



CENTRO TERRA VIVA
Estudos e Advocacia Ambiental

**1.º Relatório de Monitoria de Boa Governação na Gestão Ambiental
e dos Recursos Naturais em Moçambique (2010–2011)**



**1.º Relatório de Monitoria
de Boa Governação na Gestão Ambiental
e dos Recursos Naturais em Moçambique
(2010 – 2011)**



CENTRO TERRA VIVA
Estudos e Advocacia Ambiental

**1.º Relatório de Monitoria
de Boa Governação na Gestão Ambiental
e dos Recursos Naturais em Moçambique
(2010 – 2011)**

Maputo, Janeiro de 2012

FICHA TÉCNICA

Título:

1.º Relatório de Monitoria da Boa Governação Ambiental e dos Recursos Naturais em Moçambique

Editor:

Centro Terra Viva –Estudos e Advocacia Ambiental
Bairro da Coop, Rua D, n.º 27, Maputo

Autor:

Centro Terra Viva

Coordenação:

Alda Salomão & Carlos Serra

Investigadores:

Carlos Serra
Samanta Remane & Páscoa Viola
Paula Libombo
Issufo Tankar & Julieta Matavele & Lino Manuel

Assistência técnica:

João Mosca & Carlos Serra (sociólogo)

Revisão:

Francisco Noa

Digitação:

Carlos Serra
Samanta Remane
Páscoa Viola

Apoio financeiro:

Fundação FORD e Cooperação Suíça

Colaboração Gráfica:

Belmiro Comé
Dinis Mandevane
Samanta Remane

Registo n.º

7274/2012

Capa:

Isidro Juvêncio

Maquetização & Impressão:

EEA Gráfica e Serviços, Lda

Tiragem:

750 exemplares

Maputo – 2012

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos:

Este trabalho foi possível graças ao precioso apoio canalizado pela Cooperação Suíça, o mais novo parceiro do Centro Terra Viva, e pela Fundação Ford, que desde a primeira hora tem contribuído para a actividade da nossa organização.

O CTV não poderia deixar de agradecer igualmente a todas as instituições, individualidades e cidadãos no geral, que aceitaram contribuir com o seu conhecimento, para o enriquecimento do trabalho.

Ao Centro de Integridade Pública (CIP), fica igualmente uma palavra de agradecimento, por ter enriquecido a posposta inicial de pesquisa, contribuindo assim com a sua rica experiência no tratamento de assuntos de boa governação.

Deixamos os nossos agradecimentos aos jovens recém-graduados pela Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), Florindo Macie e Aeroplano Francisco, pela recolha de informação na fase embrionária do relatório, bem como aos jovens Ana Berta Mazuze, Lyudmila Grachane, Dique Virgílio Mateus, Mutola Leonardo Escova e Shamir Mohamed Mendes, estudantes do mesmo curso e instituição, pelo enorme e precioso trabalho na preparação e aplicação do questionário sobre as percepções populares. O mesmo gesto é extensivo ao Arsénio Chemane, bacharel do curso de Gestão Ambiental da Universidade Pedagógica, pela prestação dada.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Sumário Executivo

O Centro Terra Viva – Estudos e Advocacia Ambiental (CTV) é uma instituição não governamental moçambicana que trabalha na área de Advocacia Ambiental e Boa Governação, cujos objectivos principais são: promover maior justiça, equidade e sustentabilidade no uso e aproveitamento de recursos naturais, com maior incidência para o sectores de terra, florestas, pesca e turismo e influenciar na criação de mecanismos de avaliação e desempenho da legislação ambiental e monitorar a responsabilidade social do Estado e do sector privado.

A partir de 2008, o CTV tomou a decisão de se lançar no desafio de estudar, analisar e monitorar o estado da boa governação na gestão do ambiente e recursos naturais, através do lançamento de um relatório sobre o estado da boa governação ambiental, antecedido por um projecto de pesquisa, com duração total de um ano.

A base do referido estudo começou por ser, no primeiro ano, na identificação e análise dos principais indicadores para aferir a boa governação, de modo a estabelecer princípios e padrões para influenciar, no sentido positivo, as práticas públicas e privadas, em direcção a uma maior sustentabilidade ambiental.

O presente Relatório é portanto o resultado de um conjunto de actividades desenvolvidas pela equipa responsável pela elaboração da pesquisa, que tem como objecto de estudo a análise e avaliação da boa governação na gestão do ambiente e dos recursos naturais em Moçambique.

Constituem objectivos específicos do presente Trabalho: (1) Aferir e monitorar o estado da boa governação ambiental, com especial enfoque para as áreas do ambiente, florestas e fauna bravia e terras; (2) Avaliar a eficácia dos modelos políticos, legais e institucionais na gestão do ambiente e recursos naturais; (3) Produzir recomendações para melhorar o estado da boa governação ambiental, contribuindo assim para o desenvolvimento sustentável.

A boa governação ambiental é um vector de melhor qualidade de vida e, portanto, um vector do desenvolvimento que todos tanto desejamos. Torna-se urgente e básico, portanto, que a liderança governamental da área de meio ambiente seja forma plena e responsável por todas as aprovações e decisões assumidas. Para tal, dadas as inúmeras interfaces que o ambiente tem com todos os sectores, mais do que desejável é essencial que, desde o início da formulação dos projectos e das decisões de governo, haja uma participação integral de todo o cidadão.

Para efeitos do presente Relatório adoptou-se o conceito de Boa Governação Ambiental que defende que o sistema de liderança assenta num modelo institucional responsável e responsivo, que integra os cidadãos no processo de tomada de decisões nas questões de ambiente e recursos naturais, que assegure a precaução de impactos susceptíveis de causar danos ambientais e sociais, que privilegie a feitura e correspondente implementação plena de um quadro jurídico-legal bom, adequado, justo e eficaz, dirigido a garantir a gestão sustentável dos recursos naturais, e o acesso à justiça e à equidade na partilha dos benefícios decorrentes do uso de tais recursos naturais.

Os indicadores que nortearam a análise e pesquisa são a (1) Qualidade do quadro político-estratégico, (2) Qualidade do quadro jurídico-ambiental, (3) Qualidade do quadro institucional, (4) Prevenção de Impactos, (5) Transparência e Participação pública, (6) Eficácia do Governo, (7) Estado de Direito e (8) Justiça e Equidade.

A Qualidade do quadro político-estratégico consiste em aferir até que ponto Moçambique tem vindo a aprovar políticas, estratégias e planos bons, adequados e eficazes no domínio do ambiente, florestas e terras, de modo a influenciar positivamente o quadro jurídico ambiental respectivo, bem como os próprios modelos institucionais.

A Qualidade do quadro jurídico-ambiental reporta-se a particularidade do actual quadro jurídico-legal sobre ambiente e recursos naturais, no sentido de avaliar se este quadro é suficiente em função da adesão aos instrumentos internacionais e tendo presente as necessidades específicas de protecção que se verificam no território nacional, bem como se está devidamente organizado e harmonizado.

Relativamente a Qualidade do quadro institucional, este vai se debruçar sobre a análise às atribuições e competências de cada órgão, incluindo os respectivos mecanismos de articulação, comparando-as com o que, de facto, está a ser executado, e verificando se o actual modelo organizacional garante a efectiva e satisfatoriamente a sustentabilidade ambiental, social e económica (desenvolvimento sustentável). Em concreto, pretende-se avaliar a capacidade e desempenho do actual quadro institucional em termos de materialização das atribuições e competências no domínio do ambiente e recursos naturais.

O Princípio de Prevenção de Impactos privilegia o estabelecimento de sistemas de prevenção de actos lesivos ao ambiente, de modo a evitar a ocorrência de impactos ambientais negativos significativos ou irreversíveis, independentemente da existência de certeza científica sobre a ocorrência de tais impactos. Importa, com este indicador saber, em termos práticos e efectivos, se este princípio tem estado a ser implementado, de modo a afastar quaisquer actividades que possam vir a causar danos sérios e significativos, mesmo quando não exista certeza científica em torno do nexo de causalidade entre uma actividade e os potenciais impactos ambientais.

A “Transparência e participação pública” consubstancia-se na garantia da participação informada do cidadão em decisões sobre políticas ambientais e na implantação de actividades cujo impacto seja potencialmente negativo ao ambiente. Nestes termos, o indicador visa aferir até que ponto o Governo tem promovido políticas, estratégias e procedimentos que permitam a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões, dotando-os de todas as informações necessárias para coadjuvar o processo de governação, incluindo a análise aos esforços do Governo e de empresas para ampliação do debate ou plataformas de discussão junto às populações afectadas, a qualidade dos espaços “oficiais” de participação e da informação disponível para subsidiar o processo, documentos, produtos e sua divulgação pública, entre outros factores.

A Eficácia do Governo consiste na avaliação da capacidade e do desempenho do actual quadro institucional (condições de ordem financeira, material, organizacional e humana), em termos de materialização das atribuições e competências no domínio do ambiente e recursos naturais (um olhar especial para os sistemas de controlo e fiscalização).

O indicador Estado de Direito refere-se a análise do grau de observância da legislação ambiental e dos recursos naturais por parte do Governo, das entidades privadas e dos próprios cidadãos, e, conseqüentemente, monitorar o índice de implementação do quadro jurídico-legal aprovado, tendo em consideração às principais dificuldades que se levantam à sua integral implementação, com prejuízo para o pleno exercício dos direitos reconhecidos.

A Justiça e Equidade consiste na defesa da igualdade de direitos e oportunidades no acesso dos pobres aos recursos naturais, no acesso a processos decisórios e à partilha de benefícios, como imperativos para o sucesso no combate à pobreza. Com este indicador visa-se aferir a igualdade de direitos e oportunidades no acesso dos pobres aos recursos naturais, no acesso a processos decisórios e à partilha de benefícios.

Em termos de conclusões e recomendações gerais, destacam-se as seguintes:

- Em relação à Qualidade do Quadro Político-Estratégico e qualidade das leis, por um lado, o país possui um conjunto significativo e diversificado de políticas, estratégias e planos de acção nos domínios do ambiente, florestas e terras, que tende a ser reforçado e por outro um assinalável quadro político e legal no domínio do ambiente e recursos naturais, contudo este corpo de políticas, estratégias e planos carece da necessária divulgação, sendo o seu conhecimento restrito fundamentalmente a alguns técnicos. E em relação ao quadro jurídico-legal, apesar dos notáveis esforços no sentido da construção deste, garantindo a protecção do ambiente, a gestão sustentável dos recursos florestais e faunísticos e a correcta administração da terra, há ainda algumas lacunas por preencher.

Neste sentido, recomenda-se a realização de esforços para completar o quadro político-estratégico nacional sobre ambiente, florestas e fauna bravia, tendo presente a necessidade de harmonização, a criar mecanismos para a cabal e abrangente divulgação das políticas, estratégias e planos governamentais nas áreas de ambiente, florestas e terras, incluindo a sua publicação em Boletim da República, órgão oficial do Estado e continuar o processo de regulamentação, de revisão e elaboração e aprovação de leis, preenchendo as temáticas que ainda não receberam a devida atenção.

- Relativamente ao Indicador Qualidade do Quadro Institucional, a estrutura organizacional actual apresenta uma grande fragilidade que reside no facto de muitas das atribuições e competências que, por natureza, se inseririam melhor no órgão de vocação especializado nas questões ambientais (MICOA), se encontrarem dispersas por outros órgãos, incluindo os Ministérios do Turismo e da Agricultura. E em paralelo verifica-se também um assinalável défice técnico e científico ao nível dos recursos humanos do MICOA, tornando-o demasiado fragilizado para responder com êxito às obrigações.

Pelo que, se deve repensar os mandatos institucionais, no que diz respeito ao ambiente, florestas e fauna bravia, evitando-se as sobreposições desnecessárias, bem como as atribuições e competências mal inseridas e equacionar a criação de um autêntico Ministério do Ambiente em detrimento de um Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental, com poderes reforçados para intervenção e gestão de recursos naturais.

- Em relação ao Indicador Precaução de Impactos se pode destacar que não há respeito ao princípio da precedência, que determina que a licença ambiental, baseada no processo de avaliação do impacto ambiental, precede todas as demais licenças e autorizações legalmente exigíveis.

Recomenda-se a trabalhar na divulgação, consolidação e aplicação do princípio da precaução, nas suas diversas acepções e a garantir a implementação efectiva e material da legislação do licenciamento ambiental e da avaliação do impacto ambiental, combatendo e reduzindo todos os casos de violação do princípio da precedência (a licença ambiental precede todas as licenças e autorizações legalmente previstas).

- Relativamente ao Indicador Transparência e Participação Pública, apesar de a legislação do ambiente e recursos naturais ancorar no princípio da participação do cidadão nos processos de tomada de decisões, há ainda muitos constrangimentos a superar, particularmente no capítulo das técnicas de informação e, conseqüentemente, nos mecanismos de participação das partes interessadas.

Há que melhorar o cumprimento da legislação, no que diz respeito à participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões nos domínios do ambiente, florestas e terras, tornando os mecanismos de participação condições materiais e fundamentais na construção do Estado de Direito democrático e não apenas meras formalidades, despidas de significado e utilidade pública e, muitas vezes, olhados como entraves ao processo de desenvolvimento.

- No que diz respeito à eficácia do Governo, os aspectos que ficaram patentes prendem-se com: (1) os montantes dos orçamentos efectivamente atribuídos aos sectores do ambiente, florestas e fauna bravia e terras, os quais se revelam manifestamente insuficientes para garantir a cabal prossecução das atribuições e competências estatutariamente definidas e (2) o fraco papel da fiscalização que prende-se com a falta de recursos financeiros para poder funcionar com êxito.

Recomenda-se a reforçar o orçamento destinado ao ambiente, florestas e administração de terras, fazendo acompanhar este exercício com a devida divulgação.

- Relativamente ao Indicador Estado de Direito, apesar dos esforços significativos que se encontram a ser realizados no sentido de fazer aprovar boas leis do ambiente e recursos naturais, o maior calcanhar de Aquiles reside no baixo índice de implementação.

- Em relação ao Indicador Justiça e Equidade, apesar de o direito à justiça formalmente estabelecido, este ainda não é materialmente exercido pelos cidadãos/pessoas que tenham visto os seus direitos a ser violados ou ameaçados, dado que há a registar ainda um baixo índice de procura das instâncias de justiça com vista à resolução de litígios, tendo presente inúmeros obstáculos de ordem objectiva e subjectiva.

E neste sentido, há que priorizar o reforço aos canais de acesso à justiça e à equidade na partilha dos benefícios decorrentes do uso dos recursos naturais.

ABREVIATURAS/ ACRÓNIMOS

Abreviaturas/ Acrónimos

- **ACTF** – Unidade de Coordenação das Áreas de Conservação Transfronteiriças
- **ACTFDT** – Projecto Áreas de Conservação Transfronteiriças e Desenvolvimento Turístico
- **AIA** – Avaliação de Impacto Ambiental
- **ANAC** – Administração Nacional das Áreas de Conservação
- **AQUA** – Agência Nacional para o Controlo da Qualidade Ambiental
- **AR** – Assembleia da República
- **BGA** – Boa Governação Ambiental;
- **CAO** – Compliance Advisory Ombudsman
- **CTF** – Centro de Tratamento de Fumos
- **CTG** – Centro de Tratamento de Gases
- **CO** – Monóxido de Carbono
- **CO₂** – Dióxido de Carbono
- **CONDES** – Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável
- **COV** – Compostos Orgânicos Voláteis
- **CRM** – Constituição da República de Moçambique
- **CFJJ** – Centro de Formação Jurídica e Judiciária
- **CDS** – Centro de Desenvolvimento Sustentável
- **CRM** – Constituição da República de Moçambique
- **DNAIA** – Direcção Nacional de Avaliação de Impacto Ambiental
- **DUAT** – Direito de Uso e Aproveitamento da Terra
- **DINATUR** – Direcção Nacional do Turismo
- **DINAC** – Direcção Nacional de Áreas de Conservação
- **DPT** – Direcção de Promoção Turística
- **DPC** – Direcção de Planificação e Cooperação
- **DINAGECA** – Direcção Nacional de Geografia e Cadastro
- **DARIDAS** – Direcção de Desenvolvimento das Zonas Áridas e Semiáridas
- **DNTF** – Direcção Nacional de Terras e Florestas
- **DNAPOT** – Direcção Nacional de Planeamento e Ordenamento Territorial
- **DNPA** – Direcção Nacional de Promoção do Ambiente
- **DPTT** – Direcção Provincial de Turismo de Tete
- **EGCHF** – Estratégia de Gestão do Conflito Homem - Fauna Bravia
- **FUNAB** – Fundo do Ambiente
- **INATUR** – Instituto Nacional do Turismo
- **INAM** – Instituto Nacional de Meteorologia

- **IIAM** – Instituto de Investigação Agrária de Moçambique
- **IMPFA** – Instituto Médio de Planeamento Físico
- **ITC** – Iniciativa de Terras Comunitárias
- **JA** – Justiça Ambiental
- **MAE** – Ministério da Administração Estatal
- **MICOA** – Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental
- **MINAG** – Ministério da Agricultura
- **MITUR** – Ministério do Turismo
- **MPD** – Ministério de Planificação e Desenvolvimento
- **MCT** – Ministério da Ciência e Tecnologia
- **MMAS** – Ministério da Mulher e Acção Social
- **ONG** – Organização Não Governamental
- **ORAM** – Associação Rural de Ajuda Mútua
- **PP** – Participação Pública
- **PECODA** – Programa de Educação, Comunicação e Divulgação Ambiental
- **PEDFFB** – Política e Estratégia de Desenvolvimento de Florestas e Fauna Bravia;
- **PDUT** – Plano Distrital de Uso de Terras;
- **PEOT** – Plano Especial de Ordenamento Territorial;
- **PEU** – Plano de Estrutura Urbana;
- **PNDT** – Plano Nacional de Desenvolvimento Territorial;
- **PPDT** – Plano Provincial de Desenvolvimento Territorial;
- **PM** – Partículas microscópicas
- **PNT** – Política Nacional de Terras
- **PARPA** – Plano de Combate à Pobreza Absoluta
- **PNOT** – Política Nacional de Ordenamento Territorial
- **RAIA** – Regulamento de Avaliação de Impacto Ambiental
- **RLFFB** – Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia
- **REED** – Estratégia Nacional de Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal
- **SO₂** – Dióxido de Enxofre
- **TVM** – Televisão de Moçambique
- **UNAC** – União Nacional de Camponeses
- **UDACAM** – União das Associações e Cooperativas Agro-pecuárias da Manhiça

ÍNDICE

Introdução.....	21
II. Contextualização.....	21
III. Objectivos.....	22
IV. Âmbito	22
V. Questões de partida	22
VI. Resultados esperados.....	23
VI. Metodologia.....	23
VIII. Equipa.....	24
IX. Estrutura	25
Capítulo I – O que é boa governação ambiental?	27
1.1 Conceito de governação.....	27
1.2 Conceito de boa governação.....	28
1.3 Indicadores de boa governação.....	29
1.4 Conceito de boa governação ambiental	30
Capítulo II – Qualidade do quadro político-estratégico	33
2.1. Enquadramento	33
2.2. Instrumentos político-estratégicos na área do ambiente.....	33
2.2.1. Política Nacional do Ambiente.....	33
2.2.1. Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável.....	35
2.2.1. Estratégia e Plano de Acção para a Conservação da Diversidade Biológica em Moçambique	39
2.2.4. Estratégia e Plano de Acção de Género, Ambiente e Mudanças Climáticas.....	41
2.2.5. Programa de Acção Nacional para Adaptação às Mudanças Climá- ticas (NAPA)	41
2.2.5. Plano de Acção Nacional de Combate à Seca e Desertificação (PANCOSEDE).....	42
2.2.6. Plano de Acção para a Prevenção e Controlo da Erosão dos Solos (2008 – 2018).....	44
2.3. Instrumentos político-estratégicos no domínio das florestas.....	46
2.3.1. Política e Estratégia de Desenvolvimento de Florestas e Fauna Bravia	46
2.3.2. Política da Conservação e a Estratégia para a sua Implementação.	47
2.3.4. Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Moçam- bique 2004 – 2013	51

2.2.5. Plano de Acção para Prevenção e Controlo das Queimadas Descontroladas.....	52
2.2. Instrumentos político-estratégicos do sector de terras.....	55
2.4.1. Política Nacional de Terras.....	55
2.4.1. Política Nacional de Ordenamento Territorial.....	56
Capítulo III – Qualidade do quadro jurídico-ambiental	59
3.1. Enquadramento.....	59
3.2. A Constituição de 2004.....	60
3.3. Quadro legal fundamental do ambiente.....	61
3.3.1. A Lei do Ambiente.....	61
3.3.2. Regulamentos da Lei do Ambiente	62
3.3.2. Pontos por regulamentar na Lei do Ambiente	63
3.3.4. Legislação ambiental complementar	64
3.4. Quadro legal fundamental de florestas e fauna bravia.....	68
3.4.1. A Lei de Florestas e Fauna Bravia e respectiva regulamentação .	68
3.4.2. Aspectos críticos.....	69
3.4.3. A importância de uma Lei da Conservação	71
3.5. Quadro legal fundamental da terra	72
3.5.1. A Lei de Terras e respectiva regulamentação	72
3.5.2. A emergência da legislação do ordenamento do território	76
Capítulo IV – Quadro institucional.....	81
4.2.2. Direcção Nacional de Gestão Ambiental (DNGA)	82
4.2.3. Direcção Nacional de Planeamento e Ordenamento Territorial (DNAPOT)	83
4.2.4. Direcção Nacional de Avaliação do Impacto Ambiental (DNAIA)	84
4.2.5. Direcção Nacional de Promoção Ambiental (DNPA)	85
4.2.6. Instituições subordinadas e tuteladas	86
4.3. Ministério do Turismo	87
4.3.1. Breve apresentação do mandato institucional do MITUR	87
4.3.2. Direcção Nacional de Áreas de Conservação.....	89
4.3.3. A criação da Administração Nacional das Áreas de Conservação (ANAC)	93
4.4. Ministério da Agricultura.....	97
4.4.1. Breve apresentação do mandato institucional do MINAG.....	97
4.4.2. O super papel da Direcção Nacional de Terras e Florestas (DNTEF)	99

4.5. O Papel do Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável	101
4.6. O problema da sobreposição de mandatos institucionais	103
4.6.1. Sobreposição quanto às florestas de conservação	103
4.6.2. Sobreposição quanto às mudanças climáticas	104
4.7. Repensar os modelos institucionais.....	105
4.7.1. A criação de um autêntico Ministério do Ambiente	105
4.7.2. Repensar a administração e gestão do território.....	108
4.7.3. Repensar o mandato da DNTF	108
Capítulo V – Precaução de impactos	111
5.1. Enquadramento.....	111
5.2. Dimensões do princípio da precaução	111
5.2.1. O princípio da precaução no processo de tomada de decisões.....	111
5.2.3. O princípio da precaução e a conservação da biodiversidade	117
5.2.5. O princípio da precaução e a gestão do espaço territorial	121
5.3. Reiterar a importância do princípio da precaução	121
Capítulo VI – Participação pública e transparência.....	125
6.1. Enquadramento	125
6.2. Quadro conceptual.....	125
6.2.1. Fundamentos	125
6.2.2. Participação Pública (PP)	126
6.2.3. Transparência.....	126
6.3. Enquadramento legal	127
6.4. Direito à informação versus dever de informar	130
6.5. Prestação de contas e de actividades	132
6.6. Participação dos cidadãos.....	133
6.6.1. Participação nos processos de tomada de decisões	133
6.6.1. Participação nos processos de Avaliação de Impacto Ambiental	136
6.8. Reforçar a transparência e participação.....	139
Capítulo VII – Eficácia do Governo no domínio da protecção do ambiente, florestas e terras	143
7.1. Enquadramento	143
7.2. Análise do Orçamento do Estado.....	143
7.2.1. Análise orçamental do sector do ambiente	143
7.2.2. Variação percentual do orçamento alocado ao sector do Am- biental e do Estado	145
7.2.3. Comparação do Orçamento do Estado alocado ao sector do ambiente, da agricultura e do turismo	146

7.2.4. Limitações e constrangimentos desta análise.....	147
6.3. Análise do sistema de fiscalização.....	148
6.3.1. Breve apresentação do sistema.....	148
7.3.2. Fiscalização a cargo do MICOA.....	150
7.3.3. Fiscalização a cargo do MINAG.....	152
7.3.4. Fiscalização a cargo do MITUR.....	154
7.4. Licenciamento, sancionamento e fortalecimento dos serviços de controlo e fiscalização.....	155
7.5. Repensar o sistema de fiscalização em vigor no País.....	159
Capítulo VIII – Estado de Direito.....	163
8.1. Enquadramento.....	163
8.2. A implementação como o maior nó de estrangulamento.....	163
8.3. Análise de Estudos de Caso.....	167
8.3.1. Estudo de caso I – Caso MOZAL.....	174
8.3.2. Estudo de caso II – Destruição progressiva dos mangais da Costa do Sol.....	176
8.3.3. Estudo de caso III - Conflito de Terra entre os Camponeses da União das Associações e Cooperativas Agro-pecuária da Manhiça e as Empresas Açucareiras (Caso Manhiça).....	181
8.3.4. Estudo de caso IV - Situação da venda de terras em Matutuíne fora do controlo.....	189
8.3.5. O caso Tchuma Tchato.....	189
8.3.6. Exploração florestal ilegal - O caso da madeira apreendida no porto de Pemba.....	190
Capítulo IX – Justiça e Equidade.....	195
9.1. Enquadramento.....	195
9.2. Consultas e parcerias comunitárias ao serviço do desenvolvimento sustentável e equitativo.....	196
9.2.1. Consultas comunitárias.....	197
9.2.2. Parcerias.....	198
9.3. Igualdade no acesso ao ambiente, terra e recursos naturais, bem como aos benefícios decorrentes da sua exploração.....	203
9.3.1. Igualdade entre homens e mulheres no acesso ao ambiente, terra e recursos naturais.....	203
9.3.2. Protecção dos mais desfavorecidos no acesso ao ambiente, terra e recursos naturais.....	203

9.3.3. Igualdade no acesso aos benefícios	205
9.4. O papel do Ministério Público	209
9.4.1. O Ministério Público e o acesso à justiça e à equidade	209
9.5.2. Reforçar o Ministério Público	212
9.5. Acesso aos Tribunais	213
Capítulo X – Revista de imprensa	217
10.1. Enquadramento	217
10.2. Imprensa escrita e florestas	217
10.2.1. Tendências contraditórias	217
10.2.2. Onde as histórias ocorreram?	220
10.2.3. Quais foram as principais fontes das histórias?	222
10.2.4. Sujeitos das histórias	224
10.2.4. Principais assuntos tratados na imprensa	224
10.2.5. Que ilações podem ser extraídas para avaliar a boa governação ambiental?	232
10.3. Imprensa escrita e terras	234
10.3.1. Tendências na cobertura	234
10.3.2. Principais matérias tratadas	236
10.4. Onde as histórias ocorreram?	244
10.5. Quem foram as fontes das histórias produzidas?	244
9.3.6. Que ilações podem ser extraídas para avaliar a boa governação ambiental?	245
Capítulo XI – Percepções populares sobre boa governação ambiental	247
11.1. Notas introdutórias	247
11.2. Tamanho da amostra	247
10.2.1. Maputo Cidade	248
11.2.2. Maputo Província	248
11.2.3. Base para administrar o questionário em cada local	249
11.3.1. Resultados globais	251
3.1.1. Percepções sobre consciencialização do ambiente	253
3.1.2. Percepções sobre responsabilidade na resolução de problemas ambientais	267
3.1.3. Percepções sobre autoridade e legislação ambiental	276
3.1.4. Percepções sobre capacidade de resolução e comunicação de problemas ambientais	284
10.3.2. Cidade de Maputo	292

3.3. Município da Matola	293
10.4. Comentários aos questionários	295
3.4. Distrito de Namaacha	307
3.5. Resultados comparativos	308
3.5.1. Percepções sobre consciencialização ambiental	308
3.5.2. Percepções sobre responsabilidade na resolução de problemas ambientais.....	309
3.5.3. Percepções sobre autoridade e legislação ambiental.....	310
3.5.4. Percepções sobre capacidade de resolução e comunicação de problemas ambientais	310
Capítulo XII – Conclusões e Recomendações.....	317
Indicador Qualidade do Quadro Político-Estratégico.....	317
Indicador Qualidade das Leis	317
Indicador Prevenção de Impactos.....	319
Indicador Transparência e Participação Pública.....	320
Indicador Eficácia do Governo no domínio do ambiente e recursos naturais	320
Indicador Estado de Direito.....	321
Indicador Justiça e Equidade	322
Revista de imprensa.....	323
Percepções populares sobre boa governação ambiental.....	323
12.2. Recomendações	323
Indicador Qualidade do Quadro Político e Estratégico:.....	323
Indicador Qualidade do Quadro Jurídico-Legal:.....	323
Indicador Prevenção de Impactos:.....	325
Indicador Participação Pública e Transparência:.....	325
Indicador Eficácia do Governo:.....	326
Indicador Estado de Direito:.....	326
Indicador Justiça e Equidade:.....	326
Bibliografia	327

Introdução

O Centro Terra Viva – Estudos e Advocacia Ambiental (CTV) é uma instituição não governamental moçambicana que trabalha na área de Advocacia Ambiental e Boa Governação, cujos objectivos principais são: promover maior justiça, equidade e sustentabilidade no uso e aproveitamento de recursos naturais, com maior incidência para os sectores de terra, florestas, pesca e turismo, além de influenciar na criação de mecanismos de avaliação e desempenho da legislação ambiental e monitorar a responsabilidade social do Estado e do sector privado.

A partir de 2008, o CTV tomou a decisão de se lançar no desafio de estudar, analisar e monitorar o estado da boa governação na gestão do ambiente e recursos naturais. Para o efeito, foi tomada uma importante decisão, traduzida na própria estrutura orgânica da organização de proceder, anualmente, ao lançamento de um relatório sobre o estado da boa governação ambiental, antecedido por um projecto de pesquisa, com duração de um ano.

A base do referido estudo consistiu, no primeiro ano, na identificação e análise dos principais indicadores para aferir a boa governação, no sentido de estabelecer princípios e padrões para influenciar, no sentido positivo, as práticas públicas e privadas, em direcção a uma maior sustentabilidade ambiental.

O presente Relatório é, portanto, o resultado de um conjunto de actividades desenvolvidas pela equipa responsável pela elaboração da pesquisa, que tem como objecto de estudo a análise e avaliação da boa governação na gestão do ambiente e dos recursos naturais em Moçambique.

II. Contextualização

O equilíbrio social e o atendimento das necessidades básicas de, pelo menos, 60% da população em Moçambique estão aquém de ser atingidos, mesmo tratando-se de um país rico em recursos naturais. Este cenário compromete o enraizamento da sustentabilidade ambiental.

Portanto, sem sustentabilidade ambiental na operacionalização do desenvolvimento, será impossível alcançar a qualidade de vida desejada, hoje e futuramente. Por exemplo, o crescimento económico, a distribuição social equilibrada traduz-se, sem dúvida, num ambiente sustentável, na inserção de todos os intervenientes económicos nas boas práticas da cidadania e na boa qualidade de vida para toda a nossa sociedade.

As necessidades de Desenvolvimento exigem um ambiente propício à expansão das actividades produtivas e à implantação de novos empreendimentos sociais, económicos, turísticos, entre outros. Por seu turno, é fundamental que as práticas de governação (na esfera pública e privada) incluam a componente da sustentabilidade ambiental.

A governação ambiental em Moçambique é um aspecto novo e que tem sido, muitas vezes, secundarizado, embora alguns aspectos positivos tenham adquirido volume, tais como o poder (atribuições de fiscalização e licenciamento), por um lado, e amplitude (com sua implementação a nível central e periférico), por outro).

A boa governação ambiental é um vector de melhor qualidade de vida e, portanto, um vector do desenvolvimento que todos tanto desejamos. Torna-se urgente e básico, portanto, que a liderança governamental, na área de meio ambiente, seja plena e responsável por todas as aprovações e decisões assumidas. Para tal, dadas as inúmeras interfaces que o ambiente tem com os demais sectores, é essencial que, desde o início da formulação dos projectos e das decisões de governo, haja uma participação integral de todo o cidadão.

III. Objectivos

Constituem objectivos fundamentais do presente trabalho, os seguintes:

- i. Aferir e monitorar o estado da boa governação ambiental, com especial enfoque para as áreas do ambiente, florestas e terras;
- ii. Avaliar a eficácia dos modelos políticos, legais e institucionais na gestão do ambiente e recursos naturais;
- iii. Produzir recomendações para melhorar o estado da boa governação ambiental, contribuindo assim para o desenvolvimento sustentável.

IV. Âmbito

Em relação ao âmbito deste relatório, urge referir que se decidiu focar o nível de governação central para, numa fase seguinte, tratar-se os níveis de governação subsequentes (provincial, distrital e autárquico).

Quanto às temáticas do ambiente, o relatório centrar-se-á nas florestas e terras.

V. Questões de partida

- i. O processo de tomada de decisões no domínio do ambiente e recursos naturais é transparente e participativo?
- ii. Os processos de tomada de decisões obedecem ao princípio da precaução?
- iii. Existe um quadro jurídico suficiente e com qualidade?
- iv. O modelo institucional vigente permite a desejável eficácia na protecção do ambiente, na gestão sustentável de recursos florestais e faunísticos e na administração da terra?
- v. O processo de implementação das leis está a decorrer satisfatoriamente?
- vi. Os cidadãos têm acesso à justiça quando os seus direitos são ameaçados ou lesados?
- vii. Há acesso universal e equitativo aos benefícios resultantes da exploração de recursos naturais?

VI. Resultados esperados

No final do presente Trabalho de pesquisa, deverão ser alcançados os seguintes resultados:

- i. Identificados os principais constrangimentos à sua plena aplicação, quer intrínsecos à própria legislação (lacunas, imprecisões, contradições) quer associados às práticas/procedimentos;
- ii. Produzidas propostas e recomendações para a melhoria do quadro jurídico-legal e para as práticas/procedimentos;
- iii. Identificados os constrangimentos que obstam ao pleno exercício de direitos dos cidadãos, em especial de índole comunitária, e à participação das comunidades rurais em acções e processos de desenvolvimento;
- iv. Definidos mecanismos de superação dos constrangimentos e discrepâncias identificadas.

VI. Metodologia

Para a realização do presente Relatório foi utilizada uma metodologia diversificada, com destaque para:

- i. Revisão bibliográfica, com relevância para o tema, incluindo políticas, estratégias e planos de acções, relatórios de pesquisa, trabalhos científicos e outros documentos relevantes;
- ii. Levantamento e análise crítica do quadro jurídico-legal sobre ambiente e recursos naturais;
- iii. Levantamento da informação relevante, sobre florestas e terras, veiculada nos órgãos de comunicação social, com destaque para os jornais diários “Notícias” e “O País”, bem como os semanários “Domingo”, “Savana” e “Zambeze”, no horizonte temporal de 10 anos (2001 - 2011);
- iv. Levantamento e análise dos processos de licenciamento/avaliação do impacto ambiental, das delimitações de terras comunitárias e referentes às consultas comunitárias;
- v. Participação em diversas audiências públicas sobre processos de avaliação do impacto ambiental (no total de 7), bem como em reuniões promovidas por instituições públicas (no total de 5), nas quais foi aplicado um guião específico de observação;
- vi. Trabalho de campo realizado no Distrito de Matutuine, província de Maputo, para a recolha de dados sobre o funcionamento do sector do ambiente e recursos naturais, com recurso a observação e entrevistas a funcionários do Governo distrital e membros das comunidades locais.

- vii. Entrevista com recurso a guião semi-estruturado a representantes do Governo Central, com destaque para os Ministérios para a Coordenação da Acção Ambiental, Agricultura e Turismo, bem como as procuradorias da República, da Cidade e da província de Maputo.
- viii. Aplicação de um questionário a representantes de organizações não-governamentais, sector privado e instituições de pesquisa, com recurso a uma análise SWOT sobre o processo de implementação do ambiente e recursos naturais (ao todo recebemos 11 questionários preenchidos);
- ix. Elaboração e aplicação de um inquérito para recolher percepções populares sobre o estado da governação ambiental.

Todavia, é mister afirmar que não foi possível entrevistar, apesar das inúmeras tentativas, os directores nacionais do MICOA, bem como o representante do CONDES, o que revela um claro constrangimento no preenchimento do indicador da transparência e participação pública.

VIII. Equipa

Este trabalho contou com a participação de uma equipa de investigadores maioritariamente afectos ao CTV, cujos nomes constam da tabela abaixo.

N.º	Investigador	Posição
1	Alda Salomão	Directora Geral CTV (Co-coordenadora)
2	Carlos Manuel Serra	Jurista/Investigador (Co-coordenador)
3	Samanta da Tília Remane	Jurista/Investigador
4	Páscoa Viola	Jurista/Investigador
5	Issufo Tankar	Engenheiro agrónomo
6	Julieta Matavele	Jornalista
7	Lino Manuel	Jornalista
8	Paula Libombo	Estatística

Foram igualmente importantes os apoios, na assistência à pesquisa, de Regina dos Santos (mestre em estudos de desenvolvimento) e Manuela Wing (jornalista).

Note-se que este trabalho contou, na fase inicial, com a contribuição dos juristas Florindo Macie e Aeroplano Francisco, bem como, dos estagiários Ana Berta Mazuze, Lyudmila Grachane, Dique Virgílio Mateus, Mutola Leonardo Escova, Shamir Mohamed Mendes e Arcénio Chemane, para efeitos de elaboração e aplicação dos questionários para a aferição das percepções populares sobre a boa governação ambiental.

IX. Estrutura

Este Relatório está estruturado em doze capítulos, designadamente: no primeiro capítulo, apresenta-se o significado do conceito de boa governação ambiental que passa, naturalmente, pela explanação dos conceitos de governação e boa governação, bem

como pela apresentação dos indicadores para aferir a boa governação ambiental; no segundo capítulo, trata-se da qualidade do quadro político e estratégico; no terceiro capítulo, aborda-se a qualidade do quadro institucional, descrevendo-se e analisando-se os mandatos dos principais órgãos com competências nos domínios do ambiente, florestas e terras; no quarto capítulo, debruça-se sobre a qualidade do quadro jurídico-legal; no quinto capítulo, concentra-se sobre a precaução de impactos; no sexto capítulo, descreve-se o indicador transparência e participação pública; no sétimo capítulo, concentra-se na eficácia do Governo nas matérias do ambiente, florestas e terras; no oitavo capítulo, focaliza-se o Estado de Direito; no nono capítulo, analisa-se a justiça e equidade; no décimo capítulo, passa-se em revista as percepções populares sobre a governação ambiental; no décimo primeiro capítulo, faz-se uma breve retrospectiva sobre o tratamento que a imprensa nacional concede às temáticas do ambiente, florestas e terras; e, no último capítulo, trata-se, respectivamente, das principais conclusões e recomendações.

Capítulo I – O que é boa governação ambiental?

1.1 Conceito de governação

A literatura sobre o conceito de Governação propõe diversas acepções, mas a maior parte dos autores concorda com as seguintes dimensões do conceito: autoridade, tomada de decisão e responsabilização. A “*Governação determina quem tem o poder, quem toma as decisões, como é que os outros actores são ouvidos e como é que a responsabilização é processada. Fundamentalmente, a aplicação de boa governação serve para realizar objectivos organizacionais e sociais (...) quando se trabalha na área de governação, estamos a operar numa área em que um tamanho único (pré-definido) não serve*”¹.

John Pierre entende que Governação é sustentar a coordenação e coerência entre actores diferentes, com os seus objectivos diferentes. Estes actores são as instituições políticas, interesses corporativos, a sociedade civil e as organizações transversais².

Paulo Hirst defende que a Governação, no início, era uma resposta ao liberalismo económico dos anos 80. Governação era uma forma de regular ou limitar o mercado e interesses privados. Isto mostra um desafio, por que no modelo de liberalismo, o governo/estado não pode estender os seus poderes no mercado ou sector privado. Num outro instante, a governação é usada pelas ONG’S nos países em desenvolvimento. Aqui, este conceito é visto como uma forma alternativa de organização, através da sociedade civil que perdeu a confiança no governo, resultado dos políticos corruptos, interesses comerciais e burocracias sem responsabilização.

O mesmo autor acrescenta que a Governação também é usada como um conceito nas instituições e regimes internacionais que percebem que alguns assuntos não podem ser resolvidos, ao nível nacional, como, por exemplo, os problemas ambientais globais, designadamente o aquecimento global e a destruição da camada de ozono. A questão, neste âmbito de governação, é: qual é o nível de monitoria e controlo do público doméstico, das práticas das agências supra-estatais e inter-estatais. Vemos, aqui, que a governação ocorre sem um governo internacional e as instituições detêm o poder de governação mundial. A governação era trabalho do governo, mas agora está fora do controlo do sector público. O problema é que a governação está a ser avançada por aqueles que estão lá em cima, na hierarquia organizacional - membros de elite e, geralmente, estes não dão prioridade à concepção de novos métodos de controlo democrático³.

Segundo um estudo realizado pelo Centro de Integridade Pública, por Governação entende-se o “*sistema de valores, políticas e instituições através das quais uma sociedade gere os seus negócios políticos, económicos e sociais, por via da interacção entre o Estado, a sociedade civil e o sector privado*”⁴.

¹ GRAHAM, John, AMOS, Bruce e PLUMPTRE, Tim, Principles for Good Governance in the 21st Century, Policy Brief No.1, Instituto de Governação.

² PIERRE, John, Debating Governance: Authority, Steering and Democracy, Oxford, 2002.

³ HIRST, Paul, Democracy and Governance, In. “Debating Governance: Authority, Steering and Democracy”, Oxford, 2002.

⁴ CIP, Governação e Integridade em Moçambique, Maputo, 2006.

⁵ CAUFMANN, Daniel/MASTRUZZI, Massimo/KRAAY, Aart, Governance Matters, Indicadores de Governação 1996 – 2007, Instituto do Banco Mundial e Departamento de Pesquisa do Banco Mundial, 2008, p. 1.

Um outro trabalho, do Banco Mundial, define Governação como *“tradições e instituições por meio das quais a autoridade de um país é exercida. Isto inclui o processo pelo qual os governos são seleccionados, monitorados e substituídos; a capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas com eficácia; e o respeito dos cidadãos e do estado às instituições que regem as interações socioeconómicas entre eles”*⁵.

A Governação é geralmente considerada como exercício de poder ou autoridade para gerir os recursos e assuntos de um país. A governação compreende mecanismos, processos e instituições através dos quais os cidadãos e grupos articulam os seus interesses, exercitam os seus direitos legais, satisfazem as suas obrigações e medeiam sobre as diferenças, incluindo a gestão competente, de forma aberta, transparente, com responsabilização, equidade e sensibilidade nas necessidades do cidadão.

A Governação engloba os métodos bons e maus que as sociedades utilizam para distribuir poder e para gerir os recursos públicos e os problemas comuns, tornando-se fundamental definir os princípios da boa governação e proceder à sua medição.

1.2 Conceito de boa governação

Sobre o conceito de Boa Governação, o mesmo estudo do CIP entende-o nos seguintes termos: *“expressão filosófica e instrumento de institucionalização da governação, e é considerado como factor indispensável para a promoção da estabilidade social e do desenvolvimento”*⁶.

O conceito de Boa Governação define-se através da participação, transparência e responsabilização no exercício da autoridade política, económica e administrativa, devendo ter como fim a promoção do Estado de Direito⁷.

Em termos de efectividade organizacional, a Boa Governação está relacionada com o atingir resultados desejados de forma correcta, isto é, não importa apenas o resultado em si, mas também a forma como ele é atingido. E esta forma correcta é moldada pelas normas e valores de uma organização ou país, cabendo a cada organização ou país definir a sua medida, o seu enquadramento de boa governação, adoptando princípios ou indicadores que melhor sirvam para atingir as suas necessidades e defender seus valores.

A Declaração do Milénio, que resultou da Cimeira das Nações Unidas que decorreu na cidade de Nova Iorque, entre os dias 6 e 8 de Setembro de 2000, aprovada pela Resolução A/RES/55/2 de 8 de Setembro de 2000, constitui um importante marco na consagração do princípio da boa governação. Veja-se que, em primeiro lugar, o alcance do objectivo do desenvolvimento e de erradicação da pobreza, depende de uma boa governação em cada país, bem como de uma boa governação ao nível internacional⁸.

⁶ CIP, Governação e Integridade em Moçambique, Maputo, 2006.

⁷ UNDP, Poverty Alleviation and Sustainable Development: Goals in Conflict, 1992.

⁸ Ponto 13 da Declaração do Milénio das Nações Unidas (2000).

⁹ Ponto 24 da Declaração do Milénio das Nações Unidas (2000).

Foi definido ainda o objectivo de promoção da democracia, direitos humanos e boa governação, resumido de uma forma clara e objectiva nos seguintes termos: “*Não pouparemos esforços para promover a democracia e fortalecer o estado de direito, assim como o respeito por todos os direitos humanos e liberdades fundamentais internacionalmente reconhecidos, nomeadamente o direito ao desenvolvimento*”⁹.

Na Declaração de Joanesburgo, saída da Cimeira das Nações sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada na África do Sul, entre 2 e 4 de Setembro de 2002, os Estados participantes assumiram, no ponto 30, “o compromisso de reforçar e aperfeiçoar a Governação em todos os níveis, para a efectiva implementação da Agenda 21, das Metas de Desenvolvimento do Milénio e do Plano de Implementação de Joanesburgo”.

1.3 Indicadores de boa governação

Para a definição de indicadores de boa governação ambiental, importa arrolar, em primeiro lugar, os indicadores que foram utilizados pelo Banco Mundial para aferir a boa governação, no geral, e que são aplicáveis ao contexto moçambicano:

- i. Estabilidade política e ausência de violência – Em que se afere a possibilidade dos Governos virem a ser desestabilizados por métodos inconstitucionais ou violentos, inclusive terrorismo;
- ii. Voz e responsabilização – Até que ponto os cidadãos de um país são capazes de participar na escolha do seu governo, nos processos de tomada de decisões, bem como o exercício das liberdades de expressão e associação;
- iii. Eficácia do Governo – No qual se procura determinar a qualidade dos serviços públicos, a competência da Administração Pública e sua independência das pressões políticas, bem como a qualidade na formulação das políticas;
- iv. Qualidade do quadro regulatório – Em que se busca avaliar a capacidade do Governo na criação de políticas e normas susceptíveis de promover o desenvolvimento;
- v. Estado de Direito – Até que ponto os agentes económicos confiam nas normas estabelecidas na sociedade e actuam em conformidade com elas;
- vi. Controlo de corrupção – No qual se pretende equacionar até que ponto o poder público é exercido em benefício privado, avaliando o eventual “aprisionamento” do Estado pelas elites e/ou interesses privados.

⁹ Ponto 24 da Declaração do Milénio das Nações Unidas (2000).

1.4 Conceito de boa governação ambiental

O conceito de Boa Governação Ambiental, tal como o de Boa Governação, coloca a participação, a transparência e o acesso à informação como elementos indispensáveis e intrínsecos, nomeadamente:

- i. A Foundation for International Environmental Law and Development (FIELD) defende que a Boa Governação Ambiental depende da participação, transparência e responsabilização. Para uma boa governação ambiental, as comunidades locais devem ter acesso à informação (a disponibilidade da informação ambiental e mecanismos que as autoridades públicas usam para divulgar a informação ambiental¹⁰) para uma melhor participação nas tomadas de decisão e desenho de processos ambientais que os afectam.
- ii. O PNUD, o PNUMA e Banco Mundial definem Boa Governação Ambiental nos seguintes termos: “os direitos democráticos dos pobres e a sua capacidade de participação em decisões ambientais que afectam a sua subsistência são centrais para escapar à pobreza. Mesmo assim, apesar da dependência dos pobres no acesso aos recursos naturais, aqueles têm menos poder de decisão do que os mais ricos nas decisões ambientais¹¹”.
- iii. Conforme o Banco Mundial, a Boa Governação Ambiental (BGA) traz benefícios sociais e económicos e pode reduzir a pobreza, pois através da participação pública dos cidadãos, promove o empoderamento da sociedade civil, incluindo os mais pobres e a mulher nas decisões ambientais. Também promove uma gestão efectiva dos recursos naturais que ajuda na estabilidade de preços, disponibilidade de produtos, emprego e na gestão de recursos naturais que resulta no uso e melhoramento da qualidade de vida da população que vive nas áreas com recursos naturais¹².

Para efeitos do presente Relatório, adoptou-se o conceito de Boa Governação Ambiental que defende que o sistema de liderança assenta num modelo institucional responsável e responsivo, que integra os cidadãos no processo de tomada de decisões nas questões de ambiente e recursos naturais, que assegure a precaução de impactos susceptíveis de causar danos ambientais e sociais, que privilegie a feitura e correspondente implementação plena de um quadro jurídico-legal bom, adequado, justo e eficaz, dirigido a garantir a gestão sustentável dos recursos naturais, e o acesso à justiça e à equidade na partilha dos benefícios decorrentes do uso de tais recursos naturais.

- i. Qualidade do quadro político-estratégico – Visa aferir se o actual quadro político-estratégico sobre ambiente e recursos naturais é suficiente e possui a qualidade necessária para nortear a acção dos órgãos competentes na gestão ambiental, bem como alimentar o processo legislativo.

¹⁰ FOTI, J. and DE SILVA, Lalanath, *A Seat at the Table: Including the Poor in Decisions for Development and Environment*, World Resources Institute, Washington DC, 2010.

¹¹ Narayan Belbase *Environmental Good Governance in the Future Constitution of Nepal*, Instituto de Recursos Mundiais, PNUD, PNUMA e o Banco Mundial, 2010.

¹² BANCO MUNDIAL, *Governance and Control Over Natural Resources*. In: <http://go.worldbank.org/EP7Y5RSLN0>. Acedido a 16 de Junho de 2011.

- ii. Qualidade do quadro jurídico-ambiental – Visa aferir se o actual quadro jurídico-legal sobre ambiente e recursos naturais é suficiente e possui a qualidade necessária que permita uma efectiva tutela.
- iii. Precaução de Impactos – Visa aferir até que ponto o Governo tem privilegiado o estabelecimento de sistemas de prevenção de actos lesivos ao ambiente, de modo a evitar a ocorrência de impactos ambientais negativos significativos ou irreversíveis, independentemente da existência de certeza científica sobre a ocorrência de tais impactos.
- iv. Transparência e participação pública – Visa aferir até que ponto o Governo tem promovido políticas, estratégias e procedimentos que permitam a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões, dotando-os de todas as informações necessárias para coadjuvar o processo de governação.
- v. Eficácia do Governo – Visa aferir a capacidade e desempenho do actual quadro institucional em termos de materialização das atribuições e competências no domínio do ambiente e recursos naturais (um olhar especial para os sistemas de controlo e fiscalização).
- vi. Estado de Direito – Visa aferir o grau de observância da legislação ambiental e dos recursos naturais por parte do Governo, das entidades privadas e dos próprios cidadãos, e, conseqüentemente, monitorar o índice de implementação do quadro jurídico-legal aprovado. Procurar-se-á atender às principais dificuldades que se levantam à sua integral implementação, com prejuízo para o pleno exercício dos direitos reconhecidos.
- vii. Justiça e Equidade – Visa aferir a igualdade de direitos e oportunidades no acesso dos pobres aos recursos naturais, no acesso a processos decisórios e à partilha de benefícios, como imperativos para o sucesso no combate à pobreza.

Capítulo II – Qualidade do quadro político-estratégico

2.1. Enquadramento

Este indicador visa aferir até que ponto Moçambique tem vindo a aprovar políticas, estratégias e planos bons, adequados e eficazes no domínio do ambiente, florestas e terras, de modo a influenciar positivamente o quadro jurídico ambiental respectivo, bem como os próprios modelos institucionais.

Desde a participação do nosso País na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, que foram dados passos significativos na aprovação de políticas, estratégias e planos sobre as mais diversas matérias com relevância para o nosso trabalho, mas também na inclusão destas no principal instrumento de Planificação do Governo – o Plano Quinquenal.

Procuraremos, assim, identificar e sistematizar os principais instrumentos político-estratégicos, bem como aludir, em termos resumidos, os respectivos conteúdos fundamentais, organizando-os nas três principais áreas: ambiente, florestas e terras, e, por último, verificar a sua actualidade, pertinência e eficácia em função dos desafios que se colocam a Moçambique.

2.2. Instrumentos político-estratégicos na área do ambiente

No que diz respeito ao ambiente, temos uma Política Nacional do Ambiente (1995), um conjunto de estratégias e diversos planos de acção. Contudo, apenas a Política Nacional do Ambiente foi publicada em Boletim da República, jornal oficial do Estado.

2.2.1. Política Nacional do Ambiente

A Política Nacional do Ambiente, aprovada pela Resolução n.º 5/95, de 3 de Agosto, e que resultou do Programa Nacional de Gestão Ambiental, representou o instrumento através do qual o Governo reconheceu, de forma clara e inequívoca, a interdependência entre o desenvolvimento e o ambiente. É um meio para a execução de políticas socioeconómicas e ambientalmente aceitáveis, visando promover e impulsionar um crescimento económico que se fundamente, tanto quanto possível, nos preceitos universais de desenvolvimento sustentável.

O objectivo geral desta política é de assegurar um desenvolvimento sustentável do país, considerando as suas condições específicas, através de um compromisso aceitável e realístico entre o progresso socioeconómico e a protecção do ambiente¹³.

Relativamente ao alcance, com este instrumento, pretende-se assegurar uma qualidade de vida adequada aos cidadãos e desenvolver nestes uma consciência ambiental que possibilite a participação pública. Isto é, permitir que as comunidades participem na planificação e na tomada de decisões sobre o uso de recursos naturais; protejam os ecossistemas e processos ecológicos essenciais, assegurem a gestão dos recursos naturais e do ambiente, em geral, de modo que mantenham a sua capacidade funcional e produtiva para as gerações vindouras e, finalmente, integrem os esforços a nível regional e mundial na procura de soluções para os problemas ambientais.

¹³ BR, I Série n.º 49, Suplemento, 06 de Dezembro de 1995, p. 2.

Constituem aspectos específicos da PNA: aspectos institucionais, aspectos legais, integração dos aspectos ambientais na planificação socioeconómica, desenvolvimento de políticas sectoriais, educação e divulgação ambiental, formação de profissionais ambientais, investigação ambiental e base de dados, monitorização ambiental, papel da mulher, da comunidade e do sector privado na gestão ambiental e cooperação internacional.

Foram definidas como estratégias e prioridades de acção:

- i. Reforço da capacidade institucional para a gestão ambiental - desenvolvimento institucional, descentralização, coordenação inter-sectorial e formação profissional;
- ii. Legislação ambiental;
- iii. Consciencialização e divulgação ambientais – educação formal e não-formal;
- iv. Documentação, informação e investigação ambientais;
- v. Intervenção nas zonas rurais;
- vi. Gestão costeira e marinha – pesca, gestão de ecossistemas costeiros e marinhos, protecção costeira, marinha e parques marinhos;
- vii. Gestão do ambiente urbano – criação de uma capacidade institucional eficiente e estabelecimento de mecanismos de coordenação, reabilitação e/ou edificação de sistemas de saneamento urbano e funcionamento de água potável, programas de combate à erosão e ao reflorestamento e gestão de resíduos sólidos domésticos e hospitalares.

Relativamente às responsabilidades institucionais na implementação da PNA, o MICOA tem como objectivos principais coordenar, assessorar, controlar e avaliar o grau de utilização dos recursos naturais do País, promovendo a sua utilização racional, bem como coordenar todas as actividades no domínio do ambiente, assegurando a integração das variáveis ambientais nos processos de planificação e gestão do desenvolvimento socioeconómico. Em torno da PNA, o MICOA foi dotado de poderes que garantem uma eficiente coordenação entre os sectores que integram a política, como o Ministério da Agricultura, o Ministério do Turismo, o Ministério das Pescas, e todos os outros que, de forma directa ou indirecta, interferem no sector. Este documento propõe ainda a criação do Conselho Nacional para o Desenvolvimento Sustentável de Moçambique (CONDES)¹⁴, como uma das actividades imediatas da PNA¹⁵.

A PNA teve a sua importância durante os primeiros anos a seguir à sua aprovação, mas que, em algumas matérias, carece de actualização ou aperfeiçoamento, de modo a responder eficazmente às necessidades colocadas pela realidade. Esta, aliás, está muito direccionada para a preparação das bases nacionais de um quadro jurídico-legal e de um modelo institucional especializado em questões ambientais, perspectivando, igualmente, p os problemas ambientais corriqueiros.

¹⁴ BR, I Série, no 49, Suplemento, 06 de Dezembro de 2005, p. 5.

¹⁵ O Decreto n.º 40/2000, de 17 de Outubro aprova Estatuto de Funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável, ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 6 da Lei n.º 20/97 de 1 de Outubro (Lei do Ambiente).

Veja-se, desde logo, que são pouco tratados os principais pontos resultantes da Conferência do Rio de Janeiro, incluindo a desertificação, a redução de biodiversidade e as mudanças climáticas. Por alguma razão, esta Política não foi até ao momento revista, optando-se, conforme veremos de seguida, por fazer aprovar estratégias e planos de acção de carácter complementar.

2.2.1. Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável

A Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável de Moçambique¹⁶ foi aprovada na 9.ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros, de 24 de Julho de 2007, resultando da aspiração nacional a um modelo de desenvolvimento socioeconómico que permita a Moçambique ter uma população saudável, capacitada e activa, financeiramente estável e com uma atitude positiva para com ela própria, com o seu país e com a humanidade. Isto, basicamente, defende-se no modelo de desenvolvimento sustentável, enquanto desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer a habilidade de as gerações futuras satisfazerem as suas necessidades¹⁷.

Esta Estratégia assenta no entendimento de que a boa governação deve basear-se na adopção de políticas socioeconómicas e ambientais correctas e em instituições que respondam às necessidades do povo, constituindo um mecanismo para: (1) Identificar as questões chave ou prioritárias quando confrontados com enormes desafios; (2) Criar condições para enfrentar situações complexas, quando os assuntos são para além dos mandatos multi-sectoriais, onde as autoridades intervenientes e as responsabilidades não estão claras e, quando necessário, envolver os níveis local, distrital, provincial, nacional e global; (3) Criar abordagens integradas e parcerias entre o Governo, sociedade civil, sector empresarial, instituições académicas, doadores e outros, para questões e desafios ambientais de desenvolvimento sustentável, porque são demasiado complexos para serem resolvidos por um grupo actuando sozinho; (4) Explorar planos, processos e estratégias já existentes.

Trabalhar para alcançar a materialização do Desenvolvimento Sustentável é uma tarefa complexa e um desafio; a riqueza tem de ser pensada em termos financeiros, sociais e ambientais. Só quando estas três formas de riqueza estiverem em estágios de produção e produtividade estáveis e positivas é que o Desenvolvimento Sustentável será alcançado¹⁸. Para a implementação destas abordagens é necessário um forte suporte de todos os sectores da sociedade partindo do nível local ao nível nacional trabalhando de forma efectiva, como um todo.

¹⁶ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável*, MICOA, Maputo, 2007.

¹⁷ Moçambique subscreveu este termo na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro, em que se estabeleceu o programa de acção para o Desenvolvimento Sustentável e, em 2002, reassumiu esse compromisso na Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo. Uma das recomendações do NEPAD relaciona-se com a elaboração e adopção de um plano e estratégia ambiental para fazer face aos desafios ambientais do continente e, ao mesmo tempo, combater a pobreza e promover o desenvolvimento económico.

¹⁸ Para o efeito, constituem considerações necessárias: (1) a Estratégia Nacional é um processo e não um plano; (2) Abandonar a premissa de que o Estado ou o Governo sozinho é o único responsável pelo desenvolvimento sustentável e enveredar por um ponto de vista que vê a responsabilidade repartida; (3) Enfatizar o enfoque centrado pelos resultados imediatistas para uma focalização orientada nos resultados consolidados; (4) Abandonar o enfoque apenas na planificação sectorial e substituí-la por uma planificação integrada – dentro e entre os sectores e instituições.

Importa referir que a Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável definiu um conjunto de cenários, objectivos e estratégias de intervenção, para os seguintes campos:

- **Ecosistemas**¹⁹ – Em relação à protecção e gestão dos recursos naturais como base para o desenvolvimento, Moçambique propõe uma visão a curto, médio e longo prazo, para garantir a sua gestão sustentável e, deste modo, preservar a manutenção do seu potencial produtivo. As actividades humanas têm estado a criar um impacto crescente sobre a integridade dos ecossistemas e uma gestão integrada e sustentável torna-se essencial para o desenvolvimento sustentável. Para inverter, o mais rápido possível, a actual tendência de degradação dos recursos naturais, é necessário proceder à implementação de estratégias que incluam o estabelecimento de metas, a nível nacional, a fim de proteger os ecossistemas e atingir a gestão integrada da terra, água e recursos vivos e, ao mesmo tempo, fortalecer as capacidades nacionais e locais. Apesar de se reconhecer a importância ambiental dos ecossistemas terrestres, marinhos e costeiros, actualmente constatam-se lacunas para garantir o seu uso sustentável. Por fim, foram tratados com destaque quatro componentes: (1) Terra e recursos afins; (2) Recursos hídricos e seus associados; (3) Oceano, costa e ilhas; (4) Biodiversidade, espécies e espaços especiais.
- **Ambiente Urbano**²⁰ – no que diz respeito a urbanização e planeamento, o país pretende reverter a actual tendência de crescimento desordenado dos aglomerados urbanos, dotando-os de capacidade técnica, recursos, instrumentos de planificação e gestão, bem como garantir a participação do cidadão na resolução dos seus problemas. Relativamente ao ambiente saudável, água, esgotos, lixo, infra-estruturas de recreio e segurança, Moçambique aspira fazer da gestão ambiental urbana um factor que contribua positivamente para o desenvolvimento urbano de uma forma sustentável, não somente em termos ecológicos, mas também em termos sociais, económicos, tecnológicos e organizativos.
- **Poluição Atmosférica**²¹ – com enfoque nas questões de saúde ambiental e humana, de mudanças climáticas e da camada de ozono, Moçambique tem aderido a convenções internacionais com vista a prevenção e mitigação da poluição atmosférica, depredação da camada de ozono e mudanças climáticas resultante de diversas actividades, como forma de enquadrar-se nas acções globais tendentes a reduzir o risco para o ambiente e saúde humana, que pode advir da destruição da camada de ozono, visando preservar o bem-estar do seu povo.

¹⁹ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável*, MICOA, Maputo, 2007, p. 16.

²⁰ Idem, p. 32.

²¹ Idem, p. 36.

- População²² – em relação à população, importa referir a relação entre população e saúde, sabendo que Moçambique tem como meta na área da saúde que os cidadãos gozem do perfeito estado de saúde. O homem é o elemento fundamental e o principal responsável pela manutenção do equilíbrio ambiental. Veja-se, ainda, o bem-estar, sabendo que o País tem como meta, a médio prazo, a integração dos factores populacionais em todas as políticas e programas, visando o melhoramento da qualidade de vida da população, com particular incidência no alívio a pobreza das camadas mais necessitadas. No que diz respeito ao conhecimento e cultura, o País necessita, a médio prazo, de uma população com conhecimentos, informação e cultura suficientes para ajudar a enfrentar os cada vez mais crescentes e complexos problemas do ambiente e do desenvolvimento. Finalmente, quanto a Comunidade e Governação, Moçambique luta e espera, a médio e longo prazos, atingir uma boa governação onde a legalidade e a justiça constituam prioridade, visando a melhoria da segurança pública, tranquilidade e a protecção dos direitos dos seus cidadãos.

Este documento termina com o tratamento da integração da estratégia nas abordagens a nível local, regional e internacional.

A execução da Estratégia será materializada por um plano de implementação com um horizonte temporal de 5 a 10 anos, em relação ao qual o MICOA terá a responsabilidade fundamental de liderança. A componente financeira será da responsabilidade de diversos actores, cabendo ao MICOA e aos parceiros locais e internacionais a responsabilidade de mobilizar fundos e propor a sua afectação. O Governo estabelece a sua visão e liderança no processo e no quadro institucional. O Governo de Moçambique, através do MICOA²³, assumirá o papel de liderança na coordenação dos processos. Caberá aos restantes ministérios e ao sector privado, as ONG'S, aos grupos comunitários e aos cidadãos a nível individual, com a participação das agências de desenvolvimento, o comprometimento de prosseguir com a implementação da estratégia. Estas responsabilidades incluem o estabelecimento de políticas, normas, instituições, programas, planos, políticas, monitoria, regulação e controlo, sendo o primeiro passo a apresentação do plano de implementação.

2.2.1. Estratégia e Plano de Acção para a Conservação da Diversidade Biológica em Moçambique

A Estratégia de Conservação da Diversidade Biológica (ou biodiversidade), em Moçambique, foi aprovada na 18ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros de 22 de Julho de 2003²⁴, e é a resposta nacional à ratificação, por parte do Estado moçambicano, do resultado da ratificação da Convenção das Nações Unidas a Diversidade Biológica, através da Resolução n.º 2/94, de 24 de Agosto, da Assembleia da República.

²³ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável*, MICOA, Maputo, 2007, p. 6.

²⁴ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Estratégia e Plano de Acção para a Conservação da Diversidade Biológica*, MICOA, Maputo, 2003.

Esta Estratégia define os princípios orientadores da conservação e uso sustentável dos recursos biológicos e esboça os objectivos estratégicos para a sua execução. É, também, objectivo desta estratégia o reforço das medidas de fiscalização, mudança de atitudes e de práticas danosas aos recursos, observância da viabilidade genética, capitalização do uso dos recursos naturais e a necessidade de envolvimento das comunidades.

Por sua vez, o Plano de Acção e Implementação indica, com considerável nível de detalhe, as acções que deverão ser conduzidas para apoiar os objectivos estratégicos e atingir as metas propostas para os próximos 10 anos²⁵.

A Estratégia definiu como áreas de acção²⁶:

- i. A conservação da biodiversidade, incluindo a identificação de componentes e espécies a serem protegidas, a protecção de habitats e a conservação *ex-situ*;
- ii. O uso sustentável dos componentes da biodiversidade, através da adopção de práticas de uso e manejo sustentável de recursos e a participação das comunidades locais no processo de desenvolvimento;
- iii. Avaliação dos impactos das actividades de desenvolvimento, incluindo a criação de mecanismos de controlo de propagação de espécies exóticas;
- iv. A capacitação formal e informal, a investigação e a sensibilização, como áreas importantes para garantir a implementação das acções identificadas como prioritárias.

Constituem objectivos estratégicos deste instrumento:

- i. Identificação e análise das componentes da biodiversidade, suas relações dentro dos ecossistemas, assim como os processos e actividades que possam ter um impacto adverso sobre aqueles;
- ii. Determinação do estado de conservação das espécies em Moçambique, identificação e implementação das medidas apropriadas de conservação das espécies ameaçadas e endémicas;
- iii. Determinação das raças nativas pecuárias existentes no país, seu estado de conservação e implementação das medidas apropriadas a sua preservação;
- iv. Estabelecimento e geração de um sistema representativo de áreas de protecção e identificação e implementação de medidas apropriadas de conservação e manejo dos ecossistemas, com ênfase para os frágeis;
- v. Desenvolvimento e reforço do potencial nacional de conservação *ex-situ* dos componentes da Diversidade Biológica, com vista a suportar e complementar a conservação *in-situ*;

²⁵ Idem, p. 7.

²⁶ Idem, p. 2.

- vi. Recuperação e reabilitação de ecossistemas degradados e, onde aplicável, desenvolver planos de recuperação das espécies e evitar a introdução e propagação de espécies que causem algum dano à Diversidade Biológica e espécies nativas;
- vii. Promoção da utilização sustentável e integrada dos recursos florestais e garantia da utilização sustentável dos recursos agrícolas, visando a melhoria das condições de vida da população rural;
- viii. Assegurar a utilização da fauna bravia de forma racional;
- ix. Promoção do uso sustentável dos recursos pesqueiros para benefício da população e para manutenção da diversidade Biológica;
- x. Promoção da gestão integrada das bacias hidrográficas, garantindo o mínimo de escoamentos necessários para a prosperidade dos ecossistemas à jusante dos rios;
- xi. Assegurar o desenvolvimento da indústria de turismo assente no respeito e uso sustentável da biodiversidade;
- xii. Avaliação da contribuição económica, social e ambiental dos empreendimentos económicos e a criação de um Sistema de Contas Nacionais que integra as três componentes;
- xiii. Monitoria e avaliação do grau de implementação da Estratégia e Plano de Acção.

Importa referir que a implementação efectiva da presente Estratégia assenta, em primeiro lugar, na responsabilização das várias instituições e na coordenação das mesmas a diferentes níveis. O MICOA recebeu a responsabilidade de orientar e coordenar as actividades de implementação e garantir, orientar e coordenar as actividades, garantir a integração dos diversos sectores através da Unidade Nacional de Diversidade Biológica²⁷ (sediada no MICOA).

2.2.4. Estratégia e Plano de Acção de Género, Ambiente e Mudanças Climáticas

Segundo este Instrumento, aprovado em 2010²⁸, o nosso País, apesar de nos últimos anos ser assolado por cheias cíclicas que causam graves problemas socioeconómicos e ambientais, está presentemente a atravessar uma fase particular na sua história, caracterizada por um rápido crescimento económico e pela melhoria das condições de vida da população.

Em termos gerais, diz-se que mulher moçambicana encontra-se, hoje, em diversas frentes de acção, dando o seu contributo na luta contra a pobreza e cresce, cada vez, mais o número de mulheres nos cargos de direcção e chefia nas áreas política, económica, social e cultural a todos os níveis, incluindo o nível local e comunitário. No nosso país, as mulheres e raparigas estão entre os grupos mais afectados pela pobreza.

²⁷ REPÚBLICA DA MOÇAMBIQUE, Estratégia e Plano de Acção para a Conservação da Diversidade Biológica, MICOA, Maputo, p.124.

²⁸ possuímos registo do acto e data de aprovação.

Por sua vez, segundo este Instrumento, as mudanças climáticas que assolam o país contrariam os esforços do Governo na erradicação da pobreza, provocando impactos como: aumento na frequência e intensidade dos fenómenos climatéricos extremos, particularmente secas, cheias e ciclones; padrões de pluviosidade cada vez mais irregulares; mudanças nas estações e ciclos de plantação; aumento do nível médio do mar; capacidade diminuída dos ecossistemas costeiros e marinhos; aumento generalizado das temperaturas; alteração nos vectores das doenças e a sua extensão.

Em termos de visão, esta Estratégia visa garantir a igualdade de acesso e controlo dos recursos naturais, das tecnologias de adaptação e mitigação das mudanças climáticas, dos benefícios e oportunidades de desenvolvimento entre homens e mulheres, rapazes e raparigas, usando de forma sustentável os recursos naturais no combate à pobreza.

Esta Estratégia tem por objectivo fundamental desenvolver, de forma integrada, a perspectiva de género na sua vertente transversal para o sector do ambiente, com vista a melhorar a qualidade de vida da população, em particular da mulher e das comunidades, através da mitigação e adaptação às mudanças climáticas e do uso sustentável dos recursos naturais.

Por seu turno, constituem objectivos estratégicos²⁹:

- i. Contribuir para o empoderamento da mulher e das comunidades locais, através do acesso a tecnologias e outras actividades para mitigação e adaptação às mudanças climáticas e do uso sustentável dos recursos naturais.
- ii. Assegurar a equidade de género no processo de tomada de decisão, formação e capacitação ambiental;
- iii. Assegurar que os planos, políticas, estratégias e orçamentos promovam a equidade de género, acesso aos recursos naturais e às medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas;
- iv. Assegurar que quadros e técnicos de todos os sectores da transversalidade ambiental tenham uma compreensão sobre a equidade de género e que sejam capazes de contribuir para os propósitos desta estratégia;
- v. Contribuir para que o MICOA seja uma instituição que activamente pratica a equidade de género na gestão ambiental;
- vi. Operacionalizar o Departamento de Género do MICOA como mecanismo nacional de implementação e monitoria das acções prioritárias no âmbito de género, ambiente e mudanças climáticas.

Relativamente à responsabilidade institucional, dizer que a implementação da estratégia caberá ao MICOA³⁰, através do Departamento de Género e a monitoria e avaliação serão feitas pelo Conselho de Ministros, pelo CONDES, pelo Conselho Nacional para o Avanço da Mulher, pelo Conselho Consultivo do MICOA e pelo Departamento do Género e Ambiente do MICOA, com base nos relatórios periódicos apresentados pelos subsectores³¹.

²⁹ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Estratégia e Plano de Acção de Género, Ambiente e Mudanças Climáticas*, MICOA, Maputo, 2010, pp. 15, 18 - 20.

³⁰ Idem, pp. 20 a 22

³¹ Ibidem, pp. 22 e 23.

2.2.5. Programa de Acção Nacional para Adaptação às Mudanças Climáticas (NAPA)

O Programa de Acção Nacional para Adaptação às Mudanças Climáticas (NAPA)³² constitui uma resposta nacional na sequência da ratificação da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas, através da Resolução n.º 1/94, de 24 de Agosto, pela Assembleia da República.

O objectivo geral do NAPA, aprovado em 2007³³, consiste em apresentar, de forma clara e simples, as necessidades imediatas e urgentes do país identificadas durante o processo de avaliação participativa, cuja implementação aumentará a capacidade nacional de lidar com as mudanças climáticas.

O NAPA visa os seguintes objectivos específicos³⁴:

- i. Fortalecer o sistema de aviso prévio do país e as capacidades dos agricultores e de todos na lide com os efeitos adversos das mudanças climáticas;
- ii. Melhorar o controlo das águas pluviais e a contenção da erosão;
- iii. Promover acções que contribuam para a emissão de gases de efeito de estufa e promover actividades de educação e sensibilização pública em questões relacionadas com as mudanças climáticas;
- iv. Melhorar a coordenação entre os vários grupos que trabalham em questões de vulnerabilidade, mudanças climáticas e gestão de desastres naturais;
- v. Promover a integração das mudanças climáticas no contexto da planificação distrital descentralizada.

Segundo este importante documento, a caracterização geográfica é um dos principais factores que contribui para a vulnerabilidade do país aos eventos extremos, na medida em que alguns ciclones tropicais e depressões são formados no oceano Índico. A subida da temperatura global aumentará a frequência e a severidade das secas, no interior, e cheias nas regiões costeiras. Por outro lado, a ocorrência dos eventos extremos tem deteriorado as já precárias condições de vida das populações, resultando na eclosão de epidemias. Assim, foram considerados como principais eventos extremos as secas, as cheias e ciclones tropicais. Outros problemas ambientais que assolam o país incluem epidemias, pragas, queimadas, desflorestamento e erosão.

Ao nível das acções propostas, foram listadas as seguintes³⁵, distribuídas em várias áreas de desenvolvimento económico e social:

- i. Fortalecimento do sistema de aviso prévio – de modo a que a informação chegue em tempo útil às comunidades afectadas de maneira e no formato que estas possam utilizá-la;

³² REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Programa de Acção Nacional para Adaptação às Mudanças Climáticas*, MICOA, Maputo, 2007.

³³ Não temos registo da forma e dia no qual este programa foi aprovado ao nível do Governo.

³⁴ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Programa de Acção Nacional para a Adaptação às Mudanças Climáticas*, MICOA, Maputo, 2007, p. 3.

³⁵ Idem, p. 24.

- ii. Fortalecimento das capacidades dos produtores agrários para lidarem com a variabilidade e mudanças climáticas;
- iii. Redução do impacto das mudanças climáticas nas zonas costeiras – de modo a contribuir para o desenvolvimento sustentável da zona costeira, através da redução dos impactos socioeconómicos derivados de mudanças climáticas, introduzindo sistemas de gestão costeira integrada, baseados na comunidade e elevando a consciência das instituições do Estado e das comunidades sobre a vulnerabilidade da zona costeira;
- iv. Gestão dos recursos hídricos no âmbito das mudanças climáticas – com o objectivo de promover a gestão integrada das bacias hidrográficas, considerando o fenómeno da variabilidade e mudanças climáticas;

A implementação das actividades arroladas neste projecto será da responsabilidade do MICOA, através do Centro de Desenvolvimento Sustentável para as Zonas Costeiras e a Direcção Nacional para a Coordenação Ambiental, em parceria com as instituições de pesquisa e de ensino superior³⁶. Ainda no tocante à responsabilidade de implementação do Programa, estarão também as entidades vocacionadas, nomeadamente o Instituto Nacional de Meteorologia, o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades, o Comité Técnico de Gestão de Calamidades, o MICOA, bem como os Ministérios da Agricultura, da Administração Estatal, das Obras Públicas e Habitação, dos Transportes e Comunicações, do Interior, da Defesa, da Educação e Cultura (hoje estruturado em dois diferentes ministérios), das Pescas, da Indústria e Comércio, do Turismo, dos Recursos Minerais, e ainda, em especial, a Direcção Nacional de Geografia e Cadastro (do MINAG), a Direcção Nacional de Águas (do MOPH), as Administrações Regionais de Águas (do MOPH), Administração Nacional de Estradas e o Instituto Nacional de Transportes e Comunicações (ambas do MTC) e, no geral, as instituições de investigação, o sector privado e a sociedade civil³⁷.

2.2.5. Plano de Acção Nacional de Combate à Seca e Desertificação (PANCOSSEDE)

O Plano de Acção Nacional de Combate à Seca e Desertificação (PANCOSSEDE)³⁸ é resultado da ratificação da Convenção das Nações sobre o Combate à Desertificação nos Países Afectados pela Seca e/ou Desertificação, particularmente em África, através da Resolução n.º 20/96, de 26 de Novembro, da Assembleia da República.

Este Instrumento, sobre o qual não temos referência em relação à data de aprovação, começa por referir que os fenómenos da seca e desertificação encontram-se, em Moçambique, muito inter-relacionados principalmente com as condições de pobreza e o nível de vida da população, por contribuírem para situações de utilização excessiva dos recursos dos solos (desmatamento, derrube, queimadas descontroladas, pastoreio, erosão, práticas agrícolas impróprias que conduzem à salinização e infertilidade).

³⁶ Ibidem, p. 51.

³⁷ Idem, p. 37

³⁸ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Plano de Acção Nacional de Combate à Seca e Desertificação*, MICOA, Maputo, (Documento sem data de aprovação).

Como principais consequências, são elencadas no PANCOSEDE as seguintes:

- i. Degradação do solo – não é mais que o resultado da soma dos factores naturais e humanos. As consequências da degradação dos solos recaem directamente sobre a família rural e sobre a economia;
- ii. Segurança alimentar – a seca e as características agro-ecológicas conduzem à baixa produção de alimentos básicos, reduzindo a capacidade de auto-provisão alimentar em certos distritos. Isto conduz à insegurança alimentar, e em casos de impactos mais críticos, reporta-se o registo de óbitos;
- iii. Migrações – como resultado da ausência de alternativas, as comunidades pobres pressionam cada vez mais a base dos recursos naturais e o resultado é o esgotamento do solo. Uma vez a terra esgotada, as populações sentem-se forçadas a movimentar-se para outras zonas em busca de novas terras que garantam maior produtividade e rendimentos extras.

Relativamente ao Plano de Acção de Combate à Seca e Desertificação, procurou-se atender à mitigação dos efeitos da seca. Por outro lado, para contrariar o uso abusivo dos recursos naturais à superfície, principalmente os florestais, em termos de âmbito geográfico, limitar-se-á somente às áreas mais afectadas e já assinaladas durante o quadriénio 2003/06. Este instrumento tem como objectivo principal³⁹ estabelecer uma série de acções em estreita ligação com as populações locais que conduzam à redução das causas de ocorrência de seca, combate e prevenção da desertificação.

Segundo este instrumento, a responsabilidade deste combate não é exclusiva do Governo e das suas instituições, é também da comunidade rural e da sociedade civil e deve contar com o envolvimento dos diversos sectores como forma de garantir a implementação de uma estratégia operacional que deve estar assente na:

- i. Mobilização da comunidade a respeito dos problemas que advêm da má utilização da floresta e as suas consequências no futuro;
- ii. Formação, informação e controlo dos funcionários e técnicos da administração pública;
- iii. Melhoria do ambiente económico e apoio às actividades rurais;
- iv. Acesso à água potável e formação constante da população em assuntos relacionados com a preservação do ambiente;
- v. Utilização racional dos solos;
- vi. Melhoria do aproveitamento dos recursos hídricos à superfície com base em uma gestão conjunta;
- vii. Exploração sustentável dos recursos florestais;
- viii. Optimização dos recursos energéticos;
- ix. Educação ambiental no reforço e defesa do ambiente.

Relativamente à responsabilidade institucional, a implementação deste Plano passa necessariamente pelo fortalecimento de mecanismos interinstitucionais. O Órgão Nacional para o Combate à Seca e à Desertificação (ONCSD) foi criado em 1997 e funciona no MICOA. É presidido pela Direcção Nacional de Gestão Ambiental (DNGA), constituído por representantes da sociedade civil e por instituições do Governo⁴⁰.

As instituições do Governo e os representantes da sociedade civil em causa são: o próprio MICOA, através da Direcção Nacional de Gestão Ambiental, o Ministério da Agricultura, o Ministério da Saúde, o Instituto Nacional de Meteorologia, o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades, a Faculdade de Agronomia e Engenharia Florestal da UEM e o Aro Juvenil em representação da Coterra⁴¹.

2.2.6. Plano de Acção para a Prevenção e Controlo da Erosão dos Solos (2008 – 2018)

O Plano de Acção para a Prevenção e Controlo da Erosão dos Solos (2008 – 2018)⁴² foi aprovado na 32.ª Secção do Conselho de Ministros, de 4 de Dezembro de 2007.

O presente Documento constitui suporte das Leis do Ambiente e de Terras e propõe, por um lado, providenciar informação sobre a situação da erosão resultante da acção do homem e da natureza, e, por outro, propõe formas de minimizar os riscos associados ao uso inadequado dos recursos naturais.

A necessidade de formulação de um plano para a prevenção e controlo da erosão⁴³ surge da constatação da evolução perigosa do fenómeno sobre o qual as intervenções preventivas são feitas de forma esporádica, resultando muitas vezes em insucessos ou no agravamento da situação⁴⁴.

Como consequências da erosão⁴⁵, foram elencadas as seguintes: o desabamento e perdas de infra-estruturas e *habitats*; a perda de vidas humanas; o derrube de árvores; a alteração e redução da biodiversidade; o transporte de grandes quantidades de solo para os rios nas épocas chuvosas tornando-os turvos o que periga os ecossistemas; a obstrução dos canais de irrigação, tornando os custos de manutenção elevados; o assoreamento

³⁹ Idem, p. 57.s

⁴⁰ Idem, p. 82.

⁴¹ Ibidem, p. 82.

⁴² REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Plano de Acção a Prevenção e Controlo da Erosão dos Solos (2008 – 2018)*, aprovado na 32.ª Secção do Conselho de Ministros, de 4 de Dezembro de 2007, MICOA, Maputo, 2007.

⁴³ Segundo este documento, por erosão entende-se o “processo de remoção, transporte e deposição de partículas de solo, causado pela influência do sol, chuva, vento, água e pode ser acelerado pela actividade do homem. Dentre as actividades humanas destacam-se o abate de árvores, queimadas descontroladas, práticas inadequadas de agricultura, uso e aproveitamento de terras em áreas propensas à erosão dos solos”.

⁴⁴ Entre as causas da erosão, este instrumento destaca as naturais – que resultam da força do vento e tempestades; força das ondas do mar; aumento do nível do mar; precipitação; aumento da temperatura atmosférica; aumento do teor de gases de efeito estufa na atmosfera e degelo nas regiões polares; e as antropogénicas, que restam da actividade humana, incluindo o desflorestamento; queimadas descontroladas; ordenamento territorial e urbano deficiente; movimentação de veículos, maquinaria e pisoteio nos locais onde decorrem obras de construção civil; prática de agricultura de subsistência nas encostas das dunas e vales; abertura de acessos (caminhos); abate de mangais; regulação dos cursos de água (barragens); dragagem dos portos e sobre pastoreio.

⁴⁵ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Plano de Acção para a Prevenção e Controlo da Erosão dos Solos*, MICOA, Maputo, 2007, p. 10.

das represas e reservatórios de água, diminuindo as suas capacidades de armazenamento; a perda da fertilidade dos solos devido à remoção das camadas superficiais ricas em nutrientes; a diminuição da capacidade de retenção de água dos solos, reduzindo assim a disponibilidade para as culturas; o aumento do risco de cheias; e o assoreamento dos campos agrícolas.

São indicadas como medidas de mitigação⁴⁶, escolhidas com base no critério da escolha de níveis nas práticas agrícolas nas encostas e taludes, a construção de gabiões, barragens de correcção torrencial, a correcção e a suavização da cabeça e margens de ravinas para além de cobertura vegetal do leito de ravinas.

No que diz respeito ao Plano de Acção, este visa gerar capacidades para controlar a erosão dos solos no país, aplicando medidas preventivas, mitigadoras e correctivas adequadas à saúde dos ecossistemas e à realidade socioeconómica do país, através de acções efectivas de planeamento a curto, médio e longo prazos, com base na capacitação institucional, restaurando as áreas erodidas em 40% até 2018.

Em termos de definição de acções prioritárias a curto, médio e longo prazos, foram definidas as seguintes⁴⁷:

- De 2008 a 2012 – restaurar as áreas erodidas em 20%;
- De 2012 a 2015 – restaurar as áreas erodidas em 15%;
- De 2015 a 2018 – restaurar as áreas erodidas em 10%;
- Actividades permanentes de 2008 a 2018 (actualização das áreas, investigação aplicada e integração da questão da erosão nos planos sectoriais e na planificação distrital).

Em termos de responsabilidade institucional, compete ao MICOA, através da DNGA, assegurar a coordenação da implementação do presente Plano de Acção, o que significa fundamentalmente avaliar as diversas actividades referentes à respectiva implementação, bem como monitoria das responsabilidades atribuídas a cada instituição⁴⁸ (destaque para os Ministérios da Agricultura, dos Recursos Minerais, das Obras Públicas e Habitação, dos Transportes e Comunicações, da Energia e da Mulher e Acção Social).

Contudo, a responsabilidade de implementação será partilhada pelos mais diversos intervenientes, incluindo as instituições provinciais, distritais, autoridades comunitárias, instituições de investigação e pesquisa, sector privado e organizações não governamentais⁴⁹.

⁴⁶ Ibidem, p. 11.

⁴⁸ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Plano de Acção para a Prevenção e Controlo da Erosão dos Solos*, MICOA, Maputo, 2007, p. 34.

⁴⁹ Idem, pp. 35 e 36.

2.3. Instrumentos político-estratégicos no domínio das florestas

2.3.1. Política e Estratégia de Desenvolvimento de Florestas e Fauna Bravia

A Política e Estratégia de Desenvolvimento de Florestas e Fauna Bravia (PEDFFB) foi aprovada pela Resolução n.º 8/97, de 1 de Abril, e é resultado de consultas iniciadas em 1991 com o objectivo de abordar o desenvolvimento do sector de uma maneira mais integrada e coerente. Na formulação do mesmo, tomou-se em consideração diversas políticas nacionais, bem como a Agenda 21, as Convenções sobre as Mudanças Climáticas, sobre a Biodiversidade, sobre a Desertificação e sobre as Espécies em Perigo (SITES).

Deste modo, o Documento serve como instrumento de orientação para os esforços dos diferentes intervenientes, com vista a contribuírem para o desenvolvimento económico, social e ecológico do País, através da protecção, conservação e utilização sustentável dos recursos florestais e faunísticos.

O objectivo⁵⁰, a longo prazo, de desenvolvimento de florestas e fauna bravia é formulado nos seguintes termos: *“Proteger, conservar, desenvolver e utilizar de uma forma racional e sustentável os recursos florestais e faunísticos para o benefício económico, social e ecológico da actual e futura geração dos Moçambicanos”*.

Como objectivos imediatos foram elencados os seguintes⁵¹:

- i. Económico – *“promoção do papel e da intervenção do sector privado no maneio e utilização sustentável dos recursos florestais e faunísticos e o desenvolvimento de plantações florestais”*;
- ii. Social – *“da participação da população rural e comunidades como agentes directos no maneio integrado, protecção contra as queimadas, o uso e a conservação dos recursos florestais e faunísticos”*;
- iii. Ecológico – *“da protecção, maneio e uso das áreas de conservação de florestas e fauna bravia, com vista a contribuir para o desenvolvimento sustentável nacional e local, uso apropriado da terra e conservação da biodiversidade”*;
- iv. Institucional – que passa pelo *“melhoramento da estrutura organizacional e operacional do subsector para permitir que cumpra o seu mandato central de formulação de políticas, planificação, programação, orientação técnica, administração do programa, acompanhamento e avaliação”*; bem como o *“fortalecimento da organização e capacidades funcionais a nível provincial, distrital e local em conformidade com as exigências da descentralização e maneio participativos dos recursos naturais”*, e ainda a *“consolidação de capacidades de desenvolvimento da formação profissional e vocacional e formulação de programas de formação profissional e vocacional”*.

⁵⁰ BR, I Série, número 14, SUPLEMENTO de 1 de Abril de 1997, p. 5

⁵¹ Idem, p. 5.

Foi ainda definido um conjunto importante de estratégias gerais de implementação para alcançar cada um dos objectivos acima enunciados e que não iremos aqui reproduzir.

Os diferentes intervenientes na implementação⁵² da Política e da Estratégia são: O Estado (nos seus diversos níveis), as comunidades locais, o sector privado e as organizações não governamentais. O papel do Estado no processo de implementação desta política é essencialmente de garantir a formulação de políticas adequadas e coordenadas, adequar a implementação de uma legislação actualizada, fiscalização do uso dos recursos e criação de condições para o desenvolvimento de actividades privadas e repovoamento florestal e bravia. As comunidades devem participar na planificação, programação de actividades e na utilização sustentável de recursos na área de influência. As comunidades constituem o principal alvo desta política de desenvolvimento. Ao sector privado cabe a tarefa de participar e investir na conservação e gestão dos recursos naturais e as ONG'S contribuem na reconstrução de capacidades produtivas locais.

2.3.2. Política da Conservação e a Estratégia para a sua Implementação

Através da Resolução n.º 64/2009, de 2 de Novembro, foi aprovada a Política de Conservação e a Estratégia para a sua Implementação, e que nos traz uma importante abordagem de conservação comunitária. Para começar, a missão da Política de Conservação consiste em *“assegurar o desenvolvimento e consolidação de um sistema nacional de conservação dos recursos naturais biológicos e da sua biodiversidade aquática e terrestre”*⁵³.

A crescente pressão sobre os recursos existentes, o crescimento demográfico e os impactos ambientais foram cada vez mais notáveis, o que impôs mais responsabilidade de conservação da diversidade biológica. Para além disso, é importante salientar que a biodiversidade moçambicana e o seu estado de conservação são pouco conhecidos, devido ao colapso do sistema de investigação biológica durante as primeiras décadas após a independência.

O objectivo geral da Estratégia de Implementação, seguindo a visão e missão da Política de Conservação, é o seguinte: *“Desenvolver e consolidar um sistema nacional de conservação dos recursos naturais biológicos e da sua biodiversidade aquática e terrestre, contribuindo para a sustentação da vida, crescimento económico e para a erradicação da pobreza absoluta”*⁵⁴.

