

Quadro jurídico ambiental – Pontos Fortes, Constrangimentos e Desafios

Por *Carlos Manuel Serra*

1. O esverdear do discurso político e o advento de quadro jurídico-ambiental

O advento de um quadro jurídico ambiental específico ocorre em Moçambique, tal como aconteceu na grande maioria dos países, a seguir à sua participação na Conferência do Rio de Janeiro sobre Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992.

A questão ambiental tornou-se central nos discursos políticos nacionais a partir do início da década de noventa, ganhando corpo nos anos seguintes, constituindo uma das áreas transversais do principal instrumento programático do Governo moçambicano – o Plano Quinquenal.

Contudo, um passo importante foi dado dois anos antes – a aprovação da segunda Constituição de Moçambique Independente, em 1990. Esta Constituição consagrou um conjunto de normas ambientais sem correspondência no texto fundamental anterior, com especial destaque para o preceito que reconheceu o direito fundamental ao direito equilibrado e a norma que consubstanciou, ainda que muito genericamente, uma obrigação do Estado em promover acções de protecção, conservação e valorização do ambiente (Cfr. Artigos 72 e 37, respectivamente, da Constituição de 1990).

Desde então, o País tem registado um movimento significativo no domínio jurídico-ambiental traduzido em quatro linhas fundamentais:

- i. Aprovação de um conjunto significativo de legislação com importância directa ou indirecta para a protecção e conservação do ambiente, incluindo leis da Assembleia da República, decretos do Governo e inúmeros Diplomas Ministeriais;
- ii. Criação de órgãos públicos específicos no domínio do ambiente ou reforço das competências dos órgãos pré-existentes de modo a integrar um, leque cada vez mais diversificado de atribuições e competências ambientais;
- iii. Aprovação de políticas sectoriais que reflectem uma preocupação crescente com a protecção do ambiente;
- iv. Adesão a instrumentos internacionais de protecção e conservação do ambiente, nomeadamente convenções internacionais e protocolos regionais.

2. Estrutura e organização do quadro legal fundamental do ambiente

Moçambique dispõe, presentemente, de um quadro jurídico-legal que se pode considerar actual, significativo, abrangente, adequado em muitos aspectos e diversificado, focando variados aspectos na problemática ambiental.

Este quadro assenta fundamentalmente na Constituição da República de Moçambique (de 2004), na Lei do Ambiente (Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro), e nos respectivos regulamentos, aprovados por Decreto do Conselho de Ministros.

2.1. A Constituição da República

A Constituição, em primeiro lugar, eleva o ambiente à categoria de bem jurídico fundamental da comunidade, ao lado de outros bens clássicos, como a vida, a integridade física, as diferentes liberdades, entre outros. A protecção constitucional do bem jurídico ambiente foi

significativamente reforçada na Lei Fundamental de 2004, a qual não só sublinhou o direito fundamental de todo o cidadão ao ambiente equilibrado e respectivo dever de o defender, como ainda maximizou o interesse público de protecção do ambiente (vejam-se o artigo 117 e o n.º 2 do artigo 90, prevendo obrigações gerais e específicas do Estado no capítulo do ambiente), criou uma norma geral prevendo deveres do cidadão para com a comunidade, incluindo o de defender o ambiente (veja-se artigo 45), consagrou o direito de acção popular como garantia para defender bens jurídicos de natureza difusa ou colectiva, entre os quais o ambiente (este direito está previsto no artigo 81), e consubstanciou como um dos princípios estruturantes o princípio do desenvolvimento sustentável (referências expressas nos artigos 11, 96, 101 e 117).

Acresça-se que o ordenamento do território está hoje consagrado na Constituição de 2004, através do n.º 2 do artigo 117, que o elevou à categoria de interesse público, nos seguintes termos: com o fim de garantir o direito ao ambiente no quadro de um desenvolvimento sustentável, o Estado deverá, entre outros aspectos, “promover o ordenamento do território com vista a uma correcta localização das actividades e a um desenvolvimento socioeconómico equilibrado”.

A Constituição integra assim um importante conjunto de princípios e normas dirigidas à tutela do ambiente como bem jurídico de natureza fundamental, formando uma autêntica “Constituição Ambiental”, atribuindo consequentemente ao legislador ordinário a importante responsabilidade de operacionalizar, através da aprovação dos devidos instrumentos legais (sejam leis da Assembleia da República, regulamentos do Governo ou Diplomas Ministeriais emanados ao nível dos diferentes Ministérios), as bases constitucionalmente definidas, tornando realidade o direito fundamental ao ambiente equilibrado de que é titular todo e qualquer cidadão da República de Moçambique.

2.1. A Lei do Ambiente

A Lei do Ambiente configura-se actualmente como uma espécie de Lei-quadro, fixando os pilares do regime de protecção jurídico-legal do ambiente. Segundo o respectivo artigo 2, esta Lei “tem como objecto a definição das bases legais para uma utilização e gestão correctas do ambiente e seus componentes, com vista à materialização de um sistema de desenvolvimento sustentável no país”. Está estruturada em nove capítulos a saber, dado que tem implicação relativamente ao respectivo processo de regulamentação:

Capítulo I	Disposições gerais
Capítulo II	Órgãos de gestão ambiental
Capítulo III	Poluição do ambiente
Capítulo IV	Medidas especiais de protecção
Capítulo V	Prevenção de danos ambientais
Capítulo VI	Direitos e deveres dos cidadãos
Capítulo VII	Responsabilidade, infracções e sanções
Capítulo VIII	Fiscalização ambiental
Capítulo IX	Disposições finais

Assim, a Lei do Ambiente centrou-se fundamentalmente na definição de um conjunto de conceitos¹ e princípios fundamentais da gestão ambiental, na fixação do quadro institucional básico de protecção do ambiente, na eleição de uma norma geral de proibição de todas as actividades que causem degradação ambiental para além dos limites legalmente definidos (com destaque para a poluição), da enunciação de normas especiais de protecção do ambiente (com especial enfoque na protecção da biodiversidade), na previsão de um conjunto de instrumentos de prevenção ambiental (o licenciamento ambiental, o processo de avaliação do impacto ambiental e a auditoria ambiental) e na caracterização do sistema de infracções, penalidades e fiscalização.

