



RESUMO EXECUTIVO: AVALIAÇÃO INTERCALAR DO PROGRAMA PROMOVE BIODIVERSIDADE

Relatório final- Março 2025

PROMOVE
BIODIVERSIDADE



Funded by
the European Union



Ministério da Terra e Ambiente





Resumo executivo

projecto nº. MAR-2023-26263

por

Paolo Scalia (Chefe de Equipa)
Valério Macandza
Patrícia Costa

Apresentado por



PROMAN

Em consórcio com



DT Global

RENÚNCIA DE RESPONSABILIDADE

Este relatório foi elaborado com a assistência financeira da Comissão Europeia. O conteúdo desta publicação é da exclusiva responsabilidade da PROMAN e não pode, de forma alguma, ser considerado como reflectindo os pontos de vista da União Europeia.

Este relatório foi discutido com o perito internacional em causa em relação ao plano de trabalho de input acordado com o Cliente, aos termos de referência do perito e para garantir que contém questões e recomendações relevantes, que foram discutidas numa sessão de debriefing com o Cliente.

Este documento foi preparado para o projecto intitulado ou parte nomeada do mesmo e não deve ser invocado ou utilizado para qualquer outro projecto sem que seja realizada uma verificação independente quanto à sua adequação e autorização prévia por escrito da Gestão do Contrato-Quadro (PROMAN). A PROMAN não assume qualquer responsabilidade pelas consequências da utilização deste documento para um fim diferente daquele para o qual foi encomendado. Qualquer pessoa que use ou confie no documento para tais outros fins concorda e, por tal uso e confiança, será tomada para confirmar seu acordo para indenizar a PROMAN por todas as perdas e danos resultantes dele. A PROMAN não aceita qualquer responsabilidade por este documento perante qualquer outra parte que não a pessoa por quem foi encomendado.

Na medida em que este relatório se baseia em informações fornecidas por outras partes, a PROMAN não aceita qualquer responsabilidade por qualquer perda ou dano sofrido pelo cliente, seja contratual ou tortuoso, decorrente de quaisquer conclusões baseadas em dados fornecidos por outras partes que não a PROMAN e utilizados pela PROMAN na preparação deste relatório.

SUMÁRIO EXECUTIVO

A avaliação intercalar do programa PROMOVE Biodiversidade foi realizada para avaliar a sua relevância, coerência, eficácia, eficiência, sustentabilidade, valor acrescentado e impacto para a conservação da biodiversidade em Moçambique. Esta avaliação visa gerar sugestões implementáveis e lições aprendidas para informar a fase final da intervenção em curso e orientar a concepção de futuras iniciativas de biodiversidade. Sendo o PROMOVE Biodiversidade uma iniciativa pioneira em Moçambique, oferece uma oportunidade única de extrair lições valiosas para a programação da biodiversidade.

Metodologia: A avaliação utilizou uma abordagem de métodos mistos, integrando técnicas quantitativas e qualitativas para garantir uma análise abrangente. Os principais métodos de recolha de dados incluíram: i) revisão de documentos, ii) consultas às partes interessadas (entrevistas semi-estruturadas e discussões em grupos focais com partes interessadas, incluindo a Delegação da União Europeia (DUE), ANAC (Administração Nacional de Áreas de Conservação), BIOFUND, parceiros de implementação, comunidades locais e representantes governamentais), visitas no terreno: visitas de duas semanas a áreas-chave de implementação, como o Parque Nacional de Gilé (GNAP), Monte Mabu, e APAIPS (Área de Proteção Ambiental Ilhas Primeiras e Segundas) para observação das actividades do programa e coleta de dados primários, iv) análise quantitativa da análise de dados com triangulação de achados de múltiplas fontes para garantir validade e confiabilidade.

Principais Resultados da Avaliação

Relevância: O programa está fortemente alinhado com as estratégias de biodiversidade de Moçambique, tais como a Estratégia Nacional de Biodiversidade e o Plano de Acção, apoia as prioridades globais da UE, como o Green Deal e a Estratégia de Biodiversidade para 2030. Embora as actividades gerais do programa sejam pertinentes para as prioridades da população local, as lacunas no planeamento a nível local e no envolvimento da comunidade limitam a sua relevância para as necessidades específicas dos beneficiários.

