector do Ambiente (2005-2009),** Maputo

**MPF et al, 2004. Pobreza e Bem Estar em Moçambique: Segunda Avaliação Nacional,** Maputo

**PNUD, 2006. Objectivos de Desenvolvimento do Milénio em Moçambique,** PNUD, Maputo.

**RENZIO, Paolo & SULEMANE, José. 2006. Integrating Reporting of PRS and Budget Implementation: The Mozambican Case.** Overseas Development Institute & Ministry of Planning and Development.

**WONG, Carissa et al, 2005, & Ecosystem services: Focus on Mozambique,**

**Swanepoel, Hennie & De Beer, Frik, 2006. Community Development: Breaking the cycle of Poverty,** Lansdowne, SA

<http://www.unece.org/env/eia/>

**Lei nº 20/97,** de 01 de Outubro, Lei do Ambiente

**Decreto nº 45/2004,** de 29 de Setembro, Regulamento de Avaliação de Impacto Ambiental