¹ É, em primeira linha, importante por ter construído um conceito jurídico de ambiente, que norteou todos os instrumentos legais subsequentes, permitindo que este possa, entre outros aspectos, ser defendido em juízo.

Volvidos mais de dez anos de vigência, esta lei permanece bastante actual e ajustada quanto à maioria dos problemas ambientais do País. Faltou, talvez, fazer menção à questão das mudanças climáticas, que não receberam alusão directa no texto legal, salvo o facto de possuírem relação com outros conceitos previstos, como são os casos da desertificação² e da degradação do ambiente³, constantes na lista de noções prevista no artigo 1 da Lei do Ambiente. O texto de Juan Villar sobre *Mudanças Climáticas em Moçambique* desenvolve este assunto, mostrando como o tratamento das mudanças climáticas se encontra disperso e fragmentado no quadro político-jurídico moçambicano, merecendo, conseqüentemente, uma atenção devida e cuidada em sede de reforma legal.

2.2. Regulamentos da Lei do Ambiente

Em termos de regulamentação, há a destacar um assinalável esforço por parte do Governo moçambicano, traduzido na aprovação de um conjunto importante de regulamentos sobre os temas principais da Lei do Ambiente. Não aludiremos aos regulamentos que digam respeito ao quadro institucional, e que resultam do Capítulo II (Órgãos de gestão ambiental), os quais mereceriam melhor tratamento em sede própria⁴.

O capítulo III da Lei do Ambiente versa sobre a poluição do ambiente e foi já objecto de um assinalável esforço de regulamentação. Destacam-se o Regulamento sobre a Gestão dos Lixos

² Desertificação: Segundo o n.º 11 do artigo 1 da Lei do Ambiente, “é um processo de degradação do solo, natural ou provocado pela remoção da cobertura vegetal ou utilização predatória que, devido a condições climáticas, acaba por transformá-lo num deserto”.

³ Degradação do ambiente: Nos termos do n.º 8 do artigo 1 da Lei do Ambiente “é a alteração adversa das características do ambiente e inclui, entre outras, a poluição, a desertificação, a erosão e o desflorestamento”.

⁴ Vejam-se, entre outros, o Estatuto Orgânico do MICOA (aprovado pela Resolução n.º 16/2009, de 5 de Agosto (Aprova o Estatuto Orgânico do MICOA) e respectivo Regulamento Interno (aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 265/2009, de 16 de Dezembro), o Diploma que cria o Fundo do Ambiente (aprovado pelo Decreto n.º 39/2000, de 17 de Outubro) e o Regulamento de Funcionamento do Concelho Nacional de Desenvolvimento Sustentável (aprovado pelo Decreto n.º 40/2000, de 17 de Outubro, com as alterações introduzidas pelo Decreto n.º 2/2002, de 5 de Março).

Biomédicos (Decreto n.º 8/2003, de 18 de Fevereiro), o Regulamento sobre Padrões de Qualidade Ambiental e de Emissão de Efluentes (Decreto n.º 18/2004, de 2 de Junho), o Regulamento sobre a Gestão de Resíduos (Decreto n.º 13/2006, de 15 de Junho), o Regulamento sobre Prevenção da Poluição e Protecção do Ambiente Marinho e Costeiro (Decreto n.º 45/2006, de 30 de Novembro), na parte que diz respeito à poluição, e o Regulamento sobre a Gestão das Substâncias que Destroem a Camada de Ozono (Decreto n.º 24/2008, de 1 de Julho).

O Capítulo IV da Lei do Ambiente, alusivo às medidas especiais de protecção (e que integra temas como protecção do património ambiental, protecção da biodiversidade, áreas de protecção ambiental e implantação de infra-estruturas), já foi alvo dos seguintes instrumentos regulamentadores: o Regulamento sobre a Biossegurança relativa à Gestão de Organismos Geneticamente Modificados (Decreto n.º 6/2007, de 25 de Abril de 2007), o Regulamento sobre Acesso e Partilha de Benefícios Provenientes de Recursos Genéticos e Conhecimento Tradicional Associado (Decreto n.º 19/2007, de 9 de Agosto) e Regulamento para o Controlo de Espécies Exóticas Invasoras (Decreto n.º 25/2008, de 1 de Julho) e ainda o já citado Regulamento sobre Prevenção da Poluição e Protecção do Ambiente Marinho e Costeiro (Decreto n.º 45/2006, de 30 de Novembro), no que diz respeito à protecção da biodiversidade marinha e costeira, bem como à implantação de infra-estruturas na zona costeira.

Por sua vez, o Capítulo V que versa sobre a prevenção de danos ambientais (incluindo o licenciamento ambiental, a avaliação do impacto ambiental e auditoria ambiental), conta presentemente com o Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental (Decreto n.º 45/2004, de 29 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto n.º 42/2008, de 4 de Novembro), a Directiva Geral para Estudos de Impacto Ambiental (Ministerial n.º 129/2006, de 19 de Julho), a Directiva Geral para a Participação Pública, no Processo de Avaliação de Impacto Ambiental (Diploma Ministerial n.º 130/2006, de 19 de Julho) e o Regulamento relativo ao Processo de Auditoria Ambiental (Decreto n.º 32/2003, de 12 de Agosto).