Eficácia: JC 3.1 Reforço da Governação ANAC; A componente contribuiu para reforçar a governação da ANAC ao apoiar o desenvolvimento de quadros de conservação, nomeadamente o Plano de Acção Nacional para o Marfim e o Rinoceronte (NIRAP), o programa MIKE e o Sistema de Informação sobre o Comércio de Elefantes (ETIS). Um marco crítico foi a aprovação do Regulamento CITES de Moçambique pelo Conselho de Ministros em dezembro de 2024, avançando a legislação do país para a Categoria I da CITES. As actividades de capacitação permitiram treinar mais de 800 participantes, incluindo funcionários do governo e partes interessadas, melhorando as habilidades de conformidade e relatórios. A ANAC agora prepara internamente relatórios como o NIRAP, reduzindo a dependência de suporte externo. No entanto, o projecto enfrentou desafios para integrar plenamente a governação nacional e local. As lacunas de coordenação institucional, a rotação do pessoal e os recursos técnicos limitados impediram progressos substanciais. A concepção ignorou as oportunidades de sinergia entre os quadros nacionais e os projectos-piloto na Zambézia e Nampula, e os mecanismos de monitorização dos resultados foram inadequados. A abordagem carecia de avaliações sistémicas da capacidade e de estratégias a longo prazo. Embora o projecto tenha abordado lacunas financeiras e apoiado áreas críticas do mandato da ANAC, não promoveu uma parceria estratégica entre a UE, a ANAC e as partes interessadas internacionais. Uma maior integração, capacitação direccionada e reformas políticas robustas continuam a ser essenciais para garantir uma governação sustentável da conservação em Moçambique.

JC 3.2 Conservação e meios de subsistência no Parque Nacional de Gilé O Programa apoiou a conservação no Parque Nacional de Gilé (GNAP), com base numa parceria de 20 anos entre a ANAC e a

Avaliação Intercalar do Programa PROMOVE Biodiversidade em Moçambique

Resumo Executivo

FFS-IGF (Fundação François Sommer/Fundação Internacional para a Gestão da Fauna). As principais realizações incluíram o reforço das infraestruturas, tais como estradas, pontes e instalações de patrulha, contribuindo para melhorar a acessibilidade e a eficácia do patrulhamento. A conservação da vida selvagem foi apoiada pela translocação bem-sucedida de 200 búfalos e pelo aprimoramento dos sistemas de rastreamento e monitoramento. O estabelecimento de um plano de gestão a 10 anos definiu ainda um quadro estratégico para a conservação. Os esforços de combate à caça furtiva registaram progressos, com uma diminuição das actividades ilegais e uma melhoria das operações de patrulhamento apoiadas por ferramentas de vigilância digital. Apesar destes êxitos, persistem desafios estruturais. Os esforços de desenvolvimento comunitário careciam de alinhamento estratégico com os objectivos de conservação do parque, deixando lacunas significativas no envolvimento da comunidade e nos meios de subsistência. Questões como incêndios descontrolados, oportunidades limitadas de turismo e conflitos entre humanos e vida selvagem realçam a necessidade de uma maior integração e planeamento a longo prazo. A sustentabilidade financeira também continua a ser precária, dependendo fortemente do financiamento externo com um apoio orçamental nacional limitado. A avaliação sublinha a importância de ligar o envolvimento da comunidade, o apoio aos meios de subsistência e os esforços de conservação.