No que diz respeito aos objectivos específicos da Estratégia de Conservação, importa atender: (1) à capacidade nacional para a conservação – promover acções que visam a elevação da capacidade de conservação; (2) o estabelecimento de uma rede de áreas de conservação – criar condições para uma ampliação da rede, de modo a que se torne abrangente e adequada às necessidades de conservação e às condições do terreno; (3) o equilíbrio entre custos e benefícios de conservação – providenciar instrumentos para o reforço da captação de fundos e o incremento dos benefícios locais.

⁵⁰ BR, I Série, número 14, SUPLEMENTO de 1 de Abril de 1997, p. 5

⁵¹ Idem, p. 5.

⁵² BR, I Série, número 14, SUPLEMENTO de 1 de Abril de 1997, p. 8.

⁵³ Cfr. Ponto 3.1. da Política de Conservação.

⁵⁴ BR, I Série, número 43, Suplemento de 2 de Novembro de 2009, p. 6.

Foram desenhadas, entre outras, diversas acções estratégicas⁵⁵:

- i. Divulgar a legislação e resultados da investigação, realizar investigação aplicada e reforçar a sensibilização nas comunidades;
- ii. Fortalecer a capacidade de técnicos de conservação mediante um aumento do pessoal afecto, especialmente, à fiscalização, através do melhoramento da sua preparação técnica e do seu equipamento e da revisão da carreira dos técnicos de florestas, fauna bravia e pescas;
- iii. Efectuar o trabalho de preparação para a criação do novo quadro institucional (Administração Nacional das Áreas de Conservação e Conselhos de Gestão das Áreas de Conservação), e mecanismos de financiamento sustentável;
- iv. Estabelecer os papéis e responsabilidades dos intervenientes e mecanismos de resolução de problemas de gestão;
- v. Estabelecer uma rede de áreas de conservação representativa e equilibrada;
- vi. Definir o estatuto jurídico das zonas de tampão;
- vii. Promover, no manejo nas áreas de conservação, intervenções que promovam a redução de confrontações entre o homem e a fauna bravia e garantam que os gestores das áreas de conservação assumam a sua responsabilidade perante a população afectada;
- viii. Elaborar uma estratégia de reassentamento para as áreas de conservação e onde a continuação da presença de população no seu interior é incompatível com os objectivos da conservação;
- ix. Legislar a nova classificação das áreas de conservação e elaborar planos de manejo adequados;
- x. Aprovar e aplicar procedimentos para a criação, modificação e extinção das áreas de conservação;
- xi. Actualizar e legislar a lista de espécies protegidas pela lei e propor medidas que garantam a sua protecção fora das áreas de conservação;
- xii. Promover a recuperação de espécies raras ou ameaçadas, através da sua reprodução em entidades especializadas de repovoamento;
- xiii. Equilibrar os custos e os benefícios da conservação;
- xiv. Melhorar a implementação do Diploma dos 20%, aumentando a transparência de captação e distribuição dos fundos a todos os níveis;
- xv. Criar modelos e mecanismos para o estabelecimento de contratos de parceria pública, privada ou comunitária;

⁵⁵ Idem, pp. 6 a 9.

- xvi. Efectuar o trabalho de preparação para a criação de mecanismos de financiamento sustentável;
- xvii. Identificar actividades de geração de rendimentos viáveis que valorizem ou adicionem valor aos recursos naturais e contribuam na conservação.

Finalmente, este documento prevê um novo quadro institucional⁵⁶ assente, fundamentalmente, na emergência de um novo órgão ministerial como responsável pela tutela da conservação – o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental, como Órgão responsável pela implementação da política da conservação que supervisiona a Autoridade Nacional das Áreas de Conservação e os mecanismos de financiamento sustentável.

Mediante a delegação de poderes de gestão das áreas de conservação, está prevista a Administração Nacional das Áreas de Conservação (ANAC), enquanto órgão técnico com autonomia financeira, administrativa e patrimonial, sob responsabilidade do Ministério que superintende as áreas de conservação.

E no contexto da gestão participativa, caberá à ANAC criar, orientar e apoiar os Conselhos de Gestão, órgãos de natureza colegial responsáveis pela implementação dos planos de manejo e pela materialização de parcerias (públicas, privadas, comunitárias), cujo tamanho e formato exactos dependerão das condições específicas das áreas sob a sua responsabilidade e que visam assegurar a participação de todos os intervenientes na Área de Conservação específica.

Esse instrumento coloca importantes desafios, primeiro, quanto à conservação existente fora das áreas de conservação, visto que se trata não tanto de uma Política e Estratégia de Conservação, mas sim de uma Política e Estratégia das Áreas de Conservação. Por outro lado, importa equacionar a implementação do novo modelo institucional, no qual emerge um novo Ministério - o MICOA, que vê assim as suas atribuições serem reforçadas, uma nova entidade gestora – a ANAC, e uma nova abordagem para a administração das áreas de conservação. Cabe, de seguida, fazer os necessários arranjos políticos, legislativos e administrativos essenciais ao êxito deste modelo.

2.3.3. Política do Turismo e Estratégia da sua Implementação

A Política de Turismo e Estratégia da sua Implementação foi aprovada pela Resolução n.º 14/2003, de 4 de Abril. Iremos aludir a este instrumento naquilo que importa para o presente Relatório, especialmente a temática das áreas de conservação que estão sob tutela do sector do turismo.

Segundo este instrumento, Moçambique possui um rico potencial para se tornar um destino turístico de nível regional e internacional. O principal desafio consiste na promoção e desenvolvimento do turismo como motor de crescimento económico e no engajamento dos sectores público e privado bem como das comunidades em tornar a oferta dos serviços nesta área uma realidade. O País encontra-se igualmente nas fases iniciais do seu desenvolvimento como destino turístico e o seu produto de base ainda carece de melhoramento.

⁵⁶ BR I Série, número 43, Suplemento de 2 de Novembro de 2009.

Constituem objectivos gerais⁵⁷ da Política do Turismo: (1) Desenvolver e posicionar Moçambique como um destino turístico de classe mundial; (2) Contribuir para a criação de emprego, crescimento económico e alívio da pobreza; (3) Desenvolver um turismo responsável e sustentável; (4) Participar na conservação e protecção da biodiversidade; (5) Preservar os valores culturais e orgulho nacional; e (6) Melhorar a qualidade de vida dos moçambicanos.

Em relação ao ambiente, a política pretende assegurar que o turismo e o ambiente se apoiem mutuamente, priorizar a preservação da qualidade e sustentabilidade da biodiversidade, contribuir para a reabilitação, conservação e protecção dos ecossistemas e do património natural e tornar Moçambique num actor proeminente na gestão participativa de recursos naturais.

Como áreas prioritárias⁵⁸ de intervenção e actuação, foram referidas as seguintes: planificação integrada, acesso à terra para o desenvolvimento do turismo, infra-estruturas e serviços públicos, turismo sustentável, áreas de conservação, desenvolvimento do produto turístico, valorização do património cultural, promoção turística, desenvolvimento de recursos humanos e formação, envolvimento da comunidade, desenvolvimento social, financiamento, áreas prioritárias de investimento turístico, regulamentação e controlo da qualidade.

Quanto às estratégias para sua implementação⁵⁹, no âmbito da planificação integrada do turismo, procura-se assegurar a inclusão dos planos de desenvolvimento do turismo, de forma adequada na formulação dos objectivos de desenvolvimento da terra, no seu uso e zoneamento:

- i. No âmbito do zoneamento, prioriza-se as áreas para o desenvolvimento do turismo e prepara-se os planos apropriados de uso e aproveitamento da terra, em consulta com as comunidades locais, desenvolvendo os planos directores que incluem o zoneamento e assegurando que, em todo o país, o desenvolvimento do turismo esteja em conformidade com os planos locais de estrutura e de aproveitamento da terra;
- ii. No âmbito do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT) para fins turísticos, a política encoraja concessões de uso e aproveitamento da terra para fins turísticos, para projectos com sustentabilidade a longo prazo, como forma de maximizar o impacto do turismo e evitar explorações de longa duração; direcciona projectos de capital não intensivos e uso intensivo de recursos naturais para zonas ecologicamente menos vulneráveis e adopta medidas que desencorajam a especulação da terra, observando rigorosamente os termos e condições estabelecidos nas concessões;

⁵⁷ BR, I Série, número 18, Suplemento de 30 de Abril de 2003, p. 133.

⁵⁸ Idem, p. 133.

⁵⁹ BR, I Série, número 18, Suplemento de 30 de Abril de 2003, p. 137.

- iii. No âmbito do uso sustentável dos recursos naturais, assegura que os operadores turísticos e empresários apoiem a conservação da flora, da fauna, do habitat natural ou das espécies em perigo de extinção, desencorajando o uso não sustentável e a destruição de ecossistemas; por outro lado, garante o desenvolvimento e a implementação dos planos de manejo, implementa medidas de fiscalização efectivas, de modo a garantir a conservação da biodiversidade, promove o desenvolvimento de programas de gestão e a coordenação inter-institucional.

A natureza transversal deste sector faz com que diversos ministérios, instituições e órgãos tanto do sector público como privado tenham relações estreitas no processo de desenvolvimento das actividades desta indústria. A responsabilidade central da sua administração inclui o sector das áreas de conservação de interesse turístico.

O órgão que tutela o turismo tem a responsabilidade de promover o desenvolvimento da indústria turística do país e da administração e coordenação das políticas relacionadas com o turismo, assim como da gestão das áreas de conservação de interesse turístico. O órgão que tutela o turismo em Moçambique é o Ministério do Turismo (MITUR)⁶⁰.

2.3.4. Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Moçambique 2004 – 2013

O Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Moçambique 2004 – 2013⁶¹ foi aprovado na 15.ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros a 12 de Outubro de 2004, reiterando o papel que o Governo e a sociedade civil têm para conservar os recursos naturais, especialmente os ecossistemas e sua biodiversidade, com vista ao desenvolvimento sustentável. Assim, não se pode separar o turismo da conservação, sendo que uma atenção crescente tem sido orientada para o desenvolvimento de sistemas participativos de gestão de conservação, incluindo a criação de áreas protegidas devido ao declínio dos recursos naturais.

Por seu turno, Moçambique tem uma boa rede ou sistema de áreas protegidas, cuja cobertura estende-se a todas as eco-regiões e biomas que asseguram a sua integridade, porém, a maioria das áreas de conservação apresenta números de populações de animais reduzidos devido aos conflitos armados internos prolongados num passado recente e, actualmente, devido à caça descontrolada.

As estratégias de conservação específicas para o apoio do desenvolvimento do Turismo em Moçambique de 2004 a 2013 são as seguintes⁶²:

- i. Consolidação da gestão dos principais recursos naturais;
- ii. Melhoramento da qualidade de produtos e serviços relacionados com a conservação;
- iii. Reabilitação rápida da fauna bravia nas áreas de conservação;

⁶⁰ Isto, de acordo com os artigos 1 e 2 do Decreto Presidencial n.º 8/2000, de 23 de Maio, concernente às atribuições do Ministério do Turismo.

⁶¹ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Moçambique 2004 – 2013*, aprovado na 15.ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros a 12 de Outubro de 2004, MITUR, Maputo, 2004.

⁶² REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Moçambique (2004 – 2013)*, MITUR, Maputo, 2004, p. 84.

- iv. Continuação do desenvolvimento de esforços, com vista ao fortalecimento das Áreas de Conservação Transfronteiriça;
- v. Estabelecimento de novas áreas de conservação;
- vi. Fortalecimento e expansão da indústria de caça desportiva;
- vii. Promoção de processos de Gestão Comunitária de Recursos Naturais no país;
- viii. Captação dos benefícios das Convenções internacionais;
- ix. Orientação do enfoque estratégico para a conservação.

No que diz respeito às acções em relação à conservação, foi definida como estratégia, trabalhar com o sector privado, parceiros e doadores, para a reabilitação dos processos de conservação e das áreas de conservação, em Moçambique. Ora, os planos de acção consistem⁶³: (1) na rápida reabilitação da fauna bravia; (2) na construção e reabilitação de infra-estruturas; (3) na administração das áreas de conservação; (4) na administração dos recursos marinhos; (5) e na criação de novas áreas de conservação.

O papel de relevo na implementação deste Plano cabe ao Ministério do Turismo⁶⁴. Este Ministério foi criado dentro de um esforço para dinamização do processo de desenvolvimento do turismo, tendo sido definidas como suas competências, a direcção, planificação e execução das políticas nos seguintes domínios: actividades turísticas, indústria hoteleira e similar; áreas de conservação para fins turísticos e inspecção do turismo.

Em relação à componente ambiental, salienta-se que para assegurar a coordenação eficiente e a integração das políticas sectoriais e dos planos relativos à gestão ambiental ao nível mais alto, foi criado o CONDES⁶⁵.

2.2.5. Plano de Acção para Prevenção e Controlo das Queimadas Descontroladas

O Plano de Acção para Prevenção e Controlo de Queimadas Descontroladas 2008-2018⁶⁶ foi aprovado na 32.ª Sessão do Conselho de Ministros, de 4 de Dezembro de 2007, que estabelece um instrumento visando o controlo das queimadas e que surgiu tendo em conta a preservação dos recursos naturais para as necessidades actuais e das gerações vindouras. Constitui, também, o resultado nacional da ratificação de várias Convenções Internacionais, incluindo as que versam sobre Diversidade Biológica, Combate à Seca e à Desertificação, bem como sobre o Comércio Internacional de espécies de Fauna e Flora Ameaçadas de Extinção.

Este Plano deve servir como um instrumento de orientação das acções a serem realizadas para reduzir os actuais níveis de queimadas descontroladas no país, contribuindo, deste modo, para a preservação dos recursos naturais e alívio da pobreza no país.

⁶³ Idem, p. 87.

⁶⁴ Decreto Presidencial n.º 1/2000, de 17 de Janeiro e Decreto n.º 9/2000, de 23 de Maio, que estabelecem a criação do MITUR e definem as suas atribuições e competências, respectivamente.

⁶⁵ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Moçambique 2004 – 2013*, aprovado na 15.ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros a 12 de Outubro de 2004, MITUR, Maputo, 2004.

Segundo o referido instrumento, as consequências e impactos negativos destas constituem preocupação nacional e internacional por serem, não só, fontes de emissões de gases com o efeito de estufa que contribuem para as mudanças do clima global, mas também fontes de degradação dos recursos naturais.

Segundo o referido Plano, estima-se que entre 6 a 15 milhões de hectares de florestas eram queimadas anualmente, em Moçambique, e entre 9 a 15 milhões de hectares de outras áreas, conduzindo-nos ao valor total de 30 milhões de hectares por ano⁶⁷.

O presente Plano tem como objectivo geral⁶⁸ traçar directrizes e plano de acção para a prevenção e controlo das queimadas no país, contribuindo para a protecção e conservação dos recursos naturais, com a finalidade de reverter a tendência actual de queimadas, adequando à realidade socioeconómica de Moçambique.

Como metas a realizar a curto, médio e longo prazos, destacam-se as seguintes:

- De 2008 a 2012 - reduzir os índices actuais para 30%;
- De 2012 a 2015 – reduzir os índices para 20%;
- De 2015 a 2018 – reduzir os índices para 10%;
- Actividades permanentes 2008 a 2018.

Em relação ao Plano de Acção, importa destacar as seguintes actividades/acções⁶⁹ a tomar:

- i. Formar formadores e líderes comunitários sobre as causas, impactos e técnicas de prevenção e controlo das queimadas descontroladas;
- ii. Criar um centro nacional de gestão e monitoria de queimadas que esteja ligado à rede regional;
- iii. Criar ou reactivar os comités de gestão dos recursos naturais com participação das autoridades e comunidades locais e ONG'S;
- iv. Organizar programas e campanhas de sensibilização públicas sobre as queimadas;
- v. Fazer levantamento das necessidades de formação a vários níveis;
- vi. Candidatar as comunidades a prémio ambiental e organizar fiscais que evidenciem na redução dos índices das queimadas;

⁶⁷ De entre as causas, calcula-se que, de forma geral, 90% das queimadas são resultado das actividades humanas e os restantes 10% são geradas por causas naturais e desconhecidas. As actividades humanas são as que mais têm fomentado as queimadas descontroladas. A pobreza é tida como uma das causas fundamentais, pois as populações das zonas rurais usam o fogo como o meio mais rápido e barato para a abertura e limpeza dos campos para a agricultura, abertura de vias de acesso, produção de carvão, visibilidade da mata, caça, renovação das áreas de pastagem, redução de material combustível, colheita de mel, controlo de espécies vegetais indesejáveis, controlo de pragas e doenças, limpeza dos arredores das residências e protecção contra animais ferozes. Quanto às causas naturais foram identificados os relâmpagos e faíscas que constituem principais focos, sendo que se registam com menor frequência.

⁶⁸ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Plano de Acção para a Prevenção e Controlo das Queimadas Descontroladas 2008 – 2018*, MICOA, Maputo, 2007, p. 18.

⁶⁹ Idem, pp. 19 a 22.

- vii. Continuar a identificar as zonas com maior incidência de queimadas, mapear e criar uma base de dados com informação georreferenciada;
- viii. Incentivar as ONG'S a desenvolverem capacidades para as comunidades resolverem os problemas localmente;
- ix. Desenvolver parcerias com as comunidades e outros intervenientes no controlo das queimadas;
- x. Formular e implementar projectos locais de gestão comunitária das queimadas;
- xi. Rever os mecanismos de colaboração com os órgãos da justiça sobre o tratamento a dar aos implicados na prática de queimadas;
- xii. Criar e organizar as comunidades locais em conselhos locais de gestão comunitária;
- xiii. Adotar práticas eficientes, rentáveis e sustentáveis de produção de carvão; desenvolver técnicas e práticas alternativas ao uso extensivo do fogo que promovam a conservação do solo e da água, caça, colecta de mel, e outros;
- xiv. Elaborar um instrumento complementar à legislação existente que estabeleça o tipo de infracção e as respectivas medidas;
- xv. Promover plantações com espécies de rápido crescimento para o abastecimento à indústria local em combustível lenhoso;
- xvi. Monitorar e fiscalizar as actividades turísticas;
- xvii. Potenciar a instalação de postos de bombeiros em todo o país, capacitá-los e equipá-los para o controlo das queimadas;
- xviii. Desenvolver capacidades humanas e materiais para a planificação e gestão das queimadas descontroladas;
- xix. Integrar no CENOE um dispositivo para aviso prévio sobre queimadas para permitir tomada de medidas imediatas;
- xx. Continuar a introduzir conteúdos relacionados com queimadas em todos os níveis de ensino, destacando os seus efeitos nocivos;
- xxi. Desenvolver, promover e divulgar as fontes alternativas de produção de energia;
- xxii. Promover a investigação sobre queimadas descontroladas, envolvendo instituições académicas, para dotarem de tecnologias modernas de gestão de queimadas;
- xxiii. Promover estudos bienais de custo/benefício de queimadas.

O sucesso na implementação do plano dependerá da participação de toda a sociedade, incluindo as instituições governamentais (a todos os níveis, central provincial e distrital), as instituições de pesquisa e investigação, o sector privado, as comunidades locais, as organizações não governamentais.

Note-se que, a nível central, foram atribuídas responsabilidades ao MICOA, ao MINAG, ao MITUR, ao Ministério de Administração Estatal (MAE), ao Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD), ao Ministério do Interior, ao Ministério da Educação e Cultura (hoje subdivido em dois ministérios diferentes, ambos com responsabilidades importantes sobre a matéria), ao Ministério da Energia, ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), ao Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS), ao Ministério dos Transportes e Comunicações (MTC), através do Instituto Nacional de Meteorologia (INAM) e ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação⁷⁰.

2.2. Instrumentos político-estratégicos do sector de terras

2.4.1. Política Nacional de Terras

A Política Nacional de Terras (PNT) foi aprovada através da Resolução n.º 10/95, de 17 de Outubro, tendo como premissa o facto de a terra ser um dos principais recursos naturais que o país dispõe, merecendo por isso ser valorizada⁷¹. O desenho da Política apoia-se em aspectos estruturais e conjunturais, factores positivos e negativos.

O objectivo fundamental da PNT é de assegurar os direitos do povo Moçambicano sobre a terra e outros recursos naturais, assim como promover o investimento e o uso sustentável e equitativo destes recursos. Como prioridade nacional, o Governo pretende eliminar a pobreza e promover o desenvolvimento económico e humano auto-sustentado.

Os princípios fundamentais⁷² da PNT são os seguintes: manutenção da terra como propriedade do Estado; garantia de acesso e uso da terra à população, bem como aos investidores; garantia do direito ao uso da terra pela mulher; promoção do investimento privado nacional e estrangeiro, sem prejudicar a população residente e assegurando benefícios para esta e para o erário público nacional; participação activa dos nacionais como parceiros em empreendimentos privados; definição e regulamentação dos princípios básicos orientadores para a transferência de direitos de uso e aproveitamento da terra, entre cidadãos ou empresas nacionais, sempre que investimentos houverem sido feitos no terreno; e uso sustentável dos recursos naturais de forma a garantir a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações, assegurando que as zonas de protecção total e parcial mantenham a qualidade ambiental e os fins ambientais para que foram constituídas.

⁷⁰ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Plano de Acção para a Prevenção e Controlo das Queimadas Descontroladas 2008 – 2018*, MICOA, Maputo, 2007, p. 24.

⁷¹ O desenho da Política apoia-se em aspectos estruturais e conjunturais, factores positivos e negativos. Como pontos positivos temos: Grande extensão territorial do país, pouca população em relação ao território (não há pressão demográfica ainda), relativa abundância de recursos do solo, água, fauna e flora, cerca de 2500km de costa e praias, solos com boa fertilidade, temperatura e regimes de chuva favoráveis à agricultura e florestas; clima, praias, flora e fauna favoráveis ao turismo, recursos do subsolo aparentemente abundantes (falta investigação). Como pontos negativos há a destacar os seguintes: a maioria da população não tem segurança de acesso e uso da terra, a pobreza e falta de educação formal da maioria da população; faltam capitais e tecnologia para explorar os recursos, infra-estrutura económica e social deficiente, serviços de apoio à produção ausentes, sistemas de titulação, cadastro e registo de terras deficientes, falta de definição de limites físicos e conceptuais para a delimitação de terrenos, sistemas de planeamento do uso do solo ineficazes, e a degradação ambiental.

⁷² BR, I Série, número 9, Suplemento de 28 de Fevereiro de 1996, p. 2.

No que diz respeito à Estratégia de Implementação⁷³, previu-se, fundamentalmente, a revisão da Lei de Terras e o desenvolvimento institucional. Relativamente à revisão da lei, trata-se de uma revisão da lei actual e revisão da regulamentação da Lei de Terras e o desenvolvimento institucional refere-se a algumas alterações de sistemas e de competências de instituições como o Cadastro Nacional de Terras e Direcção Nacional de Geografia e Cadastro (DINAGECA), a Conservatória do Registo Predial, os Tribunais e a Comissão Inter-Ministerial de Terras (entretanto extinta).

Actualmente, o papel central de implementação da PNT compete à Direcção Nacional de Terras e Florestas (DNTEF), que substituiu a DINAGECA.

2.4.1. Política Nacional de Ordenamento Territorial

A Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) foi aprovada pela Resolução n.º 18/2007, de 30 de Maio. Note-se que o ordenamento do território é uma actividade que regula a relação entre as pessoas e o espaço e que gere a organização do meio físico e dos recursos das diferentes regiões do país, com vista ao seu aproveitamento harmonioso e sustentável⁷⁴.

Como princípios fundamentais do ordenamento territorial foram definidos os seguintes: da igualdade de direitos, da precaução, do reconhecimento da ordem existente, da participação pública, da concentração dos interesses, da descentralização do poder, do acesso à informação, do carácter vinculativo dos instrumentos de ordenamento territorial, da responsabilização de todos e de cada um e da continuidade das acções de ordenamento.

O objectivo geral⁷⁵ desta política é contribuir para uma gestão sustentável dos recursos naturais e humanos do país e integrar os instrumentos de ordenamento territorial na planificação económica e do desenvolvimento das unidades territoriais político-administrativas a todos os níveis, com vista a permitir um melhor aproveitamento económico e social dos recursos, em função da sua localização, da sua relação com as infra-estruturas existentes ou a criar, da ocupação actual da terra e dos factores de ordem espacial ambiental.

Como estratégias de implementação⁷⁶ foram definidas as seguintes:

- i. Elaboração da Lei de Ordenamento de Território e da respectiva regulamentação (processo concluído);

⁷³ Idem, p. 5.

⁷⁴ Dos factores positivos que se colocam, à partida, antes do exercício de ordenamento do território, foram elencados os seguintes: a grande extensão territorial do país, diversidade e riqueza em termos de recursos; conjunto de infra-estruturas, equipamentos e serviços que constituem a base do desenvolvimento socioeconómico; o sistema legal de acesso à terra e aos recursos naturais; a existência de políticas sectoriais e de legislação que favorecem o benefício da população; a descentralização e desconcentração progressiva da Administração Pública. Já como factores negativos temos: a pobreza, a escassez de capital e falta de conhecimentos técnicos; a pressão demográfica alta sobre a terra e seus recursos; a discordância entre os interesses e a estratégia do sector empresarial e os das comunidades locais e administração pública; o desequilíbrio de condições de vida nas zonas urbanas e nas zonas rurais; a falta de um processo coerente e vinculativo de ordenamento de território e a falta de instrumentos necessários à sua realização.

⁷⁵ BR, I Série, número 22, Suplemento de 30 de Maio de 2007, p. 204.

⁷⁶ BR, I Série, número 18, Suplemento de 30 de Maio de 2007, p. 208.

- ii. Disseminação da legislação sobre o ordenamento do território;
- iii. Operacionalização do quadro institucional;
- iv. Capacitação das instituições públicas e das comunidades locais;
- v. Definição das prioridades de intervenção e das zonas e áreas de intervenção prioritária;
- vi. Programa de investimentos.

Em termos de responsabilidade institucional, urge destacar o papel do MICOA, através da Direcção Nacional de Planeamento e Ordenamento do Território, que superintende a actividade do ordenamento do território. Foi igualmente atribuído um papel importante aos governos provinciais, distritais e às autarquias locais.

Capítulo III – Qualidade do quadro jurídico-ambiental

3.1. Enquadramento

Este indicador visa aferir até que ponto o actual quadro jurídico-legal sobre ambiente e recursos naturais possui a qualidade necessária que permita uma efectiva tutela dos bens jurídicos protegidos.

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 das Nações sobre Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Ele é a resposta nacional aos desafios e metas definidas neste importante evento.

Segundo o princípio XI da Declaração do Rio, *“Os Estados devem adoptar legislação ambiental eficaz. Os padrões ecológicos, os objectivos e as prioridades de gestão do ambiente devem reflectir o contexto ambiental e de desenvolvimento a que se aplicam. Os padrões aplicados por alguns Estados podem não ser convenientes e ter um custo económico e social injustificado para outros países, especialmente para os países em desenvolvimento”*.

Desde então, o país possui hoje um considerável acervo legislativo no domínio do ambiente e recursos naturais, desde a Constituição da República (2004), passando por um conjunto de convenções e protocolos internacionais, culminando nos diversos instrumentos legislativos ordinários, entre Leis da Assembleia da República (destaque para as Leis do Ambiente, da Terra, de Florestas e Fauna Bravia e do Ordenamento do Território), Decretos e Resoluções do Governo e Diplomas emitidos pelos vários Ministérios com atribuições e competências relevantes.

Torna-se obviamente necessário verificar se tal quadro jurídico-legal possui qualidade, é suficiente em função da adesão aos instrumentos internacionais e tendo presente as necessidades específicas de protecção que se verificam no território nacional, bem como se está devidamente organizado e harmonizado.

No contexto nacional, é facto assente que o quadro jurídico-legal apresenta alicerces suficientes que garantem uma efectiva gestão do ambiente e dos recursos naturais, que se consubstanciam em instrumentos legais como, por exemplo, a Constituição da República, convenções e protocolos internacionais, e todo o acervo legislativo infraconstitucional que, directa ou indirectamente, tem em vista contribuir para a correcta gestão dos recursos naturais.

Apesar da existência de um certo consenso sobre a qualidade do quadro jurídico-ambiental, não é menos verdade que ainda existem algumas zonas de penumbra, imprecisões ou procedimentos que precisam de ser clarificados, sem descurar o problema da incipiente capacidade de implementação das políticas e da legislação aprovadas.

Vamos, portanto, passar a analisar, ainda que de forma sumária, o quadro jurídico sobre ambiente, florestas e terras, a começar pela Constituição, com o intuito de identificar os principais pontos fortes e fracos, bem como produzir recomendações para a sua melhoria.

3.2. A Constituição de 2004

A Constituição de 2004, a terceira da história de Moçambique independente, constitui um importante marco na protecção dos bens que constituem objecto do nosso trabalho. Em primeiro lugar, porque consagrou o princípio do desenvolvimento sustentável, mais concretamente nos artigos 11, alínea d), 96, n.º 2, 111 e 117, traduzindo uma clara opção por um desenvolvimento que não se resume aos aspectos económicos e sociais, mas que passa necessariamente pelo respeito pelos princípios básicos da gestão ambiental, tendo presente as necessidades das gerações presentes e futuras.

A protecção constitucional do bem jurídico ambiente foi significativamente reforçada na Lei Fundamental de 2004, tendo não só reiterado o direito fundamental de todo o cidadão ao ambiente equilibrado e respectivo dever de o defender (artigo 90, n.º 1), 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).

Note-se que o ordenamento do território, em especial, 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”.

O n.º 1 do artigo 98 (artigo referente à propriedade do Estado e domínio público) da Constituição de 2004, consagra o princípio da propriedade do Estado sobre os recursos naturais, incluindo os recursos florestais e faunísticos.

Um outro aspecto fundamental da CRM é a previsão, no n.º 3 do artigo 98, de três categorias de bens do domínio público: bens de domínio público do Estado, bens de domínio público das Autarquias e bens de domínio comunitário. Segundo o número em causa, o regime jurídico do domínio público, incluindo a sua gestão e conservação, deverá ser estabelecido por lei.

Ora, constituem, em especial, bens do domínio público do Estado “as zonas de protecção da Natureza”⁷⁷, que são, portanto, as áreas de conservação, protegidas pela diversa legislação nacional.

Em relação à terra, o artigo 109, n.º 3, consagra o direito de todo o cidadão moçambicano, homem ou mulher, de aceder à terra, como condição de riqueza e do bem-estar social.

⁷⁷ Cfr. Artigo 98, n.º 2, alínea d), da Constituição de 2004.

Por seu turno, dada a importante função social da terra, esta constitui, à luz da Constituição, propriedade do Estado, não podendo ser objecto de venda, bem como outro tipo de negócios e operações⁷⁸. Contudo, apesar de o cidadão, enquanto tal, não poder ter a propriedade sobre a terra, sempre poderá adquirir um direito de uso e aproveitamento (DUAT)⁷⁹.

Por sua vez, nos termos do artigo 11 da CRM, *“Na titularização do direito de uso e aproveitamento da terra, o Estado reconhece e protege os direitos adquiridos por herança ou ocupação, salvo havendo reserva legal ou se a terra tiver sido legalmente atribuída à outra pessoa ou entidade”*.

3.3. Quadro legal fundamental do ambiente

3.3.1. A Lei do Ambiente

O país dispõe, actualmente, de um quadro jurídico-legal ambiental que se pode considerar actual, significativo, abrangente, adequado e diversificado, focando variados aspectos na problemática ambiental. Este quadro assenta fundamentalmente na Constituição, conforme vimos, na Lei do Ambiente (Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro), e nos respectivos regulamentos, aprovados por Decreto do Conselho de Ministros.

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”*.

Assim, a Lei do Ambiente centrou-se fundamentalmente na definição de um conjunto de conceitos⁸⁰ 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.

A Lei do Ambiente permanece, em termos gerais, adequada em relação à problemática ambiental do país. Não prevê, no entanto, a 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 desertificação⁸¹ e da degradação do ambiente⁸², constantes da lista de noções prevista no artigo 1 da Lei do Ambiente.

⁷⁸ Cfr. Artigo 109, números 1 e 2, da Constituição de 2004.

⁷⁹ Cfr. Artigo 110, da Constituição de 2004.

⁸⁰ É, em primeira linha, importante por ter construído um conceito jurídico de ambiente, que norteou todos os instrumentos legais subsequentes, permitindo que aquele possa, entre outros aspectos, ser defendido em juízo.

⁸¹ 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”*.

⁸² 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”*.

3.3.2. Regulamentos da Lei do Ambiente

Em matéria de regulamentação da Lei do Ambiente, há a destacar um assinalável esforço por parte do Governo moçambicano, traduzido na aprovação de um conjunto importante de regulamentos sobre as bases legalmente definidas pela Assembleia da República. Não aludiremos aos regulamentos que digam respeito ao quadro institucional, e que resultam do Capítulo II (Órgãos de gestão ambiental), os quais serão referidos em sede própria⁸³.

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 Biomédicos (aprovado pelo Decreto n.º 8/2003, de 18 de Fevereiro), o Regulamento sobre Padrões de Qualidade Ambiental e de Emissão de Efluentes (aprovado pelo Decreto n.º 18/2004, de 2 de Junho), o Regulamento sobre a Gestão de Resíduos (aprovado pelo Decreto n.º 13/2006, de 15 de Junho), o Regulamento sobre Prevenção da Poluição e Protecção do Ambiente Marinho e Costeiro (aprovado pelo Decreto n.º 45/2006, de 30 de Novembro), na parte que diz respeito à poluição, o Regulamento sobre a Gestão das Substâncias que Destroem a Camada de Ozono (aprovado pelo Decreto n.º 24/2008, de 1 de Julho) e o Regulamento sobre a Proibição do Amianto (aprovado pelo Decreto n.º 55/2010, de 22 de Novembro).

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 (aprovado pelo 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 (aprovado pelo Decreto n.º 19/2007, de 9 de Agosto) e Regulamento para o Controlo de Espécies Exóticas Invasoras (aprovado pelo Decreto n.º 25/2008, de 1 de Julho) e ainda o acima citado Regulamento sobre Prevenção da Poluição e Protecção do Ambiente Marinho e Costeiro (aprovado pelo Decreto n.º 45/2006, de 30 de Novembro), no tocante 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 (aprovado pelo 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 Es-

⁸³ 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 26/2011, de 15 de Junho, que revoga o Decreto n.º 39/2000, de 17 de Outubro) e o Regulamento de Funcionamento do Conselho 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).

tudos de Impacto Ambiental (aprovada pelo Diploma Ministerial n.º 129/2006, de 19 de Julho), a Directiva Geral para a Participação Pública, no Processo de Avaliação de Impacto Ambiental (aprovada pelo Diploma Ministerial n.º 130/2006, de 19 de Julho) e o Regulamento relativo ao Processo de Auditoria Ambiental (aprovado pelo Decreto n.º 25/2011, de 25 de Junho)⁸⁴.

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 Inspecção Ambiental (aprovado pelo Decreto n.º 11/2006, de 15 de Junho).

3.3.2. Pontos por regulamentar na Lei do Ambiente

Feita uma análise sumária da Lei do Ambiente e respectivos regulamentos, constata-se a necessidade de prosseguir com o trabalho de regulamentação das bases ambientais legalmente definidas, sem pôr em causa os esforços notáveis realizados até ao presente momento, especialmente por parte do Executivo.

Assim sendo, importa atender à poluição do meio, pois, apesar do facto de este problema possuir imensa legislação, com destaque para a definição de padrões de qualidade ambiental pelo Governo, principalmente para a poluição dos solos, do ar e da água⁸⁵, importa ainda atender à necessidade de legislar sobre outras formas de poluição, incluindo a poluição sonora, que goza ainda de uma quase total desregulamentação⁸⁶, 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 à re-categorização das áreas de protecção ambiental, que aguardam a aprovação de uma nova Lei de Conservação e conseqüente regulamentação, reflectindo o conteúdo da Política e Estratégia de Conservação⁸⁷.

Em terceiro lugar, urge regulamentar o artigo 22 da Lei do Ambiente, alusivo à definição de meios processuais adequados para o acesso à justiça ambiental⁸⁸. Depois da 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 me-

⁸⁴ Este Decreto revogou muito recentemente o Decreto n.º 32/2003, de 12 de Agosto, que aprovou o primeiro Regulamento da Auditoria Ambiental.

⁸⁵ 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).

⁸⁶ 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.

⁸⁷ Aprovada pela Resolução n.º 63/2009, de 2 de Novembro.

⁸⁸ 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*”.

canismos adequados, para facilitar o acesso à justiça sempre que estiverem em causa interesses/valores que digam respeito a toda a colectividade. Assim, no seguimento da consagração constitucional do direito de acção popular, conjugado com o disposto no artigo 22 da Lei do Ambiente, decorre 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 quarto lugar, relativamente à 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 lacuna contribuiu para a inoperância do 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 quinto 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 quadro sancionatório significativo, nada ocorreu no capítulo da previsão de crimes ambientais, não obstante determinados comportamentos ofenderem séria e gravemente o bem jurídico ambiente, com dignidade jurídico-constitucional, e 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 vigor⁸⁹.

Por fim, não se procedeu, até ao momento, à regulamentação do artigo 31 da Lei do Ambiente, segundo compete 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.

3.3.4. Legislação ambiental complementar

3.3.4.1. A incorporação de normas ambientais na legislação sectorial

O quadro jurídico-legal do ambiente não se esgota na Lei do Ambiente e na respectiva regulamentação, em resposta ao disposto na Constituição de 2004, que prevê a integração dos objectivos ambientais nas políticas sectoriais, com *“o fim de garantir o direito ao ambiente no quadro de um desenvolvimento sustentável”*⁹⁰.

⁸⁹ 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.

⁹⁰ Cfr. Artigo 117, n.º 2, b) da Constituição da República de Moçambique.

Assim, este quadro tem vindo a ser significativamente complementado, ainda que em termos bastante diferenciados, 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, energia, obras públicas, cultura.

Os sectores de águas, florestas e fauna bravia (cuja legislação será tratada em sede própria), 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.

- Legislação de 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 (aprovado pelo Decreto n.º 15/2004, de 15 de Julho), o Regulamento de Licenças e Concessões de Águas (aprovado pelo Decreto n.º 43/2007, de 30 de Outubro), o Regulamento de Pequenas Barragens (aprovado pelo Decreto n.º 47/2009, de 7 de Outubro), 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).
- Legislação de pescas – No quadro jurídico das pescas, veja-se a Lei das Pescas (Lei n.º 3/90, de 26 de Setembro⁹¹), o Regulamento Geral da Pesca Marítima (aprovado pelo Decreto n.º 43/2003, de 10 de Dezembro), o Regulamento da Pesca de Águas Interiores (aprovado Decreto n.º 57/2008, de 30 de Dezembro) e o Regulamento da Pesca Recreativa e Desportiva (aprovado pelo Decreto n.º 51/99, de 31 de Agosto).
- Legislação de minas – Atenda-se à Lei de Minas (Lei n.º 14/2002, de 26 de Junho)⁹², ao Regulamento da Lei de Minas (aprovado pelo Decreto n.º 62/2006, de 26 de Dezembro), ao Regulamento Ambiental para a Actividade Mineira (aprovado pelo Decreto n.º 26/2004, de 20 de Agosto) e às Normas Básicas de Gestão Ambiental para a Actividade Mineira (aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 189/2006, de 14 de Dezembro).
- Legislação de petróleos – Para além da Lei dos Petróleos (Lei n.º 3/2001, de 21 de Fevereiro), o Regulamento das Operações Petrolíferas (aprovado pelo Decreto n.º 24/2004, de 20 de Agosto), o Regulamento Ambiental para as Operações Petrolíferas (aprovado pelo Decreto n.º 56/2010, de 22 de Novembro) e o Regulamento de Licenciamento das Instalações e Actividades Petrolíferas (aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 272/2009, de 30 de Dezembro).

⁹¹ O projecto de revisão da Lei de Pescas de 1990 foi aprovado ao nível do Conselho de Ministros, preparando-se para ser submetido à Assembleia da República.

⁹² Está em curso, ao nível do Ministério dos Recursos Minerais, um trabalho de revisão pontual da Lei de Minas.

- **Legislação do turismo** – 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 (aprovado pelo Decreto n.º 44/2006, de 29 de Novembro), o Regulamento de Alojamento Turístico, Restauração e Bebidas e Salas de Dança (aprovado pelo Decreto n.º 18/2007, de 7 de Agosto), o Regulamento do Ecoturismo (aprovado pelo Decreto n.º 88/2009, de 31 de Dezembro) e o Regulamento das Zonas de Interesse Turístico (aprovado pelo Decreto n.º 77/2009, de 15 de Dezembro).

3.3.4.2. 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 significativos⁹³, 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, noutras 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.

3.3.4.3. Lacunas

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 aspectos sobre os quais impera ainda uma total ou parcial omissão legislativa. Assim, no que diz respeito aos diversos sectores de actividade, importa atender ao seguinte:

- **Agricultura** – A actividade agrícola tem um impacto assinalável no ambiente (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, a erosão, o empobrecimento, a salinização, 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). Torna-se urgente elaborar e fazer aprovar uma

⁹³ Veja-se n.º 2 do artigo 15 da Lei do Ambiente.

Lei-quadro sobre a actividade agrícola, facilitando o papel do Executivo na implementação das respectivas políticas e estratégias, fixando, 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. 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, mas longe de constituir o nível adequado de protecção⁹⁴.

- Saúde ambiental – A saúde ambiental constitui um enorme desafio, em Moçambique, dado que o acento tónico tem vindo a ser água e saneamento e, de alguma forma, sobre os alimentos e higiene, no geral⁹⁵, em prejuízo de outros componentes ambientais fundamentais, designadamente o ar, o solo e o meio biótico. Mesmo no que diz respeito a 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. O ordenamento jurídico moçambicano prevê normas demasiado genéricas, no caso da gestão de resíduos sólidos e inadequadas, no que diz respeito ao tratamento de águas residuais.
- 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 Eléctricas). 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) 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 uma via para a aprovação de uma nova Lei sobre a Energia, ou então, solução mais fácil, através da preparação de regulamentos a aprovar pelo Conselho de Ministros.
- Construção – Este sector permanece demasiado estagnado e desajustado em termos legislativos. Na realidade, continua em vigor o velho Regulamento Geral de Edificações Urbanas (aprovado pelo Diploma Legislativo n.º 1976, de

⁹⁴ Veja-se o Regulamento de Sanidade Animal (Decreto n.º 26/2009, de 17 de Agosto),

⁹⁵ 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).

10 de Março de 1960), bastante ultrapassado 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).

Quanto a este último ponto, o arquitecto José Forjaz, inquirido pela equipa do CTV, destaca como ponto fraco da legislação moçambicana: *“Falta de legislação ambiental no que diz respeito ao comportamento dos edificios e da actividade da construção”*.

3.4. Quadro legal fundamental de florestas e fauna bravia

3.4.1. A Lei de Florestas e Fauna Bravia e respectiva regulamentação

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 - LFFB), que estabeleceu os princípios e normas básicas sobre a protecção, conservação e utilização sustentável dos recursos florestais e faunísticos, no quadro de uma gestão integrada para o desenvolvimento económico e social do país.

A LFFB foi objecto de um Regulamento, aprovado pelo Decreto n.º 12/2002, de 6 de Junho, que, por sua vez, recebeu alterações do Decreto n.º 11/2003, de 25 de Março, do Diploma Ministerial n.º 57/2003, de 28 de Maio e do Diploma Ministerial n.º 96/2003, de 28 de Julho. Atenda-se, igualmente, aos Mecanismos de Canalização e Utilização dos 20% do Valor das Taxas de Exploração Florestal e Faunístico (aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 93/2005, de 4 de Maio).

Por sua vez, a componente da fiscalização foi enriquecida com a aprovação do Estatuto dos Fiscais de Florestas e Fauna Bravia, através do Diploma Ministerial n.º 128/2006, de 12 de Julho).

Há, ainda, que fazer menção aos Padrões de Transformação para a transformação primária de toros de todas as espécies florestais produtoras de madeira (aprovados pelo Diploma Ministerial n.º 142/2007, de 7 de Setembro). E 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”*⁹⁶.

⁹⁶ 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 reforestamento, 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.

Em termos de pontos fortes da LFFB, parafraseamos Camilo Nhandale, biólogo e investigador no Cruzeiro do Sul – Instituto para o Desenvolvimento José Negrão:

“O facto de ter emanado uma legislação (...) que se guia pelos princípios de gestão racional dos recursos florestais e faunísticos para o benefício económico e social das comunidades locais e reconhecendo o papel das comunidades locais na gestão florestal em parceria com o estado e sector privado; o encorajamento de iniciativas de gestão comunitária dos recursos naturais e as regras costumeiras ou consuetudinárias de conservação florestal (ex. florestas sagradas, comunitárias, etc.); o estabelecimento de áreas protegidas e com modelos de gestão que encorajam a participação e envolvimento das comunidades locais na planificação e gestão das áreas protegidas, principalmente no contexto Moçambicano, onde estas áreas foram estabelecidas com as comunidades locais vivendo dentro destas áreas declaradas como áreas de conservação”.

3.4.2. Aspectos críticos

Um facto é assente: se em relação às leis do ambiente e da terra, poucas ou nenhuma críticas se fazem em relação aos respectivos pilares e conteúdos básicos, considerados por muitos verdadeiras conquistas, o mesmo já não acontece no que diz respeito à legislação de florestas e fauna bravia, na qual tudo indica que os interesses representados por certos grupos económicos falaram mais alto, tornando o quadro de florestas e fauna bravia caracterizado por um grande constrangimento: está fundamentalmente centrado na questão do licenciamento do uso e aproveitamento dos recursos florestais e faunísticos.

Em termos mais específicos, passamos a arrolar alguns aspectos que, em nosso entendimento, não foram devidamente tratados ou acautelados na legislação de florestas e fauna bravia.

- Direitos comunitários sobre os recursos florestais e faunísticos – A legislação de florestas e fauna bravia não se encontra em harmonia com o disposto na legislação de terras em relação aos direitos comunitários. Se, na legislação de terras, se reconhece o DUAT adquirido por ocupação (nas modalidades de ocupação segundo as normas e práticas costumeiras e ocupação de boa fé), o mesmo já não acontece em relação aos recursos florestais e faunísticos existentes nas áreas sobre as quais as comunidades locais possuem DUAT, o que leva, entre várias consequências, à perda de motivação para protecção e conservação do património florestal e faunístico, mas também à perda de oportunidades de geração de receitas. Adolfo Bila (2005) defendeu, a este respeito, a necessidade de estabelecer *“direitos de propriedade florestal claros, incluindo o reconhecimento dos direitos das comunidades locais ao acesso e uso dos recursos florestais e faunísticos”*⁹⁷.

⁹⁷ BILA, Adolfo, Estratégia para a Fiscalização Participativa de Florestas e Fauna Bravia em Moçambique, DNFFB/FAO, Maputo, 2005, p. 33.

- Áreas de conservação – insuficiência da actual rede de áreas de conservação. A LFFB constitui um instrumento manifestamente incompleto, que só definiu regras para três categorias de áreas de conservação, nomeadamente os parques nacionais, as reservas nacionais e as zonas de uso e valor histórico-cultural. Ficaram de fora, tendo recebido tão-somente uma mera referência no artigo 1, alusivo às definições, as coutadas oficiais e as fazendas do bravio. Foram, ainda, ignoradas as reservas florestais, tratadas no velho Regulamento Florestal⁹⁸, aprovado no tempo colonial. Não se faz qualquer referência às áreas de conservação criadas ao abrigo da legislação de pescas, bem como previstas para o nível autárquico – as reservas municipais. Muito menos encontramos enquadramento das áreas de conservação transfronteiriças. Ao problema das lacunas acresce-se o problema da dispersão legislativa, incluindo alguns diplomas coloniais parcialmente revogados, o que torna extremamente difícil a tarefa a quem compete a aplicação dos mesmos.
- Maneio comunitário de recursos naturais – Apesar do que dispõe a PNDFFB, prevendo no objectivo social imediato o “Aumento da participação da população rural e comunidades como agentes directos no maneio integrado, protecção contra as queimadas, o uso e conservação dos recursos florestais e faunísticos” e como estratégia a “Implementação da rede de áreas piloto com participação da comunidade na conservação e uso dos recursos florestais e faunísticos”, pouco se fez, ao nível da LFFB e respectivo regulamento, para garantir as bases para um cabal e seguro funcionamento dos programas de MCRN. Os artigos 31 (Gestão participativa) e 33 (Delegação de Poderes) não foram devidamente regulamentados, o que faz com que a grande maioria dos programas de MCRN enfrente sérias dificuldades no dia-a-dia, principalmente devido à existência de normas jurídicas que lhes confirmam um estatuto sólido e eficaz⁹⁹. A previsão constitucional da figura do domínio público comunitário coloca o legislador ordinário na obrigação de regulamentar o respectivo regime, sendo a ocasião privilegiada para tratar do enquadramento jurídico do MCRN.
- A insustentabilidade do regime de exploração florestal através de licença simples – Uma das maiores críticas colocadas à LFFB, e ao respectivo Regulamento, prende-se com o regime de licença simples, considerado por muitos como uma das causas dos desmandos no sector florestal, visto que não garante o respeito por regras básicas de sustentabilidade florestal (com destaque para o plano de maneio e para repovoamento florestal), o que, associado ao excessivo número de licenças anualmente atribuídas (mesmo contra as recomendações emitidas pela DNTEF), conduz ao cometimento de danos económicos, sociais e ambientais de elevados.

⁹⁸ Aprovado pelo Diploma Legislativo n.º 2642, de 20 de Setembro de 1965.

⁹⁹ Camilo Nhancale refere que “a devolução de poderes às comunidades locais é uma retórica”.

- A não regulamentação do repovoamento florestal e faunístico – Este é um dos inúmeros casos de omissão do legislador ordinário. Ora, segundo o artigo 115, n.º 1, do Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia, foi criada a sobretaxa de 15% sobre a taxa de licenciamento florestal e faunístico, que deverá ser destinada ao repovoamento. Porém, os mecanismos para a utilização dos fundos não foram ainda aprovados pelo Ministro da Agricultura, conforme manda o n.º 2 do referido artigo. Desde 2002 que o país perde uma oportunidade de aplicar fundos de montante significativo em actividades de repovoamento, de modo a compensar a perda de património florestal e faunístico.
- Infracções e sanções – neste capítulo, tal como Serra e Chique (2005)¹⁰⁰ referiram, há erros legislativos ao nível da LFBBB e do respectivo Regulamento, bem como contradições entre um e outro instrumento legal, dificultando sobremaneira a actividade dos implementadores e pondo em causa o princípio constitucional da hierarquia das leis. Por outro lado, o princípio geral do sancionamento ancora na fixação de multas (elevadas, nuns casos, tendo presente o perfil dos prevaricadores, e desajustadas noutros casos, quando não inibem ou desencorajam o cometimento de infracções, por estarem perfeitamente à altura dos grandes infractores), deixando totalmente à margem soluções mais consentâneas com os pilares da justiça e os valores e bens jurídicos em jogo (veja-se que a reparação dos danos é sempre descurada).

3.4.3. A importância de uma Lei da Conservação

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 fundamentalmente 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.

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.

¹⁰⁰ SERRA, Carlos/ CHICUE, Jorge, Lei Comentada de Florestas e Fauna Bravia, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Maputo, 2005.

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 tornar-se “terra de ninguém”, espaços de livre arbítrio, despidas de medidas gerais ou especiais de protecção da biodiversidade.

3.5. Quadro legal fundamental da terra

3.5.1. A Lei de Terras e respectiva regulamentação

A Lei de Terras de 1997 (Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro) é para Moçambique um autêntico motivo de orgulho, constituindo bandeira nacional e objecto de intenso estudo a nível nacional e internacional.

Esta lei busca realizar a conciliação entre a protecção dos direitos da larga maioria da população que depende da terra para viver, com as necessidades impostas pelos processos de desenvolvimento.

A Lei de Terras foi objecto de um primeiro Regulamento, especificamente para a área de terra rural, aprovado pelo Decreto n.º 66/98, de 8 de Dezembro. Este Regulamento foi revisto através do Decreto n.º 1/2003, de 18 de Fevereiro (que alterou os artigos 20 e 39), do Decreto n.º 50/2007, de 16 de Outubro (que alterou o artigo 35) e do Decreto n.º 43/2010, de 29 de Outubro (que alterou o n.º 2 do artigo 27).

Veja-se, ainda, que através do Diploma Ministerial n.º 29 – A/2000, de 17 de Março, foi aprovado o Anexo Técnico ao Regulamento da Lei da Terra.

Há que conceder enfoque para o novo Diploma Ministerial n.º 158/2011, de 15 de Junho, que aprovou os procedimentos específicos para a consulta comunitária

Finalmente, no que diz respeito à terra urbana, foi aprovado o Regulamento do Solo Urbano, através do Decreto n.º 60/2006, de 26 de Dezembro.

3.5.1.1. Os aspectos fundamentais do quadro legal sobre terras

Passamos a arrolar, sem pretensão exaustiva, os principais aspectos consagrados na Lei de Terras de 1997.

- i. Propriedade Estatal da Terra – O artigo 3 da Lei de Terras, na senda da Constituição, consagra o princípio da propriedade estatal da terra, não podendo ser vendida ou, por qualquer forma, alienada, hipotecada ou penhorada.
- ii. Equilíbrio de interesses – No respectivo Preâmbulo, verificamos que a revisão do quadro anterior respondeu à necessidade de adequação do regime de terras “à nova conjuntura política, económica e social e garantir o acesso e a segurança de posse da terra, tanto dos camponeses moçambicanos, como dos investidores nacionais e estrangeiros”. Este equilíbrio, entre os interesses das populações rurais que dependem maioritariamente do uso e aproveitamento da terra como fonte de subsistência, por um lado, e os interesses colocados pelo investimento nacional e estrangeiro, por outro, encontra-se presente ao longo de todo quadro legal de terras.

- iii. Conceito de comunidade local – A Lei de Terras é igualmente importante por ter consagrado a comunidade local como pessoa jurídica, verdadeira, sujeita a direitos e deveres. Tome-se, em consideração, a definição consagrada no n.º 1 do artigo 1, segundo a qual comunidade local é um “agrupamento de famílias e indivíduos, vivendo numa circunscrição territorial de nível de localidade ou inferior, que visa a salvaguarda de interesses comuns através da protecção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, sejam cultivadas ou em pousio, florestas, sítios de importância cultural, pastagens, fontes de água e de expansão”.
- iv. Reconhecimento do direito à terra por ocupação – O DUAT adquirido por ocupação é constitucional e legalmente reconhecido, seja com base na ocupação através das normas e práticas costumeiras que não contrariem a lei, por um lado, ou da ocupação, de boa fé, através da utilização da mesma, há pelo menos dez anos, por outro¹⁰¹.
- v. Regime especial de protecção do DUAT adquirido por ocupação – O DUAT das comunidades locais tem algumas dimensões fundamentais a saber: primeiro, existe independentemente da apresentação de um título emitido pelos Serviços de Cadastro comprovativo da sua existência; depois, a ausência de registo não prejudica a existência do DUAT adquirido por ocupação, desde que este possa ser comprovado nos termos da Lei de Terras; finalmente, este direito pode ser comprovado não apenas através da apresentação de um documento formal (o título), como através da prova testemunhal de membros da comunidade local, como também por intermédio de qualquer outro meio de prova legalmente admissível¹⁰².
- vi. A consulta comunitária como formalidade essencial – Como consequência da combinação dos artigos 12 e 24, da Lei de Terras, a atribuição de DUAT’S ao abrigo de uma autorização, enquanto uma das formas legais de aquisição legalmente reconhecidas, deverá obrigatoriamente implicar um momento de consulta às comunidades locais com o objectivo de confirmar se a área pretendida se encontra livre e não tem ocupantes, formalidade que está sob responsabilidade das autoridades administrativas locais, ao abrigo do processo de titulação.
- vii. Igualdade de género no acesso à terra – Segundo o artigo 16, n.º 1, da Lei de Terras, o DUAT pode ser adquirido por herança, sem distinção de sexo, isto é, sem qualquer discriminação entre homens e mulheres. Esta norma assume uma importância muito especial, quando se sabe que, em termos práticos, a mulher pode ficar excluída dos processos de sucessão, ficando sem a terra essencial à riqueza e ao bem-estar material. Nota importante para o princípio constitucional da igualdade e universalidade, bem como para a igualdade entre homens e mulheres¹⁰³.

¹⁰¹ Cfr. Artigo 12, alíneas a) e b), respectivamente, da Lei de Terras.

¹⁰² Cfr. Artigos 13, 14 e 15, respectivamente, da Lei de Terras.

¹⁰³ Vejam-se os artigos 35 e 36 da Constituição da República de Moçambique.

- viii. Papel da comunidade na gestão de recursos naturais - Uma das dimensões fundamentais do conceito de comunidade local prende-se com o papel que esta desempenha em relação aos recursos naturais que integram a respectiva área de implantação e influência. Assim, a comunidade tem o direito de participar activamente na gestão dos recursos naturais, segundo as normas e práticas costumeiras (e, conseqüentemente, de prosseguir com a resolução de conflitos, segundo as mesmas normas e práticas), bem como de participar no processo de titulação e na identificação e definição dos limites das terras pela mesma ocupadas¹⁰⁴.

Camilo Nhancale, biólogo, destaca, como pontos fortes da legislação de terras:

«Uma legislação progressiva e que defende os direitos dos mais pobres, e das comunidades locais, reconhecendo os seus direitos, por prova testemunhal, práticas costumeiras ou tradicionais, a necessidade da participação das comunidades na tomada de decisão sobre a administração e gestão de terras, através de consultas comunitárias e o facto de em Moçambique ter se garantido até ao presente que não haja os “sem terra”».

3.5.1.2. O desvirtuar gradual da Lei de Terras

Um dos aspectos que tem sido questionado nos últimos anos prende-se com as mais recentes alterações da legislação de terras, feitas sem antecedência de nenhum processo de participação pública, sem auscultar as organizações que trabalham na área de terras e recursos naturais, bem como a sociedade no geral. Ao contrário do rico e participativo processo que conduziu à aprovação da Lei de Terras, as alterações feitas ao respectivo Regulamento da Lei de Terras, bem como aquando da aprovação do Regulamento do Solo Urbano, foram realizadas à porta fechada, em moldes sigilosos e francamente criticáveis.

Camilo Nhancale refere este aspecto como ponto fraco da governação ambiental no passado recente:

“O Estado faz revisão de alguns artigos regulamentares através de decretos, sem se quer ter consultado/auscultados os diferentes actores (sociedade civil, sector privado, comunidades locais)”.

No entanto, as conquistas alcançadas através deste importante e extraordinário instrumento legal, têm vindo gradualmente a ser amputadas ou limitadas. O primeiro exemplo ocorreu aquando da aprovação do Regulamento do Solo Urbano, através do Decreto n.º 60/2006, de 26 de Dezembro, que, no que diz respeito à área urbana, criou uma espécie de regime excepcional e paralelo para as áreas urbanas, onde parte da Lei de Terras não é aplicável, ainda que essa não fosse a intenção.

¹⁰⁴ Cfr. Artigo 24, da Lei de Terras.

Seguidamente, deu-se a tão polémica aprovação da alteração ao artigo 35 do Regulamento da lei de Terras, aprovada pelo Decreto n.º 50/2007, de 16 de Outubro, mais concretamente sobre um dos requisitos do processo relativo ao direito de uso e aproveitamento da terra adquirido por ocupação das comunidades locais, e, se até então bastava o mero despacho do Governador da província, após a alteração em causa, e em função da dimensão da área pretendida, o Conselho de Ministros alinhou o controlo administrativo ao quadro de competências para autorizar DUAT'S previsto no artigo 22 da Lei de Terras

Finalmente, através do Decreto n.º 43/2010, de 29 de Outubro, procedeu-se à alteração do n.º 2 do artigo 27 do Regulamento da Lei de Terras, na medida em que, nos termos do preâmbulo do referido Decreto, havia necessidade de “*incluir os conselhos consultivos locais na consulta às comunidades locais*”, visto que o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado¹⁰⁵, determina que os órgãos locais do Estado “*ob-servem, entre outros princípios, o da participação activa dos cidadãos na busca de soluções para questões fundamentais que afectam a vida das populações, nomeadamente através dos conselhos consultivos locais, órgãos de consulta das autoridades da administração local*”, aos quais compete, em especial “*apreciar as propostas de investimento privado para a exploração de recursos naturais e o uso e aproveitamento da terra*”. Sendo assim, entendeu o legislador que o trabalho conjunto de consulta a que se referia o artigo 27, n.º 2, do Regulamento da Lei de Terras, na sua versão original, passa a integrar, para além dos Serviços de Cadastro, o Administrador do Distrito ou seu representante, os membros das comunidades locais (curiosamente preferiu-se fazer referência aos membros das comunidades locais em detrimento das comunidades locais), também: (1) os membros dos Conselhos Consultivos de Povoação e de Localidade, (2) os titulares ou ocupantes dos terrenos limítrofes e (3) o requerente ou seu representante.

Mas foi-se mais longe, demonstrando um claro propósito de controlo e manipulação através do critério da representatividade das comunidades locais (iniciado pela aprovação do polémico Decreto n.º 15/2000, de 20 de Junho¹⁰⁶), ao se ter substituído a opção anterior de a acta resultante do trabalho de consulta dever ser assinada por representantes da comunidade local (entre 3 a 9) pelo modelo da assinatura pelos membros dos Conselhos Consultivos de Povoação e de Localidade.

Estas alterações conduzem-nos à necessidade de alertar o Governo e a sociedade no geral, para a necessidade de se repensar no processo de revisão legislativa em curso num Estado de Direito e Democrático. Estes exemplos em nada dignificam todo o esforço dispendido na elaboração de uma lei democrática e justa como é a Lei de Terras.

¹⁰⁵ Aprovado pelo Decreto n.º 11/2005, de 10 de Junho. Segundo o artigo 11, o Conselho Local é “*um órgão de consulta das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões fundamentais que afectam a vida das populações, o seu bem-estar e desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso das condições de vida da comunidade local, no qual participam também as autoridades comunitárias*”.

¹⁰⁶ Que aprova as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias.

3.5.2. A emergência da legislação do ordenamento do território

3.5.2.1. A importância da legislação do ordenamento no reforço do regime de protecção do ambiente e terras

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.

Ora, o ordenamento do território¹⁰⁷ 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 desfavorecidas) 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.

Ora, a LOT, através do artigo 4, consagrou importantes princípios que deverão nortear a intervenção no território, dos quais destacamos: o princípio da sustentabilidade e valorização do espaço físico, assegurando a transmissão às futuras gerações de um território e espaço edificado, e devidamente ordenado; o princípio da precaução, com base no qual a elaboração, execução e alteração dos instrumentos de gestão territorial deve priorizar o estabelecimento de sistemas de prevenção de actos lesivos ao ambiente, de modo a evitar a ocorrência de impactos ambientais negativos, significativos ou irreversíveis, independentemente da existência da certeza científica sobre a ocorrência de tais impactos; o princípio da participação pública e consciencialização dos cidadãos, através do acesso à informação, permitindo a sua intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação, bem como na revisão dos instrumentos de ordenamento territorial; o princípio da igualdade no acesso à terra e aos recursos naturais, infra-estruturas, equipamentos sociais e serviços públicos por parte dos cidadãos, quer nas zonas urbanas quer nas zonas rurais; o princípio da responsabilidade das entidades públicas ou privadas

¹⁰⁷ Segundo o artigo 1 da LOT, por ordenamento do território entende-se “conjunto de princípios, directivas e regras que visam garantir a organização do espaço nacional através de um processo dinâmico, contínuo, flexível e participativo na busca do equilíbrio entre o homem, o meio físico e os recursos naturais, com vista à promoção do desenvolvimento sustentável”.

por qualquer intervenção sobre o território, que possa ter causado danos ou afectado a qualidade do ambiente e assegurando a obrigação da reparação desses mesmos danos e a compensação dos prejuízos causados à qualidade de vida dos cidadãos; e, especialmente, o princípio da segurança jurídica, como garantia de que na elaboração, alteração e execução dos instrumentos de ordenamento e gestão territorial sejam sempre respeitados os direitos fundamentais dos cidadãos e as relações jurídicas validamente constituídas, promovendo-se a estabilidade e a observância dos regimes legais instituídos¹⁰⁸.

A LOT define como sistema de gestão territorial o quadro geral do âmbito das intervenções no território, cuja operacionalização ocorre através dos instrumentos de gestão territorial, hierarquizado aos níveis nacional, provincial, distrital e autárquico¹⁰⁹, conforme quadro a seguir:

Nível	Instrumento	Objecto
Nacional	Plano Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNDT)	Define e estabelece as perspectivas e as directrizes gerais que devem orientar o uso de todo o território nacional e as prioridades das intervenções à escala nacional
	Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT)	Estabelecem os parâmetros e as condições de uso de zonas com continuidade espacial, ecológica ou económica de âmbito interprovincial
Provincial	Planos Provinciais de Desenvolvimento Territorial (PPDT)	Estabelecem a estrutura de organização espacial do território de uma ou mais províncias e definem as orientações, medidas e as acções necessárias ao desenvolvimento territorial, assim como os princípios e critérios específicos para a gestão da ocupação e utilização do solo nas diferentes áreas
Distrital	Planos Distritais de Uso da Terra (PDUT)	Estabelecem a estrutura da organização espacial do território de um ou mais distritos, com base na identificação de áreas para os usos preferenciais e definem as normas e regras a observar na ocupação e uso do solo e a utilização dos seus recursos naturais
Autárquico	Planos de Estrutura Urbana (PEU)	Estabelecem a organização espacial da totalidade do território do município ou povoação, os parâmetros e as normas para a sua utilização
	Planos Gerais e Parciais de Urbanização (PGU e PEU)	Estabelecem a estrutura e qualificam o solo urbano
	Planos de Pormenor (PP)	Definem com pormenor a tipologia de ocupação de qualquer área específica do centro urbano

¹⁰⁸ A respeito do princípio da segurança jurídica, constitui objectivo específico da LOT “Garantir o direito à ocupação actual do espaço físico nacional pelas pessoas e comunidades locais, que são sempre consideradas como o elemento mais importante em qualquer intervenção de ordenamento e planeamento do uso da terra, dos recursos naturais ou do património construído”.

¹⁰⁹ Cfr. Artigo 1, da LOT.

Finalmente, a LOT prevê três direitos fundamentais no domínio do processo de ordenamento do território, presentes no quadro legal regulamentar, designadamente:

- Direito à informação (Artigo 21) – segundo o qual, todos os cidadãos, comunidades locais e pessoas colectivas, públicas e privadas têm direito à informação completa dos conteúdos bem como das alterações dos instrumentos de ordenamento territorial. Este direito abrange não só a fase da preparação, como igualmente a vigência dos instrumentos de ordenamento territorial;
- Direito à participação (Artigo 22) – em que todos os cidadãos, comunidades locais e pessoas colectivas, públicas e privadas, têm o direito de colaborar nas acções de ordenamento do território, participando na elaboração, execução, alteração e revisão dos instrumentos de ordenamento territorial. Pressupõe o pedido de esclarecimento, a formulação de sugestões e a intervenção pública;
- Direito a uma justa indemnização em caso de sacrifício de direitos (Artigo 20) – sempre que, para realizar o ordenamento territorial, haja necessidade de sacrificar ou expropriar direitos dos cidadãos por motivos de interesse, necessidade ou utilidade pública, estes têm direito a uma justa indemnização, a ser calculada de modo a compensar, entre outros aspectos, a perda de bens materiais (colheitas, imóveis e benfeitorias efectuadas na área expropriada) e não materiais (perda de proximidade em relação a vias de comunicação e acessibilidade aos meios de transporte), a ruptura da coesão social (aumento da distância do novo local de reassentamento de estruturas sociais e do núcleo familiar habitual, cemitérios familiares). O processo de expropriação encontra-se tratado nos artigos 68 e seguintes do RLOT.

3.5.2.2. Constrangimentos e desafios na implementação da legislação do ordenamento do território

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, no Plano Quinquenal do Governo para 2010 – 2014¹¹⁰, 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 para definir e para estabelecer as perspectivas e as direc-

¹¹⁰ Aprovado pela Resolução n.º 4/2010, de 13 de Abril.

trizes 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.

Capítulo IV – Quadro institucional

4.1. Enquadramento

Em relação ao objecto do nosso trabalho, Moçambique possui um quadro institucional que assenta nos papéis do Ministério para a Coordenação Ambiental (MICOA), do Ministério do Turismo (MITUR), através da Direcção Nacional de Áreas de Conservação (DNAC), e do Ministério da Agricultura (MINAG), por intermédio da Direcção Nacional de Terras e Florestas (DNTF).

Ao MICOA foram conferidas importantes atribuições e competências, entre as quais, a de garantir os mecanismos de ligação e coordenação entre os vários sectores no âmbito da gestão ambiental, sem ter havido um acompanhamento pujante em termos de recursos humanos ou financeiros, o que dificulta sobremaneira o seu poder de acção. A questão das florestas encontra-se inserida fundamentalmente no Ministério da Agricultura, porém, emerge um papel de destaque no MITUR, que tutela as principais áreas de conservação do País, bem como do próprio MICOA, conforme veremos adiante. A administração da terra está igualmente inserida no MINAG, não obstante, constitui um assunto holístico, apelando ao papel dos demais ministérios e instituições do Estado.

Torna-se necessário analisar tal quadro, estudando as atribuições e competências de cada órgão, incluindo os respectivos mecanismos de articulação, comparando-as com o que, de facto, está a ser executado, e verificando se o actual modelo organizacional garante efectiva e satisfatoriamente a sustentabilidade ambiental, social e económica (desenvolvimento sustentável). Este indicador está, portanto, destinado a aferir a capacidade e desempenho do actual quadro institucional em termos de materialização das atribuições e competências no domínio do ambiente e recursos naturais.

4.2. Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental

4.2.1. Breve apresentação do mandato institucional do MICOA

O Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (MICOA) foi criado pelo Decreto Presidencial n.º 2/94, de 21 de Dezembro, e os objectivos e funções foram posteriormente definidos pelo Decreto Presidencial n.º 6/95, de 16 de Novembro. Constitui, desde então, um dos ministérios mais estáveis da história do Governo moçambicano, não tendo sofrido, praticamente, qualquer intervenção de relevo no seu mandato institucional e na respectiva estrutura orgânica.

Um novo Estatuto Orgânico foi aprovado pela Resolução n.º 16/2009, de 29 de Dezembro, definindo o mandato do MICOA como “*órgão director central para a coordenação inter-sectorial, planificação e gestão, avaliação de impacto, promoção e fiscalização ambientais, bem como o planeamento e ordenamento territorial*”¹¹¹. O Regulamento Interno do MICOA foi aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 265/2009, de 16 de Dezembro.

¹¹¹ Cfr. Artigo 1, n.º 2, do Estatuto Orgânico do MICOA, aprovado pela Resolução n.º 16/2009, de 5 de Agosto.

Segundo o artigo 2 do Estatuto Orgânico, em termos de objectivos específicos, compete ao MICOA:

- i. Promover o desenvolvimento, de forma sustentável, no processo de utilização dos recursos naturais, renováveis;
- ii. Preparar a política de desenvolvimento sustentável e a correspondente legislação, e coordenar a sua implementação pelos diferentes sectores;
- iii. Velar pela introdução de uma cultura de sustentabilidade no processo de tomada de decisões em matéria de gestão e uso dos recursos naturais, principalmente, na fase de planificação e exploração;
- iv. Capacitar os diversos sectores, de modo a incluírem e observarem princípios ambientais nas suas actividades, projectos e programas de trabalho;
- v. Normar, regular e fiscalizar, através dos mecanismos legais apropriados, todas as actividades relacionadas com a exploração dos recursos naturais;
- vi. Manter a qualidade do ambiente e proceder à sua monitorização;
- vii. Capacitar as comunidades locais no uso sustentável dos recursos naturais, com vista à eliminação gradual da pobreza;
- viii. Assegurar que as comunidades locais tenham acesso e direito à ocupação e ao uso de terras férteis, água e outros recursos naturais básicos para o seu sustento e desenvolvimento; e
- ix. Assegurar, manter e desenvolver relações de cooperação a nível regional e internacional com instituições congéneres.

Sem prejuízo dos demais organismos que integram a sua composição orgânica, o MICOA encontra-se estruturado em quatro direcções nacionais, às quais correspondem, logicamente, as quatro grandes áreas programáticas de intervenção deste órgão, nomeadamente:

4.2.2. Direcção Nacional de Gestão Ambiental (DNGA)

Segundo o artigo 7 do Estatuto Orgânico do MICOA, compete à DNGA:

- i. Propor políticas, planos e normas para o uso correcto das componentes ambientais e de controlo da qualidade do ambiente;
- ii. Promover programas globais e integrados de avaliação da qualidade do ar, água, solos e outros componentes ambientais;
- iii. Propor o estabelecimento de normas de qualidade ambiental e promover a sua implementação;
- iv. Participar na definição de indicadores de desenvolvimento sustentável;

- v. Promover acções de conservação ambiental, visando, em particular, a conservação da biodiversidade, gestão sustentável das áreas sensíveis ou protegidas e a reabilitação de áreas degradadas;
- vi. Promover a gestão integrada e sustentável das áreas urbanas e costeiras.

Nos termos do artigo 7, n.º 2, do Regulamento Interno do MICOA, a DNGA compreende a seguinte estrutura departamental: (1) Departamento de Qualidade Ambiental; (2) Departamento de Gestão Costeira; (3) Departamento de Gestão do Ambiente Urbano; e (4) Departamento de Conservação dos Recursos Naturais.

4.2.3. Direcção Nacional de Planeamento e Ordenamento Territorial (DNAPOT)

Segundo o artigo 8 do Estatuto Orgânico do MICOA, à DNAPOT compete:

- i. Propor políticas e legislação pertinentes ao ordenamento territorial;
- ii. Estabelecer normas, regulamentos e directrizes para as acções de ordenamento territorial;
- iii. Estudar e propor a melhor localização de empreendimentos e projectos de desenvolvimento de grande vulto;
- iv. Promover e monitorar a execução dos instrumentos de gestão territorial a nível nacional, provincial, distrital e das autarquias locais;
- v. Homologar os instrumentos de gestão territorial a nível nacional, provincial e das autarquias locais;
- vi. Promover e participar nos estudos e projectos de requalificação dos bairros informais;
- vii. Promover, programar e realizar acções de formação e capacitação em matéria de ordenamento do território a nível local e das autarquias locais;
- viii. Assessorar os órgãos locais na elaboração, implementação, controlo e gestão do uso e aproveitamento da terra;
- ix. Avaliar, monitorar e promover experiências relacionadas com aspectos de gestão territorial de comunidades;
- x. Emitir pareceres técnicos sobre os instrumentos de gestão territorial a nível nacional, provincial, distrital e das autarquias locais;
- xi. Emitir pareceres técnicos sobre processos de atribuição do direito de uso e aproveitamento de terra para as zonas rurais, povoações, vilas e cidades onde não haja instrumentos de gestão territorial aprovados;
- xii. Promover e receber projectos experimentais e de demonstração na área do ordenamento territorial;

- xiii. Participar na classificação e hierarquização dos distritos e dos assentamentos humanos;
- xiv. Participar nas acções de reassentamento das populações derivadas da implementação de projectos de desenvolvimento e da ocorrência de calamidades naturais;
- xv. Participar na definição da divisão territorial do país.

De acordo com o artigo 12, n.º 2, do Regulamento Interno do MICOA, a DNAPOT compreende a seguinte estrutura em departamentos: (1) Departamento de Planeamento Regional; (2) Departamento de Planeamento Urbano; (3) Departamento dos Aglomerados Rurais; e (4) Departamento de Análise de Dados Territoriais.

4.2.4. Direcção Nacional de Avaliação do Impacto Ambiental (DNAIA)

Segundo o artigo 9 do Estatuto Orgânico do MICOA, à DNAIA compete:

- i. Propor legislação apropriada para orientar a implementação e gestão ambiental de actividades potencialmente destruidoras do meio ambiente;
- ii. Realizar o licenciamento ambiental das actividades potencialmente destruidoras do meio ambiente;
- iii. Conceder e implementar projectos – pilotos de avaliação dos impactos ambientais cumulativos nas principais áreas de desenvolvimento económico;
- iv. Gerir e coordenar o processo de avaliação do impacto ambiental;
- v. Preparar e emitir directivas gerais e específicas sobre o processo de avaliação de impacto ambiental;
- vi. Proceder, em colaboração com as entidades públicas, privadas interessadas e sociedade civil, à revisão dos estudos ambientais no âmbito da avaliação de impacto ambiental;
- vii. Promover o monitoramento dos impactos ambientais e a realização de auditorias ambientais a empreendimentos susceptíveis de causar danos ao ambiente;
- viii. Aprovar os termos de referência específicos, apresentados pelos proponentes da actividade de desenvolvimento, que servirão para orientar a realização dos estudos de impacto ambiental;
- ix. Registrar e manter o cadastro dos profissionais e empresas de consultoria habilitados a realizar estudos de impacto ambiental e auditorias ambientais;

Nos termos do artigo 17, n.º 2, do Regulamento Interno do MICOA, a DNAPOT estrutura-se em dois departamentos: (1) Departamento do Licenciamento Ambiental; (2) Departamento da Auditoria Ambiental.

4.2.5. Direcção Nacional de Promoção Ambiental (DNPA)

Segundo o artigo 10 do Estatuto Orgânico do MICOA, à DNPA compete:

- i. Promover a divulgação dos instrumentos produzidos pelo ministério, atinentes a uma correcta gestão ambiental;
- ii. Coordenar e executar programas e acções educativas orientadas para a promoção da participação da sociedade civil na conservação do ambiente, visando um desenvolvimento sustentável;
- iii. Colaborar com o Ministério da Educação na planificação curricular de temáticas ambientais no ensino, na formação de professores e na produção de material didáctico;
- iv. Promover e realizar acções de formação e informação sobre temáticas ambientais;
- v. Promover e desenvolver programas de divulgação ambiental, em cooperação com os órgãos de comunicação social, com base na produção de material escrito, áudio – visual e outro;
- vi. Editar boletins e brochuras sobre temas do ambiente e desenvolvimento sustentável;
- vii. Promover e coordenar estudos sobre educação e divulgação ambientais;
- viii. Garantir a manutenção e desenvolvimento de um Centro de Documentação e Informação na área do ambiente e desenvolvimento sustentável;
- ix. Estabelecer e manter actualizado um banco de dados nacional sobre o ambiente.

À luz do artigo 20, n.º 2, do Regulamento Interno do MICOA, a DNPA estrutura-se em três departamentos: (1) Departamento de Educação Ambiental; (2) Departamento de Divulgação Ambiental; (3) e Departamento de Documentação e Informação.

Para além das direcções nacionais, urge aludir ao papel não menos importante desempenhado por duas direcções integradas no quadro orgânico do MICOA, nomeadamente, a Direcção de Planificação e Estudos¹¹² e a Direcção de Cooperação¹¹³, que completam o mandato institucional do MICOA acima referido, nas componentes de pesquisa sobre o estado do ambiente e de cooperação bilateral, regional e internacional, respectivamente.

¹¹² Veja-se artigo 11 do Estatuto Orgânico do MICOA, bem como artigo 24 do Regulamento Interno do MICOA.

¹¹³ Veja-se artigos 14 e 45, respectivamente, do Estatuto Orgânico e Regulamento Interno do MICOA.

4.2.6. Instituições subordinadas e tuteladas

Ao abrigo do artigo 5, n.º 1, do Estatuto Orgânico do MICOA, constituem instituições subordinadas, os Centros de Desenvolvimento Sustentável (CDS), criados pelo Conselho de Ministros, em 2003:

- CDS para as Zonas Costeiras (sedeado em Xai-Xai) – que *“tem como objecto a coordenação e promoção de estudos e sua divulgação, assessoria técnica, formação, bem como o desenvolvimento de actividades piloto de gestão do ambiente costeiro, marinho, e lacustre que contribuam para a elaboração de políticas e formulação de legislação que promovam o desenvolvimento das zonas costeiras”*¹¹⁴;
- CDS para as Zonas Urbanas (sedeado em Nampula) - que *“tem por objecto a coordenação e promoção de estudos e sua divulgação, assessoria técnica, formação, bem como o desenvolvimento de actividades piloto de gestão do ambiente urbano que contribuam para a elaboração e políticas e formulação de legislação que promovam o desenvolvimento das zonas urbanas”*¹¹⁵;
- CDS para os Recursos Naturais (sedeado em Chimoio) - que *“tem por objecto a coordenação e promoção de estudos e sua divulgação, assessoria técnica, formação, bem como o desenvolvimento de actividades piloto de gestão dos recursos naturais que contribuam para a elaboração de políticas e formulação de legislação que promovam o uso sustentável dos recursos naturais”*¹¹⁶.

É ainda instituição subordinada, nos termos do artigo 5, n.º 1, do Estatuto Orgânico do MICOA, o Instituto Médio de Planeamento Físico e Ambiente (IMPFA), criado pelo Diploma Ministerial n.º 55/2009, de 15 de Abril, que também aprovou o respectivo Estatuto Orgânico.

Finalmente, quanto às instituições tuteladas pelo Ministro da Coordenação da Acção Ambiental, temos o Fundo do Ambiente (FUNAB)¹¹⁷ e a nova Agência Nacional para o Controlo da Qualidade Ambiental (AQUA)¹¹⁸.

O FUNAB passou a contar com um novo Estatuto Orgânico, através do Decreto n.º 26/2011, de 15 de Junho, como resposta à inadequação e desajustamento do anterior mandato em face *“da conjuntura jurídico-económica do país”*, a qual exige *“novas formas de actuação e intervenção do FUNAB nas actividades de gestão e promoção ambiental para que sirva, não só como fundo de contingência em caso de acidentes ou danos ambientais, como também passar a gerar e mobilizar recursos destinados a financiar iniciativas ambientais nas áreas de promoção de tecnologias limpas, como resposta às alterações climáticas de modo a promover um desenvolvimento sustentável em Moçambique”*¹¹⁹.

¹¹⁴ Cfr. Artigo 2 do Estatuto Orgânico do CDS para as Zonas Costeiras, aprovado pelo Decreto n.º 5/2003, de 18 de Fevereiro.

¹¹⁵ Cfr. Artigo 2 do Estatuto Orgânico do CES para as Zonas Urbanas, aprovado pelo Decreto n.º 6/2003, de 18 de Fevereiro.

¹¹⁶ Cfr. Artigo 2 do Estatuto Orgânico do CDS para os Recursos Naturais, aprovado pelo Decreto n.º 7/2003, de 18 de Fevereiro.

¹¹⁷ Veja-se artigo 5, n.º 2, do Estatuto Orgânico do MICOA, aprovado pela Resolução n.º 16/2009, de 5 de Agosto. O FUNAB foi criado pelo Decreto n.º 39/2000, de 17 de Outubro.

¹¹⁸ Criada pelo Decreto n.º 80/2010, de 31 de Dezembro.

¹¹⁹ Veja-se Preâmbulo do Decreto n.º 26/2011, de 15 de Junho.

Assim, o FUNAB tem como mandato institucional a promoção e fomento de actividades que têm por fim o desenvolvimento sustentável e a adaptação e mitigação às mudanças climáticas¹²⁰, e, em concreto, as seguintes atribuições¹²¹:

- i. Promover e apoiar actividades de gestão de recursos naturais que contribuam para um ambiente mais saudável ao nível local;
- ii. Promover e apoiar o fomento de actividades relacionadas com a gestão de áreas de protecção ambiental ou sensíveis, reabilitação ou recuperação de áreas degradadas;
- iii. Promover, disseminar e apoiar a realização de actividades técnico-científicas tendentes à introdução de tecnologias ou boas práticas para o desenvolvimento sustentável;
- iv. Promover actividades de avaliação de impactos ambientais nas actividades económicas;
- v. Incentivar os empreendimentos económicos no uso de tecnologias limpas e processos produtivos ambientalmente aceites;
- vi. Promover e apoiar campanhas de educação e sensibilização ambiental, incluindo as feiras ambientais sobre a conservação e valorização das áreas protegidas, em particular, e do ambiente, no geral;
- vii. Aprovar projectos de desenvolvimento orientados para a conservação e valorização dos recursos naturais e ambiente;
- viii. Promover conferências, estudos e investigação científicas e sociais sobre a biodiversidade e ambiente;
- ix. Participar no capital de sociedades ou instituições cujo objecto beneficie directa ou indirectamente o ambiente;
- x. Angariar fundos através de entidades bilaterais e multilaterais para implantação de actividades ambientais.

4.3. Ministério do Turismo

4.3.1. Breve apresentação do mandato institucional do MITUR

O Ministério do Turismo (MITUR) foi criado pelo Decreto Presidencial n.º 1/2000, de 17 de Janeiro e o Decreto Presidencial n.º 9/2000, de 23 de Maio, veio definir as competências e atribuições deste Ministério. Continua a reger-se pelo Estatuto Orgânico aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 126/2000, de 13 de Setembro, que deverá ser em breve actualizado, na esteira do que tem vindo a suceder com os demais ministérios.

¹²⁰ Cfr. Artigo 2 do Estatuto Orgânico do FUNAB.

¹²¹ Cfr. Artigo 4 do Estatuto Orgânico do FUNAB.

Note-se que o Decreto Presidencial n.º 1/2000, de 17 de Janeiro, extingue igualmente o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo que é o Ministério que até então tutelava o sector do turismo, na perspectiva que se trata duplamente de uma actividade industrial e comercial.

As atribuições do MITUR vieram a ser revistas e redefinidas através do Decreto Presidencial n.º 8/2010, de 23 de Novembro. De acordo com o artigo 1 do mesmo Decreto, define-se como *“o órgão central do aparelho do Estado que dirige e planifica a execução das políticas nos domínios das actividades turísticas, alojamento turístico, restauração e bebidas e salas de dança, dos jogos de fortuna ou azar e das áreas de conservação”*.

Nos termos do artigo 2 do mesmo Decreto, constituem atribuições do MITUR:

- i. A promoção do desenvolvimento sustentável do turismo, com vista a contribuir para o desenvolvimento económico e social do país;
- ii. A promoção da conservação da biodiversidade como uma das componentes para o desenvolvimento do turismo;
- iii. A contribuição para o aumento das receitas do Estado através da promoção e desenvolvimento do turismo interno e externo;
- iv. A promoção do aumento de oportunidades de emprego com vista a garantir uma melhoria do nível de vida das populações;
- v. O incentivo do desenvolvimento do turismo com vista a contribuir para o reforço da unidade nacional, para melhor conhecimento do país pelos cidadãos e para o intercâmbio cultural com outros povos;
- vi. O desenvolvimento da prática de jogos de fortuna ou azar nos estabelecimentos do alojamento turístico, restauração e bebidas e salas de dança, tendo em vista o aumento da qualidade da oferta turística nacional e arrecadação de receitas para a economia moçambicana;
- vii. Participar na promoção e valorização do património histórico-cultural nacional;
- viii. A promoção da formação de profissionais com vista à melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo sector do turismo.

O principal papel do Ministério do Turismo é, portanto, de ser uma instituição facilitadora e catalisadora do desenvolvimento turístico.

Note-se que, conforme veremos adiante, o MITUR passou a assumir, a partir de 2001, o mandato institucional sobre as chamadas áreas de conservação com fins de turismo, designadamente os parques nacionais, as reservas nacionais, as coutadas oficiais e os programas comunitários de gestão de recursos naturais, retirando este papel histórico da égide do sector da agricultura.

Nos termos do artigo 3, n.º 2, do Decreto Presidencial n.º 8/2010, de 23 de Novembro, no domínio das Áreas de Conservação são competências do MITUR: (1) Definir, em coordenação com outros órgãos do Estado, os termos e condições para a administração nas áreas de conservação em parceria com o sector privado e comunidades locais; (2) Propor a regulamentação, licenciar, fiscalizar e acompanhar a exploração das áreas de conservação sob a sua administração.

Nos termos do artigo 2, n.º 1, do respectivo Estatuto Orgânico, a nível central, o MITUR encontra-se estruturado em três direcções nacionais, nomeadamente, a Direcção Nacional do Turismo (DINATUR), a Direcção Nacional das Áreas de Conservação (DINAC), a Direcção de Promoção Turística (DPT). Existe, também, a Direcção de Planificação e Cooperação (DPC), a Inspeção Geral do Turismo (IGT) e três departamentos (Recursos Humanos, Administração e Finanças e Jurídico).

A nível local, temos as Direcções Provinciais do Turismo, cujo Estatuto Tipo foi aprovado pela Resolução n.º 4/2001, de 4 de Julho, e os Serviços Distritais de Actividades Económicas (SDAE'S), nos termos do Estatuto Tipo do Decreto n.º 6/2006, de 12 de Abril.

Nota importante para o Instituto Nacional do Turismo (INATUR), criado ao abrigo do Decreto n.º 36/2008, de 17 de Setembro, que também extinguiu o Fundo Nacional do Turismo, pessoa colectiva de direito público, dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa e patrimonial e tutelada pelo Ministro do Turismo, e cuja duração é por tempo indeterminado.

4.3.2. Direcção Nacional de Áreas de Conservação

4.3.2.1. Breve apresentação

Tendo em conta que o presente Relatório incide sobre as temáticas do ambiente, florestas e terras, para efeitos desta pesquisa, a análise da organização institucional do MITUR vai pender sobre a DINAC.

A DINAC é uma Direcção adstrita ao MITUR e o seu funcionamento está regulado no Diploma Ministerial n.º 224/2002, de 18 de Dezembro, que aprova o Regulamento Interno da Direcção Nacional das Áreas de Conservação para fins turísticos do Ministério do Turismo.

A DINAC nem sempre esteve no sector do turismo, tendo sofrido uma deslocação do MADER para o MITUR, tramitação essa que envolveu os respectivos meios humanos, materiais e financeiros, ao abrigo das competências atribuídas pelo n.º 2 do artigo 4 do Decreto Presidencial n.º 9/2000, de 23 de Maio. O Diploma Ministerial n.º 17/2001, de 7 de Fevereiro estabelece os mecanismos da referida transição e criou também uma Comissão de Acompanhamento do Processo de Transição¹²².

Nos termos do artigo 3 do respectivo Regulamento Interno, a DINAC organiza-se pelas seguintes áreas de actividade: (1) Parques e Reservas Nacionais; (2) Utilização da Fauna Bravia e Participação Comunitária; (3) Estudos e Fiscalização Faunística.

¹²² Veja-se artigos 2 e 3 do Diploma Ministerial n.º 17/2001, de 7 de Fevereiro.

Segundo o artigo 4 do Estatuto Orgânico do MITUR, constituem funções da DINAC as seguintes:

- i. Apresentar propostas de estratégias de desenvolvimento de ecoturismo e do turismo cinegético;
- ii. Licenciar as actividades e certificar os operadores do turismo cinegético e estabelecer normas para a aplicação do processo de licenciamento dos operadores;
- iii. Emitir pareceres sobre as propostas de projectos de exploração do turismo cinegético em matérias de localização e natureza do projecto;
- iv. Fiscalizar as áreas de conservação sob gestão do Ministério do Turismo, bem como as actividades dos operadores na exploração do turismo cinegético;
- v. Coordenar as acções de exploração das áreas de conservação, com outras instituições do Estado com competência para gestão da floresta e fauna bravia;
- vi. Promover acções que conduzam ao aumento da qualidade e competitividade do ecoturismo;
- vii. Apresentar propostas de formulação, revisão e actualização da legislação em matérias de turismo cinegético;
- viii. Aprovar os planos de manejo e os itinerários nas áreas de conservação e velar pelo seu cumprimento;
- ix. Emitir parecer sobre os pacotes turísticos que incluam o turismo cinegético;
- x. Manter actualizado o inventário e cadastro dos recursos faunísticos e florestais das áreas de conservação sob gestão do Ministério;
- xi. Colaborar com os órgãos competentes, na promoção da política de conservação dos recursos naturais.