Por fim, tenha-se em consideração que, no que diz respeito ao Capítulo VIII da Lei do Ambiente, referente à fiscalização ambiental, temos o Regulamento sobre a Inspeção Ambiental (Decreto n.º 11/2006, de 15 de Junho).

2.3. Pontos por regulamentar

Da análise sumária do quadro jurídico-ambiental realça à vista a necessidade de prosseguir o trabalho de regulamentação da Lei do Ambiente, não obstante os enormes esforços realizados até ao presente momento.

Há diversos aspectos que merecem atenção por parte do Legislador, começando, em primeiro lugar, com a questão da poluição do meio. Apesar do facto de este problema possuir imensa legislação, com destaque para os padrões de qualidade ambiental aprovados pelo Governo, principalmente para a poluição dos solos, do ar e da água⁵, importa ainda atender à necessidade de legislar sobre outras formas de poluição, incluindo a poluição sonora, que goza ainda de uma quase total desregulação⁶, bem com a poluição luminosa e a poluição estética.

Em segundo lugar, no capítulo das medidas de protecção especial, importa reforçar as normas de protecção da biodiversidade, atendendo às espécies que não mereceram atenção alguma ou cuja atenção está aquém do real valor das mesmas, mas também às áreas de protecção ambiental, que aguardam a aprovação de uma nova Lei de Conservação e conseqüente regulamentação, reflectindo o conteúdo da nova Política de Conservação.

⁵ Para além do Regulamento sobre Padrões de Qualidade Ambiental e de Emissão de Efluentes (Aprovado pelo Decreto n.º 18/2004, de 2 de Junho), veja-se o Regulamento sobre a Qualidade da Água para o Consumo Humano (aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 180/2004, de 15 de Setembro) e o Regulamento sobre a Qualidade das Águas Engarrafadas Destinadas ao Consumo Humano (aprovado pelo Decreto n.º 39/2006, de 27 de Setembro).

⁶ Excepção para as posturas municipais sobre poluição sonora, que se centram unicamente na definição de horas de encerramento para estabelecimento de diversão nocturna, deixando de parte muitas outras fontes de ruído, algumas requerendo cuidados

Seguidamente, importa atender à regulamentação do artigo 22 da Lei do Ambiente, que versa sobre a definição de meios processuais adequados para o acesso à justiça ambiental⁷. Ora, após a aprovação da nova Constituição de 2004, que prevê a figura do direito de acção popular enquanto mecanismo apropriado para a defesa de bens jurídicos de natureza difusa ou colectiva, incluindo o ambiente, torna-se crucial proceder à previsão/definição de mecanismos adequados para facilitar o acesso à justiça sempre que estiverem em causa interesses/valores que digam a toda a colectividade. Dai que, no seguimento da previsão constitucional que rege o direito de acção popular, conjugado com o disposto no artigo 22 da Lei do Ambiente, decorra uma obrigação a cargo do legislador ordinário, de fixar regras que facilitem o acesso dos cidadãos à justiça, através da previsão de mecanismos mais simples, acessíveis, céleres e eficazes.

Em terceiro lugar, no domínio da responsabilidade civil, não se deu ainda seguimento à regulamentação do artigo 25, que versa sobre seguro da responsabilidade civil, nem do artigo 26, referente à responsabilidade objectiva. Esta inércia contribuiu seriamente para a inoperância deste instituto da responsabilidade civil na reparação de danos ambientais. Afinal, não só não existe qualquer obrigatoriedade advinda da legislação de efectuar o seguro de actividades que, pela sua natureza, dimensão ou localização, sejam susceptíveis de causar danos sérios ao ambiente, como também não se pode fazer uso da responsabilização independentemente de culpa (responsabilidade objectiva) por falta de regulamentação do disposto na Lei do Ambiente.

Em quarto lugar, verifica-se que não houve seguimento ao disposto no artigo 27 da Lei do Ambiente, segundo o qual “As infracções de carácter criminal, bem como as contravenções relativas ao ambiente, são objecto de previsão em legislação específica”. Se no caso das contravenções, muito trabalho foi feito ao nível da regulamentação da Lei, havendo já um

⁷ Segundo o artigo 22 da Lei do Ambiente, “Aqueles que se julguem ofendidos nos seus direitos a um ambiente ecologicamente equilibrado podem requerer a suspensão imediata da actividade causadora da ofensa seguindo-se, para tal, efeito, o processo de embargo administrativo ou outros meios processuais adequados”.

quadro sancionatório significativo, nada ocorreu no capítulo da previsão de crimes ambientais, não obstante determinados comportamentos ofenderem seria e gravemente o bem jurídico ambiente, com dignidade jurídico-constitucional, merecerem há muito o estatuto de ofensas penais. Porém, não se deu qualquer passo significativo na criação de uma lei sobre Crimes Ambientais ou, pelo menos, na introdução de crimes ambientais no Código Penal em vigor⁸.

Finalmente, o artigo 31 da Lei do Ambiente determinou competir ao Governo “criar incentivos económicos ou de outra natureza com vista a encorajar a utilização de tecnologias e processos produtivos ambientalmente sãos”. Esta norma carece igualmente de regulamentação, fundamental para a emergência e generalização de empresas que adiram a práticas ambientalmente sustentáveis.