JC 3.3 Conservação e meios de subsistência no Monte Mabu; O projecto no Monte Mabu visava estabelecer uma área de conservação gerida pela comunidade em meio a desafios geográficos e logísticos significativos. O Monte Mabu, um hotspot de biodiversidade com elevado potencial científico e de ecoturismo, sofre de isolamento geográfico, chuvas intensas e falta de estatuto de protecção formal. Registaram-se progressos na delimitação de fronteiras, no mapeamento participativo e na proposta de designação formal de conservação apresentada à ANAC. Estes esforços promoveram a apropriação comunitária, mas vários factores, incluindo restrições logísticas e capacidades limitadas da comunidade, contribuíram para atrasar impactos tangíveis. As principais realizações incluem a criação de instalações básicas e o desenvolvimento de estruturas de cartografia e governação. No entanto, as iniciativas planeadas em matéria de infraestruturas e de reforço das capacidades continuam subdesenvolvidas e os sistemas de monitorização baseados na comunidade encontram-se numa fase inicial. Foram iniciados programas de subsistência, tais como escolas de campo de agricultores e apicultura, mas operam numa escala muito pequena, com benefícios e alcance limitados. Os desafios persistentes incluem a degradação ambiental, mecanismos financeiros inadequados e baixa capacidade da comunidade em governança e gestão de recursos. Os esforços para mobilizar recursos financeiros e explorar oportunidades de ecoturismo mostraram progressos mínimos. A avaliação ressalta a necessidade de uma abordagem estratégica de longo prazo que integre conservação e meios de subsistência, restaure terras degradadas e construa capacidade local para garantir a conservação sustentável liderada pela comunidade no Monte Mabu.

JC 3.4 Conservação e meios de subsistência na APAIPS: A componente APAIPS registou progressos notáveis, apesar da sua fase inicial de implementação e dos atrasos iniciais causados pela transição contratual do CTV (Centro Terra Viva) para a WWF. (World Wildlife Fund) A colaboração entre WWF, AENA (Associação Nacional de Extensão Rural) e KULIMA (organização para o desenvolvimento socioeconómico integrado) fornece uma base sólida para a conservação da biodiversidade e meios de subsistência comunitários. A WWF tem contribuído significativamente com a reabilitação dos escritórios da APAIPS, o recrutamento de pessoal qualificado e o equipamento dos agentes de execução. Uma conquista marcante é a formatura de 47 agentes de fiscalização, marcando uma nova era de patrulhamento estruturado desde a criação da APAIPS em 2011. A melhoria das ferramentas de mobilidade e comunicação melhora ainda mais as operações. As organizações comunitárias continuam a ser centrais para os esforços de conservação de base, facilitando o patrulhamento e as campanhas de sensibilização. No entanto, as condições de trabalho fragilizadas na sequência da conclusão do projecto financiado pelo Fundo de Acção Azul e o planeamento inadequado para a continuidade do apoio do

Avaliação Intercalar do Programa PROMOVE Biodiversidade em Moçambique

Resumo Executivo

programa PROMOVE Biodiversidade colocam desafios. A restauração de mangais e a revitalização de clubes ambientais também promoveram a resiliência ecológica e comunitária. No entanto, os meios de subsistência alternativos, especialmente durante o defeso de pesca, continuam a ser inadequados. Os progressos limitados na transformação do pescado e na apicultura, também associados à fase inicial de execução, à fixação limitada de objetivos, à pequena escala e ao valor estratégico limitado das cadeias de valor, dificultam ainda mais a diversificação dos rendimentos, sublinhando a necessidade de uma gestão sustentável das pescas. A sustentabilidade financeira depende de um fundo de dotação, do futuro apoio da MCA através do BIOFUND, e dos esforços da WWF. No entanto, os mecanismos geradores de receitas, como as taxas de visita, estão subdesenvolvidos. Embora bases promissoras tenham sido lançadas, os desafios no envolvimento da comunidade, financiamento sustentável e atrasos operacionais destacam a necessidade de alinhamento estratégico e planeamento de longo prazo para garantir o sucesso da APAIPS.

JC 3.5 Prioridades transversais: o programa incorporou prioridades transversais da UE, como a igualdade de género, as abordagens baseadas nos direitos humanos, a governação e a gestão sustentável dos recursos. Embora as actividades tenham alcançado a inclusão de género, como alguns exemplos de liderança feminina no Monte Mabu e funções de patrulha no GNAP, os esforços careciam de iniciativas estratégicas para o empoderamento, como desenvolvimento de capacidades, apoio à liderança e acesso a ferramentas financeiras. Os mecanismos de governação foram promovidos, mas limitados pela fraca participação e capacidades superficiais nos CGRN (Comitês de Gestão de Recursos Naturais) e no CONSERVA MABU. Os grupos vulneráveis foram abordados de forma inconsistente e as estratégias ambientais careceram de foco, como a restauração da vegetação em áreas degradadas. A avaliação destaca oportunidades para expandir essas prioridades e aumentar significativamente os benefícios.