Segundo o artigo 4 do Regulamento Interno, a DINAC tem os seguintes cargos e órgãos: Director Nacional; Director Nacional Adjunto; Departamento de Parques e Reservas Nacionais; Departamento de Desenvolvimento Faunístico e Participação Comunitária; e Departamento de Estudos e Fiscalização Faunística. Passamos a discriminar as funções de cada um dos três departamentos da DINAC, elencadas nos artigos 9 a 11, respectivamente, do referido diploma legal.

4.3.2.2. Departamento de Parques e Reservas Nacionais

Constituem funções do Departamento de Parques e Reservas Nacionais:

- i. Dinamizar, em coordenação com outros departamentos, a criação dos órgãos de parques e reservas nacionais;
- ii. Promover a gestão das áreas de conservação para fins de turismo em coordenação com os conselhos de gestão;

- iii. Elaborar os planos de manejo e supervisionar a sua implementação bem como das actividades tendentes à conservação da diversidade biológica e desenvolvimento de ecoturismo;
- iv. Estabelecer e acompanhar o sistema de informação a nível das áreas de conservação para fins de turismo;
- v. Propor a formação e treinamento técnico-profissional dos trabalhadores das áreas de conservação para fins de turismo;
- vi. Supervisar as actividades dos parques e reservas nacionais;
- vii. Formular, em coordenação com os administradores de parques e reservas nacionais, propostas de projectos de desenvolvimento bem como as propostas de orçamentos anuais;
- viii. Supervisar a implementação dos planos de desenvolvimento dos parques e reservas nacionais.

4.3.2.3. Departamento do Desenvolvimento Faunístico e Participação Comunitária

Constituem funções do Departamento do Desenvolvimento Faunístico e Participação Comunitária:

- i. Promover a participação comunitária na gestão dos recursos naturais;
- ii. Facilitar o estabelecimento dos conselhos comunitários para os programas de participação comunitária na gestão de fauna bravia;
- iii. Promover, em coordenação com os conselhos de gestão o desenvolvimento e manejo das coutadas oficiais, fazendas do bravio e áreas comunitárias de utilização de fauna bravia;
- iv. Desenvolver planos integrados na gestão participativa dos recursos faunísticos;
- v. Propor quotas anuais de abate de animais bem como assegurar a observância das quotas de exportação de troféus;
- vi. Propor mecanismos que incentivem a participação do sector privado e das comunidades locais na gestão dos recursos faunísticos;
- vii. Fazer a preparação material dos concursos públicos tendentes à adjudicação das coutadas oficiais e outras áreas de utilização de fauna bravia;
- viii. Participar na elaboração do sistema de acompanhamento e avaliação dos programas de participação comunitária na gestão dos recursos de fauna bravia;
- ix. Organizar uma base de dados para todos os programas comunitários, áreas de concessão, operações do sector privado e coutadas oficiais;
- x. Elaborar e implementar programas de educação ambiental.

4.3.2.5. Departamento de Estudos e Fiscalização Faunística

São funções do Departamento de Estudos e Fiscalização Faunística:

- i. Realizar estudos da fauna bravia nos parques e reservas nacionais, coutadas oficiais, fazendas de bravio e áreas de desenvolvimento comunitário;
- ii. Inventariar e manter actualizada a informação sobre os habitats e ecossistemas das áreas de conservação para fins de turismo;
- iii. Estudar o funcionamento das áreas congéneres doutros países para melhor aconselhamento ao Ministério;
- iv. Fiscalizar as áreas de conservação sob tutela do Ministério do Turismo, bem como as actividades dos operadores na exploração do turismo cinegético;
- v. Supervisar o abate de animais nas áreas de conservação para fins de turismo que se torne necessário, por motivos de defesa de pessoas e bens ou de interesse público;
- vi. Propor normas de procedimentos para o controlo de animais problemáticos bem como os indicadores para a gestão dos recursos faunísticos;
- vii. Elaborar o relatório sobre as quotas de abate atribuídas nas coutadas oficiais e fazendas do bravio;
- viii. Recolher informações e organizar o cadastro das áreas de conservação para fins de turismo;
- ix. Conceber, implementar programas de pesquisa e estudos sobre os recursos faunísticos;
- x. Garantir a divulgação dos resultados da pesquisa e estudos realizados;
- xi. Fazer o levantamento das prioridades do país, quanto aos aspectos de conservação de ecossistemas representativos e espécies de recursos faunísticos e seus habitats em perigo de extinção, que podem ser incorporadas no sistema de áreas de conservação para fins de turismo;
- xii. Realizar estudos com vista à definição e adequação de políticas e estratégias para o desenvolvimento das áreas de conservação para fins de turismo;
- xiii. Estudar e apoiar o processo de criação e implementação das áreas de conservação para fins de turismo;
- xiv. Preparar o projecto do plano, relatórios e balanço de actividades a submeter ao Colectivo da Direcção.

4.3.2.5. Unidade de Coordenação das Áreas de Conservação Transfronteiriças (ACTF)

Recentemente, o país aliou-se ao movimento internacional de desenvolvimento das Áreas de Conservação Transfronteiriças com os países vizinhos¹²³.

¹²³ www.actf.gov.mz/lemon/actfs.html

A Unidade de Coordenação das Áreas de Conservação Transfronteiriças (ACTF) faz parte de um conjunto de iniciativas transfronteiriças que fortalecem a cooperação regional e fornecem oportunidades excitantes para a conservação e desenvolvimento do turismo¹²⁴.

Uma ACTF é um ecossistema interligado de uma vasta paisagem ou uma eco-região que vai para além das fronteiras internacionais, geralmente agrupando uma ou mais áreas protegidas, bem como áreas com recursos de uso múltiplo para as comunidades e outros detentores de terras¹²⁵.

O Projecto Áreas de Conservação Transfronteiriças e Desenvolvimento do Turismo (ACTFDT) representa a segunda fase de um programa de quinze anos.

As ACTF'S têm como objectivo comum serem geridas para o sustento, a longo prazo, de funções de ecossistemas de larga escala.

Moçambique já estabeleceu as seguintes¹²⁶: a ACT dos Libombos, a ACT do Limpopo e a ACT de Chimanimani.

Na gestão das ACTF intervêm várias instituições¹²⁷:

- i. MITUR – através da DINAC, é responsável pela administração e gestão das áreas protegidas ligadas à fauna bravia;
- ii. MINAG – através da DNTF é responsável pela gestão de reservas florestais;
- iii. Ministério das Pescas – é responsável pela gestão dos recursos pesqueiros e medidas de exploração;
- iv. MICOA – que discute todas as medidas de impactos ambientais e interfere na gestão dos recursos naturais, sejam renováveis ou não;
- v. Ministério da Cultura – o qual promove a protecção do património socio-cultural nacional, que em certos casos coincide com as áreas de património natural.

4.3.3. A criação da Administração Nacional das Áreas de Conservação (ANAC)

A Política de Conservação incluiu, nas suas acções estratégicas, efectuar um trabalho de preparação para a criação do novo quadro institucional que engloba a Administração Nacional das Áreas de Conservação, Mecanismos de financiamento sustentável e Conselhos de Gestão das Áreas de Conservação.

¹²⁴ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Moçambique, MITUR, Maputo, 2004

¹²⁵ www.actf.gov.mz/lemon/actfs.html

¹²⁶ www.actf.gov.mz/lemon/actfs.html

¹²⁷ www.actf.gov.mz/lemon/parques.html

O surgimento da Administração Nacional das Áreas de Conservação – ANAC significa uma reforma institucional profunda que implica a criação de um sistema unificado para a conservação e que envolverá a transferência das responsabilidades pela conservação ao nível nacional para uma única entidade. Esta estará subordinada ao ministério que superintende as áreas de conservação e que terá uma capacidade de angariar fundos independentes, baseada numa série de mecanismos de financiamento sustentável. Ao nível das áreas de conservação, a gestão será efectuada por esta administração, onde se encontram concentradas as capacidades técnica e financeira, bem como garantirá a representação dos interesses do Estado, das comunidades locais, do sector privado e das ONG'S através da criação do CGAC em formatos flexíveis, de acordo com as condições locais das áreas em causa¹²⁸.

O Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Moçambique (2004-2013) apontou algumas dificuldades existentes em relação às áreas de conservação, de entre elas:

- i. A necessidade de promover uma abordagem estruturada na definição de políticas, regulamentos, administração e coordenação das actividades relativas à conservação;
- ii. A responsabilidade administrativa pelas áreas de conservação é dispersa. Os parques e reservas nacionais, bem como as coutadas oficiais, áreas comunitárias e zonas de ecoturismo estão sob tutela do MITUR, enquanto que as reservas florestais e a fauna bravia fora das áreas de conservação estão sob tutela do MINAG; por sua vez, o Ministério das Pescas tem responsabilidades para a gestão dos recursos pesqueiros e das áreas de protecção marinhas¹²⁹;
- iii. Nem todas as regiões ecológicas importantes estão cobertas pelas áreas de conservação existentes, havendo ainda áreas menores de grande importância para a preservação da biodiversidade desprotegida;
- iv. A criação e gestão das áreas de conservação não estão bem integradas numa abordagem holística e as mesmas estão sob tutelas diferentes e a actual coordenação institucional conduz a situações em que surgem projectos contraditórios.

Face a estes e outros problemas relacionados com as áreas de conservação, a Política de Conservação avança uma proposta de um quadro institucional para as áreas de conservação com os órgãos seguintes¹³⁰:

- i. MICOA – como órgão responsável pela implementação da Política de Conservação que supervisiona a ANAC e os mecanismos de financiamento sustentável, recebe relatórios anuais da ANAC, avalia e monitora a implementação da política de conservação pela ANAC e propõe emendas ao Conselho de Ministros;

¹²⁸ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, Política de Conservação e Estratégia de sua Implementação, publicada no BR no 43, I Série, Suplemento de 02 de Novembro de 2009, p. 7.

¹²⁹ Idem, p. 2.

¹³⁰ Ibidem, p. 11.

- ii. ANAC – como órgão técnico com autonomia administrativa, financeira e patrimonial sob responsabilidade do Ministério que superintende as áreas de conservação¹³¹;
- iii. CGAC'S – como órgãos colegiais que implementam os planos de maneio que englobam também as parcerias PPC, cujo tamanho e formato exacto dependerá das condições específicas das áreas sob a sua responsabilidade;

Através do Decreto n.º 11/2011, de 25 de Maio, foi criada a Administração Nacional das Áreas de Conservação, em resposta à necessidade *“de instituir um organismo público responsável pela administração das áreas de conservação, que impulsione a geração de receitas para o financiamento da gestão da diversidade biológica das referidas áreas, potenciando assim a contribuição no desenvolvimento económico do país, em particular das comunidades locais”*¹³².

Segundo o artigo 2 do Decreto acima referido, a ANAC é tutelada pelo Ministério que superintende o sector das áreas de conservação (que por enquanto é o MITUR, a não ser que, por Decreto Presidencial, se atribua tal mandato a um outro órgão), compreendendo tal tutela: (1) a homologação dos programas, planos de actividade, orçamentos bem como do relatório anual; (2) a nomeação dos membros do Conselho de Administração, excepto o seu presidente; (3) e a provação do Regulamento Interno da ANAC.

Nos termos do artigo seguinte, a ANAC possui a natureza de organismo público, dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Ora, o artigo 4 do Decreto n.º 11/2011, de 25 de Maio, definiu quatro objectivos fundamentais da ANAC:

- i. Conservação da diversidade biológica, das paisagens e do património associado, através do sistema nacional das áreas de conservação;
- ii. Definição de prioridades para administração e uso sustentável das áreas de conservação;
- iii. Estabelecimento de infra-estruturas nas áreas de conservação, para a gestão da diversidade biológica e para actividades económicas, de forma a garantir a sua auto-suficiência;
- iv. Estabelecimento de parcerias para a gestão e desenvolvimento das áreas de conservação.

São atribuições da ANAC, à luz do artigo 5 do referido Decreto:

- i. Implementar a componente da Política de Conservação respeitante às áreas de conservação;
- ii. Assegurar o papel das áreas de conservação na manutenção do funcionamento dos ecossistemas, protegendo a flora, fauna bravia e habitats naturais, através da garantia da integridade do sistema de áreas de conservação;

¹³¹ Neste caso, o Ministério do Turismo.

¹³² Preâmbulo do Decreto n.º 11/2011, de 25 de Maio.

- iii. Promover actividades de conservação em conformidade com a política do ordenamento territorial e de desenvolvimento local, nacional e internacional;
- iv. Submeter a aprovação dos planos de maneio das áreas de conservação ao Ministro que superintende as áreas de conservação;
- v. Implementar os planos de maneio, programas e acções de inventariação dos recursos, monitorização das acções e impactos, fiscalização do uso dos recursos e integração de sistemas de informação modernos;
- vi. Garantir a gestão efectiva das áreas de conservação, com vista a trazer impactos positivos na qualidade de vida e nas mudanças climáticas;
- vii. Propor a declaração e/ou extinção de novas áreas de conservação ou expansão das existentes;
- viii. Gerir, formar e treinar técnico e profissionalmente o pessoal das áreas de conservação;
- ix. Estimular a pesquisa científica e usar informação gerada para orientar as acções de exploração e utilização sustentável dos recursos naturais, incluindo o desenvolvimento da caça;
- x. Assegurar a articulação com todas as entidades com interesses convergentes, bem como a cooperação com entidades internacionais de conservação e turismo e outras áreas afins, com o intuito de garantir o cumprimento do Direito Internacional;
- xi. Definir normas e monitorar o desempenho das áreas de conservação, garantindo que o objectivo primário de conservação da biodiversidade seja alcançado;
- xii. Criar os Conselhos de Gestão das Áreas de Conservação para participarem como órgãos consultivos das áreas de conservação, contribuindo na elaboração de planos de negócios, planos de maneio e no desenvolvimento de parcerias com operadores privados e com as comunidades locais;
- xiii. Celebrar contratos e acordos no âmbito de parcerias públicas, privadas e comunitárias e monitorar a sua implementação;
- xiv. Promover acções com vista a implementar abordagens inovativas de geração de fundos necessários para a gestão das áreas de conservação, através de variados mecanismos de financiamento disponíveis.

Constituem órgãos da ANAC, o Conselho de Direcção e o Administrador de Área de Conservação¹³³. O primeiro órgão é chefiado por um Presidente, nomeado pelo Primeiro-Ministro, sob proposta do Ministro que superintende as Áreas de Conservação, por um mandato de quatro anos, renováveis¹³⁴. O Conselho de Administração é composto por sete membros, sendo que, para além do Presidente, integra um Representante do Ministério que superintende o sector do ambiente; um representante do Ministério que

¹³³ Cfr. Artigo 6 do Decreto n.º 11/2011, de 25 de Maio.

¹³⁴ Cfr. Artigos 6, n.º 2, e 9 do Decreto n.º 11/2011, de 25 de Maio.

superintende o sector das áreas de conservação; um representante do Ministério que superintende o sector das pescas; um representante do Ministério que superintende o sector da agricultura; e dois representantes do sector privado¹³⁵.

Sendo o Conselho de Administração um órgão máximo e deliberativo da Administração Nacional das Áreas de Conservação de Moçambique¹³⁶, tem as seguintes competências fundamentais, nos termos do artigo 10 do referido Decreto:

- i. Controlar e assegurar a gestão e manter as áreas de conservação, de forma a cumprirmos com os objectivos descritos na Política de Conservação e demais Políticas e Legislação relevantes e usar as receitas para esses propósitos;
- ii. Autorizar actos ou actividades condicionados nas áreas de conservação, tendo em atenção o plano de manejo e demais legislação relevante;
- iii. Conceder a exploração e desenvolvimento, ou, de outra forma qualquer, tornar disponíveis espaços, construções, estruturas e outras facilidades que forem pertença da ANAC a outra pessoa sob condições acordadas;

Duas questões ficam por resolver: primeiro, qual será o papel da DINAC após a criação da ANAC e da conseqüente aprovação do Regulamento Interno? Segundo, não tendo ocorrido no presente ano, por quanto mais tempo permanecerá a alçada das áreas de conservação sob o MITUR, em detrimento de outro Ministério onde, logicamente, se inseririam melhor, designadamente o MICOA?

4.4. Ministério da Agricultura

4.4.1. Breve apresentação do mandato institucional do MINAG

As atribuições e competências do Ministério da Agricultura (MINAG) foram fixadas através do Decreto Presidencial n.º 24/2005, de 27 de Abril. O seu Estatuto Orgânico foi aprovado por intermédio do Resolução n.º 17/2009, de 8 de Junho.

O MINAG continua a reger-se pelo Regulamento Interno aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 91/2006, de 26 de Abril, com as alterações pontuais introduzidas pelo Diploma Ministerial n.º 24/2007, de 21 de Março¹³⁷.

Este Ministério já conheceu diversos figurinos ao longo dos anos, incluindo períodos em que integrou igualmente o sector de pescas (designando-se Ministério da Agricultura e Pescas) e, mais recentemente, a área do desenvolvimento rural (como Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural). Contudo, ainda que com designações diferenciadas ao longo da história, o actual MINAG é uma das instituições que, desde a Independência em 1975, sempre constou da lista de Ministérios e que sempre se identificou com o sector de terras e da actividade agrária.

¹³⁵ Cfr. Artigo 8 do Decreto n.º 11/2011, de 25 de Maio.

¹³⁶ Cfr. Artigo 7 do Decreto n.º 11/2011, de 25 de Maio.

¹³⁷ E que disseram respeito à Direcção Nacional dos Serviços de Veterinária e à Direcção Nacional de Extensão Agrária.

Este Ministério já conheceu diversos figurinos ao longo dos anos, incluindo períodos em que integrou igualmente o sector de pescas (designando-se Ministério da Agricultura e Pescas) e, mais recentemente, a área do desenvolvimento rural (como Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural). Contudo, ainda que com designações diferenciadas ao longo da história, o actual MINAG é uma das instituições que, desde a Independência em 1975, sempre constou da lista de Ministérios e que sempre se identificou com o sector de terras e da actividade agrária.

Presentemente, nos termos do artigo 1 do respectivo Estatuto Orgânico, o MINAG, como órgão central do Aparelho do Estado, tem como mandato institucional a direcção, planificação e o asseguramento da execução de políticas nos domínios da terra, agricultura, pecuária, florestas, fauna bravia e hidráulica agrícola:

Segundo o artigo 2, do Estatuto Orgânico do MINAG, constituem atribuições deste órgão, as seguintes:

- i. Administração, maneiio, protecção e conservação de recursos essenciais à actividade agrária, em particular, terra, água, florestas, animais domésticos e fauna bravia;
- ii. Fomento da produção, agro-industrialização e comercialização de insumos e produtos agrários;
- iii. Investigação agrária e, extensão rural e assistência técnica aos produtores.

Nos termos do artigo 4 do Estatuto Orgânico do MINAG, este encontra-se estruturado em quatro direcções nacionais, para além de outros organismos¹³⁸: (1) Direcção Nacional de Serviços Agrários, (2) Direcção Nacional de Serviços de Veterinária, (3) Direcção Nacional de Terras e Florestas, (4) Direcção Nacional de Serviços de Extensão Agrária.

Para efeitos desta pesquisa, a análise da organização institucional do MINAG vai pender sobre a Direcção Nacional de Terras e Florestas (DNTEF), tendo em conta que o presente Relatório incide sobre as temáticas do ambiente, florestas e terras.

4.4.2. O super papel da Direcção Nacional de Terras e Florestas (DNTEF)

Em Moçambique, os sectores de terras e florestas sempre foram da responsabilidade do Ministério da Agricultura. Quer dizer que sempre tiveram uma dimensão ministerial e por isso sempre estiveram bem representados na estrutura superior da governação e da administração pública.

¹³⁸ Fazem ainda parte da estrutura orgânica do MINAG: a Inspeção Geral, a Direcção de Economia, a Direcção dos Recursos Humanos, a Direcção de Administração e Finanças, o Centro de Documentação e Informação Agrária, o Departamento de Cooperação Internacional e o Gabinete do Ministro. Segundo o artigo 5 do respectivo Estatuto Orgânico, o MINAG integra ainda as seguintes instituições subordinadas: Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM), o Instituto de Algodão de Moçambique (IAM), o Instituto de Fomento de Caju (INCAJU), o Centro de Promoção da Agricultura (CEPAGRI), o Centro Nacional de Cartografia e Teledeteção (CENACARTA) e o Instituto de Formação em Administração de Terras e Cartografia (INFATEC). Finalmente, nos termos do artigo 7 do referido Estatuto, está consagrado o Fundo de Desenvolvimento Agrário (FDA) como instituição tutelada pelo Ministro da Agricultura.

Recentemente, o MINAG sofreu um redimensionamento da sua estrutura interna, com destaque para a fusão da área de terras e das florestas e fauna bravia numa única Direcção Nacional - a Direcção Nacional de Terras e Florestas (DNTF), o que trouxe responsabilidades e complexidade acrescidas a este subsector. Porém, pela visão holística da administração dos recursos naturais colocados à superintendência do MINAG, esta foi a opção adoptada.

À luz do artigo 9, n.º 1, do Estatuto Orgânico do MINAG, a DNTF é responsável pelas áreas de actividades de: (1) Agrimensura, Cadastro e Tombo Nacional de Terras; (2) Recursos florestais e faunísticos.

A DNTF tem, assim, como funções¹³⁹:

- i. Assegurar a elaboração, implementação, monitoria e avaliação de políticas, estratégias e legislação;
- ii. Promover a recolha de informações e a realização de levantamentos, inventários e estudos e fornecer às instituições tuteladas e subordinadas e aos órgãos locais informações técnicas relevantes;
- iii. Promover o desenvolvimento do sector privado e de organizações de produtores, nomeadamente cooperativas, uniões, associações, comités de gestão e outras, e a sua participação na concepção e execução das políticas, estratégias e legislação;
- iv. Enquadrar a actividade do sector privado nos termos definidos por Lei;
- v. Promover o uso sustentável da terra e dos recursos florestais e faunísticos, bem como o reflorestamento e repovoamento da fauna bravia;
- vi. Promover a actividade de fiscalização.

Tendo em conta a organização territorial da Administração Pública moçambicana em nível central, provincial e distrital, o MINAG desdobra-se em aparelho central (o Ministro e Vice-Ministros e as Direcções Nacionais, incluindo os serviços centrais dependentes ou subordinados), as Direcções Provinciais de Agricultura (DPA) e os Governos Distritais.

A reestruturação operada no MINAG, em 2005, teve as seguintes consequências:

- a) Fusão das componentes de administração de terras e de florestas e fauna bravia – Com a criação da DNTF, as então Direcções de Geografia e Cadastro (DINAGECA) e de Florestas e Fauna Bravia (DNFFB)¹⁴⁰ foram extintas, dando lugar a uma única Direcção Nacional caracterizada por um mandato institucional de âmbito muito vasto, complexo e de assinalável responsabilidade.

¹³⁹ Cfr. Artigo 9, n.º 2, do Estatuto Orgânico do MINAG.

¹⁴⁰ Veja-se o Estatuto Orgânico do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER), aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 161/2000, de 15 de Novembro. Enfoque especial para os artigos 5 e 8, que definem as competências das Direcções Nacionais de Geografia e Cadastro (DINAGECA) e de Florestas e Fauna Bravia (DNFFB), respectivamente.

- b) Redução do nível institucional de tratamento das questões de administração de terras e de florestas e fauna bravia – Como consequência imediata da fusão acima referida, as temáticas da administração de terras e de florestas e fauna bravia, outrora tratadas ao nível de uma Direcção Nacional, passaram a ser tratadas ao nível de departamento, aspecto que não deixará de assumir uma relevância importante no grau de resposta do MINAG/DNTF na liderança de assuntos fundamentais para o desenvolvimento do País. Trata-se, em ambos os casos, de uma espécie de “*secundarização orgânica*” da importância dos temas, que só poderia ser ultrapassada caso a DNTF se configurasse como uma instituição forte no desempenho do seu mandato.
- c) Perda da função cartográfica – A DINAGECA foi repartida em duas partes, indo uma (Cartografia) integrar-se no Centro Nacional de Cartografia e Teledifusão (CENACARTA) e a outra (Cadastro) na nova Direcção Nacional de Terras e Florestas (DNTF). A CENACARTA é agora uma instituição autónoma subordinada ao MINAG, com funções exclusivas de produzir e gerir a cartografia topográfica e também as diversas cartografias temáticas por sua própria iniciativa, ou a pedido dos utentes (públicos ou privados). Esta autonomia, tendo em conta a fragilidade relativamente à colaboração inter-institucional em Moçambique e à importância e ligação intrínseca que a CENACARTA representa na gestão de terras em particular, é discutível. Note-se que este processo de “*continuidade e descontinuidade*” institucional por que tem passado a actual DNTF nos últimos anos em nada contribui para a gestão efectiva da terra em particular. A actual DNTF está, portanto, “*amputada*” da sua capacidade cartográfica, hoje sob alçada da CENACARTA. O processo de integração e adaptação do pessoal nestas transformações ainda não está completo e pode, desta forma, influenciar na providência de serviços, revelando uma fragilidade institucional da gestão de terras, em simultâneo, de florestas e fauna, tendo em conta a sequência de acontecimentos.

Segundo o artigo 18 do Regulamento Interno do MINAG, a DNTF está estruturada em nove unidades orgânicas, nomeadamente:

- i. Departamento de Agrimensura – ao qual compete propor metodologias, procedimentos e normas técnicas de agrimensura. Compreendendo a Repartição de Levantamentos Cadastrais e a Repartição de Mapeamento Cadastrais;
- ii. Departamento de Cadastro – responsável por organizar e manter o Cadastro e o Tombo Nacionais de Terras. Integra a Repartição de Registo Nacional de Terras e a Repartição do Tombo Nacional de Terras;
- iii. Departamento de Florestas – que deve assegurar a utilização racional e sustentável da floresta nativa e o desenvolvimento de plantações, para fins de conservação, energéticos e de interesse socioeconómico. Compreende a Repartição de Reflorestamento, a Repartição de Maneio de Floresta Nativa; a Repartição de Indústrias Florestais;

- iv. Departamento de Fauna Bravia – ao qual compete assegurar a conservação e utilização sustentável da fauna bravia. Subdivide-se na Repartição de Conservação e na Repartição de Maneio;
- v. Departamento de Normaçoão e Controlo – com o papel de velar pelo cumprimento da legislação de terras, florestas e fauna bravia, garantir a sua implementação, a nível nacional, e elaborar propostas para a sua actualização. Está subdividido em Repartição de Tramitação e Análise Processual e Repartição de Fiscalização;
- vi. Departamento de Inventários – o qual deve garantir a avaliação qualitativa e quantitativa dos recursos naturais sob a responsabilidade da Direcção Nacional e elaborar normas, técnicas e metodologias para a realização de levantamentos, inventários e planos de maneio. Estrutura-se na Repartição de Inventários Florestais e Faunísticos e na Repartição de Sistemas de Informação de Terras;
- vii. Departamento de Maneio Comunitário – que deve assegurar a participação das comunidades locais no maneio dos recursos naturais, acesso, partilha de benefícios, geração de rendimentos e disseminação de metodologias e legislação referentes ao maneio participativo dos recursos naturais;
- viii. Departamento do Plano – integra a Repartição de Planificação e a Repartição de Estatística, Monitoria e Avaliação;
- ix. Departamento de Administração e Finanças – incluindo a Repartição de Recursos Humanos e a Repartição de Administração e Finanças.

4.5. O Papel do Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável

A Lei do Ambiente criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável (CONDES), tendo como objectivo garantir uma efectiva e correcta coordenação e integração dos princípios e das actividades de gestão ambiental no processo de desenvolvimento do país, funcionando como órgão consultivo do Conselho de Ministros e de fórum de auscultação da opinião pública sobre as questões ambientais¹⁴¹. Cabe, assim, ao CONDES aconselhar o Governo sobre as questões ligadas ao ambiente. Por outro lado, este organismo funciona como interlocutor privilegiado da sociedade civil, sendo que sobre o mesmo serão depositadas as preocupações ambientais com vista à sua consideração pelo Governo.

O n.º 3 do artigo 6, da Lei do Ambiente, estabelece que o Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável tem as seguintes competências:

- i. Pronunciar-se sobre as políticas sectoriais relacionadas com a gestão de recursos naturais;
- ii. Emitir parecer sobre propostas de legislação complementar à Lei do Ambiente, incluindo as propostas criadoras ou de revisão de legislação sectorial relacionada com a gestão de recursos naturais do país;

¹⁴¹ Cfr. Artigo 6/1 e 2, da Lei do Ambiente.

- iii. Pronunciar-se sobre as propostas de ratificação de convenções internacionais relativas ao ambiente;
- iv. Elaborar propostas de criação de incentivos financeiros ou de outra natureza para estimular os agentes económicos para a adopção de procedimentos ambientalmente sãos, na utilização quotidiana dos recursos naturais do país;
- v. Propor mecanismos de simplificação e agilização do processo de licenciamento de actividades relacionadas com o uso de recursos naturais;
- vi. Formular recomendações aos ministros das diversas áreas de gestão de recursos naturais sobre aspectos relevantes das respectivas áreas;
- vii. Servir como foro de resolução de diferendos institucionais relacionados com a utilização e gestão de recursos naturais;
- viii. Exercer as demais funções que lhe forem cometidas pela presente Lei e pela demais legislação ambiental.

Salienta-se que a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável foram estabelecidos pelo Decreto n.º 40/2000, de 17 de Outubro, que aprovou também o respectivo Regulamento de Funcionamento¹⁴². Assim, o CONDES é constituído pelo Primeiro-Ministro (Presidente) e pelos Ministros para a Coordenação da Acção Ambiental (Vice-Presidente), do Plano e Desenvolvimento, das Finanças, dos Transportes e Comunicações, da Agricultura, das Obras Públicas e Habitação, da Indústria e Comércio, dos Recursos Minerais, da Energia, do Turismo e das Pescas¹⁴³.

Contudo, constitui constatação de que este órgão possui um papel, na prática, muito apagado e praticamente invisível, levando-nos a questionar seriamente a sua pertinência. Apesar de ter como uma de suas funções a coordenação de acções de auscultação da opinião pública sobre questões ambientais, ou de criar fóruns de consulta com a sociedade civil, não se faz presente nos assuntos ambientais, em particular nos processos de auscultação pública, ou seja, há um completo distanciamento do CONDES da cena ambiental do país.

Nos termos do seu Regulamento de Funcionamento, este órgão tem a possibilidade de convidar, para as sessões de trabalho do CONDES, membros da sociedade civil, especialistas ou técnicos cuja representatividade social, ou económica, ou capacidade técnica justifique que sejam consultados. Ora, esta regra é facultativa, ou seja, abre espaço para que se convidem estes grupos apenas quando, por parte deles, seja conveniente, o que condiciona a participação efectiva das instituições que trabalham na área e por isso têm a capacidade técnica de apoiar em todas as fases do processo de tomada de decisão. Há, aqui, que pensar na alteração do artigo 1 do respectivo Regulamento de Funcionamento, impondo a presença permanente da sociedade civil, especialistas e técnicos, colocando-os na composição do mesmo órgão, de modo a permitir um acompanhamento regular em todo o processo.

¹⁴² Atenção ao Decreto n.º 2/2002, de 5 de Março, que alterou os artigos 7 e 8 do Regulamento de Funcionamento do CONDES.

¹⁴³ Cfr. Artigo 1/1, do Decreto n.º 40/2000, de 17 de Outubro.

O CTV incluiu o CONDES na lista de instituições a entrevistar, tendo enviado formalmente uma carta datada de 20 de Outubro de 2010, contudo, até à conclusão do presente Relatório, não nos foi possível receber uma resposta favorável, quer pela mesma via (escrita) quer por via telefónica, informando que o pedido foi submetido para despacho à Ministra para a Coordenação da Acção Ambiental e que se espera o despacho. Este é mais um episódio em que fica claro que para uma instituição ou um singular procurar obter uma informação (direito ao acesso à informação) só o é apenas em teoria, pois, na prática se impede, mais uma vez, a participação pública, plena, transparente e efectiva. O acesso à informação, especialmente junto de instituições públicas cujo mandato deve, por natureza, assentar na prestação de informação, continua um exercício imperfeito, inacabado e árduo.

Contudo, é sentimento da maioria dos nossos inquiridos que há, no país, falta de coordenação intersectorial.

4.6. O problema da sobreposição de mandatos institucionais

4.6.1. Sobreposição quanto às florestas de conservação

No tocante ao quadro institucional, torna-se fundamental rever o actual leque de atribuições e competências dos diferentes órgãos do Aparelho do Estado, com vista a definir cuidadosamente qual o papel que cabe a cada um destes, a fim de se evitar, não só o risco de sobreposições ou eventuais conflitos, mas também, uma eventual tendência de acomodação, dada a convicção de que determinado assunto possa estar a ser tratado por outra entidade pública. Finalmente, a constatação do enfraquecimento institucional decorrente da dispersão de meios e recursos por diversas entidades que, uma vez agregados, permitiriam melhores resultados.

Veja-se que, na sequência de uma rápida leitura, encontramos vários órgãos com competências similares, senão idênticas, tal é o caso, no tocante às florestas de conservação, da Direcção Nacional de Gestão Ambiental (MICOA), da Direcção Nacional de Terras e Florestas (Ministério da Agricultura) e da Direcção de Desenvolvimento das Zonas Áridas e Semiáridas (integrada no Instituto Nacional de Gestão de Calamidades - INGC):

- a) Direcção Nacional de Gestão Ambiental (DNGA) – À luz do n.º 1 do artigo 7 do Regulamento Interno do MICOA, a DNGA possui, entre outras, a seguinte função: “*Promover acções de conservação ambiental, visando em particular a conservação da biodiversidade, gestão sustentável das áreas sensíveis ou protegidas e a reabilitação de áreas degradadas*”. Esta direcção encontra-se estruturada em diversos departamentos e repartições, entre os quais destacamos o Departamento de Conservação dos Recursos Naturais, cujas funções se encontram previstas no artigo 11 do Regulamento Interno do MICOA, ao qual compete, entre outras, as seguintes funções: (1) “*Promover as acções de conservação da biodiversidade, gestão sustentável das áreas protegidas e sensíveis e a reabilitação das áreas degradadas*”; (2)

“Promover a elaboração de políticas e estratégias de prevenção, combate e controlo ao desflorestamento e queimadas descontroladas”; e *“Promover projectos-piloto de reflorestamento e de combate à seca e desertificação, incluindo erosão dos solos”* (sublinhado nosso).

- b) Direcção Nacional de Terras e Florestas (DNTF) – Nesta está inserido o Departamento de Florestas, que, segundo o artigo 21, do Regulamento Interno do MINAG, *“compete, em geral (...) assegurar a utilização racional e sustentável da floresta nativa e o desenvolvimento de plantações, para fins de conservação, energéticos e de interesse socioeconómico”*, está subdividido nas Repartições Maneio de Florestas Nativas, de Reflorestamento e de Indústrias Florestais. Focando a atenção nas duas primeiras repartições, determina o n.º 2 do artigo em causa, que compete à Repartição de Maneio de Florestas Nativas *“garantir a utilização e maneio sustentável de recursos florestais e promover a utilização racional de espécies florestais secundárias e de produtos florestais não madeireiros”* (sublinhado nosso). Já o n.º 3 do referido artigo determina que compete à Repartição de Reflorestamento *“assegurar o desenvolvimento de plantações para fins de conservação, energéticos, comerciais e industriais”* (sublinhado nosso).
- c) Direcção de Desenvolvimento das Zonas Áridas e Semiáridas (DARIDAS) – esta está integrada no INGC¹⁴⁴, instituição pública dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa, vocacionada à prevenção e mitigação de calamidades naturais, e subordinada ao Ministério da Administração Estatal¹⁴⁵. Tem como funções, entre outras, as seguintes: (1) Promover a agricultura de conservação de humidade e agro-florestais; (2) Promover formas de reabilitação ecológicas, de conservação e de integração da economia rural; (3) Promover o estudo das mudanças climáticas (sublinhado nosso).

4.6.2. Sobreposição quanto às mudanças climáticas

Também em relação às mudanças climáticas, encontramos as funções atribuídas a mais do que uma instituição do Estado, o que pode contribuir não só para um eventual conflito inter-sectorial, mas também para uma actuação menos integrada, organizada e eficaz. E, quanto a este assunto, é notória a existência de um dualismo em termos de actuação, com destaque para os papéis do MICOA e do INGC que, nos últimos anos, tem vindo a assumir, quer em termos jurídico-legais, quer práticos, um protagonismo crescente no dossier de adaptação e mitigação às mudanças climáticas, ofuscando, de certo modo, a imagem do órgão ao qual, por excelência, competiria assumir a dianteira de assunto tão sério e complexo.

¹⁴⁴ Instituição que tem vindo a assumir um papel de destaque em muitas questões que, por direito e natureza, caberia ao MICOA liderar.

¹⁴⁵ Cf. Artigos 2 e 5 do Decreto n.º 52/2007, de 27 de Novembro, que aprovou o Estatuto Orgânico do Instituto Nacional de Gestão das Calamidades (INGC). Este órgão foi criado através do Decreto n.º 38/99, de 10 de Junho, que igualmente aprovou o respectivo Estatuto Orgânico, dada a necessidade de rever o quadro até então vigente em função da *“necessidade de gestão de calamidades e de coordenação de acções de emergência daí resultantes (...) visando melhorar a eficácia na prevenção e resposta a estas situações”*, e começou por estar subordinado ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação.

Não nos compete indagar ou especular em torno das eventuais razões deste posicionamento crescente do INGC, mas tão só, conforme veremos de seguida, questionar sobre a sustentabilidade de tal modelo institucional.

Ora, o MICOA, por intermédio da DNGA, na qual se integra o Departamento de Conservação dos Recursos Naturais, cujas funções se encontram previstas no artigo 11 do Regulamento Interno do MICOA, assume o papel fulcral na questão das mudanças climáticas. Entre outras funções, destaque para as seguintes: “*Promover a elaboração de políticas e estratégias de prevenção, combate e controlo ao desflorestamento e queimadas descontroladas*”; “*Promover projectos-piloto de reflorestamento e de combate à seca e desertificação, incluindo erosão dos solos*”; e “*Garantir o suporte técnico para a implementação da Convenção das Nações Unidas sobre a Biodiversidade e a Convenção sobre as Mudanças Climáticas*”.

Por sua vez, nos termos do respectivo Estatuto Orgânico, compete ao INGC, através da DARIDAS, entre outras funções¹⁴⁶: “*Promover formas de reabilitação ecológicas, de conservação e de integração da economia rural*”; e “*Promover o estudo das mudanças climáticas*”.

4.7. Repensar os modelos institucionais

4.7.1. A criação de um autêntico Ministério do Ambiente

Um dos aspectos que tem vindo a ser defendido é que, no lugar do Ministério de Coordenação da Acção Ambiental (MICOA), seja criado um autêntico Ministério do Ambiente, dotado de poderes reforçados de intervenção, através do fortalecimento das respectivas atribuições e competências no domínio da gestão ambiental propriamente dita. Note-se que, para a função de coordenação, existe já o Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável (CONDES).

Camilo Nhancale, pesquisador do Cruzeiro do Sul, em resposta ao nosso questionário, foi peremptório na afirmação:

“Há falta de clareza sobre o papel do actual MICOA. Que acção ambiental é coordenada? Ainda ninguém definiu o que é Acção Ambiental; e não se sabe ao de certo, o que o MICOA faz, suas competências e poder de decisão. Importa esclarecer o papel do MICOA e definir claramente suas competências e mandato”.

O novo Ministério seria, portanto, redimensionado em função dos desafios que se colocam na actualidade. Este passaria a assumir um papel activo e determinante em, pelo menos, cinco áreas de intervenção: (1) Educação e promoção ambiental; (2) Licenciamento ambiental, avaliação do impacto ambiental e auditoria ambiental; (3) Gestão das áreas de conservação; (4) e Gestão ambiental, incluindo os componentes florestas e fauna bravia; (5) e Inspeção Ambiental (no figurino de uma futura Polícia Ambiental).

¹⁴⁶ Para além destas sobreposições, veja-se que se foi mais longe ao atribuir, também ao INGC, funções que por natureza competiria ao MINAG no que diz respeito à agricultura, incluindo: “*Promover a agricultura de conservação de humidade e agro-florestais*”; e “*Promover culturas e variedades agrícolas tolerantes à seca bem como culturas domésticas com valor nutricional*”.

Existem funções de protecção, conservação e gestão ambiental que se encontram discutivelmente atribuídas a outras entidades públicas, colocando dúvidas quanto a eventuais conflitos de interesses. O exemplo paradigmático é a inserção (que permanecerá por mais tempo após a criação da ANAC), dos parques e reservas nacionais, coutadas e os programas de manejo comunitário de recursos naturais, sob alçada do Ministério do Turismo, órgão governamental responsável, por excelência, pela direcção, planificação e execução de actividades turísticas, de hotelaria e restauração.

Propomos que, na linha das experiências comparadas¹⁴⁷, especialmente ao nível dos países vizinhos, a supervisão e gestão das áreas de conservação esteja a cargo da entidade governamental responsável pelo ambiente, gozando a mesma dos poderes necessários para poder trabalhar. Logicamente que a emergência de um Ministério do Ambiente no verdadeiro sentido da palavra implica atender à questão da capacidade técnica, havendo necessidade, para o efeito, de ultrapassar a actual carência de quadros técnicos especializados que caracteriza o MICOA, mais a mais se este órgão for reestruturado de modo a assumir um novo e reforçado mandato, como estamos a defender.

Acreditamos que há razões para o adiamento da decisão de passar a tutela das áreas de conservação do MITUR para o MICOA, entre as quais destacamos as seguintes: primeiro, porque este último não possui o quadro orgânico susceptível de acomodar a função de tutela das áreas de conservação. Torna-se, portanto, crucial que, através de Decreto Presidencial, o Presidente da República defina novas atribuições e competências para este órgão. Este processo requer uma reflexão cuidadosa e ponderada, que se sobreponha a eventuais precipitações, de modo a permitir que a solução encontrada resida, finalmente, na criação de um novo Ministério – já não de coordenação, função que teve o seu significado histórico, mas que agora se encontra desajustada em face das novas dinâmicas e necessidades, mas sim de acção, ou seja, um autêntico Ministério do Ambiente, que integre fundamentalmente funções de gestão ambiental.

Em segundo lugar, uma vez criado o Ministério do Ambiente, torna-se fundamental conceber um quadro orgânico adequado, verdadeiramente à altura dos novos desafios que se lhe colocam, devidamente estruturado em unidades orgânicas com funções muito bem definidas, e que seja acompanhado da criação de um Quadro de Pessoal que possa permitir um maior e melhor cumprimento das atribuições e competências e que possibilite o recrutamento de técnicos superiores e médios devidamente preparados nas diversas áreas de intervenção. Caberá à Comissão Interministerial da Função Pública aprovar o respectivo Estatuto Orgânico e Quadro de Pessoal.

Sublinhando Thomas Selemene, investigador do CIP:

“Há que melhorar a performance do pessoal do MICOA para fazer face à onda de delapidação do património natural nacional e aposta no trabalho intersectorial. (...) A existência de projectos de desenvolvimento de grande envergadura com muito potencial de causar danos ambientais que não é acompanhada por uma capacitação institucional, técnica nem financeira do MICOA”.

¹⁴⁷ Contrariamente ao modelo adoptado por Moçambique, no Brasil, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação que engloba o Cadastro Nacional das Unidades de Conservação, o Maneio de Áreas Protegidas, as Unidades de Conservação, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico e as Reservas Extractivas estão sob tutela do órgão estadual do meio ambiente que é o Ministério do Meio Ambiente. No nosso caso, o MICOA intervém de alguma maneira no sector, mas a direcção e execução da política de conservação e do sector das áreas de conservação cabe por excelência ao MITUR. www.ambiente.ambientebrasil.com.br/unidade_de_conservacao/classificacao/classificacao_das_unidades_de_conservacao.html

Em terceiro lugar, neste preciso momento, devido ao actual estágio de fragilidade institucional, o MICOA não está em condições de acolher a tutela das áreas de conservação, não possui a estrutura, a capacidade administrativa e financeira e a capacidade técnica necessárias para levar a bom porto tal missão. Esta função deverá continuar, pelo menos nos próximos três anos, a ser levada a cabo pelo MITUR, entidade que, desde 2001 (altura em que as chamadas áreas de conservação para fins do turismo transitaram do Ministério da Agricultura para o do Turismo), independentemente das eventuais críticas, desempenhou tal papel, permitindo um salto assinalável do sector da conservação¹⁴⁸.

Porém, não há dúvidas que, em termos lógicos, de acordo com o cenário ideal e havendo que fazer uma opção, a tutela das áreas de conservação deve passar, num futuro realístico, para a jurisdição do Ministério do Ambiente. Mais a mais, tendo presente que este não possui, por natureza, nenhum interesse específico na gestão de determinado recurso natural ou na realização de actividade económica específica, a sua intervenção, de carácter global, integrada e transversal, deve assentar na prossecução da sustentabilidade ambiental, um dos três pilares do princípio do desenvolvimento sustentável.

Importa igualmente considerar que a gestão dos recursos naturais está dispersa por outros ministérios (Agricultura, Pescas, Recursos Minerais, Energia, Turismo, Obras Públicas e Habitação, Administração Estatal), e que, para o efeito, urge repensar a passagem de algumas destas atribuições e competências para o Ministério do Ambiente, visto que estariam, funcional e materialmente, melhor inseridas neste último órgão. Esta decisão marcaria necessariamente grande diferença em termos de fortalecimento da capacidade de intervenção na protecção do ambiente. Senão, vejamos: por que é que o Ministério da Agricultura continua responsável pela gestão das florestas e da fauna bravia, quando se deveria concentrar na tutela e promoção das actividades agrícolas, tendo a agricultura sido constitucionalmente considerada a base do desenvolvimento do País?

Temos reservas em relação à capacidade do MINAG, através da DNTEF, em garantir a protecção e a conservação das florestas e fauna bravia, dos ecossistemas, dos habitats e da biodiversidade, no geral, fora das áreas de conservação, sendo simultaneamente o órgão responsável pelo licenciamento de actividades de exploração florestal e faunística. Caso este órgão continue a ser a entidade responsável pela gestão das florestas e fauna bravia, importa seguramente fortalecer o seu papel de protecção e conservação, especialmente no que diz respeito à realização de inventários, ao reforço da sua capacidade de fiscalização e à gestão e manutenção de florestas de conservação.

Por outro lado, achamos que não faz sentido que vários projectos referentes às mudanças climáticas estejam a ser conduzidos pelo Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC), instituição subordinada ao Ministério da Administração Estatal, havendo um órgão responsável pelo ambiente e sendo este assunto fundamentalmente ambiental. Na sequência da incapacidade do MICOA, o INGC passou a exercer um papel de assi-

¹⁴⁸ Esta é, aliás, a orientação exprimida na Política e Estratégia de Conservação, segundo a qual, nos primeiros três anos da sua vigência “*far-se-ão os estudos de viabilidade para os órgãos propostos, elaborar-se-ão e aprovar-se-ão os estatutos e a legislação necessários, incluindo a revisão das competências do Ministério que superintende a Administração autónoma de gestão das Áreas de Conservação, no sentido de lhe atribuir a capacidade de tutelar o sistema, e criar-se-ão as demais condições em termos de recursos humanos e materiais para o arranque do novo quadro institucional. Ademais, far-se-á o ajuste legal necessário nas competências dos ministérios sectoriais e harmonizar-se-ão as regras e normas existentes*”.

nalável projecção no capítulo da prevenção, adaptação e mitigação das mudanças climáticas. Parte das competências actuais do INGC, designadamente no tocante às mudanças climáticas, deveriam passar para o órgão máximo responsável pelo ambiente, sabendo que estas são problemas de natureza ambiental, causadas directa ou indirectamente por acção humana, bem como em consequência de fenómenos naturais.

4.7.2. Repensar a administração e gestão do território

Por último, questionamos a separação actualmente existente nas funções de planificação económica e social, a cargo do Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD), de ordenamento do território (no qual se integra a planificação física, mas também importantes funções de planificação económica, social e ambiental), sob responsabilidade do MICOA, através da Direcção Nacional de Planeamento e Ordenamento Territorial (DINAPOT), bem como de gestão e administração da terra, sob égide do MINAG, através da Direcção Nacional de Terras e Florestas.

O ordenamento do território não pode ser perspectivado de forma separada da planificação económica e financeira, e vice-versa. O objectivo é comum – a prossecução do desenvolvimento sustentável, e só conseguirá ser alcançado com eficácia e sucesso através da integração dos dois exercícios.

Repare-se que, neste caso, tratar-se-ia de retirar a DINAPOT do MICOA e transferi-la para o MPD, onde estaria lógica e sistemicamente melhor inserida. Veja-se, nesse sentido o conceito de ordenamento do território, enquanto conjunto de princípios, directivas e regras que visam garantir a organização do espaço nacional através de um processo dinâmico, contínuo, flexível e participativo na busca do equilíbrio entre o homem, o meio físico e os recursos naturais, com vista à promoção do desenvolvimento sustentável. Contudo, a actividade de ordenamento do território deve ser realizada em estreita sintonia com a administração e gestão de terras, de modo a maximizar resultados e a conseguir uma correcta organização do espaço territorial. Não sendo possível inserir ambas actividades no mesmo órgão, haveria que equacionar um modelo institucional que seja adequado a garantir esta articulação.

4.7.3. Repensar o mandato da DNTF

O modelo adoptado em 2005, traduzido na criação de uma Direcção Nacional com um amplo mandato não foi feliz, fazendo com que nenhuma das áreas fundidas tivesse o devido tratamento autónomo, sabendo que, dada a natureza específica, grau de exigência e complexidade, e também importância no processo de construção do desenvolvimento sustentável, claramente justificaria que, pelo menos, regressasse ao modelo anterior, caracterizado pela existência de duas direcções nacionais distintas.

O tempo de funcionamento da DNTF parece-nos ser ainda relativamente reduzido para tirar uma conclusão definitiva sobre a efectividade das reformas introduzidas. Mesmo assim, a análise feita mostra claramente que a fusão da DINAGECA e DNFFB não foi devidamente acompanhada pelo reforço da capacidade humana e material que seria desejável para responder às novas exigências. A capacidade de resposta aos pedidos de DUAT'S seja para fins agrícolas ou para concessões florestais parece ter evoluído mui-

to pouco, mesmo com esta decisão de fundir as duas direcções nacionais com pedidos de formalização de DUAT'S comunitários paralisados há anos sem motivos aparentes, como acontece, por exemplo, com os 27 processos das comunidades localizadas na zona do programa Tchuma Tchato em Tete.

No que diz respeito à melhoria do próprio modelo, seria importante estudar outras abordagens, tendentes a melhorar, quer a administração de terras quer a gestão dos recursos florestais e faunísticos. No que diz respeito a esta segunda função, é hoje questionável a sua continuidade num Ministério cujo principal mandato é o desenvolvimento da agricultura. Em algum momento, corre-se o risco de abordagens contraditórias, na medida em que o MINAG se circunscreve a administração, maneio, protecção e conservação de recursos (da terra, água, florestas, animais domésticos e fauna bravia) na perspectiva de que são essenciais à actividade agrária em particular. Daí a sua intervenção, quando a gestão de recursos florestais e faunísticos vai para além da sua importância agrária. Portanto, aspectos relacionados com a conservação das espécies para a protecção da biodiversidade, a inventariação das espécies florestais e faunísticos e protecção de áreas devem ser considerados numa abordagem mais ampla que permita a cobertura plena desta gestão.

A DNTF possui 8 departamentos e 1 repartição cuja eficácia não depende apenas da capacidade de cada uma delas, mas também da coordenação e comunicação eficiente entre elas, dada a sua complementaridade, por um lado e a capacidade de aprimorar ou criar técnicas adicionais, de modo a responder aos novos desafios, nomeadamente: Preparação e Gestão do Cadastro Nacional de Terras (CNT), incluindo técnicas modernas de topografia e cartografia; Gestão do Tombo Nacional de Terras; Preparação de Planos específicos e parciais de Uso e Ocupação da Terra; Mecanismos e processos de ligação entre o CNT e os planos sectoriais e locais de uso e ocupação da terra e outros recursos naturais; Assistência e capacitação aos Municípios, Comunidades Locais e outras entidades envolvidas, a seu nível, na preparação de planos de uso e ocupação da terra.

A atribuição que diz respeito à promoção do uso sustentável da terra e dos recursos florestais e faunísticos, bem como o reflorestamento e repovoamento da fauna bravia comportam, em si, um leque enorme de actividades e áreas de actuação diferentes e, por vezes, antagónicas, que impossibilitam que o mesmo organismo de gestão trate, de forma harmónica, assuntos tão opostos ou conflitantes, como a gestão da terra e a gestão de florestas. Inclusive, o tratamento institucional da gestão da terra, florestas e fauna bravia, de cariz nacional em departamentos e em repartições fica comprometido e entrava a qualidade de atendimento e serviços, na medida em que condiciona o número de pessoal qualificado, o material necessário e o espaço adequado ao nível de gestão necessária.

As funções da DNTF não estão clara e especificamente definidas. Por exemplo, tendo em conta que aquela vela pelo uso sustentável da terra e recursos florestais e faunísticos, é necessário realizar estudos científicos para a melhor prática a adoptar. Porém, apesar de se mencionar a necessidade da realização desses mesmos estudos, não se diz se estes devem integrar também aspectos sociais, económicos e ambientais. Existe uma tendência de tomar decisões com base em estudos que demonstrem viabilidade económica, em detrimento de estudos sociais, ou dos que integram as várias perspectivas (económica e

social), nas áreas de terras, florestas e fauna, deixando uma lacuna susceptível de causar imensas interpretações, ou de facilitar a fuga a este aspecto, ou a implementação casual e arbitrária por parte dos funcionários. Este exemplo, de entre muitos outros, ocorre com frequência pelo facto de se notar uma mobilidade e troca de quadros sem a mesma sensibilidade em relação à forma de proceder.

Em termos de recursos humanos, financeiros e materiais, deve-se reforçar a actual capacidade da DNTF, de modo a responder eficazmente à demanda resultante da fusão da DINAGECA e DNFFB, tendo sempre em conta o objectivo de promover o acesso, uso e aproveitamento equitativo e sustentável da terra e florestas.

Capítulo V – Precaução de impactos

5.1. Enquadramento

O princípio da precaução decorre da Declaração de Princípios do Rio de Janeiro, mais concretamente no princípio XV, segundo o qual: *“de modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades. Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes em termos de custos para evitar a degradação ambiental”*.

No direito nacional, este princípio encontra-se consagrado no artigo 4 da Lei do Ambiente, nos seguintes termos: *“a gestão do ambiente deve priorizar o estabelecimento de sistemas de prevenção de actos lesivos ao ambiente, de modo a evitar a ocorrência de impactos ambientais negativos significativos ou irreversíveis, independentemente da existência de certeza científica sobre a ocorrência de tais impactos”*¹⁴⁹, bem como no artigo 4 da Lei do Ordenamento do Território, segundo o qual, *“a elaboração, execução e alteração dos instrumentos de gestão territorial deve priorizar o estabelecimento de sistemas de prevenção de actos lesivos ao ambiente, de modo a evitar a ocorrência de impactos ambientais negativos, significativos ou irreversíveis, independentemente da existência da certeza científica sobre a ocorrência de tais impactos”*¹⁵⁰.

Importa saber se, em termos práticos e efectivos, este princípio tem estado a ser implementado, de modo a afastar quaisquer actividades que possam vir a causar danos sérios e significativos, mesmo quando não exista certeza científica em torno do nexo de causalidade entre uma actividade e os potenciais impactos ambientais. Urge, assim, conhecer o seu grau de aplicação nos principais campos privilegiados da sua intervenção, nomeadamente: a avaliação do impacto ambiental (AIA), a conservação da biodiversidade, o investimento na ciência e tecnologia e o ordenamento territorial¹⁵¹.

5.2. Dimensões do princípio da precaução

5.2.1. O princípio da precaução no processo de tomada de decisões

A avaliação do impacto ambiental constitui campo privilegiado de aplicação do princípio da precaução, devendo significar, em termos práticos, a refutação de actividades que possam vir a causar impactos ambientais, ainda que se possa não ter conseguido obter certeza científica de tal probabilidade.

A sua consagração nos diversos ordenamentos jurídicos não deve resumir-se a uma mera formalidade, mas antes numa verdadeira prioridade, lançando-se mão a todo o potencial de protecção e que assenta num conjunto de ideias fundamentais. Destacamos, essencialmente, o entendimento de que, perante a incerteza científica de que determinada actividade possa vir a causar, em termos sérios e irreversíveis, danos ambientais, se deva decidir sempre em abono do ambiente e da conservação dos diversos componentes ambientais.

¹⁴⁹ Cfr. Artigo 4 c) da Lei do Ambiente.

¹⁵⁰ Cfr. Artigo 4 d) da Lei do Ordenamento do Território.

¹⁵¹ Veja-se ainda que este princípio determina o uso de tecnologias limpas e a definição de medidas para salvaguardar a capacidade de carga dos ecossistemas ecológicos, bem como a promoção da investigação científica ao serviço do ambiente e da biodiversidade.

Em conformidade com este princípio, está o princípio da precedência, consagrado no artigo 15, n.º 2, da Lei do Ambiente, e que determina que a licença ambiental, baseada no processo de avaliação do impacto ambiental, precede todas as demais licenças e autorizações legalmente exigíveis.

Contudo, na prática, este princípio não é respeitado, pois se observam muitos casos de actividades que devem sujeitar-se ao Estudo de Impacto Ambiental pelo facto de serem susceptíveis de causar impactos ambientais significativos. Existem também outros casos de se avançar para actividades antes de dar-se início ao processo de licenciamento ambiental. Uma vez concluídas as obras ou estando estas prestes a terminar é que se dá início ao processo de AIA, esvaziando completamente o sentido preventivo da legislação referente ao licenciamento ambiental.

Camilo Nhancale, biólogo e investigador, refere, a este respeito, como ponto fraco da governação ambiental:

“Aprovação de investimentos/projectos e sua implementação sem se observar a obrigação de estudos/avaliação de impacto ambiental. Em alguns momentos, os projectos são autorizados antes que o estudo de impacto ambiental esteja concluído. Sendo assim, significa que os estudos não são valorizados e nem são tomados em consideração. Há casos de projectos/empreendimentos que foram levados a cabo sem que tenha havido alguma avaliação/estudo de impacto ambiental, embora se saiba que terão algum impacto negativo ambiental e até social (poluição, reassentamento, etc.)”.

Constatou-se, também, a existência de uma espécie de política “*um peso duas medidas*”, isto é, tratar-se de forma diferenciada, situações que, por natureza, são iguais. Isto é, determinados empreendimentos são obrigatoriamente sujeitos à observância de legislação nacional, devendo seguir rigorosamente o processo de avaliação do impacto ambiental, bem como de autorização de DUAT. Para outros, porém, não são sujeitos, em momento algum, a formalidades essenciais. Assim, se no caso dos grandes projectos mineiros, energéticos e fabris, circula informação e as organizações da sociedade civil e partes interessadas são convidadas a participar nas audiências públicas e a comentar/subsidiar os estudos feitos, noutros casos, vigora a lei do silêncio, nada se dizendo, nada se sabendo, conforme exemplos a seguir reportados.

Desconhecemos as razões que estão subjacentes a tal tratamento diferenciado, alertando, no entanto, para a necessidade de observar a letra e espírito da Lei.

Uma das razões para a não observância deste princípio assenta na importância residual ou secundária da agenda ambiental, tal como vários dos nossos inquiridos sublinharam.

Carlos Bento, biólogo, não hesita em referir, como um dos pontos fracos da governação ambiental:

“Os sectores económicos de desenvolvimento dominam os sectores do meio ambiente e o governo não consegue conter estas diferenças. Em suma, os interesses económicos sobrepõem-se ao ambiente. Os aspectos ligados às espécies ameaçadas não são tratados com o devido rigor pelo Governo”.

Camilo Nhancale, por sua vez, fala de uma autêntica “Falta de vontade política, para investir na prioridade ambiental”.

Thomas Selemene, pesquisador do CIP, defende que:

“Nos últimos anos o Governo tem se mostrado cada vez mais preocupado com questões ambientais seja pela conjuntura internacional seja pela pressão interna da sociedade civil. No entanto, ainda não há apostas sérias da parte do Governo, a questão ambiental é ainda tratada como marginal” (sublinhado nosso).

5.2.1.1. Projecto de construção de fábrica de Cimentos em Matutuíne

Uma de muitas situações anómalas ou de desrespeito ao quadro legal ambiental prende-se com a não observância do princípio da precedência da licença ambiental em relação a quaisquer outras licenças ou autorizações legalmente exigidas para cada caso. Esta situação poderá estar a verificar-se, por exemplo, em relação aos grandes investimentos em curso no distrito de Matutuíne, província de Maputo, que têm como objetivos a implantação de grandes empreendimentos como são os casos de uma fábrica de cimento, uma mina da calcário, uma instância de produção e processamento de arroz, bem como um imenso complexo hoteleiro.

Estes empreendimentos suscitam uma certa preocupação, na medida em que é neste distrito que se encontra a Reserva Especial de Maputo, que é uma zona bastante rica em termos de biodiversidade e ecossistemas.

Estas inquietações são também motivadas pelo teor das informações divulgadas na imprensa, em que parece que se verificou a passagem de uma “carta-branca” pelas autoridades nacionais, ao permitirem, por exemplo, que no processo de instalação da fábrica de cimento tenha já ocorrido a construção do estaleiro de betão e das acomodações dos construtores chineses e moçambicanos¹⁵².

No caso do projecto de construção da Fábrica de Cimentos (CIF-MOZ) no Distrito de Matutuíne, antes da realização da consulta pública, do Estudo de Impacto Ambiental e obviamente sem a devida licença ambiental algumas situações já ocorriam, tais como: a preparação do espaço para a construção do empreendimento, incluindo a vedação do espaço impedindo a passagem do gado e dos produtos dos comerciantes, vedação de espaços com campas familiares, início das obras deste complexo industrial, etc., e acções de preparação para o reassentamento, como a proibição de culturas de ciclo longo, como a mandioca que é a base de alimentação daquela população, sem atribuir outros espaços alternativos para o desenvolvimento da actividade agrícola.

Segundo o Director Distrital das Actividades Económicas do distrito de Matutuine, Elias Cuna:

“A medida não foi deliberativa, foi opcional, pois a população foi orientada no sentido de não plantar no espaço em referência culturas de ciclo longo porque a qualquer altura o proponente poderia tomá-lo, porque já tem o

¹⁵² Cfr. Artigo 4 c) da Lei do Ambiente.

direito. Entretanto, caso a população pretendesse continuar a desenvolver as suas actividades seria por conta e risco próprios, uma vez que a inventariação de benfeitorias já tinha sido efectuada. E caso isso acontecesse, a população não teria nem mais um tostão acima do que foi previamente estabelecido. Como tal, a população preferiu abdicar-se das machambas”.

Este episódio mostra que o Governo, que devia velar pelos interesses das comunidades, não se posiciona de forma clara, defendendo os interesses daquelas comunidades. Isto é, este mesmo Governo reconhece que a consulta pública não foi realizada e a maioria das acções foi realizada de forma isolada pela Empresa CIF-MOZ, obrigando o Governo a embargar a obra. Porém, após a regularização e antes do cumprimento de todos os passos para a obtenção da Licença e inclusive antes do desenho da política de reassentamento e de todo o processo negocial, o mesmo Governo chamou a atenção da população para a possibilidade de perda das culturas de longo ciclo e a necessidade de se evitar a sua produção, mesmo sabendo que esta é a principal fonte de alimentação daquelas comunidades, comprometendo a sua soberania alimentar.

Estas situações mostram claramente a violação profunda dos princípios que norteiam a legislação ambiental, na medida em que pelo seu carácter preventivo, é indispensável a identificação prévia das consequências sociais, económicas e ambientais das actividades e formas de minimização de repercussões que poderão advir da implementação das actividades, aproximando e velando pelo interesse das partes envolvidas no processo. Assim, não se compreende como neste caso concreto, estas comunidades já começaram a sofrer impactos (apenas negativos) como ter as campas dos seus antepassados vedadas, conviver com restrições que perigam a sua soberania alimentar (proibição de produzir a mandioca, dificuldade de escoar produtos para a venda) sem que tenha havido lugar para negociações e acordos.

Por outro lado, em relação ao projecto de construção da cimenteira, não tomámos conhecimento de nenhum convite a organizações da sociedade civil e demais partes interessadas para participação em audiência pública no âmbito do processo de AIA. Se houve participação pública, então esta foi realizada em moldes fechados, porventura, apenas a nível local, com pouca informação veiculada, sem o propósito real de assegurar uma participação efectiva. Neste caso, constata-se que o cumprimento da legislação sobre o licenciamento ambiental constitui uma mera formalidade e não, na verdade, uma condicionante à implantação de actividades.

No caso de não ter havido sequer participação pública, há uma flagrante violação da Lei do Ambiente, com destaque para o princípio da precedência, bem como do respectivo Regulamento da AIA.

5.2.1.2. Construções ilegais na costa de Matutuíne

Assiste-se também, um pouco por todo país, principalmente ao longo da costa, à proliferação de complexos turísticos ilegais, como o que se verifica nas praias do Distrito de Matutuíne¹⁵³, província de Maputo, com destaque para a costa entre as pontas do Ouro e Techobanine. Nestes locais, obras de construção (integradas nas categorias A ou B do Anexo do Regulamento de Avaliação do Impacto Ambiental, e portanto obrigatoriamente sujeitas a estudo de impacto ambiental ou estudo ambiental simplificado) ocorrem sem que tenham, para o efeito, a licença ambiental legalmente obrigatória.

O assunto é bastante sério, tendo sido objecto de uma acesa polémica no período que coincidiu com o mandato do anterior governo provincial (2004 - 2009). Na ocasião, Telmina Pereira, então Governadora da Província de Maputo, interveio, por diversas vezes, para tentar pôr cobro à crescente onda ilegal de ocupações e construções ao longo das dunas a sul da Reserva Especial de Maputo. Em visita de trabalho ao distrito de Matutuíne, mais concretamente à praia da Ponta do Ouro, realizada em Abril de 2005, a governante constatou, in loco, o rol de ilegalidades, incluindo construções sem DUAT, sem licença ambiental, sem licença de construção e, no caso de projectos turísticos, sem licença de exploração. Segundo reportagem publicada no jornal “Domingo”, Telmina Pereira foi peremptória ao afirmar que, em caso de violação:

(...) Não há muito que contemplar. Se tivermos certeza de que estamos perante uma coisa que é ilegal, sabemos quais são os mecanismos que temos que accionar para evitar que esse procedimento possa continuar. (...) Às vezes não temos frontalidade de olhar para estas coisas como um problema e tomar medidas no momento exacto que elas devem ser tomadas. (...) Vamos ser vistos como coniventes com uma situação que é claramente ilegal, simplesmente porque não fomos capazes de tomar a medida certa. (...) Se é para fecharmos essas estâncias, vamos fechar, porque não estão licenciadas. Se é para embargar uma obra não licenciada, vamos embargar e vamos obrigar o dono a obter a licença para continuar com o trabalho. (...) Se continuarmos a olhar impavidamente para situações de anarquia, estas vão fugir completamente do nosso controlo e, nessa altura, já ninguém vai controlar nada”¹⁵⁴.

Poucos dias antes desta visita, o Ministro do Turismo, Fernando Sumbana Júnior, teve igualmente oportunidade de, em missão de trabalho, constatar directamente os graves atropelos à lei na referida região, incluindo as obras ilegais em lugares protegidos¹⁵⁵.

¹⁵³ Constatações feitas pela equipa de pesquisa do CTV, numa visita realizada ao Distrito de Matutuíne em Abril de 2011.

¹⁵⁴ In “Domingo”, 10 de Abril de 2005. Reportagem assinada por Jorge Rungo, intitulada “Governadora de Maputo manda demolir 31 casas de prata”.

¹⁵⁵ Veja-se reportagem assinada por Jorge Rungo, publicada no jornal “Domingo”, do dia 27 de Março de 2005, intitulada “Verdadeiro deixa andar transformou Matutuíne numa anarquia”. Segundo o jornalista, “a zona da Ponta do Ouro está tomada por agentes económicos originários da África do Sul, os quais constroem em todo lado, sendo as dunas o seu lugar favorito. Há obras de todos tamanhos e modelos, algumas das quais ferem a vista de tão mal posicionadas. (...) A maior parte destas obras são autorizadas sem o conhecimento das autoridades distritais e do Posto Administrativo, pelo que estas duas entidades estão limitadas na sua capacidade de intervenção”

Em resultado destas missões, foi criada uma comissão intersectorial no final do I semestre de 2005 para averiguar as anomalias que se registaram na região, particularmente no que diz respeito às obras ilegais, tendo esta produzido um enorme relatório, repleto de recomendações.

Pouco mais de um ano depois, nada mudou de figurino, tendo a imprensa reportado que o Governo Provincial estava ainda a ponderar e equacionar a possibilidade de remoção das infra-estruturas ilegalmente erguidas na zona costeira do distrito de Matutuine, com especial incidência para a praia da Ponta do Ouro, tendo dito:

(...) Ainda não removemos nenhuma infra-estrutura, mas se no fim do processo em curso se verificar que algumas obras violam o que está estipulado ou se houve violação da legalidade, podemos recorrer às demolições. (...) A intenção não é de demolir o que não foi autorizado, mas sim de corrigir as irregularidades, somente em casos excepcionais em que de facto não há outra alternativa é que se irá proceder de outra maneira, porque demolir significa a destruição do esforço do investidor”¹⁵⁶.

A TVM reportou, no final de 2010, uma série de desmandos alegadamente praticados por investidores na costa de Matutuine, mais concretamente na ponta Mamoli, com destaque para as obras ilegais de ampliação do empreendimento turístico Ponta Mamoli Resort, consistindo em 22 quartos de luxo, 8 quartos familiares, 15 vilas, 15 salas de massagem e sauna e uma vila presidencial. Segundo a TVM, que ouviu funcionário do MITUR, esta obra estava a ser erguida em zona protegida à luz da Lei de Terras e da Lei do Ambiente, bem como do Decreto que criou a Reserva Marinha Parcial da Ponta do Ouro, não possuindo licença ambiental nem qualquer outra autorização¹⁵⁷.

Mais recentemente, a actual Governadora da Província, Maria Jonas, em missão de trabalho no Distrito de Matutuine, depois de auscultar os diversos problemas relacionados com as construções desordenadas e/ou em lugares impróprios, apelou aos operadores turísticos da região a conformarem-se com o disposto na legislação e a não construírem ilegalmente nas dunas¹⁵⁸.

Contudo, as dunas primárias são selvaticamente cedidas, vendidas, ocupadas, desbravadas e transformadas em complexos turísticos, sem observar a legislação do ambiente (com destaque para a Lei do Ambiente e para os Regulamentos do Processo de Avaliação do Impacto Ambiental¹⁵⁹ e para o Regulamento da Prevenção da Poluição e Protecção do Ambiente Marinho¹⁶⁰ e Costeiro), de terras (Lei de Terras e respectivo Regulamento¹⁶¹, no que diz respeito ao regime das zonas de protecção) e ainda o decreto que criou a nova Reserva Marinha Parcial da Ponta do Ouro, destinada à protecção de espécies marinhas, costeiras e seus habitats, com uma superfície total de 678 quilómetros quadrados, através do Decreto n.º 42/2009, de 21 de Agosto¹⁶².

¹⁵⁶ In “Notícias”, 1/9/2006, Artigo intitulado *Governo ainda equaciona demolição de infra-estruturas*.

¹⁵⁷ In. TVM, 16 de Novembro de 2010. Veja-se igualmente o site oficial do empreendimento turístico *Ponta Mamoli Resort*. <http://www.pontamamoli.com/>

¹⁵⁸ Veja-se http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/fo_news_turismo/dezembro-2010/turismo-governadora-insta-operadores-a-respeitar-lei/ Acedido em 28 de Junho de 2011.

¹⁵⁹ Aprovado pelo Decreto n.º 45/2004, de 29 de Setembro.

¹⁶⁰ Aprovado pelo Decreto n.º 45/2006, de 30 de Novembro.

¹⁶¹ Aprovado pelo Decreto n.º 66/98, de 8 de Dezembro.

¹⁶² Segundo este Decreto, que integra nos limites da Reserva as dunas primárias, é proibida, entre outras actividades, “a construção de qualquer tipo de infra-estrutura, salvo acampamentos precários de pescadores artesanais”.

As construções são edificadas a escassos metros da linha de preia-mar, sem que, quem por lá passe, possa ter conhecimento, dada a total ausência de informação básica sobre o que está a decorrer no local, isto é, na ausência de placas informativas, que tipo de obra está a ser construída em cada caso, que licença possui e que autoridade a emitiu, quem é o proprietário, o encarregado e qual o prazo de duração.

Tivemos conhecimento, junto de fontes que optaram por não se identificar, que, pelo menos num caso, na ponta Mamoli, um operador turístico que devastou uma duna primária, não dispendo de nenhum documento que o autorizasse a proceder daquele modo, viu a sua obra ser embargada pelo Governo Provincial, mas, mesmo assim, não cumpriu o mandato e conseguiu mover influências para alcançar o seu objectivo de concluir o projecto e iniciar a exploração do mesmo. Trata-se, portanto, de um triste exemplo da impunidade e mal-estar que se instalaram na região.

O Director Provincial para Coordenação da Acção Ambiental a nível da província de Maputo, Lote Simione Maueia, confirmou a situação acima citada ao afirmar que estes casos têm sucedido porque a questão do ordenamento territorial¹⁶³ ainda está por solucionar.

Ora, esta ocupação arbitrária e danosa das dunas de Matutuíne ocorre sem que, previamente, se proceda ao ordenamento territorial, outra das importantes dimensões do princípio da precaução, e que acautelaria sobremaneira os valores ambientais em causa, extraordinariamente ricos naquela região. Isto podia ser feito à luz da legislação do ordenamento do território, através da elaboração de um plano distrital de uso da terra (PDUT), bem como de um plano especial de ordenamento do território (PEOT), especialmente vocacionado para proteger, entre outros interesses especiais, regiões ecológicas.

5.2.3. O princípio da precaução e a conservação da biodiversidade

Uma das formas de realizar o princípio da precaução decorre do estabelecimento e desenvolvimento de uma rede de áreas de conservação, nas quais as diferentes actividades humanas são regradadas, conseguindo-se, deste modo, preservar e conservar a biodiversidade, o equilíbrio ecológico, o património natural e cultural, entre outros aspectos dignos de protecção especial.

Decorre, no país, um importante processo dirigido à protecção do ambiente, através do estabelecimento, manutenção e desenvolvimento de uma rede assinalável de áreas de conservação. Este esforço foi inicialmente centrado no retorno da administração, reabilitação das infra-estruturas, controlo da caça furtiva e na exploração de recursos florestais e queimadas florestais nas principais áreas de conservação do país, nomeadamente aquelas que se encontram sob administração do Ministério do Turismo.

Por altura da Independência Nacional, o país contava com uma rede de áreas principais, que integrava o Parque Nacional do Arquipélago de Bazaruto (criado pelo Diploma Legislativo n.º 46/71, de 25 de Maio de 1971), o Parque Nacional de Banhine (criado pelo Diploma Legislativo n.º 46/73, de 26 de Junho), o Parque Nacional da Gorongosa

¹⁶³ Entrevista concedida à equipa do CTV, no dia 6/05/2011, no respectivo Gabinete.

(criado pelo Diploma Legislativo n.º 1933, de 23 de Julho de 1960), o Parque Nacional do Zinave (criado pelo Diploma Legislativo n.º 47/73, de 26 de Junho), a Reserva Nacional do Gilé (criada pelo Diploma Legislativo n.º 1996, de 23 de Julho de 1960), a Reserva Parcial da Ilha da Inhaca (criada pelo Diploma Legislativo n.º 2620, de 24 de Julho de 1965), a Reserva Especial de Maputo (criada pelo Diploma Legislativo n.º 1994, de 23 de Julho de 1960), a Reserva Especial de Marromeu (criada pelo Diploma Legislativo n.º 1995, de 23 de Julho de 1960), a Reserva Nacional do Niassa (criada pelo Diploma Legislativo n.º 1997, de 23 de Julho de 1960) e a Reserva Nacional de Pomene (criada pelo Diploma Legislativo n.º 109/72, de 16 de Novembro).

Na fase seguinte, sem descurar a continuação de acções nas frentes acima referidas, houve lugar ao alargamento dos limites de algumas das áreas de conservação, como são os casos, em ordem cronológica, da Reserva Nacional do Niassa (através do Decreto n.º 81/99, de 16 de Novembro), do Parque Nacional do Arquipélago de Bazaruto (por via do Decreto n.º 39/2001, de 27 de Novembro), do Parque Nacional da Gorongosa (pelo Decreto n.º 78/2010, de 31 de Dezembro) e, mais recentemente, da Reserva Especial de Maputo¹⁶⁴.

Assistimos, ainda, à criação de cinco novas áreas de conservação com a categoria de Parque ou Reserva – o Parque Nacional do Limpopo (através do Decreto n.º 38/2001, de 27 de Novembro), o Parque Nacional das Quirimbas (por via do Decreto n.º 14/2002, de 6 de Junho), da Reserva Nacional de Chimanimani (por intermédio do Decreto n.º 34/2003, de 17 de Setembro), a Reserva Marinha Parcial da Ponta do Ouro (através do Decreto n.º 42/2009, de 21 de Agosto) e, muito recentemente, a mais jovem área de conservação do país, sendo a primeira de natureza lacustre – a Reserva Parcial do Lago Niassa¹⁶⁵.

Depois de uma longa demora, importa sublinhar a recente tendência de criação de zonas-tampão¹⁶⁶, e que constituem uma importante e eficaz forma de amortecer impactos das actividades humanas do exterior nas áreas de conservação, bem como dos impactos resultantes das medidas de protecção e conservação nas áreas circundantes.

¹⁶⁴ Os limites da Reserva Especial de Maputo foram ampliados em sessão do Conselho de Ministros, numa extensão de cerca de 24 mil hectares, com vista a prosseguir com os objectivos de protecção ambiental e de minimização do conflito entre o Homem e a fauna bravia. No mesmo momento, foi igualmente criada uma zona-tampão em toda a região norte e oeste da Reserva do Maputo, numa largura de cinco quilómetros. Nesta zona, é autorizada a prática de actividades económicas e de ecoturismo, cujos benefícios devem reverter a favor das comunidades.

¹⁶⁵ A criação da Reserva Parcial do Lago Niassa foi decidida em sessão do Conselho de Ministros realizada no dia 27 de Abril de 2011, tendo-se ainda criado uma zona -tampão, com os objectivos de contribuir para a preservação e aumento da reprodução das espécies, aumento da renda familiar e promoção do ecoturismo. A área de Reserva será de 47.840.384 hectares e a da zona-tampão será de 89.324.982 hectares. Veja-se que foi também aprovada uma Resolução que designa o Lago Niassa como Zona Húmida, devendo ser incluída na lista das Terras Húmidas de Importância Internacional. In: http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/fo_news_turismo/abril-2011/governo-cria-reserva-parcial-do-lago-niassa/

¹⁶⁶ Segundo o artigo 38, n.º 1, a zona-tampão é uma “porção territorial circunvizinha duma zona de protecção, que forma uma faixa de transição entre a área protegida e as áreas de utilização múltiplas, com o objectivo de controlar e reduzir os impactos decorrentes da acção humana na zona de protecção”.

¹⁶⁷ Veja-se que nos últimos tempos foram criadas três coutadas oficiais, designadamente: a Coutada Oficial de Nicage (Decreto n.º 39/2008, de 26 de Novembro), a Coutada Oficial de Nacímua (Decreto n.º 76/2010, de 31 de Dezembro) e a Coutada Oficial de Nipepe (Decreto n.º 77/2010, de 31 de Dezembro).

Para além dos parques e reservas nacionais, temos ainda as zonas de uso e valor histórico-cultural, as coutadas oficiais¹⁶⁷, as fazendas do brávio e as reservas florestais, categorias que exercem também um importante contributo para os objectivos de protecção e conservação da biodiversidade, apesar da maior ou melhor situação em que cada uma se encontra em termos de sustentabilidade económica, social e ambiental.

Tendo presente que, segundo recomendações da IUCN, cada país deve reservar cerca de 12,5% do respectivo território para áreas de conservação, abrangendo ecossistemas terrestres e marinhos, Moçambique pode orgulhar-se de ter já ultrapassado de longe este número, faltando apenas calcular mais precisamente qual a percentagem total da área subordinada aos diversos estatutos de protecção consagrados no ordenamento jurídico nacional.

O esforço de criação e ampliação de áreas de conservação tem vindo a ser acompanhado, ainda que em menor intensidade, pela criação de condições no terreno para a sua efectiva administração e protecção da biodiversidade. Este constitui, sem margem para dúvidas, o maior desafio para as autoridades competentes, bem como para todas as demais entidades, organizações e comunidades envolvidas.

De qualquer modo, constitui uma importante abordagem e dimensão de aplicação do princípio da precaução, bem como um contributo crescente para o desenvolvimento sustentável e programa de redução da pobreza em Moçambique.

5.2.4. O princípio da precaução e a investigação científica

Outra das dimensões importantes do princípio da precaução, e que está naturalmente associada às demais dimensões, é o apoio à investigação científica, aspecto essencial para a precaução de impactos sérios e irreversíveis no território, no equilíbrio ecológico, na biodiversidade e demais aspectos dignos de valorização.

Do breve levantamento efectuado pela nossa equipa, verificamos que há efectivamente alguma pesquisa científica sobre ambiente, florestas e terras a ser levada a cabo em Moçambique, ao longo dos últimos anos. Contudo, muito trabalho está ainda por fazer, quer no desenvolvimento quantitativo e qualitativo da pesquisa quer ainda no uso e aproveitamento que desta pode ser feito.

O Governo tem vindo a aprovar, nos últimos anos, um conjunto de instrumentos legais, o que revela a preocupação crescente do papel da ciência e tecnologia no processo de desenvolvimento sustentável. Urge referir, a este respeito, à Política de Ciência e Tecnologia e respectiva Estratégia de Implementação (aprovada pela Resolução n.º 186/2003, de 28 de Julho¹⁶⁸); o Regulamento do Licenciamento da Actividade de Investigação Científica e Registo das Instituições de Investigação (aprovado pelo Decreto n.º 25/2007 de 10 de Julho), o Código de Ética da Ciência e Tecnologia (aprovado pelo Decreto n.º 71/2007 de 24 de Dezembro), o Código de Ética da Ciência e Tecnologia e o Estatuto do Investigador Científico (aprovados pelo Decreto n.º 16/2006 de 22 de Junho).

¹⁶⁷ Veja-se que nos últimos tempos foram criadas três coutadas oficiais, designadamente: a Coutada Oficial de Nicage (Decreto n.º 39/2008, de 26 de Novembro), a Coutada Oficial de Nacímua (Decreto n.º 76/2010, de 31 de Dezembro) e a Coutada Oficial de Nipepe (Decreto n.º 77/2010, de 31 de Dezembro).

¹⁶⁸ Veja-se ainda a Estratégia de Ciência, Tecnologia e Inovação de Moçambique aprovada pelo Conselho de Ministros a 27 de Junho de 2006, não publicada em Boletim da República.

Ainda ciente desta importância, foi criado o Ministério da Ciência e Tecnologia, através do Decreto Presidencial n.º 17/2005, de 31 de Março. Através do Diploma Ministerial n.º 153/2005 de 2 de Agosto, foi aprovado o respectivo Estatuto Orgânico. O Ministro da Ciência e Tecnologia tutela o Fundo Nacional de Investigação¹⁶⁹ e o Centro de Investigação e Desenvolvimento em Etnobotânica¹⁷⁰.

Apesar dos esforços, há ainda um défice no que diz respeito aos fundos alocados à pesquisa, havendo ainda muitas áreas por cobrir. Um dos exemplos mais expressivos diz respeito ao conhecimento da rica e diversificada biodiversidade nacional, em relação à qual muito está ainda por fazer. Há alguns estudos e levantamentos feitos em determinadas regiões, como, por exemplo, alguns parques e reservas nacionais, no que diz respeito à conservação da biodiversidade, mas estão longe de cobrir a grandeza geográfica do país, bem como a enorme diversidade biológica ainda por levantar e investigar. Tal o caso, por exemplo, das recentes descobertas de espécies, protagonizadas por uma equipa de cientistas britânicos e moçambicanos nas montanhas da Alta Zambézia.

Carlos Bento, biólogo, diz, a este respeito, acerca do ponto fraco da governação ambiental:

“O Governo não investe na capacidade científica dos levantamentos e estudos da biodiversidade. As componentes pobreza e comunidade são confundidas e a destruição da biodiversidade é feita perante o olhar indiferente das autoridades”.

Por sua vez, Roberto Zolho, investigador, referindo-se ao fraco conhecimento científico que ainda possuímos do nosso património ambiental, aponta, igualmente, como ponto fraco:

“Desconhecimento da taxa de crescimento/anual, distribuição e situação de vulnerabilidades das espécies de flora e fauna”.

Verifica-se, igualmente, um défice na divulgação dos resultados das pesquisas realizadas, bem como uma escassez ao nível da existência de bases de dados. Os nossos investigadores constataram tal constrangimento junto dos investigadores do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM)^{171 172}.

“Existe uma Web Page com informação sobre estudos do IIAM, porém a questão da publicação é crítica aqui no IIAM. Os canais de divulgação e publicação interna não estão claros, não há um canal certo de publicação, de modo que não existe informação sobre os vários estudos que são feitos. Os artigos dos estudos são publicados nas revistas do MINAG ou são publicados pelas instituições parceiras, mas o IIAM ainda não se definiu e ainda não existe um banco de dados próprio e exclusivo da instituição que faça a publicação oficial dos estudos realizados”.

¹⁶⁹ Criado pelo Decreto n.º 12/2005 de 10 de Junho, que aprova ainda o o respectivo Estatuto Orgânico.

¹⁷⁰ Cujo Estatuto Orgânico foi aprovado pela Resolução n.º 22/2009, de 10 de Dezembro.

¹⁷¹ Entrevista realizada às engenheiras Camila de Sousa e Esperança Chamba no dia 28/03/2011, nas instalações do IIAM.

¹⁷² O IIAM foi criado pelo Decreto n.º 47/2004, de 27 de Outubro. O seu Regulamento Interno foi aprovado pelo Despacho de 26 de Dezembro de 2006, do Ministro da Agricultura.

O trabalho científico está a ser levado a cabo por uma variedade de instituições públicas (caso do MICOA, MITUR, MINAG e das respectivas instituições subordinadas ou tuteladas), privadas (destaque para o trabalho realizado pelas empresas especializadas em estudos de avaliação do impacto ambiental), de instituições académicas (destaque inicial para a UEM) e de organizações não governamentais de índole internacional e nacional (veja-se o trabalho desenvolvido por organizações como a WWF e a IUCN, com representação em Moçambique, bem como por diversas organizações nacionais).

5.2.5. O princípio da precaução e a gestão do espaço territorial

Outra das importantes aplicações do princípio da precaução é o ordenamento do espaço territorial, encontrando-se este princípio expressamente consagrado no artigo 4 da Lei do Ordenamento do Território. Este exercício é fundamental para alcançar o equilíbrio óptimo entre as actividades humanas, os recursos naturais e território.

Não nos alongaremos neste assunto, mas importa frisar que, não obstante a aprovação de um quadro legal, conforme vimos anteriormente na análise do indicador qualidade do quadro jurídico-legal, há ainda muito trabalho a realizar na sua implementação, o que pode ser demonstrado pelos poucos instrumentos de ordenamento realizados ou iniciados até ao momento, basicamente no nível autárquico.

O que se assiste, no geral, é uma ocupação anárquica do espaço territorial e uma corrida desenfreada aos recursos naturais, gerando situações de conflito e a deterioração do equilíbrio ecológico, como a perda de biodiversidade. Há uma falta profunda de procedimentos com vista à definição de prioridades no uso do território e respectivos recursos, nos seus níveis nacional, provincial, distrital e autárquico.

Carlos Bento escreve, a este respeito:

“O desenvolvimento económico rápido e a fraca resposta do governo à destruição progressiva dos habitats naturais e a explosão massiva da indústria extractiva dos recursos naturais e minerais, constitui uma grande ameaça para a preservação do meio ambiente. Neste momento não existe uma visão clara no país para conter esta situação”.

5.3. Reiterar a importância do princípio da precaução

Em termos sumários, o princípio da precaução assume uma importância fundamental no processo de construção de um desenvolvimento sustentável, sendo imperioso, para o efeito, reforçar o entendimento de que do mesmo se tem e a sua implementação nos diversos campos de actuação.

Isto significa observar rigorosa, formal e materialmente o disposto na legislação, de modo a se acautelarem verdadeiramente todas dúvidas, incertezas e interrogações sobre a viabilidade ambiental e social dos projectos de investimento.

Por sua vez, importa igualmente antecipar o princípio da precaução ao momento de tomada de decisão de se avançar com determinado projecto de actividade, sob risco de o esvaziar totalmente. A avaliação de impactos ambientais não pode e nem deve ser perspectivada como mera formalidade, mas sim como condição fundamental à materialização do projecto de actividade.

A importância do princípio da precaução deve ser assumida ao nível da governação, numa altura em que a corrida aos recursos naturais ganhou uma intensidade sem precedentes, ameaçando seriamente o equilíbrio ecológico e biodiversidade, o ambiente e a qualidade de vida, o acesso à terra, entre outros bens protegidos.

Nesse sentido, o engenheiro florestal e académico Almeida Siteo, defende:

“A mudança de atitude, de modo a que se passe a respeitar os princípios básicos da gestão do ambiente que predomina por causa da cultura de impunidade; a educação dos dirigentes em matéria ambiental, para que em suas acções e discursos estes estejam alinhados com questões ambientais; e habilidade de incorporar as questões ambientais em programas e planos de desenvolvimento;

Gildo Espada, jurista ambiental, defende, na mesma linha:

“Encarar a protecção do meio como prioridade. De certa forma, não nomeando meros políticos para dirigirem as instituições chave, mas pessoas capazes e com conhecimento sobre a área e que tenham a vontade e coragem de apontar e resolver os reais problemas existentes”.

Camilo Nhancale, biólogo e investigador, cita como desafios para a realização da boa governação ambiental:

“A vontade política e priorização de aspectos ambientais em todos aspectos/programas de desenvolvimento nacional”, “priorizar as questões ambientais nos programas de desenvolvimento nacional” e “a sensibilização, consciencialização de todos os intervenientes (governantes, sector privado, público em geral) sobre problemas ambientais e necessidade de coordenação e respeito pelo ambiente”.

Por fim, Roberto Zolho, investigador, acrescenta como desafio:

“Convencer aos tomadores de decisão que a conservação do meio ambiente não é oposto ao desenvolvimento e assegurar que o desenvolvimento social e económico do país assente nos princípios do desenvolvimento sustentável”.

Relativamente à aplicação do princípio da precaução na conservação, urge sublinhar os esforços governamentais, na última década, na recuperação, consolidação e ampliação da rede nacional de áreas protegidas. Os desafios que se seguem prendem-se principalmente com o controlo efectivo do território sobre uma das inúmeras modalidades de protecção e com o acesso e partilha dos benefícios gerados pelo investimento na conservação da biodiversidade.

