



Netherlands Commission for  
Environmental Assessment

# Advice on an Approach for the Mozambique Coastal Spatial Planning (orientation) Process / Strategic Environmental Assessment

Memorandum by the NCEA

29 May 2009



---

## Advice of the Secretariat

---

**To** Ministry for Coordination of Environmental Affairs (MICOA/DPE),  
Mozambique

**Attn From** Mr. Erasmo Nhachungue, Ms. Vilela de Sousa  
Mr. Reinoud Post (The Netherlands Commission for Environmental  
Assessment, NCEA)

**Date** 29 May 2009

**Subject** Advice on an Approach for the Mozambique Coastal Spatial Planning  
(orientation) Process / Strategic Environmental Assessment

By: Secretariat of the Netherlands Commission for Environmental  
Assessment - with expert input from oil and gas expert

Advice 2009-05

---

Proposta de abordagem da NCEA para a formulação das  
**‘Orientações Nacionais para a Formulação de Planos de Desenvolvimento  
Distritais’ (ONFPDD).**

### 1. INTRODUÇÃO

Em Abril 2008, o MICOA publicou o proposta de términos de referencia para a elaboração de avaliação ambiental estratégica da zona costeira de Moçambique. O CONDES formalmente aprovou estes TdR.

A AAE da zona costeira deve resultar um plano da zona costeira integrado para minimizar os riscos ambientais e socioeconómico e capitalizar o desenvolvimento sustentável mais célere da zona costeira de Moçambique.

### Objectivos específicos

- i) Preparação de um quadro territorial estratégico integrando os aspectos ambientais e socio – económicos;
- ii) Orientações para implementação de projectos de investimento, exploração e uso de recursos naturais mais apropriadas e iniciativas de conservação a nível da zona costeira;
- iii) A definição de um programa de desenvolvimento das capacidades para a gestão e monitoria aspectos ambientais e sócio – económico dos impactos individuais e cumulativo de uso, exploração e impacto de mudanças climáticas.

## **2. MISSÃO NCEA, DE FEVEREIRO 2009**

Em Abril 2009, MICOA e a NCEA (ver anexo 1) combinaram colaborar em vários domínios, entre outros na Avaliação Ambiental Estratégico (AAE). Na ocasião duma missão da NCEA a Maputo em Abril 2009, foi acordado que a NCEA acompanhará MICOA na execução desta AAE, as primeiras actividades desta colaboração sendo uma formação dos quadros de MICOA de três horas na ocasião duma reunião interna a MICOA e a formulação duma proposta de abordagem para esta AAE.

Foi igualmente acordado que:

- a AAE serve à formulação dum plano
- o plano a serem formulado terá a sigla ‘Orientações Nacionais para a Formulação de Planos de Desenvolvimento Distritais’
- é o processo de planificação que manda o processo de AAE
- o processo de planificação e o processo de AAE serão integrados.

A DPE de MICOA é responsável para esta AAE. A DPE propõe que a costa seja dividido em três zonas: Norte, Centro e Sul. De facto terá três AAEs.

Uma pedida adicional era que NCEA formula comentários no documento preparado em draft por MICOA/DPE: 'Solicitação de propostas'

### **3. COMENTÁRIOS SOBRE A SOLICIATACO DE PROPOSTAS**

Os principais comentários cerca deste documento já foram formulados durante a missão de Abril (ver anexo 1):

- O resultado deve ser um plano. O processo principal é um processo de planificação. A AAE é só um procedimento que assegura que o produto do processo de planificação (o plano) seja sustentável.
- É desaconselhável deixar a gestão dos processos de planificação e de AAE nas mãos de consultores. O MICOA deve tomar na mão a gestão do processo de planificação/AAE (ver 4.2.1.).
- É aconselhável que o grupo alvo do programa de desenvolvimento de capacidades inclui agencias governamentais, ONGs, comunidades locais e, possivelmente também a prensa e o judiciário.
- 2 anos para o total nos parece bastante curto.

### **4. PROPOSTA DE ABORDAGEM**

#### **4.1 Pontos principais da proposta**

Os propostos principais da NCEA são:

1. MICOA gera os processos de planificação/AAE e, para fazer assim, estabelece uma equipa AAE
2. se adopta a abordagem de serviços de ecossistemas para estes processos de planificação/AAE

3. a primeira fase de cada processo de planificação/AAE formula num processo participativa com partes da zona TdRs detalhadas
4. se aplica para estes processos de planificação/AAE o método MIRUP<sup>1</sup> (processo de AAE integrada no processo de planificação)
5. o EPA Ghana (que tem experiencia na gestão de AAEs), a NCEA e o SAIA colaboram para assegurar o acompanhamento destas AAEs (nível decisores, nível gestão do processo é nível de avaliação da qualidade).
6. o orçamento do projecto inclui os custos para o funcionamento da equipa AAE de MICOA, o envolvimento de SAIEA e o envolvimento da EPA Ghana. A NCEA colabora sem carga para o orçamento
7. se avalia a abordagem adoptada às direcções da OCED para AAE

## 4.2 Fundamentação das propostas principais

### 4.2.1 MICOA gera as AAEs

Do documento ‘Solicitação de Propostas’ de Abril 2009, a NCEA percebe que MICOA deixa a gestão de cada um das três AAEs ao consultor seleccionado. A NCEA tem a experiencia que em processos de AAE geridos por consultores tem uma falta notável de engajamento no produto final de planeamento das partes interessadas. A mais, um processo de planeamento desta importância se tem provado um processo iterativo com uma multiplicidade de momentos de decisão, decisões que, para que o processo mantém o seu legitimação, cada vez devem ser confirmado pelo nível politico.