3. Legislação ambiental complementar

3.1. A incorporação de normas ambientais na legislação sectorial

O quadro jurídico-legal do ambiente é complementado por um conjunto de leis e regulamentos respeitantes aos diversos sectores de actividade, designadamente de terras, águas, florestas e fauna bravia, pescas, turismo, saúde, agro-pecuária, indústria, comércio, transportes e comunicações, minas, petróleos (incluindo gás natural), energia, obras públicas, cultura.

A preocupação com a protecção do ambiente tornou-se paulatinamente presente na vasta e dispersa legislação sectorial, ainda que o tratamento tenha sido feito de forma bastante diferenciada em termos de profundidade, existência e alcance.

⁸ No final da década de noventa foi elaborado, ao nível do MICOA, um Anteprojecto de lei dos Crimes Ambientais, mas que não chegou a colher aprovação ao nível desta instituição, o que conduziu à morte da iniciativa.

Os sectores de águas, florestas e fauna bravia, pescas, minas, **petróleos e turismo** são aqueles que, no presente momento, se encontram na dianteira em termos de desenvolvimento de normas jurídico-ambientais, apesar de o enfoque estar na exploração do recurso e não propriamente na questão da protecção e conservação, justificando-se que o assento tónico seja sobre o licenciamento da actividade.

No caso das águas, veja-se a Lei das Águas (Lei n.º 16/91, de 3 de Agosto), o Regulamento dos Sistemas Prediais de Distribuição de Água e Drenagem de Águas Residuais (Decreto n.º 15/2004, de 15 de Julho), o Regulamento de Licenças e Concessões de Águas (Decreto n.º 43/2007, de 30 de Outubro), o Regulamento de Pequenas Barragens (Decreto n.º 47/2009, de 7 de Outubro), o Regulamento sobre a Qualidade da Água para o Consumo Humano (Diploma Ministerial n.º 180/2004, de 15 de Setembro) e o Regulamento sobre a Qualidade das Águas Engarrafadas Destinadas ao Consumo Humano (Decreto n.º 39/2006, de 27 de Setembro).

No quadro jurídico sobre florestas e fauna bravia, destaque para a Lei n.º 10/99, de 7 de Julho (Lei de Florestas e Fauna Bravia) e respectivo Regulamento (**aprovado pelo Decreto n.º 12/2002, de 6 de Junho, com as alterações introduzidas pelo Decreto n.º 11/2003, de 25 de Março, pelo Diploma Ministerial n.º 57/2003, de 28 de Maio e pelo Diploma Ministerial n.º 96/2003, de 28 de Julho**), os **Mecanismos de Canalização e Utilização dos 20% do Valor das Taxas de Exploração Florestal e Faunístico (Diploma Ministerial n.º 93/2005, de 4 de Maio)**, o **Estatuto dos Fiscais de Florestas e Fauna Bravia (Diploma Ministerial n.º 128/2006, de 12 de Julho)** e os **Padrões de Transformação para a transformação primária de toros de todas as espécies florestais produtoras de madeira (Diploma Ministerial n.º 142/2007, de 7 de Setembro)**. Urge ainda referir a **aprovação da Taxa de Sobrevalorização da Madeira (através da Lei n.º 7/2010, de 13 de Agosto)**, com o **objectivo de “incentivar a protecção do ambiente, o uso sustentável dos recursos e possibilitar a arrecadação de receitas que possam vir a ser aplicadas no desenvolvimento**

sustentável de recursos florestais, promovendo o surgimento de novas indústrias para o aproveitamento multifacetado e integral dos recursos florestais”⁹.

No quadro jurídico das pescas, vejam-se a Lei das Pescas (Lei n.º 3/90, de 26 de Setembro), o Regulamento Geral da Pesca Marítima (Decreto n.º 43/2003, de 10 de Dezembro), o Regulamento da Pesca de Águas Interiores (Decreto n.º 57/2008, de 30 de Dezembro) e o Regulamento da Pesca Recreativa e Desportiva (Decreto n.º 51/99, de 31 de Agosto).

No quadro jurídico das minas, atenda-se à Lei de Minas (Lei n.º 14/2002, de 26 de Junho), ao Regulamento da Lei de Minas (Decreto n.º 62/2006, de 26 de Dezembro), o Regulamento Ambiental para a Actividade Mineira (Decreto n.º 26/2004, de 20 de Agosto) e as Normas Básicas de Gestão Ambiental para a Actividade Mineira (Diploma Ministerial n.º 189/2006, de 14 de Dezembro).

No sector petrolífero, para além da Lei dos Petróleos (Lei n.º 3/2001, de 21 de Fevereiro), o Regulamento das Operações Petrolíferas (Decreto n.º 24/2004, de 20 de Agosto), o novíssimo Regulamento Ambiental para as Operações Petrolíferas (Decreto n.º 56/2010, de 22 de Novembro) e o Regulamento de Licenciamento das Instalações e Actividades Petrolíferas (Diploma Ministerial n.º 272/2009, de 30 de Dezembro).

Finalmente, no que diz respeito ao sector do turismo, veja-se a Lei do Turismo (Lei n.º 4/2004, de 17 de Junho), o Regulamento de Mergulho Amador (Decreto n.º 44/2006, de 29 de Novembro), o Regulamento de Alojamento Turístico, Restauração e Bebidas e Salas de Dança (Decreto n.º 18/2007, de 7 de Agosto) e o Regulamento do Ecoturismo (Decreto n.º 88/2009, de 31 de Dezembro).