Eficiência: A eficiência é apoiada por uma equipa de gestão empenhada e por um acompanhamento atento dos contratos, um órgão de governação sólido e uma coordenação e diálogo eficazes entre as partes interessadas. No entanto, a eficiência do programa é limitada por vários atrasos operacionais, desempenhos insatisfatórios de alguns executores, desafios logísticos, execução fragmentada entre componentes, planeamento inadequado e orientações para resultados insuficientes.

Sustentabilidade: Embora o trabalho fundamental tenha sido iniciado, a sustentabilidade a longo prazo do programa está em risco devido à forte dependência do financiamento externo, ao calendário inadequado e aos recursos limitados, com desafios para estabelecer capacidades a nível comunitário.

Valor acrescentado para a UE: O contributo da UE para a governação internacional da biodiversidade e para abordagens inovadoras em matéria de conservação é evidente. No entanto, as oportunidades perdidas no diálogo político e na liderança estratégica limitaram todo o seu potencial.

Conclusões: O programa PROMOVE Biodiversidade constitui um marco para a Cooperação da UE em Moçambique com uma primeira intervenção importante à escala nacional para apoiar a conservação da biodiversidade. A UE e os seus parceiros estão a aprender activamente com esta experiência. A avaliação conota de forma muito positiva a abordagem em duas vertentes, com uma componente dedicada a apoiar a governação nacional da conservação com a ANAC e uma segunda implementada pelo BIOFUND a apoiar três experiências-piloto muito diferentes, com oportunidade de aprender com uma variedade de abordagens, ecossistemas e níveis de capacidade.

Cada piloto aborda as necessidades de conservação e os meios de subsistência das comunidades locais, outro traço positivo da estrutura. A implementação é assegurada por diferentes mecanismos, todos apoiando o alinhamento e a apropriação nacional.

Avaliação Intercalar do Programa PROMOVE Biodiversidade em Moçambique

Resumo Executivo

O programa demonstra um elevado grau de relevância para as prioridades nacionais e locais de conservação da biodiversidade de Moçambique e para o quadro de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia. O programa iniciou com sucesso actividades destinadas a abordar a perda de biodiversidade e melhorar os meios de subsistência da comunidade, com a avaliação evidenciando resultados significativos e boas práticas para o componente de conservação.

O programa é definido com objectivos ambiciosos, recursos limitados e prazos curtos num contexto particularmente difícil. A eficácia, a sustentabilidade e as oportunidades de impacto são consideravelmente limitadas por vários fatores, incluindo algumas deficiências de design e uma integração insuficiente entre os componentes. A componente ANAC, centrada no cumprimento dos regulamentos da CITES, está a abordar uma questão importante e relevante. No entanto, a sua contribuição para a governação mais ampla das áreas de conservação continua a ser limitada em termos estratégicos. Além disso, tem sinergias ou interações mínimas com as três iniciativas-piloto, reduzindo o seu potencial impacto na governação nacional e local.¹

Embora as actividades de conservação estejam produzindo resultados mistos, com desempenhos globalmente satisfatórios no Parque Gilé e alguns passos iniciais importantes sejam definidos para o Monte Mabu, o componente de subsistência é incapaz de alcançar seus objectivos, pois ainda não estão surgindo benefícios significativos, contribuições estreitas são fornecidas aos esforços de conservação e oportunidades limitadas são evidenciadas para a sustentabilidade e impactos futuros. A eficácia da componente de subsistência é diluída pela selecção de algumas cadeias de valor não estratégicas, como a piscicultura e a apicultura. Estas actividades envolvem uma percentagem muito pequena da população local e é improvável que gerem um impacto significativo nos meios de subsistência mais amplos. As restrições adicionais incluem uma abordagem orientada para os projectos baseada em subvenções, uma escala muito reduzida, um alcance muito limitado, um desempenho baixo e uma atenção globalmente inadequada ao reforço das capacidades.