Quanto à actividade científica, apesar dos esforços até ao momento realizados, muito está por se fazer. Importa assegurar um maior envolvimento das instituições públicas nas actividades de pesquisa, bem como uma maior divulgação dos resultados das pesquisas realizadas, repensando e maximizando os canais de divulgação. Destaque ainda para uma melhor orientação, sistematização e aproveitamento das teses elaboradas nas diversas academias.

Nesse sentido, Roberto Zolho, defende como recomendação:

“A promoção do conhecimento profundo (estudos e pesquisas) sobre a situação actual e tendências dos recursos florestais e faunísticos, porque só conhecendo o que se tem e o seu estado de conservação é que estaremos em melhores condições de conservá-los”.

Sobre a aplicação do princípio da precaução no exercício do ordenamento do território, importa dar um salto em frente, dando início à actividade de ordenamento territorial, garantindo-se não apenas a elaboração de bons e adequados instrumentos, mas também um rigoroso trabalho dirigido à sua implementação, precavendo eventuais impactos ambientais e sociais que comprometam os objectivos do desenvolvimento sustentável.

Roberto Zolho, depois de mencionar como ameaças à boa governação ambiental, especialmente no capítulo da administração de terras, a *“usurpação de terras pelos poderosos”*, a *“falta de planos de ordenamento territorial”*, a ocorrência de *“conflitos de ocupação de terra”* e as *“concessões desordenadas”*, defende, quanto a este aspecto, a imperiosidade de se *“garantir celeridade no processo de ordenamento territorial e de protecção dos novos centros de biodiversidade e endemismo”*.

Capítulo VI – Participação pública e transparência

6.1. Enquadramento

Na categoria de Participação Pública e Transparência, o objectivo é avaliar de que forma o processo de participação pública garante, efectivamente, ao cidadão a sua participação em decisões sobre políticas ambientais e na implantação de actividades cujo impacto seja potencialmente negativo ao ambiente. Trata-se de analisar, também e em especial, os esforços do Governo e de empresas para ampliação do debate ou plataformas de discussão junto às populações afectadas, a qualidade dos espaços “oficiais” de participação e da informação disponível para subsidiar o processo, documentos, produtos e sua divulgação pública, entre outros factores.

As actividades realizadas no âmbito da pesquisa deste indicador tiveram como enfoque a participação e análise dos mecanismos de preparação e realização de audiências ou reuniões públicas ligadas às questões de ambiente e recursos naturais, promovidas por órgãos públicos e por entidades privadas, ao nível das cidades de Maputo e Matola. Por outro lado, fez-se levantamento da informação veiculada nos órgãos de comunicação social, na medida em que estes têm vindo a desempenhar um papel crucial na denúncia de vários casos de autêntica desgovernança ambiental e podem também ser importantes canais de disseminação de informação ambiental. Procedeu-se, também, à consulta de material bibliográfico.

Para a análise deste indicador, tivemos como principal “termómetro” os resultados da nossa participação em audiências públicas, em reuniões promovidas por órgãos públicos e entidades privadas.

6.2. Quadro conceptual

6.2.1. Fundamentos

O ambiente, em termos jurídicos, é um bem comum ou com uma dimensão supra-individual, e é nesta linha de pensamento que alguns esteios doutrinários o qualificam como um bem que pertence “a todos e a ninguém”. Neste prisma, indubitavelmente, todos os indivíduos são chamados a contribuir de forma directa ou indirecta para a sua correcta gestão.

O extracto do Princípio X da Declaração do Rio de Janeiro, que resultou da histórica Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (Rio, 1992), sublinha este entendimento ao determinar que *“a melhor forma de tratar as questões ambientais é assegurar a participação de todos cidadãos ao nível conveniente. Ao nível nacional, cada pessoa terá acesso adequado às informações relativas ao ambiente dadas pelas autoridades, incluindo informações sobre produtos e actividades perigosas nas suas comunidades e a oportunidade de participar em processos de tomada de decisão. Os Estados deverão facilitar e incentivar a sensibilização e participação do público, disponibilizando amplamente as informações”*¹⁷³ (sublinhado nosso). O que significa que, para uma gestão efectiva do ambiente, a intervenção e responsabilidade agregada e solidária dos Estados são fundamentais.

¹⁷³ Declaração do Rio, adoptada por 178 Nações, Junho de 1992, Rio de Janeiro, Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento.

Assim, no sentido de fazer jus aos compromissos internacionais, a legislação moçambicana posiciona-se acautelando os direitos fundamentais dos cidadãos, como é o caso da garantia da sua participação informada, inclusive nos processos de tomada de decisões. Todavia, para que este desiderato seja alcançado na plenitude, é fundamental que se tenha acesso às informações relativas ao ambiente detidas pelas autoridades, e que aquelas sejam disponibilizadas de uma forma clara ou adequada para que, de facto, os cidadãos tenham uma participação efectiva nos processos de tomada de decisões com implicações para o ambiente.

6.2.2. Participação Pública (PP)

No quadro de um processo de decisão, a participação pública pode ser definida como o envolvimento de indivíduos e grupos que são afectados positiva ou negativamente por uma intervenção planificada (por ex. um projecto, um programa, um plano, uma política) ou estão nela interessados¹⁷⁴. Nesta senda, a oportunidade e capacidade dos cidadãos para influenciar os processos de tomada de decisão, em concreto, questões ligadas ao ambiente, florestas e terras, são elementos fundamentais.

Está intrínseco um dualismo, na medida em que, por um lado, existe a responsabilidade por parte do Estado na criação das condições necessárias para que a participação ocorra e, por outro, a escassa oportunidade para o uso de espaços e facilidades institucionais que permitam ao cidadão contribuir para o processo de gestão. Em paralelo, é crucial que exista capacidade para participar, uma vez que não vai surtir efeito se, após as condições criadas, os cidadãos não saibam ou não sejam capazes de aproveitar.

Nestes termos, a inclusão do público em programas de educação e consciencialização ambiental¹⁷⁵, assegurará que a participação seja consciente, informada, responsável e relevante.

6.2.3. Transparência

“A transparência e prestação de contas na Administração Pública é um aspecto muito importante porque garante a boa governação, e dando sempre este informe exacto à população, depositará confiança e manterá a ética e a moral junto da administração da herança pública. A prestação de contas deve ser uma prática comum e rotineira”¹⁷⁶. (falta a fonte)

Muitas vezes, fala-se da transparência associada à prestação de contas e esta consiste na obrigação do Governo de mostrar como estão a ser empregados os fundos públicos, ou outros valores para os fins já planificados e identificados. Porém, é igualmente crucial

¹⁷⁴ CTV, Relatório TAI, 2007.

¹⁷⁵ Veja-se o Programa de Educação, Comunicação e Divulgação Ambiental (PECODA), que preconiza a promoção de uma comunicação ambiental destinada às comunidades visando divulgar não só o conhecimento de questões ambientais, mas sobretudo que seja capaz de conduzir à mudança de atitude através de acções educativas. Porém persistem dúvidas em relação ao nível de implementação e de apropriação do mesmo, em concreto o nível de divulgação deste. Em suma, volvido 1 ano não se sabe o que foi feito no âmbito deste plano.

¹⁷⁶ ADITAR A FONTE.

analisar a transparência na vertente de prestação de actividades, que não está dissociada da Participação Pública, pois o acesso à informação sobre as actividades realizadas e os mecanismos/métodos para a realização dessas actividades é um elemento imprescindível para a efectividade desta mesma participação pública.

A transparência e prestação de actividades e o direito e acesso à informação são dois elementos que constituem as duas faces da mesma moeda, na medida em que constituem formas de a população saber como os seus representantes estão a aplicar os recursos públicos, realimentando o sistema e garantindo maior controlo social.

6.3. Enquadramento legal

Segundo os princípios de Estado de Direito e Justiça social, o Estado moçambicano deve promover políticas de governação que estimulem a participação prévia dos cidadãos nos processos de tomada de decisões que, potencialmente, poderão afectar a sua qualidade de vida. Com efeito, no que respeita ao quadro constitucional do ambiente no nosso país, o n.º 1 do artigo 90 da Lei Fundamental, dispõe que *“todo o cidadão tem o direito de viver num meio ambiente equilibrado e o dever de o defender”*. Ora, o respeito por esta disposição passa, necessariamente, pelo envolvimento dos cidadãos em todas as fases do processo de tomada de decisões ambientais, que afectam a vida dos mesmos.

Porque a participação efectiva da população pressupõe o acesso à informação, estando esta garantia constitucional consagrada sob a epígrafe *“Direitos, Deveres e Liberdades”* que contempla também a liberdade de expressão e informação (veja-se artigo 48, n.º 1, da Constituição da República de Moçambique - CRM¹⁷⁷), à liberdade de expressão e informação, corresponde o direito de informar, de se informar e de ser informado, sem impedimentos nem discriminações.

Por seu turno, o artigo 253 da CRM consagra que *“os cidadãos têm o direito de serem informados pelos serviços competentes da Administração Pública sempre que requeiram sobre o andamento dos processos em que estejam directamente interessados nos termos da lei”*, o que pressupõe o acesso à informação.

Veja-se que o Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro, que aprova as Normas de Funcionamento dos Serviços de Administração Pública, consagrou o princípio da transparência da Administração Pública, nas vertentes de publicidade da actividade administrativa, bem como da sujeição da sua actividade à fiscalização e auditoria periódicas por entidades competentes¹⁷⁸.

O referido Decreto consagrou ainda o princípio da colaboração da Administração com os particulares, segundo o qual: *“no desempenho das suas funções, os órgãos e instituições da Administração Pública colaboram com os particulares”*. Sendo assim, devem, não só, *“prestar as informações orais e escritas, bem como os esclarecimentos*

¹⁷⁷ Segundo o qual *“todos os cidadãos têm direito à liberdade de expressão, à liberdade de imprensa, bem como o direito à informação”* (sublinhado nosso).

¹⁷⁸ Cfr. Artigo 7, do Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro.

que os particulares lhes solicitem”, como *“apoiar e estimular as iniciativas dos particulares, receber as suas informações e considerar as suas sugestões”*. Por outro lado, este Decreto estabeleceu a forma como as informações devem ser prestadas, quer na forma oral, quer por escrito, assim como o prazo para a sua prestação por escrito¹⁷⁹.

Mas também estabeleceu o princípio da participação dos particulares, segundo o qual *“os órgãos e instituições da Administração Pública promovem a participação das pessoas singulares e colectivas que tenham por objecto a defesa dos seus interesses, na formação de decisões que lhes disserem respeito”*¹⁸⁰.

É por este entendimento que a participação pública é reforçada pela imposição constitucional de que os principais espaços oficiais nos processos de gestão ambiental e dos recursos naturais, com enfoque para a terra e florestas, e que permitem a participação do cidadão são as consultas e as audiências públicas.

O acesso à Participação Pública nos processos decisórios é garantido principalmente, através dos seguintes instrumentos legais: a Lei do Ambiente (Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro) e respectivo Regulamento da Avaliação do Impacto Ambiental – RAIA (aprovado pelo Decreto n.º 45/2004, de 29 de Setembro), a Lei de Florestas e Fauna Bravia (Lei n.º 10/99, de 7 de Julho) e respectivo Regulamento (aprovado pelo Decreto n.º 12/2002, de 6 de Junho), e a Lei de Terras (Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro) e respectivo Regulamento (aprovado pelo Decreto n.º 66/98, de 8 de Dezembro).

Relativamente à Lei do Ambiente, esta preconizou, como princípio, *“a ampla participação dos cidadãos, como aspecto crucial da execução do Programa Nacional de Gestão Ambiental”* (Artigo 4). De acordo com o artigo 8, referente à participação pública nos processos decisórios, *“é obrigação do Governo criar mecanismos adequados para envolver os diversos sectores da sociedade civil, comunidades locais, em particular as associações de defesa do ambiente, na elaboração de políticas e legislação relativa à gestão dos recursos naturais do país, assim como no desenvolvimento das actividades de implementação do programa nacional de gestão ambiental”*.

A Lei do Ambiente prevê, através do artigo 16, como instrumento de prevenção ambiental, a Avaliação do Impacto Ambiental (AIA), como submissão prévia dos projectos de actividades susceptíveis de causar efeitos nocivos ao ambiente a um processo de averiguação e análise, de carácter técnico-científico, desses mesmos efeitos. Esta norma foi objecto de regulamentação através do já citado Decreto n.º 45/2004, de 29 de Setembro (que aprova o Regulamento do Processo de Avaliação do Impacto Ambiental). Neste âmbito, o Governo instituiu o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (MICOA)¹⁸¹ que, através da sua Direcção Nacional de Avaliação de Impacto Ambiental¹⁸², operacionaliza o processo de AIA e a garantia da participação pública.

¹⁷⁹ Cfr. Artigo 8, do Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro.

¹⁸⁰ Cfr. Artigo 9, do Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro.

¹⁸¹ Pelo Diploma Ministerial n.º 259/2005, de 29 de Dezembro.

¹⁸² Artigo 7 do Regulamento do Processo de Avaliação do Impacto Ambiental.

O RAI A estabelece que a participação pública compreende a consulta e a audiência pública, implicando “*o fornecimento de informação e auscultação a 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 respectiva directiva a emitir pelo MICOA*”¹⁸³. Foi, assim, aprovada a Directiva Geral para o Processo de Participação Pública no Processo de Avaliação do Impacto Ambiental, através do Diploma Ministerial n.º 130/2006, de 19 de Julho, que definiu de forma mais clara e específica todos os procedimentos necessários para a realização de consultas e audiências públicas.

No âmbito da Avaliação de Impacto Ambiental, a participação é um aspecto imprescindível e os resultados dessa mesma participação consubstanciam-se nos comentários, análises ou opiniões sobre a actividade proposta. Em alguns casos, pura e simplesmente, estes resultados não são levados em consideração, sem descurarmos do facto de a informação fornecida nos encontros ser mínima ou exígua, o que dificulta sobremaneira a conveniente participação dos cidadãos.

No que diz respeito à legislação de florestas e fauna bravia, encontramos uma referência no artigo 17, n.º 1, Lei à obrigatoriedade de auscultação das comunidades no processo de atribuição de áreas de concessão florestal¹⁸⁴. No artigo 18 do Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia (RLFFB) determina-se que o pedido de licença simples, dirigido ao governador provincial, deve conter, entre outros elementos, “*Parecer do administrador do distrito, precedido de consulta às comunidades locais*”. Por fim, veja-se o artigo 2, n.º 2, alínea b), do RLFFB, uma alusão à obrigatoriedade de se juntar, na proposta de criação de parques e reservas nacionais, entre outros documentos, o “*parecer do Administrador do distrito ou dos distritos abrangidos, baseados em consultas às comunidades locais*”.

As disposições da Legislação de Terras prevêem também a participação das comunidades no processo de atribuição do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra, vulgo DUAT, nos termos combinados do artigo 13, n.º 3, da citada Lei de Terras, e artigo 27, n.º 1, do respectivo Regulamento. Esta Lei estatui a obrigação de se efectuar consultas públicas às comunidades das áreas sobre as quais o DUAT recairá. Para além da opinião das autoridades administrativas locais, antes da concessão de uma determinada parcela de terra a um interessado, as comunidades da área abrangida devem ser ampla e devidamente auscultadas.

Recentemente, foram aprovados pelo Diploma Ministerial n.º 158/2011, de 15 de Junho, os procedimentos específicos para a consulta comunitária. Em termos muito sucintos, este instrumento visa responder aos constrangimentos que se verificavam nas consultas comunitárias, fazendo aproximar o modelo de consulta ao modelo de participação pública, previsto na legislação do ambiente. Assim, a consulta passa a ter pelo menos dois momentos: um primeiro, de reunião pública com vista à prestação de informação

¹⁸³ Cfr. Artigo 14, n.º 1, do Regulamento do Processo de Avaliação do Impacto Ambiental.

¹⁸⁴ Veja-se ainda o artigo 26 do RLFFB.

à comunidade local sobre o pedido de aquisição do direito de uso e aproveitamento da terra e a identificação dos limites da parcela; um segundo, que terá lugar até trinta dias após a primeira reunião, com o objectivo de colher o pronunciamento da comunidade local sobre a disponibilidade de área para a realização do empreendimento ou plano de exploração¹⁸⁵. Contudo, “*podem ser realizadas mais reuniões, sempre que haja informações complementares a prestar à comunidade local*”¹⁸⁶.

No entanto, para questões relacionadas com os meios adequados para a publicitação, partes interessadas ou afectadas indispensáveis, entre outros aspectos como o tipo de informação a vincular, o período mínimo para esta informação ser do conhecimento do cidadão, o local de realização em função da área e dimensão da actividade e do seu impacto, não estão taxativamente definidos.

6.4. Direito à informação versus dever de informar

Uma questão fundamental na análise que devemos fazer, em sede do presente indicador, assenta na forma como tem vindo a ser tratado o direito fundamental à informação e, naturalmente, o respectivo dever de informar. Isto porque não poderá haver uma cabal participação democrática dos cidadãos nos processos de tomada de decisões com eventuais impactos nas suas vidas sem que, previamente, estes possam ser cabal e devidamente informados. E aqui reside um verdadeiro “calcanhar de Aquiles”, pois, por regra, o dever de informar tem vindo a ser exercido em moldes excessivamente mínimos (como, por exemplo, colocar a informação disponível nos órgãos competentes ou publicar um anúncio no jornal) ou reactivos (como mera resposta a um pedido de informação solicitado por um particular).

No primeiro caso, na entrevista realizada ao Secretário Permanente do MICOA, Sr. Maurício Xerinda, colhemos o seguinte depoimento¹⁸⁷:

“Normalmente quando se prepara uma audiência ou coisa parecida nos anúncios sempre vem onde se pode encontrar os exemplares. Há um estudo agora que vai ser sujeito a uma audiência, na cidadela da Matola e de facto há vários endereços, um dos endereços é aqui, outro é a DNAIA, por aí, nesses locais que são indicados, tem que estar à disposição do público porque não é um documento confidencial, é um documento a que o público tem que ter acesso. Por exemplo, na questão da cidadela da Matola, eu acredito que se for agora à DNAIA, temos ali uma sala na entrada que tem lá um exemplar e qualquer um pode folhear como quiser, porque é um documento público que é justamente para se preparar para poder ir a reunião pública já com alguma informação e não se basear apenas nos slides que vão ser lá apresentados que são de informação sumária. Normalmente, o processo de Licenciamento Ambiental é conduzido pela DNAIA, que é a Direcção que em princípio está organizada para ter esses documentos. Podemos ter uma

¹⁸⁵ Veja-se artigo 1 do Diploma Ministerial n.º 158/2011, de 15 de Junho.

¹⁸⁶ Cfr. Artigo 1, n.º 2, do Diploma Ministerial n.º 158/2011, de 15 de Junho.

¹⁸⁷ Extracto da entrevista do dia 5 de Abril de 2001, ao Secretário Permanente do MICOA, no MICOA.

cópia aqui na Sede, mas é uma questão alternativa apenas, porque estamos em edifícios diferentes, mas efectivamente a DNAlA é o sítio onde se encontram todas as informações, porque é o sector que lida com o licenciamento ambiental.”

Ora, vejamos, partindo de princípio de que a maior parte da população não tem muita informação sobre a importância do ambiente em si e da necessidade de proteger este bem através da sua participação e capacidade de influenciar em um processo de tomada de decisão, acrescido à sua condição social e económica ser muito baixa, este exercício de se deixar a cargo do cidadão (principalmente da parte afectada) ir ao local consultar o documento antes da audiência, formular a sua opinião e contribuir, parece um tanto inadequado e condenado previamente ao fracasso. Isto porque todos os factores à volta, principalmente em relação às partes afectadas, tais como: (1) dificuldades financeiras que impedem a mobilidade das pessoas para esses locais, (2) a secundarização que se dá às questões ambientais quando comparadas com as suas actividades diárias que geram renda, (3) a falta de informação sobre esses procedimentos e a (4) a descrença em relação a valorização da opinião das partes interessadas e afectadas, condicionam este procedimento.

No que diz respeito ao cumprimento meramente reactivo do dever de informar, veja-se que, ainda assim, há um enorme défice por parte das instituições públicas e respectivos funcionários, facto igualmente alargado às empresas privadas. Basicamente, não existe fronteira devidamente definida entre o que é documento ou informação pública e o que possui carácter confidencial. E depois, mesmo em relação aos documentos de carácter indiscutivelmente público (como são os casos dos instrumentos que por lei devem ser publicados em Boletim da República), existe um enorme défice na sua ampla e aberta disponibilização, enfrentando-se, no dia-a-dia, enormes dificuldades na sua obtenção. Um dos nossos investigadores, por exemplo, ao solicitar uma cópia do Estatuto Orgânico de um determinado Ministério, que, portanto, está publicado em Boletim da República, obteve do funcionário governamental a lacónica resposta de que carecia de autorização do respectivo superior hierárquico.

O défice verificado no cumprimento do dever de informar conduz, logicamente, ao esvaziamento do significado útil do direito fundamental à informação, condicionando significativamente o princípio da participação dos cidadãos no processo de governação democrática.

Um factor positivo é que tem havido maior consciência de que se deve facultar informação por parte dos funcionários públicos, mas ainda muito esforço tem de ser feito para concretizar esse desiderato e isso prende-se com aspectos como: (1) falta de informação sistematizada e digitada; (2) pouca cultura sobre a necessidade de informar, sem que isso signifique a ideia de formar juízos de valor em relação às pessoas que fizeram o trabalho; (3) e, quando há informação, reveste-se de uma complexidade que obsta ao entendimento.

As questões acima mencionadas levam-nos a fazer uma reflexão à volta da situação da definição do que seja informação ambiental ou dos procedimentos que devem ser observados para obtê-la, para evitar opções arbitrárias dos funcionários governamentais quando confrontados com solicitações de informação ambiental. É *mister* afirmar que neste e noutros casos, os agentes governamentais que deveriam revelar-se como “guardiões dos valores ambientais”, na perspectiva de garantir a correcta planificação e utilização dos recursos naturais, não assumem esse papel, apresentando-se numa posição parcial, ou seja, do lado do proponente da actividade, sem atender aos eventuais impactos negativos no ambiente.

6.5. Prestação de contas e de actividades

A prestação de contas dos órgãos com competência ambiental merece também a nossa atenção, todavia, antes de se envidar esforços para que esse objectivo seja alcançado através do reforço dos mecanismos, estruturas ou instituições de prestação de contas, que têm na Assembleia da República um exemplo clássico sem descurar do papel dos partidos políticos, organizações da sociedade civil, os meios de comunicação entre outros, é fundamental que se tenha uma cultura de transparência ao nível do próprio Governo, no exercício das suas actividades e uma vontade política que essa responsabilização se efective de forma plena.

O país não possui um sistema de informação ao público completo e actualizado. A falta de cultura, o despreparo e a resistência dos funcionários, mostram que não é comum disponibilizar informações relativas a actividades ou aos procedimentos seguidos para tomar uma certa decisão¹⁸⁸.

Na maior parte das vezes, os funcionários conhecem apenas a rotina do seu trabalho, sem um conhecimento mais profundo sobre o assunto. Por um lado, geralmente não existem relatórios para consultas, se existem não são relatórios simplificados, eles são, na maior parte das vezes, longos e complexos, sendo de difícil entendimento para a população, que não tem conhecimento técnico¹⁸⁹. Em geral, os dados disponibilizados são incompletos, desorganizados e desactualizados, além de alguns ficarem centralizados, comprometendo a disseminação de informação¹⁹⁰. Tudo isso contribui para diminuir a transparência da administração e, conseqüentemente, sua eficácia, já que o controlo social aumenta a qualidade dos serviços públicos. Quanto mais bem informado o cidadão, melhores condições tem de participar dos processos decisórios e de apontar falhas em questões ambientais.

¹⁸⁸ Por exemplo, no caso MOZAL, concretamente, pelo facto de o MICOA não ter demonstrado claramente como todo o processo de aquisição da licença especial se tinha desenrolado, ou seja, se a licença havia sido emitida, se havia sido elaborado um estudo de impacto ambiental, se as comunidades haviam sido consultadas e estavam cientes dos potenciais perigos a que seriam expostos, se haviam sido consideradas outras alternativas, quais seriam as reais implicações ambientais e na saúde pública e que medidas de mitigação estariam previstas, entre outras questões.

¹⁸⁹ Este é um elemento sempre muito presente nas audiências públicas, e deve-se à natureza das actividades, por um lado, mas também a irrelevância que se dá relativamente à compreensão exacta da informação e da participação plena do cidadão.

¹⁹⁰ A equipe que elaborou o relatório, por várias vezes, pediu, aquando das entrevistas, relatórios, planos e outros e estes não foram cedidos, com o argumento imediato de que no momento não se encontrava ali ou que o colega responsável estava ausente e iriam mais tarde ceder tais documentos e isso nunca aconteceu.

Roberto Zolho, investigador, refere, como ponto fraco da governação ambiental:

“Os discursos políticos não se traduzem em acções concretas e o processo de prestação de contas é dúbio e se baseia na amplificação dos pequenos sucessos e não há mecanismos de confrontação com os resultados”.

Das instituições que foram objecto do nosso trabalho, apenas encontramos, por parte da Direcção Nacional de Terras e Florestas, a prática de colocar à disposição dos interessados o respectivo Relatório Anual de Actividades que, não obstante alguns defeitos, pontos menos claros ou omissos, não deixa de ser um bom exemplo. Urge, agora, melhorar a apresentação e tratamento dos aspectos quantitativos e qualitativos, bem como reforçar os canais de divulgação.

6.6. Participação dos cidadãos

Para efeitos do presente relatório, duas vertentes de análise serão usadas para examinar a participação do cidadão, nomeadamente: (1) a participação nos processos de tomada de decisões; (2) e a participação nos processos de avaliação de impacto ambiental.

A participação nos processos de tomada de decisões será analisada com base nos espaços ou reuniões organizados por entidades públicas, cujo objectivo é colher a opinião dos participantes e despidas de obrigatoriedade para o cumprimento de um procedimento legal, nomeadamente a participação para a revisão de políticas e outra legislação, a criação de fóruns consultivos, entre outros.

Distintamente, analisa-se a participação nos processos de Avaliação de Impacto Ambiental, cuja base foram as audiências e consultas realizadas nas cidades de Maputo e Matola, no período de 2010 a 2011, no âmbito do licenciamento ambiental.

6.6.1. Participação nos processos de tomada de decisões

As instituições públicas, no âmbito dos princípios da transparência e colaboração da Administração Pública com os particulares, legalmente consagrados no Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro, realizam encontros com as organizações da sociedade civil e outros actores para a discussão e revisão de políticas, planos, estratégias e legislação, para a contribuição na gestão sustentável dos recursos.

Das reuniões promovidas por entidades públicas nas quais participaram investigadores do CTV, incluindo: (1) Reunião sobre a Estratégia de Gestão do Conflito Homem-Fauna Bravia, 2010; (2) a IV Reunião Nacional de Terras e Florestas, sob o lema *“Por uma Utilização Sustentável de Terras, Florestas e Fauna Bravia”*; (3) II Seminário do REDD”, (4) Debate sobre questões ambientais com a Sociedade Civil”; (5) IV Conferência de Maneio Comunitário dos Recursos Naturais, constatou-se o seguinte:

- i. O uso da lista de presenças – É comum em todas as reuniões o uso das listas de presença, que funcionam como um meio/forma de dar continuidade ao processo de participação e contribuição, já que as reuniões não têm duração suficiente para discutir com pormenor todos os assuntos e até recolher

todas as contribuições, inclusive destas reuniões se produzem documentos, até ao fecho da reunião inacabados. A prática, porém, indica que estas, em vez de funcionarem como um meio de circulação de informação para criar a fluidez das discussões e informações após as reuniões, para continuar com a contribuição para os assuntos discutidos nos encontros e ter acesso aos documentos produzidos, constituem apenas uma prova quantitativa de que houve participação. Por exemplo, no caso da IV Reunião Nacional de Terras, o Ministro orientou publicamente o grupo responsável pela síntese para a fazer circular em uma semana com vista a colher comentários pelos participantes e, depois de uma semana, enviarem a versão final desta mesma síntese. Não obstante a anuência, já se passaram cerca de nove meses e nenhum documento resultante desta reunião foi colocado à disposição dos participantes para comentários. Outro aspecto é que é prática o participante abandonar a reunião a meio, por isso esta lista não pode constituir-se fielmente como uma prova qualitativa, porque se os participantes abandonam a discussão a meio por alguma prioridade, então, o facto de figurar na lista não quer dizer que participou efectivamente no encontro.

- ii. Convite atrasado ou extemporâneo – O convite para reuniões públicas deve ser elaborado e preparado para o envio com alguma antecedência, de modo a garantir a chegada de informação em tempo útil e permitir a participação das organizações da sociedade civil em eventos para os quais a sua contribuição pode ser fundamental. Contudo, vezes há em que o convite chega muito tarde ou mesmo extemporaneamente à instituição visada, por razões não esclarecidas, mas que alguns associam às dificuldades de organização, fazendo com que seja difícil ou mesmo impossível tal organização fazer-se representar;
- iii. Objectivos das reuniões pouco claros ou convites mal instruídos – ou seja, as apresentações /discussões nem sempre correspondem aos objectivos do encontro, mencionados no convite do mesmo. Este foi o caso particular da Reunião promovida pela Direcção Provincial de Coordenação Ambiental em coordenação com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável (CONDES), em Abril de 2010. Por outro lado, tem-se assistido à deficiente instrução de convites. O não envio dos documentos que servem de base para análise e reflexão num encontro antes de este ter lugar condiciona sobremaneira a contribuição dos participantes. Por exemplo, no âmbito da IV Reunião Nacional sobre Terras e Florestas, a avaliação pelos participantes esteve aquém das expectativas, pelo facto destes não terem tido acesso prévio à síntese e à matriz de cumprimento das recomendações da III Reunião, do tempo exíguo canalizado para a discussão de vários temas tão técnicos, inclusive para a apresentação dos mesmos. Uma das condições essenciais para a participação, tendo em conta que o objectivo era colher subsídios à volta da gestão nas áreas de terras, florestas e fauna, é a informação e esta deve ser dada com detalhe e previamente, de forma a permitir que se faça a análise real da situação e se possa contribuir mais efectivamente.

- iv. Tempo curto para as discussões – O tempo reservado para a discussão é muitas vezes desproporcionalmente inferior ao número e a complexidade de assuntos por tratar, tornando as reuniões pouco produtivas em termos de contribuições a colher dos participantes, em geral. Por exemplo, a IV Reunião Nacional teve a duração de 2 dias para tratar uma longa lista de assuntos, incluindo a abertura oficial e o encerramento: Balanço anual referente ao ano de 2009; Gestão de Fauna Bravia, com 3 apresentações e debate; Administração de Terras, com 3 apresentações e debate; Reflorestamento, com 3 apresentações e debate; Mudanças Climáticas, com 3 apresentações e debate; Normaçaõ e controlo de recursos terras, florestas e fauna bravia, com 3 apresentações e debate; Outros temas, 2 apresentações e debate; Apresentação da síntese do encontro e Considerações finais. Como se nota, eram demasiados assuntos para tão pouco tempo, e isto não permitiu a discussão ou contribuições profundas dos assuntos sob pena de terminar o tempo sem a possibilidade de discutir todos os assuntos.
- v. Número reduzido de participantes – Outro aspecto a ser tomado em conta prende-se com o facto de o número de participantes ser quase sempre muito inferior ao previsto inicialmente, o que pode dever-se a vários factores, tais como: (1) o lugar do evento que pode condicionar a participação, principalmente quando os custos de deslocação estão a cargo do próprio participante¹⁹¹; (2) a sobreposição de agendas, pelo facto de existirem poucas organizações da sociedade civil que intervêm na área ambiental e por isso serem sistemática e frequentemente chamadas a participar em reuniões, em detrimento do plano de actividades da própria instituição; (3) e por último, pelo facto de determinadas vezes o convite chegar pouco antes da realização da reunião; porém deve-se realçar que actualmente se têm registado muito poucos casos dessa natureza.
- vi. Descrença generalizada dos vários actores (sociedade civil, parceiros de cooperação, sector privado, entre outros) relativamente ao acolhimento das suas contribuições nas reuniões – pelo facto de ocorrer com frequência o não cumprimento integral das actividades planificadas no Orçamento do Estado e até o não acolhimento prático das contribuições por exiguidades financeiras e humanas, entravando, por um lado, a prossecução das actividades e, por outro, minorando indirectamente a participação do cidadão, pelo facto de as suas contribuições nunca serem de facto aplicadas.

¹⁹¹ A IV Reunião Nacional de Terras e Florestas teve lugar em Cabo Delgado (Pemba) e as despesas para a viagem e hospedagem estariam a cargo de cada participante, estando apenas uma parte da alimentação coberta pela instituição coordenadora do evento. Uma das razões para a realização da reunião em Cabo Delgado consiste no facto de as Reuniões Nacionais obedecerem a um sistema rotativo, pois existem serviços provinciais de florestas e fauna bravia e, por isso, a ronda por todas as províncias do país, por outro lado, acaba condicionando a participação da sociedade civil que maioritariamente tem a sede na Cidade e Província de Maputo. O mesmo irá acontecer em relação à V Reunião Anual, a ter lugar em Quelimane, nos primeiros dias de Julho do presente ano.

A percepção é que alguns espaços para a participação são apenas para cumprir uma mera formalidade e não propriamente para auscultar e colher contributos dos mais diversos interessados. Isto porque a tendência conjuntural e a pressão exigem a criação de espaços de interacção e diálogo com a sociedade civil, porém o sistema é montado de forma tão inflexível que não permite uma contribuição efectiva e que traga mudanças relevantes a nível institucional e estrutural.

Estes aspectos evidenciam a percepção de estar a ocorrer uma incipiente participação da sociedade civil, tomando como exemplo o processo em curso de revisão da legislação de terras. Basta pensarmos no processo de criação do Fórum de Consulta sobre Terras ou mesmo as alterações ao Regulamento da Lei de Terras, não obstante, o Secretário Permanente do MINAG, assim como o Director Nacional de Terras e Florestas, nas entrevistas que nos concederam, terem afirmado que o processo está a ser acompanhado pelo envolvimento e participação da sociedade civil¹⁹².

6.6.1. Participação nos processos de Avaliação de Impacto Ambiental

6.6.2.1. Audiências e Consultas Públicas no âmbito da Directiva Geral para Avaliação e Impacto Ambiental

A Directiva Geral para Avaliação do Impacto Ambiental, aprovada pelo Diploma Ministerial n.º 130/2006, de 19 de Julho, é um instrumento que regula e harmoniza o processo de participação pública. E as regras principais estabelecidas e incontornáveis para a realização de uma audiência ou consulta pública que visa propiciar a divulgação de informações sobre a actividade, o acesso ao processo de licenciamento ambiental e todo o processo AIA e a apresentação e incorporação dos anseios e opiniões dos interessados.

Nesta senda, estão fixadas as regras principais para uma participação pública abrangente, transparente e útil, porém persistem algumas dúvidas em relação à sua implementação harmónica:

- i. Identificação dos sectores, grupos ou indivíduos que podem estar interessados ou afectados por uma acção de desenvolvimento – A identificação, em si, das partes afectadas (apesar de serem estanques e variarem segundo a actividade do projecto e área de amplitude e impacto dessas actividades) não constitui um problema, mas a convocação das mesmas tem sido questionável dada a fraca participação de organizações não governamentais, comunidades e moradores nas audiências organizadas para trazerem a sua opinião. Veja-se que numa das audiências públicas promovidas pela MOZAL, constatamos estarem presentes membros das comunidades que vivem ao redor da Empresa MOZAL em número significativo e que inclusive foram transportados pelos autocarros desta empresa, sinal que à partida pode ser considerado positivo. No entanto, no decorrer da audiência, percebeu-se que a maioria destes

¹⁹² Entrevistas realizadas na sede do MINAG e na DNTEF, nos dias 8/11/2010 e 23/02/2011, respectivamente.

participantes era, em simultâneo, beneficiária das acções de responsabilidade social da MOZAL. Até que ponto estas pessoas iriam de forma honesta e sem conflito de interesses tecer comentários reais e verdadeiros sobre a fundição de alumínio¹⁹³? Aspectos como a representatividade, a protecção do interesse legítimo e legitimidade para participar, não são preenchidos em termos numéricos, mas sim pela capacidade e qualidade de intervenção, de modo a que se obedeça aos interesses das partes afectadas¹⁹⁴.

- ii. Disseminação de informação a respeito da acção de desenvolvimento que se pretende levar a cabo – Para isso, importa sempre ter presente a resposta a perguntas tais como: Como deve ser feita essa disseminação tendo em conta as partes interessadas e afectadas; por quanto tempo deve ser feita essa disseminação (limites mínimo e máximo)? E quais os mecanismos de controlo, no sentido de garantir que toda a informação está sendo dada, incluindo as desvantagens e vantagens de variada índole (social, económica e ambiental)¹⁹⁵.
- iii. Diálogo – onde são colocadas as dúvidas, preocupações e feitos os devidos esclarecimentos e actos de negociações, tipos e formas de compensações - Dos vários relatórios lidos ou até da participação em audiências não se percebe a existência de momentos de diálogo para negociações, para fixar tipos e formas de compensação. E muitas vezes essa compensação é fixada unilateralmente (pela empresa muitas vezes, coadjuvada pelo Governo). Em que momento isso é feito e como é orientada essa negociação? Quem deve fazer parte dessa negociação, principalmente quando existe a possibilidade de reassentamento?
- iv. Assimilação – onde são tomados em consideração os pontos de vista e preocupações do público.
- v. Retroalimentação – que consiste na declaração de resultados da participação pública e sobre acções e propostas de soluções tomadas e o modo como o público influenciou na decisão. Questionamos sobre como é realizada a retroalimentação (declaração de resultados da PP e a decisão tendo em conta a opinião do público)?¹⁹⁶. Contudo, ainda não podemos afirmar que a participação pública é efectiva, no sentido de claramente garantir que todo o cidadão directa ou indirectamente envolvido tenha acesso atempado a informação acessível e de fácil compreensão e tenha tempo, se necessário, de buscar apoio para esclarecimentos, de modo que possa contribuir para a tomada de decisão.

¹⁹³ Veja a grelha de participação pública de uma audiência da MOZAL, Abril de 2011

¹⁹⁴ O Secretário Permanente do MICOA, na entrevista que concedeu ao CTV, referiu que, a respeito da avaliação da participação pública nos processos de tomada de decisão, “*Há mecanismos de participação, mas devo dizer e reconhecer que a participação ainda não está a nível daquilo que seria desejável. Por uma razão muito simples; notamos que ainda falta algum conhecimento, há um défice de conhecimento ao nível de alguns segmentos da sociedade*”.

¹⁹⁵ No Relatório do Processo de Participação Pública (PPP) no Projecto de exploração da Mina de Calcário e Projecto da Fábrica de Cimentos no Distrito de Matutuíne, não está claro qual foi a abordagem relativamente às desvantagens directas ou indirectas que o projecto poderá trazer, de modo a permitir que, quando as comunidades opinassem, o fizessem com conhecimento de causa. Então, até que ponto este aspecto é tido em conta? Até que ponto estas comunidades têm consciência dos factores negativos e positivos da actividade em causa?

¹⁹⁶ Vide a grelha de participação do Processo de AIA do projecto de Mineração de Carvão do Revúboe, em que é de praxe todos os participantes deixarem ficar o nome, com o argumento de que toda a informação, inclusive o documento final, será partilhada, mas terminada a audiência não se tem mais informação alguma.

6.7.2.2. Consideração dos resultados obtidos nas audiências e consultas públicas

A partir do início de 2010, a equipa de investigadores do CTV acompanhou as audiências e consultas públicas que tiveram lugar nas cidades de Maputo e Matola, no âmbito do processo de avaliação do impacto ambiental que culmina com o licenciamento. Entre as principais constatações listamos as seguintes:

- i. Ausência de documentação prévia - para possibilitar a participação informada do cidadão, a disponibilização do relatório não técnico antes da audiência é fundamental, peça obrigatória à luz do artigo 17 da Lei do Ambiente e respectiva regulamentação, principalmente para que as partes afectadas, que têm normalmente os níveis de escolaridade mais baixos, tenham tempo para absorver e formar opiniões. O que se verifica é precisamente o contrário. Dificilmente os documentos de base, tal como o relatório não técnico, são distribuídos às instituições, organizações, comunidades e cidadãos convidados, antes da audiência, não obstante, por vezes, estar mencionado, no convite, que os documentos estão disponíveis nos endereços electrónicos dos consultores. Porém, não se consegue encontrar o documento. Isto verificou-se na audiência pública do projecto de Mineração de Carvão do Revúboe, em que a maioria dos presentes procurou obter informação antes da audiência e não conseguiu¹⁹⁷.
- ii. Moderação parcial nas audiências – A facilitação ou moderação das audiências têm sido parcial, rígida e, às vezes, ríspida, realçando o interesse e a posição do facilitador por um lado e criando alguma inibição nos participantes, como se verificou na audiência pública do projecto de Mineração de Carvão do Revúboe, em que o tempo dado para a intervenção era muito curto e, muitas vezes, grosseiramente retirado, e quando respondiam às as inquietações do público, o faziam de forma bastante superficial.
- iii. Participação ténue ou tendenciosa por parte dos representantes do Governo – Na maioria destas audiências¹⁹⁸, o papel dos representantes do Governo tem sido bastante passivo, sem se pronunciar em momento algum, mesmo que na opinião dos presentes hajam aspectos que deviam ser acautelados por estes. Por vezes, estes mesmos representantes do Governo, que deveriam ter posicionamento neutro, e nas suas intervenções olhar apenas para aspectos técnicos e de legislação que não foram cumpridos ou precisam de ser melhorados, têm se posicionado, de forma tímida, a favor dos proponentes, como aconteceu na audiência pública do projecto da Cidadela da Matola¹⁹⁹.

¹⁹⁷ Para as audiências do Projecto da Cidadela da Matola e das actividades de perfuração de pesquisa de hidrocarbonetos nas concessões de Sofala e m-10 da SASOL houve a disponibilidade prévia do relatório não técnico;

¹⁹⁸ Contrariamente ao sucedido na audiência pública do projecto de Mineração de Carvão do Revúboe, em que se notou uma presença massiva dos representantes do Governo e uma intervenção positiva que denotava o conhecimento do papel do Estado nos processos, falando de aspectos técnicos do projecto que não foram abordados ou que o foram, de maneira superficial. Também avançaram com recomendações para a instituição de estudo e para os proponentes do projecto.

¹⁹⁹ O Edil do Município da Matola secundou o argumento do proponente de que o projecto está enquadrado no processo de expansão urbana que se consubstancia na disponibilização de infra-estruturas de habitação, bens e serviços, tendo como desiderato a garantia do desenvolvimento económico e social da Matola e das áreas circunvizinhas, evidenciando que o projecto se enquadra perfeitamente no Plano de Estrutura Urbana do Município da Matola, não antes porém de ter ficado na defensiva, afirmando que não está a defender o projecto apresentado pelo proponente.

- iv. Uso de linguagem técnica e complexa – A maior parte das audiências, pela especificidade das actividades, recorre ao uso de dados científicos e linguagem com expressões químicas, inclusive com gráficos e percentagens que, muitas vezes, dificultam o entendimento das comunidades locais.
- v. Procedimentos diferenciados entre grandes e pequenas empresas, no que diz respeito à participação pública – Merece igualmente reflexão a constatação de a maioria das audiências públicas (em termos de tempo de antecedência e meios de comunicação) estarem ligadas a projectos das grandes empresas, como por exemplo, MOZAL, SASOL, Cidadela da Matola, entre outros. E, em relação às pequenas empresas, por que é que não se ouve falar das audiências e consultas públicas? Será porque efectivamente não acontecem, têm um procedimento diferenciado das grandes empresas, ou o poderio económico que as caracteriza e as distingue limita as acções de divulgação destes espaços de participação? A verdade é que se abre espaço para pôr em causa a participação pública.

6.8. Reforçar a transparência e participação

Apesar dos constrangimentos acima identificados, ainda assim, pode-se aferir que tem havido maior consciência por parte de todos os actores, ao nível destas cidades, no sentido de garantir que a participação seja cada vez mais inclusiva e efectiva, tornando-a o mais abrangente possível²⁰⁰, utilizando técnicas de informação como são os casos do anúncio em jornais, rádio, carta-convite, entre outros.

A abordagem integrada de questões ambientais é recente²⁰¹, quando comparada com outros países, o que de certa forma justifica a participação tímida nos processos, e ainda a crescente tomada de consciência da sociedade civil, particularmente das ONG'S e estudantes das instituições de ensino, como resultado de um processo gradual interno relacionado com a importância e gestão ambiental e, conseqüentemente, uma revolucionária reforma do sector da educação, com a introdução recente de primeiros cursos sobre gestão ambiental. Além do espaço cada vez mais sólido e credível das poucas instituições de pesquisa na área ambiental, como confirmou o Secretário Permanente do MICOA, ao declarar que todas as universidades agora já dão cursos meramente ambientais ou disciplinas ligadas ao ambiente, portanto quase todas as universidades já têm esses cursos. Isso é fruto de uma luta que foi sendo feita a partir da altura em que foi criado o MICOA. Temos, hoje, universidades, até privadas, com cursos meramente ambientais, e temos também vários cursos que já introduziram disciplinas ambientais.

²⁰⁰ Todavia, existiram algumas situações “anómalas”, como foi o caso, por exemplo, da reunião de consulta pública de apresentação do Projecto “Cidadela da Matola”, em que se notou uma ausência total dos representantes das comunidades que estariam nas redondezas deste empreendimento, e os presentes na reunião eram, na sua maioria, os integrantes da equipa técnica responsável pela elaboração do EIA.

²⁰¹ Evidencia o Estudo sobre o Direito Ambiental da Criança do CTV que, no período compreendido entre 1982 a 1994, entre 80 e 85% da população do país vivia no campo e dependia directamente dos recursos naturais e a questão ambiental se cingia à conservação e defesa de algumas espécies devido à incapacidade técnica - humana. E só a partir de 1994 a 2011, foram estabelecidas Políticas e Legislação Ambientais Nacionais com destaque para a Constituição da República de 2004 que impõe, no artigo 90, o Direito ao Ambiente e com esta inclusão houve um avanço em relação à Constituição anterior e abertura de espaços para os diferentes actores intervirem nesta componente.

Mesmo a nível do ensino no Sistema Nacional de Educação, já encontramos até ao nível básico, até a 10ª classe, conteúdos ambientais dentro dos currículos. Então, estamos a preparar a sociedade para que, daqui a um tempo, consiga defender, com propriedade e conhecimento, aquilo que são os seus direitos²⁰².

Neste sentido, para que haja uma efectiva participação, é preciso melhorar os seguintes aspectos:

- i. Que na planificação das actividades se tenha em conta o Orçamento do Estado, de modo que existam condições financeiras para implementação das actividades e obediência a todos procedimentos e competências fixados por Lei, inclusive a capacidade, quando seja correcta, de seguir as recomendações da sociedade civil;
- ii. Melhorar o processo de convocação das partes, que são, realmente, interessadas e afectadas, o que passa por uma posterior acção minuciosa de identificação das partes afectadas e interessadas;
- iii. Facilitar ou entregar os documentos ou estudos não técnicos antes da audiência pública, pelo menos 15 dias antes do evento;
 - i. Simplificar a linguagem técnica para uma maior compreensão, principalmente das partes afectadas;
 - ii. Realizar consultas públicas em locais acessíveis, principalmente, para as partes afectadas, tendo em conta o perímetro de área que sofre impactos directos;
 - iii. Observância da participação pública por parte de todas as empresas, independentemente do porte e do recurso económico, pois o que condiciona é a actividade e a dimensão do impacto;
 - iv. Desenvolver ou, então, implementar os planos de consciencialização e divulgação ambiental, como o PECODA, para que as comunidades tenham cada vez mais consciência da importância de acompanhar e influenciar nos processos;
 - v. Inculcar na sociedade civil e até no representante do Governo a importância da sua participação nesses processos, através de acções de capacitação direccionadas a este grupo alvo;
 - vi. Urge aplicar, de forma sistematizada e integrada, todos os instrumentos de gestão ambiental, como o ordenamento e o licenciamento, etc.

A ampla participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões é condição fundamental para a monitoria da boa governação ambiental, tornando as decisões finais mais justas, legítimas e eficazes.

²⁰² Entrevista concedida à equipa do CTV no dia 5 de Abril de 2011, na sede do MICOA.

Luís Dinis, da organização LUPA, não hesita em defender como desafio “*Influenciar as decisões e as práticas, bem como participar activamente nos processos*”, o que passa, necessariamente, pelo fortalecimento da sociedade civil e pelo desenvolvimento de plataformas de advocacia fortes.

Para já, o entendimento é de que a sociedade civil possui pouca intervenção²⁰³ ou, então, simplesmente não existe²⁰⁴ na monitoria da boa governação sobre questões de ambiente, florestas e terras. A isto pode estar também associada “*a fraca capacidade material, técnica e organizacional das organizações da sociedade civil*”, sublinhada por Paulo Macoo, do ITC – Gaza.

²⁰³ Posição defendida por Camilo Nhancale, investigador do Cruzeiro do Sul – Instituto para o Desenvolvimento José Negrão.

²⁰⁴ Opinião do biólogo Marcos Pereira, da Associação de Investigação Costeira e Marinha.

Capítulo VII – Eficácia do Governo no domínio da protecção do ambiente, florestas e terras

7.1. Enquadramento

Depois de termos analisado os quadros político-estratégico, legislativo e institucional nos capítulos II, III e IV, respectivamente, torna-se importante verificar até que ponto o Governo é eficaz no domínio do ambiente, florestas e terras.

Para que o Governo seja eficaz, torna-se crucial estar reunido um conjunto de condições de ordem financeira, material, organizacional e humana.

Nesse sentido, procuraremos, neste capítulo, realizar uma análise sumária da evolução do Orçamento do Estado que é canalizado para os sectores do ambiente, florestas e terras, ao longo dos últimos anos, de modo a verificar se este está ajustado aos mandatos institucionais respectivos.

Seguidamente, analisaremos o sistema de fiscalização vigente no Aparelho do Estado, procurando verificar até que ponto este se encontra ajustado aos desafios colocados pelas atribuições e competências legalmente definidas para cada um dos três órgãos que constituíram objecto do nosso estudo, bem como pelos problemas caracterizados pela realidade no terreno. Procurar-se-á sempre problematizar e equacionar um novo sistema de fiscalização.

Neste sentido, verificaremos, em concreto, os modelos e mecanismos de canalização de taxas e multas aplicadas nos sectores do ambiente, florestas e terras, de modo a estudar até que ponto podem contribuir para reforçar e melhorar os serviços de fiscalização.

7.2. Análise do Orçamento do Estado

7.2.1. Análise orçamental do sector do ambiente

A consciência nacional sobre a necessidade e importância da protecção e preservação ambiental cresceu bastante nos últimos 15 anos. Como corolário, a Assembleia da República aprovou a Constituição da República de 1990²⁰⁵ e posteriormente a Constituição da República de 2004, consagrando o direito do cidadão viver num ambiente equilibrado e o dever de o defender, associado à obrigatoriedade de o Estado promover acções ou iniciativas para garantir o equilíbrio ecológico e a conservação e preservação do ambiente²⁰⁶. O princípio de que o cidadão tem o direito de viver num ambiente equilibrado e o dever de o defender prevalece desde a anterior constituição e constituiu a base para a aprovação da Lei do Ambiente e o Decreto Presidencial n.º 2/94, de 21 de Dezembro, que cria o MICOA.

A criação do MICOA exigiu do Estado Moçambicano a alocação de recursos financeiros, humanos e materiais em quantidade e qualidade adequada para fazer face às atribuições deste Ministério, sob pena de colocar em causa os objectivos que nortearam a sua criação.

²⁰⁵ Vejam-se os artigos 37 e 72, respectivamente, da Constituição de 1990.

²⁰⁶ Vejam-se os artigos 90 e 117, respectivamente, da Constituição de 2004.

Neste sentido, foram alocados fundos para o funcionamento e investimento na área ambiental para o MICOA, Fundo do Ambiente, CDS para a Zona Costeira (Gaza), CDS para os Recursos Naturais (MANICA), CDS para as Zonas Urbanas (Nampula) e todas Direcções Provinciais para Coordenação da Acção Ambiental. Em resposta ao surgimento de novas instituições vocacionadas para o sector ambiental, foram também alocados, nos últimos dois a três anos, fundos para o Instituto Médio de Planificação Física e Ambiente e para o Centro de Pesquisa do Ambiente Marinho e Costeiro.

Por isso, a presente secção, faz uma análise do orçamento do Estado reservado ao sector ambiental durante o período 2005 a 2011. No entanto, devido às limitações encontradas no sistema de orçamentação usado, sobretudo nos primeiros anos do período em análise que não permitem aferir o orçamento disponibilizado para área ambiental, esta análise limita-se apenas ao orçamento aprovado pela Assembleia da República para o MICOA, o Fundo de Ambiente, os três Centros de Desenvolvimento Sustentável, o Centro de Pesquisa do Ambiente Marinho e Costeiro e o Instituto Médio de Planeamento Físico e Ambiental que são instituições tuteladas pelo MICOA, deixando outros sectores, como, por exemplo, a Direcção Nacional de Terras e Florestas (DNTF) e a Direcção Nacional de Áreas de Conservação que, apesar de possuírem um papel de relevo na implementação de programas de conservação, têm os seus orçamentos integrados nos respectivos ministérios, não sendo por isso possível separar o orçamento destinado ao sector ambiental.

A tabela seguinte apresenta a evolução do orçamento aprovado pela Assembleia da República para o sector do ambiente no período 2005 a 2011.

Descrição	Valor alocado anualmente (Em 10 ³ meticais)						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Orçamento para Funcionamento	117.349,89	124.286,21	140.243,24	163.548,70	200.765,82	248.871,14	170.893,92
Varição anual do orçamento para Financiamento (%)		5,91	12,84	16,62	22,76	23,96	-31,33
Orçamento para Investimento	193.092,94	22.748,17	126.251,95	148.855,91	180.421,00	160.525,75	94.861,75
Varição anual do orçamento para Investimento (%)		-88,22	455,00	17,90	21,21	-11,03	-40,91
Orçamento Total	310.442,83	147.034,38	266.495,19	312.404,61	381.186,82	409.396,89	265.755,67
Varição anual do orçamento total (%)		-52,64	81,25	17,23	22,02	7,40	-35,09
Varição do orçamento total no período (%)		-52,64	-14,16	0,63	22,79	31,88	-14,39

A análise feita ao orçamento alocado para o sector do ambiente mostrou que o montante total alocado (para funcionamento e investimento), durante o período em análise, registou uma redução significativa de 52% em 2006 e incrementos sucessivos de 81,25% em 2007, 17,23% em 2008, 22,02% em 2009 e 7,40% em 2010, conforme mostra a tabela acima. A tabela mostra ainda que, no ano 2011, o orçamento total alocado ao ambiente volta a registar uma redução de 35,09%, em relação ao valor orçado no ano 2010.

Por sua vez, analisando o orçamento alocado para o funcionamento do sector do ambiente verifica-se que o mesmo apresenta uma variação crescente de 2005 a 2010 com um incremento mínimo de 5,91%, em 2006, e máxima de 23,96%, em 2010. Em 2011, o orçamento para funcionamento alocado ao sector ambiental volta a decrescer em 31,33% voltando para níveis alocados, em 2008, devido, essencialmente, à crise

económica mundial. O orçamento para o investimento alocado ao sector ambiental regista oscilações que se caracterizam por uma redução de 88,22% de 2005 para 2006 e aumentos sucessivos de 2007 até 2009. Em 2010 e 2011, os valores alocados voltaram a registar um decréscimo anual de 11,03 e 40,91%, respectivamente. No entanto, apesar dos aumentos registados no período 2007 a 2009, os valores destinados ao investimento continuaram sempre inferiores ao alocado em 2005.

Comparando os valores alocados anualmente com o valor inicial (alocado em 2005), verifica-se que somente em 2008 e 2009 é que este sector teve um orçamento superior que o de 2005 apesar do orçamento do Estado ter estado a crescer ao longo de todos os anos.

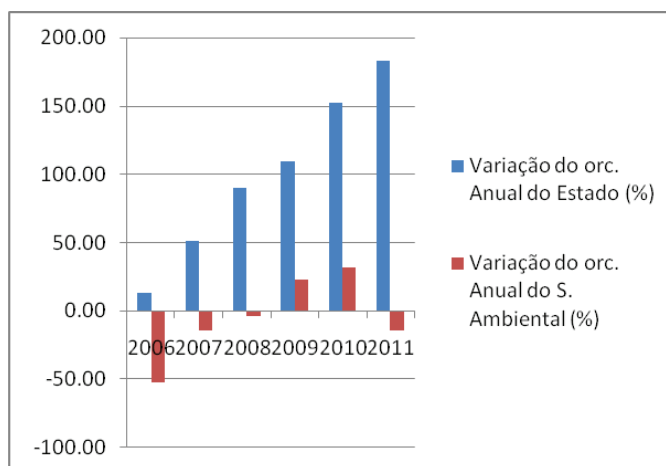
A análise separada do orçamento alocado para o funcionamento e investimento do sector ambiental leva-nos a concluir que as reduções verificadas no orçamento alocado ao sector ambiental resultam da redução do orçamento alocado para o investimento, o que pode ter contribuído para uma estagnação da capacidade de resposta do MICOA.

Por outro lado, analisando a forma como o valor disponibilizado foi usado, verifica-se que uma parte do orçamento destinado ao funcionamento foi usada para reabilitar casas de altos funcionários do sector, alegando o facto de essa despesa não estar prevista no orçamento de investimento, o que pode ter agravado ainda mais a capacidade de resposta deste sector²⁰⁷.

7.2.2. Variação percentual do orçamento alocado ao sector do Ambiental e do Estado

Para comparar as variações do Orçamento do Estado e do orçamento alocado ao sector do ambiente, foram calculadas variações do orçamento para cada ano, usando como referência o orçamento aprovado no ano 2005 pela Lei n.º 4/2005, de 22 de Junho, que aprova o Orçamento do Estado para o ano 2005. Dos cálculos efectuados, produziu-se o seguinte gráfico:

Gráfico: Variação do Orçamento do Estado e do orçamento alocado ao sector ambiental.



²⁰⁷ Relatório da Conta Geral do Estado de 2009.

Com base neste gráfico, verifica-se que o valor total alocado ao Orçamento do Estado tem estado a crescer de forma significativa, enquanto o orçamento reservado para o sector ambiental mostra oscilações que se caracterizam por reduções nos anos 2006, 2007 e 2011, tendo registado aumentos nos anos 2009 e 2010. O orçamento do sector ambiental do ano 2008 mantém-se quase igual ao alocado no ano 2005.

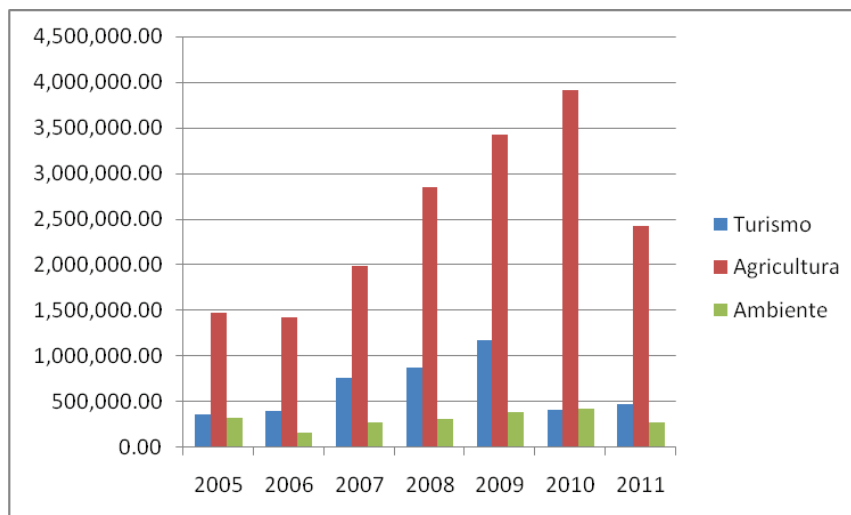
Este comportamento permite concluir que, apesar de o Governo ter conseguido incrementar o Orçamento anual do Estado, o sector do ambiente não recebeu o devido tratamento, havendo até situações em que o orçamento alocado sofreu alguma redução.

7.2.3. Comparação do Orçamento do Estado alocado ao sector do ambiente, da agricultura e do turismo

Para esta comparação, foram considerados todos os valores previstos no Orçamento do Estado para serem alocados aos respectivos ministérios, direcções provinciais e diferentes instituições tuteladas pelos ministérios em análise. Para o efeito, o Ministério do Ambiente teve, também, em consideração os orçamentos dos CDS'S de Xai-Xai, Chimoio e Nampula, bem como ao Fundo de Ambiente, Centro de Pesquisa do Ambiente Marinho e Costeiro e o Instituto Médio de Planeamento Físico e Ambiental. Para o Ministério do Turismo, foram considerados, para além dos orçamentos alocados ao próprio Ministério, as direcções provinciais de turismo e o Fundo Nacional do Turismo. Por sua vez, o orçamento do sector da agricultura teve em conta os valores orçados para o MINAG, Direcções Provinciais da Agricultura, Institutos Nacionais do Algodão, Caju, Açúcar, de Investigação Agronómica, de Investigação Veterinária e de Produção Animal.

O gráfico seguinte mostra a variação do orçamento alocado ao sector do ambiente, da agricultura e do turismo. Para o efeito, foram considerados orçamentos aprovados pela Assembleia da República durante o período de 2005 a 2011.

Gráfico: Orçamentos alocados ao sector da agricultura, turismo e ambiente em 10³ meticais



Com base neste gráfico, verifica-se que o sector da agricultura, através do MINAG, é o que registou maior incremento em termos de valores alocados, seguido do MITUR e por fim é que aparece o MICOA. Para além disto, importa ainda ter em conta que parte do investimento feito no sector de Turismo e da Agricultura provém do sector privado, enquanto no sector ambiental, grande parte do trabalho está sob responsabilidade do Estado.

Estes resultados sugerem que, apesar da dotação orçamental alocada ao funcionamento do sector do ambiente estar a aumentar, a mesma não é suficiente para responder à demanda resultante do crescimento que se regista nos outros sectores da economia nacional. A situação mostra-se ainda grave sobretudo se tivermos em conta os desafios que o MICOA enfrenta como resultado do crescimento do sector mineiro, bem como das mudanças climáticas que agravam cada vez mais os problemas ambientais relacionados com queimadas, ciclones, cheias, aumento dos níveis das águas do mar entre outros.

A este respeito, e de um modo geral, segundo o Secretário Permanente do MICOA²⁰⁸:

“O aspecto financeiro também está presente, num país em vias de desenvolvimento nunca temos recursos suficientes para implementar todos os programas, portanto o aspecto financeiro também, mas se formos a ver o gráfico daquilo que são as contribuições do Governo para a área ambiental é um gráfico crescente, se olharmos para quinze anos atrás e vemos aquilo que era o orçamento do MICOA e vemos hoje que foi um salto mortal com melhorias, e também porque as actividades ambientais não são só financiadas através do MICOA, são também financiadas por outros sectores que realizam actividades no ramo ambiental. Não é só olhar para o orçamento do MICOA, mas é olhar também para os outros, para aquelas áreas específicas” demonstra que este aspecto está sempre presente nas discussões e implementação das actividades.

7.2.4. Limitações e constrangimentos desta análise

A presente análise baseou-se apenas no Orçamento do Estado, o que nem sempre representa o valor real alocado aos sectores analisados. Para evitar este problema, a análise devia ter-se baseado na Conta Geral do Estado, que, em princípio, deve espelhar a totalidade do valor disponibilizado e gasto de cada um dos sectores do Estado. No entanto, tal como reporta o parecer do Tribunal Administrativo na análise da Conta Geral do Estado de 2009, apresentado à Plenária da Assembleia da República, *“As receitas próprias e consignadas nem sempre ingressaram na Conta Única do Tesouro (CUT) e, algumas delas, nem sequer constam da CGE”*, o que mostra a pouca utilidade da Conta Geral do Estado para a análise em questão, para além de que a mesma não apresenta de forma clara o orçamento disponibilizado e as despesas efectuadas. Por isso, mesmo que a análise tivesse se baseado na Conta Geral do Estado, não teria sido possível obter informação real do orçamento disponibilizado a cada sector.

²⁰⁸ Extracto da entrevista do dia 5 de Abril de 2001, ao Secretário Permanente do MICOA.

Para além disto, a análise feita à Conta Geral do Estado não permitiu obter informação detalhada sobre o valor canalizado ao sector do ambiente bem como os gastos efectuados por este, o que constitui uma grande limitação para que a sociedade possa avaliar a efectividade do orçamento alocado ao ambiente.

Como consequência, os resultados desta análise mostram-se diferentes daqueles divulgados por outras fontes²⁰⁹, o que confirma o facto do Orçamento do Estado não espelhar a totalidade dos fundos alocados ao sector, registando-se muitos casos de financiamentos “*off budget*” que apesar de contribuírem para o aumento da capacidade de resposta do MICOA, podem também escapar à monitoria e fiscalização das instituições de tutela.

Durante o período em análise, a forma de apresentação do Orçamento do Estado sofreu algumas alterações na tentativa de permitir uma análise multidimensional integrando também o classificador programático, baseadas nos objectivos centrais do programa quinquenal do governo. Porém, dos programas estabelecidos, nenhum permite ter acesso à informação sobre o orçamento destinado ao sector do ambiente, o que levou a considerar apenas instituições tuteladas pelo MICOA.

6.3. Análise do sistema de fiscalização

6.3.1. Breve apresentação do sistema

O actual sistema de fiscalização em Moçambique, concretamente na gestão de ambiente, recursos florestais e faunísticos e terras, independentemente da sua localização (em áreas de conservação ou não) subdivide-se em três sectores principais:

- i. A fiscalização no MICOA – que se encontra enquadrada ao nível da Inspeção-Geral, prevista no artigo 4 do Estatuto Orgânico (Diploma Ministerial n.º 259/2005, de 29 de Dezembro);
- ii. A fiscalização no MINAG – DNTF - que se encontra enquadrada ao nível do Departamento de Normação e Controlo, prevista no artigo 9 do Estatuto Orgânico (Resolução n.º 17/2009, de 8 de Julho) conjugado com o artigo 23 do Regulamento Interno do MINAG (Diploma Ministerial n.º 91/2006, de 26 de Abril);
- iii. A fiscalização no MITUR – DINAC - que se encontra enquadrada no Departamento de Estudos e Fiscalização Faunística, prevista no artigo 11 do Regulamento Interno da Direcção Nacional de Áreas de Conservação para Fins Turísticos (aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 224/2002, de 18 de Dezembro).

Este sistema funciona de forma isolada, subordinando-se a instituições com regras e orientações distintas (orientação e subordinação a estruturas diferentes), caracterizando-se pela ineficiência sobretudo no cenário actual em que o número de fiscais é bastante reduzido. Estes aspectos concorrem, com certeza, para o fraco desempenho de cada sector de fiscalização, não contribuindo para maximizar as sinergias que resultam de um processo unificado e melhor coordenado.

²⁰⁹ O Director de Planificação e Estudos do MICOA, o Sr. Erasmo Nhachungue afirmou no programa Jornal da Manhã, divulgado no dia 7 de Junho de 2011, que o sector do ambiente recebia cerca de 1,2% do PIB que corresponde a cerca de 2 vezes o Orçamento do Estado.

O sistema de fiscalização contempla, para além dos fiscais do Estado, incluindo as subcategorias dos inspectores ambientais e dos fiscais de florestas e fauna bravia, que se encontram afectos aos três ministérios, mais duas categorias, nomeadamente os fiscais ajuramentados e os fiscais comunitários²¹⁰.

Se, no caso dos fiscais do Estado, não se levantam grandes problemas, havendo inclusivamente um Estatuto aprovado para os fiscais de florestas e fauna bravia, aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 128/2006, de 12 de Julho, em relação às duas demais categorias persiste um silêncio legal, que condiciona significativamente a sua actuação no terreno.

Os fiscais ajuramentados são *“indivíduos habilitados para, a título privado, através do processo de ajuramentação, proceder às actividades dos fiscais de florestas e fauna bravia. A ajuramentação, enquanto acto público de reconhecimento de poderes de autoridade a alguém que anteriormente não os tinha, é feita perante os juízes provinciais. Um dos requisitos para o exercício de tais funções é precisamente a experiência anterior de fiscal de florestas e fauna bravia. Pretende-se, assim, cobrir a parte do território que o Estado não consegue abranger. São contratados pelos titulares das coutadas, das fazendas de bravio, das concessões florestais e mesmo em áreas de licença simples”*²¹¹.

Por sua vez, os agentes comunitários, *“são pessoas singulares designadas pela própria comunidade, em função de critérios de confiança e idoneidade, para proceder à fiscalização do uso e utilização dos recursos florestais e faunísticos, nas áreas sob tutela das comunidades, devendo trabalhar lado a lado com os fiscais de florestas e fauna bravia ou com fiscais ajuramentados, tendo, como tal, limitações no uso de poderes”*²¹².

Os agentes comunitários, em especial, estão, à partida, sujeitos a um tratamento completamente diferenciado dos demais, em especial os fiscais do Estado, especialmente por não gozarem de direitos e regalias legalmente definidas nos mesmos termos²¹³. Tal obsta, muitas vezes, a que se consiga colmatar a ineficiente e insuficiente fiscalização existente. Apesar de não possuírem nenhuma especialização, os fiscais ou agentes comunitários possuem conhecimentos profundos sobre a área e recursos existentes nas suas áreas. Por vezes, são até submetidos a pequenas formações, mas há um grande desnível entre estes e os ajuramentados, pelo facto de se notar a falta de priorização em relação à atribuição de meios para a fiscalização, como o uniforme, os meios de locomoção, entre outros meios cruciais para a realização desta actividade²¹⁴. Segundo Adolfo Bila,

²¹⁰ Veja-se artigo 37, n.º 4, da Lei de Florestas e Fauna Bravia, segundo o qual *“A fiscalização florestal e faunística é exercida pelos fiscais de florestas e fauna bravia, pelos fiscais ajuramentados e pelos agentes comunitários nos termos e condições a definir por diploma próprio”* (sublinhado nosso). Veja-se ainda o artigo 30 da Lei do Ambiente, no que diz respeito aos fiscais comunitários: Com vista a garantir a necessária participação das comunidades locais e utilizar adequadamente os seus conhecimentos e recursos humanos, o Governo, em coordenação com as autoridades locais, promove a criação de agentes de fiscalização comunitários.

²¹¹ SERRA, Carlos/CHICUE, Jorge, Lei de Florestas e Fauna Bravia Comentada, CFJJ, Maputo, 2005.

²¹² Idem.

²¹³ Veja-se que segundo o artigo 51 do Estatuto dos Fiscais de Florestas e Fauna Bravia (direitos, liberdades e garantias dos fiscais), tem direitos como o salário mensal, assistência e patrocínio jurídico em todos os processos civis ou criminais em que seja arguido ou ofendido; ao uso de uniforme, títulos e honras, assistência médica e medicamentosa, entre outros.

²¹⁴ Em diálogo com fiscais numa visita de campo em Mecuburi, estes informaram que tinham participado numa formação há dois anos atrás e até aquela altura (Fevereiro de 2010) não tinham uniforme, botas, catanas (para abrir passagens para o interior da Reserva Florestal de Mecuburi), bicicletas e motas (para permitir a deslocação para locais distantes dentro da reserva).

*“a experiência indica que os agentes comunitários podem constituir uma utilíssima rede de fiscalização, indispensável no controlo das actividades ilegais, pelo facto de estarem em toda a parte e pelo facto de conhecerem bem o terreno e a situação geral das áreas em que actuam”*²¹⁵.

Apesar das limitações, os agentes comunitários e as comunidades no geral são chamadas a participar na fiscalização dos recursos naturais, tendo a legislação de florestas e fauna bravia inclusivamente previsto cinquenta por cento dos valores provenientes das multas por transgressão. Estes destinam-se aos fiscais de florestas e fauna bravia e aos agentes comunitários, que tiverem participado no levantamento do processo de transgressão respectivo, bem como as comunidades locais ou a qualquer cidadão que tiver denunciado a infracção²¹⁶. Mesmo assim, passados cerca de 10 anos após a aprovação do referido dispositivo legal, poucos (ou talvez nenhum) são os casos de agentes ou membros das comunidades que receberam alguma compensação pela sua intervenção na denúncia de qualquer infracção florestal ou faunística, o que levanta sérias dúvidas da efectividade deste dispositivo legal, sendo de recomendar uma reflexão sobre as reais causas.

7.3.2. Fiscalização a cargo do MICOA

A fiscalização no MICOA encontra-se enquadrada ao nível da Inspecção-Geral, prevista no artigo 4 do Estatuto Orgânico (Diploma Ministerial n.º 259/2005, de 29 de Dezembro), regendo-se pelo Regulamento de Inspecção Ambiental aprovado pelo Decreto n.º 11/2006, de 15 de Junho.

Funções da fiscalização:

- i. Controlar o cumprimento dos diplomas legais pelos órgãos do Ministério e garantir o cumprimento das normas do segredo do estado;
- ii. Realizar, de forma periódica e planificada, inspecções sobre processos e procedimentos administrativos e financeiros dos órgãos centrais, locais e instituições tuteladas, apresentando relatórios e propostas de melhoramento;
- iii. Assegurar a observância das normas estabelecidas para a gestão de recursos humanos e inspeccionar a gestão dos recursos materiais e financeiros do Ministério;
- iv. Realizar ou controlar processos de auditoria, fiscalização, inquérito, sindicância e disciplinares que lhe forem superiormente acometidos;
- v. Controlar o nível de atendimento ao público e o tratamento dado às petições apresentadas aos órgãos do Ministério, recomendando acções correctivas;
- vi. Realizar, em coordenação com os organismos de tutela das actividades, o controlo e fiscalização das actividades licenciadas;

²¹⁵ BILA, Adolfo, *Estratégia para a Fiscalização Participativa de Florestas e Fauna Bravia em Moçambique*, DNFFB/FAO, Maputo, 2005, p. 40.

²¹⁶ Veja-se Artigo 112 do Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia, aprovado pelo Decreto n.º 12/2002 de 6 de Junho.

- vii. Zelar pela observância das leis, normas e regulamentos relativos ao ambiente;
- viii. Accionar os mecanismos legais para, em coordenação com as entidades competentes, embargar, mandar destruir obras ou cancelar actividades que degradam a qualidade do ambiente;
- ix. Exercer outras funções que lhe sejam cometidas por despacho do Ministro para a Coordenação da Acção Ambiental.

Deve-se realçar que esta Inspecção Geral subdivide-se em 2 níveis de inspecção, sendo que a primeira incide sobre a inspecção administrativa interna e lida essencialmente com questões de organização interna do Ministério, a segunda é que se debruça sobre a inspecção ao ambiente e está alocada ao Departamento de Inspecção Ambiental, que nos termos do artigo 5 do Regulamento Interno, exerce as seguintes funções:

- i. Analisar e dar o parecer sobre o grau de eficiência e aptidão das instituições inspeccionadas;
- ii. Zelar pela observância das leis e demais normas que regulamentem qualquer matéria relativa ao ambiente em todo o território nacional;
- iii. Inspeccionar actividades de acordo com o Regulamento de Inspecção Ambiental;
- iv. Controlar o cumprimento das medidas de mitigação recomendadas, com vista a reduzir ou suprir os efeitos negativos de quaisquer actividades sobre o ambiente;
- v. Controlar os processos de auditoria e avaliação de impacto ambiental;
- vi. Proceder visitas periódicas às inspecções provinciais com o objectivo de capacitá-las.

Segundo o Secretário Permanente do MICOA, Maurício Xerinda, a Inspecção Ambiental está composta pela Inspecção Ambiental a nível central com (cinco) 5 técnicos que se dedicam exclusivamente a inspecção ambiental de âmbito nacional e pelas delegações provinciais, compostas por 2 a 3 técnicos por cada delegação. Estas delegações provinciais funcionam segundo a orientação do órgão central²¹⁷.

No geral, esta actividade enfrenta enormes desafios, na medida em que na senda do desenvolvimento do país tem havido maior demanda relativamente a investimentos e áreas de actividades, maior aprovação de projectos e, no sentido inverso, ou inadequado, a capacitação dos técnicos, verificando-se situações em que há um desfazamento e os técnicos, inclusive os afectos à Inspecção Ambiental central, não têm conhecimento técnico adequado e suficiente para realizar a inspecção das actividades, a título de exemplo, temos agora os projectos de hidrocarbonetos, gás e petróleo e os técnicos estão desprovidos de conhecimentos para actuar. E o desafio permanente é o fortalecimento das inspecções provinciais através das capacitações, como, por exemplo, a última capacitação em Portugal em que participaram os técnicos a nível central e um técnico por província²¹⁸.

²¹⁷ Entrevista concedida à equipa do CTV no dia 5/4/2011, na sede do MICOA.

²¹⁸ Secretário Permanente do MICOA, em conversa telefónica, no dia 16 de Junho de 2011.

7.3.3. Fiscalização a cargo do MINAG

Nos termos do Estatuto Orgânico do MINAG, no artigo 9, alínea f), a DNTF tem a função de promover a actividade de fiscalização. E, nestes termos, o Regulamento Interno do Ministério da Agricultura, no seu artigo 23 atribui esta função de fiscalização ao Departamento de Normaçoão e Controlo, em concreto, à Repartiçoão de Fiscalizaçoão, ao estabelecer que compete a este assegurar o cumprimento da legislaçoão e apoiar os serviçoos de fiscalizaçoão dos órgãooos locais do Estado e os fiscaais ajuramentados.

A questãoo da fiscalizaçoão das nossas florestas que, diga-se em abono da verdade, nãoo é das melhores, devido a uma sêriee de constrangimentos, como sãoo os casos de insuficiênciia de recursos humanos (existem poucos fiscaais para a grandeza do paáii e dos problemas), financeiros e/ou têcniicos (meios de transporte, comunicaçoões, etc.).

Segundo o Director Nacional de Terras e Florestas, o sector conta actualmente com cerca de 450 fiscaais²¹⁹, quando o ideal seria ter 900 fiscaais devidamente equipados, com armas de protecçoão (auto-defesa), equipamento, transporte para perseguiçoão e neutralizaçoão quer para fauna quer para florestas, para garantir a segurança de uso e aproveitamento dos recursos florestais, terra e fauna²²⁰.

Regressando à questãoo do nùmero ideal de fiscaais, Adolfo Bila considera que, para todo o paáii, atendendo apenas à floresta produtiva (somando cerca de 19.750.000 hectares), seriam necessáariios cerca de 4.000 fiscaais, isto é, 10 vezes mais do que o nùmero de fiscaais do Estado (435 entãoo existentes em 2005), e que estãoo presentemente afectos ao controlo de toda a áreaa florestal, cobrindo nãoo apenas as áreaa florestais, como ainda as áreaa de uso múltiplo²²¹.

Em relaçoão ao nùmero actual de fiscaais, constatamos a existênciia de dois depoimentos do MINAG que revelam dados diferentes e contraditóriios, nomeadamente: por um lado, o Secretáariio Permanente, que afirmou existirem perto de 850 fiscaais ao nùvel nacional, nùmero que precisa de ser reforçado, porque há necessidade de reforma, já que existem fiscaais que nãoo estãoo em condiçoões de trabalhar²²² (idade de reforma); e a do Director Nacional de Terras e Florestas que afirmou que se trata de 450 fiscaais ao nùvel nacional. Ficou por esclarecer se o primeiro nùmero nãoo integraria tambêem as demais categoriias de fiscaais, para alêem dos fiscaais do Estado.

As províncias têm competênciias próprias para o recrutamento de fiscaais, o grande problema que existe é a falta de meios, nãoo há capacidade a nùvel nacional para suportar os encargos da sua contrataçoão.

²¹⁹ Segundo o Director Nacional de Terras e Florestas, entrevista concedida ao CTV, no dia 03.12.2010, na sala de reuniões da DNTF.

²²⁰ Idem.

²²¹ BILA, Adolfo, *Estratêgia para a Fiscalizaçoão Participativa de Florestas e Fauna Bravia em Moçambique*, DNFFB/FAO, Maputo, 2005, p. 14.

²²² Segundo o Secretáariio Permanente do MICOA, entrevista concedida ao CTV, no dia 05.04.2011, no Gabinete do Secretáariio Permanente.

Os Relatórios de Balanço Anual do PES no Subsector de Terras e Florestas, referentes aos anos de 2009 e de 2010, não revelam os dados numéricos dos fiscais existentes no sector de terras e florestas, apenas mencionam que houve fiscalização nestes sectores.

A fiscalização no sector de terras realiza-se com o objectivo de verificar o grau de cumprimento dos planos de exploração de projectos propostos pelos utentes de DUAT²²³; porém não se faz menção ao número de fiscais, nem ao número de planos de exploração de projectos propostos pelos utentes de DUAT, de modo que se perceba se o número de fiscais existentes permite a fiscalização integral e correcta.

Mesmo assim, a fraca capacidade de fiscalização da DNTF exige um repensar sobre a actual estratégia em que toda fiscalização se encontra centralizada e dependente dos técnicos do Estado afectos ao sector de terras, com adopção de um sistema alargado em que as comunidades e a sociedade, no geral, desempenham também essa tarefa. Para o efeito, deverá ser criado um mecanismo de acesso aos planos de exploração simplificados que possibilitam a pronta intervenção das comunidades.

Relativamente à fiscalização da actividade de exploração florestal e faunística no país, esta tem sido realizada nos postos fixos de fiscalização situados em diferentes pontos estratégicos de cada Província, e por brigadas móveis que controlaram os recursos nas áreas de exploração, nas vias públicas e nos locais onde a acção da fiscalização fixa não é possível. De salientar que a actividade de fiscalização foi também realizada por agentes comunitários nas comunidades rurais, onde já existem organizados comités de gestão dos recursos florestais e faunísticos²²⁴.

De qualquer modo, um dado é certo, pouco se evoluiu em relação a um estudo²²⁵ feito pelo engenheiro Adolfo Bila, no contexto de uma parceria entre a então DNFFB (hoje DNTF) e FAO, em 2005, e que revela as imensas dificuldades que caracterizam o sistema da fiscalização florestal e faunística a cargo do sector da Agricultura. Segundo o autor:

A fiscalização é feita fundamentalmente pelos fiscais (...) do Estado, através dos postos fixos, que, teoricamente, funcionam dia e noite, e são localizados ao longo das principais estradas nacionais, nos limites entre províncias e nas entradas dos principais centros urbanos. Salvo raras excepções, os pos-

²²³ Segundo o Relatório de Balanço Anual do PES Subsector de Terras e Florestas, 2009, os trabalhos de fiscalização realizados, no país, ao longo de 2009, mostram que muitos titulares não usam e nem aproveitam a terra de acordo com os seus planos de exploração. No período em referência, foram fiscalizadas 950 parcelas a nível de todo o país, numa área de 539.681,33 hectares. Como resultado desta acção, em cerca de 197 parcelas correspondentes a uma área de 116.393,06 hectares, decidiu-se pela revogação dos respectivos DUAT'S e pelo consequente retorno a favor do Estado e 4 com uma área de 149 hectares foram redimensionadas.

²²⁴ Segundo o relatório em referência (Relatório de Balanço Anual do PES Sub-Sector de Terras e Florestas, 2009), como resultado destas acções, foram aplicadas 776 multas aos transgressores do Regulamento da Lei de Florestas e Fauna bravia, contra as 1.254 aplicadas no mesmo período do ano passado. Das 776 multas aplicadas em 2009, 27% foram aplicadas na província de Maputo, 20% em Sofala e 17% na província da Zambézia. O número de multas aplicadas corresponde a uma receita de cerca de 9.768.144,00 Mt. Contudo, importa referir que esta receita não corresponde ainda ao valor total das multas aplicadas neste período, pois parte das multas ainda não foram pagas, estando ainda em processo de cobrança.

²²⁵ BILA, Adolfo, Estratégia para a Fiscalização Participativa de Florestas e Fauna Bravia em Moçambique, DNFFB/FAO, Maputo, 2005, p. 12.

tos fixos funcionam apenas de dia e durante os dias úteis; à noite, feriados e aos fins-de-semana, a maioria dos postos fixos está inactiva, sendo nestas alturas que se regista a maior movimentação de produtos florestais, especialmente de madeira, lenha, carvão e carcaças de animais bravios. Por outro lado, a localização dos postos fixos não é adequada e está ultrapassada. Em alguns centros urbanos, como por exemplo a cidade de Maputo, foram estabelecidas novas vias de acesso à cidade que não são fiscalizadas, mas que servem de vias alternativas de entrada de produtos florestais na urbe. Assim, é urgente a revisão do número e localização dos postos fixos nas diferentes províncias do país. Nos postos fixos, faz-se o controlo das licenças e guias de trânsito, nomeadamente, a validade das licenças, espécies e quantidades exploradas e transportadas. A fiscalização directa, através de brigadas móveis, nas frentes de exploração florestal e caça, unidades de processamento, mercados, postos fronteiriços e portos, praticamente não existe”.

Mas Adolfo Bila chama também a atenção para o sistema de informação do sector, que se revela muito fraco, e que, entendemos nós, é igualmente característica dos demais sectores, encontrando-se os dados disponíveis repletos de “incongruências” e “imprecisões”.

“A fiscalização limita-se apenas ao controle do transporte de produtos florestais, na via pública, e aplicação de multas aos operadores e público em geral que for apanhado sem a devida licença e guia de trânsito. O actual sistema não está preparado para a prevenção e a detecção de actividades ilegais, antes que estas ocorram”²²⁶.

Por outro lado, o sistema de fiscalização encontra-se seriamente afectado pela falta de uma organização adequada, recursos humanos devidamente preparados e motivados e os meios necessários para levar a cabo com êxito a fiscalização, incluindo viaturas, meios de comunicação, inclusivamente armamento apropriado²²⁷. Esta constatação já tinha estado presente em estudo realizado pelo próprio Adolfo Bila, segundo o qual o sistema está muito fragilizado, atendendo ao número bastante exíguo de fiscais, de meios de trabalho e à falta de estímulos para o correcto desenvolvimento da actividade de fiscalização²²⁸.

7.3.4. Fiscalização a cargo do MITUR

Nos termos do Estatuto Orgânico do Ministério do Turismo, no artigo 4, alínea d), a DINAC tem a função de fiscalizar as áreas de conservação sob gestão do Ministério do Turismo, bem como as actividades dos operadores na exploração do turismo cinegético. E, nestes termos, o Regulamento Interno da Direcção Nacional de Conservação para Fins Turísticos, no seu artigo 11, atribui esta função ao Departamento de Estudos e Fiscalização Faunística.

²²⁶ Idem, p. 13.

²²⁷ Ibidem, p. 15.

²²⁸ BILA, Adolfo, SALMI, Jyrki, *Fiscalização de Florestas e Fauna Bravia em Moçambique: passado, presente e acções para melhoramento*, MADER, Maputo, Fevereiro, 2003.

Segundo Francisco Pariela, Director Nacional de Áreas de Conservação, na entrevista concedida ao CTV²²⁹, no país existem cerca de 500 fiscais, o que significa que é preciso reforço, obviamente.

Para as áreas de conservação, a estrutura para a fiscalização compreende um administrador,²³⁰ que é a pessoa responsável pela área e é ele quem responde dentro ou fora do país em relação àquela área, a seguir é o chefe de fiscalização, e logo de imediato, um corpo de fiscais que trabalham já no terreno. Para além desta estrutura, recorre-se ao apoio pela comunidade, através da fiscalização comunitária que vai engrossar o corpo de fiscais do Estado.

Para além do reforço da fiscalização comunitária, há um adicional reforço que são os fiscais do MINAG, mais concretamente da DNTF.

Em relação às áreas nas quais existem conflitos ou ameaças de conflitos entre os seres humanos e as espécies de fauna bravia, existe um memorando com o Ministério da Defesa, que prevê que os membros do Ministério da Defesa podem ser destacados para trabalhar dentro de uma área de conservação²³¹.

Ainda segundo Francisco Pariela, a maior dificuldade é a insuficiência, em termos de número, de fiscais, tendo em conta que as áreas de conservação totalizam 30 % do território nacional e este número não é, de facto, proporcional à extensão territorial.

Os meios ou condições para a fiscalização constituem também um grande entrave para uma área tão complexa como esta. Contudo, um esforço está sendo feito para a aquisição de meios, tal como o processo desencadeado para a aquisição de três avionetas (ultravioletas) alocadas para a Reserva do Niassa, o Parque Nacional do Limpopo e a Reserva Marinha Parcial da Ponta de Ouro.

7.4. Licenciamento, sancionamento e fortalecimento dos serviços de controlo e fiscalização

Uma das condições para a eficácia do Governo no desempenho das actividades de fiscalização resulta da afectação de fundos, através da fixação de uma percentagem das taxas de licenciamento ambiental, de exploração de recursos florestais e faunísticos, bem como da atribuição de títulos de DUAT.

Ora, importa verificar como trata a legislação este assunto e como esta está a ser efectivamente implementada. Nesse sentido, um dado é claro: há muita diferenciação no tratamento da afectação do produto das taxas de exploração e também das multas aplicadas na diversa legislação existente, o que requer uma atenção especial do legislador, não só em termos de harmonização, como principalmente no reforço da componente fiscalização.

²²⁹ Entrevista realizada no dia 23 de Fevereiro de 2011, na Direcção Nacional de Áreas de Conservação.

²³⁰ Veja-se a Resolução n.º 5/2002, de 3 de Maio, que aprova as funções e os qualificadores do Administrador de Parque e Reserva Nacional.

²³¹ Veja-se que foi aprovada, através da Resolução n.º 58/2009, de 29 de Dezembro, a Estratégia de Gestão do Conflito Homem/Fauna Bravia e do respectivo plano de Implementação, a qual visa assegurar a defesa de pessoas e dos seus bens, através da adopção de estratégias de gestão do conflito para a satisfação das necessidades humanas e de conservação da fauna bravia, tendo em conta a garantia do equilíbrio das necessidades sociais, económicas e ecológicas.

Veja-se, por exemplo, que no Regulamento sobre o Processo de Regulamento de Avaliação do Impacto Ambiental²³², e que, no seu artigo 28, n.º 2, estabelece que, do total das taxas e multas previstas neste instrumento legal, 40% serão alocadas ao Orçamento do Estado e 60% para o Fundo do Ambiente, pelo Regulamento de Gestão dos Resíduos²³³ e pelo Regulamento do Banimento do Amianto²³⁴.

Opção ligeiramente diferente encontra-se no novo Regulamento relativo ao Processo de Auditoria Ambiental²³⁵, o qual estabelece regra similar em relação às multas (40% para o Orçamento do Estado e 60% para o Fundo do Ambiente), determinando, no entanto, que, em relação às taxas, 60% serão encaminhadas para o Orçamento do Estado e 40% para o Fundo do Ambiente.

Já o Regulamento da Gestão de Resíduos Biomédicos²³⁶ consagra, no artigo 33, n.º 2, uma regra diferente, pois é expressamente fixada uma percentagem de 30% a canalizar aos serviços de fiscalização, sendo 30% alocados ao FUNAB e os restantes 40% ao Orçamento do Estado.