⁹ Veja-se o respectivo Preâmbulo. Fundamentalmente, esta lei baseia-se no princípio de que quanto menor o processamento da madeira maior será a taxa de sobrevalorização, devendo as receitas provenientes da sua cobrança ser consignadas, para além do Orçamento do Estado, em acções de reflorestamento, na fiscalização da exploração de recursos florestais e no combate às queimadas descontroladas. Contudo, esta lei está refém da regulamentação a ser realizada pelo Conselho de Ministros.

3.2. Aspectos por harmonizar

A principal questão que, em nosso entender, merece atenção no esforço de harmonização do quadro jurídico-legal moçambicano é a questão do licenciamento de actividades. Se a Lei do Ambiente é clara ao ter consagrado o princípio da precedência da licença ambiental em relação a todas demais licenças e autorizações legalmente exigíveis para actividades que, pela sua dimensão, natureza ou localização sejam susceptíveis de causar impactos ambientais significativos¹⁰, já o conteúdo da diversa legislação sectorial parece não ajustar-se ou respeitar esta importante base legal, na medida em que não apenas, nalguns casos, se contribuiu para o seu enfraquecimento, como também, noutros casos, para a transformação desta obrigação num mero requisito de forma despido de qualquer importância.

Exemplo carismático decorre do disposto no Regulamento sobre o Licenciamento da Actividade Industrial, aprovado pelo Decreto n.º 39/2003, de 26 de Novembro, que carece de clara harmonização com o disposto na Lei do Ambiente e no Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental na parte que diz respeito ao processo de licenciamento de indústrias.

3.3. Lacunas ou omissões legislativas

Constitui verdade que Moçambique já possui um quadro jurídico-legal assinalável, constituindo desafio maior a sua implementação, contudo, não deixa de ser verdade que existem ainda algumas lacunas importantes no ordenamento jurídico moçambicano, traduzidas em matérias/assuntos sobre os quais impera ainda uma total ou parcial omissão legislativa.

¹⁰ Veja-se n.º 2 do artigo 15 da Lei do Ambiente.

3.3.1. Agricultura

Tal como é o caso da actividade agrícola, grandemente responsável pela problemática ambiental a nível planetário e também nacional (a título de exemplo, veja-se a destruição das florestas e redução da biodiversidade, o esgotamento dos recursos hídricos, subterrâneos e de superfície, a degradação dos solos -erosão, empobrecimento, excesso de sal, a poluição química dos solos e águas devido ao uso e abuso de fertilizantes e pesticidas químicos e o esgotamento das reservas hídricas por causa decorrente do uso não regrado da água).

Urge portanto elaborar e fazer aprovar uma Lei-quadro sobre a actividade agrícola, facilitando o papel do Executivo na implementação das respectivas políticas e estratégias. Esta lei fixaria, entre outros aspectos de natureza social e económica, os princípios e regras fundamentais para protecção e conservação dos solos, dos recursos hídricos e da biodiversidade, estabelecendo igualmente um regime específico e mais adequado do que o geral sobre a avaliação dos impactos ambientais.

Procurar-se-ia em tal lei estabelecer as relações fundamentais com conceitos como o ordenamento do território e a avaliação ambiental estratégica, considerados fundamentais para a reconstrução do equilíbrio desfeito entre o Homem, território e recursos naturais.

Esta Lei poderia ainda contemplar a actividade de pecuária, dada a estreita relação entre as duas áreas, assumindo-se como Lei da Actividade Agro-Pecuária, ainda que, ao nível da actividade pecuária, exista legislação regulamentar contendo algumas normas ambientais, longe de constituir o nível adequado de protecção¹¹.

¹¹ Vejam-se o Regulamento de Sanidade Animal (Decreto n.º 26/2009, de 17 de Agosto),

Em alternativa à elaboração da referida lei, tal como aliás recomenda Emílio Tostão na presente publicação, poderá ser elaborado um Regulamento Ambiental da Actividade Agrícola, sintetizando os mais de 40 instrumentos legais que regulam a acção ambiental no sector da agricultura, contribuindo para a sua harmonização, por um lado, facilitando a sua consulta e implementação, por outro lado¹².

3.3.2. Conservação

Para além da questão da necessidade de “esverdear” a actividade agrícola, importa ainda dar seguimento ao trabalho iniciado com a elaboração e a aprovação da Política de Conservação e Estratégia da sua Implementação, aprovada pela Resolução n.º 63/2009, de 2 de Novembro, procedendo-se à elaboração de uma autêntica Lei da Conservação, capaz de responder às lacunas existentes ao nível da legislação de florestas e fauna bravia, cujo enfoque é, efectivamente, o licenciamento do uso e exploração dos recursos florestais e faunísticos, e não propriamente a sua conservação.

Esta Lei teria como objectivo fundamental a promoção de um sistema nacional de conservação dos recursos naturais biológicos e seus ecossistemas, integrando a rica biodiversidade terrestre e aquática, contribuindo para a sustentação da vida, crescimento económico e para a erradicação da pobreza em Moçambique.

¹² TOSTÃO, EMÍLIO, *Análise Ambiental do Sector da Agricultura*.

Tal lei deverá definir as bases legais de um autêntico sistema/rede de áreas de conservação, criando novas categorias e recategorizando as actuais, para além de definir cuidadosamente o respectivo regime jurídico. Um destaque especial para o Maneio Comunitário dos Recursos Naturais, tendo presente que a grande maioria da população moçambicana reside no meio rural, dependendo dos recursos naturais para satisfazer as suas necessidades básicas.