Recomendações: A avaliação identificou dez recomendações fundamentais para enfrentar os desafios observados e melhorar a eficácia e o desempenho do programa

A – Recomendação da operação para reforçar a eficácia do PROMOVE Biodiversidade

Recomendação 1: Melhor planeamento ao nível do programa e orientação para os resultados para a última fase de implementação salienta a necessidade de organizar um exercício de planeamento participativo orientado para os resultados no início de 2025. A tónica deve ser colocada no aperfeiçoamento das metas, dos prazos e da afectação de recursos para melhorar a qualidade da concepção, a eficácia e a sustentabilidade de cada contrato. Este exercício de planeamento deve ser alinhado com os resultados da avaliação e com o contrato celebrado com os responsáveis pela execução. As áreas específicas a melhorar incluem as recomendações operacionais para o GNAP, meios de subsistência, Monte Mabu e APAIPS (ver R3,4,5,6 e 7). Este mecanismo de planeamento deve ser revisto

¹ A avaliação reconhece plenamente a importância estratégica da CITES na governação nacional da biodiversidade. No entanto, a nossa avaliação centra-se no âmbito e integração estratégica da componente ANAC no âmbito do programa Promove Biodiversidade. O apoio prestado envolveu principalmente contributos a nível de actividade (por exemplo, formações, viagens, workshops), com uma ligação operacional limitada aos objectivos mais amplos do programa de conservação de base comunitária e implementação de sítios-piloto. A declaração da avaliação reflete uma análise independente e fundamentada da forma como o apoio relacionado com a CITES contribuiu no contexto deste programa específico, em vez de questionar o seu significado global ou nacional.

anualmente para garantir uma melhoria contínua. Esta recomendação é altamente prioritária, devendo ser implementada imediatamente até março de 2025.

Recomendação 2: Mobilizar a assistência técnica para apoiar a próxima fase de implementação aborda as lacunas de capacidade e as limitações da visão estratégica. Os serviços de assistência técnica devem apoiar a ANAC, a delegação da UE e o BIOFUND, melhorando os sistemas de acompanhamento dos programas, reforçando a coordenação entre as componentes e promovendo o diálogo com os parceiros de desenvolvimento. As principais tarefas incluem visitar os responsáveis pela execução de dois em dois meses, alinhar os quadros de planeamento com a Recomendação 1 e reforçar a visão estratégica e a partilha cruzada dos ensinamentos retirados. Trata-se de uma recomendação de alta prioridade, a implementar a curto prazo até meados de 2025.

Recomendação 3: Reforçar a Governação e a Capacidade da ANAC (recomendações operacionais para a ANAC): Centra-se no reforço da capacidade da ANAC para gerir eficazmente a governação da conservação. As ações específicas incluem a designação de assistência técnica específica (ver R2), a criação de sistemas de acompanhamento a nível do programa, a melhoria da prestação de acordo com as estipulações do orçamento-programa (PE) e o reforço da coordenação com o BIOFUND e a implementação das ONG. Além disso, a ANAC deve explorar soluções alternativas para os produtos apreendidos e priorizar mecanismos de aprendizagem e diálogo. Esta recomendação é altamente prioritária, devendo ser implementada no prazo de 12 a 18 meses.

Recomendação 4: Melhorar o PNB (recomendações operacionais sobre a eficácia da conservação do PNB). Propõe destacar a necessidade de melhorar os salários e incentivos para os guardas-florestais, melhorar a logística nos parques de campismo e melhorar o acesso à Internet no centro do parque. As recomendações operacionais incluem a angariação de fundos adicionais para implementar o Plano de Gestão do Parque com flexibilidade para colmatar as lacunas identificadas por esta avaliação; Um ponto importante será o desenvolvimento de um plano estratégico de vedação para combater a caça furtiva e os incêndios florestais; terão de ser estabelecidos planos operacionais, apoiados por planos de negócios, para o turismo e para a Reserva de Caça de Nokalano. Estas medidas reforçarão a eficácia e a visibilidade do GNAP em matéria de conservação. Esta recomendação é de prioridade média, devendo ser implementada no prazo de 12 a 18 meses.

Recomendação 5: Melhorar a Gestão do Monte Mabu (recomendações operacionais para o Monte Mabu): sugere defender o ajuste da abordagem [ReGeCom](#) à participação da comunidade, clarificar as responsabilidades de gestão conjunta entre parceiros e rever o plano de infraestruturas para transformar o centro de investigação num centro de gestão da conservação. O estabelecimento de uma estratégia de ecoturismo a longo prazo e a resposta às necessidades imediatas de infraestruturas, como água e electricidade, são igualmente fundamentais. Os esforços devem incluir avaliações de capacidade da CONSERVA MABU e planos para o desenvolvimento do café em áreas desmatadas. Trata-se de uma recomendação de alta prioridade, a implementar no prazo de 12 a 18 meses.