Por sua vez, o Regulamento de Prevenção da Poluição e Protecção do Ambiente Marinho e Costeiro²³⁷ determina, nos termos do artigo 85, que, do total das multas por infracção previstas neste instrumento legal, 60% deverão ir para o Instituto Nacional da Marinha, 10% para o Orçamento do Estado e 30% para o Fundo do Ambiente. Diga-se, em abono da verdade, que este Regulamento foi mais longe na questão do destino a dar aos bens apreendidos e revertidos a favor do Estado, havendo uma clara previsão da sua afectação aos serviços da fiscalização²³⁸. Nada se diz, porém, quanto ao destino a dar às taxas de licenciamento das diversas actividades previstas no presente Regulamento.

Já o Regulamento para o Controlo de Espécies Exóticas Invasoras²³⁹ trouxe-nos, através do artigo 15, um cálculo de afectação das taxas e multas previstas também de forma diferenciada : no caso das taxas, 60% para o Orçamento do Estado, 20% para o Grupo Intersectorial de Controlo de Espécies Exóticas Invasoras e 20% para o FUNAB; no caso das multas, 40% para o Orçamento do Estado, 40% para o Grupo Intersectorial de Controlo de Espécies Exóticas Invasoras e 20% para o FUNAB. O Regulamento sobre a Gestão de Substâncias que Destroem a Camada de Ozono²⁴⁰ adoptou o mesmo modelo, com a ressalva de que, no lugar do Grupo Intersectorial de Controlo de Espécies Exóticas Invasoras, surge o Grupo Intersectorial para a Implementação do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozono (G-OZONO).

²³² Aprovado pelo Decreto n.º 45/2004, de 29 de Setembro.

²³³ Aprovado pelo Decreto n.º 13/2006, de 15 de Junho.

²³⁴ Aprovado pelo Decreto n.º 55/2010, de 22 de Novembro.

²³⁵ Aprovado pelo Decreto n.º 25/2011, de 15 de Junho, revogando o Decreto n.º 32/2003, de 12 de Agosto, que aprovou o primeiro Regulamento sobre o Processo de Auditoria Ambiental.

²³⁶ Aprovado pelo Decreto n.º 8/2003, de 18 de Fevereiro.

²³⁷ Aprovado pelo Decreto n.º 45/2006, de 30 de Novembro.

²³⁸ Segundo o artigo 84, n.º 2, deste Regulamento, "*As viaturas ou embarcações motoras revertidas para o Estado ao abrigo do número anterior serão necessariamente canalizadas para o reforço dos serviços de fiscalização da Direcção Provincial para a Coordenação da Acção Ambiental, Administração Marítima ou Conselho Municipal, consoante os casos*".

Por sua vez, o Regulamento da Inspeção Ambiental²⁴¹ estabelece, no artigo 21, aquela que será a regra geral quanto ao destino das multas previstas neste instrumento legal. Indica o encaminhamento de 40% para o Orçamento do Estado e 60% para o Fundo do Ambiente, devendo-se, por despacho do Ministro para a Coordenação da Acção Ambiental, definir a parte do montante consignado ao FUNAB que deverá ser disponibilizado para o reforço dos serviços de inspecção. Veja-se que nos termos do artigo 21, n.º 4, prevê-se que o Ministro para a Coordenação da Acção Ambiental estabelecerá, por via de despacho, o montante dos valores resultantes do pagamento de multas que deverá ser afecto ao G-OZONO para reforço dos serviços de fiscalização.

Uma opção diferente verificou-se no Regulamento sobre a Biossegurança relativa à Gestão de Organismos Geneticamente Modificados (OGM'S)²⁴², no qual se determinou, por via do respectivo artigo 29 que, do total de taxas e multas previstas neste instrumento legal, 40% reverterá para o Orçamento do estado e 60% para o Grupo Intersectorial de Biossegurança (GIIBS), dirigido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, como Autoridade Nacional de Biossegurança²⁴³.

Verifica-se, na análise da legislação acima que, em momento algum, se previu mecanismos de motivação dos inspectores ambientais, através, por exemplo, da definição de uma percentagem a ser canalizada àqueles que procederam à autuação dos prevariadores.

No que diz respeito à legislação de florestas e fauna bravia, a opção foi também diferente, conforme podemos constatar, de imediato, na leitura do Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia, o qual não prevê uma norma similar àquela que se encontra prevista na legislação ambiental. O que se prevê, no que diz respeito às taxas de exploração florestal e faunística é, por um lado, o estabelecimento de uma percentagem de 20% a ser canalizada para as comunidades locais das áreas onde se deu a exploração²⁴⁴, bem como uma percentagem de 15% a ser destinada para fins de repovoamento florestal e faunístico, esta última ainda por se concretizar, volvidos cerca de oito anos desde a entrada em vigor deste instrumento legal²⁴⁵. Em relação às multas, este Regulamento prevê uma comparticipação de 50% sobre o respectivo montante a afectar aos fiscais de florestas e fauna bravia e agentes comunitários que tiverem participado no levantamento do processo de transgressão²⁴⁶, bem como às comunidades locais e qualquer cidadão que tiverem denunciado a infracção. Contudo, esta previsão aguarda regulamentação até ao momento²⁴⁷.

²⁴¹ Aprovado pelo Decreto n.º 11/2006, de 15 de Junho.

²⁴² Aprovado pelo Decreto n.º 6/2007, de 25 de Abril.

²⁴³ Veja-se artigo 4, do Regulamento de OGMS.

²⁴⁴ Cfr. Artigo 102, do Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia, aprovado pelo Decreto n.º 12/2002, de 6 de Junho. Este artigo foi regulamentado pelo Diploma Ministerial n.º 93/2005, de 4 de Maio.

²⁴⁵ Cfr. Artigo 102, do Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia, cujo n.º 2 prevê competir aos Ministros da Agricultura ou do Turismo estabelecer, por diploma ministerial, os mecanismos de utilização dos fundos provenientes da sobretaxa de 15% para fins de repovoamento florestal e faunístico, facto que ainda não aconteceu até ao momento, constituindo uma omissão legislativa.

²⁴⁶ Veja-se artigo 112, n.º 1, do Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia.

²⁴⁷ Segundo o artigo 112, n.º 2, do Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia, "Por diploma ministerial conjunto dos Ministros da Agricultura e Desenvolvimento Rural, do Turismo e do Plano e Finanças, serão estabelecidos os mecanismos de distribuição da percentagem do valor referido no número anterior pelos intervenientes no processo de transgressão".

Ora, tendo presente que a gestão das florestas e fauna bravia encontra-se integrada no sector da Agricultura, verifica-se que o produto das taxas e das multas é encaminhado para o Fundo de Desenvolvimento Agrário (FDA)²⁴⁸. Da leitura dos artigos 1 e 2 do Estatuto do Orgânico do Fundo de Desenvolvimento Agrário (FDA)²⁴⁹, respeitantes, respectivamente, às atribuições e competências deste órgão, nada encontramos em relação às florestas, principalmente quanto ao reforço da capacidade de fiscalização. Segundo o artigo 14, entre as receitas do FDA, encontramos, precisamente, “os valores provenientes das taxas e multas pagas ao abrigo de regulamentos aplicáveis ao sector agrário, com observância das percentagens consignadas a favor de outras entidades ou intervenientes, nos termos dos respectivos regulamentos”. Por sua vez, à luz do artigo 15 do referido Estatuto, “as receitas do FDA são aplicadas para financiar acções de promoção e desenvolvimento agrário, no âmbito dos seus objectivos, e pagar despesas de funcionamento corrente das suas actividades”.

A este respeito, Mourana e Serra (2010) referiram ser “*altamente questionável que as receitas provenientes de actividades florestais sejam canalizadas para a agricultura, pois há aqui um notório conflito de interesses, senão uma efectiva contradição, mais a mais quando se sabe, por exemplo, que falta quase tudo aos serviços de fiscalização para poderem operar adequadamente e garantir um controlo eficaz do território, especialmente dos lugares de exploração florestal e das vias de comunicação*”²⁵⁰.

Ainda no capítulo da legislação sobre florestas e fauna bravia, importa aludir ao novo Regulamento do Ecoturismo²⁵¹, que prevê também um modelo diferente dos anteriores: quanto às taxas de licenciamento, diz-nos, o artigo 42, que 20% deverão ser canalizadas para melhoria dos serviços de licenciamento, 20% para o Instituto Nacional do Turismo e 60% para o Orçamento do Estado; por sua vez, o artigo 55 determina que, do total das multas previstas, 25% deverão ser afectadas para os serviços de inspecção, 25% para os intervenientes directos no processo de inspecção e 50% para o Orçamento do Estado.

Veja-se, também, o Diploma Ministerial n.º 66/2010, de 31 de Março, que criou mecanismos de canalização das taxas cobradas nos parques e reservas nacionais do sector do turismo, determinando, no artigo 1, que 80% deverão reverter para estas áreas de conservação e 20% para o Orçamento do Estado. Veja-se, ainda, que, segundo o artigo 2 do referido instrumento, do montante a afectar aos parques e reservas nacionais, 80% deverão ser canalizados para custos operacionais e remunerações.

Finalmente, no capítulo das terras, encontramos apenas uma referência ao destino a dar às taxas anuais pagas pelos titulares de DUAT, no Diploma Ministerial n.º 76/99, de 16 de Junho, segundo o qual 60% do valor total serão consignadas a favor dos Serviços de Cadastro²⁵², sendo que, deste montante, 20% revertem para a administração do distrito onde se localiza a parcela e 80% para os órgãos locais do MNAG que, por delegação, participem no processo de cobrança²⁵³.

²⁴⁸ Criado pelo Decreto n.º 21/2006, de 29 de Junho.

²⁴⁹ Aprovado pelo Decreto n.º 21/2006, de 29 de Junho.

²⁵⁰ MOURANA, Benilde/ SERRA, Carlos, 20 Passos para a Sustentabilidade Florestal em Moçambique, Amigos da Floresta e CIP, Maputo, 2010.

²⁵¹ Aprovado pelo Decreto n.º 88/2009, de 31 de Dezembro.

²⁵² Cfr. Artigo 1 do Diploma Ministerial n.º 76/99, de 16 de Junho.

²⁵³ Cfr. Artigo 2 do Diploma Ministerial n.º 76/99, de 16 de Junho.

Esta breve análise leva-nos à conclusão de que há uma variedade de modelos e experiências em relação ao destino a dar às taxas e multas nos sectores do ambiente, florestas e fauna bravia e terras. O grosso dos casos caracteriza-se pela afectação de montantes significativos ao Orçamento do Estado, que dificilmente retornará para o sector e, mais concretamente, para a fiscalização. Por outro lado, há também a atribuição de montantes a fundos, como o FUNAB, o INATUR e o FDA, sem que se fixe, em concreto, quanto deverá ser alocado aos serviços de controlo e fiscalização, ou remetendo para momento posterior tal fixação. Finalmente, ainda que timidamente, surge uma solução que define expressamente quanto deverá ser alocado à fiscalização e, ainda que em apenas dois casos, aos fiscais e demais actores envolvidos nos processos de autuação.

Esta variedade de soluções jurídicas levanta o problema da falta de harmonia legislativa, resultado de intervenções legislativas para responder a preocupações pontuais, mas também coloca o desafio de equacionar um modelo que, no futuro, contribua para um melhor reforço de cada sector e, naturalmente, da capacidade de fiscalização.

7.5. Repensar o sistema de fiscalização em vigor no País

7.5.1. Fortalecer a fiscalização dos recursos através da afectação de mais recursos

O licenciamento de actividades que não seja acompanhado pela correspondente capacidade de controlo e fiscalização põe em causa a própria continuidade dos recursos naturais, com graves prejuízos económicos, sociais e ambientais. Isto é, sem um sistema de fiscalização eficiente, dinâmico, abrangente, motivado preventivo, toda a sustentabilidade fica comprometida, pondo em risco a continuidade dos recursos naturais²⁵⁴.

Para o efeito, importa criar melhores condições para que a fiscalização seja efectiva, o que passa necessariamente pela afectação de mais recursos humanos, materiais e financeiros.

O licenciamento não deverá, portanto, ser feito sem que haja prévia capacidade de fiscalização, sob risco de avultados danos de natureza económica (perda de riqueza resultante da exploração e exportação ilegal), social (afectando as bases de sustento das comunidades), ambiental (sabendo que a exploração ilegal é feita sempre contra o disposto da legislação ambiental e à custa de avultados danos ambientais).

Para o efeito, importa garantir a afectação efectiva de uma percentagem das taxas do licenciamento ambiental, da exploração dos recursos florestais e faunísticos e da titulação de DUAT'S para a fiscalização, bem como das multas aplicadas, pois só assim teremos uma sintonia entre os sistemas de licenciamento e controlo, garantindo a criação de bases para uma maior e melhor sustentabilidade.

7.5.2. Repensar a dispersão e maximizar a integração e participação

Não se consegue perceber quais os mecanismos interinstitucionais que permitem a articulação dos três organismos acima mencionados com competência para a fiscalização, incluindo entre estes organismos e outras instituições com competência para intervir

²⁵⁴ MOURANA, Benilde/ SERRA, Carlos, ob. cit.

(Polícia, Exército, Autoridade Tributária, Ministério Público, entre outras), verificando-se acções isoladas e muitas vezes enfraquecidas, concorrendo para o aumento do nível de atropelos, devido a esta grande fragilidade.

Adolfo Bila já tinha chamado a atenção para o facto de um dos grandes nós de estrangulamento do actual sistema de fiscalização decorrer da falta de articulação e colaboração entre os diferentes intervenientes no processo²⁵⁵.

Há que repensar seriamente a questão das competências institucionais, pois o modelo actual, centrado na dispersão de responsabilidades por diversos ministérios, cada um dos quais, com a sua perspectiva sectorial, não está a funcionar em pleno. Aliás, está longe de satisfazer as necessidades de protecção e conservação do ambiente e da boa administração e gestão da terra, reproduzindo diferentes perspectivas, algumas das quais incompatíveis entre si, e uma certa dispersão de recursos humanos e meios materiais. Nalguns casos, o objectivo da protecção encontra-se em segunda linha, realçando-se, à primeira vista, os interesses associados ao uso de determinados recursos naturais.

Importa, a nosso ver, equacionar a integração dos vários sectores de fiscalização relacionados com o ambiente, de modo a maximizar os recursos financeiros, materiais e humanos.

Por outro lado, importa reforçar a participação do sector privado, das comunidades locais, das organizações da sociedade civil, dos conselhos e comités e, no geral, de todo o cidadão, nas actividades de fiscalização. Para o efeito, Adolfo Bila e Salmi propõem, e nós subscrevemos, o estabelecimento “*de mecanismos práticos de envolvimento das comunidades, fiscais comunitários, fiscais ajuramentados e operadores na fiscalização*”²⁵⁶.

7.5.3. Descentralizar a fiscalização do Estado

Importa também investir no processo de descentralização do sistema de fiscalização, isto é, no gradual fortalecimento dos governos distritais, de modo a que a fiscalização esteja mais perto dos problemas que se reportam no terreno²⁵⁷.

A realidade mostra que um sistema de fiscalização excessivamente centrado nos níveis central e provincial revela-se desajustado e inadequado, em termos de resposta às necessidades reais a nível local²⁵⁸.

7.5.4. Equacionar o modelo de uma Polícia Ambiental

Ao abrigo do Estatuto Orgânico do Ministério do Interior, aprovado pelo Decreto n.º 27/99, de 24 de Maio, foi criado o Departamento de Florestas, Fauna Bravia e Meio Ambiente, integrado na Direcção de Ordem e Segurança Pública²⁵⁹.

²⁵⁵ BILA, Adolfo, *Estratégia para a Fiscalização Participativa de Florestas e Fauna Bravia em Moçambique*, DNFFB/FAO, Maputo, 2005, p. 16.

²⁵⁶ BILA, Adolfo, SALMI, Jyrki, *Fiscalização de Florestas e Fauna Bravia em Moçambique: passado, presente e acções para melhoramento*, MADER, Maputo, Fevereiro, 2003, pp. 37 e 39.

²⁵⁷ Veja-se nesse sentido BILA, Adolfo, SALMI, Jyrki, (2003), p. 38.

²⁵⁸ BILA, Adolfo, SALMI, Jyrki, (2003), p. 21.

²⁵⁹ Cfr. Artigo 13, n.º 4, alínea f), do Estatuto Orgânico do Ministério do interior.

Será importante equacionar a transformação deste Departamento em uma autêntica Polícia Ambiental, conforme tem vindo a acontecer em outros países, designadamente o Brasil.

Adolfo Bila e Jyrki Salmi destacaram, em 2003, a criação da Polícia Ambiental na PRM, que, em nosso entendimento, é um objectivo ainda não materializado. Contudo, segundo os autores, há uma enorme vantagem derivada da presença do Ministério do Interior em todos distritos, postos administrativos e na maioria das localidades do país. Para o efeito, recomendam o seu devido treinamento e capacitação, especialmente no capítulo da fiscalização florestal²⁶⁰.

A esse respeito, torna-se importante atender às experiências comparadas, com destaque para os exemplos norte-americano e brasileiro, que têm, em comum, o facto de serem integradas no Exército e não no órgão que tutela as Polícias.

Nos Estados Unidos de América, para além dos órgãos centrais e estaduais com competências na protecção do ambiente, encontramos, no Departamento de Defesa, o Comando Ambiental do Exército dos Estados Unidos (USAEC), que tem como missão liderar e executar programas ambientais e fornecer as perícias que permitem a capacitação do exército, operações e comunidades militares sustentáveis. Uma das áreas em que a USAEC está envolvida é a das florestas²⁶¹.

Os EUA têm leis e regulamentos ao nível federal, mas cada estado tem as suas próprias regras e actos, possuindo os seus próprios departamentos de polícia ambiental, organizados de forma consistente²⁶². No caso do Estado de Massachussetts, o oficial da polícia ambiental (conhecido também como oficial de conservação ou recursos naturais) começou por ser responsável pela aplicação da lei nas áreas de pesca e caça, actividades comerciais e recreativas marinas, sendo a ele também a quem se responsabiliza pela monitoria de barcos e veículos para viagem sobre o gelo. Participam na educação ambiental da sociedade, no geral, fazem monitoria das florestas e investigam violações criminais das leis ambientais e regulamentos junto com o Departamento de Protecção Ambiental de Massachussetts e a Secretaria de Estado do Procurador-Geral²⁶³.

No segundo caso comparado, temos a Polícia Militar Ambiental do Brasil²⁶⁴, presente em 26 dos 27 estados brasileiros, somando um efectivo de quase 10.000 homens, que garantem a segurança da biodiversidade deste país extraordinariamente rico em termos ambientais. Actuam na preservação e conservação ecológica através de acções de fiscalização e controlo nas áreas de mineração, poluição, queimadas, caça e pesca ilegais e

²⁶⁰ BILA, Adolfo, SALMI, Jyrki, *Fiscalização de Florestas e Fauna Bravia em Moçambique: passado, presente e acções para melhoria*, MADER, Maputo, Fevereiro, 2003, p. 19 - 20.

²⁶¹ USAEC website <http://aec.army.mil/usaec/index.html>

²⁶² Estes departamentos são antigos (alguns como o de Massachussetts desde 1600's) e nos seus primórdios, eram responsáveis pela monitoria e implementação das leis de pesca e caça. In. Department of Environmental Protection, Connecticut State website <http://www.ct.gov/dep/cwp/view.asp?A=2695&Q=322624>

²⁶³ Massachussetts Environmental Police website <http://www.mass.gov/dfwele/dle/welcome.htm>

²⁶⁴ Cujo poder foi conferido pela Lei Federal n.º 6.938 de 31 de Agosto de 1981, com redacção dada pela Lei n.º 7.804, de 18 de Julho de 1989, que dispõe sobre a Polícia Nacional do Meio Ambiente. A Polícia Militar Ambiental foi contemplada como integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), em virtude do estabelecido no Artigo 6.º da Lei Federal: *Os órgãos e entidades da União e dos Estados, responsáveis pela protecção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA*”.

operam ainda com programas na área de educação ambiental. A PMAB trabalha de forma integrada, em regime de parceria, com o IBAMA, as Secretarias Estaduais de Meio Ambiente, as Universidades, ONG'S e outras instituições, tornando possível obter uma acção eficaz de fiscalização e preservação²⁶⁵.

Constituem funções da Polícia Militar Ambiental: (1) Fiscalizar as explorações florestais, o transporte de produtos e subprodutos florestais, o transporte e o comércio de pescados, o transporte e o comércio de plantas vivas, procedentes de florestas, os desmatamentos e as queimadas, a criação de animais bravios e as actividades de piscicultura; (2) Coibir as actividades poluidoras do ambiente; (3) Implementar campanhas educativas na área ambiental; (4) Cooperar com as Promotorias de Justiça do Meio Ambiente, fornecendo relatórios e laudos necessários para dar início à acção penal e civil de reparação de danos ao ambiente²⁶⁶.

Segundo o respectivo site oficial, na última década, *“a acção eficiente das Polícias Militares nos diversos ecossistemas do país contribuiu para a conservação, mostrando os seguintes resultados: redução do contrabando e comércio ilegal de animais silvestres; maior controlo de desmatamento da Mata Atlântica; controlo total da caça ilegal de jacaré no Pantanal; elaboração e implantação de programas para capacitação interna; implantação e execução de diversos programas de educação ambiental; controlo das acções ilegais de extracção mineral; apoio a diversos programas de pesquisas científicas”*²⁶⁷.

²⁶⁵ <http://www.pmambientalbrasil.org.br/> Acedido em 30 de Junho de 2011.

²⁶⁶ Idem.

²⁶⁷ Idem.

Capítulo VIII – Estado de Direito

8.1. Enquadramento

Segundo Alda Salomão e Izilda Nhantumbo, “a implantação do Estado de Direito”, consagrado na Constituição, tem encontrado grandes desafios na área de recursos naturais, com variados exemplos de indefinições, recuos, hesitações e violações flagrantes das políticas e da legislação ambiental aprovadas, envolvendo tanto instituições do governo como investidores”.

Importa, portanto, aferir o grau de observância da legislação ambiental e dos recursos naturais por parte do Governo, das entidades privadas e dos próprios cidadãos, e, conseqüentemente, monitorar o índice de implementação do quadro jurídico-legal aprovado. Associado a este objectivo, procurar-se-á atender às principais dificuldades que se levantam à sua integral implementação, com prejuízo para o pleno exercício dos direitos reconhecidos.

Torna-se, assim, essencial aferir os mecanismos de monitoria do quadro jurídico-legal vigente. Leis existem, resta saber se são implementáveis (se os próprios textos legais contêm mecanismos e procedimentos dirigidos à implementação) e implementadas (se, uma vez aprovadas, são efectivamente aplicáveis, os direitos previstos são exercitados pelos respectivos titulares, os deveres previstos são respeitados e os instrumentos de garantia e controlo são materializados em caso de violação).

Com este indicador pretende-se, portanto, atender, a partir do princípio constitucional do Estado de Direito, aos arranjos institucionais e procedimentais para aprovação de planos e programas públicos e para o licenciamento e fiscalização de projectos privados de uso e exploração de recursos naturais.

8.2. A implementação como o maior nó de estrangulamento

Um dos aspectos largamente constatado, ao longo da pesquisa que esteve na base do presente relatório, prende-se com o fraco grau de aplicação desta legislação do ambiente, florestas e terras em Moçambique, problema, aliás, que é geral. Este é, porventura, o maior “calcanhar de Aquiles” na governação ambiental. Este problema foi referido por todos os nossos inquiridos e entrevistados como o principal ponto fraco da boa governação ambiental em Moçambique.

O Secretário Permanente do MICOA respondeu à questão levantada nos seguintes termos²⁶⁸:

“O problema, muitas das vezes, é a implementação da legislação, não é a ausência no entanto que tal, mas a própria implementação e condições para a sua implementação. Moçambique é um dos países que eu acho que tem boa legislação ambiental, mas pecamos muito no campo da implementação. (...) O problema não está na legislação escrita, o problema está em traduzir em acções práticas aquilo que está escrito. Eu sou apologista de (...) temos que fazer esforço de implementá-la porque efectivamente esta legislação está de acordo com aquilo que são as práticas vigentes neste mundo actualmente”.

²⁶⁸ Entrevista concedida à equipa do CTV no dia 5/04/2011, no MICOA.

O jurista ambiental, Gildo Espada, refere:

“Há um atropelo grosseiro às normas existentes, sendo muitas vezes usada a justificação do aparente conflito entre o ambiente e desenvolvimento, o que na verdade é um paradoxo, se considerarmos que o país assume claramente a protecção do ambiente como prioridade. (...) Veja-se o problema do controlo das florestas e fauna, que são exploradas de forma ilegal e danosa, por falta de meios materiais, recursos humanos suficientes e também a corrupção. Por vezes, apatia por parte dos órgãos de tutela que deixam que as situações referidas aconteçam sem nada fazerem”.

E acrescenta, como ameaças:

“Uma tendência em atropelar a lei com base na justificação de nada se poder fazer, sob pena de se perderem investimentos e uma tendência cada vez crescente em relegar as questões ambientais para um terceiro plano a nível governamental, o que constitui um retrocesso muito grande depois do avanço já alcançado, pelo menos a nível legislativo. Nas florestas, temos o risco de se perderem várias espécies de flora e fauna e, logicamente, a perda das florestas”.

Roberto Zolho, investigador, e com profunda experiência na conservação, não hesita em afirmar:

“O país/governo tem grandes dificuldades (de origem ética deontológica) para fazer cumprir o quadro legal. (...) Não se vislumbra qualquer forma de travar a degradação ambiental e, pelo contrário, os problemas ambientais se avolumam. (...) Há fraca capacidade de fiscalização e interferência de poderosos na fiscalização”.

Por isso, as ameaças que temos são inúmeras e requerem atenção máxima, designadamente:

“A actual situação da falta da coragem política para se reverter a fraca implementação do quadro legal; a fraca apreciação dos valores e importância dos ecossistemas (bens e serviços ecossistémicos); a prevalecente atitude dos governantes de que a conservação do meio ambiente é contra o desenvolvimento; e a degradação ambiental sem a criação de alternativas para o desenvolvimento social e económico, atendendo que a economia assenta no uso dos recursos naturais”.

O engenheiro florestal e académico, Almeida Siteo, refere, a respeito da maior fraqueza que se coloca à boa governação ambiental:

“Ninguém faz caso na implementação da lei e parece existirem pessoas mais fortes que as instituições”.

Prossegue, referindo como ameaças:

“O Incumprimento da legislação e a existência de Instituições enfraquecidas, há várias denúncias de exploração ilegal (de madeira e caça furtiva, até nos parques nacionais, mas não há acções sérias para pôr cobro a isso”.

Marcos Pereira, biólogo marinho e activista ambiental, afirma em termos categóricos que:

«A fiscalização da legislação é fraquíssima. Não existe cumprimento da legislação ambiental em Moçambique, exceptuando, claro, aquilo que diz respeito a aspectos burocráticos. Quaisquer que sejam assuntos relacionados com decisões consideradas “impopulares” ou potencialmente controversas, é prática comum que a legislação não seja cumprida (silenciosamente ignorada ou deliberadamente posta de lado). (...) As acções de fiscalização e cumprimento da lei não existem fora das áreas de conservação e, mesmo nestas, são extremamente deficientes».

Se nada for feito, Marcos Pereira chama a atenção para as seguintes ameaças:

“Descrédito total (não penso que possa piorar - neste momento estamos no fundo do poço!) daquilo que são as leis e normas em vigor no país e das instituições relevantes. Anarquia e corrupção a todos os níveis. (...) Declínio visível da biodiversidade (com casos já reportados de extinção local ou funcional, por exemplo de tartarugas marinhas, dugongos, etc.). Degradação ambiental (poluição, erosão, solo, água, etc.) e potenciais consequências para a economia e turismo”.

O biólogo e ornitólogo, Carlos Bento diz-nos que:

“A implementação e a fiscalização das leis e convenções adoptadas são o ponto fraco do Governo de Moçambique. As leis existem para a contenção da degradação da biodiversidade e o ambiente, mas não são implementadas no terreno. Por outro lado, o Governo não age estrategicamente nos programas de alívio à pobreza, dando fontes alternativas às comunidades, de modo a engajá-las na preservação e melhorias do meio ambiente”.

O investigador Thomas Selemane enfatiza, como principais ameaças à boa governação ambiental:

“A existência de conflitos de interesses que resultam na “má” implementação da lei, na impunidade e delapidação das florestas e fauna bravia nacionais. E a Incapacidade (humana, financeira, material) aliada à falta de vontade real da administração pública de defender as florestas e fauna bravia”.

Por fim, o arquitecto José Forjaz sublinha como principais pontos fracos:

“Fraca capacidade de intervenção para fazer cumprir as leis em muitos casos, provavelmente porque os infractores são protegidos ou perigosamente poderosos nos quadros do partido no poder ou no Governo, bem como má

ou viciada aplicação das leis em benefício de pessoas ou organizações com poder para induzir, na administração pública, a viciação das práticas, as preferências e os privilégios e a demagógica condução das negociações contra os interesses das comunidades”.

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, com destaque para a construção em lugares impróprios, como são os diversos ecossistemas sensíveis; quanto à legislação de florestas, temos a exploração ilegal de recursos florestais, nas modalidades de exploração sem licença bem como exploração contra o disposto na licença; na legislação de terras, temos os casos da venda ilegal de terras, da falta de consulta pública ou da realização desta em moldes errados, bem como a atribuição de DUATS sobre áreas nas quais existem direitos sobre a terra adquiridos por ocupação.

No tocante à legislação do ordenamento do território, em especial, 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 multa²⁶⁹.

Uma das causas dos baixos índices de implementação reside na própria forma como o quadro institucional se encontra concebido e/ou 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. Portanto, existe uma forte relação entre a eficácia do Governo e a plena/integral/correcta implementação das leis.

Outro dos maiores exemplos que pode ser apresentado como prova do disfuncionamento da implementação das leis prende-se com a não canalização de uma percentagem das taxas de licenciamento (ambiental, de exploração de recursos naturais ou de atribuição de DUAT'S) para o apoio à actividade de fiscalização. Conforme se viu no capítulo anterior, na maior parte da legislação consultada, não houve preocupação de regrar o destino a dar aos valores colectados das taxas aplicadas, incluindo a componente da fiscalização. Em termos práticos e simples, licenciam-se actividades em relação às quais não existe, de facto, capacidade institucional para fiscalizar. Em relação aos recursos naturais (no geral), constatámos que a exploração de recursos naturais contribuía 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.

²⁶⁹ Segundo o n.º 2 do artigo 8 do Regulamento da Lei do Ordenamento do Território, aprovado pelo Decreto n.º 23/2008, 1 de Julho, “o prazo máximo para dar início a 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, 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 naturais²⁷⁰, esperando-se que venha a produzir bons resultados nos próximos anos. Quanto à Polícia da República de Moçambique, que possui, na sua estrutura orgânica, um Departamento especializado em questões de florestas, fauna bravia e ambiente, urge reforçá-lo, 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 maior constrangimento do ordenamento jurídico moçambicano. As leis devem ser elaboradas para resolver problemas e nunca para tão-somente 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.

8.3. Análise de Estudos de Caso

Para melhor trabalhar o indicador Estado de Direito, a equipa do CTV identificou, seleccionou e acompanhou um conjunto de casos emblemáticos, com vista a extrair algumas constatações e ilações principais para espelhar melhor o que deve ser ainda feito no país, de modo a melhorar o grau de implementação das leis e, conseqüentemente, o estado da governação ambiental.

Os casos escolhidos são apenas uma pequena amostra da variedade e complexidade das situações que se verificam ou verificaram um pouco por todo o país, mas possuem os necessários ingredientes daquilo que é o cenário do Estado de Direito, em matéria ambiental, florestas e terras.

Nem todos os casos obedecem, em termos de metodologia de tratamento, aos mesmos critérios, visto que optámos por respeitar o ponto de vista do investigador que o trabalhou.

²⁷⁰ 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.

8.3.1. Estudo de caso I – Caso MOZAL

8.3.1.1. Enquadramento histórico

O caso MOZAL ficará registado na história do movimento ambientalista moçambicano como um precedente paradigmático, pelos motivos que passamos a apresentar, podendo do mesmo serem retiradas inúmeras ilações.

A MOZAL é uma fábrica de produção de alumínio, localizada na zona franca industrial de Beluluane, Distrito de Boane, província de Maputo e constitui-se como sociedade por quotas pelos accionistas: BHP Billiton, Mitsubishi Corporation, International Finance Corporation e o Governo de Moçambique.

O volume anual de produção é de cerca de 530 mil toneladas de Alumínio, vendido na totalidade no Mercado externo. A contribuição da MOZAL para a economia nacional é expressiva, situando-se actualmente acima dos 180 milhões de USD, principalmente na forma de emprego directo e indirecto de mão-de-obra moçambicana e ajuda social.

Duas das organizações da sociedade civil, a JÁ e o CTV, tomaram conhecimento da intenção ... (não está indicada a intenção), no dia 5 de Abril de 2010, num encontro público convocado pela empresa MOZAL SARL, cujo objectivo foi “a transmissão de informação relacionada com as actividades da MOZAL, bem como, informação sobre o desempenho no que concerne à gestão ambiental”.

Durante a referida reunião, os responsáveis da MOZAL referiram que havia sido identificada a necessidade de proceder à reabilitação dos Centros de Tratamento de Fumos e Gases (CTFs e CTGs), orçado em dez milhões de dólares americanos, investimento urgentemente necessário para garantir que as emissões ambientais da MOZAL cumpram os padrões exigidos por Lei.

Para tal, foi mencionado que a MOZAL estaria em negociações com o MICOA, de forma a obter uma Autorização Especial para trabalhar em escape directo (fazendo Bypass dos filtros em questão) durante a fase de execução das obras, correspondente a seis (6) meses.

Ora, este procedimento, com efeitos perniciosos no ambiente e na saúde humana, necessitava apenas de uma autorização especial, a qual foi solicitada ao MICOA, que mais não fez do que a conceder, por um período de seis meses, nos termos do artigo 22 do Regulamento dos Padrões de Qualidade Ambiental e Emissão de Efluentes, aprovado pelo Decreto n.º 18/2004, de 2 de Junho.

Ora, a autorização especial é concedida para efeitos de emissão extraordinária de poluentes para o ambiente, e que, nos termos do referido Regulamento, só ocorre “*por motivos de avaria ou por outras circunstâncias, não previstas no exercício de determinada actividade*”²⁷¹.

²⁷¹ Cfr. Artigo 22, n.º 1, do Regulamento dos Padrões de Qualidade Ambiental e Emissão de Efluentes, aprovado pelo Decreto n.º 18/2004, de 2 de Junho.

Esta autorização especial foi emitida, a 26 de Maio de 2010, sem que, em momento algum, se tenha submetido o assunto à participação pública, pois as principais partes – MICOA e MOZAL, recorreram, em termos formais, à lei. Isto é, não constando tal actividade, à partida sujeita ao processo de avaliação do impacto ambiental, dos termos do Regulamento da AIA, aprovado pelo Decreto n.º 45/2004, de 29 de Setembro, tomou-se como dado adquirido a desnecessidade de auscultar todas as partes interessadas.

Em resultado desta informação alarmante, a Justiça Ambiental (JÁ!) elaborou uma carta, datada de 8 de Abril de 2010, ao MICOA com cópia para várias instituições, solicitando esclarecimentos acerca de todo o processo de aquisição da autorização especial, se esta já havia sido emitida, se haveria sido elaborado um estudo de impacto ambiental, se as comunidades haviam sido consultadas e estavam cientes dos potenciais perigos a que seriam expostas, se haviam sido consideradas outras alternativas, quais seriam as reais implicações ambientais e na saúde pública e que medidas de mitigação estariam previstas, entre outras questões.

A 14 de Junho de 2010, esta organização recebeu, depois de imensa insistência (note-se!), do MICOA a resposta que, entre outros aspectos, referia que:

- A autorização especial ainda não tinha sido concedida e que seria submetida à entrega e aprovação de Plano de Gestão Ambiental (PGA) para mitigação dos possíveis impactos das actividades propostas;
- No processo foram consideradas três alternativas, nomeadamente: (1) paragem da fornalha, (2) aumento da temperatura dos ânodos e (3) autorização especial para Bypass contínuo, tendo sido a última considerada a mais viável;
- Ter sido elaborado um estudo da dispersão e deposição de gases e fumos emitidos pelos CTF's e CTG's da MOZAL, utilizando o modelo TAPM, para determinar as zonas potencialmente afectadas e avaliar os impactos destes durante os seis meses referidos, tendo os resultados do estudo indicado que foram encontradas, por serem as mais relevantes do ponto de vista de perigo para a saúde pública e ambiente, substâncias como: Fluoreto de Hidrogénio (HF), Dióxido de Enxofre (SO₂), Dióxido de Azoto (NO₂) e Ozono (O₃);
- Que a área potencialmente mais afectada por tais gases variar de 40 a 100 quilómetros do recinto da MOZAL;
- E que as concentrações e as taxas de deposição das substâncias poluentes previstas pelo modelo utilizado não eram expressivas, não parecendo haver risco significativo de exposição aguda ou crónica das comunidades e meio ambiente a estas substâncias durante o Bypass, sendo contudo necessário manter uma vigilância permanente nos locais potencialmente afectados, sendo responsabilidade da MOZAL elaborar um Plano de Contingência para atender a eventuais problemas, devendo igualmente a empresa rever a sua política de responsabilidade social.

Em contra-argumentação, a JÁ argumentou (base para as subseqüentes intervenções da Coligação), em termos resumidos, que:

- Em Outubro de 2004, na vizinha África do Sul, na cidade de Richards Bay, a Hillside Aluminum pertencente à BHP Billiton, realizou um *Bypass* durante 72 horas, tendo para o efeito alertado, num comunicado de imprensa, elaborado pela empresa, para que “*os asmáticos e outros com problemas respiratórios, ou que tenham fraca tolerância a fumo e poeiras para permanecerem dentro de casa*”, e mesmo assim houve enorme contestação por parte da sociedade civil sul-africana. Assim, a JÁ questionou a dualidade de tratamento por parte da mesma empresa nos dois casos (África do Sul e Moçambique), discordando com o posicionamento do MICOA, segundo o qual a mesma operação durante 6 meses não acarretaria qualquer perigo significativo.
- Com que bases é que o MICOA afirma que o *Bypass* é a alternativa mais viável? Que critérios foram tidos em conta? Que interesses foram considerados? Os da saúde pública e ambiente? Ou somente económicos?
- Não foi elaborado um Estudo de Impacto Ambiental. Sendo assim, como poderemos afirmar com base apenas em simulações ainda não apresentadas que não haverá impactos significativos na saúde pública e ambiente, considerando a toxicidade das substâncias em causa?
- E para quando está prevista a apresentação e discussão pública do PGA?

8.3.1.3. Sujeitos do conflito

Esse caso tem, de um lado, a MOZAL, empresa privada (mas com uma pequena participação do Estado moçambicano), e o MICOA, especialmente representado pela DNAIA, não sendo perceptível, em inúmeras circunstâncias, a definição de fronteiras nítidas entre ambas as instituições, havendo, inclusive, indícios de conflitos de interesse.

No lado oposto, se no início, a intervenção começou por ser isolada, depressa emergiu, com muita força, uma coligação de seis ONG'S, designadamente a JÁ, a Livaningo, o Centro de Integridade Pública (CIP), a Liga Moçambicana dos Direitos Humanos (LMDH), o Centro Terra Viva (CTV) e a Kulima.

8.3.1.3. Passos para tentar a resolução do litígio

- i. Solicitação de informação – A Coligação solicitou, por inúmeras vezes, junto do MICOA e da MOZAL, ao abrigo do direito à informação, constitucional e legalmente consagrado, cópias dos documentos que serviram de base para a autorização de emissões directas de gases (vulgo *Bypass*) e os que contêm os fundamentos que levaram à atribuição da Autorização Especial, tais como a cópia do estudo de impacto social e ambiental realizado pelo Governo, assim como o Plano de Gestão Ambiental submetido pela MOZAL, e a cópia da Autorização Especial atribuída a esta empresa. Contudo, nenhum destes documentos foi cedido.

- ii. Realização ou participação em encontros – Vários encontros tiveram lugar, no sentido de clarificar vários aspectos, como: (1) Onde e como se pode ter acesso ao Estudo Científico da dispersão e deposição de gases e fumos emitidos pelos CTF'S e CTG'S da MOZAL, utilizando o modelo TAPM, para determinar as zonas potencialmente afectadas e avaliar os impactos destes durante os 6 meses correspondentes ao período de reabilitação dos Centros de Tratamento de Fumos e Gases que foi realizado; (2) Quais são, de facto, os potenciais impactos na saúde pública e ambiente das substâncias que o processo de produção de alumínio liberta e que estão referidas no próprio relatório, nomeadamente fluoretos, COV'S, CO, CO₂, SO₂ e partículas microscópicas (PM), o número de pessoas que serão afectadas. Nenhum destes encontros resultou no esclarecimento devido das preocupações colocadas pela Coligação.
- iii. Acesso ao Tribunal Administrativo – Na ausência de respostas, a Coligação tomou a decisão de recorrer à justiça, neste caso ao Tribunal Administrativo, na medida em que estava em causa um acto administrativo emitido por um órgão do Governo, a referida Autorização Especial para poluir. Para o efeito, foram intentados dois procedimentos: um pedido de suspensão do acto administrativo, como meio acessório e cautelar (que deu entrada a 14 de Setembro de 2010), e um recurso contencioso do acto administrativo, nos termos da Lei n.º 9/2001, de 7 de Julho (Lei do Processo Administrativo Contencioso). Para além do MICOA, a MOZAL foi chamada como contra-interessada. Em termos muito sucintos, a coligação invocou a negação do direito constitucional e legal à informação²⁷², bem como do princípio legal da participação pública nos processos de tomada de decisões susceptíveis de causar impactos ambientais sérios e significativos²⁷³, para além da ameaça de violação dos direitos fundamentais à vida, saúde e ao ambiente equilibrados²⁷⁴.
- iv. Recurso aos órgãos de comunicação social – Desde que despoletou o caso MOZAL, a Coligação tem vindo a publicar diversos comunicados na imprensa escrita, proferido conferências de imprensa, bem como participado em alguns debates televisivos, fundamentalmente realizados ao longo de 2010, e que foram muito ricos e participativos.
- v. Exercício do direito de petição, queixa ou reclamação junto da Assembleia da República – Outro passo dado foi a elaboração de uma petição (direito constitucionalmente consagrado no artigo 79) e de um baixo assinado, que colheu acima de 14 000 assinaturas, dirigidos, no dia 17 de Agosto de 2010, à Assembleia da República, pedindo *“uma intervenção da Magna Assembleia da República de Moçambique, para sustar as emissões directas para atmosfera, de todos os gases e poluentes resultantes das actividades da MOZAL SARL, autorizadas pelo Ministério para Coordenação da Acção Ambiental*

²⁷² Cfr. Artigo 48 da Constituição da República de Moçambique e artigo 19 da Lei do Ambiente.

²⁷³ Cfr. Artigos 4, alínea e) e 8 da Lei do Ambiente.

²⁷⁴ Cfr. Artigos 40, 89 e 90 da Constituição da República de Moçambique.

(MICOA)", requerendo ainda “*que se recomende a suspensão da execução do despacho do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental até que se sanem as ilegalidades de que padece; Se recomende a disponibilização para o público em geral, e em particular para as partes interessadas do Despacho de Concessão da Autorização da mencionada emissão, o Estudo de Avaliação do Impacto Ambiental das Emissões para os efeitos legalmente determinados, e salvaguarda do Direito Fundamental à Informação além da instauração de um Inquérito Parlamentar sobre a matéria na próxima sessão da AR*”.

- vi. Exercício do referido direito junto da Procuradoria-geral da República – No dia 18 de Novembro de 2010, a Coligação dirigiu uma queixa à PGR, tendo presente as funções constitucionais do Ministério Público de “*defender os interesses que a lei determina*”, e de “*controlar a legalidade*”²⁷⁵, bem como a função legal de proteger os valores ambientais protegidos pela Lei do Ambiente²⁷⁶. A referida queixa solicitava a intervenção deste órgão tendo presente a violação da Lei, tendo presente que a MOZAL avançou com o Bypass enquanto decorria um processo no Tribunal Administrativo.
- vii. Recurso a instâncias internacionais – No início de Outubro de 2010, a Coligação submeteu queixas a cerca de 20 instituições internacionais, com as quais, de alguma forma, a MOZAL, através do seu principal accionista, a BHP Billiton está ligada. Estas queixas baseavam-se em princípios e valores que a BHP Billiton diz seguir e respeitar e que contribuem imenso para a imagem desta, tais como responsabilidade social e ambiental, transparência na disponibilização de informação, entre outros aspectos. O Banco Europeu de Investimentos (EIB), o Compliance Advisory Ombudsman (CAO) e o International Finance Corporation (IFC) aceitaram receber e analisar as queixas da Coligação.

8.3.1.4. Resultados alcançados

Em primeiro lugar, apesar da enorme campanha promovida a todos níveis pela Coligação, a MOZAL deu início e concluiu o Bypass (17 de Novembro de 2010 a 2 de Abril de 2011, perfazendo 137 dias), mesmo quando corria uma acção numa instância judicial dirigida a suspender o acto que autorizou tal procedimento, o que revelou uma clara afronta com o quadro jurídico-legal moçambicano.

Por outro lado, a MOZAL não foi submetida a uma auditoria ambiental externa e as que alegadamente leva a cabo não são de domínio público, mas sim para seus accionistas e mecanismos internos e o processo de troca de diálogo; informação com a MOZAL continua muito longe de ser transparente e a informação disponibilizada à Coligação acaba por ser parcial ou incompleta. Mais grave foi o facto de não ter respeitado o artigo

²⁷⁴ Cfr. Artigos 40, 89 e 90 da Constituição da República de Moçambique.

²⁷⁵ Cfr. Artigo 236 da Constituição da República de Moçambique.

²⁷⁶ Cfr. Artigo 21, n.º 4, da Lei do Ambiente.

115, n.º 1, da Lei do Processo Administrativo Contencioso, segundo o qual “*o órgão administrativo que haja recebido a citação ou notificação não pode iniciar ou prosseguir a execução do acto, ficando logo adstrito à obrigação impedir, com urgência, que os serviços competentes ou interessados procedam ou continuem a proceder a execução*”.

O MICOA teve uma conduta inadmissível ao longo de todo processo, mantendo-se ora silencioso, ora excessivamente defensivo, ora num posicionamento demasiado “colado” à MOZAL, ora ainda em postura muito pouco dialogante. O site do Governo, por exemplo, anunciava que a Ministra para a Coordenação da Acção Ambiental visitou as instalações da fundição MOZAL, a 5 de Maio de 2011, tendo assegurado que o processo de Bypass decorreu dentro da normalidade, não tendo causado quaisquer danos na saúde dos trabalhadores e das populações vizinhas, bem como ambiente propriamente dito²⁷⁷.

Em artigo publicado a 10 de Junho de 2011, o jornal “Notícias” deu a conhecer que a MOZAL reuniu-se com uma suposta sociedade civil, que incluiria as partes interessadas e que depois de informada acerca dos resultados das emissões do Bypass, esta não identificada sociedade civil teria manifestado a sua satisfação em relação aos resultados alcançados. Ora, a Coligação não teve conhecimento deste encontro, onde, quando e o que se discutiu no mesmo, tendo tido conhecimento do suposto sucedido através do já mencionado artigo, que nem autor revela.

Desde Outubro de 2010, até então, através de um processo mediado pela CAO, tem vindo a ocorrer uma tentativa de diálogo entre a MOZAL e a Coligação, tendo esta última o objectivo de ver respondidas algumas preocupações que desde o início de todo o processo não estão a ser respondidas. Infelizmente, o processo da CAO não foi bem sucedido ainda que com várias tentativas, mas em nenhum dos acordos propostos, a coligação viu espelhadas as suas preocupações ou sequer respondidas as suas questões apresentadas na queixa.

Deste modo, a queixa passa assim a ser acompanhada por um outro departamento, o de Cumprimento “Compliance”, do IFC. Entretanto o Banco Europeu está na fase final de elaboração do seu relatório de avaliação que seguramente trará recomendações à MOZAL relativamente à sua gestão ambiental.

Por sua vez, o Tribunal Administrativo, através do Acórdão n.º 144/2010, da 1.ª Sessão, datado de 19 de Novembro de 2010, indeferiu o pedido de suspensão da eficácia do acto da autorização especial do MICOA, sob alegação, principal, de que não estavam reunidos os requisitos (cumulativos) para ordenar a sua suspensão: (1) a execução do acto em causa seja susceptível de causar prejuízo irreparável ou de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que com o recurso se pretende acautelar; (2) a suspensão não represente grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto; (3) e, por último, do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso²⁷⁸. Note-se que foram, ainda, invocados diversos argumentos de ordem formal, com

²⁷⁷ In. http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/news_folder_sociedad_cultu/maio-2011/operacao-bypass-da-mozal-decorreu-sem-sobressaltos/ Acedido a 18 de Junho de 2011.

²⁷⁸ Cfr. Artigo 109 da Lei n.º 9/2001, de 7 de Julho (Lei do Processo Administrativo Contencioso).

destaque para o facto de a coligação ter requerido outros pedidos na mesma petição, que justificariam a interposição de outros meios acessórios de natureza diferente – incluindo o pedido de prestação de informação e o pedido de intimação para um comportamento.

Em relação à Procuradoria-Geral da República, esta manteve-se em silêncio perante um flagrante atropelo à Lei e apesar de ter sido enviada uma carta (queixa) a solicitar a sua intervenção. No contexto do accionamento da suspensão da eficácia do acto administrativo, o Ministério Público junto do Tribunal Administrativo mais não fez do que reiterar/reproduzir os argumentos tecidos pelo MICOA e pela MOZAL.

Quanto à Assembleia da República, urge referir dois resultados: em primeiro lugar, o caso MOZAL foi discutido em Plenário deste órgão de soberania, pelo menos nos dias 18 de Setembro e 3 de Novembro de 2010, tendo conhecido contornos demasiado políticos, isto é, de um lado a bancada do partido no poder a reiterar os já conhecidos argumentos do Governo e do outro lado, os dois partidos da oposição com assento parlamentar a questionar a decisão do MICOA e, no geral, o posicionamento do Governo ao longo do processo (os deputados da oposição consideraram que o processo de Bypass deveria ter sido interrompido de imediato e a fábrica encerrada até à montagem de novos dispositivos para laborar com a alegada segurança ambiental)²⁷⁹. Note-se que a Ministra para a Coordenação da Acção Ambiental foi ao Parlamento, no dia 3 de Novembro de 2010, para sustentar o posicionamento de que a decisão do MICOA foi tomada com observância prévia da legislação, e de que foram feitos estudos mais do que suficientes para a sustentar sem receios maiores para a saúde e para o ambiente²⁸⁰. No dia em que o Bypass iniciou – 17 de Novembro de 2010 – os deputados, em gesto de protesto, puseram máscaras, em repúdio às emissões directas na fábrica de fundição de alumínio MOZAL²⁸¹. Em segundo lugar, a Assembleia da República respondeu à petição da coligação, em Maio de 2011²⁸².

8.3.1.5. Ilações do caso MOZAL

O caso MOZAL é um exemplo crasso da falta de tomada de consideração das contribuições do público, uma vez que a sociedade civil, através dos seus vários quadrantes, exigiu alternativas e, até em alguns casos, apresentou propostas que não foram levadas em conta.

²⁷⁹ In. <http://www.opais.co.mz/index.php/politica/63-politica/10865-renamo-recorre-a-mascaras-em-protesto-as-emissoes-na-mozal.html> Acedido em 18 de Junho de 2011.

²⁸⁰ Segundo a Ministra, citada pelo Diário de Moçambique, as alternativas para a reabilitação dos CTF's incluíam a paragem do processo de produção, o que implicaria a degradação do seu equipamento e consequente encerramento da fábrica, o que colocaria no desemprego 1.500 trabalhadores. Outro constrangimento seria a elevação da temperatura nos fornos, o que não seria suportado pelo equipamento existente. A decisão do avanço com o Bypass foi tomada com base em dados técnicos e científicos que indicam que os gases a serem emitidos estão dentro dos parâmetros de qualidade ambiental e que não afectam a saúde humana. A decisão também foi tomada com base na legislação nacional e internacional que cria espaço para este tipo de autorização, e por último pelo facto de a MOZAL existir há mais de 10 anos e por isso precisar de reabilitar as suas infra-estruturas e actualizar o seu equipamento. Mais, sublinhou que no âmbito da divulgação e partilha de informação sobre o processo de reabilitação dos CTF's, realizaram-se reuniões públicas e palestras de esclarecimentos aos membros do governo provincial de Maputo, distrito de Boane, líderes comunitários do posto administrativo de Matola Rio, Comunidade de Beluluane, Juba, Mavoco e Sikwama, onde foram envolvidos alunos e docentes, jornalistas, académicos, partidos políticos e parceiros de cooperação internacional. Acedido a 17 de Junho de 2011.

²⁸¹ In. http://diariomoz.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2306:ar-debate-bypass-na-mozal&catid=34:sociedade&Itemid=53

²⁸² Data indecifrável no ofício que responde à petição, assinado pela Presidente da Assembleia da República, Verónica Macamo.

Estas situações prendem-se com as restrições ou impedimentos do exercício de um direito com dignidade constitucional, como é o caso do acesso à informação²⁸³. Este aspecto torna-se preocupante devido aos valores em causa, como são os casos do ambiente e da qualidade de vida dos cidadãos, que ainda é agudizada pela ideia de secretismo ainda presente nas autoridades que detêm as informações relativas ao ambiente, criando, deste modo, verdadeiras barreiras ao acesso a essas informações que poderiam tornar-se úteis, possibilitando que os cidadãos e outros interessados tenham uma concepção clara, exacta ou coerente da legalidade ou da actividade administrativa no âmbito do Processo de Avaliação do Impacto Ambiental.

Foi um caso com enorme impacto a todos os níveis na sociedade moçambicana, mas também no exterior, tendo conquistado imensa atenção por parte dos órgãos de comunicação social, dos órgãos governamentais, do Parlamento e de largos milhares de cidadãos que acompanharam de perto o desenrolar de acontecimentos. Uma das razões foi, sem dúvidas, a simbiose entre a questão da saúde pública e a do ambiente. A primeira terá contribuído determinantemente para o interesse despertado, num país onde o processo de consciencialização ambiental ainda vai no seu início.

Por outro lado, este caso revelou a enorme fragilidade que os órgãos governamentais, com especial enfoque para o MICOA, têm em lidar com casos desta natureza, resultando numa reacção defensiva, pouco democrática e demasiado acoplada ao sector privado, levantando uma situação de conflito de interesses.

Mas o caso serve também de precedente ou lição para que o Governo, em futuras situações, tome todas as cautelas legalmente previstas para assegurar uma ampla e real participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão, susceptíveis de causar impactos ambientais.

Na sequência da pressão nacional e internacional registada, ainda que sem os resultados desejáveis, o caso contribuiu para fazer a MOZAL vergar e sujeitar-se às iniciativas de mediação do conflito que opõe esta multinacional à coligação de organizações não governamentais.

Por outro lado, o caso revelou mais uma situação de junção de esforços por parte das ONG'S nacionais para, em coligação, e com recurso aos mais variados meios legalmente admissíveis, procurar fortalecer o seu papel de pressão junto de instâncias à partida mais poderosas, como é o Governo e, na situação em análise, a MOZAL. Casos anteriores registaram-se aquando da polémica da incineração de pesticidas obsoletos (1998-2002)²⁸⁴ e dos desmandos reportados no sector das florestas, que conduziu à criação do Movimento Amigos da Floresta (2007). Será o prenúncio do fortalecimento da sociedade civil moçambicana na luta por um ambiente equilibrado?

²⁸³ CTV, Relatório TAI, Maputo, 2009.

²⁸⁴ Para mais informações veja-se <http://www.livaningo.org.mz/htt/pestco.html>.

Mais ainda, apesar da derrota no caso interposto junto do Tribunal Administrativo contra o MICOA e a MOZAL, assistiu-se a um precedente histórico no acesso à justiça em defesa de valores que são pertença de todos e de ninguém em particular, como é, aliás, o caso do ambiente. Ainda que o poder judicial tenha reagido de forma negativa e conservadora (desde logo no próprio entendimento questionável da legitimidade processual da coligação, facilmente demonstrável pela leitura combinada dos artigos 81 e 90, n.º 1, da Constituição), a história encarregar-se-á de demonstrar, tal como em outros países, que a tendência será para uma maior abertura e sensibilidade para as questões ambientais em sede judicial.

Finalmente, o caso MOZAL põe, indiscutivelmente, em causa o indicador Participação Pública e Transparência, na medida em que se caracterizou pelo secretismo, por parte da MOZAL e do MICOA à volta dos estudos/documentos que serviram de base para a autorização de emissões directas de gases (*Bypass*) e os que contêm os fundamentos que levaram à atribuição da Autorização Especial, de modo a que o cidadão, a sociedade civil no geral possa acompanhar todo o processo, inclusive ter a consciência das actividades que se vão realizar e os danos que eventualmente irão causar, nem que não fosse apenas para adoptar formas de se precaver de alguma situação. Mas põe igualmente em causa o indicador Precaução de Impactos, na medida em que, diante de uma situação de incerteza científica na relação entre determinada actividade e os danos na saúde e no ambiente, se decidiu levar a cabo tal actividade, sem que todas as diligências necessárias tivessem sido tomadas. Está igualmente comprometido o indicador Eficácia do Governo, tendo presente a total incapacidade do MICOA em gerir o conflito que se instalou, vindo-se ainda a revelar as enormes fragilidades no domínio técnico-científico. Finalmente, está em causa o indicador Justiça e Equidade, tendo presente o resultado que o mesmo alcançou no plano da ordem jurídica interna.

8.3.2. Estudo de caso II – Destruição progressiva dos mangais da Costa do Sol

8.3.2.1. Breve historial do caso Mangal da Costa do Sol

Um dos exemplos mais elucidativos de violação da lei em plena cidade de Maputo, capital e onde estão sedeadas as principais instituições competentes para agir, em primeira linha, na defesa da legalidade, ocorre no mangal da Costa do Sol, onde as construções ilegais têm vindo a ser erguidas.

A pressão em busca de espaço na cidade de Maputo, especialmente nas áreas consideradas nobres, é enorme, o que, aliado a uma fraca capacidade institucional para responder à demanda, acelera situações de assentamento informal, negócios ilegais de venda de terra, envolvendo alguns funcionários municipais menos escrupulosos.

O bairro Triunfo é hoje várias vezes maior do que era por alturas da Independência Nacional. Uma parte das construções foi erguida sem qualquer formalização, outra parte resultou de concessões e licenças atribuídas pelo Conselho Municipal em áreas de mangal, que, por natureza e, a partir de 1997/1998, passaram a estar condicionadas à observância das regras do licenciamento ambiental e do processo de avaliação do impacto ambiental²⁸⁵.

²⁸⁵ Vejam-se artigos 14, 15 e 16 da Lei do Ambiente, bem como o Regulamento sobre o processo de Avaliação do Impacto Ambiental, aprovado pelo Decreto n.º 45/2004, de 29 de Setembro, que substituiu o primeiro regime da AIA, aprovado em 1998.

O resultado está à vista - a degradação ambiental daquele lugar prossegue a um ritmo veloz, fazendo temer o pior num futuro cada vez mais próximo. O bairro Triunfo, outrora pequena ilha rodeada de água, cresceu da pior forma, mediante o mesmo processo: camiões descarregavam, na calada da noite, quantidades enormes de areia com o propósito de aterrar novas áreas de mangal, preparando terrenos para, de seguida, erguer imponentes mansões e inclusive condomínios.



Construções a custa do mangal (de Carlos Manuel Serra)

Resultado, o curso normal das águas foi profundamente alterado, com destaque para o facto de as águas do mar já não penetrarem mangal adentro como antes, contribuindo para o desgaste da faixa costeira, e o canal natural que escoa as águas pluviais das zonas altas se encontrar em processo de atrofiamento, fazendo temer riscos de inundações futuras. E mais, perde-se um santuário de biodiversidade, essencial à reprodução de espécies que garantem a subsistência de muitas famílias.

Ciente da enorme e diversificada importância que o mangal desempenha, uma parte do mangal foi classificado como reserva municipal, nos termos da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, por via da sua inclusão no Plano de Estrutura Urbana da Cidade de Maputo.



Construções a custa do mangal (de Carlos Manuel Serra)

Assim, o Conselho Municipal procedeu ao trabalho de definição dos novos limites do mangal da Costa do Sol, deixando de lado todas as construções ilegais erguidas ao longo dos últimos anos, e

determinando que mais nada seja feito na porção remanescente, que passou a constituir reserva municipal. Segundo informações obtidas, o mal estava feito e importa agora seguir em frente, salvaguardando o que ainda era possível proteger. Contudo, diversas construções ilegais foram erguidas precisamente no interior da área protegida, fazendo temer que, em vez de se aplicar rigorosamente a lei, procedendo-se à demolição das

construções ilegais, se opte por realizar uma nova delimitação do mangal, que venha a beneficiar os mais recentes infractores, fortalecendo o sentimento geral de impunidade e incentivando que outros mais se juntem nos esforços de destruição.

8.3.2.2. Embargo e demolição de obras



Obras ilegais demolidas pelo Conselho Municipal (de Carlos Manuel Serra)

Recentemente, em processo iniciado no ano de 2008, o Conselho Municipal procedeu ao embargo e posterior demolição de um conjunto de 21 casas que se encontravam a ser erguidas na área de Reserva Municipal, o que constituiu um importante precedente e indicador de esperança em relação à salvaguarda do remanescente de área tão importante para o equilíbrio ecológico da capital moçambicana²⁸⁶.

Este empreendimento indiciava um futuro condomínio que estava a ser erguido perigosamente próximo do canal que atravessa o mangal, vindo da zona alta, em direcção ao mar, fazendo crer que possa ser eminente o seu corte num futuro próximo, com graves implicações ambientais e económicas. A demolição teve lugar a 11 de Fevereiro de 2011, depois de se ter emitido uma deliberação nesse sentido a 8 de Junho de 2010, após notificações sucessivas de embargo, não acatadas pelos prevaricadores, que optaram por proceder à construção no período da noite²⁸⁷.

Segundo Raimundo Chambe, jurista do Conselho Municipal, em conferência de imprensa, realizada no dia 16 de Fevereiro de 2011, a Edilidade constatou, através dos serviços de fiscalização, a ocorrência de obras ilegais, tendo os proprietários das obras sido notificados para pararem com a actividade de construção. Contudo, não acataram o embargo e muito menos se apresentaram ao Conselho Municipal, tendo inclusivamente intensificado o ritmo da construção no período de passagem de testemunho ao nível da Presidência do Conselho Municipal, facto que levou a Edilidade, com auxílio das autoridades policiais, a actuar e a apreender os camiões que estavam a ser utilizados para fazer os aterros. Porém, os proprietários dos camiões aproximaram-se do Conselho Municipal e declararam que, de facto, as obras não eram deles, sendo apenas transportadores, no âmbito da celebração de contratos de prestação de serviços²⁸⁸.

²⁸⁶ Vejam-se artigos 14, 15 e 16 da Lei do Ambiente, bem como o Regulamento sobre o processo de Avaliação do Impacto Ambiental, aprovado pelo Decreto n.º 45/2004, de 29 de Setembro, que substituiu o primeiro regime da AIA, aprovado em 1998.

²⁸⁷ Veja-se <http://www.opais.co.mz/index.php/sociedade/45-sociedade/12290-municipio-de-maputo-destroi-casas-luxuosas-construidas-ilegalmente.html>

²⁸⁸ In. <http://www.canalmoz.co.mz/1o-pagina/25-edicao-de-17-de-fevereiro-de-2011/18811-conselho-municipal-justifica-a-demolicao-de-casas-na-costa-do-sol.html> Acedido a 20 de Junho de 2011.

Verificou-se ainda que, uma vez identificados os proprietários das obras, depois de um exercício árduo para os localizar, nenhum deles apresentou quaisquer dos documentos obrigatórios – nem título de Direito de Uso e Aproveitamento de Terra (DUAT), nem o projecto de construção aprovado e a licença de construção por parte do Conselho Municipal²⁸⁹.

Neste processo, o Conselho Municipal solicitou o pronunciamento, na forma de parecer, da Procuradoria da República da Cidade de Maputo, principalmente porque não podia apreender por mais tempo os bens dos particulares, tendo recebido alguns aconselhamentos e instruções.

Depois de não assumir qualquer responsabilidade, em termos de indemnização, a cada prevaricador foi aplicado um conjunto de multas, das quais se destacam: 50 mil meticais de indemnização ao Conselho Municipal; 20 mil meticais por poluição do ambiente marinho e costeiro; 80 mil meticais por construção clandestina; 200 mil meticais por desrespeito sucessivo e abusivo às ordens de embargo das obras²⁹⁰.



Obras ilegais demolidas pelo Conselho Municipal (de Carlos Manuel Serra)

Contudo, várias dezenas de residências, também em situação ilegal, escaparam à acção de demolição. O Conselho Municipal anunciou que não as vai destruir por tê-las encontrado terminadas ou em fase de acabamento. No entanto, de acordo com a deliberação do Conselho Municipal, os proprietários de tais casas ilegais que não possuam nenhuma autorização das autoridades deverão pagar 150 mil meticais cada para a concessão do DUAT²⁹¹.

Por fim, em meados de Julho de 2011, uma notícia foi veiculada nos órgãos de comunicação social, segundo a qual o Conselho Municipal poderá suspender a atribuição de licenças para o desenvolvimento de actividades na zona costeira, medida visando evitar o desaparecimento do mangal da Costa do Sol, já em avançado estado de degradação²⁹².

²⁸⁹ Idem.

²⁹⁰ Veja-se <http://www.opais.co.mz/index.php/sociedade/45-sociedade/12290-municipio-de-maputo-destroi-casas-luxuosas-construidas-ilegalmente.html>

²⁹¹ Idem.

²⁹² In. <http://noticias.sapo.mz/aim/artigo/176320072011190809.html>

8.3.2.3. Sujeitos

No caso Mangal, temos de um lado, os donos das obras, apenas preocupados com a obtenção do máximo de lucro possível, num horizonte temporal curto, investindo enormes quantias no aterro do Mangal e no levantamento e conclusão das edificações (sabendo ser altamente caro construir sobre um ecossistema tão sensível e vulnerável), para, depois, aliená-las a terceiros a preços que podem rondar quantias verdadeiramente exorbitantes.

Temos ainda o envolvimento de alguns funcionários desonestos do Conselho Municipal cujo escopo constitui a obtenção de lucro na concessão ou transacção de DUAT'S sobre as áreas ilicitamente conquistadas ao mangal.

Do lado activo, surge o Conselho Municipal, que, ao longo da história, tem actuado muito tímida e passivamente para evitar ou regular os desmandos protagonizados pelos sujeitos acima referidos, tendo, no entanto, actuado positivamente ao ter criado uma reserva municipal e ao ter ordenado o embargo e consequente demolição de 21 construções ilegais.

Não poderíamos deixar de referir o papel do MICOA, como órgão máximo em matéria ambiental, mas que, no caso em apreço, se tem mantido totalmente ausente nos debates e intervenções para “salvar” o mangal da Costa do Sol, eventualmente com receio (errado) de pôr em causa a autonomia da Edilidade. A sua menção é, neste caso, pelo papel omisso ao longo de toda a história.

Finalmente, pela positiva, ainda que não tenha aparecido publicamente como protagonista, temos o Ministério Público ao nível da cidade de Maputo, que se prontificou a apoiar jurídica e tecnicamente o Conselho Municipal, sustentando assim a decisão final.

8.3.2.4. Ilações

A demolição em causa, pela sua grandiosidade e localização, marca, sem margem para dúvidas, um precedente histórico no processo de implementação da legislação ambiental. Veja-se que viemos de uma situação em que predomina o receio de demolir tudo aquilo que tenha sido erguido contra o espírito e letra da lei, principalmente se, por detrás, estiver alguém influente ou que se diga ou se pense influente. Defende-se ser importante equacionar o investimento gasto na construção e que a demolição constituiria sempre uma sanção demasiado pesada para o prevaricador, tendo presente ainda os postos de trabalho criados e a perder em caso de sanção pesada. Tal sentimento contribuiu para a ocorrência de uma espécie de branqueamento das ilegalidades cometidas e um convite à continuidade no exercício de atropelo à lei.

Caso não haja firmeza e coragem política para se continuar a actuar na defesa do Direito e da Lei, no que diz respeito ao mangal da Costa do Sol, bem como a todas as demais situações similares, estaremos a pôr em cheque os próprios alicerces do Estado de Direito, de nada servindo termos instituições que zelam pelo ambiente, termos uma legislação ambiental cada vez mais vasta e especializada e estarmos a despender esforços na formação de quadros ou na educação ambiental dos cidadãos.

Mas o pior será, logicamente, o conjunto de impactos para a cidade de Maputo, no geral, e para o bairro da Costa do Sol, em especial, decorrentes da destruição e perda progressiva do Mangal, nomeadamente a perda irreversível da avenida Marginal, a deslocação da linha de preia-mar em direcção ao interior do território, a inundação de vastas áreas densamente povoadas, a destrui o de inúmeras habita oes e outras infra-estruturas, entre muitos outros danos.

Este caso, visto no sentido da interven o das autoridades municipais,  , pela sua natureza e importância, uma espécie de lufada de ar fresco no indicador Estado de Direito.

8.3.3. Estudo de caso III - Conflito de Terra entre os Camponeses da União das Associa oes e Cooperativas Agro-pecuária da Manhiça e as Empresas Açucareiras (Caso Manhiça)

8.3.3.1. Antecedentes

A UNAC – União Nacional dos Camponeses, foi fundada por volta de 1987 com o movimento do Programa de Reabilita o Econ mica (PRE) e todas as outras transforma oes políticas, econ micas e sociais da época. Foi, nesta altura da funda o, quando surgiu o núcleo da Manhiça como membro da UNAC, a UDACAM. O maior objectivo da UNAC   garantir a soberania e a segurança alimentar e garantir os interesses e direitos dos camponeses e tem passado esse legado para todas as uniões a si filiadas.

A União das Associa oes e Cooperativas Agro-pecuária da Manhiça -UDACAM -   uma organiza o de camponeses, cuja actividade   apoiar os seus membros na resolu o dos problemas do seu dia-a-dia de trabalho. Esta união   composta por 6 uniões zonais, e cada união de zona (Manhiça sede, Pateque, Calanga, Ilha Josina, 3 de Fevereiro e Munguine) tem o seu número de associa oes, no total, a UDACAM tem 66 associa oes. Estes camponeses det m extensas zonas férteis adquiridas por ocupa o, segundo normas e práticas costumeiras ou por ocupa o de boa fé, onde tem produzido culturas alimentares (considerado em tempos o celeiro da zona sul de cereais).

Em termos de organiza o,   uma união estável, activa e com muita força de vontade e tem a sua SEDE na zona de Ribangue, distrito da Manhiça, província de Maputo. A UDACAM tem sido apoiada directamente pela UNAC, em grande parte das suas actividades.

A filosofia da UNAC tem sido de não intervir sem que tenha havido um esforço por parte do núcleo dos camponeses na tentativa de resolver os seus problemas, e só perante a incapacidade destes de resolverem por si só,   que a UNAC d  o seu contributo, sem contrariar a vontade dos camponeses. A UNAC só aparece depois de ter sido demandada pelos camponeses, ou seja, tudo   demandado a partir da base e a UNAC espera que a soluço saia também da base. Depois de visto na base,   que vem a inter-ajuda, neste caso primeiro da província de Maputo e em último caso,   que aparece a UNAC a nível nacional ou central.

A par disto, a UNAC sempre capacita a base para que ela seja capaz de resolver os seus próprios problemas e conflitos.

É na Manhiça, distrito que dista cerca de 80 quilómetros da cidade de Maputo, caracterizado por uma área extremamente fértil para a prática agrícola (culturas alimentares, como também para a produção do açúcar através do processamento da cana de açúcar) que as empresas privadas denominadas Xinavane ou Incomáti e Maragra (Açucareiras de Xinavane e Maragra) têm extensas plantações de cana-de-açúcar para posterior produção do açúcar, estando a exercer a actividade há muitos anos.

Para além destas, existe também uma empresa denominada Inácio de Sousa que surgiu realizando actividades de descasque de arroz e moagem de milho e agora está plantando cana-de-açúcar. Estas três empresas, para a defesa das suas plantações, recorrem ao bloqueio de valas, construção de diques e uso de fertilizantes, sem ter em conta que estão a comprometer a segurança alimentar de muitas famílias ou comunidades.

Para pôr cobro a isto, houve uma tentativa de realizar uma manifestação a 24 de Janeiro de 2008, que acabou sendo, logo no seu início, duramente reprimida pelas Forças de Intervenção Rápida e da PRM, as quais espancaram violentamente os manifestantes e acabaram detendo alguns camponeses, incluindo a actual presidente do Núcleo da UNAC da Manhiça, a senhora Rebeca²⁹³. Esta data ficará nos anais da história da UNAC como o momento mais negro, desde a criação desta organização camponesa²⁹⁴. Ora, os camponeses da UNAC a nível da província de Maputo pretendiam marchar em sinal de protesto contra o comportamento do antigo Presidente do Conselho Municipal da Manhiça, que se apropriou de algumas machambas e outras actividades sem consultar as comunidades e os camponeses que trabalhavam aquelas terras e que nada fazia para minimizar ou resolver os problemas entre estes e as Açucareiras.

8.3.3.2. Pontos de Discórdia

Actualmente, desencadeou-se um conflito entre as três empresas açucareiras e os camponeses, em termos gerais, devido à existência de conflitos de terra e gestão dos cursos de água, no entanto, as razões específicas para a eclosão deste conflito são os seguintes:

- a) Assoreamento da Vala de Moçambique e bloqueio de outras valas – A Vala de Moçambique permite o escoamento das águas do rio Incomáti, propiciando a fertilidade e irrigação de grandes áreas. Com o estabelecimento da indústria e a necessidade de cultivo da cana-de-açúcar, devido à necessidade de consumo de grandes quantidades de água, as indústrias (principalmente a Maragra, Incomáti e Inácio de Sousa) construíram represas e fizeram algumas barragens que umas vezes inundam, outras vezes secam as machambas ao longo dos cursos de água e arredores. Privatizaram a chamada “*Vala Moçambique*” que permitia o escoamento das águas do rio Incomáti, impedindo e limitando o acesso a esta pelos

²⁹³ Veja-se <http://oficinadesociologia.blogspot.com/2008/01/camponeses-espancados-na-manhia-por.html> Acedido a 30/06/11.

²⁹⁴ Veja-se <http://oficinadesociologia.blogspot.com/2008/04/dia-internacional-da-luta-camponesa.html> Acedido a 30/06/2011.

camponeses e seus animais. A par das inundações, existe o problema da destruição das culturas, a asfixia e o empobrecimento dos solos. O facto destas empresas se caracterizarem por um elevado poder económico possibilita a realização de actividades como o bloqueio de valas, dificultando a prática da actividade agrícola pelas pessoas com um poder económico muito incipiente, até porque tais valas são muito profundas o que impede que sejam limpas manualmente, mas sim através de máquinas adequadas. Todas estas acções desencorajam os camponeses a continuar naqueles campos, produzindo culturas alimentares, em contrapartida, as empresas oferecem facilidades de limpeza e preparação dos campos para quem optar pela produção de cana-de-açúcar.

- b) Contaminação das águas por produtos químicos – Outro problema é o da poluição das águas. Os trabalhos e processos industriais que vão desde a colocação de máquinas, lavagem de equipamento, fertilização e limpeza dos solos, utilização de pesticidas e outros processos estão a poluir e a turvar as águas do Rio Incomáti que é o rio que assegura o fornecimento de água às indústrias e às populações, tornando-a imprópria para o consumo humano e para os animais que muitas vezes morrem ou adoecem por causa desta água.
- c) Falta de clareza e transparência nos acordos ou parcerias entre as empresas e os camponeses – As empresas realizam acordos com os camponeses, de forma individual, para que estes produzam cana-de-açúcar e vendam as respectivas empresas, porém os termos ou condições para a venda da mesma cana (falta de informação do preço da cana, da qualidade da cana), não são dados a conhecer, e o baixo nível de escolaridade, associado à fraca capacidade de negociação, tornam o negócio injusto e/ou desvantajoso para o camponês. Por exemplo, a cana-de-açúcar deve conter um nível elevado de sacarose, o método de avaliação da sacarose ou qualidade da cana é feito pelas empresas e até o preço é marcado em função da qualidade exigida. Todos estes factores influem no preço da cana. Os camponeses, porque não têm conhecimento do nível de exigência das empresas (técnicas de avaliação) e até conhecimento do preço do mercado, qualidade da cana, sentem-se lesados na negociação, pois para estes o único factor que influi no preço é a quantidade da cana que é transaccionada. Esta forma de negociação pouco clara e pouco transparente também não permite que se compreendam os mecanismos de avaliação e estabelecimento de preço por parte das empresas.

Somos assim levados a colocar as seguintes questões para reflexão:

- i. O que existe entre as empresas e alguns camponeses são contratos de prestação de serviços (ou contratos de fornecimento), em que os camponeses fazem acordos com as empresas?
- ii. Como é que são feitos os contratos, em que moldes?
- iii. Que tipo de contratos? Parceria, prestação de serviços, contratos de fornecimento de bens ou serviços, de trabalho?

Não conseguimos ter acesso a nenhum documento que regula os acordos feitos, nem encontros com as empresas para esclarecimentos sobre este assunto.

8.3.3.3. Outros problemas

- a) Priorização do título em detrimento do direito por ocupação segundo as normas e práticas costumeiras e sem título – Os camponeses retratam que muitas vezes as entidades, a nível do distrito, responsáveis pela atribuição do direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT) atribuem a terra aos futuros investidores por autorização do pedido, mesmo sabendo que aquela área é objecto de DUAT, dos membros das comunidades e/ou camponeses, por ocupação segundo as normas e práticas costumeiras ou por ocupação de boa fé. Isto constitui uma grave violação da Lei de Terras, pois não são legalmente reconhecidas as formas de aquisição do DUAT por ocupação, como ainda se preceitua que a ausência de título não prejudica o DUAT²⁹⁵.
- b) Conflito derivado da expansão do Município – A par do conflito entre camponeses/açucareiras, existe o conflito entre os camponeses e o Conselho Municipal. Este conflito deriva da necessidade de expansão do município, em que o Presidente do Conselho Municipal desaloja camponeses dos seus campos, sob o pretexto de ter deixado bem claro aos munícipes que aquele espaço pertencia ao Conselho Municipal. A questão que se coloca é se estas áreas estão reservadas, por que é que se permitiu que os camponeses ocupassem e realizassem a actividade agrícola por mais de dez anos. Neste contexto, permitiu-se que estes adquirissem o DUAT por ocupação de boa fé, um direito previsto e reconhecido por Lei.

8.3.3.4. Acções para a resolução dos problemas

A União Distrital dos Camponeses, no sentido de reaver os direitos de uso e aproveitamento de terra dos camponeses que perderam suas machambas, ou sofreram alguma redução em termos de dimensão da área, tem procurado assegurar que as valas estejam sempre limpas, através da atribuição da responsabilidade de limpeza regular das valas às açucareiras; está igualmente a incentivar a produção de culturas alimentares e desencorajar o abandono total da produção das referidas culturas em benefício da produção de cana; bem como a clarificar e acordar os moldes de intervenção e os benefícios na produção e venda da cana. Por outro lado, realizou diversas acções, a vários níveis, nomeadamente.

Foi, aliás, sob a égide da União Distrital dos Camponeses que se realizou a marcha pacífica na Manhiça, havendo ainda lugar para a discussão das principais preocupações dos camponeses; troca de experiências e capacitação para elevar o grau de percepção e conhecimento sobre os direitos dos camponeses, capacidade negocial, bem como a realização de um encontro com todos os intervenientes (Estruturas da zona, entidades do Governo, as empresas, os camponeses) para uma discussão franca e aberta sobre os problemas e propostas de solução.

²⁹⁵ Vejam-se os artigos 12 e 15 da Lei de Terras, respectivamente.

Este trabalho é reforçado ao nível das associações, envolvendo a realização de assembleias, por cada associação, a realização de encontros regulares entre as associações da União da zona, bem como a instauração de processos e intentadas acções por algumas associações nos tribunais para reclamar as áreas que estavam a ser retiradas.

Há que realçar que entre as empresas e os camponeses, de um modo geral, não há nenhum tipo de comunicação, e vezes houve em que as empresas foram convocadas por outras organizações e instituições na tentativa de criar um diálogo ou abertura entre as partes, mas isso nunca foi possível porque as empresas nunca se fizeram presentes apesar de terem sido convidadas inúmeras vezes.

Por fim, este caso foi apresentado através da União Nacional de Camponeses (UNAC), num Seminário promovido pelo Gabinete de Estudos da Presidência da República, sob o lema “*Como usar a Administração e Gestão de Terras para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável*”, em Fevereiro de 2011, na presença do Chefe de Estado, Armando Emílio Guebuza.

8.3.3.5. Ilacões do caso Manhiça

O caso “Manhiça” assume importância para vários dos indicadores analisados no presente Relatório, com especial enfoque, naturalmente, para o próprio Estado de Direito, na medida em que as diversas situações de violação ou simples negação da lei põem em causa os alicerces deste importante princípio constitucional.

Contudo, não deixa de ter enorme importância o indicador Participação Pública e Transparência, na medida em que as consultas (espaço para o exercício da participação pública) não foram realizadas em processos de atribuição do DUAT e em casos de violações de direitos, tais como a priorização do título (por autorização) em detrimento do direito por ocupação, segundo as normas e práticas costumeiras e sem título, sem recurso às consultas públicas e o facto de o Conselho Municipal, através do respectivo Presidente, ter desalojado camponeses dos seus campos, sem consultar as comunidades e os camponeses que trabalhavam aquelas terras, alegando a necessidade de expansão do município.

Por sua vez, está também em causa a Eficácia do Governo, na medida em que mesmo existindo legislação que defende a aquisição do DUAT por ocupação segundo as normas e práticas costumeiras ou por ocupação de boa fé, algumas práticas colocaram em causa este dispositivo legal e o Governo não tomou as devidas medidas para restabelecer a ordem, por um lado; por outro, é este mesmo Governo, através dos seus funcionários, que passa por cima da legislação quando sobrepõe os interesses de investidores, atribuindo DUAT’S por autorização de pedido sobre áreas - objecto de direitos adquiridos por ocupação.

Finalmente, importa aludir ao indicador Justiça e Equidade, pelo facto de terem ocorrido problemas relacionados com a falta de clareza e transparência nos acordos ou parcerias entre as empresas e os camponeses (não determinação dos termos ou condições para a venda da cana), trazendo resultados como (falta de informação do preço da cana, da qualidade da cana); por seu turno, o baixo nível de escolaridade, associado à fraca ca-

pacidade de negociação, tornam o negócio injusto e/ou desvantajoso para o camponês, o que compromete a igualdade no acesso aos recursos naturais de que o país dispõe, tendo em vista a criação da riqueza e do bem-estar social, tendo em conta que estes camponeses têm nesses recursos a forma de garantir a sua sobrevivência.

8.3.3.6. Recomendações

Como recomendações finais, deixaremos as seguintes:

- i. Realizar um estudo da água que é usada na indústria e depois lançada ao rio, a partir de uma instituição imparcial que possa dar uma resposta certa e definitiva sobre a poluição ou não da água com herbicidas;
- ii. Observar rigorosamente os procedimentos definidos na Lei de terras e outros dispositivos legais no que diz respeito às consultas comunitárias;
- iii. Criação de espaços de diálogo frequentes, maior abertura e acções de seguimento pelo Governo e Empresas;
- iv. Maior intervenção do Governo, no sentido de acompanhar o processo desde a atribuição do DUAT até ao exercício da actividade, velando pelo cumprimento dos acordos, pela obediência aos procedimentos legais pelas empresas;
- v. Envolvimento dos camponeses em todas as fases do processo, concretamente, nas negociações e na resolução de questões de acesso à terra;
- vi. Fortalecer o poder de negociação dos camponeses e intensificar o conhecimento sobre os direitos destes e os mecanismos de restituição dos seus direitos;
- vii. Necessidade de elaborar, difundir e assegurar a implementação dos planos de ordenamento territorial distrital.

8.3.4. Estudo de caso IV - Situação da venda de terras em Matutuíne fora do controlo

O negócio ilegal da terra, envolvendo cidadãos nacionais e estrangeiros, prospera na zona costeira do distrito de Matutuíne, longe do controlo das autoridades. Ao longo da costa, desde a praia da Ponta do Ouro, a sul, em direcção à Ilha da Inhaca, ao norte, algumas parcelas de terra nas Pontas Malongane, Madejanine e Mamoli, ostentam placas anunciando a sua venda.

A existência de anúncios do género foi confirmada pelo próprio Administrador do Distrito de Matutuíne, no mês de Abril, numa parcela localizada numa área próxima à praia de Coco-rico, em direcção à fronteira com a África do Sul.

A maioria destas parcelas localiza-se nas dunas primárias, onde a construção de infra-estruturas só é permitida mediante uma licença especial e à observância de normas e padrões de qualidade ambiental e paisagística, em vigor no país, nos termos do Regulamento de Prevenção da Poluição e Protecção do



Ambiente Marinho e Costeiro, aprovado pelo Decreto n.º 45/2006, de 30 de Novembro.

As autoridades governamentais, ao nível do distrito, reconhecem haver desmandos na ocupação da terra na zona costeira de Matutuine e admitem fragilidades na fiscalização das actividades que impliquem a ocupação de espaços físicos, ali existentes.

O Director interino do Serviço Distrital de Planeamento e Infra-estruturas, Lopes Chinda, disse que o Governo do distrito não possui condições para efectuar o ordenamento do território. Tais condições, segundo ele, incluem equipamento técnico apropriado, veículos “todo terreno” e recursos financeiros.



Em entrevista à equipa técnica do Centro Terra Viva que, em meados de Abril de 2011, se deslocou àquele distrito a fim de investigar a legalidade das actividades de alguns empreendimentos económicos, ali implantados, Lopes Chinda, revelou que o Governo do distrito adquiriu um instrumento, denominado teodolito, destinado ao parcelamento da terra.

Lopes Chinda acrescentou que:

“O teodolito não é tudo. É apenas um dos instrumentos usados no processo de ordenamento territorial. Há outras questões a ter em conta, como, por exemplo, o dinheiro que seria usado para o pagamento de trabalhadores sazonais, que abrem as picadas. É um processo. Mas o mais importante é que um dos problemas já está resolvido. Vamos trabalhar no sentido de encontrar a solução para outros problemas”.

Enquanto isso, algumas famílias nativas do litoral de Matutuíne, em convivência com os líderes comunitários, vendem suas parcelas de terra, principalmente a cidadãos estrangeiros. Segundo apurámos de algumas fontes, a maioria destas famílias troca as suas áreas por viaturas, que geralmente são trazidas da vizinha África do Sul, pelos compradores.

Confrontado com esta realidade, o Director Interino do Serviço Distrital de Planeamento e Infra-estruturas, em Matutuíne acusou os líderes comunitários da região, de agirem contra a lei, ao se envolverem no negócio ilegal da terra.

Lucas Chinda acrescentou que:

“Há uma interpretação muito errada em relação ao uso da terra. Muitas vezes os líderes comunitários pensam que a terra é deles e não conseguem entender que, no processo de atribuição do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT), eles apenas emitem um parecer, cabendo ao Estado a decisão final”.

Esta afirmação é apenas parcialmente correcta, pois, nos termos da Lei de Terras, isto só funciona para efeitos externos, pois no interior da comunidade a gestão da terra é feita de acordo com as normas e práticas costumeiras, nada obstando, se for o caso, que a terra seja atribuída a membros da própria comunidade, desde que com observância do disposto da lei e do direito consuetudinário.

Por seu turno, Lote Mauela, Director Provincial para a Coordenação da Acção Ambiental, na província de Maputo, salientou que a ocupação desordenada da terra, no distrito de Matutuíne, preocupa, sobremaneira, a sua instituição. Contudo, adiantou não haver uma solução à vista, para impedir que tais actos aconteçam, uma vez que, quer ao nível do distrito, bem como do Governo Provincial, não há condições materiais necessárias para fiscalizar a ocupação da terra, na zona costeira de Matutuíne.

Segundo ele, quer as autoridades do distrito, como as da província, não possuem viaturas capazes de transitar no areal, que caracteriza a zona costeira do distrito de Matutuíne, o que as impede de fiscalizar as actividades ali desenvolvidas.

“Torna-se-nos difícil agir sobre actos consumados, como por exemplo, chegarmos no local e encontrarmos casas erguidas ilegalmente sobre as dunas, numa fase de acabamento. Isso tem acontecido em Matutuíne”.

Lote Mauela teceu estas considerações durante um encontro, havido no distrito de Boane, a 6 de Maio último, o qual juntou organizações da sociedade civil da Província de Maputo, para discutir problemas ambientais, existentes nesta região do país, como uma das recomendações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável – CONDES, ao nível da província. Nesta sessão, a segunda do género, em 2011, a Direcção Provincial para a Coordenação da Acção Ambiental reiterou apelos às organizações da sociedade civil no sentido de denunciarem quaisquer irregularidades que ocorrerem na província, a fim de corrigi-las a tempo.

8.3.5. O caso Tchuma Tchato

Em 1994, nascia o primeiro programa de Maneio Comunitário de Recursos Naturais (MCRN) implementado em Moçambique. A canalização de financiamentos para este programa, sobretudo por parceiros internacionais, permitiu uma grande mobilização da comunidade e sua participação na fiscalização dos recursos florestais e faunísticos existentes.

O Governo, na tentativa de tornar o programa autónomo, criou uma unidade de Maneio Comunitário responsável pela gestão de Tchuma Tchato e aprovou o Diploma Ministerial n.º 63/2003, de 18 de Junho, que regula a distribuição das receitas colectadas ao abrigo do Diploma Ministerial n.º 92/95, de 12 de Julho, determinando que 33% das receitas geradas pelo programa sejam canalizadas para as comunidades locais.

O sucesso alcançado pelo programa nos primeiros anos da sua existência conduziu à sua expansão para mais distritos e comunidades, abrangendo actualmente vinte e sete comunidades locais dos distritos de Máguè, Zumbo, Cahora Bassa, Marária, Chifunde, Changara, Chiuta e Macanga.

Posteriormente, foi iniciado pelo CTV, em parceria com a Associação Rural de Ajuda Mútua (ORAM) e a Direcção Provincial de Turismo de Tete (DPTT), um programa virado para organização, capacitação e fortalecimento das comunidades, com vista à formalização de Tchuma Tchato como um programa comunitário e passar a gestão do mesmo às comunidades. Neste sentido, foram realizadas várias actividades, com destaque para delimitação de terras de vinte e sete comunidades envolvidas pelo programa, ao abrigo do artigo 9 do Decreto n.º 66/98, de 8 de Dezembro, que aprovou o Regulamento da Lei de Terras, estabelecendo que *“Quando necessário ou a pedido das comunidades locais, as áreas onde recaia o direito de uso e aproveitamento da terra adquirido por ocupação segundo as práticas costumeiras, poderão ser identificadas e lançadas no Cadastro Nacional de Terras, de acordo com os requisitos a serem definidos num Anexo Técnico”*.

Após a delimitação destas comunidades em 2006, todos processos foram submetidos aos SPGC de Tete para efeitos de lançamento no atlas cadastral e emissão dos respectivos certificados officiosos. No entanto, devido à aprovação do Decreto n.º 50/2007, de 16 de Outubro, que altera os requisitos relativos ao processo de titulação do direito de uso e aproveitamento da terra, adquirido por ocupação pelas comunidades locais, estabelecidos no artigo 35 do Regulamento da Lei de Terras, bem como às exigências resultantes da Circular n.º 9/2007, de 16 de Outubro de 2007, a tramitação destes processos foi suspensa, alegando-se que, ao abrigo do referido Decreto, os mesmos devem possuir um zoneamento e planos de uso de terras.