Para além deste aspecto importante, não se pode descurar as necessidades de conservação fora das áreas protegidas, de modo a obstar que os territórios não abrangidos pelo sistema/rede nacional possam se tornar “terra de ninguém”, espaços de livre arbítrio, despidas de medidas gerais ou especiais de protecção da biodiversidade.

3.3.3. Saúde ambiental

A saúde ambiental constitui um dos temas da presente publicação (*“Saúde Ambiental: as principais lacunas e desafios”*). Conforme referem os respectivos autores, em Moçambique o assento tónico tem vindo a ser água e saneamento, e de alguma forma sobre os alimentos e higiene no geral¹³, em prejuízo de outros componentes ambientais fundamentais, designadamente o ar, o solo e o meio biótico. Mesmo no que diz respeito à água e saneamento, constata-se um tratamento desigual, com prevalência da questão da água sobre a temática saneamento, este último sendo um dos maiores calcanhares de Aquiles do país.

Os autores sublinharam as fragilidades institucionais ao nível da gestão de resíduos sólidos (apenas Maputo e Beira deram passos importantes na concepção de planos) e do tratamento de

¹³ Vejam-se o Regulamento sobre os Requisitos Higiénicos dos Estabelecimentos Alimentares (Diploma Ministerial n.º 51/84, de 3 de Outubro) e o Regulamento sobre os Requisitos Higiénico e Sanitários de Produção, Transporte, Comercialização, Inspeção e Fiscalização de Géneros Alimentícios) (Decreto n.º 15/2006, de 22 de Junho).

águas residuais (só existe uma única estação de tratamento no País, mais concretamente em Maputo). O ordenamento jurídico prevê normas demasiado genéricas, no caso da gestão de resíduos sólidos, e inadequadas/insuficientes, no que diz respeito ao tratamento de águas residuais.

Assim, muito certamente será imperioso reforçar o quadro legal sobre saúde ambiental, sempre com uma perspectiva de se garantir a sua cabal implementação.

3.3.4. Energia

No sector energético, a Lei n.º 21/97, de 1 de Outubro, regula a actividade de produção, transporte, distribuição e comercialização de energia eléctrica. Esta Lei teve sequência regulamentar através do Decreto n.º 42/2005, de 29 de Novembro (que aprovou o Regulamento que Estabelece Normas Referentes à Rede Nacional de Energia Eléctrica) e do Decreto n.º 48/2007, de 22 de Outubro (que aprovou o Regulamento de Licenças para Instalações Electricas). Esta Lei está de certo modo desajustada em relação aos grandes desafios que se colocam em face da corrida para os biocombustíveis, bem como das chamadas energias novas ou renováveis. Para o efeito, o Governo aprovou duas importantes políticas – a Política e Estratégia de Biocombustíveis (aprovada pela Resolução n.º 22/2009, de 21 de Maio (Aprova a Política e Estratégia de Biocombustíveis) e a Política de Desenvolvimento de Energias Novas e Renováveis (aprovada pela Resolução n.º 62/2009, de 14 de Outubro). Falta agora preparar o necessário arranjo legal, que pode ser via aprovação de uma nova Lei sobre a Energia, ou então, solução mais fácil, através da preparação de regulamentos a aprovar pelo Conselho de Ministros.

3.3.5. Construção

Se existe um sector que tem vindo a ser relegado para o esquecimento em matéria legislativa esse sector é o da construção. Na realidade, continua em vigor o velho Regulamento Geral de Edificações Urbanas (aprovado pelo Diploma Legislativo n.º 1976, de 10 de Março de 1960), bastante desajustado em relação aos desafios rumo à sustentabilidade que se colocam a este sector de actividade. O Regime de Licenciamento de Obras Particulares (Decreto n.º 2/2004, de 31 de Março) pouco disse em relação à protecção do ambiente.

Sendo assim, torna-se necessário fazer aprovar um instrumento legal que regule a actividade da construção, garantindo a necessária sustentabilidade ambiental, através da previsão de normas que definam o tipo de matérias-primas, que promovam a reciclagem e reutilização de materiais, que adequem as construções às diferentes mudanças climáticas de que Moçambique é alvo, que garantam a poupança energética, bem como a auto-suficiência hídrica (incluindo a captação de águas pluviais e a reutilização e reciclagem de águas).

4. Quadro legal sobre ordenamento do território

A organização racional e equilibrada do espaço territorial, à qual responde o desafio do ordenamento do território, é hoje perspectivada como uma das condições fundamentais para alcançar o desenvolvimento sustentável, com as suas dimensões económica, social e ambiental.

O ordenamento do território foi finalmente objecto de atenção legislativa, tendo presente a sua enorme importância na organização das diferentes actividades socioeconómicas no espaço territorial com salvaguarda pelos valores ambientais, resultando na aprovação da Política de Ordenamento Territorial (aprovada pela Resolução n.º 18/97, de 30 de Maio), da Lei do Ordenamento do Território (Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho), do respectivo Regulamento (aprovado pelo Decreto n.º 23/2008, de 1 de Julho) e, mais recentemente, da Directiva sobre o Processo de Expropriação para efeitos de Ordenamento Territorial (Diploma Ministerial n.º 181/2010, de 3 de Novembro).

Estes instrumentos legais reforçaram consideravelmente os princípios e regras constantes na legislação de terras (consolidando a segurança e posse da terra, especialmente por parte das populações mais desfavorecidos) e do ambiente (o ordenamento do território constitui uma importante ferramenta de protecção do ambiente, de cada um dos respectivos componentes e dos recursos naturais).