A NCEA aconselha fortemente que o MICOA gera estas três processos de AAE.

Para que o MICOA seja capaz de realizar esta gestão, a NCEA propõe que se estabelece dentro de MICOA um equipa de gestão de AAE, o orçamento do qual faria parte do orçamento das AAEs.

---

<sup>1</sup> um modelo muito flexível para o processo de planificação; o abordagem de camadas; caracterização de tipos de áreas e definição de ambições de sustentabilidade para cada tipo; medidas para assegurar desenvolvimento sustentável

#### **4.2.2 Abordagem serviços de ecossistemas**

A abordagem de serviços de ecossistemas tem com ponta de partida que os recursos naturais e a biodiversidade devem servir ao homem. A abordagem distingue quatro tipos de serviços: serviços de aprovisionamento, serviços de regulação, serviços culturais e serviços de suporte. A NCEA favorece esta abordagem porque ela garante que a biodiversidade é tomada em conta na planificação e, a fortiori porque esta abordagem é sistemática, transparente e fala a língua das decisores. A abordagem tenta exprimir os impactos positivos e negativos do plano em valores monetários. A NCEA disponibilizará conhecimentos sobre a abordagem.

#### **4.2.3 TdR detalhados**

Cada uma das zonas tem as suas especificidades e os seus partes envolvidas particulares. Para criar suporte para o resultado final e a sua implementação, é aconselhável que estas partes participem nos estudos desde o seu início (definição do âmbito).

#### **4.2.4 Método MIRUP**

Se propõe basear na realização deste processo de planificação com AAE no método MIRUP, um método inerentemente participativo de formulação de planos que integra um processo de AAE. O método é flexível. Se adapta a todos tipos de planos. O método leva 16 passos<sup>2</sup> logicamente atribuídas a 3 fases: reconhecimento e pesquisa, programar e desenhar. Cada fase conhece um processo de divergir, de convergir e de decidir. O

---

<sup>2</sup> (1) instrução provisional, (2) reconhecimento da área e análise dos actores, (3) o iniciativo, (4) imagens estruturais, (5) nota de pontas de partida, (6) temas de sustentabilidade, (7) imagens procuradas, (8) confrontação de imagens procuradas, (9) ambições, (10) programa de exigências, (11) processo de desenho do quadro, (12) imaginar, (13) desenhar de maneira iterativa e avaliação dos impactos (14) definição da viabilidade, (15) considerar (pesar vantagens/desvantagens), (16) decidir o plano.

produto final de cada fase é uma decisão específica a serem homologada pelo nível político (para que o processo de planificação mantém o seu legitimidade).

MIRUP aplica metodologias (instrumentas) modernas como a 'abordagem de camadas'<sup>3</sup>, 'imagens procuradas' para áreas, 'tipologias' de áreas e 'ambições de sustentabilidade'. As metodologias podem ser aplicadas por consultores numa base de TdR e depois de ter seguida uma capacitação limitada. Como vão realizar se 3 AAE, para que é possível que se seleccionarão 3 consultores diferentes, a utilização dum só metodologia ia assegura a coerência entre os três AAEs.

As instruções para este método são disponíveis em holandês<sup>4</sup>. A NCEA disponibilizará conhecimentos sobre a abordagem.

#### 4.2.5 Acompanhamento das AAEs

NCEA propõe que terá uma equipa para a acompanhamento. Este equipa se compusera

1. da EPA Ghana, que (como autoridade competente) tem bastante experiencia na gestão de processos de AAE e na gestão das relações com os doadores em casos de AAE. EPA Ghana pode aconselhar a equipa de MICOA neste sentido (cooperação sul – sul)
2. o SAIEA, que asseguraria a avaliação independente e externa da qualidade das três AAEs. O SAIEA só poderá prestar este serviço no caso que a AAE seria escrita em Inglês. A razão para envolver a SAIEA como avaliador externa independente é que a NCEA, estando envolvida como 'coach' dos processos técnicos, não pode execres esta função (conflito de interesse).

---

<sup>3</sup> utilizando 'overlays'.

<sup>4</sup> <http://www.ruimtexmilieu.nl/index.php?nID=1&SESSID=1e57a15ba1243fb08c56e41193af8ab2>

3. a NCEA, que ia coordenar o grupo de acompanhamento e que asseguraria disponibilidade de conhecimentos sobre MIRUP e sobre a abordagem de serviços de ecossistemas. A mais, a NCEA ia assegurar capacitação em AAE nas iniciais dos processos.