Para cumprir com esta exigência, em 2008 e 2009, o CTV, a ORAM, a DPTT e os SPGC de Tete criaram uma equipa multidisciplinar, que levou a cabo um trabalho de zoneamento e elaboração dos Planos de Uso de Terras das 26 Comunidades²⁹⁶ e todos processos submetidos aos SPGC ainda em 2009.

²⁹⁶ Não foi possível concluir todas as 27 comunidades, em virtude de uma delas encontrar-se na altura inacessível, devido à queda de uma ponte que dá acesso à referida comunidade.

Por estar a passar demasiado tempo sem que os certificados comunitários sejam emitidos, foram efectuados contactos junto aos SPGC de Tete e DNTF, para perceber as razões desta demora. Em resposta, ambas as instituições justificaram a demora na emissão dos certificados pelo facto dos processos terem de ser encaminhados ao Conselho de Ministros. Em 2010, a DNTF emitiu a Circular n.º 1/2010, de 1 de Outubro, que uniformiza os procedimentos e esclarece as dúvidas levantadas pelos pontos 3 e 4 da Circular n.º 9/2007, de 16 Outubro de 2007, o que permitiu que os processos de delimitação de terras comunitárias voltassem a ser aprovados e os certificados emitidos ao nível da província. Esta clarificação permitiu que quase todas as províncias emitissem certificados das comunidades delimitadas mas, mesmo assim, a situação das 27 comunidades delimitadas em Tchuma Tchato permanece sem desfecho, não se vislumbrando sinal positivo na tramitação dos referidos processos.

Recentemente, foram realizadas mesas redondas em Maputo e Tete para discutir a situação do programa Tchuma Tchato, no geral, e das delimitações, em particular. Destas discussões, o Chefe dos SPGC de Tete alega que não pode emitir os certificados porque aguarda o parecer da Direcção Provincial do Turismo (DPT) de Tete que é a instituição que solicitou a emissão dos Certificados, mas esta, por sua vez, diz que não pode emitir nenhum parecer porque os SPGC não o solicitaram. Este jogo de “pingue-pongue” mostra que os certificados não são emitidos não apenas por falta de parecer da DPT, mas sim por outras razões que não são do conhecimento público.

O caso Tchuma Tchato revela, fundamentalmente, um papel pouco claro das autoridades governamentais e, ainda que não expressamente, uma resistência a admitir que a delimitação e consequente certificação de terras das comunidades locais possa contribuir para o processo de desenvolvimento sustentável.

Infelizmente, esta atitude revela que, muitas vezes, em Moçambique, os interesses particulares suplantam-se à Lei, colocando em causa os direitos de terceiros, sobretudo quando se trata de comunidades rurais.

A falta de uma resposta clara, objectiva e esclarecedora por parte das diversas entidades governamentais, quer a nível central quer provincial, associada a um certo jogo de pingue-pongue, em nada contribui para a segurança e posse dos direitos adquiridos por ocupação, por parte das comunidades em causa, numa altura em que a pressão sobre a terra tende a aumentar, fazendo subir os índices de conflitualidade.

8.3.6. Exploração florestal ilegal – O caso da madeira apreendida no porto de Pemba

O jornal “Notícias” de 15 de Janeiro de 2011 noticiou a descoberta de um navio, de nome *Kota Mawar*, no porto de Pemba prestes a exportar 161 contentores de madeira em toros. Esta notícia chegou ao conhecimento das autoridades, através de uma denúncia. Segundo se apurou, o navio estava agenciado pela SDV-AMI, da Antígua, uma pequena ilha nas Caraíbas.

Para além do indicador Estado de Direito, estão em causa os indicadores da Participação Pública e Transparência e da Eficácia do Governo.

A madeira, segundo dados colhidos pelo “Notícias”, era propriedade de diversas empresas florestais, com capital especialmente chinês, nomeadamente Mofid, com 89 contentores, Tienhe, com 30, Pacif, com 20, Sinlian, com 15, e Alphaben, com 7. O “Kota Mawar” já tinha o aval das Alfândegas para partir quando entidades ligadas à Defesa e Segurança, naquela região do país, frustraram tal tentativa²⁹⁷.

Segundo Pedro Nacúo, jornalista do “Notícias”, este foi o oitavo grande caso de exportação ilegal de recursos florestais nas modalidades de madeira não declarada, espécies proibidas por Lei e exportação em toros de madeira da 1.ª classe) reportado pela Imprensa, nos últimos 12 anos, muito pela ocorrência de “um desentendimento entre as partes que comem pela exportação ilegal (e não se pense que se trata de apenas fiscais). Isso conduz-nos à ideia de que, nas vezes em que a divisão da corrupção em pequenas fatias se achar equitativa ou conforme o papel reconhecido de cada um dos intervenientes, não há nada que transpire nem para os jornais, nem para o gabinete do Governador, nem para ninguém, ficando a ideia de que tudo está a correr perfeitamente”²⁹⁸.

Pedro Nacúo disse, ainda, não ser a primeira vez que estas empresas desafiam a legalidade nacional em matéria de exportação de produtos madeireiros, sendo a Mofid, uma das reincidentes, que em 2004, na companhia da Alman, Panga, Moz Wood, Timber World, Southgate Forest, Naomy e Safrad, obrigou a intervenção do Tribunal Judicial Provincial de Cabo Delgado a reter um navio com capacidade líquida de 6259 toneladas por transportar madeira de forma ilegal²⁹⁹. A mesma Mofid voltou a cometer uma infracção em 2007, ao pretender exportar 47 contentores de madeira em toro, facto que acabou não sendo consumado porque o então governador, Lázaro Mathe, ordenou a sua apreensão³⁰⁰.

Ainda de acordo com o jornal “Noticias, numa operação paralela, suscitada pela denúncia de que o navio “Kota Mawar” estaria prestes a transportar madeira em situação ilegal, foram também descobertos 29 contentores no recinto do Porto de Pemba, pertencentes à empresa Miti Lda, repletos de recursos florestais e faunísticos ilegalmente explorados, e que iriam ser igualmente embarcados com destino ao mercado asiático³⁰¹.

Ao se abrirem os cerca de 200 contentores apreendidos na operação (incluindo, portanto, os 29 pertencentes à Miti Lda), para além da madeira em situação ilegal (não processada, como determina a Lei), foram encontrados outros artigos, como excrementos de elefantes, uma ponta de rinoceronte, pêlos de porco-espinho, carapaças de pangolim, peças de artesanato feitas na base de marfim e pontas de marfim inteiros de 63 elefantes, certamente abatidos em território nacional³⁰².

²⁹⁷ Conferir em www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/contentx/1164652/201110112

²⁹⁸ NACÚO, Pedro, *O Espectro da Exploração Florestal em Cabo Delgado*, Pemba, Março de 2011, p.7. Tema apresentado no Debate Público Ambiental, subordinado ao tema “Constrangimentos e Desafios na Administração das Florestas em Moçambique”, organizado e promovido pelo Centro Terra Viva, a 24 de Março de 2011.

²⁹⁹ Idem.

³⁰⁰ In. <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/berwsea0.simples> Acedido a 10/07/2011.

³⁰¹ In. <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/berwsea0.simples> Acedido a 10/07/2011.

³⁰² NACÚO, Pedro, p. 8.

Em conexão com esta operação, estiveram implicados em primeira instância, alguns funcionários da Agricultura e da Autoridade Tributária de Moçambique, que não respeitaram os procedimentos obrigatórios seguidos no processo de exportação de produtos madeireiros, aliado também à obrigação de assistir todo o processo de empacotamento. A imprensa reportou, em resultado deste possível envolvimento, a suspensão de 6 fiscais dos Serviços Provinciais de Florestas e Fauna Bravia de Cabo Delgado, por se reconhecer que faltaram à sua obrigação profissional, ao permitirem que quantidades não especificadas de madeira fossem armazenadas em contentores para posterior exportação ilegal³⁰³. A situação dos fiscais agravou-se quando, no acto de reabertura dos contentores e consequente contagem, detectou-se que as quantidades declaradas para a exportação estão 50 por cento abaixo das reais, o que revela a intenção de sonegar uma boa parte da carga que já estava exportada, causando prejuízos do Estado moçambicano³⁰⁴.

Cerca de dois meses e meio depois da ocorrência, a madeira apreendida foi à hasta pública, na cidade de Pemba, conforme determina a lei, e foi vendida pelo valor de 20 798 157,20 Meticais, a um cidadão chinês pertencente à empresa Tienhe, uma das prevaricadoras, segundo confirmou ao “Notícias” o director provincial adjunto do Plano e Finanças, de Cabo Delgado, Abel João Reno³⁰⁵.

Este caso é apenas mais um na longa lista de histórias tristes que caracterizam a exploração florestal de recursos florestais em Moçambique, no geral, e na província de Cabo Delgado, em particular, servindo para confirmar as seguintes constatações:

Primeiro, os casos detectados ocorrem normalmente na fase terminal, isto é, quando a madeira em situação ilegal está prestes a partir para destinos longínquos, o que revela as enormes fragilidades de prevenção e controlo por parte das autoridades competentes, quer a partir dos locais de extracção dos recursos quer ainda nas principais vias da província. Portanto, a polémica só ocorre depois de os danos estarem consumados, pondo em causa o princípio da prevenção, segundo o qual mais vale prevenir do que remediar”.

Em relação à exportação ilegal, os serviços afectos à fiscalização da exportação muitas vezes nada fazem para minimizar ou combater a situação, e os mais frequentes e assíduos à exportação de bens conhecem alguns esquemas praticados pelos agentes do Estado para deixar passar mercadoria ou proibida de exportar, ou quantidades não declaradas ou mercadorias não declaradas, ou ainda, sob uma série de irregularidades que são sanadas mediante o pagamento dessas quantias estipuladas para todas as entidades pelas quais passam os produtos destinados à exportação³⁰⁶.

Seguidamente, estamos diante de verdadeiras redes de crime organizado, que combinam todo um conjunto e diversidade de práticas ilegais, incluindo subornos a diversos funcionários do Estado, para fazer sair madeira da província, facto que pode ser confirmado pelo à vontade com que as empresas prevaricadoras, apesar das inúmeras reincidências, continuarem a operar na província, contra o disposto na lei, que prevê, como

³⁰³ In. <http://noticias.sapo.mz/aim/artigo/50326032011124336.html> Acessado a 10/07/2011.

³⁰⁵ In. <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/berwsea0.simples> Acessado a 11/07/2011.

³⁰⁶ Dois fiscais das Alfândegas, dois fiscais da Agricultura, um intermediário entre o operador e a Agricultura e um decisor da Agricultura.

sanção acessória à prática da infracção, o cancelamento das autorizações concedidas³⁰⁷. E mais, com a possibilidade de poderem comprar a madeira que lhes é apreendida, o que demonstra que a infracção compensa.

Veja-se, a este respeito, que, segundo Pedro Nacú, nos últimos 12 anos foram escritas e publicadas 38 notícias sobre violações no sector florestal em Cabo Delgado. De referir que 20 dessas infracções são de uma única empresa de nome Mofid Lda que, num único ano, foi encontrada 10 vezes a violar a lei e em todas lhe foi aplicada multa, sem impedimentos de continuar a operar, ou seja, limitou-se a pagar as sanções de ordem pecuniária para poder continua a operar³⁰⁸.

De acordo com este jornalista, a Lei de Florestas e Fauna Bravia nunca foi cumprida na província de Cabo Delgado, pelo menos, no que diz respeito à exportação de madeira, pois o legislador estabelece que a madeira só pode ser exportada depois de processada. Ora, as constatações no terreno mostram que não existe qualquer serração dentro da província, facto que nos remete ao pensamento de que maior parte da madeira que sai desse ponto do país sai ilegalmente. Avança também com a sugestão de interpelar a Direcção Provincial de Agricultura de Cabo Delgado sobre quantos contentores de madeira foram exportados em 2009 por via dos Serviços Provinciais de Florestas e Fauna Bravia, tendo como resposta quase certa o número de 5000 contentores. Ora, não havendo serrações nesta província, cedo se chega à conclusão de que a madeira foi exportada não processada³⁰⁹.

Cabe-nos ainda subscrever na totalidade as perguntas colocadas pelo jornalista Pedro Nacuo, a propósito da situação florestal na província de Cabo Delgado³¹⁰.

- *“O que faz um Estado/governo a admitir que uma empresa com as violações a que nos referimos atrás (lembrem-se que desta última vez também era a principal, pois as outras foram, como das outras, na boleia) continue a operar, mesmo assim?”*
- *Porque é que a lei permite que o infractor, no caso de se multar e o produto ser vendido em hasta pública, pode concorrer em pé de igualdade com os outros, e, geralmente, em Cabo Delgado, acaba sendo ele mesmo a ganhar por dar o melhor lance? Foi por acaso que o legislador assim o determinou?*
- *Mais uma vez onde vai o dinheiro de reflorestamento que em todos anos é pago pelos operadores?*
- *E, finalmente, onde está a justificação de numa província potencial produtora de madeira, esta apodreça em estância e haja mais de metade de alunos a sentarem-se no chão?”*

³⁰⁷ Veja-se artigo 44 b) da Lei de Florestas e Fauna Bravia.

³⁰⁸ NACÚO, Pedro, *O Espectro da Exploração Florestal em Cabo Delgado*, Pemba, Março de 2011. Tema apresentado no Debate Público Ambiental, subordinado ao tema “Constrangimentos e Desafios na Administração das Florestas em Moçambique”, organizado e promovido pelo Centro Terra Viva, a 24 de Março de 2011.

³⁰⁹ NACÚO, Pedro, *O Espectro da Exploração Florestal em Cabo Delgado*, Pemba, Março de 2011, p. 7.

³¹⁰ NACÚO, Pedro, p. 11.

Como indicadores postos em causa, podemos citar, para além do Estado de Direito, o comprometimento do indicador Eficácia do Governo, que se revela incapaz de garantir a plena implementação do quadro jurídico-legal, exercendo a actividade de controlo e fiscalização, na fonte (floresta) e ao longo das vias de comunicação. Porque o controlo não é feito nos lugares de exploração dos recursos, está igualmente posto em causa o indicador Precaução de Impactos.

Capítulo IX – Justiça e Equidade

9.1. Enquadramento

Os alicerces de um Estado de Direito são também aferidos pela igualdade de direitos e oportunidades entre os cidadãos, princípios que são reconhecidos pelo legislador constituinte e ordinário. Assim sendo, esta situação não poderia ser diferente no âmbito da justiça e equidade no acesso aos recursos naturais de que o país dispõe, tendo em vista a criação da riqueza e do bem-estar social de grande parte da população moçambicana, que tem nesses recursos a forma de garantir a sua sobrevivência.

Por justiça entende-se fundamentalmente o respeito pelos direitos de terceiros. A justiça deve buscar a igualdade dos cidadãos³¹¹. Por sua vez, a equidade é a possibilidade do aplicador do direito de moldar a norma no intuito de que essa seja sensível às peculiaridades de cada situação trazida pela realidade e, dessa forma, possa ser mais justa, ou seja, a equidade é a aplicação da justiça, no caso particular, tendo em conta uma situação concreta³¹².

A legislação moçambicana consagrou um conjunto de normas que reconhecem a igualdade de direitos e oportunidades no acesso ao ambiente e demais recursos naturais, desde a Constituição, passando pelas Leis do Ambiente, de Terras, de Florestas e Fauna Bravia e outras.

Este indicador está fortemente associado ao direito ao desenvolvimento sustentável, consubstanciado nos princípios III (“*O direito ao desenvolvimento deverá ser exercido por forma a atender equitativamente as necessidades, em termos de desenvolvimento e de ambiente, das gerações actuais e futuras*”) e V da Declaração do Rio (“*Todos os Estados e todos os povos cooperarão na tarefa fundamental de erradicar a pobreza como condição indispensável ao desenvolvimento sustentável, por forma a reduzir as disparidades nos níveis de vida e melhor satisfazer as necessidades da maioria dos povos do mundo*”).

A efectivação do direito ao desenvolvimento sustentável depende do sucesso da luta contra a pobreza, e, por sua vez, esta pressupõe a igualdade no acesso aos recursos naturais das presentes e futuras gerações, sem perigar o equilíbrio ecológico planetário e de cada uma das regiões/países.

À luz do presente indicador, visa-se aferir a igualdade de direitos e oportunidades no acesso dos pobres aos recursos naturais, no acesso a processos decisórios e à partilha de benefícios, como imperativos para o sucesso no combate à pobreza. O caso paradigmático encontra-se no n.º 3 do 109 da Constituição da República de Moçambique (CRM), segundo o qual “*como meio universal de criação da riqueza e do bem-estar social, o uso e aproveitamento da terra é direito de todo o povo moçambicano*”.

³¹¹ Veja-se www.pt.wikipedia.org/wiki/justiça Acedido em 24/05/2011.

³¹² Veja-se www.pt.wikipedia.org/wiki/equidade Acedido em 24/05/2011.

Procuraremos, portanto, responder às seguintes questões:

- i. As consultas comunitárias estão efectivamente a contribuir para o combate à pobreza e para o desenvolvimento sustentável a nível local?
- ii. Como tem sido tratada a questão da observância do princípio constitucional da igualdade no acesso ao ambiente, terras e recursos naturais?
- iii. Em que ponto de situação se encontra o processo de canalização, para as comunidades locais, dos 20% das taxas de exploração florestal e faunística?
- iv. O Ministério Público tem actuado em conformidade com o disposto na lei, no domínio da defesa do ambiente e demais recursos naturais?
- v. Em que medida o direito de acesso à justiça constitucionalmente consagrado se encontra a ser exercido por parte dos cidadãos em defesa da legislação do ambiente e recursos naturais?

Note-se que não constitui nosso propósito esgotar estes assuntos em sede do presente Relatório, mas sim, fundamentalmente, construir o quadro teórico e avançar com os primeiros dados, para, no contexto dos trabalhos vindouros, desenvolver melhor algumas das questões, especialmente no confronto com os dados recolhidos em sede de pesquisa no terreno.

9.2. Consultas e parcerias comunitárias ao serviço do desenvolvimento sustentável e equitativo

Tomar-se-á uma especial atenção à implementação do disposto na legislação dos recursos naturais (em particular sobre a terra e as florestas e fauna bravia), no que diz respeito às consultas públicas e às parcerias como vectores de desenvolvimento sustentável ao nível local.

O reconhecimento da aquisição do direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT) por ocupação pelas comunidades locais, segundo as normas e práticas costumeiras que não contrariam a CRM, não as deixa imunes de eventuais violações dos seus direitos, sobressaindo os interesses dos investidores e em, algumas situações, os do Governo.

Assim, a situação actual do uso e aproveitamento da terra em Moçambique é claramente marcada por uma corrida desenfreada, por parte de grandes e pequenos investidores, em disputar o mercado de terras e, de acordo com estudos desenvolvidos no país, é facto assente que as comunidades locais rurais em Moçambique encontram-se numa situação de clara desvantagem na salvaguarda dos seus direitos de uso e aproveitamento da terra, sobretudo diante dos interesses dos investidores³¹³.

Assim, torna-se pertinente adoptar uma legislação que proteja efectivamente os direitos comunitários de uso e aproveitamento da terra e que promova o desenvolvimento local sustentável, equitativo e harmonioso³¹⁴.

³¹³ BALEIRA, Sérgio, SAMO, Saturnino, *Relatório de Pesquisa sobre a Protecção Jurídica dos Direitos de Uso e Aproveitamento da Terra das Comunidades Locais*, CFJJ, Matola, 2010, p. 8.

³¹⁴ Idem, p. 8.

9.2.1. Consultas comunitárias

As consultas às comunidades locais são referenciadas na legislação de terras como procedimento administrativo obrigatório no processo de pedido de DUAT, e tem como objectivo a “*confirmação de que a área está livre e sem ocupantes*”³¹⁵.

A legislação de terras apresenta, de forma breve e superficial, os procedimentos da consulta comunitária e não define o número mínimo de encontros que devem ser realizados por cada consulta. Pesquisas feitas mostraram que as consultas têm sido feitas num só dia e durante pouco tempo, facto que tem resultado num elevado índice de imprecisões de informações inscritas na acta da consulta. Consultas realizadas de forma sistemática revelaram a existência de uma total falta de consenso sobre o valor jurídico da Acta de Consulta às comunidades locais³¹⁶.

Esta situação faz das consultas comunitárias a principal fonte de conflitos de acesso e uso da terra e dos recursos naturais entre as comunidades locais e os investidores privados, esses conflitos não podem socorrer-se das actas da consulta, dada a imprecisão da informação que delas consta e da incerteza sobre o valor jurídico que se lhe deve atribuir³¹⁷.

Esta ideia foi reforçada por um estudo do CFJJ, que fala de uma unanimidade, praticamente garantida entre os especialistas da matéria e os administradores de terra, relativamente à opinião de que as consultas comunitárias constituem o principal foco a partir do qual se desencadeiam os conflitos de acesso e uso da terra e dos outros recursos naturais, essencialmente, por estas serem mal realizadas³¹⁸.

Como resultado da consulta, podem criar-se as seguintes situações:

- i. Se a comunidade disser que a terra está ocupada e que não a pretende ceder, o investidor deverá procurar outra área. Neste caso, nada muda, excepto o facto de se afastar o investimento da área comunitária e com ele os benefícios que potencialmente adviriam de tal investimento.
- ii. Se a comunidade disser que a terra não está ocupada, o Estado tem a liberdade de atribuir direitos a favor de requerentes interessados. Neste caso, o requerente pode ou não estabelecer parcerias com as comunidades, muito embora as políticas e programas de desenvolvimento nacionais (dentre as quais se destaca o Plano de Acção de Combate à Pobreza Absoluta - PAR-PA), sejam a favor de acções que demonstrem a responsabilidade social e ambiental dos investidores e o seu contributo para a redução da pobreza rural, independentemente de imposição legal.

³¹⁵ BALEIRA, Sérgio, *Como Usar a Administração de Terras para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável*, Maputo, 2011, p. 15.

³¹⁶ BALEIRA, Sérgio, ob. cit., p.15.

³¹⁷ Idem.

³¹⁸ BALEIRA, Sérgio, SAMO, Saturnino, ob. cit., p. 24.

- iii. Se a comunidade disser que a terra está ocupada, mas que a comunidade está disposta a ceder os seus direitos a favor do investidor, a comunidade pode negociar os termos e as condições em que cederá o seu DUAT e retirar da negociação as maiores vantagens possíveis. Neste caso, poderão ser negociados termos de cedência que tragam benefícios tangíveis e duradouros para a comunidade.
- iv. Se a comunidade disser que a terra está ocupada, mas que ela está interessada e disposta a ceder uma parte da mesma para exploração pelo investidor, mantendo no entanto a titularidade do DUAT, a comunidade pode e deve negociar os termos e as condições em que o contrato de concessão será baseado. Este é, provavelmente, o melhor modelo para acomodar parcerias substanciais e relevantes entre comunidades e investidores, uma vez que as comunidades entram para a mesma com um peso e poder negociais consideráveis, os quais se mantêm, ao longo de todo o período de relacionamento com o investidor. Acima de tudo, neste modelo, as comunidades não perdem a sua base principal de subsistência e de desenvolvimento económico³¹⁹.

As consultas comunitárias têm um papel crucial no desafio de combate à pobreza absoluta e para o desenvolvimento sustentável local, todavia, para que esse desiderato seja alcançado na plenitude, é fundamental que as aspirações das comunidades sejam acomodadas, ou seja, é fundamental, por exemplo, que no âmbito do estabelecimento de parcerias ou acordos com potenciais investidores, os membros das comunidades tenham o real alcance do vínculo contratual e que tirem o máximo proveito em termos de benefícios.

É facto assente que, para que as comunidades locais trilhem o seu próprio caminho em termos de capacidade de negociação, se deve promover o seu empoderamento, e para este desafio, são chamadas, em primeira linha, as organizações da sociedade civil, sabendo que as instituições governamentais têm vindo a ter pouca intervenção neste domínio.

9.2.2. Parcerias

A parceria é definida como uma organização onde entidades e/ou indivíduos acordam em cooperar para alcançarem os seus interesses³²⁰. As parcerias apresentam uma gama variada de resultados e podem representar grandes desafios para as partes. Os níveis de benefícios e doações, as áreas de responsabilidade, linhas de autoridade e os objectivos gerais da parceria devem todos ser cuidadosamente negociados.

Em Direito, a Lei refere a parceria como um contrato nominal entre dois indivíduos, que num espírito de cooperação acordam a levar a cabo uma organização, contribuindo através da combinação de propriedade, conhecimento e actividades e partilhar os lucros ou benefícios³²¹.

³¹⁹ CENTRO TERRA VIVA, *Protecção de Direitos Comunitários em Investimento Privado: Algumas Lições sobre Consultas e Parcerias Comunitárias na Gestão dos Recursos Naturais*, Maputo, 2007, p. 13.

³²⁰ SOTO, Bartolomeu, *O Sinuoso Rumo das parcerias Envolvendo as Comunidades Locais na Gestão dos Recursos Naturais, IV Conferência de MCRN*, Maputo, 2011.

³²¹ Idem.

Segundo Patrick Matakala, as parcerias são vistas como “*um processo de criação de relacionamento mútuo, com acções concretas*”³²², ou seja, acordos que geralmente resultam em benefícios para ambas as partes, no caso concreto as comunidades locais e o sector privado³²³.

Assim sendo, podemos olhar para a parceria como um contrato entre as comunidades e o Estado, com vista a conservar os recursos naturais, bem como obviar a vida das comunidades que versam as parcerias com as comunidades locais na gestão dos recursos naturais.

Temos os seguintes tipos de parceria:

- i. Parceria do Tipo Joint-Venture³²⁴ – Neste caso, para existir um contrato de parceria entre a comunidade e o privado, é necessário que a comunidade ceda ao privado o direito de exploração total ou parcial da área por ela ocupada ou de alguns recursos existentes, em troca de repartição dos lucros com o privado ou outro tipo de benefícios. Aqui a comunidade entra no contrato com o DUAT ou direito de explorar os recursos florestais e faunísticos, por exemplo, e o privado, por sua vez, entra com o financiamento, conhecimento, tecnologia e outro tipo de contrapartidas, observando sempre os limites legalmente estabelecidos.
- ii. Contrato de Arrendamento³²⁵ – O contrato de arrendamento rural consiste na alocação de prédios rústicos para fins agrícolas, pecuários, florestais, ou faunísticos nas condições de uma exploração regular. O que caracteriza o contrato de arrendamento é a cessão do imóvel rural, em seu todo ou apenas em parte, para que outra pessoa, que não seja o titular do DUAT, promova exploração agrícola, pecuária, agro-indústria, extractiva ou mista, mediante uma retribuição. Neste tipo de contrato, o Senhorio, que é o titular do DUAT, obtém uma vantagem fixa e já determinada, que é o arrendamento, independentemente dos resultados alcançados pelo arrendatário na exploração da área arrendada. Por sua vez, o arrendatário goza de todas as vantagens do empreendimento mas, também, suporta sozinho todos os riscos correspondentes.

Revela-se importante e primordial a criação de instrumentos de parcerias entre o operador e as comunidades. A criação deste tipo de instrumentos parece-nos de alguma facilidade, pois são, manifestamente, convergentes e, diríamos mesmos, comuns os interesses de ambas as entidades. Através deste tipo de instrumento, as comunidades em referência podem beneficiar de apoios técnicos ou financeiros, por parte do operador e as comunidades podem melhorar a sua imagem na opinião comunitária através da promoção e desenvolvimento de acções concretas que, directa ou indirectamente, poderão beneficiar o operador.

³²² In. Memórias da 3.ª Conferencia Nacional sobre o Maneio Comunitário dos Recursos Naturais, Maputo, aos 21 de Julho de 2004, p.77

³²³ CENTRO TERRA VIVA, *Protecção de Direitos Comunitários em Investimento Privado; Algumas Lições sobre as Consultas e parcerias Comunitárias na Gestão de Recursos Naturais*, Maputo, 2007, p. 22.

³²⁴ CHIZIANE, E., Mangujo, H, TANKAR, I. e MUBAI, M., *Relatório de Assistência Jurídica e Assessoria Organizacional do Programa*, Chipanje Chetu, Distrito de Sanga, Província de Niassa, Maputo, 2008, pp. 23 e 24.

³²⁵ Idem.

Há vários tipos de parcerias, mas o objectivo final da relação sempre é multiplicar oportunidades para todos os parceiros e fazer com que todos ganhem. Se apenas um lado lucrar não será parceria³²⁶.

Existe parceria quando há participação activa da comunidade. Trabalhos feitos em Moçambique e em alguns países da África Austral apontaram como aspectos fundamentais para o reconhecimento dos direitos das comunidades e gestão dos recursos locais³²⁷:

- i. A existência de estruturas locais de gestão dos recursos naturais e da terra muito sólidas, legítimas e funcionais, vista do lado das populações locais;
- ii. A ocupação do terreno estabelecida não somente em termos de uso físico e actual de determinada área, mas também em torno de um sistema integrado de produção;
- iii. A existência de limites físicos das comunidades conhecidos e reconhecidos por todos e com bases de ocupação histórica do espaço – delimitação;
- iv. A existência de ligações sociais e económicas entre grupos das comunidades essenciais para implementação e manutenção de um sistema de produção que inclui aspectos de gestão, de autoridade e de consumo do produto desses sistemas.

Em Moçambique, as parcerias são geralmente feitas entre as comunidades e um operador privado, em alguns casos, entre comunidades, operador privado e Estado. Nota-se, em vários pontos, a ausência de estruturas e instituições comunitárias. O Estado prevê direitos sobre a terra às comunidades, mas na altura de implementação desses direitos, a terra é do Estado e este é quem define as condições de utilização (mas isto acontece mais quando há interesses sobre aquela parcela de terra).

A Política Nacional de Terras (1995) e a Lei de Terras (1997) reconheceram as comunidades locais como gestoras dos recursos naturais onde elas existam, e dar força para a continuidade desses sistemas, com todos os riscos que o sistema poderia acarretar. A comunidade local foi reconhecida como titular de um DUAT, adquirido por normas e práticas costumeiras, cujo objectivo era salvaguardar os direitos locais sobre a terra e ensinar as comunidades a fazer uma gestão sustentável dos recursos naturais³²⁸.

Contudo, os programas comunitários de gestão de recursos naturais não estão a beneficiar os locais, e a ausência de coesão dentro das comunidades muitas vezes significa que elas não poderão iniciar e sustentar estratégias de reconquistar o que elas perdem a favor do Estado e para o sector privado. Existem muitos constrangimentos, alguns deles devido ao baixo nível de habilidades das comunidades, associadas à falta de acesso aos mercados³²⁹.

³²⁶ Veja-se www.brasilazul.com.br/parcerias.asp

³²⁷ CHIZIANE, E., Mangujo, H, TANKAR, I. e MUBAI, M., *Relatório de Assistência Jurídica e Assessoria Organizacional do Programa*, Chipanje Chetu, Distrito de Sanga, Província de Niassa, Maputo, 2008, p. 24.

³²⁸ Política Nacional do Ambiente, Lei de Terras, Lei de Florestas e Fauna Bravia e outros dispositivos legais.

³²⁹ SOTO, Bartolomeu, *O sinuoso rumo das parcerias envolvendo as comunidades locais na gestão dos recursos naturais*, IV Conferência de MCRN, Maputo, 2011.

O sentimento de alguns investigadores é que os programas comunitários de gestão dos recursos naturais atravessam uma crise originada por diversos factores, designadamente³³⁰:

- Influências macropolíticas e tomadas de decisões que muitas vezes contradizem os programas;
- Imposição das formas de uso da terra e quem retira os maiores benefícios é o Estado e o sector privado;
- Quebra de valores tradicionais que governam a conservação dos recursos naturais;
- Questão de descentralização e devolução de poder limitadas;
- Ausência de estruturas institucionais comunitárias capazes de receber a devolução de poder e de o utilizar de forma inclusiva e com prestação de contas;
- Preocupação entre a recentralização³³¹ e monopólio da autoridade, em que o Estado é o dono da terra e dos recursos naturais.

Para o efeito, torna-se fundamental realizar e reforçar o processo de delimitação das comunidades locais.

No contexto das parcerias, a delimitação dos territórios desempenha um papel crucial, porque define os limites de jurisdição das comunidades onde existe o DUAT, e, em nome dos seus membros, estas comunidades gerem os recursos naturais ou em forma de projectos comunitários, ou em forma de parceria com o sector privado e/ou Estado.

Segundo o Secretário Permanente do MINAG:

“A delimitação comunitária é por conta das comunidades, significa que essas comunidades estão organizadas e já sabem perfeitamente qual é a delimitação das terras de cada uma das comunidades, portanto, a informação que a gente tem é que nunca ocorreram violações nesse processo, porque elas se organizam e não só, não é trabalho que é feito pelo MINAG, nós damos assistência técnica, contratamos ajuramentados para poderem fazer a delimitação comunitária, e nunca nos reportaram situações de violações; é preciso que nos reportem”³³².

De um modo geral, as comunidades rurais reconhecem e definem o processo de sensibilização e delimitação de terras comunitárias, como uma nova forma de libertação e gestão própria dos seus recursos com o olhar fito no desenvolvimento local, usando os seus próprios recursos. A partir daí, já podemos falar de Maneio Comunitário de Recursos Naturais como gestão do território local e dos seus recursos, por estruturas locais, ou seja, estruturas comunitárias reconhecidas e com poderes delegados pelo Estado³³³.

³³⁰ Idem.

³³¹ Entendida como um retorno ao sistema político com poderes concentrados. www.vozdenampula.blogspot.com/2011/06/presidência-aberta-promotor-de-htm Acedido a 30/05/11.

³³² Secretário Permanente do MINAG, em entrevista ao CTV, realizada no dia 8/11/2010.

³³³ TANNER, Christopher, *A Gestão Comunitária dos Recursos Naturais, as Parcerias e o Desenvolvimento*, IV Conferência de MCRN, Maputo, 2011.

O processo de delimitação, quando tem em vista a implementação de um projecto, compreende a delimitação da terra, formação de entidade legal comunitária, elaboração de proposta de empreendimento, implementação do projecto e monitoria.

As comunidades devem legalizar a terra para desenvolver parcerias e devem definir dentro da sua área uma que seja reservada aos investidores, para que não haja conflitos de espaço, e cada um gere o espaço que lhe cabe, devendo o investidor estar atento aos seus deveres para com a comunidade e a comunidade estar atenta ao que se passa no seu meio e participar na fiscalização do espaço e contribuindo para a sustentabilidade do mesmo sem recurso a práticas danosas ao ambiente.

As parcerias significam desenvolvimento de capacidades nas comunidades. Uma parceria bem definida, em que ambas as partes cumprem com os seus deveres, traz benefícios notáveis às comunidades e na procura desses benefícios o Governo deve estabelecer regras de forma a incentivar as comunidades a estabelecerem parcerias, incluindo as de ordem económica, geradoras de riqueza e desenvolvimento e não virar as costas aos investidores.

Um acordo ou memorando de entendimento elaborado de forma técnico-jurídica, que acautelasse adequadamente os direitos e obrigações das partes, seria um mecanismo adequado à protecção dos direitos no acesso e uso dos recursos naturais, com o poder de se tornar um elemento objectivo, no qual se procuram apoiar os discursos argumentativos das partes, e assim facilitaria a judicialização de conflitos³³⁴.

Luís Dinis, da LUPA, propõe, a este respeito, passos para o desenvolvimento das parcerias, incluindo: (1) Delimitação da terra e plano de gestão dos recursos naturais; (2) Plano de negócios e desenvolvimento de capacidades na comunidade; (3) Parcerias com operadores; (4) Investimentos e benefícios comunitários³³⁵.

A primeira fase inclui a demarcação da terra, emissão de DUAT, seguido de zoneamento da área comunitária e a elaboração de um plano de manejo comunitário. Em seguida, a preocupação deve estar centrada nos planos de negócio, com base nas actividades principais definidas no plano de manejo e na formação da comunidade em habilidades empreendedoras e técnicas para implementar as actividades do Plano de Negócio. Feito isto, procura-se um investidor e faz-se a negociação entre a comunidade e o investidor e se o resultado for favorável e houver entendimento, elabora-se o contrato de parceria. Segue-se a fase de investimento e de monitoria do contrato.

As parcerias na gestão dos recursos naturais são uma opção inevitável, mas para que elas dêem bons resultados, cada interveniente deve estar devidamente capacitado e conhecer muito bem o seu papel. Por enquanto, as parcerias estabelecidas ainda colocam as comunidades como receptoras passivas de uma acção paternalista do Estado.

Segundo Patrick Matakala, as parcerias são vistas como “um processo de criação de relacionamento mútuo, com acções concretas”, ou seja, acordos que geralmente resultam em benefícios para ambas as partes, no caso concreto, as comunidades locais e o sector privado³³⁶.

³³⁴ BALEIRA, Sérgio, SAMO, Saturnino, *Relatório de Pesquisa de Protecção Jurídica dos Direitos de Uso e Aproveitamento da Terra das Comunidades Locais*, CFJJ, Maputo, 2010, p. 52.

³³⁵ DINIS, Luís, *Turismo Comunitário e experiência de parceria com investidor privado*, IV Conferência de MCRN, Maputo, 2011.

³³⁶ CENTRO TERRA VIVA, *Protecção de Direitos Comunitários em Investimentos Privados: Algumas Lições sobre as Consultas e Parcerias Comunitárias na Gestão dos Recursos Naturais*, Maputo, 2007.

9.3. Igualdade no acesso ao ambiente, terra e recursos naturais, bem como aos benefícios decorrentes da sua exploração

9.3.1. Igualdade entre homens e mulheres no acesso ao ambiente, terra e recursos naturais

A CRM traz uma prova clara do compromisso do Estado Moçambicano perante a igualdade de direitos de homens e mulheres, através do princípio de igualdade de género expresso no artigo 36, o qual considera que *“o homem e a mulher são iguais perante a lei em todos os domínios da vida política, económica, social e cultural”*.

A Lei do Ambiente consagrou, no leque de princípios fundamentais, o princípio da igualdade, que *“garante oportunidades iguais de acesso e uso dos recursos naturais aos homens e mulheres”*³³⁷.

Por seu turno, a Lei de Terras, em especial, reconhece expressamente o direito das mulheres de serem, ao lado dos homens, sujeitos nacionais do direito de uso e aproveitamento da terra³³⁸.

Não obstante essa igualdade, em Moçambique, as mulheres e raparigas estão entre os grupos mais afectados pela pobreza³³⁹. Apesar da existência destes instrumentos legais, importa referir que a questão de uso e controlo da terra pelas mulheres não tem sido fácil, pois está geralmente associada à posição que homens e mulheres ocupam na família, principalmente no contexto de discrepância das relações de género³⁴⁰. Em termos gerais, o pedido de assistência legal pelas mulheres para assuntos relativos à terra ainda se apresenta bastante fraco, principalmente, pelo facto de se verificar que a população dos distritos e, de uma forma geral, do país não tem acesso à justiça³⁴¹.

Um estudo feito permitiu confirmar que, em Moçambique, é possível afirmar que a mulher tem acesso à terra e tem o direito de uso da terra, e em muitos distritos são as mulheres que mais usam a terra e que participam em todo o processo produtivo³⁴².

9.3.2. Protecção dos mais desfavorecidos no acesso ao ambiente, terra e recursos naturais

Ao abordar a questão da justiça e equidade pretende-se essencialmente perceber até que ponto a questão dos direitos e oportunidades dos mais pobres no acesso à terra beneficia estes cidadãos e se as políticas seguidas pelo Governo têm ajudado as populações a caminho do tão falado desenvolvimento sustentável.

³³⁷ Cfr. Artigo 4, alínea f), da Lei do Ambiente.

³³⁸ Cfr. Artigo 10 da Lei de Terras.

³³⁹ República de Moçambique, Estratégia e Plano de Acção de Género, Ambiente e Mudanças Climáticas, MICOA, Junho de 2010.

³⁴⁰ Idem, p. 12.

³⁴¹ KULA, Estudo de Base sobre os Direitos da Mulher à Terra nas Províncias de Maputo, Zambézia e Nampula, Projecto Wolar, Action Aid, Maputo, 2009, p. 24.

³⁴² Idem.

O Programa Quinquenal do Governo, no que diz respeito aos objectivos e prioridades do Governo em relação ao planeamento territorial e uso da terra, contempla a necessidade de “*Simplificar os procedimentos administrativos e burocráticos de forma a tornar mais acessível e efectivo o direito que os cidadãos têm de uso e aproveitamento da terra*” e “*Assegurar um maior envolvimento e participação das comunidades locais, através das respectivas organizações sociais e administrativas, nos processos de tomada de decisão sobre pedidos de utilização da terra e os conflitos que daí advierem*”.

O MICOA, como um dos actores principais para o Desenvolvimento Sustentável, surge como responsável pelas áreas de integração da planificação territorial na planificação descentralizada, redução do número de pessoas vivendo em áreas ambientalmente sensíveis e de risco, educação ambiental, disseminação, regulação e supervisão da actividade de gestão dos recursos naturais.

Veja-se que, a respeito do ordenamento territorial, foi consagrado, como um dos princípios fundamentais da Lei respectiva, o princípio da igualdade “*no acesso à terra e aos recursos naturais, infra-estruturas, equipamentos sociais e serviços públicos por parte dos cidadãos, quer nas zonas urbanas quer nas zonas rurais*”³⁴³.

A segurança de posse dos recursos naturais pelas comunidades locais é tida como um factor motivador do investimento nas zonas rurais pelas próprias comunidades, estimulando a participação das mesmas no desenvolvimento das suas próprias zonas e permitindo que estas possam contribuir para a criação de riqueza e bem-estar social em seu próprio benefício.

A Lei de Terras, nos seus artigos 12, alínea a), 14 n.º 2, 13 n.º 2 e 15, não só garante o direito de posse (como um direito privado, forte e exclusivo) através da ocupação, mas também o direito à segurança da posse ao permitir que, na ausência de título ou de qualquer outro registo, a prova testemunhal sirva como comprovação do DUAT pelas comunidades locais³⁴⁴.

Para o efeito, a delimitação serve para comprovar a existência do DUAT adquirido por ocupação pela comunidade ou pelo ocupante de boa fé, e estabelece limites ao tal direito³⁴⁵. A delimitação permite que terceiros que querem ter acesso a terras numa área podem conhecer os limites exactos dos direitos de terra das comunidades e reduz também a probabilidade de conflitos. Uma comunidade delimitada é livre de permitir que investidores usem as suas terras através, do processo de consulta. A diferença é que a comunidade delimitada estará mais consciente dos seus direitos e mais capacitada para negociar com um possível investidor³⁴⁶.

³⁴³ Cfr. Artigo 4, aliena c), da Lei do Ordenamento do Território.

³⁴⁴ CENTRO TERRA VIVA, *Protecção de Direitos Comunitários em Investimentos Privados: Algumas lições sobre as consultas e parcerias comunitárias na gestão dos recursos naturais*, Maputo, 2007.

³⁴⁵ ACIS, *Quadro Legal para o Reconhecimento e a Obtenção de Direitos de Terra em Áreas rurais em Moçambique - Um guia para a legalização da ocupação*, Edição I, Novembro de 2007, pp. 53 e 54

³⁴⁶ Idem, p. 55.

De uma maneira geral, em Moçambique, o direito de uso e aproveitamento das terras rurais está, quase na sua totalidade, sob o domínio das comunidades locais, através do DUAT adquirido pela via da ocupação costumeira; a questão que se coloca é a de se saber como garantir uma integração harmoniosa do capital privado em terras sobre as quais recaem os direitos das comunidades locais³⁴⁷.

9.3.3. Igualdade no acesso aos benefícios

Em 1994, um estudo feito pela DNFFB indicou que o sistema de gestão das Florestas e Fauna Bravia em Moçambique sofria conflitos que podiam muito bem ser transformados em oportunidades, e que o Governo tinha que estabelecer um programa comunitário de gestão de recursos naturais. Foi assim que iniciou o Programa Tchuma Tchato no Distrito de Mágoè, província de Tete, um programa que previu uma distribuição de 33% dos rendimentos provenientes das licenças de caça às comunidades³⁴⁸.

A partilha justa e equitativa dos benefícios que advém da utilização de recursos é uma preocupação inserida como um dos objectivos da Estratégia para a Conservação da Diversidade Biológica³⁴⁹.

Procurar-se-á atender aos benefícios efectivamente auferidos por parte das comunidades no contexto do disposto no artigo 102 do Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia³⁵⁰, segundo o qual “*Vinte comunidades locais da área onde foram extraídos os recursos, nos termos do n.º 5 do artigo 35 da Lei n.º 10/99, de 7 de Julho*”. (frase incompleta)

Num reforço ao Regulamento, foi aprovado o Diploma Ministerial n.º 93/05, de 4 de Maio, que tem como objectivo definir os mecanismos de canalização e utilização dos 20% do valor das taxas consignadas a favor das comunidades locais, cobradas ao abrigo da legislação de florestas e fauna. Segundo este Diploma, os fundos serão distribuídos às comunidades residentes nas áreas onde se localizam os recursos naturais objecto do licenciamento, devendo ser criados comités de gestão.

O artigo 4 deste Diploma legal estabelece que a entidade licenciadora deve proceder à requisição das receitas consignadas a favor das comunidades locais, as quais serão depositadas numa conta bancária aberta para o efeito.

As comunidades são elegíveis para receber 20% das taxas que o Governo obtém da concessão de recursos naturais na sua área. Contudo, para uma comunidade receber os seus 20%, deve estar representada por um Comité de Gestão de Recursos Naturais que deve estar registado na Administração Distrital responsável pela área onde o comité foi criado³⁵¹.

³⁴⁷ BALEIRA, Sérgio, SAMO, Saturnino, *A Protecção Jurídica dos Direitos de Uso e Aproveitamento da Terra, das Comunidades Locais*, CFJJ, Maputo, 2010, p. 10.

³⁴⁸ SOTO, Bartolomeu, *O Sinuoso rumo das parcerias envolvendo as comunidades na gestão dos recursos naturais*, Apresentação na IV Conferência de MCRN, Maputo, 2011.

³⁴⁹ MICOA, *Estratégia e Plano de Acção para a Conservação da Diversidade Biológica de Moçambique*, p. 26

³⁵⁰ Aprovado Decreto n.º 12/2002, de 6 de Junho.

³⁵¹ ACIS, *Quadro Legal para o Reconhecimento e a Obtenção de Direitos de Terra em Áreas rurais em Moçambique - Um guia para a legalização da ocupação*, Edição I, Novembro de 2007.

A partir daí o Estado tem estado a praticar a entrega de 20% das receitas em dinheiro às comunidades, mesmo sem possuir uma estrutura institucional para a execução da parceria e divisão de responsabilidades.

O Estado, além de promover programas comunitários em que as comunidades formam uma parceria directa com o sector privado, faz também a canalização dos benefícios às comunidades, sensibilizando as mesmas no sentido de fazerem uma melhor conservação dos recursos e um uso sustentável dos mesmos para que futuramente não se caia na desgraça de não haver o recurso nem condições de habitabilidade humana na região, devido à degradação intensiva e progressiva do ambiente.

A questão da canalização, para as comunidades, dos 20% das taxas de exploração florestal e faunística merece um reparo em função das entrevistas que tivemos a oportunidade de efectuar, na medida em que grande parte das comunidades locais no país não tem acesso aos fundos dos 20%, por não possuir os requisitos mínimos legalmente definidos.

Em entrevista ao CTV, o Secretário Permanente do MINAG disse³⁵²:

“Há dificuldades de canalização de alguns fundos para outras comunidades, porque ainda não têm os requisitos mínimos (...), isto é um processo e tem que ser feito, mas de uma maneira geral canalizam-se os fundos. Não se pode entregar dinheiro sem que se tenha os requisitos mínimos, tem que ter aquilo que está estabelecido na legislação”.

Indubitavelmente que esta situação não constitui nenhuma surpresa, uma vez que o legislador esteve desatento à realidade do país, ao prever requisitos que, de longe, as comunidades locais poderiam ser elegíveis no acesso aos fundos de 20%. Basta pensar que no contexto urbano é muito difícil a aquisição de um documento de identificação ou de documentos dentro do prazo de validade, para não serem necessários mais desenvolvimentos para analisar a questão no contexto rural que é necessário que os membros das comunidades locais tenham os documentos de identificação em dia para a abertura das contas bancárias.

A respeito da canalização dos 20% para as comunidades, foi feito um estudo a pedido da União Mundial para a Conservação da Natureza³⁵³, com o objectivo de desenvolver alternativas simples para a implementação do Diploma Ministerial n.º 93/2005 de 4 de Maio (vulgo Diploma dos 20%). O estudo visava fundamentalmente identificar os constrangimentos - chave, a nível organizacional, institucional e legal, para a canalização dos 20% das taxas das actividades dos concessionários madeireiros para as comunidades, identificar os principais problemas dos representantes comunitários na planificação, aplicação e gestão dos fundos, identificar mecanismos e alternativas para maior envolvimento comunitário na conservação dos recursos florestais por via de canalização dos 20%, incluindo aspectos de desenvolvimento de actividades de geração de renda; e propor alternativas para melhorar o processo de canalização dos 20% a diferentes níveis.

³⁵² Entrevista concedida à equipa do CTV no dia 8/11/2010, nas instalações do MINAG.

³⁵³ IUCN, *Alternativos de Canalização e Gestão dos 20% da Taxa de Exploração dos Recursos Florestais*, Estudo de Caso de Cheringoma, apresentado na IV Conferência Nacional sobre MCRN, Maputo, 2011.

O Estado, muitas vezes, aconselha as comunidades a gastar o dinheiro dos 20% em obras sociais como escolas, hospitais que são suas obrigações como Estado e as comunidades acabam por não fazer o devido proveito do investimento. Devido à pertinência da existência dessas infra-estruturas sociais, as populações acabam por gastar os 20% a construir escolas e hospitais, que algumas vezes (poucas) têm sido confrontados com a falta de pessoal técnico³⁵⁴.

Entendemos que as comunidades têm a liberdade de decidir o que fazer com tal valor. É claro que elas precisam de uma orientação, não no sentido de persuasivo, mas no sentido de mostrar-lhes as diferentes formas de uso que podem ser sustentáveis e se possível também rentáveis.

Outra questão relativa a dificuldades com que se depara na questão dos 20% é que a aplicação destes valores não é específica. E a maneira como se divide ou distribui o dinheiro é uma ameaça ao sucesso do processo. O Diploma não está claro e permite oportunismos alheios às comunidades locais. Um exemplo disso é o número de membros dos comités de gestão. Acharmos que este número, por ser tão reduzido, pode dar azo a que os membros do comité façam um “*complot*” entre eles, e podem fazer utilizações indevidas do valor dos 20%, sem o conhecimento dos restantes membros da comunidade.

Outro problema é que não há abertura suficiente por parte do Governo, só se anuncia que é o valor dos 20%, não se diz é 20% de um total de quanto. Como sugestão, no processo de transferência dos valores dos 20%, poder-se-ia incluir a publicitação do dado do valor total ao qual serão subtraídos os 20% a favor da comunidade.

A distribuição individual/familiar é muito reduzida e desaconselha-se a optar por esse modelo, no modelo de beneficiar a comunidade sob a forma de colectividade, os ganhos são muito mais notórios e satisfatórios³⁵⁵.

Segundo o Estudo encomendado pela IUCN, que referimos acima, foram propostas três alternativas com vista a melhorar o processo de canalização dos 20%, gestão e aplicação do fundo de cada uma com suas vantagens e desvantagens:

- i. Canalização via Serviços Distritais de Actividades Económicas – Esta apresenta como principal vantagem o facto de o processo de descentralização e o papel atribuído aos SDAE’S para o sector de florestas abrir espaço para que estes possam ser responsabilizados pela organização das comunidades. A abertura de uma conta de fundo comunitário para os SDAE’S permitir-lhes-á total responsabilidade tanto financeira como de execução da canalização, os SPFFB têm o papel de transferir os valores para os SDAE’S e assistência no processo, e, por fim, reduz consideravelmente os custos de implementação

³⁵⁴ Nesses casos, temos assistido, nos canais de informação, aos Ministérios da Educação e da Saúde alegando não ter fundos para disponibilizar para esse efeito, uma vez que são despesas fora daquilo que foi contemplado no Orçamento do Estado para aquele sector.

³⁵⁵ BILA, Adolfo, *Benefícios Económicos Resultantes do Maneio Comunitário de Recursos Naturais*, Apresentação na IV Conferência Nacional sobre MCRN, Maputo, 2011.

do Diploma. Esta alternativa tem como factor limitante a falta de bancos nos distritos que pode constituir uma ameaça para a efectivação deste processo. Contudo, as dificuldades que as comunidades enfrentam devido à falta de uma agência bancária podem ser ultrapassadas, pois os SDAE'S possuem condições e uma organização institucional para fazer frente a esta situação.

- ii. Canalização via Conselhos de gestão Participativa (COGEP)³⁵⁶ – Esta tem como vantagem o facto de este mecanismo estar ligado ao papel participativo e de auscultação que a legislação oferece a este órgão, este poderá garantir o envolvimento dos diferentes actores interessados nos recursos da região. A fraca adesão dos Distritos aos COGEP'S faz com que esta alternativa seja vista como pouco provável.
- iii. Canalização via Governo do Distrito – Nesta alternativa, considera-se que o envolvimento directo do Governo do Distrito na canalização dos fundos pode tornar o processo mais célere e maior responsabilização destes na monitoria do processo e utilização dos fundos. Este factor, associado ao grande poder de decisão e priorização das acções ao nível do Governo Distrital, poderá contribuir para melhorar o processo de canalização dos 20% para as comunidades. Por outro lado, o fraco conhecimento e a fraca sensibilidade sobre a gestão dos recursos florestais poderão levar a não priorização das acções ligadas à canalização dos fundos dos 20%.

O Estudo concluiu que o processo de canalização dos 20% pode melhorar com a sua descentralização até ao nível do Distrito, quer aos SDAE'S, COGEP'S ou Governo do Distrito, a quem caberá a responsabilidade de aplicar o diploma com eficiência e eficácia. Isto poderá resultar em maior número de comunidades beneficiando dos 20%, consequentemente, maior satisfação das comunidades, melhoria da sua qualidade de vida e maior participação da gestão dos recursos florestais e faunísticos.

Observação conclusiva, neste processo: não existem conhecimentos sólidos na matéria, a nível local, para poder acompanhar e dar seguimento ao processo; a parte mais fácil já foi concluída (formação/instalação de conselhos, criação de comités de gestão), ficando a parte mais difícil que é a formação destes comités nas diversas áreas e capacitação dos técnicos e estruturas locais. Ultrapassar as dificuldades práticas que impedem muitas vezes as comunidades analfabetas nas áreas rurais de terem acesso a esta receita valiosa é um grande desafio para o Governo. A criação de Comitês de Terras da Comunidade e dos Recursos Naturais é uma forma de tratar disso³⁵⁷.

Em relação à província de Niassa, no mesmo período (2006 a 2010) os SPFFB e o Departamento das Áreas de Conservação procederam à canalização de 6.069.789,40 Mt a 34 comunidades residentes nas áreas de exploração florestal e faunísticas localizadas em 14 Distritos da Província. Do valor entregue, existe ainda cerca de 1.293.463,00 Mt por canalizar às comunidades³⁵⁸.

³⁵⁶ Conselhos Locais de Gestão de Recursos Naturais, constituídos por representantes das comunidades locais, do sector privado, das associações e das autoridades locais do Estado visando a protecção, conservação e promoção do uso sustentável dos recursos florestais e faunísticos - Artigo 31 da LFFB.

³⁵⁷ ACIS, *O Quadro Legal para o Reconhecimento e a Obtenção de Direitos de Terra em Áreas Rurais em Moçambique*, Maputo, Novembro de 2007, p. 59.

³⁵⁸ TAHANE, Xavier Carpo, *Experiência sobre a Canalização dos 20% e seu impacto nas Comunidades*, Província de Niassa, IV Conferência Nacional sobre MCRN, Maputo, 2011.

O impacto dos 20% é positivamente notável nas áreas de conservação, como é o caso da Reserva do Niassa e Programa Chipanje Chetu, onde os valores entregues são relativamente mais elevados que nas áreas de exploração florestal em regime de licença simples²⁵⁹. É preciso notar que os benefícios dos 20% são positivamente notórios quanto menor for a densidade populacional local. Em termos gerais, os 20% têm sido aplicados na aquisição de moageiras, reabilitação de escolas, construção de postos de saúde, construção de residência de enfermeiro, compra de cabeças de gado caprino para fomento, abertura de fontes de água, compra de viatura, créditos para a aquisição de insumos e comercialização de excedentes agrícolas, actividades que, para além de contribuírem para o bem-estar das populações, complementam as acções de desenvolvimento local. Um outro impacto do Diploma é o facto de as comunidades locais estarem despertadas sobre a legalidade dos operadores na exploração dos recursos naturais disponíveis, pois elas esperam ter benefícios da sua exploração.

Um dos principais constrangimentos que a província de Niassa continua a enfrentar é a canalização dos fundos, segundo os procedimentos do Diploma dos 20%, sobretudo no que diz respeito à sustentabilidade da abertura de contas bancárias pelas comunidades em áreas de licenças simples, o que constitui um desafio para o Governo e parceiros que apoiam a operacionalização deste instrumento legal.

Na província de Gaza, os relatos das experiências vividas revelam melhorias na vida das populações, trazidas pela distribuição dos 20%. Pelo menos é o que se diz, a respeito do distrito de Mabalane, comunidades de Djodjo e Tindzawene, em que as comunidades têm feito um uso adequado dos valores disponibilizados pela exploração florestal, valores esses que estão a ser usados para o benefício da população na resolução dos problemas do dia-a-dia e na melhoria significativa das condições de vida da comunidade no geral²⁶⁰.

9.4. O papel do Ministério Público

9.4.1. O Ministério Público e o acesso à justiça e à equidade

Segundo o artigo 236 da Constituição, “*Ao Ministério Público compete representar o Estado junto dos tribunais e defender os interesses que a lei determina, controlar a legalidade, os prazos das detenções, dirigir a instrução preparatória dos processos-crime, exercer a acção penal e assegurar a defesa jurídica dos menores, ausentes e incapazes*”. Sendo assim, foi atribuído ao nosso Ministério Público um papel que vai muito além do que historicamente lhe é associado – a de acusador público e defensor do Estado contra os cidadãos que violassem a lei, especialmente em caso de prática de crimes contra os mais sagrados valores reconhecidos pela sociedade.

O artigo 4 da Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto) definiu, entre outras, como competências do Ministério Público: “*zelar pela observância a legalidade e fiscalizar o cumprimento das leis e demais normas legais*”, bem como “*representar e defender junto dos Tribunais os bens e interesses do Estado e das Autarquias Locais, os interesses colectivos e difusos, bem como outros definidos por lei*”.

²⁵⁹ Idem.

²⁶⁰ BECAS, Mário, CHELENGO, Arsénio, *Avaliação da Experiência das Comunidades do distrito de Mabalane na utilização dos 20% e outros benefícios da exploração florestal*, IV Conferência nacional sobre MCRN, Maputo, 2011.

A defesa da legalidade e do interesse público são os pilares de toda a actuação do Ministério Público, e dessas atribuições aferimos que esta nobre magistratura deve assumir o seu papel na defesa dos interesses ambientais. Ora, ao Ministério Público são incumbidas pela Constituição e principalmente pela legislação ordinária importantes responsabilidades no domínio da defesa dos valores ambientais, todavia, este órgão de administração da justiça não se faz presente no amparo desses valores.

Por isso, é mister reflectir sobre essa incipiente intervenção no domínio da defesa da legislação do ambiente e recursos naturais no país, atendendo as reais causas desta débil protecção dos valores ambientais.

A primeira função determina a actuação do Ministério Público, sempre que estiver em causa uma violação eminente ou efectiva da Constituição e demais legislação ordinária. Não se fazendo qualquer condicionalismo no sentido do acesso aos tribunais, permite-se que se faça uso de todo e qualquer instrumento legalmente definido de natureza extra-judicial, como é o caso da comunicação para conformação da legalidade, prevista anteriormente na Lei n.º 8/89 de 19 de Setembro (Que criou a Procuradoria Geral da República), e consagrada agora no artigo 47 da Lei Orgânica do Ministério Público.

A segunda função prende-se com a alusão aos chamados interesses colectivos ou difusos (e que integro na categoria ampla de interesses supra-individuais) como interesses dignos de protecção por parte do Ministério Público, e que não são propriamente públicos, no sentido da titularidade ser exclusiva da entidade Estado, nem privados, porque são insusceptíveis de apropriação por parte de sujeitos individualmente considerados, pertencendo antes a toda a colectividade.

O quadro jurídico-legal básico que rege o ambiente (Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro), o ordenamento do território (Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho) e os direitos dos consumidores (Lei n.º 22/2009, de 28 de Setembro) atribuem igualmente ao Ministério Público um papel fundamental na protecção de tais bens jurídicos, reforçando significativamente as funções constitucionalmente atribuídas a este importante fiscal e zelador da legalidade.

De acordo com as entrevistas feitas às Procuradoras Chefes da Cidade e província de Maputo³⁶¹, há unanimidade em afirmar que a aprovação da Lei n.º 22/07 de 1 de Agosto veio dar ao Ministério Público, no que toca ao seu papel em relação aos cidadãos e ao ambiente, um novo alento e imprimir maior dinâmica para uma acção mais activa e maior poder de decisão na protecção do ambiente.

No entanto, a larga maioria dos cidadãos ignora o quão importante constitui o papel do Ministério Público na prossecução e defesa da Constituição, especialmente no que diz respeito aos direitos, deveres e liberdades fundamentais. O Ministério Público é, nesse sentido, um aliado fundamental na efectivação da cidadania, na defesa dos interesses da colectividade de cidadãos, isto é, de toda a sociedade, e na construção do Estado de Direito democrático.

³⁶¹ Realizadas, respectivamente, nos dias 27/05/2011 e 8/6/2011, nos respectivos gabinetes.

Tivemos acesso aos últimos Informes Anuais do Procurador-geral da República à Assembleia da República (2010 e 2011), procurando-nos inteirar sobre o balanço das actividades desenvolvidas por este órgão, na defesa de interesses supra-individuais. Estranhamente, nada encontramos sobre a temática, fazendo emergir um enorme contraste em relação ao Informe referente ao ano de 2006, que constituiu o primeiro na história do país a conter um capítulo sobre a protecção de um dos principais interesses supra-individuais – a protecção do ambiente, enfocando, especialmente, problemas associados à exploração ilegal de recursos florestais e à poluição industrial.

Várias causas poderão estar a contribuir para a aparente inércia do Ministério Público nesta matéria: a ainda tendência para a “penalização” do papel do Ministério Público (forte incidência da actuação dos magistrados na área criminal, sob enorme pressão do Estado e da sociedade para uma pronta resposta no combate à criminalidade), a “processualização” da sua intervenção (isto é, contabilizar estatisticamente a intervenção deste órgão na intervenção em processos judiciais, descurando-se o seu não menos importante, senão fundamental, papel extra-judicial), a ausência de especialização em termos funcionais para uma melhor e maior tutela de interesses supra-individuais, que requerem atenção especial (a criação de procuradorias para a intervenção na protecção de interesses supra-individuais poderia constituir uma resposta), a falta de definição de guíões e as dificuldades no tratamento dos fluxos de informação ao nível das procuradorias provinciais (não fazendo reflectir, por falta de orientação ou por mero desconhecimento, a intervenção que muitos magistrados do Ministério Público têm vindo a fazer ao nível distrital) e a falta de quadros em número suficiente para a demanda de casos e de condições adequadas de trabalho (não obstante o notável esforço na colocação de novos magistrados e funcionários, bem como da criação de melhores condições de trabalho, há ainda um longo caminho por percorrer na cobertura geográfica do país e no apetrechamento das procuradorias com os necessários meios, incluindo o apoio na peritagem, capacidade de deslocação aos lugares mais recônditos, instalações, acesso à informação, etc.).

Um dado é certo – não está em causa a falta de formação jurídica específica, pois, desde a entrada em funcionamento, no ano de 2000, do Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ), instituição subordinada ao Ministério da Justiça, que um grande investimento tem vindo a ser realizado na formação inicial de candidatos à magistratura e na capacitação dos magistrados em exercício nas diferentes matérias relacionadas com a tutela de interesses supra-individuais. Os beneficiários da formação tomam contacto com o quadro jurídico-legal, contribuem na respectiva interpretação e o aplicam na resolução de estudos de caso reais ou construídos, segundo uma abordagem metodológica activa.

A orientação recebida pelo Procurador-geral da República é de incluir os assuntos ambientais na área cível, e os magistrados responsáveis por essa área devem também se ocupar dos assuntos ligados à área ambiental e dos interesses difusos e colectivos.

De acordo com a Procuradora Chefe da Cidade de Maputo, o MP ainda está numa fase embrionária e actuação deste ainda não está solidificada, em termos de tarefas específicas e responsabilidades, estando, contudo, a realizar algumas actividades pontuais, em resposta a solicitações de organizações da sociedade civil ou do Conselho Municipal, no caso Mangal da Costa do Sol³⁶².

De acordo com a Procuradora Chefe da Província³⁶³, a nível da província de Maputo já existem magistrados indicados especificamente para cuidar de assuntos ambientais, uma no Distrito da Matola e outro no Distrito de Matutuine que é um dos locais que tem registado problemas. De acordo com a entrevistada, a Procuradoria Provincial de Maputo tem feito alguns esforços no sentido de melhorar a articulação MP - cidadão - ambiente, não só através de palestras educativas para o cidadão sobre os seus direitos e deveres em relação ao ambiente, como também por via da elaboração de um memorando com a Direcção Provincial da Acção ambiental e outros intervenientes directos.

9.5.2. Reforçar o Ministério Público

Vários passos poderão ser dados para que o Ministério Público moçambicano seja mais interventivo e dinâmico na efectiva tutela de interesses supra-individuais.

O primeiro caminho é a preocupação com a imagem que o Ministério Público colhe junto dos cidadãos, não em termos meramente formais, mas, fundamentalmente, materiais. O Ministério Público deve começar a realizar esforços para fazer chegar, a todos os cidadãos, a importância do seu papel na ordem constitucional, a começar pelas escolas e pelas comunidades urbanas e rurais. A preocupação deve centrar-se em fazer chegar ao cidadão a percepção que ele tem como aliada uma importante instância para a canalização e defesa dos seus direitos constitucionalmente conferidos.

O segundo passo passa pela especialização funcional do Ministério Público, colocando, ao nível central, um procurador-geral adjunto especializado em tudo que diga respeito aos interesses supra-individuais, o mesmo se dizendo em relação ao nível provincial, com a indicação de um magistrado provincial com a mesma função (experiência, aliás, já iniciada nas procuradorias provinciais de Maputo-Cidade e Maputo-Província, a quem prestamos as devidas vénias); estes últimos, por seu turno, prestariam apoio aos colegas afectos às procuradorias distritais, orientando-os e recebendo dos mesmos toda a informação pertinente para alimentar o Informe Anual da PGR à Assembleia da República.

O terceiro passo consistiria em confiar ao Ministério Público um papel bem mais preponderante, no domínio da prevenção de conflitos. Perante casos de violação ou ameaça de violação da legislação que tutela os interesses supra-individuais, denunciados ou reportados directamente, o Ministério Público deve actuar junto dos infractores instando-os a conformarem-se com a Lei, fazendo uso da comunicação para conformação. A pouco a pouco, os demais órgãos públicos, as empresas e os particulares passariam a res-

³⁶² Entrevista realizada no dia 27/05/2011, na Procuradoria da Cidade de Maputo.

³⁶³ Entrevista realizada no dia 08/06/2011, na Procuradoria da Província de Maputo.

peitar melhor o Ministério Público, conformando-se com a lei, sem necessidade de fazer intervir um órgão judicial. No caso de ausência de resposta positiva por parte destes, já o Ministério Público deverá interceder junto dos tribunais através dos meios contenciosos legalmente previstos. O recurso ao tribunal poderá ainda acontecer no caso da existência de danos no ambiente, no património cultural, no domínio público ou na saúde pública, sem que não tenha havido qualquer assunção de responsabilidade por parte do infractor. Este recurso assumirá igualmente uma função preventiva no sentido de dissuadir potenciais infractores a violar a lei, não querendo ter que enfrentar todos os transtornos de uma acção judicial intentada pelo Ministério Público, e, em última análise, de uma sentença judicial eventualmente pesada.

Finalmente, o Ministério Público deve emergir como uma verdadeira instância de resolução de conflitos. Não importa tanto que os casos dêem entrada nos tribunais, mas sim que sejam resolvidos em prol da paz e tranquilidade social, pois sabe-se o quanto demora a alcançar justiça através da via litigiosa, com todas consequências negativas inerentes para a integridade dos bens jurídicos a salvaguardar, mas que os conflitos obtenham um desfecho positivo. Portanto, nada obsta que o Ministério Público possa contribuir para a solução amigável do conflito, garantindo-se não apenas a reposição da legalidade, como também a reparação de todos os direitos e interesses afectados.

Em sede do próximo Relatório, procuraremos analisar melhor o papel desempenhado pelo Ministério Público a nível local, nos casos de ambiente, florestas e terras.

9.5. Acesso aos Tribunais

No Artigo 62, n.º 1, da CRM, o Estado garante o acesso dos cidadãos aos Tribunais. Por sua vez, no artigo 71, n.º 1, atribui-se aos cidadãos o direito de recorrer aos Tribunais contra os actos que violem os seus direitos e interesses reconhecidos pela Constituição e pela Lei, o que significa que quando o cidadão vê os seus direitos violados (por exemplo, o direito ao ambiente ou o direito de acesso à terra) pode recorrer, a qualquer momento, junto dos Tribunais.

O desconhecimento da Lei, a fraca notabilização do sector judicial em assuntos ligados ao cidadão comum, aliado a já conhecida morosidade dos tribunais, muitas vezes, direcciona o cidadão para outras entidades ou a recorrer a outras formas para repor o direito que considera ter sido violado ou a ideia da concretização de algo que considera injusto.

No que diz respeito ao encaminhamento por parte do cidadão, a um Tribunal, de um problema ambiental, os dados existentes não são satisfatórios. Os índices de processos de cariz ambiental remetidos pelo cidadão comum ou mesmo por empresas ainda é baixo, pelo menos no sector judicial.

No entanto, uma análise dos conflitos de terra, ambiente, florestas e fauna bravia veio confirmar, em parte, que grande parte dos conflitos entre comunidades locais e investidores privados nesta área são resolvidos extra-judicialmente; apesar disto, os poucos casos judicializados tendem a proteger mais os direitos das comunidades locais³⁶⁴.

No cômputo geral, o judiciário tem uma participação muito residual na resolução de conflitos, na área de recursos naturais, e, em grande parte dos conflitos em que se fazem presentes, é para resolver litígios de carácter criminal, originados no contexto do próprio conflito sobre os direitos e uso dos recursos³⁶⁵.

Salienta-se, neste contexto, a falta de empenho por parte da PGR quer a nível distrital, quer provincial no acompanhamento e posterior fiscalização da actuação do sector público encarregue de implementação das várias leis sobre recursos naturais, e é precisamente a implementação incorrecta das leis, por parte das estruturas administrativas, uma causa significativa dos conflitos³⁶⁶.

No que diz respeito ao acesso à justiça, os mecanismos existem e estão disponíveis, mas não há muita adesão por parte do público em geral. As pessoas limitam-se a remeter cartas e queixas ao MICOA, mas dificilmente se dirigem a um Tribunal ou à Procuradoria para reclamar ou tentar restituir um direito seu que esteja a ser violado.

Um estudo feito pelo CFJJ, em 2004, mostrou que o judiciário não está a exercer um papel significativo na resolução de conflitos e das tensões que surgem em lugares onde há uma forte concorrência pelos recursos naturais, envolvendo comunidades e investidores estrangeiros. O judiciário intervém para resolver um acto ilícito provocado pelo conflito, e raramente para resolver o próprio conflito de disputa sobre os recursos naturais³⁶⁷.

Eis o que diz o Secretário Permanente do Ministério da Agricultura, nos casos de violação à legislação:

“Quando as pessoas entram em processos, por exemplo, de venda ilegal de terras, o órgão competente que tem que resolver isto é o Tribunal e se estiverem funcionários, a diferentes níveis, envolvidos nesse acto, vão entrar no processo. O MINAG já expulsou alguns funcionários da Direcção provincial de Agricultura de Maputo, justamente pela venda de terra ilegal na Bela Vista, por conta de outro, vender a mesma terra a três pessoas diferentes, isto dá direito a um crime, então quem tem que levar isto à justiça não é o MINAG, é a pessoa lesada para recuperar o processo... então tudo tem a ver com o sistema, tem a ver com as pessoas e nós estamos lá para recomendar, para monitorar, para seguirmos os caminhos mais críticos. Se o MINAG tiver conhecimento de um grave atropelo à lei, consegue coordenar e resolver o problema, se não tiver conhecimento, também, não vão fazer nada, mas o papel do MINAG é garantir a legalidade, garantir que os processos sejam tramitados de forma livre, imparcial e justa”.

³⁶⁴ BALEIRA Sérgio e SAMO, Saturnino, *Relatório de Pesquisa sobre a Protecção Jurídica dos Direitos de Uso e Aproveitamento da Terra das Comunidades Locais*, CFJJ, Matola, 2010.

³⁶⁵ BALEIRA Sérgio e TANNER, Christopher, *Relatório Final de Pesquisa sobre os conflitos de terra, ambiente, florestas e fauna bravia*, CFJJ, Matola, 2004.

³⁶⁶ *Idem*.

³⁶⁷ BALEIRA Sérgio e TANNER, Christopher, *ob. cit.*, 2004.

A realidade observada confirma que, em muitos casos, os serviços técnicos encontram-se em posições altamente delicadas perante as estruturas políticas e neste sentido é difícil esperar deles uma solução imparcial e justa – um facto já conhecido pela população, que em certas situações fica sem saber como reagir³⁶⁸.

Os Governadores e Administradores acabam assumindo o papel judicial na resolução de litígios, na área de recursos naturais com poder decisório reflectido pelo seu estatuto político, mas muitas vezes tomam decisões sem fundamentação jurídica³⁶⁹.

Associado a esta ideia está também um estudo que concluiu que o estabelecimento dos Tribunais Comunitários e a formação dos líderes comunitários em matérias de legislação de terras e família seria uma mais-valia, pois os conflitos de terra nos distritos são geralmente resolvidos ao nível das estruturas locais; ou seja, as estruturas locais constituem a primeira estrutura de resolução dos conflitos de terra³⁷⁰.

As comunidades quase sempre recorrem exclusivamente às lideranças comunitárias locais e aos serviços administrativos e técnicos. Os investidores também recorrem aos mesmos serviços, mas aqueles fazem um maior e mais eficiente uso dos serviços judiciais para resolver os conflitos. De salientar, também, que muitas vezes as partes tomam caminhos diferentes e no contexto das leis não existe um mecanismo para juntar as partes e promover um diálogo construtivo. Em algumas localidades, a comunidade sente-se sem poder perante um investidor³⁷¹.

No próximo Relatório procuraremos analisar melhor as dinâmicas de acesso aos tribunais a nível local.

³⁶⁸ Idem.

³⁶⁹ BALEIRA Sérgio e TANNER, Christopher, ob. cit., 2004.

³⁷⁰ KULA, *Estudo de Base sobre os Direitos da Mulher à Terra nas Províncias de Maputo, Zambézia e Nampula*, Projecto Wolar, Action Aid, Maputo, 2009, pp. 60 e 61.

³⁷¹ Idem.

Capítulo X – Revista de imprensa

10.1. Enquadramento

A imprensa exerce um importante papel na materialização do direito à informação, consagrado na Constituição, contribuindo para informação e educação da sociedade, no geral, e de cada cidadão, em particular.

Constitui igualmente um importante mecanismo de monitoria da governação, nos mais diversos assuntos, incluindo as matérias que constituem objecto do nosso estudo. Através da cobertura jornalística pode-se conseguir acompanhar como o Governo tem tratado (ou não tem tratado) as questões do ambiente, florestas e terras ao longo do tempo.

Neste capítulo, iremos centrar-nos na análise de artigos jornalísticos sobre florestas e terras publicados no período entre 2001 e primeira metade de 2011. Para este trabalho foram consultados os seguintes jornais: Notícias, Domingo, Savana, O País, Média Fax, Zambeze, Vertical, Diário de Moçambique, Meia-noite, Canal de Moçambique e Demos.

Esta análise visa compreender a evolução dos órgãos de Comunicação Social na abordagem de temas sobre florestas e terras em Moçambique (não aludiremos neste primeiro Relatório ao tratamento de assuntos ambientais, no geral). Com efeito, procurou-se fazer uma avaliação quantitativa e qualitativa de artigos publicados maioritariamente na média nacional, no período acima indicado, da mesma forma que procurou dar resposta às seguintes questões:

- i. Como é que os órgãos de Comunicação Social trataram os assuntos relacionados com as florestas e terras, no período em referência, quanto aos ângulos de abordagem e que relação as matérias publicadas tinham com a legislação de florestas e terras?
- ii. Onde as histórias ocorreram?
- iii. Quem foram os sujeitos das histórias produzidas?
- iv. Quais foram as principais fontes das histórias (Governo, ONG'S, comunidades locais, parceiros internacionais, outras)?
- v. Quais foram as principais matérias tratadas nas histórias?
- vi. Que ilações podem ser extraídas para avaliar a boa governação ambiental?

10.2. Imprensa escrita e florestas

10.2.1. Tendências contraditórias

Nas últimas décadas, tem-se vindo a registar uma grande pressão sobre os recursos naturais, principalmente florestais, em consequência do aumento da sua procura à escala mundial, facto que incrementou o número de operadores legais e ilegais, tanto nacionais como estrangeiros. Sendo assim, foi importante perceber, através de vários trabalhos publicados em diferentes Órgãos de Comunicação Social, que há uma grande preocupação de trazer essa realidade à tona.

Contudo, apesar de quase todos promoverem uma boa gestão dos recursos naturais, é importante sublinhar a existência de algumas divergências na abordagem das matérias. Uns defendiam o uso sustentável daqueles recursos para que pudessem prover mais recursos financeiros para o país, enquanto outros o faziam na perspectiva da preservação do ambiente.

Ainda no rol das contradições, uns eram de opinião de que não seria a curto termo que Moçambique se ressentiria do esgotamento dos seus recursos florestais, enquanto outros manifestavam preocupação pelo facto de o país estar a perder de forma acelerada extensas áreas da sua floresta.

Como se pode ler no artigo de opinião na coluna denominada Exame de consciência, publicado no jornal “O País” do dia 28 de Abril de 2007, o articulista dizia claramente que não seria tão cedo que os recursos florestais iriam se esgotar no país:

“(...) Para o nível de controlo que se está a estabelecer é para sempre – é para a nossa geração e para as gerações vindouras. (...) A aludida desmatização das florestas no país não passa de um falso alarme, senão barulho financiado por interessados que não encontram rede para navegar. (...) Este é um conflito União Europeia versus China, ambos interessados nas nossas florestas”.

Contrariamente, no começo da década passada, muitos trabalhos jornalísticos alertavam para os perigos do desflorestamento e desertificação do país. O exemplo disso entre outros, é o artigo publicado no jornal “Notícias” do dia 9 de Agosto de 2002, no qual o repórter descreve a gravidade da exploração desenfreada da floresta:

“A exploração desordenada da madeira, protagonizada por operadores ilegais e licenciados, em convívência com certos fiscais do sector de Florestas e Fauna Bravia, na Província de Nampula está a ameaçar a desertificação daquela região (...)”.

Importa referir que a maior contradição constatada nos artigos analisados foi a de um mesmo autor (repórter), ao defender duas posições distintas sobre o mesmo assunto, em menos de dois meses, como ilustram os textos publicados no jornal “Domingo”, um no dia 21 de Janeiro de 2007 e outro no dia 4 de Março do mesmo ano.

No artigo publicado no dia 21 de Janeiro pode-se ler:

“Cá no país ficam alguns punhados de euros e um meio ambiente altamente degradado e sem menor possibilidade de ser reconstituído”.

Já no artigo do dia 4 de Março diz-se:

«“Ambientalistas” nacionais lançam SOS sobre uma suposta exploração desenfreada de madeira nacional, baseada num estudo feito em 2003, cuja entidade solicitadora (FONGZA) considera de extemporâneo». “(...)Porque contra factos não há argumentos. (...) Aquele documento perdeu actualidade, porque hoje não há exploração desenfreada da floresta (...)”.

Na verdade o repórter pode, por algum motivo, ter sido influenciado pela falta de firmeza nas convicções da instituição que solicitou o estudo de que faz referência no texto, neste caso o FONGZA. Só que deixou transparecer que assumia que a crença do FONGZA de que não havia mais desflorestamento no país era também sua, contradizendo-se a si próprio.

Aliás, o extinto Meia-Noite escreveu, no dia três de Abril de 2007, quase um mês depois do último artigo, sobre o dito por não dito do FONGZA:

“Depois de lançar um alerta na base de um relatório sobre perigo da desertificação, na sequência de extracção excessiva dos recursos florestais, o Fórum das ONG’S da Província da Zambézia (FONGZA) aparece com novas informações que apontam que a exploração desenfreada da madeira está minimamente controlada, entrando em contradição com o seu primeiro articulado contido naquele documento”.

Por coincidência, no intervalo entre os dois artigos contraditórios foi lançada uma forte campanha ao nível da sociedade civil contra os desmandos no sector florestal. O Movimento Amigos da Floresta, coligação de organizações da sociedade civil espontaneamente criada no princípio de 2007, liderou a campanha e o resultado imediato foi uma clara tendência de a imprensa, que de alguma forma, tem ligação com o poder político, desdramatizar a situação. A título de exemplo, veja-se o jornal “Notícias” do dia 10 de Março de 2007, no qual se escreveu um artigo com o seguinte título: Desmandos nas florestas fazem parte do passado. No corpo do texto lê-se:

“Os desmandos no sector florestal em Moçambique fazem parte do passado, segundo defendeu ontem o Ministro para a Coordenação da Acção Ambiental (...) (...) Luciano de Castro repisou que a alusão que é feita está ultrapassada, tanto é que tal documento é antigo. Hoje há regras que estão a ser cumpridas (...)”.

E ainda no dia 4 de Março daquele ano, o “Domingo” escreveu na sua coluna BULA-BULA um texto que aparentemente tinha como objectivo levar a descrédito a campanha que aquela organização da sociedade civil estava a levar a cabo, como pode-se ler e lê-se:

“Aos amigos da floresta parece não valer o esforço empreendido pelo Ministério da Agricultura em colocar postos fixos em todas as entradas dos principais centros urbanos e portos nacionais. É que, a madeira não cabe no bolso do operador, e, este, para transportá-la, deve usar camiões de grande tonelage e, para levá-la ao destino que em geral são as grandes cidades, deve atravessar aldeias, vilas e cidades, até chegar ao porto”.

Muita das vezes os jornalistas são induzidos a contradições pelas fontes de informação, principalmente do Governo, que em princípio são livres de qualquer suspeita, quando estas prestam declarações contrárias. É que o próprio Notícias alguns meses depois da matéria que citava o Ministro para a Coordenação da Acção Ambiental a afirmar que

os desmandos no campo florestal faziam parte do passado, escreveu vários outros artigos dando conta da delapidação da floresta moçambicana. Veja-se o exemplo do artigo publicado a 24 de Agosto de 2007:

“Madeira em toro continua a sair do país. Há dias foram exportadas a partir de Nacala, 1248 toros. (...) Um total de 1248 toros de madeira de primeira do tipo pau-ferro e mondzo foram exportados a partir do Porto de Nacala, em Nampula, para a China (...), operação que constitui mais uma flagrante afronta à legislação em vigor (...)”.

10.2.2. Onde as histórias ocorreram?

Este trabalho teve ainda em conta o espaço geográfico, ou seja, onde as histórias reportadas ocorreram. Foi possível notar que a maioria dos trabalhos analisados diz respeito às zonas Norte e Centro do país, o que se pode justificar pelo facto de o grande potencial florestal situar-se naquelas regiões.

No cômputo geral, a província de Cabo Delgado teve maior número de histórias reportadas, contando com 24, seguida de Sofala com 22. Na província de Nampula foram reportadas 16 histórias, das quais, seis dizem respeito a Nacala – Porto. Aliás, este distrito, de acordo com a imprensa, já foi considerado um dos mais problemáticos do país, em termos de exploração e exportação ilegal da madeira.

Lê-se no diário “Canal de Moçambique”, de 18 de Dezembro de 2008:

«O Porto de Nacala é tido na actualidade como um dos mais fáceis por onde fazer a exportação e a importação (...) Diz-se haver muita facilidade em Nacala, porque o pessoal que lá trabalho é fixe, é nice e poucas vezes dificulta o “negócio”. Neste rol, a madeira em toro não processada fica fácil»

Segundo a imprensa, o porto de Nacala não só é usado para exportar madeira abatida na província de Nampula, como também serve para o trânsito da madeira extraída em toda a região norte, incluindo Zambézia. Citando ainda o artigo acima referido (“Canal de Moçambique”, 18/12/2008:

“ (...) Chegamos hoje a reportar, através de informações que nos foram concedidas por intermédio de alguns trabalhadores dos exploradores chineses, a trajectória da madeira explorada na província da Zambézia, sobretudo nos distritos de Gilé, Maganja da Costa e Pebane. (...) A madeira é explorada e mais tarde carregada por camiões que consecutivamente escalam os distritos de Moma, Mogovolas, Meconta, Monapo, Mussoril, até ao porto de Nacala, sem precisar de passar por posto de controlo algum ”.

Também se pode ler no jornal “Notícias”, do dia 24 de Agosto de 2007:

“(...) Fraca fiscalização abre espaço para manobras” prossegue “Nacala-Porto, zona considerada conturbada por ser ponto de saída de toda a madeira abatida não só em Nampula, como também nas províncias de Niassa, Cabo Delgado e Zambézia, só tem cinco fiscais e apenas uma motorizada”.

A província da Zambézia também mereceu grande destaque na abordagem das matérias sobre florestas, estando em terceiro lugar com 15 artigos.

A província de Cabo Delgado foi a que apresentou mais histórias sobre apreensões da madeira abatida ilegalmente e tentativas frustradas de exportação ilegal daquele material.

Na província de Maputo, com 10 histórias analisadas, apenas um artigo, que foi publicado recentemente, deu conta de apreensão da madeira destinada à exportação ilegal. Porém, o mesmo (artigo) chama a atenção para o facto de a madeira não ter sido extraída nesta província, aventando-se duas possibilidades. A primeira foi de que a mesma tenha sido abatida na província de Gaza, e a outra de que seja proveniente da zona norte ou centro do país, na medida em que as espécies confiscadas ocorrem naquelas regiões.

Questionou o repórter que, por sinal, foi o autor dos dois artigos contraditórios, ao Director Nacional de Terras e Florestas:

«Mas de qualquer modo são quantidades demasiado grandes para só serem “descobertas” dentro do porto na hora do embarque e com todas essas ambiguidades. Não acha estranho?»

No total, foram apreendidos na mesma operação 49 contentores e, logo a seguir mais 233 toros de chanato e 27 de sândalo que estavam à parte dentro do recinto do porto de Maputo. Esta matéria foi publicada no jornal “Domingo”, do dia 26 de Junho deste 2011.

Na sua maioria os artigos referentes à província de Maputo, versaram sobre o esgotamento dos recursos florestais, sobretudo nos distritos da Namaacha, Moamba e Matutuíne.

Das 4 histórias reportadas na província de Inhambane, duas relataram o abandono da madeira, nomeadamente no Posto Administrativo de Save e no Distrito de Funhalouro.

As províncias de Gaza e Tete foram as que contribuíram com menos histórias, apenas duas e uma, respectivamente.

Porque contra factos não há argumentos, uma vez mais a contradição das matérias jornalísticas ficou patente. O jornal “Domingo” defendeu no espaço Bula-bula não ser possível aos operadores florestais fugirem dos postos de controlo. Por sua vez, o “Canal de Moçambique”, o “Notícias” e, mais recentemente o próprio “Domingo” mostraram que a fuga dos operadores aos postos de controlo é tão possível quanto é facto.

No “Domingo”, de 26 de Junho de 2011, escreveu-se:

“O quadro mostra-se cada vez mais preocupante e a DNTF está visivelmente incapaz de fazer face às inúmeras e cada vez mais engenhosas infracções”.

Daí ser impossível defender-se que há regras na exploração florestal, apesar de a lei definir isso.

10.2.3. Quais foram as principais fontes das histórias?

As fontes das histórias foram diversificadas, entre oficiais, anónimas e singulares. É importante sublinhar que a maioria das matérias tem apenas uma fonte, principalmente governamental.

Não raras vezes, vimos o representante máximo do sector de Agricultura a desacreditar as denúncias publicadas na imprensa sobre os desmandos florestais. No “Canal de Moçambique”, por exemplo, escreve-se:

«(...) O Ministro da Agricultura, Soares Nhaca, negou informações segundo as quais as florestas moçambicanas estão a ser devastadas por madeireiros ilegais. Para aquele Governante, a exploração actual de madeira está a ser efectuada dentro dos limites do corte anual admissível, estando garantida, segundo as suas palavras, a sustentabilidade do recurso. Segundo Soares Nhaca, o corte anual admissível de madeira, em Moçambique, situa-se entre 516 mil e 640 mil metros cúbicos, conforme o último inventário florestal nacional, realizado em 2007, enquanto o volume de corte, somente no ano passado, se situou nos 162 metros cúbicos, ou seja, os volumes explorados rondam entre 25% e 38%. “Com estes indicadores, pode-se entender que a exploração da madeira, no país, em geral, está a ser efectuada dentro dos limites do corte anual admissível, garantindo, deste modo, a sustentabilidade do recurso”, frisou o então titular da pasta da Agricultura. Disse ainda que paralelamente a esta situação, a exploração da madeira em toros reduziu de 58 659 metros cúbicos, em 2005, para 21 264, em 2009, enquanto a exploração da madeira serrada aumentou de 11 417 metros cúbicos para 92 914, no mesmo período³⁷²»

Contudo, embora em número bastante reduzido, há várias outras fontes, nomeadamente da sociedade civil, dentre elas membros da comunidade, Organizações Não Governamentais, líderes comunitários, camponeses, trabalhadores das concessões e outros.

Figuram também da lista das fontes, os parceiros de cooperação. No dia 16 de Março de 2007, o Jornal “O País” escreveu um artigo com o seguinte título: “Parceiros exigem gestão criteriosa de recursos florestais e lê-se:

“A representante da Embaixada da Suécia em Moçambique, que preside o grupo de parceiros do Ministério da Agricultura, disse, na abertura de um encontro técnico do PROAGRI, ser importante garantir que os direitos no âmbito da Lei de Terra e da Lei de Florestas sejam cada vez mais assegurados aos beneficiários: tanto às comunidades como ao sector privado”.

Ainda sobre as fontes, contam-se alguns operadores florestais tanto nacionais como estrangeiros e fiscais florestais. Veja-se o exemplo do jornal “Notícias”, do dia 1 de Setembro de 2007.