Recomendação 6: Fortalecer os Contratos de Subsistência (recomendações operacionais para contratos de subsistência): recomenda enfatizar o apoio a cadeias de valor de alto impacto, como caju e horticultura, completar os componentes de piscicultura e apicultura (entrega de todos os equipamentos, entrega total de desenvolvimento de capacidade, acesso sustentável a insumos, ligações com mercados) e estabelecer conexões entre meios de subsistência e conservação. O reforço do empoderamento das mulheres e a promoção da diversidade nutricional são prioridades fundamentais, tal como os planos realistas e a longo prazo para a produção agrícola. Esta recomendação é altamente prioritária, devendo ser implementada no prazo de 6 a 12 meses.

Recomendação 7: Melhorar as Operações APAIPS e os Meios de Vida Comunitários (recomendações operacionais para APAIPS) enfatizar a melhoria da eficácia das operações de aplicação da lei através da canalização de fundos, criação e equipamento de campos de aplicação da lei e fortalecimento de organizações baseadas na comunidade, bem como a melhoria dos meios de subsistência comunitários através do desenvolvimento da cadeia de valor da pesca, acelerando a implementação da apicultura, apoiar os agricultores locais na produção de sementes e defender a implementação de compensações da biodiversidade.

B – Recomendações estratégicas para o futuro apoio da cooperação em matéria de biodiversidade

Recomendação 8: reforçar o valor acrescentado da UE e o diálogo político em matéria de conservação da biodiversidade propõe aumentar o empenho da delegação da UE nas reformas da política de biodiversidade e no diálogo a nível nacional e regional. Ao tirar partido de quadros estratégicos como o Portal Global e as iniciativas Team Europe (TEI) — que orientam o empenho e a coordenação da UE — a UE deve apoiar ativamente reformas de governação que reforcem a transparência e a capacidade institucional. Tal inclui a promoção de processos orçamentais nacionais mais eficientes e a promoção de compromissos sectoriais mais fortes para com a conservação, ajudando a integrar a sustentabilidade ambiental nas estratégias nacionais de desenvolvimento. Trata-se de uma recomendação altamente prioritária, a implementar no próximo ciclo de programação.

Recomendação 9: melhorar os mecanismos da UE para apoiar a conservação da biodiversidade em Moçambique sugere melhorar a conceção do programa, garantindo resultados mensuráveis, alinhamento dos recursos financeiros e estudos de viabilidade. Evitar contratos compartimentados, estabelecer um sistema nacional de acompanhamento ao nível do programa e promover a inclusão de género e abordagens baseadas nos direitos também são fundamentais. Os futuros acordos devem centrar-se em contratos baseados no desempenho, desembolsos e assistência técnica adequada. Trata-se de uma recomendação altamente prioritária, a implementar no próximo ciclo de programação.

Recomendação 10: Recomenda estabelecer um sistema de monitorização abrangente e visa desenvolver um quadro sólido para acompanhar os progressos e facilitar a gestão adaptativa. Indicadores normalizados e processos de recolha de dados devem assegurar a coerência entre todas as componentes do programa, melhorando a tomada de decisões e a eficácia do programa. Trata-se de uma recomendação de média prioridade, a implementar no próximo ciclo de programação.

Lições Aprendidas: Sendo a primeira iniciativa do género em Moçambique, o PROMOVE Biodiversidade oferece informações valiosas para orientar futuros programas de biodiversidade:

- Alinhar conservação e meios de subsistência garante um impacto holístico.
- As abordagens participativas podem aumentar a relevância e a sustentabilidade.
- Metas claras melhoram os resultados: Planos operacionais detalhados devem orientar a implementação de forma eficaz.
- O Reforço das Capacidades é Fundamental: O reforço das capacidades institucionais é vital para o sucesso do programa.
- É necessária uma visão a longo prazo: a conservação da biodiversidade exige investimentos e parcerias sustentados.