É através da aplicação da legislação do ordenamento do território que se alcança a devida compatibilização, consensualização e harmonização dos diferentes interesses sobre o espaço físico territorial. Mas é através desta aplicação correcta, que se criam condições óptimas para alcançar o tão desejado desenvolvimento sustentável. Simon Norfolk e Paul de Wit chamam a atenção, na presente publicação, para o importante papel do ordenamento territorial nos esforços do desenvolvimento e do combate à pobreza¹⁴.

Um aspecto importante, mais uma vez, diz respeito aos fracos índices de aplicação deste quadro legal. Dos quatro níveis de intervenção previstos – nacional, provincial, distrital e autárquico, o exercício de ordenamento do território foi apenas levado a cabo em alguns municípios, através da elaboração de Planos de Estrutura Urbana (PEU). Os demais níveis foram descurados, não obstante a importância que os instrumentos de ordenamento territorial teriam na prevenção e resolução de alguns dos mais sérios problemas que se registam na gestão do espaço físico e respectivos recursos naturais.

Aliás, o Plano Quinquenal do Governo para 2010 – 2014 optou-se por fazer centrar os esforços de ordenamento territorial ao nível urbano (cidades e vilas) e ao nível da zona costeira, preterindo-se a importância de preparar e apresentar à Assembleia da República para efeitos de aprovação o Plano Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNDT), instrumento dirigido a

¹⁴ NORFOLK, Simon/WIT, Paul de, *Desafios para a Planificação Territorial em Moçambique*.

definir e a estabelecer as perspectivas e as directrizes gerais que devem orientar o uso de todo o território nacional e as prioridades das intervenções à escala nacional. A feitura deste Plano contribuiria, sobremaneira, para resolver alguns dos mais sérios e delicados problemas que se registam no território, principalmente no que diz respeito ao conflito entre políticas sectoriais. Na mesma linha de raciocínio, haveria necessidade de se avançar para a feitura dos Planos Provinciais de Desenvolvimento Territorial (PPDT), que reproduzem à escala provincial as preocupações levantadas a nível nacional e, conseqüentemente, os Planos Distritais de Uso da Terra (PDUT), instrumentos fundamentais para o correcto e equilibrado ordenamento territorial dos distritos.

Porém, a implementação da legislação do ordenamento do território carece não apenas do seu devido tratamento ao nível do Plano Quinquenal do Governo e, conseqüentemente, dos Planos Económicos e Sociais, como também do necessário exercício de orçamentação. E neste aspecto, conforme demonstram Simon Norfolk e Paul de Wit, os fundos do Orçamento do Estado alocados sector ambiental, no geral, e ao ordenamento territorial, em especial, no período compreendido entre 2007 e 2009, não foram encorajadores.

5. Implementação como o maior nó de estrangulamento

O maior ponto fraco prende-se efectivamente com o grau de aplicação desta legislação ambiental em Moçambique, problema aliás que é geral. Este é o maior calcanhar de Aquiles da governação ambiental.

A realidade é muito rica em exemplos de violações da Lei, gerando um sentimento generalizado de impunidade que urge combater. As infracções mais comuns ao quadro jurídico-legal citamos, a título meramente exemplificativo, no domínio da legislação do ambiente, a falta de licenciamento ambiental e a actuação contra o disposto na licença ambiental; quando à legislação de recursos naturais, temos a exploração ilegal de recursos florestais e faunísticos, pesqueiros e

minerais, nas modalidades de exploração sem licença bem como exploração contra o disposto na licença. No tocante à legislação do ordenamento do território, o maior problema reside no facto de a larga maioria de administrações de distrito e autarquias locais não terem dado início à feitura de planos distritais de uso da terra (PDUT) e planos de estrutura urbana (PEU), conforme determina o Regulamento da Lei do Ordenamento do Território, fazendo-as incorrer numa situação de infracção punível com multa¹⁵.

Uma das causas dos baixos índices de implementação reside na própria forma como o quadro institucional se encontra estruturado. Nesse sentido, não sendo nosso propósito neste espaço importa rever/revisar as atribuições e competências de cada órgão com competências ambientais, procurando maximizar os meios e recursos existentes, estreitando mecanismos de cooperação e articulação, e garantindo uma maior presença no terreno.

Outro dos maiores exemplos que pode ser apresentado como prova do disfuncionamento da implementação das leis prende-se com a não aplicação de parte das taxas de licenciamento da exploração de recursos para o apoio à actividade de fiscalização. Na maior parte da legislação consultada não houve preocupação de regradar o destino a dar aos valores colectados das taxas aplicadas, incluindo a componente da fiscalização. Em termos práticos e simples, licencia-se a exploração de recursos em relação aos quais não existe, **de facto**, capacidade institucional para fiscalizar. **Basicamente temos a exploração de recursos naturais a contribuir para as receitas do Estado, alimentando o respectivo orçamento, sem que, contudo, se retenha ou canalize uma parte para o reforço da capacidade de controlo e fiscalização, pondo em causa a sustentabilidade das actividades que assentem na extracção de recursos naturais.**

¹⁵ Segundo o n.º 2 do artigo 8 do Regulamento da lei do Ordenamento do Território, “prazo máximo para dar início da elaboração dos Planos Distritais de Uso da Terra e dos Planos de Estrutura Urbana é de dois anos a contar da data de publicação do presente Regulamento”. Ora, a data de publicação foi 1 de Julho de 2008, logo, o prazo expirou a 1 de Julho de 2010. A responsabilização administrativa está prevista no artigo 82 deste instrumento legal.