³⁷² www.canalmoz.co.mz/component/content/article/5_artigos_2010/17544_ministro_da_agricultura_diz_que_nao_ha_exploracao_ilegal_de_madeira_html

“Alguns fiscais de Floresta e Fauna Bravia, de Cabo Delgado, dizem-se agastados com os desmandos e falta do cumprimento da lei na exploração florestal e faunística na província, visando acomodar interesses marginais ao sector, em benefício de amigos e compadres de gente graúda na Direcção da Agricultura”.

No entanto, há que salientar que a presença feminina como fonte das histórias é quase nula, não obstante as mulheres, de alguma forma fazerem parte desse complexo, pelo facto de também pertencerem às comunidades onde as florestas estão inseridas. Mesmo ignoradas como fontes e/ou sujeitos das matérias reportadas, em última análise, as mulheres também acabam sendo comumente autoras e vítimas do desmatamento, uma das principais causas da degradação ambiental, cuja face mais visível é a erosão e as mudanças climáticas, manifestadas pelo aumento cada vez mais da temperatura à escala global.

Aliás, as próprias histórias, de forma implícita, ilustram esse facto, quando referem que nalgumas vezes o desmatamento é causado pela prática de agricultura itinerante. A experiência revela que a maior parte das pessoas que desenvolve essa actividade são mulheres, pese embora os próprios órgãos de comunicação social tenham omitido esse dado. Por causa de actividades ambientalmente incorrectas, muitas terras acabam perdendo as suas qualidades produtivas, fazendo com que haja menos colheita. E a principal vítima disso é a própria mulher.

Das poucas vezes que estas aparecem na matéria, fazem-no à título de imagem (foto) ilustrativa de certas situações. Isto pode-se constatar nos textos publicados no jornal “Notícias” do dia 28 de Setembro de 2001, sobre a problemática da pobreza absoluta, que, de alguma forma, poderia pôr em risco o maneio dos recursos naturais, uma vez que obriga as comunidades rurais a desenvolverem actividades para a sua sobrevivência.

Deste modo, as mulheres aparecem na imagem que ilustra a pobreza absoluta no meio rural. O cenário repete-se no texto sobre madeireiros desonestos, publicado no mesmo jornal, desta feita, do dia 30 de Junho de 2002. Em algum momento, o repórter refere que o comércio de milho tinha sido substituído pela exploração madeireira. As mulheres aparecem como imagem que ilustra aquele negócio. No corpo do texto, só se cita a palavra mulher no seguinte parágrafo:

“Aqueles homens e mulheres levavam consigo motosserras que depois entregavam a alguns membros das comunidades locais (...)”.

O mesmo volta a acontecer no texto inserido no mesmo diário, neste caso do dia 25 de Novembro de 2002 sobre a escassez de combustível lenhoso em Maputo. As mulheres simplesmente aparecem numa imagem que ilustra o comércio de carvão. No próprio texto em nenhum momento se faz referência a elas.

Embora os líderes comunitários desempenhem um papel fundamental, por as florestas se situarem nas suas comunidades e por causa disso terem algum domínio de hábitos e costumes que poderiam ser úteis para a preservação das florestas, a sua intervenção como fontes ou sujeitos das histórias é insignificante. Das 164 histórias, apenas uma tem como fonte um líder comunitário.

10.2.4. Sujeitos das histórias

Quanto aos sujeitos das histórias, pode-se constatar a presença de diferentes tipos de actores, nomeadamente do Governo, ONG'S, membros da comunidade bem como dos operadores florestais nacionais e estrangeiros.

A maioria das histórias tem como sujeitos principais os operadores madeireiros, principalmente não licenciados. Exemplo: *“ilegais continuam a dominar”*, jornal *“Domingo”*, do dia 3 de Março de 2002.

Também se pode ler no jornal *“Savana”* do dia 6 de Janeiro de 2006: *“Em Cabo Delgado, madeireiros ilegais ganham terreno”*.

Por sua vez, no *“Zambeze”*, de 7 de Junho de 2007:

“Em 15 de Maio de 2007, os fiscais comunitários da EUROMOZ foram agredidos e rasgadas suas camisas por um operador que se encontrava roubando madeira na área concessionada ante a total indiferença da Direcção Distrital de Agricultura (...)”.

No que diz respeito aos actores governamentais veja-se o jornal *“Notícias”*, de 15 de Abril de 2004:

“As populações de Moma, na província de Nampula acusam o Governo local de uma alegada falta de coordenação nos esforços visando estancar a exploração ilegal e desenfreada dos recursos florestais”.

E, ainda no *“Notícias”*, de 25 de Junho de 2002: *“O Governo moçambicano aprovou há dias o regulamento de Florestas e Fauna Bravia”*.

Já sobre ONG'S, o jornal *“Domingo”* publicou, no dia 25 de Março de 2007, o seguinte artigo: *“A Associação Amigos da Floresta realizou um debate sobre a sustentabilidade na gestão florestal em Moçambique”*.

10.2.4. Principais assuntos tratados na imprensa

A maioria das situações reportadas no período em análise esteve relacionada com a exploração ilegal, apreensão e/ou exportação ilegal da madeira (em toros), principalmente nas regiões centro e norte do país. Este enfoque foi feito em preterição de outros assuntos não menos importantes e sérios, como a agricultura itinerante e a exploração de carvão vegetal.

10.2.4.1. Corrupção

Foram também reportados vários casos de corrupção, nalguns casos envolvendo pessoas ligadas ao Estado e/ou Governo, tanto na exploração e exportação ilegais da madeira, como no processo do licenciamento dos operadores florestais.

A título de exemplo, no dia 19 de Novembro de 2007, o jornal “Notícias” escreveu sobre uma situação de clara corrupção, onde um Chefe de Posto teria se outorgado o direito de atribuir licença de exploração madeireira a um estrangeiro. Segundo descreveu aquele diário, o Chefe do Posto Administrativo de Negomane, província de Cabo Delgado, teria atribuído uma licença a um operador tanzaniano para explorar uma área na reserva do Niassa. Porém, a Lei das Florestas e Fauna Bravia no seu artigo 21, n.º 1, é clara nesse aspecto quando refere “*que a licença de exploração florestal é emitida pela direcção provincial ou a nível central*”. Ademais, aquela era uma área protegida. Aliás, neste caso, o repórter fez questão de citar esta lei.

Ainda no jornal “Notícias”, do dia 13 de Setembro de 2005, foi inserido um artigo sobre dificuldades no processo de licenciamento, criadas pelas instituições públicas:

(...) Alguns técnicos florestais (...) fazem cobranças ilícitas para conceder licença. Para o efeito, eles arquivam o requerimento nas gavetas por muito tempo como forma de pressionar os requerentes a pagar dinheiro [sic] para a celeridade do processo”.

Por seu turno, o jornal “Domingo”, de 17 de Março de 2002, escreve:

“(...) O dono da madeira e da viatura sentiu-se apertado com a exigência do fiscal engenheiro(...) No dia seguinte o jovem fiscal não teve de festejar. Tocou o telefone. Era um chefe. O teu trabalho não é perder noites no posto de fiscalização é, sim, ajudar a desenhar políticas do sector”.

No “Canal de Moçambique”, de 18 de Dezembro de 2008, escreveu-se:

“(...) Quando a madeira a ser transportada é aquela cuja exportação em toro é proibida, os proprietários são os que conduzem as viaturas, para não correrem risco algum”. (...) Quando somos nós, os fiscais da Agricultura pouco nos poupam porque sabem que não temos dinheiro algum, mas os próprios donos levam consigo sacos de dinheiro”.

Sobre a exploração ilegal, de acordo com a imprensa, o cenário agravou-se com o aumento do número de operadores estrangeiros que, contra todas as leis vigentes no país, devastavam as florestas nacionais e de forma desordeira.

No caderno Economia e Negócios, do “Notícias”, de 18 de Março de 2005, refere-se:

“Os empresários asiáticos são apontados, pelo Governo da Zambézia, como sendo os principais responsáveis pelo abate indiscriminado de recursos florestais. Para além de explorarem, aqueles empresários financiam operadores não experientes (...) contribuindo deste modo para a chacina de espécies florestais (...) O Governo da Zambézia (...) reconheceu publicamente pela primeira vez que o sector de florestas virou (...) palco de vários atropelos à lei e monte de irregularidades”.

Também são apontados os nomes de importantes personalidades, ligadas ao partido no poder, como estando a influenciar em grande medida a exploração ilegal da madeira. O jornal “Savana” escreveu, no dia 2 de Fevereiro de 2007, o seguinte:

“O saque descomedido e considerado ilegal de recursos florestais nas províncias da Zambézia e Cabo Delgado está ao rubro, aparentemente com o beneplácito das autoridades governamentais ligadas ao sector”. (...) A família do antigo Presidente da República Joaquim Chissano, e Bonifácio Gruveta Massamba, membros influentes da Frelimo na Zambézia, são apontados no documento como sendo algumas das figuras com relações no lucrativo negócio”.

Devido à suspeita de estar envolvido com as redes de exploração ilegal de recursos florestais da província, o jornal “Notícias”, de 8 de Julho de 2011, reportou a suspensão de António Chibite, chefe dos Serviços Provinciais de Florestas e Fauna Bravia, na Zambézia, ordenada pelo Ministro da Agricultura, José Pacheco, durante o VIII Fórum Nacional de Florestas, que decorreu na cidade de Quelimane.

“Para além da suspensão, o titular da pasta da Agricultura ordenou também a António Chibite a abandonar, imediatamente, a sala onde decorria a reunião pelo facto de, conforme disse, as evidências do seu envolvimento no crime serem bastante fortes, e de ter prejudicado o Estado em milhões de contos que deverão ser cobrados para o tesouro público. Na província da Zambézia, são vários os casos de exploração e transporte ilegal da madeira que tem forte ligações com os fiscais e não só. As comunidades estão, quase todos os dias, a denunciar o transporte de madeira ilegal, tanto no período diurno como nocturno, tendo como pontos preferenciais os portos de Quelimane, na Zambézia, Nacala, em Nampula e a fronteira de Melosa, em Milange”.

O Editorial do jornal “Domingo, na edição de 17 de Junho de 2011, foi extraordinariamente frontal e duro:

“Todos falamos contra a corrupção, desde as mais altas autoridades até ao mais humilde dos seres. Mas a corrupção não existe, existem os corruptos, pessoas de carne e osso, sendo que o fundamento da corrupção (...) está na abolição da verdade. No sector das madeiras, a verdade anda à tona e não será difícil penetrar nos subterrâneos, se houver vontade política de acabar com os desmandos enraizados em personalidades marcantes no aparelho de Estado. O caso é de tal maneira chocante que estamos em crer que assume as raías do crime organizado, a avaliar pela metodologia usada. O crime organizado actua à maneira de uma empresa, com donos e senhores, unicamente com a mira do lucro, corrompendo tudo e todos quando for necessário, os fins justificam os meios sejam eles quais forem e a sua actuação, no dia-a-dia, começa por paralisar o Estado, de que se vão apoderando, conforme as conveniências do momento” (sublinhado nosso).

Em reportagem publicada na mesma edição, deste jornal, com o título sugestivo “Florestas postas a nu”, assinada pelo jornalista Jorge Rungo, sobre a mais recente apreensão de contentores de madeira ilegal a caminho dos mercados asiáticos, desta vez no porto de Nacala, menciona-se:

“O que faz com que, de forma rotineira, apareçam nos portos dezenas de contentores de madeira em situação irregular é o facto de este ser um negócio que «está a bater», como diz a juventude, Segundo nos foi confidenciado, o preço mais baixo que se paga a um operador florestal por um contentor de 20 pés (daqueles mais pequenos) repleto de madeira é de 50 000 dólares norte-americanos. Feitas com base neste valor, constata-se que pelos 457 contentores, as seis empresas (...) despenderam, no mínimo, 22 850 000 dólares (...) na compra daquela madeira. (...) Pelos números que nos foram revelados, os agentes das três forças (Agricultura, Alfandegas e Polícia) que tramitam este tipo de expediente podem receber, cada um, até um milhão de meticais para “ver, ouvir e calar”, enquanto a carga segue para a China”.

10.2.4.2. Exploração ilegal de recursos florestais

A imprensa tem vindo a reportar graves problemas de devastação das florestas, violação da legislação moçambicana, principalmente no que diz respeito à exportação da madeira em toros, ao abate de espécies proibidas e ao desrespeito pelas medidas do diâmetro das árvores recomendadas por lei.

Veja-se o artigo publicado no jornal “Domingo”, do dia 3 de Março de 2002, cujo título é: “Ilegais continuam a dominar”. No corpo da notícia, pode-se perceber que o número de exploradores florestais ilegais supera de longe o dos licenciados, o que poderia estar a pôr em causa as contas do Governo, pelo facto de estar convencido de que a quantidade da madeira extraída anualmente continuava aquém dos limites aceitáveis, quando na realidade o país poderia estar a perder muito mais do que se podia imaginar e a ficar desnudado.

O outro exemplo é o artigo publicado no jornal “Domingo”, do dia 21 de Janeiro de 2007, no qual se pode ler-se:

“(...) São aos milhares os madeireiros, todos eles nacionais, que sem dó nem piedade cortam madeira preciosa (...), vendem-na a cidadãos de origem asiática que exportam para seus países de origem. Cá, no país, ficam alguns punhados de dólares e euros, e um meio ambiente altamente degradado sem menor possibilidade de ser reconstituído. Também ficam milhares de moçambicanos privados dos benefícios que a floresta pode oferecer (...) Reflorestar que é bom, nicles. Ninguém quer (...)”.

O resultado é a geração de graves danos ambientais. No artigo de opinião publicado no jornal “Vertical”, do dia 6 de Junho de 2008, com o título “Quantas florestas perde-

mos por ano?”, deixou-se claro que tal exploração florestal, em moldes ilegais, poderá conduzir Moçambique a uma situação dramática e de difícil resolução:

“(...) O país perde anualmente cerca de 219 000 hectares de floresta, o que representa uma taxa de desmatamento de cerca de 0,58%. (...) Segundo vários entendidos, este número não constitui motivos para alarme, até porque, de acordo com o volume de corte efectivamente autorizado através da emissão de licenças e celebração de contratos de concessão florestal, encontramos-nos a explorar os recursos florestais bem abaixo de corte anual admissível estipulado e que é de 500 000 metros cúbicos (...). Contudo, este dado é facilmente posto em causa visto serem completamente desconhecidos os números da ilegalidade na exploração florestal, isto é, ainda ninguém conseguiu precisar qual é a percentagem aproximada de corte ilegal que se verifica anualmente no país”.

Veja-se o jornal “Savana”, de 8 de Julho de 2011, que revela a grandiosidade do problema da exploração ilegal de recursos florestais, seus impactos e respectivo envolvimento de diversos actores:

“O apetite por madeira continua a destruir extensas áreas florestais na Zambézia. Um perigoso cocktail de interesses madeireiros e agrícolas está a desertificar a província. Em algumas zonas da Zambézia, ninguém quer ficar atrás nesta mega-operação de tráfico de madeira. (...) Naquele ponto, o negócio de madeira é feito por todos: operadores oficiais, furtivos, fiscais florestais, líderes comunitários e comunidades locais”.

De igual forma, consta que a exiguidade, não só dos recursos humanos como também dos meios de fiscalização das florestas moçambicanas, propicia a prática de actos ilícitos. Nesse sentido, lê-se no artigo publicado no semanário “Savana”, do dia 09 de Fevereiro de 2007:

“Contra os 4000 necessários, existem apenas 400 fiscais para toda a floresta moçambicana”. (...) A fraca fiscalização, associada à exiguidade de meios humanos e circulantes para o controlo efectivo nas áreas de florestas no país, concorre para a devastação em série dos recursos (...)”.

E, nos últimos anos, um outro fenómeno está a associar-se a tantos outros que concorrem para a fraca implementação da legislação ambiental e a consequente delapidação dos recursos naturais. Trata-se do uso de métodos maquiavélicos, principalmente por operadores florestais ilegais, para alcançarem os seus intentos.

Aliás, o semanário “Domingo” reportou, no dia 19 de Junho de 2011, casos macabros que culminaram com a morte de fiscais florestais na província nortenha de Nampula:

“Vive-se um clima de terror no sector florestal de Nampula. O último exercício económico deste pelouro foi marcado pela morte por atropelamento de três fiscais. Outros três ficaram feridos e correm o risco de ter os mem-

bro's inferiores amputados. Tudo porque alguns madeireiros ilegais entenderam enveredar pelo gangsterismo para contrabandear a madeira. Quando tais madeireiros foram abordados pelos fiscais na via pública, no lugar de abrandar a marcha, estes aceleraram fundo os respectivos camiões e pisaram impiedosamente nos fiscais. Toneladas de peso do camião e dos toros de madeira passaram por cima do corpo daqueles fiscais”.

10.2.4.3. Abandono de madeira

Outro dos assuntos mais reportados na imprensa é o abandono de madeira nas matas moçambicanas. O jornal “O País”, do dia 9 de Julho de 2009, publicou, de entre outros, um artigo cujo teor era sobre o abandono da madeira no posto administrativo de Save. Não obstante levantar uma questão também não menos importante, que seria o crescimento do índice de desemprego em virtude da desistência da actividade por parte de alguns madeireiros naquela região, há que reconhecer que pouca importância foi dada à componente ambiental. E, apesar de o abandono de madeira constituir infracção prevista na Lei de Florestas e Fauna Bravia no seu artigo 39, alínea e), o autor do artigo potenciou a componente do desemprego e da descapitalização dos operadores madeireiros. O repórter descurou o tratamento legal:

No jornal “O País”, de 9 de Julho de 2009:

“(…) Ao se aperceberem da falta de mercado, alguns madeireiros preferiram desistir do escoamento por não haver garantias do retorno do seu investimento, e outros por alegadamente terem acumulado dívidas, na esperança de saldá-las após a venda do produto. Neste momento diversas quantidades de madeira encontram-se espalhadas nas florestas de Govuro, o que preocupa as autoridades locais, uma vez tratar-se de uma das fontes de receita”.

No jornal “Notícias”, de 14 de Novembro de 2001:

“A Direcção Provincial de Agricultura e Desenvolvimento Rural em Sofala, acaba de recuperar cerca de 350 metros cúbicos de madeira em toro, abandonada pelos respectivos operadores”.

Por sua vez, no jornal “Savana”, de 28 de Novembro de 2003:

“O sector de Florestas e Fauna Bravia no distrito de Funhalouro está apreensivo com o abandono de quantidades enormes de toros nos campos de exploração por alguns madeireiros”.

Este assunto torna-se mais grave quando se sabe que largos milhares de crianças moçambicanas não têm acesso a mobiliário escolar, sentando-se no chão, mesmo nos distritos produtores de madeira.

Nesse sentido, escreveu o jornal “Notícias”, de 29 de Dezembro de 2007:

“Toros de umbila, pau-ferro, panga-panga e chanfuta aparentemente pertencente a madeireiros ilegais, encontram-se abandonados nas matas da Zambézia. A nossa reportagem esteve há dias em Nipiode para testemunhar

a entrega de uma concessão florestal de gestão comunitária, tendo constatado a existência de toros de madeira preciosa consumidos pelo fogo numa região onde ainda há crianças que estudam sentadas no chão por falta de mobiliário nas salas de aula”.

Por sua vez, no editorial do jornal “Zambeze”, de 12 de Abril de 2007, escreveu-se:

“São milhares as crianças e os professores que em todo o país se sentam no chão das escolas. Uma vergonha! Um país que produz e exporta madeira (...) sem qualquer incorporação de mais-valia dos seus habilidosos carpinteiros, só pode ter as suas crianças a menos de 10 quilómetros do gabinete do ministro da Educação e Cultura a terem aulas sentadas no chão por alguma razão que o governo do dia deve explicar melhor”.

E no jornal “Savana”, de 8 de Julho de 2011, lê-se:

«Mataia possui uma escola primária (...). Naquele estabelecimento as crianças estudam sentadas no chão porque não há carteiras. (...) Constantino Agostinho, director da Escola, disse ao SAVANA que todos os dias assistem com amargura à exploração abusiva dos recursos sem nenhum ganho para a zona. É penoso ver os recursos florestais a esgotarem aqui em Mataia e ver a zona a não ganhar nada com essa exploração. O pior é que mesmo as pessoas que se dedicam ao abate e venda da madeira continuam na pobreza extrema. (...) Não obstante terem nascido num meio em que abundam várias espécies de madeira, as crianças de Mataia nunca viram uma carteira, muitos nem sabem o que é isso”».

10.2.4.3. Queimadas

As queimadas descontroladas também mereceram certa atenção, mas numa proporção menor que a de exploração desenfreada e ilegal das florestas moçambicanas, exportação ilegal da madeira e corrupção envolvendo figuras de Estado.

Porém, a imprensa diz que as queimadas descontroladas superam de longe o nível de degradação ambiental por exploração florestal ilegal. Segundo a mesma, muitas das vezes os camponeses não têm uma ideia preconcebida de fazer queimadas descontroladas. Por negligência, acabam cometendo a infracção, principalmente na caça aos ratos.

No “Notícias”, de 2 de Outubro de 2001, lê-se:

“Queimadas destroem mais do que o corte ilegal. As queimadas descontroladas estão a dizimar grandes extensões de terra com recursos florestais e faunísticos de inestimável valor. (...) As queimadas têm vindo a destruir mais do que o corte ilegal da madeira”. (...) Na maioria dos casos as queimadas são causadas por caçadores de ratos. É na tentativa de encurralar os referidos animais que os caçadores ateiam fogo à mata e, depois da caça não mais se preocupam, acabando aquele por se alastrar para várias áreas”.

No mesmo diário, escreve-se, no dia 29 de Junho de 2006, que:

“O ano passado, por exemplo, foram registados 28 mil focos de incêndio, contra 25 737 monitorados no ano anterior. As províncias em que se registou um aumento de casos são as de Sofala, Niassa, Manica, Maputo, Nampula e Cabo Delgado, enquanto em Inhambane e Tete houve um decréscimo. A distribuição da frequência de incêndio mostra que Niassa, com 7495 focos, é a província mais afectada, enquanto Inhambane, Gaza e Maputo têm uma frequência relativamente baixa de queimadas por quilómetro quadrado, que se situa abaixo de 2,6. (...) Presume-se que a actividade agrícola, a caça e a colecta de mel sejam factores mais frequentes resultantes da actividade humana e densidade populacional.

Ainda no mesmo jornal, neste caso do dia 7 de Junho de 2008, pode ler-se:

“Um residente da zona de Matondo no Posto Administrativo De Inhaminga, no Distrito de Cheringoma, numa ocasião ateou fogo no ano passado que acabou destruindo centenas de hectares de floresta porque quando ia passando pelo caminho sentiu necessidades biológicas e meteu-se no mato. Só que, antes do acto, passou perto uma ratazana facto que o motivou a incendiar o espaço na tentativa vã de conseguir o animal. (...) O secretário de uma localidade chegou a caçar uma inhala dentro de uma concessão, alegadamente para o seu consumo, tendo mais tarde também ateadado fogo para apagar possíveis pistas do seu acto”. (...) Outros ainda fazem por simples inveja da machamba do vizinho, que produziu mais que a sua, atirando fogo que mais tarde se alastra por outras áreas”.

De referir que apesar de a infracção não ser premeditada, o facto em si não exime os caçadores ou camponeses da sua responsabilidade criminal. Embora em alguns casos o acto seja planeado, conforme elucida a parte final do excerto do artigo acima citado.

10.2.4.4. Exploração de carvão vegetal

Apesar da enorme pressão causada sobre o património florestal, a exploração de carvão vegetal tem merecido menos destaque na imprensa comparativamente aos demais assuntos acima tratados.

Apesar disso, alguns artigos foram publicados, como é o caso deste publicado no jornal “Notícias”, do dia 25 de Novembro de 2002, que dá conta dos graves problemas ambientais vividos em Maputo por conta do desmatamento:

“(...) As reservas de combustível lenhoso na província de Maputo, uma das principais regiões que abastecem de carvão e lenha a cidade do mesmo nome estão já a escassear devido fundamentalmente a grande pressão que é exercida sobre os recursos florestais”.

Veja-se, ainda, o artigo publicado no jornal “Savana” do dia 7 de Março de 2003, com o título “Canhu sob risco”. Ao longo do texto pode-se entender haver sérios problemas de índole ambiental provocados pela exploração irregular das florestas no país:

“No distrito de Massingir em Gaza, os escritórios de fiscalização de florestas e fauna bravia registam para cima de 70 carvoeiros que dizem arbitrariamente a Floresta. (...) É assim que vira caricato ver governantes chocarem constantemente nos seus peditórios para as vítimas da seca, quando nunca antes querem atacar o problema de base que provoca a seca, a desertificação, a improdutividade dos solos (...)”

10.2.5. Que ilações podem ser extraídas para avaliar a boa governação ambiental?

No capítulo ora findo, pudemos concluir, em primeiro lugar, que a imprensa tem exercido um papel muito activo e importante no tratamento dos mais diversos assuntos florestais.

Contudo, devido aos interesses associados ao sector florestal madeireiro, nem sempre os órgãos de comunicação social, especialmente os públicos foram impermeáveis às pressões externas dirigidas a “desdramatizar” a problemática florestal no país, como tão bem ficou reflectido nos artigos contraditórios escritos pelo mesmo jornalista, no mesmo órgão de comunicação social.

Não deixa de ser paradigmático, no entanto, que seja o próprio “Notícias”, em sede de Editorial, a chamar a atenção da opinião pública para a gravidade da problemática que caracteriza o sector florestal, na edição de 1 de Julho de 2011, o que confirma a tese de que há cada vez mais consciência de que é preciso pôr termo ao estado de caos que se instalou no país, no capítulo florestal, gerando um clima de impunidade, susceptível de pôr em causa o Estado de Direito.

“Os relatos sobre a delapidação de recursos madeireiros que nos chegam sistematicamente de diversos pontos do país chamam-nos à atenção sobre uma realidade tão penosa quanto preocupante, para a qual o Estado se obriga a encontrar um antídoto que vá para além das medidas políticas com que tem estado a enfrentar o fenómeno. Temos motivos fortes para acreditar que a agressividade com que o fenómeno vem crescendo nos últimos tempos tem muito a ver com a impunidade com que as autoridades têm lidado com a situação. A agressividade de algumas das práticas reportadas, muitas vezes envolvendo gente reincidente, assume formas de afronta à sustentabilidade do Estado e das suas instituições, chegando até a pôr em causa a própria soberania. (...) A nossa preocupação começa quando no lugar de assistirmos a toda a mudança sugerida, o país continua a ser sacudido por episódios arrogantes de exploração ilegal de madeira, numa espécie de afronta à autoridade do Estado. (...) Fica-se com a impressão de que se está num país onde o mal impera sobre o bem. (...) Os casos repetem-se. A madeira é apreendida, mas os donos nunca são conhecidos. Os nossos portos

continuam a ser usados como infra-estruturas de facilitação deste negócio que empobrece o país e o fragiliza como Estado. Escusado será dizer aqui, que tais operações geram lucros para pequenos grupos de indivíduos que se aproveitam da permeabilidade das nossas instituições.

(...) E é melhor que se tomem mesmo medidas severas para acabar com o fenómeno, porque não nos parece razoável que uma nação inteira, que já ultrapassou muitas adversidades ao longo do seu percurso como Estado soberano, sucumba simplesmente perante a arrogância daqueles que não olham a meios para atingir os fins que perseguem". (sublinhado nosso)

No mesmo sentido, foi a vez do jornal “Domingo”, que, em grande destaque na sua edição de 17 de Julho de 2011, conforme vimos. Assiste-se, portanto, a uma mudança na perspectiva em que os media públicos vinham cobrindo as questões florestais, associando-se às vozes que há muitos anos denunciavam as imensas ilegalidades praticadas por operadores, funcionários governamentais e pessoas influentes, sem escrúpulos.

Neste capítulo, pode-se igualmente concluir que o problema não é tanto da Lei, na sua existência ou conteúdo, posto que esta traça todas as directrizes para o uso sustentável dos recursos florestais e também para os benefícios, tanto das comunidades como dos operadores florestais, mas, sim, principalmente, a sua deficiente implementação.

O flagelo da corrupção envolvendo desde figuras do Estado aos fiscais de florestas e fauna bravia, que constitui uma das principais causas da ocorrência de actos lesivos à legislação ambiental, principal, no que concerne ao abate e exportação ilegal da madeira e ao processo do licenciamento, também foi largamente reportada. Nesse sentido, a imprensa tem vindo a desempenhar um importante papel na denúncia e pressão junto das autoridades competentes para a urgente tomada de medidas.

O corte ilegal de recursos florestais, associado à fraca capacidade de fiscalização, revela-se igualmente como assunto sério, requerendo a tomada de decisões acertadas. Ao longo de dez anos, páginas e páginas foram escritas sobre o rol de ilegalidades cometidas no sector florestal, funcionando como um importante mecanismo de monitoria das políticas, estratégias e medidas governamentais dirigidas a melhorar a gestão florestal.

Muito provavelmente pelos valores directamente envolvidos e pelos avultados danos causados à economia, o corte ilegal tem merecido um maior destaque por parte dos órgãos de comunicação social, deixando-se para segunda linha as queimadas florestais, a agricultura de subsistência e a exploração desregrada de carvão vegetal. Contudo, os poucos artigos produzidos revelam a gravidade destes problemas no contexto maior da problemática florestal.

Os artigos consultados revelam ainda uma crescente preocupação por parte das organizações da sociedade civil, ciente não apenas das suas obrigações, mas também da necessidade de agregar esforços para prevenir e combater os diversos problemas florestais.

10.3. Imprensa escrita e terras

10.3.1. Tendências na cobertura

Em relação ao tema terra, também nota-se um grande progresso na sua abordagem, não obstante a disparidade no que diz respeito ao conteúdo das matérias. Refira-se que os assuntos sobre os conflitos de terra entre o Estado e particulares/comunidades ou entre privados e as comunidades, bem como a venda “ilegal” da terra, receberam maior cobertura da imprensa, principalmente na imprensa privada.

A imprensa pública, ou que tem alguma ligação com o poder político, privilegiou sobremaneira as questões formais, como por exemplo, sobre adopção de novas políticas de gestão da terra, atribuição de DUAT’S a certas comunidades, visitas efectuadas por governantes, etc.

Tanto num como noutro tipo de órgão de comunicação, poucos artigos foram divulgados sobre como é que a comunidade que, na verdade, constitui o elo mais fraco nos conflitos de terra, se podia prevenir do problema, com base na legislação moçambicana que regula a matéria.

Contudo, há que admitir que do ponto de vista legal, todos os órgãos de comunicação social, independentemente da natureza (se é pública ou privada), gozam dos mesmos direitos e são livres de abordar qualquer assunto, desde que o mesmo não ponha em causa a segurança e a soberania do Estado. Isto é, de forma explícita, o país dispõe de legislação bastante e favorável ao livre exercício da Comunicação Social. Tanto a Lei de Imprensa como a Constituição da República asseguram a liberdade de expressão e de informação.

No entanto, não raras vezes, nota-se uma disposição implícita de limitar a efectivação dessa liberdade. Uma das formas é a falta de abertura de quem detém a informação e tem o dever de torná-la pública. A liberdade é também limitada através de processos-crime contra os jornalistas, que, muitas das vezes resultam em multas que ultrapassam a capacidade financeira de todo um órgão de comunicação.

Na forma mais suavizada, pode-se constatar o aliciamento aos Jornalistas, como, por exemplo: convidá-los para actos oficiais, banquetes de Estado e outros eventos.

Nalgumas vezes, a fonte predispõe-se a oferecer boleia ao jornalista da redacção ao local da entrevista e vice-versa.

Há também o factor das deslocações dos jornalistas, mormente em situações em que uma instituição convida estes para um determinado local, sendo a própria instituição quem custeia as despesas de transporte, alojamento e alimentação.

Neste contexto, a probabilidade de o jornalista tratar do assunto com isenção, principalmente se o mesmo visa a entidade que o convidou, é bastante reduzida, sob o risco de nunca mais voltar a ser convidado, nem ter acesso fácil à informação daquela instituição.

O suborno aos jornalistas com vista a omitirem informações comprometedoras é também uma realidade.

E sabe-se que muitos órgãos de comunicação social, sobretudo os privados, enfrentam vários problemas de ordem financeira devido à concorrência com os públicos que beneficiam do financiamento do Estado, para depois disputarem o mesmo mercado tanto da publicidade como da venda da informação, com uma vantagem acrescida dos públicos, porque a maior parte da publicidade das instituições do Estado é lhes direccionada. Por causa desse factor, muitos privados não conseguem oferecer salários condignos aos seus colaboradores, o que faz com estes se tornem vulneráveis àquele tipo de manipulação, não significando que os outros (dos órgãos públicos) não sejam passíveis desse facto.

A tendência díspar de tratar de certos assuntos também pode ter vários outros motivos. Como acima foi referido, geralmente os independentes enveredam por assuntos mais polémicos, enquanto os outros pautam por tratar de questões menos melindrosas.

O semanário “Zambeze”, um jornal independente, escreveu, no dia 19 de Agosto de 2010, o seguinte:

«Afinal, a veterana da Frelimo que choramingou junto do Presidente Guebuza e este lhe ofereceu, em 2008, um tractor; mentiu à nossa reportagem quando disse que nunca fez gestão escrava das “suas” terras de Ribângua. Os camponeses confirmam que Magaia concede e arranca parcelas de terra. (...) depois de concedida uma determinada parcela de terra a um determinado camponês, Lina Magaia fica à espera que seja lavrada, para logo depois obrigar o beneficiário a devolver-lhe o espaço».

Ainda neste capítulo, verifica-se a questão do segredo de Estado, em que, algumas vezes, o mesmo é quebrado sem que haja necessidade. Isto é, a linha entre a sonegação de informação e o verdadeiro segredo de Estado é bastante ténue, quase impossível de ser distinguida. Como consequências imediatas, o jornalista recorre à especulação e ao sensacionalismo e, nalgum momento, acaba se esquecendo do essencial.

10.3.2. Principais matérias tratadas

Poucos anos após a aprovação da Lei de Terra em 1997, vários artigos jornalísticos abordavam a questão de atribuição de Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT), às comunidades, particularmente entre os anos 2001 e 2004, onde estas eram assessoradas por Organizações Não Governamentais (ONG’S), como era o caso da ORAM.

Ainda naquele período, mereceram a atenção dos órgãos de comunicação, matérias sobre o surgimento de novos procedimentos de uso e aproveitamento de terra.

Com o aumento cada vez mais acentuado de pequenos e grandes investimentos, incluindo o surgimento de grandes quintas e bairros de expansão, a atenção da comunicação social foi direccionada para os processos de reassentamento da população, cujo espaço era abrangido por aqueles projectos.

Passaram a ser também destaque, os conflitos de terra, principalmente, relacionados com a disputa de espaço entre cidadãos particulares e/ou entre estes e o Estado, ou entre privados e a comunidade.

Estes temas dominaram a comunicação social até ao último momento da realização deste trabalho, isto é, a primeira metade de 2011.

10.3.2.1. Conflitos de terras

No período em análise, e com base em vários artigos, foi/é possível concluir que, na maior parte das vezes, quando havia/há conflitos de terra envolvendo o Estado e a comunidade, ou privados e a comunidade, a luta da comunidade era/é inglória, uma vez que esta perdia quase sempre a batalha. Facto que resultava da falta de conhecimento de como se posicionar, quando se deparasse com aquele tipo de situações.

Os exemplos disso são vários, mas preferimos citar apenas alguns. O artigo com o título “10 anos depois, afectando interesses das comunidades rurais: Lei de Terras ainda não é observada no país”, publicado no jornal “Magazine Independente”, do dia 7 de Outubro de 2007.

“(…) Os interesses privados continuam a ser sustentados pelo Governo, em detrimento dos interesses das comunidades, pois algumas concessões de títulos de uso e aproveitamento de terra para grandes projectos turísticos e agrícolas não obedecem ao estipulado na lei (…)”.

No jornal “Domingo” de 4 de Julho de 2004:

“Um cidadão nacional (...) está a disputar um terreno na Ilha do Ibo com as autoridades governamentais que já o tiraram daquele espaço, tendo o cedido a um investidor estrangeiro”.

E, no mesmo jornal, na edição de 20 de Setembro de 2004:

“Família em Malhampsene reclama terras dos antepassados. Cemitérios, campas e ruínas já estão dentro de quintas privadas”.

Com esta análise, não se pretende, de forma alguma, declarar que em todos os casos as comunidades são detentoras da razão, pois nalgumas vezes, por qualquer motivo, elas violam a Lei de Terras, como ilustra o artigo publicado no semanário “Magazine Independente” do dia 20 de Junho de 2007 e que versa sobre a disputa de um espaço:

“Um grupo de camponeses do bairro Ribangua que ocupou uma parcela de 220 hectares de terra há anos atrás, sem o consentimento da proprietária, recusa-se a sair da área alegando que gastou muito dinheiro para desbravar a mata, mas a dona exige o espaço (...). O edil da Manhiça Alberto Chicuamba afirma que os camponeses não têm motivo para se queixar, pois, ignoraram seus apelos (...).”

Segundo o disposto na legislação que rege este assunto, de forma nenhuma a comunidade poderia reclamar o espaço, independentemente de estar há vários anos, porque já era propriedade de outrem e por causa disso a ocupação não poderia ser considerada de boa fé.

10.3.2.2. Défice de política de assentamento populacional

Ainda no período em causa foi possível, em função das matérias publicadas, constatar-se que havia/há défice de políticas coerentes de assentamento da população, o que faz/ia com que esta ocupe os espaços de forma aleatória. As consequências eram/são visíveis com os constantes reassentamentos entre outros atritos.

Lê-se no jornal “O País”, de 13 de Junho de 2011:

“No total, são 230 famílias que foram obrigadas a sair das suas casas para dar lugar à construção da fábrica de cimento pertencente a empresários chineses naquele ponto do país (distrito de Matutuine). As mesmas alegam que desde que foram retiradas das suas casas, tanto os responsáveis da fábrica assim como as entidades governamentais nunca cumpriram com as suas promessas”.

No jornal “Zambeze” do dia 14 de Agosto de 2008, temos:

“Dentro do Parque (Nacional do Limpopo) vivem cerca de 5000 pessoas, estabelecidas em cinco comunidades. É muita gente para a extensão do parque que é de 3. 700 quilómetros quadrados, sobretudo se tomar em conta a actual tendência dessas comunidades de se multiplicarem. (...) Passaremos a controlar o desenvolvimento desta população em termos de números. São dados que nos poderão conduzir a outras decisões no futuro. Podemos neste momento pensar em algumas comunidades que poderiam ser reassentadas”.

No “Notícias” do dia 22 de Outubro de 2004, escreveu-se:

“Necessidade de terrenos gera assalto a Milhulamete. Falta de espaço para habitação de cidadãos, principalmente de jovens residentes nas cidades de Maputo e Matola, pode estar por detrás da invasão da propriedade da pertença de Milhulamete, LDA, iniciada há três semanas, em Michafutene e Guava no Distrito de Marracuene”.

Também pode ler-se no semanário “Savana” do 23 de Abril de 2010, citando palavras de Arão Nhancale, Presidente do Município da Matola, em entrevista àquele órgão de Comunicação Social:

“Estes bairros (periferia do Município da Matola) são totalmente compostos por assentamentos informais, sem acessos, sistema de drenagem e de evacuação de águas pluviais”.

Também, percebe-se haver pouca clareza nos processos de gestão de solo urbano, onde um dos indicadores é a expropriação de talhões.

A este respeito escreveu o jornal o jornal “Notícias”, do dia 6 de Agosto de 2008:

“O Posto Administrativo de Infulene é acusado de promover a expropriação dos talhões para atribuí-los a outras pessoas. A brigada que se diz do conselho municipal age sem o conhecimento das estruturas locais. Esta situação está a tirar poder e legitimidade aos chefes de quarteirão perante a sua população”. Prossegue: “alguns chegam a pagar no mínimo 20 mil meticais para se manterem nas suas casas. Os que não pagam estão a ser transferidos para o bairro de Intaca, a 3 quilómetros das casas (...)”.

Ainda no capítulo da política de assentamento e do planeamento territorial, segundo a mesma comunicação social, há ocupação de zonas proibidas por lei, como são os casos das regiões do mangal.

O jornal “Savana” publicou no dia 1 de Agosto de 2008 um artigo com o seguinte título: “Praia Nova em vias de extinção”:

“Calcula-se em 20 metros o espaço consumido pelas águas do mar desde que a Administração Marítima autorizou a retirada da sucata de barcos velhos atracados na costa e que atenuavam a força das águas. A zona da praia nova está na eminência de desaparecer do mapa daquela urbe devido à erosão”. (...) Ao que tudo indica parece não existir nenhum programa por parte das autoridades que lidam com o ambiente capaz de salvar a Praia Nova. As autoridades Municipais da Beira apontam a solução que passa pela reposição das dunas e do mangal ao longo da costa. Mas até ao momento nada foi levado a cabo nesse sentido”.

10.3.2.3. Consultas comunitárias

A Lei de Terras estabeleceu, como condição necessária para a atribuição de DUAT mediante autorização de pedido, a consulta às comunidades locais, de modo a verificar se a área pretendida está ou não livre de ocupantes. Mas entre a lei e a prática pode existir uma certa distância.

De acordo com alguns artigos publicados na media nacional, em algum momento, a Lei de Terras é posta em causa, através da violação deliberada, quer para assegurar grandes investimentos, sobretudo estrangeiros, quer por causa de interesses inconfessáveis por parte de algumas pessoas bem colocadas nas esferas do poder.

Veja-se, no jornal “Zambeze”, de 11 de Fevereiro de 2010:

“Cerca de 84 famílias, algumas delas descendentes de antepassados que ali se instalaram nos finais de 1700 e princípios de 1800, (...) correm risco sério de ficar sem as suas terras e casas. (...) A população de Macaneta sempre viveu em paz e em harmonia, até ao dia que chegou em suas casas alguém munido de documentos e intenções de lhes tirar o espaço (...)”.

No jornal Notícias, de 27 de Agosto de 2007, escreveu-se:

“Camponeses do povoado de Matalane, em Marracuene, Província de Maputo, encontram-se neste momento apavorados com um suposto caso de usurpação de uma terra que era usada por 72 famílias para a prática de agricultura. (...) O espaço terá sido cedido a um cidadão pelas autoridades de Marracuene sem que houvesse antes uma consulta pública às comunidades locais no sentido de sentir o seu pulsar sobre o assunto”.

No “Savana” de 8 de Março de 2007: (ano)

“Um braço de ferro opõe os residentes do Posto Administrativo de Catuane, distrito de Matutuine e algumas figuras sobejamente conhecidas na praça maputense, como são os casos de Dr. Mário Mangaze, Presidente do Tribunal Supremo e o empresário Inocêncio Matavel, alegadamente por ter sido atribuído a estes últimos um espaço de terra calculada em aproximadamente 7.500 hectares, sem o consentimento da comunidade local”.

Pode-se constatar uma situação similar no semanário “Domingo”, do dia 20 de Agosto de 2006, cujo tema tem a ver com a disputa de um espaço entre um empresário e a comunidade.

“A disputa dura desde Outubro de 2004 quando o então Ministro de Agricultura e Desenvolvimento Rural, Hélder Muteia, deferiu o pedido de Omar Issufo para ocupar perto de 800 hectares para desenvolver actividade pecuária em Nhamene. De lá para cá a população protesta contra a presença do referido empresário na zona, sobretudo porque este vedou o terreno que no passado era de uso comum, nomeadamente para pasto de gado, pesca e prática de agricultura”.

Os casos que ilustram a fragilidade das comunidades em situação de conflitos de terra são vários, principalmente quando nestes entra o Estado. Assim, pode ler-se, no jornal “Zambeze”, de 27 de Setembro de 2007

“(…) A retirada de 24 famílias onde será construído o controverso complexo presidencial para o antigo Chefe de Estado moçambicano, Joaquim Alberto Chissano, no bairro Inguide, Distrito Municipal da Catembe, do outro lado da Baía de Maputo continua a alimentar uma série de descontentamento no seio da população abrangida pela medida do Governo. Segundo os supostos lesados, os montantes já disponibilizados pelo Governo moçambicano a cada uma das 24 famílias evacuadas não são suficientes para o seu reassentamento em outros lugares, onde devem erguer novas habitações condignas”.

10.3.2.4. Açambarcamento e novas políticas de gestão da terra

A questão do açambarcamento de terra mereceu certa abordagem nos órgãos de comunicação, principalmente nos primeiros anos da década passada. A maioria das histórias reportadas dava conta de açambarcamento de terra por pessoas provenientes das zonas urbanas, privando as comunidades locais de uso e aproveitamento deste recurso.

Como descrevem alguns artigos, figuras de proa da arena política e outra elite urbana monopolizavam este recurso natural indispensável para a geração de riqueza no meio rural. O maior problema, de acordo a imprensa, é que muitos desses detentores de grandes concessões de terra não faziam o seu uso, pois açambarcavam-no para fins comerciais.

Exemplo: num dos artigos publicados no jornal “Notícias” do dia 1 de Outubro de 2001, lê-se:

“Muita gente detém grandes porções de terra não exploradas, em prejuízo de quem de facto tem interesse de desenvolver iniciativas benéficas para a economia do país”.

No extinto jornal “Demos” do dia 15 de Agosto do mesmo ano, pode ler-se:

(...) A despeito de o comando legal negar a venda da terra, ela continua a ser tomada de assalto para fins comerciais, estando o Estado a perder largas somas em dinheiro do não pagamento dos impostos”.

E ainda no jornal “Notícias” de 8 de Agosto de 2001:

“(…) A terra está sendo adquirida por pessoas financeiramente abastadas, em regra idas da capital moçambicana”. Prossegue (...) as mulheres (da Localidade de Changalane, Distrito da Namaacha) denunciaram que as pessoas após adquirirem as terras, não as usam e apelaram para que algo seja feito para que os camponeses que vivem na base da actividade agrícola tenham alguma parcela de terra para trabalhar”.

Ainda se pode ler no artigo inserido no jornal “Domingo” de 12 de Agosto de 2001:

“Terras? Só para gente com muito dinheiro. Dizem camponeses da província de Maputo, adiantando que a terra está a ser açambarcada por pessoas que não têm vocação para a agricultura. Se você não tiver costas quentes nem dinheiro, ninguém te vai dar terra aqui na Namaacha. A terra é para responsáveis que aos fins-de-semana só vêm cá dar volta e regressam à cidade e nada fazem com a terra, quando existem pessoas que pretendem utilizá-la (...). Aquele camponês diz ter conhecimento de destacadas figuras públicas que têm mais de 300 hectares de terras em Changalane. Dói – me ver a terra a não ser usada porque foi atribuída a pessoas que apenas querem açambarcar, a pensar talvez numa hipotética privatização.

Ainda no período em referência, alguns trabalhos jornalísticos davam conta do surgimento de novas políticas e procedimentos de gestão de terra com vista a dar resposta ao número de problemas relacionados com este recurso natural, que crescia a olhos vistos.

O jornal “Notícias” do dia 22 de Outubro de 2001 escreveu: *“Acesso à terra terá novos procedimentos”*. Ainda no mesmo diário, desta feita do dia 23 de Outubro de 2002, lê-se: *“Plano de uso de terra será adoptado no país”*. No referido diário, desta vez do dia 1 de Janeiro de 2002, afirma-se que *“Direito de uso e aproveitamento de terra, titulação vai à descentralização”*.

Porém, as várias reformas da política de gestão de terra parecem não ter sido suficientes para corrigir o problema da venda deste recurso natural, o que pode ter suporte no facto de não estar claro se o que se vende é a terra ou o DUAT. A ser o DUAT, em momento nenhum a Lei prevê a proibição absoluta da “venda” desse direito, ou melhor, a sua transmissão.

O problema atingiu o pico quando, em meados de 2010, se assistiu à polémica da venda de uma ilha do território nacional. O jornal “Savana”, de 26 de Junho de 2010, noticiou:

Enquanto que a Constituição insiste que a terra é inalienável, Ilhas Nacionais em hasta pública. A Ilha do Congo, no arquipélago das Quirimbas, província de Cabo Delgado, acaba de ser colocada à venda na internet por uma organização chamada Internacional Real Estate Listing (...). Situado ao longo da costa Este do norte de Moçambique, o Arquipélago das Quirimbas poderá estar a ser vendido aos retalhos, tal como tem vindo a acontecer com outros cantos do território nacional. Teoricamente, a terra é um bem inalienável em Moçambique, o que significa que não pode ser vendida ou transaccionada, dado que é propriedade do Estado, ou seja, pertence ao povo. É o que estabelece a Constituição da República (...), mas não é isso que tem vindo a acontecer na prática (...)”.

Sobre o assunto, este jornal, na edição de 9 de Julho de 2010, refere:

“(...) A Ilha do Congo, com 72.500 metros quadrados, caiu na boca do povo depois de haver sido colocada à venda na internet ao preço de USD 900 000”.

Lê-se, entretanto, no jornal “Savana”, do dia 23 de Abril de 2010:

“Entende Arão Nhancale (Presidente do Conselho Municipal da Matola) que a única entidade autorizada para a atribuição de terrenos naquela parcela é o Conselho Municipal. Mas as pessoas ignoram esse mecanismo e recorrem a outros particulares para a negociação de terrenos (...).

Veja-se anúncio inserido no jornal “Notícias”, de 4 Maio de 2003:

“Compro títulos de terra. Pago 4USD por hectare para áreas superiores a 2000ha situadas nas zonas de Boane, Belavista, Manhiça, Moamba, Sábie e Palmeira, contacte pelo telef. (...)

Nalgumas vezes, o próprio Estado cai nessa ratoeira, como descreve o artigo inserido no jornal “O País”, do dia 12 Maio de 2006:

“Estado vende terra que proíbe que se venda. Violando a Constituição da República e a Lei de Terras (...), o Ministério da Saúde emitiu um anúncio para a aquisição de terrenos para habitação no Picoco II (...) mediante o pagamento de 24 milhões de meticais por parcela”.

Mais recentemente, por causa da “corrida” a terrenos na Catembe e dos negócios de venda destes, em artigo intitulado “Terreno vira ouro na Ka Tembe - Gente desonesta até colocou à venda na China espaços catembenses”, escreve o “Domingo”, de 19 de Junho de 2011:

«Apercebendo-se da elevada corrida para tentar obter terra, pessoas há que têm vindo a surgir em tudo quanto é canto a anunciar a disponibilidade de espaços a preços, nalguns casos assustadores (...). Reunido com as estruturas daquele distrito municipal, Simango deixou clara a necessidade de se colocar um travão nesta onda de oferta de terrenos naquele ponto da Cidade de Maputo, uma vez que a edilidade suspendeu a atribuição de DUAT’S até à clarificação do futuro projecto de desenvolvimento de Ka Tembe. Simango solicitou às estruturas locais para se empenharem no sentido de evitar que muita gente caia em actos de burla protagonizados por oportunista, os quais têm como base a terra, nas “bandas” de Ka Tembe».

10.3.2.5. Debate sobre a privatização

Dentre várias matérias abordadas neste tema, consta também o debate sobre a possibilidade de a terra transformar-se num “objecto” vendável. Pelo que se pode concluir neste capítulo, as divergências não foram dos órgãos de comunicação como tal, mas das partes envolvidas na discussão, sendo que estes (órgãos de comunicação), procuraram não deixar transparecer o seu posicionamento face ao tema, limitando-se a reportar as opiniões dos intervenientes.

A maioria dos envolvidos na discussão afastava por completo a possibilidade de a terra tornar-se comercializável.

José Negrão, que foi um dos defensores acérrimo da não privatização da terra, foi citado pelo extinto jornal “Demos”, do dia 15 de Agosto de 2001, afirmando que a não privatização da terra não devia ser encarada como responsável último pelo fraco desenvolvimento do sector agrícola em Moçambique. Segundo aquele académico, que era ao mesmo tempo da Associação Rural de Ajuda Mútua (ORAM), antes de se privatizar a terra era preciso ter em conta três questões fundamentais, de entre elas, haver crédito para a agricultura.

E, de acordo com o Demos, citando Negrão, caso a banca peça terra como colateral, será algo a ser discutido, posto que mesmo nos países africanos onde a terra é privada, não é por esse motivo que há créditos para a agricultura.

“Crédito para a agricultura significa uma política de crédito agrícola que implica o capital de risco (...). Não é possível pensarmos que vamos ter em Moçambique os sem terra. Os sem terra significa vir para as grandes cidades aumentar a criminalidade ao nível que existe na África do Sul, é impossível para nós”.

Já no “Savana” de 7 de Setembro de 2001, Negrão defendia que se criassem mecanismos que se adequassem à Constituição da República como, por exemplo, a criação de um decreto do Conselho de Ministros, a normar o mercado de títulos de terra.

“(…) Não é preciso mexer numa questão sensível como saber se a terra é propriedade privada ou não. O decreto possibilitaria que a população com o título de aproveitamento de terra pudesse utilizá-lo como seu capital, o que de imediato contribuiria para suprir o elevado custo da burocracia que tem sido obstáculo para se usar o título de terra como colateral para acesso aos créditos bancários”.

A mesma opinião foi corroborada por Arlindo Chilundo que, na altura, era coordenador do Núcleo de Estudos da Terra e Desenvolvimento (NET), na Universidade Eduardo Mondlane, desta feita no jornal “Notícias” do dia 13 de Agosto de 2001:

“Qualquer consideração em volta da privatização da terra, deve ser bem ponderada. Tem que haver protecção do Estado para que os camponeses não percam o acesso e controlo da terra. A privatização pode constituir um perigo para o camponês face aos interesses de multinacionais e detentores de poder e o país pode passar a ter um exército de sem terra”.

Na mesma reportagem, este diário cita outras individualidades que também se mostraram avessas à privatização da terra, de entre eles, Ismael Ossemane e Conceição Quadros, então Coordenador Executivo da União Nacional de Camponeses e Directora do Secretariado Técnico da Comissão Internacional de Terras, respectivamente. Na entrevista, Ismael Ossemane dizia o seguinte:

“(…) Não seria uma boa solução porque os camponeses, no geral, nunca seriam compradores de terras e ficariam expostos à situação de vendedores. Como resultado desta situação muitos camponeses iriam ficar sem terra. (...) A terra como propriedade do Estado é uma contribuição para a estabilidade do país”.

Por sua vez Lina Magaia, num artigo de opinião inserido no jornal “Demos” do dia 29 de Agosto de 2001, escreveu:

“Privatizar (...), é positivo quando sinónimo de ser utilizada por quem a tem. Privatizar é positivo quando significa dar título a quem a utiliza. Privatizar no sentido de pegar na terra e criar capital por quem não a utilize, fazer dela um bem de comércio, é negável”.

Também pode ler-se uma história de género, no jornal “Notícias”, do dia 2 Novembro de 2001. O articulista questiona o facto de ser o Governo a propor a venda da terra, numa clara alusão à proposta lançada, na altura pelo então Ministro da Agricultura e Desenvolvimento rural, Hélder Muteia, sobre a possibilidade de se começar a pensar na venda da terra pelo Estado, e não os próprios produtores.

Porém, nem todos os envolvidos comungavam da ideia de a terra continuar gratuita. Motivos para justificar as suas convicções foram vários. Lewe Laweki, na altura colunista do semanário “Zambeze”, deixou claro que a única entidade que não vende a terra é só o Estado, porque os cidadãos particulares tinham encontrado um negócio lucrativo de um recurso que adquiriram de graça.

A este propósito, lemos, no jornal “Zambeze” de 12 de Junho de 2003:

“Sempre que houver uma procura de terra por compradores que estejam preparados a pagar milhares de dólares por essa terra, cidadãos moçambicanos que recebem a terra gratuitamente vão continuar a vendê-la. Nenhuma lei criada pode inviabilizar a lei universal da oferta e procura”.

10.4. Onde as histórias ocorreram?

A maior parte das notícias é referente à zona sul do país, principalmente a província de Maputo. Nos finais da década de 90 e quase meados da década passada, os distritos da Namaacha, Manhiça, Marracuene, Boane bem como os Municípios da Matola e Maputo lideravam as matérias relacionados com a terra.

De algum tempo para cá, os holofotes viram-se, também, para o distrito de Matutuíne quer por causa de problemas ligados à venda “ilegal” deste recurso, concretamente na Ponta D’Ouro e Ponta Mamoli, quer por causa do reassentamento da população, em consequência do surgimento de grandes empreendimentos.

Do modo geral, o facto de várias situações reportadas estarem ligadas à província de Maputo pode ter explicação no contexto de o êxodo populacional ter maior expressão nesta província, como também pelo facto de esta parcela do país ser a que possui menos área de terra relativamente às demais.

Depois de Maputo, seguiram-se as províncias de Gaza e Sofala. Noutras províncias também foram reportadas algumas situações, em número muito reduzido, sobretudo de conflitos de terra.

10.5. Quem foram as fontes das histórias produzidas?

Neste capítulo, notou-se um equilíbrio das fontes das histórias reportadas. Tal como na matéria jornalística sobre florestas, várias fontes estiveram envolvidas, entre entidades do Governo, membros da comunidade, académicos, religiosos, bem como Organizações Não Governamentais.

No que diz respeito aos sujeitos, referir que as comunidades estiveram presentes na maioria das matérias, quer por açambarcamento das suas terras quer por invasões de intrusos. Noutras vezes, porque beneficiavam de certificados comunitários de uso e aproveitamento da terra. Exemplo, no “Savana” de 10 de Agosto de 2011, escreveu-se:

“Perto de 50 mil camponeses distribuídos pelos distritos de Xai-Xai, Manjacaze e Bilene vão beneficiar até finais do corrente mês de certificado oficial para o uso e aproveitamento de terra, abrangendo uma área de 40 mil hectares”.

9.3.6. Que ilações podem ser extraídas para avaliar a boa governação ambiental?

A legislação sobre a terra como um todo é bastante para uma gestão cabal destes recursos. Assim, como noutras áreas, o problema começa onde termina a lei como tal e começa a sua implementação. Nalgum momento, os interesses individuais sobrepõem-se à legalidade.

No jornal “Zambeze”, de 23 de Dezembro de 2010, lê-se:

“(...) O negócio de terras, na Vila da Manhiça,, virou nos últimos anos uma fonte de enriquecimento de algumas pessoas bem colocadas do município. Basta alguém aparecer com capa de investidor. (...) Para Alberto Chicuamba não hesitar nem pensar duas vezes. Dirige-se à pessoa que na altura detém o título de uso e aproveitamento dessa área cobiçada por aqueles que vão pagar muito bem, e dá um prazo de 20 dias para sair. Se alguém se recusar a sair, Chicuamba ameaça-o, e manda o tractor do Município destruir seus bens. Quer dizer que o edil da Manhiça gere o município como se fosse objecto privado”.

Em termos específicos, constata-se haver défice de políticas de assentamento da população e do planeamento territorial, o que agudiza os conflitos de terra. Para além dos conflitos, esse pormenor também pode significar custos acrescidos para o Estado moçambicano, decorrentes dos constantes reassentamentos da população.

Ainda neste capítulo, ficou claro que o Estado moçambicano confunde-se, e em grande medida, com o partido no poder. Prova disso foi o pronunciamento de Marcelino dos Santos, um veterano da FRELIMO, quando o antigo Ministro da Agricultura, Hélder Muteia, lançou o debate sobre a possibilidade de a terra se tornar vendível em Moçambique. Dos Santos propôs que todos os ministros que não acatassem às ordens da FRELIMO fossem exonerados.

“Quem é esse Hélder Muteia...? Com que competência vem falar da terra? Censurou Marcelino dos Santos, tido como a velha raposa do partido no poder (...). Prosseguindo, afirmou que os ministros que não obedecem ao partido devem ser corridos”.

Na verde, a ingerência do partido nas questões meramente do Estado pode, de alguma maneira, conduzir o país para situações insustentáveis. Sendo que, por vezes, é preciso tomar-se decisões técnicas, mas por causa da interferência do partido, acaba-se tomando decisões políticas.

Capítulo XI – Percepções populares sobre boa governação ambiental

11.1. Notas introdutórias

As estatísticas podem ser usadas para apoiar na gestão, melhoria de métodos de serviço e na tomada de decisões pelas organizações. Neste trabalho, é apresentado um resumo dos resultados estatísticos de um questionário administrado na Cidade de Maputo, no Município da Matola e no Distrito de Namaacha, com o objectivo de obter percepções populares sobre boa governação ambiental e de recursos naturais.

O presente capítulo está organizado nas seguintes rubricas fundamentais, nomeadamente: (1) o tamanho da amostra, onde é explicada a metodologia usada na determinação da amostra; (2) a apresentação de forma resumida do tratamento estatístico efectuado ao questionário; (3) uma secção onde são apresentados alguns comentários efectuados pelos inquiridos no acto de preenchimento dos questionários; (4) uma rubrica com algumas considerações dos inquiridores; (5) as considerações finais sobre a administração do questionário; (6) e, por último, as constatações e conclusões.

O questionário administrado (vide Anexo I) está organizado em quatro grupos de percepções nomeadamente: (i) percepções sobre consciencialização ambiental, (ii) percepções sobre responsabilidade na resolução de problemas ambientais, (iii) percepções sobre autoridade e legislação ambiental e (iv) percepções sobre capacidade de resolução e comunicação de problemas ambientais. Para a obtenção destas percepções, foi usada uma escala de respostas compreendidas em Concordo muito, Concordo, Tenho dúvida, Discordo e Discordo muito.

Os resultados ilustram uma tendência geral de concordância nas questões sobre consciencialização ambiental e nas questões sobre resolução de problemas ambientais; pouco conhecimento da autoridade e legislação ambiental, assim como das razões de medidas tomadas pelo Governo em relação ao ambiente.

11.2. Tamanho da amostra

Para o cálculo da amostra, baseou-se no Censo Populacional de 2007. É de salientar que o questionário será administrado às pessoas residentes na Cidade de Maputo e em alguns lugares da Província de Maputo, mais concretamente no Município da Matola e no distrito da Namaacha.

A população total residente na Cidade de Maputo no ano de 2007 era de 1.094.628. No entanto, para efeitos do presente estudo, a população é determinada pelas categorias de actores nomeadamente: Camponeses, Estudantes secundários do 2º ciclo, Jornalistas, Vendedores ambulantes e Vendedores de banca fixa. Por este motivo, o tamanho da população em estudo é de 178.257.

No Município da Matola e no distrito da Namaacha na Província de Maputo, a população total residente em 2007 era de 713.510. Para a pesquisa, a população é também determinada pelas categorias de actores indicadas anteriormente. Por este facto, a população em estudo é de 201.692.

O quadro seguinte ilustra a relação efectuada entre a ocupação das pessoas tendo em consideração o Censo Populacional de 2007 e as categorias de actores da pesquisa:

Relatório do Censo 1997	Na Pesquisa
Pequeno Comerciante + Desconhecido	Vendedor de banca fixa
Pessoal de serviço	Jornalista
Camponeses	Camponês
Outras ocupações	Vendedor ambulante
Secundário geral do 2º ciclo	Estudante secundário do 2º grau

O tamanho da amostra foi calculado em 557 pessoas a serem inqueridas, sendo:

292 - Maputo Cidade (de um universo de 178.257)

265 - Maputo Província (Matola e Namaacha). Valor obtido de um universo de 201.692 em toda a Província de Maputo.

10.2.1. Maputo Cidade

Para Maputo Cidade, a amostra foi calculada tendo em consideração uma população finita de 178.257, um nível de confiança de 95%, um erro amostral de 5% e uma proporção calculada de 26%. Como resultado, foi obtido o valor de 292 como tamanho da amostra. O quadro abaixo ilustra a distribuição deste valor pelas ocupações das pessoas a inquirir:

Ocupação	Homens	Mulheres	Total
Camponeses	4	19	23
Estudantes secundários do 2º grau	59	48	107
Jornalistas	46	15	60
Vendedores ambulantes	29	7	36
Vendedores de banca fixa	33	32	65
Total	171	121	292

Note-se que, apesar de se pretender administrar o questionário apenas nos Distritos Municipais (DM) KaMpfumo (DM1) e KaMaxakeni (DM3), o tamanho da amostra foi calculado tendo em consideração os residentes nos sete distritos urbanos. Isto deve-se ao facto de se pretender inquirir aleatoriamente pessoas encontradas nos DM1 e DM3, desde que estas residam em qualquer um dos sete distritos urbanos da Cidade de Maputo.

11.2.2. Maputo Província

Para o cálculo do tamanho da amostra para os residentes no Município da Matola e no Distrito de Namaacha, foi usado um nível de confiança de 95%, um erro amostral de 6%³⁷³ e uma proporção estimada de 47%. A tabela abaixo ilustra a distribuição do número de pessoas a inquirir de acordo com a sua ocupação numa amostra de 265.

Ocupação	Homens	Mulheres	Total
Camponeses	36	112	148
Estudantes secundários do 2º grau	10	9	19
Jornalistas	26	7	33
Vendedores ambulantes	24	6	30
Vendedores de banca fixa	28	7	35
Total	124	141	265

11.2.3. Base para administrar o questionário em cada local

Maputo Cidade

Metodologia usada: Distribuir o tamanho da amostra pelas categorias de actores tendo em consideração a proporção populacional de cada local em relação à população em análise. Os quadros abaixo ilustram os resultados obtidos do número de pessoas a inquirir nos Distritos Municipais DM1 e DM3.

³⁷³ O erro é maior pelo facto de se ter trabalhado com a população total da Província de Maputo. Isso, porque não se encontrou valores específicos para Matola e Namaacha.

A decisão de se administrar o questionário apenas nestes dois distritos urbanos teve como motivação o fluxo de pessoas nestes locais. Sendo estas provenientes de qualquer um dos sete distritos municipais, isso implicaria abrangência. Adicionalmente, este método poderia suprir o constrangimento do tempo de administração do questionário.

DM1 - KaMpfumo

Ocupação	Homens	Mulheres	Total
Camponeses	1	7	8
Estudantes secundários do 2º grau	21	17	38
Jornalistas	17	5	22
Vendedores ambulantes	10	2	12
Vendedores de banca fixa	12	11	23
Total	61	43	103

DM3 – KaMaxakeni

Ocupação	Homens	Mulheres	Total
Camponeses	3	12	15
Estudantes secundários do 2º grau	38	31	69
Jornalistas	29	10	39
Vendedores ambulantes	19	5	24
Vendedores de banca fixa	21	21	42
Total	110	77	189

Maputo Província

Inicialmente, efectuou-se o cálculo de número de pessoas a inquirir por ocupação, tendo em consideração valores proporcionais na população. No entanto, esta alternativa apresentava valores irrisórios para a Província de Maputo, nomeadamente Município da Matola e Distrito de Namaacha. Isto deve-se ao facto dos dados do Censo de 2007, para estas categorias de actores, não apresentarem valores para cada local. Neste âmbito, fixou-se o número de pessoas a serem inquiridas, como se segue:

Pelo facto de não se conseguir uma representatividade aceitável em determinadas categorias de actores, a equipa de pesquisa concordou em indicar os números de pessoas a inquirir tendo como base a sensibilidade dos membros da equipa.

Município da Matola

Ocupação	Homens	Mulheres	Total
Camponeses	24	85	109
Estudantes secundários do 2º grau	6	5	11
Jornalistas	24	6	30
Vendedores ambulantes	18	5	23
Vendedores de banca fixa	17	4	21
Total	89	105	194

Namaacha

Ocupação	Homens	Mulheres	Total
Camponeses	12	27	39
Estudantes secundários do 2º grau	4	4	8
Jornalistas	2	1	3
Vendedores ambulantes	6	1	7
Vendedores de banca fixa	11	3	14
Total	35	36	71

11.3. Resultados estatísticos

Foram administrados 413 dos 557 inicialmente calculados, como tamanho da amostra para a Cidade de Maputo, Município de Maputo e Distrito de Namaacha. Destes 413 questionários administrados, 13 foram inutilizados por mau preenchimento. De seguida, são apresentados os resultados estatísticos globais, assim como para cada um dos locais, nomeadamente, Cidade de Maputo, Município da Matola e Distrito de Namaacha. Os anexos II, III, IV e V apresentam tabelas-resumo de resultados estatísticos, nestes locais.

11.3.1. Resultados globais

As pessoas inquiridas foram categorizadas de acordo com as seguintes variáveis, cujas estatísticas se ilustram:

1. Ocupação

- Camponês: 129 pessoas, representando 32% do total de inquiridos.
- Estudante de nível médio: 106 pessoas inquiridas, representando 26% do total.
- Jornalista: Apenas foi possível inquirir 12 jornalistas, sendo estes 3% do total amostral.
- Vendedor ambulante: 59 vendedores ambulantes responderam ao questionário, significando assim 15% do total da amostra.
- Vendedor de banca fixa: 94 inquiridos, representando 24%.

2. Sexo

- 182 Pessoas do sexo feminino, representando 46%.
- 218 Inquiridos do sexo masculino, significando 54%.

3. Idade

A idade mínima foi estipulada em 16 anos, tendo em consideração os estudantes de nível médio. A escolha da idade máxima de 79 anos teve camponeses como motivação.

	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
Valores absolutos	97	171	72	40	13	5	2
Valores percentuais (%)	24	43	18	10	3.2	1.3	0.5

O quadro acima ilustra que 43% dos inquiridos estão na faixa etária dos 20 aos 29 anos. Isto deve-se ao facto de se ter verificado que estão inclusos neste intervalo de idades, muitos estudantes de nível médio, vendedores ambulantes e alguns camponeses.

É notável que a maior parte dos inquiridos pertence às menores idades. Neste caso, dos 16 a 39 anos. Contrariamente, as pessoas de idade mais avançada apresentam percentagens bastante baixas.

4. Local de residência

	Local de residência									
	DM1	DM2	DM3	DM4	DM5	DM6	DM7	Matola	Namaacha	
Valores absolutos	61	1	128	0	12	0	0	127	71	
Valores percentuais (%)	15	0.3	32	0	3	0	0	32	18	

Legenda:

DM1 - Distrito de Kampfumu

DM2 - Distrito de Nhlamankulo

DM3 - Distrito de Kamaxakeni

DM4 - Distrito de Kamavota

DM5 - Distrito de Kamubukwana

DM6 - Distrito de Katembe

DM7 - Distrito de Kanyaca

Dos valores exibidos na tabela acima, parece que, pelo facto de na Cidade de Maputo se ter decidido administrar os questionários aos DM1 e DM3, estes distritos municipais registaram as maiores frequências percentuais.

5. Nível de escolaridade

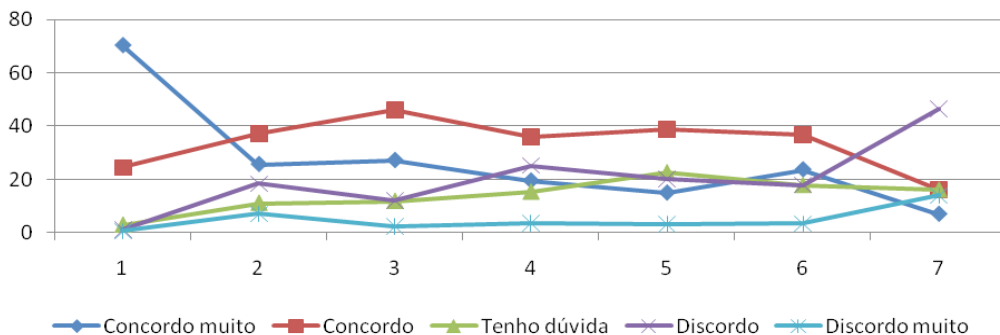
	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfabetização	Primário	Secundário	Tec. elementar	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Outros
Valores absolutos	50	28	133	168	3	2	11	5	0
Valores percentuais (%)	13	7	33	42	0.8	0.5	2,8	1,3	0

A maior parte dos inquiridos possui níveis de escolaridade mais baixos. Concretamente, nenhum nível de escolaridade, alfabetização, primário e secundário.

6. Crença religiosa

A maior parte dos inquiridos frequenta a igreja, sendo 325 equivalente a 81% do total. Em contrapartida, apenas 19% não frequenta a igreja.

3.1.1. Percepções sobre consciencialização do ambiente



Percepções sobre consciencialização do ambiente

QUESTÕES	Concordo muito	Concordo	Tenho dúvida	Discordo	Discordo muito
1	70,50	24,50	3,00	1,25	0,75
2	25,75	37,25	11,25	18,50	7,25
3	27,25	46,00	12,00	12,25	2,50
4	19,50	36,00	15,50	25,25	3,75
5	15,00	38,75	22,75	20,25	3,25
6	23,75	36,75	18,00	18,00	3,50
7	7,00	16,25	16,25	46,50	14,00

Questão 1: Todos nós devemos viver num ambiente limpo, saudável (sem águas estagnadas, sem lixo, sem água não tratada)

95,00% dos inquiridos concordam com esta afirmação. Destes, 70,50% concordam muito e 24,50% concordam.

Questão 2: Vive e trabalha num ambiente limpo, saudável e sadio.

63% das pessoas inquiridas concordam, sendo 25,75% os que concordam muito e 37,25% os que concordam. No entanto, 18,50% discordam.

Questão 3: Sabe resolver problemas ambientais tais como lixo, águas paradas e erosão.

73,25% dos inquiridos concordam com esta afirmação. Sendo 27,25% os que concordam muito e 46% os que concordam.

Questão 4: Perante problemas ambientais, sabe que se deve dirigir a polícia, ao chefe ou estrutura próximo do local.

O nível de profunda concordância e de concordância é de 55,5%. No entanto, é de notar alguma discordância num nível de 29%.

Questão 5: Conhece os recursos naturais que precisa diariamente.

Nesta questão as respostas têm a tendência, em termos de maiores percentagens, à concordância com 38,75%, dúvida, 22,75% e discordância com 20,25%.

Questão 6: Sabe que o uso de forma irresponsável de recursos naturais impede que os moçambicanos possam viver num ambiente bom para a saúde, sem desastres naturais e que permite a existência e uso dos recursos pelos nossos filhos e netos?

As respostas a esta questão se assemelham a da questão 5.

Questão 7: A actividade que exerce contribui para a destruição do ambiente.

É interessante notar que a maior parte dos inquiridos discorda que a sua actividade possa destruir o ambiente. 60,50% discorda sendo, 46,50% que discorda e 14,00% que discorda profundamente.

3.1.1.1. Por ocupação

1. Concordo muito

QUESTÕES	Ocupação (valores em %)				
	Camponês	Estudante do nível médio	Jornalista	Vendedor ambulante	Vendedor de banca fixa
1	69	79	67	58	71
2	27	22	25	20	32
3	27	25	42	24	31
4	12	20	17	14	33
5	12	17	25	12	17
6	17	33	42	20	22
7	5	8	8	7	7

Questão 1: Os estudantes do nível médio e os vendedores de banca fixa concordam muito acima de 70% que todos nós devemos viver num ambiente limpo, saudável (sem águas estagnadas, sem lixo, sem água não tratada). Sendo que no geral todos os actores concordam muito acima de 55% com esta afirmação.

Nas questões 2, 3, 4, 5 e 7 não se atingiu uma concordância profunda acima de 27%, exceptuando-se os jornalistas.

Questão 2: Vive e trabalha num ambiente limpo, saudável e sadio.

Questão 3: Sabe resolver problemas ambientais tais como lixo, águas paradas e erosão.

Questão 4: Perante problemas ambientais, sabe que se deve dirigir à polícia, ao chefe ou estrutura próxima do local.

Questão 5: Conhece os recursos naturais que precisa diariamente.

Questão 7: A actividade que exerce contribui para a destruição do ambiente.

Na questão 6, os jornalistas destacam-se com uma concordância profunda de 42%. No entanto, esta figura poderá ficar destorcida pelo facto de haver apenas 13% do número de jornalistas inicialmente calculados na amostra.

Questão 6: Sabe que o uso de forma irresponsável de recursos naturais impede que os moçambicanos possam viver num ambiente bom para a saúde, sem desastres naturais e que permite a existência e uso dos recursos pelos nossos filhos e netos?

2. Concordo

QUESTÕES	Ocupação (valores em %)				
	Camponês	Estudante do nível médio	Jornalista	Vendedor ambulante	Vendedor de banca fixa
1	25	20	17	37	22
2	34	43	58	41	30
3	43	50	33	49	45
4	33	42	58	36	31
5	34	55	25	31	34
6	33	45	25	36	34
7	15	17	8	8	23

Questão 1: *Todos nós devemos viver num ambiente limpo, saudável (sem águas estagnadas, sem lixo, sem água não tratada).* Não se atingiu mais de 37% de concordância nesta afirmação. Sendo que, algum realce poderá ser dado aos vendedores informais que, na concordância profunda, registaram a menor percentagem (vide o quadro acima) e aqui registam a maior percentagem de concordância com 37%.

Questão 2: *Vive e trabalha num ambiente limpo, saudável e sadio.* Os jornalistas destacam-se com um nível de concordância de 58%.

Questão 3: *Sabe resolver problemas ambientais tais como lixo, águas paradas e erosão.* Os estudantes do nível médio e os vendedores ambulantes concordam em 50 e 49%, respectivamente.

Questão 4: *Perante problemas ambientais sabe que se deve dirigir à polícia, ao chefe ou estrutura próxima do local.* Os jornalistas voltam a destacar-se com 58% de concordância.

Questão 5: *Conhece os recursos naturais que precisa diariamente.* Realce é dado aos estudantes do nível médio com 55% de concordância.

Questão 6: *Sabe que o uso de forma irresponsável de recursos naturais impede que os moçambicanos possam viver num ambiente bom para a saúde, sem desastres naturais e que permite a existência e uso dos recursos pelos nossos filhos e netos?* Os estudantes do nível médio registam a maior percentagem de concordância com 45%.

Questão 7: *A actividade que exerce contribui para a destruição do ambiente.* Nesta afirmação não se atingiu 25% de concordância.

3. Tenho dúvida

QUESTÕES	Ocupação (valores em %)				
	Camponês	Estudante do nível médio	Jornalista	Vendedor ambulante	Vendedor de banca fixa
1	3	1	8	2	5
2	7	15	17	8	14
3	13	10	25	12	11
4	19	15	25	17	10
5	30	21	50	12	18
6	22	9	25	15	22
7	19	15	25	15	13

Apenas os jornalistas sobressaem, ao mostrarem dúvida em 50%, em relação à **questão 5:** *Conhece os recursos naturais que precisa diariamente.* No entanto, há que se ter a cautela da falta de representatividade desta categoria de actores na amostra.

4. Discordo

QUESTÕES	Ocupação (valores em %)				
	Camponês	Estudante do nível médio	Jornalista	Vendedor ambulante	Vendedor de banca fixa
1	2	0	0	3	0
2	22	17	0	22	16
3	14	14	0	12	10
4	29	21	0	34	23
5	20	6	0	39	28
6	23	11	8	20	18
7	51	42	25	58	40

É interessante constatar a discordância manifestada por todas as categorias de actores com a excepção da categoria de jornalista para a questão 7: *A actividade que exerce contribui para a destruição do ambiente.* Tendo os vendedores ambulantes e os camponeses a discordarem em mais de 50%.

5. Discordo muito

QUESTÕES	Ocupação (valores em %)				
	Camponês	Estudante do nível médio	Jornalista	Vendedor ambulante	Vendedor d e banca fixa
1	1	0	8	0	1
2	10	3	0	8	9
3	2	1	0	3	4
4	8	2	0	0	3
5	3	2	0	7	3
6	4	1	0	8	3
7	9	17	33	12	16

Não se registam níveis de concordância que se possa realçar.

3.1.1.2. Por sexo

1. Concordo muito

QUESTÕES	Sexo	
	Feminino	Masculino
1	69	72
2	21	30
3	26	28
4	19	20
5	15	15
6	22	25
7	7	7

As respostas às questões são muito parecidas em termos de valores percentuais para ambos os sexos.

2. Concordo

QUESTÕES	Sexo	
	Feminino	Masculino
1	23	26
2	41	34
3	49	43
4	34	38
5	42	36
6	41	33
7	15	17

3. Tenho dúvida

QUESTÕES	Sexo	
	Feminino	Masculino
1	5	1
2	10	12
3	13	11
4	16	15
5	19	26
6	14	21
7	20	13

4. Discordo

QUESTÕES	Sexo	
	Feminino	Masculino
1	2	0
2	19	18
3	11	13
4	26	25
5	23	18
6	20	17
7	46	47

Mulheres e homens discordam em proporção muito próxima, 46 e 47% respectivamente, que a actividade que exercem contribui para a degradação do ambiente.

5. Discordo muito

QUESTÕES	Sexo	
	Feminino	Masculino
1	1	1
2	9	6
3	1	4
4	5	2
5	1	5
6	3	4
7	12	16

3.1.1.3. Por idade

Ao analisar-se as estatísticas relacionadas com a idade, dever-se-á ter cuidado em relação às idades nos intervalos 60-69 e 70-79, pelo facto de só se ter inquirido 5 e 2 pessoas, respectivamente.

1. Concordo muito

QUESTÕES	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
1	71	71	74	58	77	100	50
2	28	22	24	35	38	20	50
3	27	23	31	35	38	60	0
4	21	18	18	18	31	40	50
5	15	18	11	13	15	0	0
6	30	23	21	20	31	0	0
7	11	6	6	3	15	0	0

Em termos percentuais, podemos verificar que os inquiridos com idades na faixa de 50-59 apresentam valores maiores de concordância profunda em relação às questões sobre consciencialização ambiental. No entanto, se olharmos para os valores absolutos, poderemos verificar que os da faixa etária entre os 20-29 anos são os que apresentam maiores valores, uma vez que estes são em número de 171 de inquiridos.

2. Concordo

QUESTÕES	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
1	23	25	22	38	15	0	0
2	38	37	40	40	23	0	0
3	37	54	43	38	54	40	50
4	39	39	35	28	23	20	0
5	46	42	33	28	31	0	0
6	34	43	35	30	8	20	50
7	15	17	18	18	8	0	0

54% dos inquiridos na faixa etária dos 20-29 e dos 50-59 concordam que sabe resolver problemas ambientais tais como lixo, águas paradas e erosão.

É surpreendente verificar que 46% de pessoas inquiridas com idades entre 16 e 19 anos concordam que conhecem os recursos naturais que precisam diariamente.

43% dos 171 inquiridos com idades compreendidas entre 20 e 29 anos concordam que sabem que o uso, de forma irresponsável de recursos naturais, impede que os moçambicanos possam viver num ambiente bom para a saúde, sem desastres naturais e que permite a existência e uso dos recursos pelos seus filhos e netos.

3. Tenho dúvida

QUESTÕES	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
1	3	2	3	5	0	0	50
2	14	13	8	5	0	0	0
3	16	12	8	13	0	0	50
4	12	16	15	25	8	20	0
5	20	17	28	33	46	40	100
6	18	13	19	33	38	0	50
7	16	13	13	28	31	20	50

4. Discordo

QUESTÕES	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
1	1	1	1	0	8	0	0
2	18	20	15	15	8	60	50
3	14	11	15	10	8	0	0
4	23	25	29	25	31	20	50
5	15	20	26	23	8	60	0
6	15	18	19	18	23	60	0
7	38	52	47	45	31	60	50

5. Discordo muito

QUESTÕES	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
1	2	1	0	0	0	0	0
2	2	6	13	5	31	20	0
3	5	1	3	5	0	0	0
4	5	3	3	5	8	0	0
5	3	4	1	5	0	0	0
6	3	4	6	0	0	20	0
7	19	12	17	8	15	20	0

3.1.1.4. Por local de residência

A análise das estatísticas relacionadas ao local de residência deverá ter em consideração que apenas foi inquirida uma pessoa no Distrito Municipal número 2 (DM2).

1. Concorde muito

QUESTÕES	Local de residência								
	DM1	DM2	DM3	DM4	DM5	DM6	DM7	Matola	Namaacha
1	72	100	70	0	92	0	0	71	65
2	30	100	25	0	58	0	0	24	21
3	33	100	21	0	33	0	0	25	35
4	30	0	22	0	25	0	0	15	14
5	20	0	14	0	17	0	0	15	13
6	31	100	27	0	25	0	0	16	25
7	7	100	7	0	8	0	0	6	8

Em termos absolutos, o Distrito Municipal de Kamaxakeni (DM3) e Distrito Municipal da Matola são os que têm mais pessoas que concordam profundamente que todos devemos viver num ambiente limpo e saudável (questão 1). No entanto, em termos percentuais, podemos observar que os do Distrito de Kamubukwana (DM5) e Distrito de Kampfumu (DM1) são os que mais concordam profundamente com a mesma afirmação.

35% dos inquiridos no Distrito de Namaacha concordam muito que sabe resolver problemas ambientais tais como lixo, águas paradas e erosão (questão 3).

2. Concorde

QUESTÕES	Local de residência								
	DM1	DM2	DM3	DM4	DM5	DM6	DM7	Matola	Namaacha
1	28	0	24	0	8	0	0	24	25
2	34	0	41	0	33	0	0	33	42
3	46	0	49	0	50	0	0	47	38
4	30	100	37	0	50	0	0	39	31
5	38	100	44	0	75	0	0	33	34
6	34	0	40	0	58	0	0	37	30
7	20	0	22	0	0	0	0	13	11

É de salientar o facto de 42% dos inquiridos residentes no Distrito de Namaacha e de 41% dos de Distrito de Kamaxakeni (DM3) concordarem que *vivem e trabalham num ambiente limpo, saudável e sadio*.

Os que mais concordam que *sabem resolver problemas ambientais tais como lixo, águas paradas e erosão* são os inquiridos residentes no Distrito de Kamubukwana (DM5), Distrito de Kamaxakeni (DM3), Município da Matola e Distrito de Kampfumu (DM1) em 50, 49, 47 e 46%, respectivamente.

Olhando para os resultados apresentados no quadro acima, podemos verificar que os residentes no Distrito de Kamabukwana (DM5) são os que mais concordam com as questões:

Questão 3: Sabe resolver problemas ambientais tais como lixo, águas paradas e erosão?

Questão 4: Perante problemas ambientais sabe que se deve dirigir à polícia, ao chefe ou estrutura próximo do local?

Questão 5: Conhece os recursos naturais que precisa diariamente?

Questão 6: Sabe que o uso, de forma irresponsável, de recursos naturais impede que os moçambicanos possam viver num ambiente bom para a saúde, sem desastres naturais e que permite a existência e uso dos recursos pelos nossos filhos e netos?

3. Tenho dúvida

QUESTÕES	Local de residência								
	DM1	DM2	DM3	DM4	DM5	DM6	DM7	Matola	Namaacha
1	0	0	5	0	0	0	0	2	6
2	13	0	13	0	8	0	0	11	7
3	8	0	15	0	17	0	0	12	10
4	18	0	15	0	25	0	0	12	20
5	18	0	23	0	8	0	0	22	30
6	13	0	18	0	17	0	0	21	17
7	15	0	13	0	42	0	0	18	17

A maior dúvida regista-se nos inquiridos no Distrito de Kamabukwana (DM5) com 42% em relação a afirmarem que a *actividade que exercem contribui* para a destruição do ambiente.

Alguns inquiridos do Distrito de Kamabukwana (DM5) e do Distrito de Namaacha têm dúvidas em 25 e 20 %, respectivamente, em relação a saberem que perante problemas ambientais se deve dirigir a polícia, ao chefe ou estrutura próximo do local.

4. Discordo

QUESTÕES	Local de residência								
	DM1	DM2	DM3	DM4	DM5	DM6	DM7	Matola	Namaacha
1	0	0	1	0	0	0	0	2	3
2	18	0	15	0	0	0	0	24	18
3	11	0	13	0	0	0	0	13	13
4	23	0	26	0	0	0	0	29	24
5	20	0	16	0	0	0	0	28	20
6	18	0	14	0	0	0	0	21	23
7	48	0	39	0	42	0	0	53	49

Realce pode ser atribuído à discordância em relação à questão 7: A actividade que exerce contribui para a destruição do ambiente, manifestada pelos inquiridos no Município da Matola, no Distrito de Namaacha e no Distrito de Kampfumu (DM1) com 53, 49 e 48%, respectivamente.

5. Discordo muito

QUESTÕES	Local de residência								
	DM1	DM2	DM3	DM4	DM5	DM6	DM7	Matola	Namaacha
1	0	0	0	0	0	0	0	2	1
2	5	0	6	0	0	0	0	8	11
3	2	0	2	0	0	0	0	2	4
4	0	0	1	0	0	0	0	5	11
5	5	0	3	0	0	0	0	2	4
6	3	0	2	0	0	0	0	5	6
7	11	0	20	0	8	0	0	10	14

3.1.1.5. Por nível de escolaridade

A análise dos valores percentuais apresentados em seguida deverá ter em consideração que para os técnicos elementares, técnicos básicos e inquiridos com curso superior os números totais são 3, 2 e 5, respectivamente.

1. Concordo muito

QUESTÕES	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfabetização	Primário	Secundário	Tec. elementar	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Outros
1	60	50	70	76	100	100	82	80	0
2	34	25	29	21	67	0	18	20	0
3	36	14	30	24	33	0	27	40	0
4	22	18	17	21	67	0	18	20	0
5	14	14	12	18	0	0	27	0	0
6	24	7	15	31	67	0	36	60	0
7	10	7	7	7	0	0	0	20	0

2. Concordo

QUESTÕES	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfabetização	Primário	Secundário	Tec. elementar	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Outros
1	28	39	25	23	0	0	9	20	0
2	26	46	30	43	33	100	45	60	0
3	42	36	40	53	67	100	45	40	0
4	30	29	29	43	33	50	55	40	0
5	30	14	30	51	67	100	36	60	0
6	20	39	35	42	33	100	36	20	0
7	12	14	20	16	33	0	0	20	0

3. Tenho dúvida

QUESTÕES	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfa- betização	Primário	Secundário	Tec. elementar	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Outros
1	8	11	2	1	0	0	9	0	0
2	8	14	9	14	0	0	9	0	0
3	12	25	14	9	0	0	18	0	0
4	22	18	15	14	0	0	18	20	0
5	24	32	26	18	33	0	27	40	0
6	22	36	23	10	0	0	18	20	0
7	16	18	16	16	33	0	18	20	0

4. Discordo

QUESTÕES	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfa- betização	Primário	Secundário	Tec. elementar	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Outros
1	4	0	2	0	0	0	0	0	0
2	26	11	20	17	0	0	27	20	0
3	8	25	12	12	0	0	9	20	0
4	20	36	33	20	0	50	9	20	0
5	26	39	29	11	0	0	9	0	0
6	28	18	21	14	0	0	9	0	0
7	54	54	46	44	33	50	45	40	0

5. Discordo muito

QUESTÕES	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfabetização	Primário	Secundário	Tec. elementar	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Ou-tros
1	0	0	2	1	0	0	0	0	0
2	6	4	13	5	0	0	0	0	0
3	2	0	5	2	0	0	0	0	0
4	6	0	7	2	0	0	0	0	0
5	6	0	4	3	0	0	0	0	0
6	6	0	5	2	0	0	0	0	0
7	8	7	12	17	0	50	36	0	0

3.1.1.6. Por crença religiosa

1. Concordo muito

QUESTÕES	Crença religiosa	
	Frequenta igreja	Não frequenta igreja
1	70	71
2	24	35
3	26	32
4	19	23
5	15	13
6	23	27
7	6	11

Os que não frequentam a igreja concordam profundamente mais do que os que frequentam, nas questões sobre consciencialização ambiental. Sendo de destacar 35 e 32% nas questões:

Questão 2: Vive e trabalha num ambiente limpo, saudável e sadio.

Questão 3: Sabe resolver problemas ambientais tais como lixo, águas paradas e erosão.