#### **4.2.6 Custos de gestão e acompanhamento**

A NCEA propõe que os custos de funcionamento da equipa de gestão das AAEs (dentro de MICOA/DPE) e os custos de envolvimento da EPA-Ghana e de SAIEA sejam integradas na orçamento de cada uma das três AAEs.

#### **4.2.7 Direcções para AAE da OCED**

A NCEA adere às instruções sobre AAE do Comité de Assistência ao Desenvolvimento da OCED. Estas instruções são disponíveis em Inglês, Francês e Espanhol no site Web:

<http://www.seataskteam.net/index.cfm?module=Forums&page=ForumDetails&ForumID=237>

### **4.3 Enquadramento institucional da planificação/AAE**

Nas paragrafas seguintes, a NCEA propõe uma estrutura institucional para estes processos de planificação/AAEs. Esta proposta pressupõe que ainda não esta institucionalizada um mecanismo de planificação que liga o nível central com os níveis provinciais e distritais. Propomos a estabelecimento ad-hoc dum tal mecanismo. que garanta participação das partes envolvidas e interessadas.

#### **4.3.1 Estrutura institucional**

Para cada processo de planificação/AAE, propomos quatro grupos de actores: dois grupos de autoridades competentes, uma plataforma de preparação de decisões e um grupo de consultores.



1. CONDES, que (como autoridade competente principal) toma a decisão final sobre o plano espacial;
2. grupo de autoridades competentes composto de seis ministérios centrais (Energia, Turismo, Minas, Pescas, Agricultura, Conservação) e os governadores das províncias envolvidas, considerados mais relevantes para a tomada de decisão pelo CONDES. Os ministérios serão representadas pelos seus directores nacionais mais oportunos. Este grupo aprova os produtos intermediários no processo de planificação/AAE e pré aprova os produtos finais (plano zonamento, orientações para investimentos e programa de capacitação);
3. A plataforma de preparação de decisões :10 to 15 pessoas por processo de planificação/AAE, representando os interesses fortes [governo central e provincial, grandes empresas], e fracas [comunidades locais, natureza, pequenas empresas] na zona. É a plataforma de reflexão intelectual que defina o âmbito, desenvolve cenários e alternativas, manda fazer (por consultores) inventários, estudos específicos e avaliações de impactos, manda a preparação dos produtos intermediários e finais e submetem esses à decisão.
4. Os consultores. Executam estudos (inventários, avaliações de impactos dos cenários desenvolvidos, e preparam pareceres (relatórios de Impactos Ambientais/Sócias, produtos intermediários e produtos finais).

#### **4.3.2 Facilitação e gestão dos processos**

Se coisas andam como desejado, terá três processos simultâneos de planificação/AAE, com cada um uma muitas linhas de comunicação para manter, reuniões a organizar, contractos a concluir, seguimento a realizar, pareceres a produzir e mais. A NCEA aconselha a MICOA de estabelecer uma equipa forte em gestão de relações, comunicação e edição.

A NCEA igualmente aconselha que este equipa seja diversa e flexível em sua composição e amplidão.

## Anexo 1

Quinta Feira, dia 16 de Abril

14h00 Encontro com o Sr. Erasmo Nachungue e Sra. Vilela da Sousa da DPE

Pontos principais retidos:

- legitimidade do MICOA coordenar esta AAE:
  - Sr. Erasmo: não há oposição dentro do governo. Outros ministérios estão à espera, mesmo se não realizaram todos os seus objectivos. Outros ministérios estão dispostos a fazerem compromissos.
  - a legitimação é que o MICOA tem competência para planificação espacial
- no documento de operacionalização (ToR) parece que MICOA cede a quase totalidade das responsabilidades a um consultor. Não é recomendável. Estudos técnicos podem ser feitas por consultores, mas a gestão do processo de planificação/AAE deve ficar nas mãos de MICOA.
- uma AAE é um meio, um procedimento que, em si, é vazio. É um procedimento que assegura que o resultado dum processo de planificação (um plano) seja sustentável. A operacionalização da AAE não menciona o plano que será feito/formulado. No fim das discussões chegou-se à conclusão que o plano resultante desta AAE terá a sigla: 'Orientações Nacionais para a Formulação de Planos de Desenvolvimento Distritais'.
- 2 anos é bastante curto, vistas as ambições da operacionalização.
- integração dos resultados da AAE nos planos de desenvolvimento distritais deve fazer parte integral da AAE.
- Colocou-se a pergunta se será necessário formular previamente a esta AAE a legislação de AAE.
- Serão envolvidos os sectores Energia, Turismo, Minas, Pescas, Agricultura, Conservação
- A NCEA pode oferecer:
  - assistência (conhecimentos) no desenvolvimento dum procedimento/processo para esta AAE;
  - acompanhamento da DPE durante no decorrer do processo (coaching). Se este serviço não se use, a NCEA pode igualmente oferecer:
- assistência na formulação de parte substantiva dos TdR (estudos técnicos, formulação de cenários)

- avaliação (independente) da qualidade da AAE
- A NCEA não pode assistir na formulação dos contractos comerciais com os consultores.
- Dentro de um período de 2 semanas, a NCEA proporá uma abordagem para esta AAE