Por outro lado, o papel de alguns órgãos, como o Ministério Público e a Polícia da República de Moçambique, no apoio ao processo de implementação das leis tem sido ainda demasiado tímido, não obstante a sua enorme importância na protecção da ordem jurídica e na criação de confiança junto dos cidadãos, combatendo eventuais sentimentos de impunidade. O Ministério Público tem vindo a beneficiar-se, desde 2001, de um intenso programa de formação levado a cabo pelo Centro de Formação Jurídica e Judiciária, do Ministério da Justiça, com vista a fortalecer o seu papel na protecção da legislação do ambiente e recursos naturais¹⁶, esperando-se que venha a produzir bons resultados nos próximos anos. Já a Polícia da República de Moçambique, que possui, na sua estrutura orgânica, um Departamento especializado em questões de ambiente e florestas e fauna bravia, que urge reforçar, permitindo uma maior e melhor intervenção no terreno. Pode estar aqui, aliás, o embrião de uma autêntica Polícia Ambiental, na esteira do que tem vindo a acontecer em alguns países.

Um cuidado especial deveria ser prestado aos mecanismos de implementação do referido instrumento legal, cuja inexistência, constitui o verdadeiro calcanhar de Aquiles no ordenamento jurídico moçambicano. As leis devem ser elaboradas para resolver problemas, e nunca para tão-somente para servir para mostrar que existem. Há trabalho que pode ser feito ao nível das próprias leis, fazendo incluir mecanismos agilizar a sua implementação, mas muito mais deve ser feito no plano extrínseco para que estas produzam efectivamente efeitos jurídicos. Nesse sentido, torna-se crucial reforçar os sistemas e modelos de fiscalização existentes, investindo mais e melhor no controlo da forma como a exploração dos diversos recursos naturais tem vindo a ser conduzida.

6. Conclusões

¹⁶ Veja-se o papel que cabe ao Ministério Público na defesa da legislação do ambiente nos termos do artigo 236 da Constituição, da sua Lei Orgânica (Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto) e do n.º 4 do artigo 21 da Lei do Ambiente.

Como principal conclusão, podemos afirmar que Moçambique possui um quadro político-jurídico sobre o ambiente de valor assinalável, começando pela Constituição da República, que tratou como nenhum das suas antecessoras a questão ambiental, passando pela Lei do Ambiente de 1997 e respectivos regulamentos, culminando na já rica e variada legislação ambiental sectorial.

Este quadro é significativamente reforçado com a aprovação da Lei do Ordenamento do Território e respectivo Regulamento, prevendo um conjunto significativo de princípios e normas ambientais, bem como um leque de instrumentos de ordenamento territorial à escala nacional, provincial, distrital e autárquica, que a serem levados a cabo com rigor, método, esmero e abertura, sendo posteriormente implementados, contribuiriam sobremaneira para a resolução de grande parte dos problemas ambientais que ocorrem em Moçambique.

Há, no entanto, ainda algumas bases da Lei do Ambiente por regulamentar, bem como diversos assuntos ao nível da legislação sectorial. Nesse sentido, há ainda trabalho legislativo a fazer ao nível da Assembleia da República e do Governo moçambicano.

Por fim, existe um sério problema na implementação do quadro jurídico-legal em vigor, traduzido nos baixos índices de aplicabilidade das leis, aspecto que urge ultrapassar através de medidas de diversa índole.

7. Recomendações

A nível de recomendações deixadas aos parceiros de cooperação no trabalho de diálogo e apoio permanente ao Estado moçambicanos podemos deixar as seguintes:

- Rever o quadro político-jurídico nacional sobre mudanças climáticas, tendo presente que não foi definida qualquer base ao nível da Lei do Ambiente, e que este assunto se encontra demasiado fragmentado e disperso na diversa legislação;
- Continuar o processo de regulamentação da Lei do Ambiente, preenchendo as temáticas que ainda não receberam a devida atenção, como é o caso da definição de novos padrões de qualidade ambiental (destaque para o som), da protecção de determinados componentes da biodiversidade, do acesso à informação ambiental, do seguro ambiental, do instituto da responsabilidade civil objectiva, da previsão de um quadro jurídico sobre crimes ambientais e da definição de incentivos ambientais;
- Importa igualmente trabalhar no exercício de harmonização do quadro jurídico-legal, eliminando as eventuais contradições entre os diversos instrumentos legais;
- Reforçar e aperfeiçoar o tratamento das questões ambientais na legislação sectorial, prosseguindo o esforço que está a ocorrer nos sectores de águas, florestas e fauna bravia, minas, pescas e turismo;
- Elaborar uma lei sobre a actividade agrícola (ou, indo mais longe, agro-pecuária), prevendo importantes bases de protecção do ambiente, ou, em alternativa, um Regulamento Ambiental da Actividade Agrícola;
- Elaborar uma lei sobre conservação, dando seguimento ao disposto na Política sobre Conservação;
- Elaborar uma nova lei sobre a energia ou, em alternativa, fazer aprovar regulamentos sobre biocombustíveis e sobre energias novas e renováveis;
- Reforçar o quadro jurídico-legal sobre saúde ambiental, enfocando não apenas a água e saneamento, como também outros componentes ambientais fundamentais (ar, solo e meio biótico);
- Aprovar um regulamento ambiental sobre a actividade de construção, definindo normas para a poupança energética e de água, regrido igualmente o uso de matérias-primas;

- Mas o maior desafio não decorre da melhoria do quadro jurídico propriamente dito, mas sim da sua implementação. Para o efeito, torna-se fundamental repensar os modelos de fiscalização vigentes, construindo aqueles que forem ajustados à realidade do país, o que não deixará de implicar necessariamente um maior e melhor investimento no sector, em benefício de um Estado que se pretende de Direito.