2. Concordo

QUESTÕES	Crença religiosa	
	Frequenta igreja	Não frequenta igreja
1	25	21
2	40	27
3	47	41
4	37	33
5	40	35
6	38	32
7	17	13

Contrariamente ao que aconteceu anteriormente (em concordo muito), os que frequentam a igreja concordam mais, comparados com os que não frequentam, nas questões relacionadas com consciencialização ambiental. Nesta comparação, destaque pode ser dado em 40% de concordância nas questões:

Questão 2: Vive e trabalha num ambiente limpo, saudável e sadio.

Questão 5: Conhece os recursos naturais que precisa diariamente.

3. Tenho dúvida

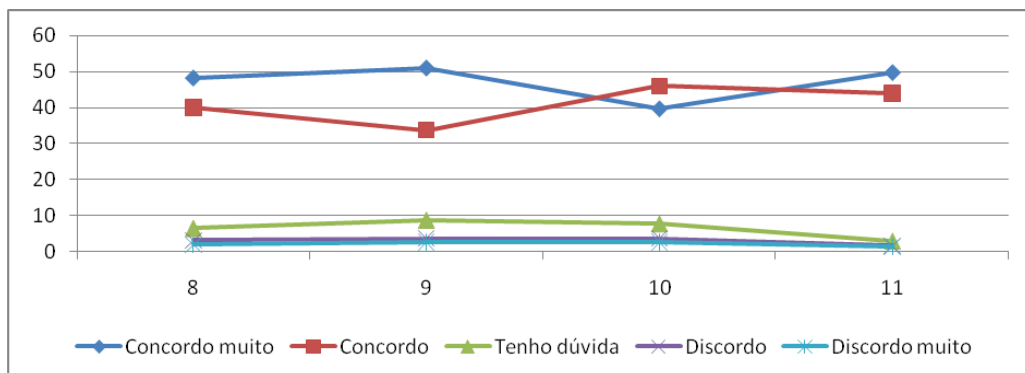
QUESTÕES	Crença religiosa	
	Frequenta igreja	Não frequenta igreja
1	2	5
2	10	15
3	11	15
4	15	17
5	21	31
6	17	23
7	16	19

4. Discordo

QUESTÕES	Crença religiosa	
	Frequenta igreja	Não frequenta igreja
1	1	1
2	18	19
3	13	8
4	26	21
5	21	16
6	18	16
7	48	39

O realce é dado a 48% de discordância manifestada pelos inquiridos que frequentam a igreja em relação ao facto de que *a actividade que exercem contribui para a destruição do ambiente*.

3.1.2. Percepções sobre responsabilidade na resolução de problemas ambientais



Percepções sobre responsabilidade na resolução de problemas ambientais

QUESTÕES	Concordo Muito	Concordo	Tenho Dúvida	Discordo	Discordo Muito
8	48,25	40,00	6,50	3,25	2,00
9	51,00	33,75	8,75	3,75	2,75
10	39,75	46,00	7,75	3,75	2,75
11	49,75	44,00	3,00	1,75	1,50

Questão 8: Todos devemos resolver problemas ambientais por nós enfrentados.

Questão 9: O Governo é responsável pela protecção do ambiente.

Questão 10: O cidadão é responsável pela protecção do ambiente.

Questão 11: O cidadão deve tirar/varrer o lixo em frente da sua casa ou local de trabalho, limpar a água estagnada e deitar o lixo em contentores.

Pelos resultados apresentados no quadro acima pode-se verificar que a tendência das pessoas inquiridas é de concordar com as questões sobre a responsabilidade na resolução de problemas ambientais.

3.1.2.1. Por ocupação

1. Concordo muito

QUESTÕES	Ocupação (valores em %)				
	Camponês	Estudante do nível médio	Jornalista	Vendedor ambulante	Vendedor de banca fixa
8	44	60	33	44	45
9	45	58	17	49	57
10	37	46	25	44	35
11	41	61	50	47	50

Questão 8: Todos devemos resolver problemas ambientais por nós enfrentados.

Questão 9: O governo é responsável pela protecção do ambiente.

Questão 10: O cidadão é responsável pela protecção do ambiente.

Questão 11: O cidadão deve tirar/varrer o lixo em frente da sua casa ou local de trabalho, limpar a água estagnada e deitar o lixo em contentores.

É de salientar que os estudantes do nível médio são os que mais concordam profundamente em todas as questões sobre responsabilidade na resolução de problemas ambientais.

Na questão 9, os estudantes do nível médio e os vendedores de banca fixa concordam muito em 58 e 57%, respectivamente.

Tendo em consideração que a representatividade dos jornalistas não é confiável para se analisar, iremos considerar que os camponeses são os que menos concordam muito com as questões sobre responsabilidade na resolução de problemas ambientais.

2. Concordo

QUESTÕES	Ocupação (valores em %)				
	Camponês	Estudante do nível médio	Jornalista	Vendedor ambulante	Vendedor de banca fixa
8	41	32	67	44	41
9	38	30	42	36	30
10	42	46	58	42	52
11	52	35	50	47	40

67% dos 12 jornalistas inquiridos concordam que todos, *devemos resolver problemas ambientais por nós enfrentados*.

58% dos jornalistas e 52% dos vendedores de banca fixa concordam que *o cidadão é responsável pela protecção do ambiente*.

52% dos camponeses e 50% dos jornalistas concordam que *o cidadão deve tirar/varrer o lixo em frente da sua casa ou local de trabalho, limpar a água estagnada e deitar o lixo em contentores*.

3. Tenho dúvida

QUESTÕES	Ocupação (valores em %)				
	Camponês	Estudante do nível médio	Jornalista	Vendedor ambulante	Vendedor de banca fixa
8	6	5	0	10	7
9	10	6	25	12	6
10	12	5	8	7	6
11	2	3	0	3	5

Existem níveis bastante baixos de dúvida por parte de todos os actores. Apenas 25% dos 12 jornalistas inquiridos é que se destaca com dúvida em relação a *o governo é responsável pela protecção do ambiente*.

4. Discordo

QUESTÕES	Ocupação (valores em %)				
	Camponês	Estudante do nível médio	Jornalista	Vendedor ambulante	Vendedor de banca fixa
8	5	2	0	2	3
9	6	3	17	2	1
10	5	2	8	5	2
11	2	1	0	2	2

Não existem valores a realçar.

5. Discordo muito

QUESTÕES	Ocupação (valores em %)				
	Camponês	Estudante do nível médio	Jornalista	Vendedor ambulante	Vendedor de banca fixa
8	3	1	0	0	3
9	1	4	0	2	5
10	4	1	0	2	4
11	3	0	0	0	2

Destaque pode ser dado aos 12 jornalistas pelo facto de nenhum deles discordar muito das questões sobre a responsabilidade na resolução de problemas ambientais.

3.1.2.2. Por sexo

1. Concordo muito

QUESTÕES	Sexo	
	Feminino	Masculino
8	48	49
9	51	51
10	38	41
11	52	48

No geral, podemos constatar que o nível de concordância profunda é muito aproximadamente entre homens e mulheres.

É interessante o facto das mulheres e homens inquiridos concordarem muito com a mesma percentagem, de 51%, que *o governo é responsável pela protecção do ambiente*.

As mulheres concordam muito ligeiramente mais que os homens, numa percentagem de 52, que *o cidadão deve tirar/varrer o lixo em frente da sua casa ou local de trabalho, limpar a água estagnada e deitar o lixo em contentores*.

2. Concordo

QUESTÕES	Sexo	
	Feminino	Masculino
8	40	40
9	34	33
10	46	46
11	41	46

Mais uma vez, vemos igual percentagem entre mulheres e homens nas questões *todos, devemos resolver problemas ambientais por nós enfrentados; e o cidadão deve tirar/varrer o lixo em frente da sua casa ou local de trabalho, limpar a água estagnada e deitar o lixo em contentores*, em 40% e 46%, respectivamente.

3. Tenho dúvida

QUESTÕES	Sexo	
	Feminino	Masculino
8	6	7
9	10	7
10	9	7
11	2	4

4. Discordo

QUESTÕES	Sexo	
	Feminino	Masculino
8	4	2
9	4	3
10	5	3
11	3	1

5. Discordo muito

QUESTÕES	Sexo	
	Feminino	Masculino
8	2	2
9	1	5
10	2	3
11	2	1

3.1.2.3. Por idade: Ao analisar-se as estatísticas relacionadas com a idade dever-se-á ter cuidado em relação às idades nos intervalos 60-69 e 70-79, pelo facto de só se ter inquirido 5 e 2 pessoas, respectivamente.

1. Concordo muito

QUESTÕES	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
8	55	45	43	55	38	60	100
9	43	54	56	43	62	100	0
10	37	44	36	35	38	40	50
11	52	51	49	43	46	80	0

As pessoas inquiridas das faixas etárias 16-19 anos e 40-49 anos concordam muito na mesma percentagem de 55% que *todos, devemos resolver problemas ambientais por nós enfrentados* (questão 8).

62% dos inquiridos com idades entre os 50 e 59 anos concordam muito em 62% que *o governo é responsável pela protecção do ambiente*.

Os que mais concordam profundamente que *o cidadão deve tirar/varrer o lixo em frente da sua casa ou local de trabalho, limpar a água estagnada e deitar o lixo em contentores* (questão 11) são os inquiridos das menores faixas etárias, 16-19 e 20-29, com as percentagens de 52 e 51%, respectivamente.

2. Concordo

QUESTÕES	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
8	34	43	44	38	38	20	0
9	35	35	28	40	31	0	100
10	47	43	49	50	46	40	50
11	44	42	44	53	46	20	100

3. Tenho dúvida

QUESTÕES	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
8	7	6	7	5	8	20	0
9	9	6	14	13	0	0	0
10	9	6	8	8	8	20	0
11	2	4	4	3	0	0	0

4. Discordo

QUESTÕES	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
8	2	5	1	3	8	0	0
9	7	4	0	3	8	0	0
10	4	4	6	3	0	0	0
11	1	2	0	3	8	0	0

5. Discordo muito

QUESTÕES	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
8	2	1	4	0	8	0	0
9	5	2	3	3	0	0	0
10	2	3	1	5	8	0	0
11	1	2	3	0	0	0	0

3.1.2.4. Por local de residência

A análise das estatísticas relacionadas ao local de residência deverá ter em consideração que apenas foi inquirida uma pessoa no Distrito Municipal número 2 (DM2).

1. Concordo muito

QUESTÕES	Local de residência								
	DM1	DM2	DM3	DM4	DM5	DM6	DM7	Matola	Namaacha
8	44	0	58	0	75	0	0	41	44
9	49	100	57	0	42	0	0	44	55
10	31	0	44	0	58	0	0	39	39
11	61	100	52	0	83	0	0	40	46

2. Concordo

QUESTÕES	Local de residência								
	DM1	DM2	DM3	DM4	DM5	DM6	DM7	Matola	Namaacha
8	39	100	38	0	25	0	0	45	38
9	38	0	34	0	25	0	0	36	28
10	54	100	48	0	42	0	0	41	44
11	36	0	41	0	17	0	0	52	48

3. Tenho dúvida

QUESTÕES	Local de residência								
	DM1	DM2	DM3	DM4	DM5	DM6	DM7	Matola	Namaacha
8	13	0	3	0	0	0	0	6	10
9	8	0	6	0	33	0	0	9	8
10	8	0	4	0	0	0	0	12	8
11	2	0	6	0	0	0	0	2	0

4. Discordo

QUESTÕES	Local de residência								
	DM1	DM2	DM3	DM4	DM5	DM6	DM7	Matola	Namaacha
8	3	0	1	0	0	0	0	6	3
9	2	0	0	0	0	0	0	6	8
10	3	0	3	0	0	0	0	5	4
11	2	0	1	0	0	0	0	4	0

5. Discordo muito

QUESTÕES	Local de residência								
	DM1	DM2	DM3	DM4	DM5	DM6	DM7	Matola	Namaacha
8	0	0	1	0	0	0	0	2	6
9	3	0	3	0	0	0	0	4	0
10	3	0	1	0	0	0	0	4	4
11	0	0	0	0	0	0	0	2	6

3.1.2.5. Por nível de escolaridade

A análise dos valores percentuais apresentados em seguida deverá ter em consideração que para os técnicos elementares, técnicos básicos e inquiridos com curso superior, os números totais são 3, 2 e 5, respectivamente.

1. Concordo muito

QUESTÕES	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfa-betização	Primário	Secundário	Tec. elementar	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Outros
8	52	21	44	57	33	50	27	40	0
9	54	32	55	52	67	0	27	60	0
10	54	11	35	46	33	0	27	40	0
11	54	18	48	54	67	100	55	40	0

2. Concordo

QUESTÕES	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfa- betização	Primário	Secundário	Tec. elementar	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Outros
8	34	64	42	33	33	50	73	60	0
9	26	61	29	36	0	0	45	20	0
10	24	64	50	46	0	50	64	60	0
11	38	75	47	40	0	0	45	20	0

- Os inquiridos com nível de alfabetização são os que mais concordam com as questões sobre responsabilidade na resolução de problemas ambientais.

3. Tenho dúvida

QUESTÕES	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfa- betização	Primário	Secundário	Tec. elementar	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Outros
8	10	14	6	5	0	0	0	0	0
9	14	7	8	7	0	0	18	20	0
10	14	11	9	4	33	0	9	0	0
11	4	0	0	4	33	0	0	40	0

4. Discordo

QUESTÕES	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfa- betização	Primário	Secundário	Tec. elementar	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Outros
8	2	0	4	4	0	0	0	0	0
9	4	0	5	3	0	50	9	0	0
10	4	11	3	4	0	0	0	0	0
11	4	4	2	1	0	0	0	0	0

5. Discordo muito

QUESTÕES	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfa- betização	Primário	Secundário	Tec. elementar	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Outros
8	2	0	4	1	33	0	0	0	0
9	2	0	3	2	33	50	0	0	0
10	4	4	4	1	33	50	0	0	0
11	0	4	3	1	0	0	0	0	0

3.1.2.6. Por crença religiosa

1. Concordo muito

QUESTÕES	Crença religiosa	
	Frequenta igreja	Não frequenta igreja
8	48	48
9	51	51
10	39	41
11	50	49

O nível de concordância profunda entre os que frequentam a igreja e os que não a frequentam é bastante aproximada como podemos confirmar na tabela acima.

2. Concordo

QUESTÕES	Crença religiosa	
	Frequenta igreja	Não frequenta igreja
8	42	32
9	35	28
10	48	37
11	46	37

3. Tenho dúvida

QUESTÕES	Crença religiosa	
	Frequenta igreja	Não frequenta igreja
8	5	13
9	8	12
10	7	11
11	2	5

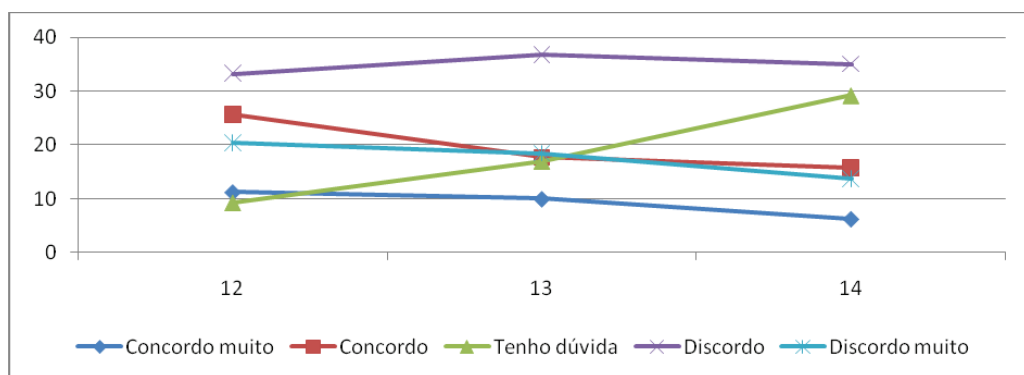
4. Discordo

QUESTÕES	Crença religiosa	
	Frequenta igreja	Não frequenta igreja
8	3	3
9	4	4
10	4	4
11	1	4

5. Discordo muito

QUESTÕES	Crença religiosa	
	Frequenta igreja	Não frequenta igreja
8	2	4
9	2	5
10	2	7
11	1	4

3.1.3. Percepções sobre autoridade e legislação ambiental



Percepções sobre autoridade e legislação

QUESTÕES	Concordo Muito	Concordo	Tenho Dúvida	Discordo	Discordo Muito
12	11,25	25,75	9,25	33,25	20,50
13	10,00	17,75	17,00	36,75	18,50
14	6,25	15,75	29,25	35,00	13,75

Questão 12: Conhece o Ministério para Coordenação da Acção Ambiental?

Questão 13: Sabe da existência de uma Lei do Ambiente?

Questão 14: A Lei do Ambiente protege o cidadão?

As pessoas inqueridas demonstraram desconhecimento e alguma dúvida sobre a autoridade e legislação ambiental.

3.1.3.1. Por ocupação

1. Concordo muito

QUESTÕES	Ocupação (valores em %)				
	Camponês	Estudante do nível médio	Jornalista	Vendedor ambulante	Vendedor de banca fixa
12	3	19	25	12	12
13	4	19	33	3	10
14	4	9	17	3	6

2. Concordo

QUESTÕES	Ocupação (valores em %)				
	Camponês	Estudante do nível médio	Jornalista	Vendedor ambulante	Vendedor de banca fixa
12	26	34	58	10	22
13	14	21	42	17	17
14	10	25	33	14	13

3. Tenho dúvida

QUESTÕES	Ocupação (valores em %)				
	Camponês	Estudante do nível médio	Jornalista	Vendedor ambulante	Vendedor de banca fixa
12	7	11	17	7	11
13	17	18	17	8	21
14	27	25	42	34	32

4. Discordo

QUESTÕES	Ocupação (valores em %)				
	Camponês	Estudante do nível médio	Jornalista	Vendedor ambulante	Vendedor de banca fixa
12	40	25	0	44	31
13	41	32	8	44	35
14	40	31	8	34	36

Os vendedores ambulantes e os camponeses são os que mais discordam das questões sobre autoridade e legislação ambiental.

5. Discordo muito

QUESTÕES	Ocupação (valores em %)				
	Camponês	Estudante do nível médio	Jornalista	Vendedor ambulante	Vendedor de banca fixa
12	25	10	0	27	24
13	24	10	0	27	17
14	19	9	0	15	13

3.1.3.2. Por sexo

1. Concordo muito

QUESTÕES	Sexo	
	Feminino	Masculino
12	7	15
13	8	11
14	4	8

Os homens que concordam profundamente superam, ligeiramente, as mulheres nas questões sobre autoridade e legislação ambiental.

2. Concordo

QUESTÕES	Sexo	
	Feminino	Masculino
12	25	26
13	14	21
14	12	19

3. Tenho dúvida

QUESTÕES	Sexo	
	Feminino	Masculino
12	8	10
13	19	16
14	32	27

Os homens concordam ligeiramente mais do que as mulheres nas questões sobre autoridade e legislação ambiental.

4. Discordo

QUESTÕES	Sexo	
	Feminino	Masculino
12	34	33
13	34	39
14	34	36

5. Discordo muito

QUESTÕES	Sexo	
	Feminino	Masculino
12	26	16
13	25	13
14	18	11

- As mulheres discordam profundamente um pouco mais que os homens nas questões sobre autoridade e legislação ambiental.

3.1.1.3. Por idade

Ao analisar-se as estatísticas relacionadas com a idade, dever-se-á ter cuidado em relação às idades nos intervalos 60-69 e 70-79, pelo facto de só se ter inquirido 5 e 2 pessoas, respectivamente.

1. Concordo muito

QUESTÕES	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
12	16	9	11	13	8	0	0
13	9	12	10	8	8	0	0
14	4	8	6	8	8	0	0

2. Concordo

QUESTÕES	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
12	24	29	26	15	23	0	100
13	19	21	18	8	8	0	0
14	23	17	11	5	8	20	0

3. Tenho dúvida

QUESTÕES	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
12	12	8	7	8	8	40	0
13	22	13	18	15	23	40	50
14	31	28	28	28	31	60	50

4. Discordo

QUESTÕES	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
12	28	36	31	43	23	40	0
13	33	39	33	50	23	20	50
14	30	35	38	45	38	20	50

50% dos inquiridos com idades entre 40 e 49 anos discordam que sabem da existência de uma Lei do Ambiente.

5. Discordo muito

QUESTÕES	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
12	20	18	25	23	38	20	0
13	18	16	21	20	38	40	0
14	12	13	18	15	15	0	0

38% das pessoas inquiridas com idades entre os 50 e 59 anos discordam muito que conhecem o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (questão 12) e que sabem da existência de uma Lei do Ambiente (questão 13).

3.1.3.4. Por local de residência

A análise das estatísticas relacionadas ao local de residência, deverá ter em consideração que apenas foi inquirida uma pessoa no Distrito Municipal número 2 (DM2).

1. Concordo muito

QUESTÕES	Local de residência								
	DM1	DM2	DM3	DM4	DM5	DM6	DM7	Matola	Namaa-cha
12	26	0	13	0	17	0	0	3	10
13	21	0	13	0	0	0	0	4	7
14	11	0	8	0	0	0	0	2	7

2. Concordo

QUESTÕES	Local de residência								
	DM1	DM2	DM3	DM4	DM5	DM6	DM7	Matola	Namaacha
12	21	100	28	0	42	0	0	24	24
13	13	0	16	0	8	0	0	17	28
14	26	0	14	0	8	0	0	14	14

3. Tenho dúvida

QUESTÕES	Local de residência								
	DM1	DM2	DM3	DM4	DM5	DM6	DM7	Matola	Namaacha
12	16	0	10	0	0	0	0	6	8
13	20	0	16	0	25	0	0	20	11
14	33	0	27	0	42	0	0	26	35

4. Discordo

QUESTÕES	Local de residência								
	DM1	DM2	DM3	DM4	DM5	DM6	DM7	Matola	Namaacha
12	25	0	34	0	0	0	0	42	30
13	34	100	41	0	8	0	0	40	30
14	23	100	38	0	0	0	0	42	32

5. Discordo muito

QUESTÕES	Local de residência								
	DM1	DM2	DM3	DM4	DM5	DM6	DM7	Matola	Namaacha
12	11	0	15	0	42	0	0	24	28
13	11	0	15	0	58	0	0	19	24
14	7	0	13	0	50	0	0	16	11

3.1.3.5. Por nível de escolaridade

A análise dos valores percentuais apresentados em seguida deverá ter em consideração que para os técnicos elementares, técnicos básicos e inquiridos com curso superior os números totais são 3, 2 e 5, respectivamente.

1. Concordo muito

QUESTÕES	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfa- betização	Primário	Secundário	Tec. elementar	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Outros
12	8	11	5	15	33	0	18	60	0
13	6	7	5	13	67	50	27	40	0
14	2	4	4	8	67	0	9	20	0

2. Concordo

QUESTÕES	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfa- betização	Primário	Secundário	Tec. elementar	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Outros
12	8	21	21	33	33	0	55	40	0
13	6	0	16	24	0	50	27	60	0
14	8	4	11	22	0	100	27	20	0

3. Tenho dúvida

QUESTÕES	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfa- betização	Primário	Secundário	Tec. elementar	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Outros
12	12	11	7	10	33	0	18	0	0
13	30	25	11	18	0	0	18	0	0
14	34	32	29	27	0	0	36	40	0

4. Discordo

QUESTÕES	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfa- betização	Primário	Secundário	Tec. elementar	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Outros
12	40	43	40	27	0	50	9	0	0
13	32	61	41	33	0	0	27	0	0
14	32	57	38	32	0	0	27	20	0

5. Discordo muito

QUESTÕES	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfa- betização	Primário	Secundário	Tec. elementar	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Outros
12	32	14	28	14	0	50	0	0	0
13	26	7	28	13	33	0	0	0	0
14	24	4	18	10	33	0	0	0	0

3.1.3.6. Por crença religiosa

1. Concordo muito

QUESTÕES	Crença religiosa	
	Frequenta igreja	Não frequenta igreja
12	13	5
13	11	7
14	6	8

2. Concordo

QUESTÕES	Crença religiosa	
	Frequenta igreja	Não frequenta igreja
12	26	23
13	18	15
14	17	12

3. Tenho dúvida

QUESTÕES	Crença religiosa	
	Frequenta igreja	Não frequenta igreja
12	8	13
13	16	23
14	29	29

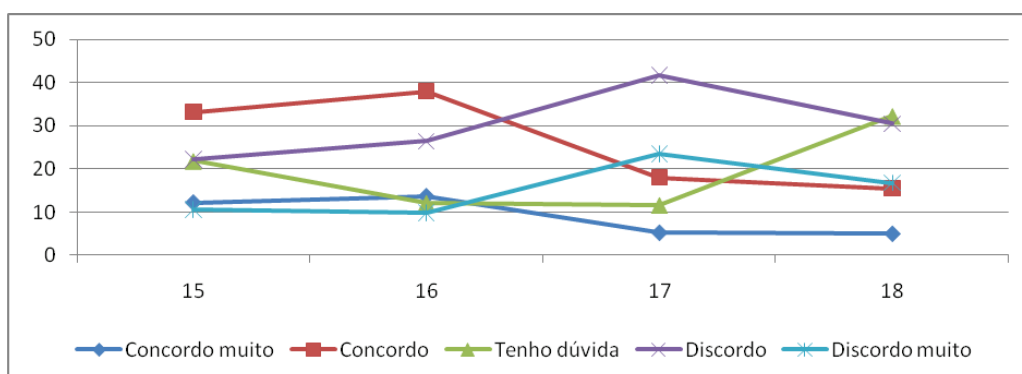
4. Discordo

QUESTÕES	Crença religiosa	
	Frequenta igreja	Não frequenta igreja
12	33	33
13	38	29
14	37	28

5. Discordo muito

QUESTÕES	Crença religiosa	
	Frequenta igreja	Não frequenta igreja
12	19	25
13	17	27
14	12	23

3.1.4. Percepções sobre capacidade de resolução e comunicação de problemas ambientais



Percepções sobre capacidade de resolução e comunicação de problemas ambientais

QUESTÕES	Concordo Muito	Concordo	Tenho Dúvida	Discordo	Discordo Muito
15	12,25	33,25	21,75	22,25	10,50
16	13,75	38,00	12,00	26,50	9,75
17	5,25	18,00	11,50	41,75	23,50
18	5,00	15,50	32,25	30,50	16,75

- Menos de metade (12,25% + 33,25%) das pessoas inquiridas acha que o Governo resolve problemas ambientais (água, saneamento, erosão, poluição do ar, ruído) que perturbam (questão 15).
- Pouco mais de metade (13,75% + 38%) das pessoas inquiridas considera que o Governo proporciona com frequência actividades que contribuem para melhorar o ambiente (capacitação, plantio de árvores, limpeza das praias, limpeza dos bairros) (questão 16).
- Mais de metade das pessoas inquiridas discordam e discordam muito (41,75% + 23,50%) que tem aparecido gente do Governo para explicar e ouvir a sua opinião sobre algum problema ambiental (questão 17).
- A maior percentagem de dúvida em todas as questões do questionário regista-se em 32,25% na questão 18: Conhece as razões do Governo tomar determinada decisão em relação ao ambiente.

3.1.4.1. Por ocupação

1. Concordo muito

QUESTÕES	Ocupação (valores em %)				
	Camponês	Estudante do nível médio	Jornalista	Vendedor ambulante	Vendedor de banca fixa
15	16	9	0	14	12
16	17	12	25	10	12
17	5	8	0	5	4
18	4	6	0	3	7

2. Concordo

QUESTÕES	Ocupação (valores em %)				
	Camponês	Estudante do nível médio	Jornalista	Vendedor ambulante	Vendedor de banca fixa
15	29	37	33	37	32
16	31	44	8	46	39
17	19	19	17	14	18
18	16	17	33	17	10

46% dos vendedores ambulantes, 44% dos estudantes do nível médio e 39% dos vendedores de banca fixa concordam que o governo proporciona com frequência actividades que contribuem para melhorar o meio ambiente (capacitação, plantio de árvores, limpeza das praias, limpeza dos bairros).

3. Tenho dúvida

QUESTÕES	Ocupação (valores em %)				
	Camponês	Estudante do nível médio	Jornalista	Vendedor ambulante	Vendedor de banca fixa
15	23	25	50	17	16
16	13	12	42	14	5
17	13	13	33	10	5
18	36	29	58	27	30

Mais de 25% dos inquiridos em todas as categorias de actores mostram dúvida em conhecer as razões do governo tomar determinada decisão em relação ao ambiente (questão 18).

4. Discordo

QUESTÕES	Ocupação (valores em %)				
	Camponês	Estudante do nível médio	Jornalista	Vendedor ambulante	Vendedor de banca fixa
15	21	18	0	22	32
16	25	21	25	31	33
17	39	39	33	51	45
18	23	35	0	31	39

Os vendedores ambulantes e de banca fixa com 51% e 45%, respectivamente, são os que mais discordam que tem aparecido gente do governo para explicar e ouvir a sua opinião sobre algum problema ambiental (questão 17).

5. Discordo muito

QUESTÕES	Ocupação (valores em %)				
	Camponês	Estudante do nível médio	Jornalista	Vendedor ambulante	Vendedor de banca fixa
15	11	11	17	10	9
16	14	10	0	0	11
17	24	22	17	20	28
18	20	13	8	22	14

Os vendedores de banca fixa e os camponeses com 28% e 24%, respectivamente, são os que mais discordam profundamente que tem aparecido gente do Governo para explicar e ouvir a sua opinião sobre algum problema ambiental (questão 17).

3.1.4.2. Por sexo

1. Concordo muito

QUESTÕES	Sexo	
	Feminino	Masculino
15	14	11
16	17	11
17	4	6
18	3	7

2. Concordo

QUESTÕES	Sexo	
	Feminino	Masculino
15	29	37
16	34	41
17	18	18
18	16	15

- Os homens concordam profundamente mais que as mulheres no seguinte:

Questão 15: O Governo resolve os problemas ambientais (água, saneamento, erosão, poluição do ar, ruído) que perturbam.

Questão 16: O Governo proporciona com frequência actividades que contribuem para melhorar o ambiente (capacitação, plantio de árvores, limpeza das praias, limpeza dos bairros).

3. Tenho dúvida

QUESTÕES	Sexo	
	Feminino	Masculino
15	24	20
16	9	14
17	9	13
18	35	30

- As mulheres apresentam maior percentagem de dúvida que os homens em relação à questão 18: Conhece as razões do governo tomar determinada decisão em relação ao ambiente.

4. Discordo

QUESTÕES	Sexo	
	Feminino	Masculino
15	24	21
16	26	27
17	41	42
18	27	33

A percentagem de discordância em relação à questão 17: *tem aparecido gente do Governo para explicar e ouvir a sua opinião sobre algum problema ambiental* é muito próxima entre mulheres e homens, sendo 41 e 42%, respectivamente.

5. Discordo muito

QUESTÕES	Sexo	
	Feminino	Masculino
15	9	11
16	13	7
17	27	21
18	19	15

3.1.4.3. Por idade

Ao analisar-se as estatísticas relacionadas com a idade, dever-se-á ter cuidado em relação às idades nos intervalos 60-69 e 70-79, pelo facto de só se ter inquirido 5 e 2 pessoas, respectivamente.

1. Concordo muito

QUESTÕES	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
15	11	11	13	20	15	0	50
16	15	12	10	18	23	20	50
17	8	3	3	10	0	20	50
18	7	2	3	13	8	20	50

2. Concordo

QUESTÕES	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
15	35	35	32	25	31	60	0
16	44	39	36	30	31	20	0
17	16	18	18	23	15	20	50
18	13	19	17	3	8	20	50

O quadro acima ilustra que os mais novos concretamente os das faixas etárias 16-19 e 20-29 são os que mais concordam que o *Governo proporciona com frequência actividades que contribuem para melhorar o ambiente (capacitação, plantio de árvores, limpeza das praias, limpeza dos bairros)* com valores de 44 e 39%, respectivamente.

3. Tenho dúvida

QUESTÕES	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
15	22	28	13	20	0	0	50
16	12	11	15	13	0	0	50
17	10	13	11	8	15	0	0
18	25	31	35	50	38	40	0

- Os inquiridos com idade mais avançada, isto é, os que se encontram entre os 40-49 e entre os 50-59 são os que apresentam maiores dúvidas em relação à questão 18: conhece as razões do Governo tomar determinada decisão em relação ao ambiente, com 50 e 38%, respectivamente.

4. Discordo

QUESTÕES	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
15	20	20	26	25	38	20	0
16	16	30	25	38	23	40	0
17	41	42	43	45	31	40	0
18	36	29	31	28	31	0	0

- Os que pertencem às faixas etárias dos 16-19, 20-29, 30-39 e 40-49 anos discordam acima de 40% que *tem aparecido gente do Governo para explicar e ouvir a sua opinião sobre algum problema ambiental* (questão 17).

5. Discordo muito

QUESTÕES	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
15	12	6	17	10	15	20	0
16	11	8	14	3	23	20	0
17	24	24	25	15	38	20	0
18	19	19	15	8	15	20	0

- 38% dos inquiridos com idades entre os 50-59 anos discordam muito que *tem aparecido gente do governo para explicar e ouvir a sua opinião sobre algum problema ambiental* (questão 17).

3.1.4.4. Por local de residência

A análise das estatísticas relacionadas com o local de residência deverá ter em consideração que apenas foi inquirida uma pessoa no Distrito Municipal n.º 2 (DM2).

1. Concordo muito

QUESTÕES	Local de residência								
	DM1	DM2	DM3	DM4	DM5	DM6	DM7	Matola	Namaacha
15	10	0	10	0	8	0	0	13	18
16	15	0	12	0	50	0	0	12	14
17	7	0	7	0	0	0	0	6	1
18	7	0	6	0	0	0	0	5	3

2. Concordo

QUESTÕES	Local de residência								
	DM1	DM2	DM3	DM4	DM5	DM6	DM7	Matola	Namaacha
15	41	0	41	0	8	0	0	31	21
16	43	100	39	0	42	0	0	36	34
17	20	0	13	0	8	0	0	22	21
18	16	0	9	0	8	0	0	18	23

3. Tenho dúvida

QUESTÕES	Local de residência								
	DM1	DM2	DM3	DM4	DM5	DM6	DM7	Matola	Namaacha
15	23	100	18	0	42	0	0	24	20
16	11	0	12	0	0	0	0	13	13
17	16	0	13	0	8	0	0	13	3
18	34	0	30	0	67	0	0	32	28

4. Discordo

QUESTÕES	Local de residência								
	DM1	DM2	DM3	DM4	DM5	DM6	DM7	Matola	Namaacha
15	21	0	18	0	33	0	0	23	28
16	26	0	29	0	8	0	0	28	24
17	38	100	46	0	33	0	0	38	45
18	28	100	41	0	8	0	0	26	24

5. Discordo muito

QUESTÕES	Local de residência								
	DM1	DM2	DM3	DM4	DM5	DM6	DM7	Matola	Namaacha
15	5	0	13	0	8	0	0	9	13
16	5	0	9	0	0	0	0	11	15
17	20	0	22	0	50	0	0	21	30
18	15	0	13	0	17	0	0	19	23

3.1.1.5. Por nível de escolaridade

A análise dos valores percentuais apresentados em seguida deverá ter em consideração que, para os técnicos elementares, técnicos básicos e inquiridos com curso superior, os números totais são 3, 2 e 5, respectivamente.

1. Concordo muito

QUESTÕES	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfabetização	Primário	Secundário	Tec. elementar	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Outros
15	20	11	15	8	67	0	0	20	0
16	18	11	13	13	67	0	9	40	0
17	8	7	4	5	67	0	0	0	0
18	10	7	3	4	67	0	0	0	0

2. Concordo

QUESTÕES	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfabetização	Primário	Secundário	Tec. elementar	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Outros
15	22	43	34	35	0	50	18	60	0
16	24	46	32	48	33	50	18	20	0
17	16	21	21	15	0	50	27	20	0
18	10	21	12	18	0	50	18	40	0

3. Tenho dúvida

QUESTÕES	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfabetização	Primário	Secundário	Tec. elementar	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Outros
15	20	18	17	26	0	50	45	0	0
16	22	11	10	10	0	0	27	20	0
17	16	11	9	11	33	0	27	20	0
18	56	32	28	28	33	0	45	40	0

4. Discordo

QUESTÕES	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfabetização	Primário	Secundário	Tec. elementar	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Outros
15	24	29	24	20	0	0	18	20	0
16	26	25	34	21	0	0	45	20	0
17	36	50	41	44	0	0	27	60	0
18	12	29	37	33	0	0	27	20	0

5. Discordo muito

QUESTÕES	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfabetização	Primário	Secundário	Tec. elementar	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Outros
15	14	0	11	11	33	0	18	0	0
16	10	7	12	9	0	50	0	0	0
17	24	11	25	26	0	50	18	0	0
18	12	11	20	17	0	50	9	0	0

3.1.1.6. Por crença religiosa

1. Concordo muito

QUESTÕES	Crença religiosa	
	Frequenta igreja	Não frequenta igreja
15	13	9
16	13	16
17	4	9
18	4	8

2. Concordo

QUESTÕES	Crença religiosa	
	Frequenta igreja	Não frequenta igreja
15	34	28
16	38	36
17	19	15
18	17	9

- Os que frequentam a igreja concordam ligeiramente mais do que os que não a frequentam com as questões sobre capacidade de resolução e comunicação de problemas ambientais.

3. Tenho dúvida

QUESTÕES	Crença religiosa	
	Frequenta igreja	Não frequenta igreja
15	20	31
16	11	15
17	11	15
18	31	39

- Os que não frequentam a igreja duvidam mais do que a frequentam que *conhecem as razões do Governo tomar determinada decisão em relação ao ambiente* (questão 18).

4. Discordo

QUESTÕES	Crença religiosa	
	Frequenta igreja	Não frequenta igreja
15	24	16
16	28	19
17	44	33
18	32	24

- Os que frequentam a igreja discordam em 44% que *tem aparecido gente do governo para explicar e ouvir a sua opinião sobre algum problema ambiental* (questão 17).

5. Discordo muito

QUESTÕES	Crença religiosa	
	Frequenta igreja	Não frequenta igreja
15	9	16
16	9	15
17	22	28
18	16	20

- Os que frequentam a igreja discordam em 44% que *tem aparecido gente do governo para explicar e ouvir a sua opinião sobre algum problema ambiental* (questão 17).

10.3.2. Cidade de Maputo

O quadro a seguir ilustra a situação analisada, por categoria de actores da amostra previamente calculada e dos questionários válidos administrados. Pode-se verificar que não foram administrados 90 questionários representando 31%. É de realçar que foram administrados 211 questionários na Cidade de Maputo dos quais 9 foram inutilizados por mau preenchimento.

Ocupação	Amostra	Questionários	Diferença
Camponeses	23	11	12
Estudantes Secundário do 2º grau	107	90	17
Jornalistas	60	7	53
Vendedores ambulantes	36	34	2
Vendedores de banca fixa	65	60	5
Total	292	202	90

1. Ocupação

- Camponês: 11 pessoas, representando 5% do total de inquiridos.
- Estudante de nível médio: 90 pessoas inquiridas, representando 45% do total de inquiridos na Cidade de Maputo.
- Jornalista: Apenas foi possível inquirir 7 jornalistas, sendo estes 3% do total da amostra na Cidade de Maputo.
- Vendedor ambulante: 34 vendedores ambulantes responderam ao questionário, significando assim 17% do total da amostra.
- Vendedor de banca fixa: 30 inquiridos, representando 30%.

2. Sexo

- 80 pessoas do sexo feminino, representando 40%.
- 122 inquiridos do sexo masculino, significando 60%.

3. Idade

	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
Valores absolutos	63	93	33	11	0	2	0
Valores percentuais (%)	31	46	16	5,4	0	1	0

4. Local de residência

O mesmo que os valores referenciados anteriormente.

5. Nível de escolaridade

	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfa- betização	Primário	Secundário	Tec. leментар	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Outros
Valores absolutos	13	16	44	117	3	1	4	4	0
Valores percentuais (%)	6,4	7,9	22	58	1,5	0,5	2	2	6,4

6. Crença religiosa

- 161 equivalentes a 80% dos inquiridos frequentam a igreja.
- 41, representando 20%, não frequentam a igreja.

3.3. Município da Matola

No quadro abaixo, são ilustrados os valores por categoria de actores da amostra previamente calculada e dos questionários válidos administrados. Pode-se verificar que estão por administrar 67 questionários, representando 35%. É de referir que foram administrados 131 questionários no Município da Matola dos quais 4 foram inutilizados por mau preenchimento.

Ocupação	Amostra	Questionários	Diferença
Camponeses	109	79	30
Estudantes Secundários do 2º grau	11	8	3
Jornalistas	30	2	28
Vendedores ambulantes	23	17	6
Vendedores de banca fixa	21	21	0
Total	194	127	67

1. Ocupação

- Camponês: 79 pessoas, representando 62% do total de inquiridos.
- Estudante de nível médio: 8 pessoas inquiridas, representando 6% do total de inquiridos na Cidade de Maputo.
- Jornalista: Apenas foi possível inquirir 2 jornalistas, sendo estes 2% do total da amostra na Cidade de Maputo.
- Vendedor ambulante: 17 vendedores ambulantes responderam ao questionário, significando assim 13% do total da amostra.
- Vendedor de banca fixa: 21 inquiridos, representando 17%.

2. Sexo

- 67 pessoas do sexo feminino, representando 53%.
- 60 inquiridos do sexo masculino, significando 47%.

3. Idade

	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
Valores absolutos	22	57	21	14	8	3	2
Valores percentuais (%)	17	45	17	11	6	2	2

4. Local de residência

O mesmo que os valores referenciados em 3.1.

5. Nível de escolaridade

	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfabetização	Primário	Secundário	Tec. lementar	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Outros
Valores absolutos	23	9	58	31	0	0	5	1	0
Valores percentuais (%)	18	7	46	24	0	0	4	1	0

6. Crença religiosa

- 103, equivalentes a 81% dos inquiridos, frequentam a igreja.
- 24, que equivalem, a 19% não frequentam a igreja.

10.4. Comentários aos questionários

1. Questionário 17

Camponês, Masculino, 16-19 anos, Município da Matola, Primário e Frequenta igreja.

Questão 2: Concordo muito. Temos que viver num ambiente limpo para não apanharmos doenças.

2. Questionário 18

Camponês, Masculino, 16-19 anos, Município da Matola, Primário e Não frequenta igreja.

Questão 2: Tenho dúvidas. Vivo num local com problemas de água e falta de saneamento do meio.

3. Questionário 19

Camponês, Feminino, 20-29 anos, Município da Matola, Nenhum nível de escolaridade e Frequenta igreja.

Questão 1: Concordo. Porque em locais com lixo e águas estagnadas provocam doenças.

Questão 3: Concordo. No caso de águas paradas, recorre a abertura de pequenos canais para circulação de água.

4. Questionário 24

Camponês, Feminino, 50-59 anos, Município da Matola, Nenhum nível de escolaridade e Frequenta igreja.

Questão 3: Concordo. Abertura de pequenas valas e deitar fora o lixo nos contentores.

5. Questionário 27

Vendedor de banca fixa, Masculino, 16-19 anos, Município da Matola, Primário e Não frequenta igreja.

Questão 9: Discordo muito. O governo não faz nada para proteger, sempre temos altos níveis de lixo.

6. Questionário 28

Vendedor de banca fixa, Masculino, 30-39 anos, Município da Matola, Primário e Frequenta igreja.

Questão 9: Discordo muito. Discordo porque há muito lixo. Há locais com grandes problemas de poluição.

7. Questionário 29

Vendedor de banca fixa, Feminino, 20-29 anos, Município da Matola, Secundário e Frequenta igreja.

Questão 8: Concordo. Todos devemos resolver os problemas ambientais porque afectam a todos nós.

8. Questionário 34

Vendedor de banca fixa, Masculino, 20-29 anos, Município da Matola, Curso superior, Frequenta igreja.

Questão 4: Concordo. Mas quando recorremos ao Município por vezes não resolve assim, recorremos a imprensa

Questão 9: Concordo muito. É uma instância máxima mas não cabe apenas ao Governo, nós temos que fazer a nossa parte.

Questão 14: Tenho dúvida. Aquela é uma burocracia, o Governo falha no cumprimento das leis.

Comentário geral: Não estou satisfeito com o trabalho do Governo em relação ao ambiente. Há muitos dizeres que o governo faz mas na hora de escutar...

9. Questionário 42

Camponês, Masculino, 16-19 anos, Município da Matola, Secundário e Frequenta igreja.

Questão 5: Concordo. Peixe, animais.

Questão 15: Concordo. Resolve mas há coisas que eles se esquecem.

10. Questionário 47

Camponês, Feminino, 16-19 anos, Município da Matola, Primário e Frequenta igreja.

Questão 6: Discordo muito. Ao cultivar posso encontrar fezes e vai cheirar mal.

Questão 9: Concordo. Não só o Governo, nós também temos que ser responsáveis porque nós é que vivemos no ambiente.

Questão 15: Concordo. Resolve o que pode, outras coisas nós é que provocamos.

Comentário geral: a população também deve contribuir para a conservação do ambiente para não termos doenças.

11. Questionário 49

Camponês, Feminino, 20-29 anos, Município da Matola, Primário e Frequenta igreja.

Questão 5: Concordo. Animais, plantas e chuva.

Questão 8: Discordo. É o Município que deve fazer.

12. Questionário 52

Camponês, Feminino, 30-39 anos, Município da Matola, Primário e Frequenta igreja.

Questão 3: Concordo. Fazer cova para enterrar o lixo.

Questão 11: Concordo. Eu tiro mas outros esperam do Município porque pagam taxa de lixo.

13. Questionário 55

Camponês, Feminino, 16-19 anos, Município da Matola, Primário e Frequenta igreja.

Questão 9: Concordo. Mas a população também.

14. Questionário 86

Camponês, Feminino, 30-39 anos, Município da Matola, Primário e Não frequenta igreja.

Recomendação: Juntarmos ao Governo para concertarmos as actividades embora nós sejamos os agentes activos.

15. Questionário 100

Vendedor de banca fixa, Masculino, 20-29 anos, Município da Matola, Primário e Frequenta igreja.

Questão 5: Discordo. Por mais que saiba a quem se dirigir quando tem problemas as autoridades nunca resolvem.

16. Questionário 103

Camponês, Masculino, 20-29 anos, Município da Matola, Secundário e Frequenta igreja.

Questão 15: discordo. O Governo só os resolve quando os problemas são de grande dimensão.

17. Questionário 109

Camponês, Feminino, 20-29 anos, Município da Matola, Nenhum nível de escolaridade e Não frequenta igreja.

Comentário geral: O Governo deve trabalhar na gestão de lixo para evitar doenças e manter limpo o ambiente.

18. Questionário 124

Vendedor de banca fixa, Feminino, 30-39 anos, Município da Matola, Nenhum nível de escolaridade e Frequenta igreja.

Comentário geral:

- O Conselho Municipal deve cumprir com o seu papel, porque nós pagamos impostos.
- Há falta de contentores.
- Mesmo assim, o Conselho Municipal nunca virá recolher o lixo, porque eles não querem cumprir com o seu dever.

19. Questionário 135

Vendedor de banca fixa, Masculino, 30-39 anos, Município da Matola, Primário e Frequenta igreja.

Questão 18: Discordo. Poucas vezes, no fim só veremos os prós e contras.

20. Questionário 136

Camponês, Masculino, 20-29 anos, Município da Matola, Primário e Frequenta igreja.

Questão 10. Concordo muito. Mas não tem voz e espaço.

Comentário geral: Acho que o Governo é fechado, o povo tem pouca voz, acho que a autoridade é fraca e que os serviços em geral são deficientes e não se explica porquê.

21. Questionário 141

Vendedor de banca fixa, Masculino, 30-39 anos, Distrito de Namaacha, Secundário e Frequenta

Questão 2: Tenho dúvida. As condições não são católicas.

Questão 3: Concordo. Não tenho tido tempo para fazer, mas sei tratar.

Questão 7: Discordo. Não faço queimadas, não tem água estagnada, o lixo é logo removido.

Questão 16: Concordo. Tem havido eventos como esses, mas não são constantes.

Questão 17: Concordo. Andam membros da acção ambiental a dar palestras sobre isso.

Questão 18: Concordo. Para nos proteger da falta de chuva, ventanias e outras coisas más para nós.

Comentário geral: O Governo deve trabalhar mais na limpeza, aqui no mercado há dias que não faz: sábados, domingos e feriados. Parecem poucos dias mas são prejudiciais.

22. Questionário 142

Vendedor de banca fixa, Masculino, 40-49 anos, Distrito de Namaacha, Nenhum nível de escolaridade e Frequenta igreja.

Questão 3: Discordo muito. De vez em quando aparecem esses do município.

Questão 7: Concordo. Faço lixo mas limpo.

Questão 8: Concordo. Temos que ter a preocupação de manter os sítios limpos.

Questão 9: Concordo muito. O Governo tem que ser responsável porque sem ele fica tudo parado.

Questão 11: Concordo. Não podemos esperar que o governo venha limpar a nossa casa.

Questão 16: Concordo. Às vezes vêm chamar as pessoas para fazer limpeza.

Questão 17: Discordo. Nunca apareceram.

23. Questionário 143

Camponês, Feminino, 30-39 anos, Distrito de Namaacha, Nenhum nível de escolaridade e Frequenta igreja.

Questão 3: Concordo. Nós vamos deitar o lixo muito longe daqui onde trabalhamos.

Questão 7: Discordo. Não, eu capino, não faço nenhum mal.

Questão 8: Concordo. Quando está sujo eu pego a vassoura e varro.

Questão 9: Tenho dúvidas. Aqui no campo, não, mas na cidade, sim.

Questão 11: Concordo. Na minha casa, eu é que tiro porque não estou perto da cidade.

Questão 16: Concordo. Às vezes fazem reunião e nos dizem do dia em que vão fazer limpeza.

24. Questionário 144

Camponês, Masculino, 20-29 anos, Distrito de Namaacha, Primário e Não frequenta igreja.

Questão 2: Tenho dúvida. Há muito sujo, sofremos de tudo.

Questão 4: Concordo. Nós podemos falar mas não dá em nada.

Questão 9: Concordo. Isso, eu posso esperar do Governo mas não vejo nada.

25. Questionário 145

Camponês, Feminino, 40-49 anos, Distrito de Namaacha, Primário e Frequenta igreja.

Questão 3: Tenho dúvida. Como eu não sou parte de nenhuma organização.

Questão 5: Concordo. Água e plantas.

Questão 8: Concordo. Na nossa zona, bebemos água suja.

Questão 11: Concordo. Fazemos limpeza em casa, mas quando chove bebemos água suja.

Questão 15: Tenho dúvida. Eles estão a ver, mas não resolvem.

Comentário geral: Não somos nós que temos o direito de varrer e estamos a beber água suja. Temos medo de ir à Administração nos queixarmos.

26. Questionário 150

Estudante do nível médio, Feminino, 20-29 anos, Distrito de Namaacha, Técnico básico e Frequenta igreja.

Questão 9: Discordo. Não, nós é que somos responsáveis.

27. Questionário 152

Vendedor ambulante, Masculino, 20-29 anos, Distrito de Namaacha, Secundário e Frequenta igreja.

Questão 2: Concordo. É limpo, mas não é bem organizado.

Questão 11: Concordo. Não esperar pelo governo para evitar doenças.

Comentário geral: Falta muita coisa: a poeira criada pelos camiões; o município começa a trabalhar nas estradas, depois abandona; eles deixam as estradas fechadas e não cumprem com as promessas.

28. Questionário 154

Vendedor de banca fixa, Masculino, 30-39 anos, Distrito de Namaacha, Técnico médio e Frequenta igreja.

Questão 2: Discordo. Não me satisfaz. Não é sujo como no Xipamanine.

Questão 3: Discordo. Não sei mas sigo as políticas do município. A erosão e águas paradas não cabem a mim resolver.

Questão 5: Concordo. Água e carvão.

Questão 6: Concordo muito. Sei, é um apelo que temos que fazer a todos porque não são todos recursos renováveis.

Questão 8: Concordo. É responsável para criar políticas.

Questão 13: Concordo. Já ouvi falar, mas nunca vi a divulgação da lei, nunca peguei uma brochura.

Questão 14: Concordo. Nunca vi, mas penso que se defende o ambiente defende também ao cidadão.

Questão 16: Concordo. As limpezas são feitas quando estão para vir os chefes, depois disso... Tem havido, mas não tem surtido efeitos, faz-se mas depois não há acompanhamento. Pode-se plantar hoje e amanhã não existir nenhuma.

Questão 18: Discordo. Porque se disser que faz para proteger o ambiente, a Mozal nem deveria ter sido construída perto da população. As pedreiras lavam as pedras no rio e não há programas sociais em benefício das pessoas. O governo é que atribui as licenças e não dá alternativas à população. Não há postos médicos, água potável, responsabilidade de que deveria ser das pedreiras e para isso o governo deveria fazer alguma pressão.

Comentário geral: Se falarmos de devastamento florestal, não tenho condições para manter a cozinha na base de energia e gás, a minha alternativa é o carvão e para tal temos que abater a mata, mas para que tal não aconteça devem fornecer outros meios acessíveis e alternativos.

29. Questionário 170

Camponês, Masculino, 16-19 anos, Distrito de Namaacha, Secundário e Não frequenta igreja.

Comentário geral: O governo está a fazer tudo que seja possível, pois que nós os cidadãos não estamos a colaborar devidamente.

30. Questionário 171

Vendedor ambulante, Masculino, 20-29 anos, Distrito de Namaacha, Secundário e Frequenta igreja.

Questão 12: Concordo. O MICOA é um órgão pouco falado. O Governo deve implementar mais esforços de modo a difundir este órgão e se conhecer as suas funções.

Questão 13: Concordo. A Lei do Ambiente deve ser amplamente divulgada através de vários meios de comunicação social.

Questão 15: Discordo muito. O governo não tem feito quase nada. É necessário uma maior intervenção do governo.

Questão 17: Discordo muito. Não aparece ninguém do governo, e até não conheço o dia do ambiente.

31. Questionário 181

Camponês, Masculino, 40-49 anos, Distrito de Namaacha, Primário e Frequenta igreja.

Questão 8: Concordo. Deve existir em cada distrito um gabinete que trabalha na área ambiental e com os meios necessários.

Questão 17: Concordo. Reconhecemos que o Município da Namaacha é novo, mas deve trabalhar seriamente de modo a dar melhores condições, como a criação de infra-estruturas, manter a vila mais bela e limpa.

32. Questionário 183

Camponês, Masculino, 30-39 anos, Distrito de Namaacha, Primário e Frequenta igreja.

Comentário geral: Aqui no distrito, nós é que cuidamos das nossas casas, ruas e de toda a cidade. Namaacha é limpo porque nós trabalhamos para isso, não temos ajuda do governo.

33. Questionário 187

Vendedor de banca fixa, Masculino, 16-19 anos, Distrito de Namaacha, Secundário e Frequenta igreja.

Questão 1: Concordo muito. Devemos viver num ambiente limpo porque faz bem à saúde. Um ambiente sujo pode criar muitas doenças.

34. Questionário 190

Camponês, Feminino, 40-49 anos, Distrito de Namaacha, Primário e Frequenta igreja.

Questão 18: Discordo. O Governo devia pedir opinião em relação as decisões, não devia decidir sozinho.

35. Questionário 194

Vendedor de banca fixa, Feminino, 40-49 anos, Distrito de Namaacha, Primário e Frequenta igreja.

Questão 4: Discordo. O Distrito de Namaacha não tem contentores de lixo, apenas usa tambores que não chegam a suportar a quantidade de lixo que se produz por dia. São os próprios moradores que por vezes têm que resolver a questão do lixo.

36. Questionário 196

Camponês, Feminino, 20-29 anos, Distrito de Namaacha, Primário e Não frequenta igreja.

Questão 16: Concordo. Sobretudo em tempo de eleições.

37. Questionário 198

Estudante de nível médio, Feminino, 16-19 anos, Distrito de Namaacha, Secundário e Frequenta igreja.

Comentário geral: o governo deve continuar a trabalhar de modo a proteger o ambiente.

38. Questionário 199

Estudante do nível médio, Masculino, 16-19 anos, Distrito de Namaacha, Secundário e Frequenta igreja.

Questão 6: Concordo muito. Era necessário abater uma árvore e recolocar outra.

Questão 15: Concordo. Os que extraem madeira para carvão não cumprem com os limites impostos pelas autoridades.

Comentário geral: deixar de fazer queimadas do lixo de dia, por existirem muitas pessoas a circular. Melhor é fazer de noite e de maneira controlável.

39. Questionário 200

Camponês, Feminino, 40-49 anos, Distrito de Namaacha, Nenhum nível de escolaridade e Frequenta igreja.

Questão 16: Concordo muito. O papel do Governo tem sido preponderante na preservação do meio ambiente mas deve continuar a proporcionar mecanismos que aumentem a preservação do ambiente.

40. Questionário 209

Camponês, Feminino, 40-49 anos, Distrito de Namaacha, Primário e Frequenta igreja.

Questão 4: Discordo. Quando nos dirigimos ao chefe do bairro, ele não sabe a quem de direito deve conduzir o problema para resolver.

41. Questionário 210

Vendedor ambulante, Masculino, 20-29 anos, Distrito de Namaacha, Secundário e Frequenta igreja.

Comentário geral:

- Quanto à água: o Governo deve melhorar muito neste Município a pressão do precioso líquido.
- Quanto ao ambiente: aconselhar os munícipes a plantarem mais árvores.
- Aumentar os tambores de lixo no mercado e escolas.

42. Questionário 215

Vendedor de banca fixa, Feminino, 20-29 anos, Distrito de Kampfumu, Curso superior e Frequenta igreja.

Questão 1: Concordo muito. Pela protecção do homem.

Questão 2: Discordo. Problemas de saneamento do meio.

43. Questionário 216

Vendedor de banca fixa, Feminino, 20-29 anos, Distrito de Kampfumu, Secundário e Frequenta igreja.

Questão 1: Concordo muito. Porque evita problemas de saúde.

Questão 3: Concordo muito. Abertura de pequenas valetas.

Questão 7: Concordo. Se não fizer as limpezas da área circunscrita à zona onde se desenvolve a actividade.

44. Questionário 217

Vendedor de banca fixa, Masculino, 20-29 anos, Distrito de Kampfumu, Técnico básico e Frequenta igreja.

Questão 11: Concordo muito. Porque nós como cidadãos devemos fazer a nossa parte contribuindo na limpeza.

Questão 12: Discordo muito. Através das sessões de capacitação feitas a nível do bairro pelos chefes de quarteirão.

45. Questionário 218

Jornalista, Masculino, 20-29 anos, Distrito de Kampfumu, Técnico médio e Frequenta igreja.

Questão 1: Concordo muito. Concordo porque vivendo num ambiente saudável ajuda na prevenção de várias doenças; ajuda a preservar o ambiente onde vivemos.

Questão 3: Concordo muito. Abertura de pequenos canais para drenar as águas paradas.

Questão 16: Concordo muito. Existe um trabalho de sensibilização a nível das escolas e bairros.

46. Questionário 219

Vendedor ambulante, Masculino, 16-19 anos, Distrito de Kampfumu, Secundário e Não frequenta igreja.

Questão 1: Concordo muito. Para mais saúde e menos doenças.

47. Questionário 220

Vendedor ambulante, Masculino, 20-29 anos, Distrito de Kampfumu, Secundário e Frequenta igreja.

Questão 11: Concordo muito. Concordo porque gosto de viver num sítio limpo.

48. Questionário 221

Estudante do nível médio, Feminino, 16-19 anos, Distrito de Kampfumu, Secundário e Frequenta igreja.

Questão 1: Concordo. Porque nos protege das doenças.

Questão 8: Concordo. Afecta a todos nós.

49. Questionário 223

Estudante de nível médio, Masculino, 16-19 anos, Distrito de Kampfumu, Secundário e Frequenta igreja.

Questão 1: Concordo muito. Porque um ambiente limpo é propício à saúde do homem.

Questão 2: Concordo. Abertura de pequenos canais para passagem da água. Deitar lixo no local apropriado.

Questão 8: Concordo muito. Devemos ser todos, porque o problema do ambiente afecta a todos nós. Todos devemos contribuir para a preservação do ambiente.

Questão 10: Concordo muito. A protecção do ambiente é dever do cidadão.

50. Questionário 226

Vendedor de banca fixa, Feminino, 30-39 anos, Distrito de Kamaxakeni, Secundário e Não frequenta igreja.

Questão 8: Concordo muito. Porque afecta a todos nós.

Questão 13: Concordo. Através dos órgãos de informação.

51. Questionário 233

Estudante de nível médio, Feminino, 20-29 anos, Distrito de Kamaxakeni, Secundário e Frequenta igreja.

Questão 1: Concordo muito. Porque protegemos a nossa saúde.

Questão 9: Concordo muito. Porque o governo não faz o controlo no abate de árvores. A cidade está a perder a beleza paisagística.

52. Questionário 234

Estudante de nível médio, Masculino, 16-19 anos, Distrito de Kamaxakeni, Secundário e Frequenta igreja.

Questão 8: Concordo muito. Porque afecta a todos nós.

Questão 9: Discordo muito. Porque há problemas de saneamento do meio.

53. Questionário 243

Vendedor ambulante, Masculino, 20-29 anos, distrito de Kamaxakeni, Secundário e Não frequenta igreja.

Questão 3: concordo. Abertura de pequenos canais para passagem de água.

54. Questionário 244

Vendedor ambulante, Masculino, 16-19 anos, Distrito de Kamaxakeni, Primário e Frequenta igreja.

Questão 13: concordo. A partir das reuniões no bairro.

55. Questionário 246

Vendedor ambulante, Masculino, 30-39 anos, Distrito de Kamaxakeni, Primário e Não frequenta igreja.

Questão 1: Concordo muito. Para ter melhor qualidade de vida.

Questão 13: Concordo. Sei da existência a partir dos órgãos de informação.

56. Questionário 357

Estudante de nível médio, Feminino, 16-19 anos, Distrito de Nhlamankulo, Secundário e Frequenta igreja.

Comentário geral: Acho que o governo não tem contribuído muito para o melhoramento do meio ambiente.

57. Questionário 360

Estudante de nível médio, Masculino, 16-19 anos, Distrito de Kampfumu, Secundário e Frequenta igreja.

Comentário geral: Para o caso de problemas ambientais, eu tenho uma observação sobre os contentores de lixo, eu acho que tem que se arranjar locais adequados para eles serem instalados, porque as ruas ficam fechadas de lixo transbordando nos contentores.

58. Questionário 404

Jornalista, Masculino, 20-29 anos, Distrito de Kampfumu, Curso superior e Frequenta igreja.

Questão 10: Concordo. Tento, o governo como os cidadãos são responsáveis pela protecção ambiental, não devem operar isoladamente, mas devem ser conjugados, fazendo cada um a sua parte.

59. Questionário 405

Jornalista, Masculino, 20-29 anos, Distrito de Kamubukwaba, Secundário e Frequenta igreja.

Questão 1: Concordo. Concordo que todos devemos viver num ambiente limpo. Este não deve ser um privilégio de uma minoria.

Questão 3: Concordo. A questão de como resolver problemas ambientais é séria e todos nós devíamos ser educados no sentido de participarmos activamente neste processo.

60. Questionário 409

Jornalista, Masculino, 20-29 anos, Distrito de Kamaxakeni, Técnico médio e Não frequenta igreja.

Questão 7: Eu acho que a maioria das actividades praticadas, ou exercidas diariamente nas empresas e mesmo por um cidadão normal, podem ser prejudiciais para o ambiente, quando não há um controlo adequado. Portanto, não se pode afirmar que é prejudicial, mas que sim, pode-se tomar medidas para cada área (profissional e doméstica).

3.4. Distrito de Namaacha

Dos valores ilustrados no quadro abaixo, pode-se verificar que apesar de se ter mais um vendedor ambulante que o inicialmente previsto e não se ter inquirido um vendedor de banca fixa, foram inquiridos exactamente 71 pessoas que vão de acordo com o tamanho da amostra.

Ocupação	Amostra	Questionários	Diferença
Camponeses	39	39	0
Estudantes Secundários do 2º grau	8	8	0
Jornalistas	3	3	0
Vendedores ambulantes	7	8	+1
Vendedores de banca fixa	14	13	-1
Total	71	71	0

7. Ocupação

- Camponês: 39 pessoas, representando 55% do total de inquiridos.
- Estudante de nível médio: 8 pessoas inquiridas, representando 11% do total de inquiridos na Cidade de Maputo.
- Jornalista: 3 inquiridos, sendo estes 4% do total da amostra na Cidade de Maputo.
- Vendedor ambulante: 8 vendedores ambulantes responderam ao questionário, significando assim 11% do total da amostra.
- Vendedor de banca fixa: 13 inquiridos, representando 18%.

8. Sexo

- 35 pessoas do sexo feminino, representando 49%.
- 36 inquiridos do sexo masculino, significando 51%.

9. Idade

	Idade						
	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
Valores absolutos	12	21	18	15	5	0	0
Valores percentuais (%)	17	30	25	21	7	0	0

10. Local de residência

O mesmo que os valores referenciados em 3.1.

11. Nível de escolaridade

	Nível de escolaridade								
	Nenhum	Alfa- betização	Primário	Secundário	Tec. lementar	Tec. básico	Tec. médio	Curso superior	Outros
Valores absolutos	14	3	31	20	0	1	2	0	0
Valores percentuais (%)	20	4	44	28	0	1	3	0	0

12. Crença religiosa

- 61, equivalentes a 86% dos inquiridos, frequentam a igreja.
- 10, equivalentes a 14%, não frequentam a igreja.

Resultados comparativos

As tabelas abaixo ilustram os valores percentuais de respostas às questões agregadas de acordo com o conjunto de percepções. Pode-se notar que, de uma forma geral, a tendência de respostas às questões é similar nos três locais, nomeadamente, Cidade de Maputo, Município da Matola e Distrito de Namaacha.

3.5.1. Percepções sobre consciencialização ambiental

As questões que permitem perceber a consciencialização ambiental são:

Questão 1: Todos nós devemos viver num ambiente limpo, saudável (sem águas estagnadas, sem lixo, sem água não tratada).

Questão 2: Vive e trabalha num ambiente limpo, saudável e sadio.

Questão 3: Sabe resolver problemas ambientais tais como lixo, águas paradas e erosão

Questão 4: Perante problemas ambientais sabe que se deve dirigir à polícia, ao chefe ou estrutura próximo do local.

Questão 5: Conhece os recursos naturais que precisa diariamente

Questão 6: Sabe que o uso de forma irresponsável de recursos naturais impede que os moçambicanos possam viver num ambiente bom para a saúde, sem desastres naturais e que permite a existência e uso dos recursos pelos nossos filhos e netos?

Questão 7: A actividade que exerce contribui para a destruição do ambiente.

Percentagens relativas a este grupo de questões são apresentadas no quadro seguinte:

QUESTÕES		Concordo Muito	Concordo	Tenho Dúvida	Discordo	Discordo Muito
1	Cidade de Maputo	72.28	24.26	2.97	0.50	0.00
	Matola	70.87	24.41	1.57	1.57	1.57
	Namaacha	64.79	25.35	5.63	2.82	1.41
2	Cidade de Maputo	28.71	38.12	12.87	14.85	5.45
	Matola	23.62	33.07	11.02	24.41	7.87
	Namaacha	21.13	42.25	7.04	18.31	11.27
3	Cidade de Maputo	25.74	48.02	12.87	11.39	1.98
	Matola	25.20	47.24	11.81	13.39	2.36
	Namaacha	35.21	38.03	9.86	12.68	4.23
4	Cidade de Maputo	24.26	35.64	16.34	23.27	0.50
	Matola	14.96	39.37	11.81	29.13	4.72
	Namaacha	14.08	30.99	19.72	23.94	11.27
5	Cidade de Maputo	15.84	44.06	20.79	15.84	3.47
	Matola	14.96	33.07	22.05	27.56	2.36
	Namaacha	12.68	33.80	29.58	19.72	4.23
6	Cidade de Maputo	28.22	39.11	16.34	14.36	1.98
	Matola	15.75	37.01	21.26	21.26	4.72
	Namaacha	25.35	29.58	16.90	22.54	5.63
7	Cidade de Maputo	7.43	19.80	14.85	41.58	16.34
	Matola	5.51	13.39	18.11	52.76	10.24
	Namaacha	8.45	11.27	16.90	49.30	14.08

3.5.2. Percepções sobre responsabilidade na resolução de problemas ambientais

As questões que permitem perceber a responsabilidade na resolução de problemas ambientais são:

Questão 8: Todos devemos resolver problemas ambientais por nós enfrentados.

Questão 9: O Governo é responsável pela protecção do ambiente.

Questão 10: O cidadão é responsável pela protecção do ambiente.

Questão 11: O cidadão deve tirar/varrer o lixo em frente da sua casa ou local de trabalho, limpar a água estagnada e deitar o lixo em contentores.

O quadro revela as percentagens relativamente a este grupo de questões:

QUESTÕES		Concordo Muito	Concordo	Tenho Dúvida	Discordo	Discordo Muito
8	Cidade de Maputo	54,46	37,62	5,94	1,49	0,50
	Matola	40,94	44,88	5,51	6,30	2,36
	Namaacha	43,66	38,03	9,86	2,82	5,63
9	Cidade de Maputo	53,96	34,16	8,42	0,50	2,97
	Matola	44,09	36,22	9,45	6,30	3,94
	Namaacha	54,93	28,17	8,45	8,45	0,00
10	Cidade de Maputo	40,59	50,00	4,95	2,97	1,49
	Matola	38,58	40,94	11,81	4,72	3,94
	Namaacha	54,93	28,17	8,45	8,45	0,00
11	Cidade de Maputo	56,93	37,62	4,46	0,99	0,00
	Matola	40,16	51,97	2,36	3,94	1,57
	Namaacha	46,48	47,89	0,00	0,00	5,63

3.5.3. Percepções sobre autoridade e legislação ambiental

As questões que permitem perceber autoridade e legislação ambiental são:

Questão 12: Conhece o Ministério para Coordenação da Acção Ambiental.

Questão 13: Sabe da existência de uma Lei do Ambiente.

Questão 14: A Lei do Ambiente protege o cidadão.

E no quadro em seguida são apresentadas as percentagens relativas a estas questões:

QUESTÕES		Concordo Muito	Concordo	Tenho Dúvida	Discordo	Discordo Muito
12	Cidade de Maputo	16,83	27,23	11,39	29,21	15,35
	Matola	3,15	24,41	6,30	41,73	24,41
	Namaacha	9,86	23,94	8,45	29,58	28,17
13	Cidade de Maputo	14,85	14,36	17,33	37,13	16,34
	Matola	3,94	17,32	19,69	40,16	18,90
	Namaacha	7,04	28,17	11,27	29,58	23,94
14	Cidade de Maputo	8,42	17,33	29,21	31,68	13,37
	Matola	2,36	14,17	25,98	41,73	15,75
	Namaacha	7,04	14,08	35,21	32,39	11,27

3.5.4. Percepções sobre capacidade de resolução e comunicação de problemas ambientais

As questões que permitem perceber a capacidade de resolução e comunicação de problemas ambientais são:

Questão 15: O Governo resolve os problemas ambientais (água, saneamento, erosão, poluição do ar, ruído) que o perturbam.

Questão 16: O Governo proporciona, com frequência, actividades que contribuem para melhorar o meio ambiente (capacitação, plantio de árvores, limpeza das praias, limpeza dos bairros).

Questão 17: Tem aparecido gente do Governo para explicar e ouvir a sua opinião sobre algum problema ambiental.

Questão 18: Conhece as razões do Governo tomar determinada decisão em relação ao ambiente.

E, no quadro em seguida, são apresentadas as percentagens relativamente a este grupo de questões:

QUESTÕES		Concordo Muito	Concordo	Tenho Dúvida	Discordo	Discordo Muito
15	Cidade de Maputo	9,90	38,61	21,29	19,80	10,40
	Matola	12,60	31,50	23,62	22,83	9,45
	Namaacha	18,31	21,13	19,72	28,17	12,68
16	Cidade de Maputo	14,85	40,59	10,89	26,73	6,93
	Matola	11,81	36,22	13,39	27,56	11,02
	Namaacha	14,08	33,80	12,68	23,94	15,49
17	Cidade de Maputo	6,44	14,36	13,37	43,07	22,77
	Matola	5,51	22,05	13,39	37,80	21,26
	Namaacha	1,41	21,13	2,82	45,07	29,58
18	Cidade de Maputo	5,94	11,39	33,66	35,64	13,37
	Matola	4,72	18,11	32,28	25,98	18,90
	Namaacha	2,82	22,54	28,17	23,94	22,54

11.5. Opiniões dos inquiridores

Por Lyudumila Grachane

Em virtude do questionário realizado com vista a saber qual é a concepção da população da província e cidade de Maputo em relação ao papel do Governo em matéria ambiental, que iniciou no dia 12 de Abril de 2011, pude constatar que:

1. A população pouco sabe dos assuntos que tem a ver com o ambiente. Esta situação, com base nas conversas que fui tendo, leva a crer que a divulgação sobre matérias relacionadas com o ambiente não é transmitida de forma a consciencializar as pessoas do valor daquele.

2. O questionário teve como alvo categorias específicas, tendo sido a categoria de camponeses a mais complicada de aceder. Pois, para tal, era necessário encontrá-los organizados em associações, nas primeiras horas da manhã, sendo que a maior parte fala a língua local. Por não estarem organizados em associações, não havia ninguém que pudesse facilitar o contacto e eliminar a desconfiança em relação aos nossos objectivos.

3. A outra categoria que despertou alguma atenção foi a dos estudantes, pois, tendo em conta que assuntos relacionados com o ambiente fazem parte do plano curricular, não conseguiram responder satisfatoriamente às questões. Não sabendo por exemplo, quais são os recursos naturais que precisamos diariamente.

4. O incumprimento do número previsto de jornalistas deveu-se a dificuldades de aceder aos mesmos, pois, numa primeira fase, julgamos que o melhor local para os encontrar fosse a Associação, mas a informação que tivemos, quando lá fomos, foi que geralmente os jornalistas não passam pela associação e que a melhor forma de aceder a eles seria nos órgãos de comunicação social. Assim, o fizemos, mas não tivemos sucesso, porque as pessoas que lá encontrávamos sempre davam uma resposta que impedia o prosseguimento como: já era tarde, o responsável não está, não estamos disponíveis. Por outro lado, porque nos encontrávamos na fase dos testes finais, ficava muito complicado fazer maior pressão por escassez de tempo.

5. O outro aspecto, não menos importante, que constitui um enorme obstáculo, foi o facto de as pessoas estarem apreensivas nas respostas que davam, por acharem que éramos agentes do governo. E acredito que, por esse facto, as respostas não transmitiram o sentimento real.

6. No que toca às questões em concreto, as pessoas tinham a tendência de se eximirem das responsabilidades. Por exemplo, pouco aceitaram que a sua actividade tinha um impacto negativo para o ambiente e que a tarefa de limpeza e saneamento é exclusiva do governo, entendendo que lhes cabia a eles o único encargo de pagar a taxa de lixo.

7. As outras questões que despertaram um alarme negativo foram as que estavam relacionadas com as instituições responsáveis por esta matéria e instrumentos legais. O que quer dizer que não têm um conhecimento do elementar, daí que se torna difícil exigir destes alguns comportamentos.

De um modo geral, do questionário realizado, pude concluir que há muito a fazer em relação à matéria ambiental, tanto por parte do Governo bem como da população.

Por Mutola Escova

Durante o processo de inquérito, enfrentamos as seguintes dificuldades:

1. A primeira dificuldade foi a língua, uma vez que a maior parte das pessoas por nós inquiridas ficavam menos descontraindas quando tinham que se expressar em português. Sobretudo, isto manifestou-se nos camponeses e vendedores tanto de banca fixa como nos ambulantes. Como, no começo, éramos cinco e somente um dos nossos colegas fala a língua changana, tivemos que, por vezes, nas regiões de camponeses, ter que procurar pessoas para nos ajudarem a traduzir o que certas pessoas pretendiam dizer nessa sua língua. Até encontramos pessoas que nos diziam que o inquérito devia ser realizado com a ajuda de tradutores, uma vez que as senhoras e os senhores de 40 anos em diante têm dificuldades de entender a língua portuguesa. Por causa disso tudo, um inquérito levava aproximadamente 45 minutos.

2. A segunda dificuldade foi na tradução da palavra AMBIENTE pois que aqui encontramos três grupos de pessoas: o primeiro grupo já ouviu falar da palavra AMBIENTE e tem noção do conceito; o segundo grupo já ouviu falar, mas não tem noção do conceito; o terceiro grupo nunca ouviu falar e não tem noção do conceito. Mas destes grupos acima mencionados, a maior parte deles são daqueles que nunca ouviram falar, não conhecem a palavra ambiente nem tão pouco o que é meio ambiente e recursos naturais.

3. Depois, deparamo-nos com algumas pessoas que antes de serem inquiridas exigiam que lhes déssemos qualquer coisa em troca.

4. A quarta e última dificuldade foi a de algumas pessoas proferirem palavras insultuosas.

Por Dique Virgílio Mateus

No decurso do questionário levado a cabo na província e cidade de Maputo, identificámos as seguintes falhas:

1. Na província de Maputo, mais concretamente na Vila de Namaacha, notámos uma certa dificuldade das pessoas no entendimento sobre o Ambiente, o qual em certas situações obrigava o grupo a elaborar desenhos ou mostrar fotos para terem conhecimento do que estávamos a tratar.

2. Outra questão tem a ver com o afastamento por completo das autoridades locais, na realização de palestras, de modo a sensibilizar a população sobre a necessidade de proteger o ambiente, notando-se apenas que a intervenção dessas autoridades é só para tomar decisões que, em certo momento, violem direitos dos cidadãos, como em casos de expropriação.

3. Ainda em Namaacha, tivemos a dificuldade de nos comunicarmos na língua local, recorrendo apenas à nossa colega Anaberta, para agilizar o processo.

4. Em alguns momentos, muitos dos entrevistados pensavam que pertencíamos ao Governo e negavam ser questionados, pois diziam que os do Governo sempre falam e nada fazem. Outros, em vez de responderem às nossas questões, queixavam-se dos seus problemas, na esperança de que os solucionaríamos.

5. Na Cidade de Maputo, as pessoas sempre andavam com muita pressa e não tinham tempo para responder ao inquérito e, em alguns momentos, fomos mal recebidos, como no Mercado Municipal da Matola, onde encontrámos dificuldades em questionar um grupo de indivíduos, Vendedores ambulantes, pois eles diziam que nós não servíamos para nada e só estávamos a roubar o dinheiro do Estado por realizar o Questionário. Resultante da falta de tempo de certas pessoas, as respostas eram desfasadas e com um teor apenas “sim” ou “não” e não tinham tempo para comentários, prevalecendo apenas a nossa percepção para compreender melhor o que realmente queriam dizer ou responder.

6. Em Namaacha, as pessoas tinham dificuldades em responder às perguntas. Algumas vezes não as percebiam de forma concreta, mas com detalhes sobre a questão, conseguíamos que as mesmas respondessem de forma clara e objectiva.

Em suma, o questionário correu sem nenhum sobressalto, apesar de não termos conseguido realizar dentro do prazo estipulado.

Por Arsénio Chemane

Este inquérito foi acompanhado por dificuldades de vária ordem, sendo estas identificadas desde as mais simples às mais complexas.

1. Estas dificuldades encontravam-se mais nas pessoas que eram abordadas, pois muitas delas não tinham o mínimo conhecimento da existência da Lei do Ambiente. É de salientar, ainda, que, por vezes, tínhamos que explicar o conteúdo das perguntas do questionário em linguagem muito simples, mas que, por vezes, não tinha efeito nenhum. Nesse caso, recorriamos a uma tradução do respectivo conteúdo ou refazíamos as questões de forma a parecer que se tratava de crianças.

2. Outra dificuldade que encontrávamos era nas pessoas que se fechavam e ficavam indiferentes à questão do ambiente, pois, segundo elas, não podiam responder às questões porque nada ganhavam, elas queriam algo muito mais substancial, queriam algo que iria reverter logo a seu favor. É em casos destes que nos deparávamos com grandes fragilidades em relação ao domínio da legislação. As leis são promulgadas e muito pouco é feito para o conhecimento e acesso às mesmas pelos cidadãos.

3. O acesso à informação nas instituições foi um dos pontos críticos. Elas dificultam, no máximo, a colecta de informação, razão pela qual, para a categoria dos Jornalistas, foi desgastante, mesmo seguindo requisitos indicados para tal efeito, resultou no fracasso e ficando apenas "o dito pelo não dito". É de salientar que para o acesso à informação na categoria de Jornalistas tivemos que recorrer às nossas afinidades pessoais com alguns deles, o que não é nada correcto.

11.6. Considerações finais

Os resultados estatísticos da administração do questionário ilustram que não se conseguiu atingir o tamanho da amostra inicialmente calculado. Várias razões poderão ter contribuído para que tal ocorresse. Para esta análise, as considerações dos inquiridores e constatações relacionadas à administração dos questionários são abordadas.

A dificuldade de inquirir camponeses poderá estar relacionada com o factor língua materna. O facto de apenas um inquiridor conhecer a língua materna de Maputo Cidade e Maputo Província poderá ter dificultado a comunicação com este grupo ocupacional. Outro factor, que os inquiridores consideram que poderá ter contribuído para o não cumprimento do número de camponeses inquiridos, poderá estar relacionado com a necessidade de inquiri-los às primeiras horas da manhã ou através de associação de camponeses.

Os jornalistas constituem outro grupo ocupacional em que não se conseguiu inquirir o número inicialmente calculado na amostra. Neste grupo de actores, o número de inquiridos é insignificante para a sua análise. Na Cidade de Maputo, apenas se conseguiu

inquirir 12% do número de jornalistas inicialmente calculado na amostra e apenas 7% no Município de Matola. As razões apontadas pelos inquiridos indicam a falta de disponibilidade dos jornalistas em responder ao questionário, bem como a necessidade de autorização de superiores hierárquicos (ausentes no momento) para que tal acontecesse.

A falta de confiança por parte dos inquiridos na resposta às questões e o facto destes acreditarem que nada iria alterar por responderem ao questionário poderão ter contribuído para a falta de interesse em preencher o questionário ou para o mau preenchimento do mesmo.

11.7. Constatações e conclusões

São várias as constatações nos quatro grupos de percepções sobre a gestão ambiental.

- i.* No grupo relacionado a percepções sobre consciencialização ambiental, verifica-se haver uma forte consciencialização por parte dos inquiridos sobre a necessidade de viver e trabalhar em ambiente limpo e saudável, sobre recursos naturais necessários, sobre a resolução de problemas ambientais e sobre onde se dirigir perante problemas ambientais. Contrariamente, as pessoas inquiridas discordam, na sua maioria, que a actividade que exercem contribui para a degradação do ambiente. É de salientar que os inquiridores, no decorrer do trabalho, aperceberam-se deste facto, o qual chamou a sua atenção.
- ii.* No grupo de percepções sobre responsabilização na resolução de problemas ambientais, as pessoas inquiridas concordam, na sua maioria, que tanto o governo assim como o cidadão são responsáveis pela protecção do ambiente e pela resolução de problemas de carácter ambiental. Nos comentários efectuados pelos inquiridos, verifica-se uma certa falta de confiança destes pelas instituições governamentais em relação à sua tarefa de proteger o ambiente.
- iii.* Em relação ao grupo de perguntas sobre autoridade e legislação ambiental, os resultados estatísticos demonstraram desconhecimento e alguma dúvida por parte das pessoas inquiridas. Este sentimento é apresentado nas considerações dos inquiridores. Alguns inquiridos apelam ao Governo a divulgar a lei do ambiente.
- iv.* No último grupo de percepções relacionado à capacidade de resolução e comunicação de problemas ambientais, a maioria das pessoas inquiridas mostra alguma concordância em relação ao governo proporcionar actividades com vista a melhorar o ambiente. No entanto, a maioria dos inquiridos discorda que o Governo explique e ausculte as pessoas sobre problemas ambientais. Igualmente, existe desconhecimento das razões de medidas tomadas pelo Governo em relação ao ambiente. Nos comen-

tários feitos pelos inquiridos, pode-se constatar a chamada de atenção que é dada ao governo para a avaliação das medidas tomadas e para o envolvimento da população nas decisões sobre assuntos ambientais.

Sumarizando, verifica-se a falta de confiança dos inquiridos e descrédito em relação à resolução dos seus problemas por parte dos inquiridores e principalmente os que têm a ver com a sua auto-sustentação; descrença em relação ao papel do Governo na resolução de problemas relacionados com as necessidades ambientais básicas e, por último, a secundarização por questões ambientais, incluindo os problemas e a sua resolução em relação às actividades diárias dos inquiridos. No entanto, os cidadãos inquiridos demonstram estar conscientes da necessidade de participarem na preservação do ambiente.

Para concluir, o presente tratamento estatístico apresenta resultados que poderão apoiar na melhoria da gestão de recursos naturais e do ambiente. No entanto, os mesmos podem ter sido influenciados pela deficiente ou mesmo ausência de conhecimento sobre ambiente por parte de algumas pessoas inquiridas, pelo sentimento de medo na resposta às questões e pela dificuldade de entendimento das perguntas efectuadas.

Capítulo XII– Conclusões e Recomendações

12.1. Conclusões

Posto isto, em termos de conclusões principais que podem ser extraídas do primeiro trabalho de Monitoria da Boa Governação Ambiental em Moçambique, destacam-se as seguintes:

Indicador Qualidade do Quadro Político-Estratégico

1. O país possui um conjunto significativo e diversificado de políticas, estratégias e planos de acção nos domínios do ambiente, florestas e terras, que tende a ser reforçado, em resposta aos compromissos assumidos no plano internacional e às necessidades nacionais de gestão racional do ambiente, florestas e terras, rumo ao desenvolvimento sustentável

2. Este corpo de instrumentos possui uma importância fundamental no trabalho de orientação do Governo, devendo ter seguimento nos mandatos e arranjos institucionais, bem como na alimentação dos diversos instrumentos legais.

3. Contudo, este corpo de políticas, estratégias e planos carece da necessária divulgação, sendo o seu conhecimento restrito fundamentalmente a alguns técnicos, aspecto que é agravado pelo facto de apenas uma parte estar publicada no Boletim da República (incluindo as políticas e algumas estratégias), não existindo critérios claros em relação à obrigatoriedade de publicação.

Indicador Qualidade das Leis

4. Moçambique possui um assinalável quadro político e legal no domínio do ambiente e recursos naturais, aprovado principalmente a partir de meados da década de noventa. As Leis do Ambiente (Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro), de Florestas e Fauna Bravia (Lei n.º 10/99, de 7 de Julho) e de Terras (Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro) constituem um importante marco na história legislativa moçambicana, tendo sido acompanhadas por um significativo processo de regulamentação que ainda não se encontra em curso.

5. Apesar dos notáveis esforços no sentido da construção de um quadro jurídico-legal que garanta a protecção do ambiente, a gestão sustentável dos recursos florestais e faunísticos e a correcta administração da terra, há ainda algumas lacunas por preencher. Há, ainda, diversas bases definidas no Quadro Constitucional e Legal do ambiente que não mereceram, por parte do Governo ou Assembleia da República, o correspondente trabalho de regulamentação. Tal é o caso da Lei de Acção Popular, dirigida a regulamentar o exercício deste direito constitucionalmente consagrado. É também o caso da regulamentação de diversas bases previstas na Lei do Ambiente, incluindo a definição de novos padrões de qualidade ambiental (destaque para o som), a protecção de determinados componentes da biodiversidade, o acesso à informação ambiental, o seguro ambiental, o instituto da responsabilidade civil objectiva, a previsão de um quadro jurídico sobre crimes ambientais e a definição de incentivos ambientais.

6. Por outro lado, apesar de a Lei de Florestas e Fauna Bravia (e respectivo Regulamento) possuir diversos pontos fortes, não deixa de conter também aspectos fortes, com destaque para o facto de se ter privilegiado a componente do uso e aproveitamento dos recursos em detrimento da componente da conservação. Veja-se que apenas foram previstas três categorias de áreas de conservação (parques, reservas nacionais e zonas de uso e valor histórico-cultural), deixando de fora não apenas diversas categorias do Direito Colonial (coutadas oficiais, regimes de vigilância de fauna, reservas florestais), como outras que se encontram previstas nos instrumentos internacionais (há apenas uma única categoria de reserva, ao contrário da experiência comparada). Faltou, ainda, regulamentar o regime jurídico da delegação de poderes, fundamental para a segurança jurídica e sustentabilidade de muitos projectos de manejo comunitário de recursos naturais em curso no país. O mesmo diga-se em relação ao regime de repovoamento florestal e faunístico, que não foi por enquanto regulamentado, limitando-se o legislador regulamentar a definir uma sobretaxa de repovoamento que, até hoje, não foi materializada, em clara situação de omissão legislativa. Urge, ainda, referir a existência de uma fragilidade significativa no capítulo do regime de exploração florestal por licença simples, o qual é apontado, em diversos relatórios, como demasiado permissível à prática de desmandos no sector florestal, não pressupondo, por parte dos operadores florestais, grandes compromissos para com a conservação das florestas a médio e longo prazos. O menor grau de exigência faz com que não sejam asseguradas regras básicas de sustentabilidade.

7. O quadro do ambiente e de terras foi 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, e sendo posteriormente implementados, contribuiriam sobremaneira para a resolução de grande parte dos problemas ambientais e de administração de terras que ocorrem em Moçambique.

8. Um outro aspecto que merece atenção especial por parte do legislador prende-se com o processo de revisão de alguns instrumentos legais, especialmente aqueles que dizem respeito à terra. Não obstante as três leis acima referidas terem sido objecto de um processo alargado de participação pública, o mesmo já não se pode dizer em relação aos regulamentos aprovados ao nível do Executivo, especialmente no que diz respeito à terra. Isto pode pôr em causa alguns dos princípios fundamentais que constam da Constituição e das leis aprovadas pela Assembleia da República, desvirtuando-os ou simplesmente neutralizando-os.

Indicador Qualidade do Quadro Institucional

9. No que diz respeito à qualidade do quadro institucional, analisámos principalmente o papel de três órgãos de nível central – os Ministérios da Coordenação da Acção Ambiental, do Turismo e da Agricultura, bem como um órgão colegial – o Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável. Em termos da matéria ambiental, não há dúvidas que a criação de um órgão de vocação especializado nas questões ambientais constitui

um assinalável avanço da história do Executivo moçambicano, permitindo um melhor tratamento de questões tão globais, complexas e específicas, permanecendo este a salvo, desde a sua criação em 1994, a quaisquer mudanças institucionais introduzidas pelo Presidente da República, como entidade competente para criar e extinguir ministérios.

10. Contudo, não menos certo é que, analisando o mandato do MICOA, permanece demasiado aquém das reais necessidades colocadas pela problemática ambiental global e, especialmente, nacional. As atribuições e competências que foram conferidas ao MICOA tornam-no muito mais um órgão de “coordenação” ou de “monitorização”/“acompanhamento”, do que propriamente de acção, de intervenção no terreno, com a necessária força para agir. Uma das maiores razões desta fragilidade reside no facto de muitas das atribuições e competências que, por natureza, se inseririam melhor neste órgão, se encontrarem dispersas por outros órgãos, incluindo os Ministérios do Turismo e da Agricultura.

11. Por outro lado, verifica-se um assinalável défice técnico e científico ao nível dos recursos humanos do MICOA, tornando-o demasiado fragilizado para responder com êxito às obrigações no domínio das cinco principais áreas de intervenção, designadamente: (1) gestão ambiental, (2) planeamento e ordenamento ambiental, (3) avaliação do impacto ambiental, (4) promoção ambiental, (5) inspecção ambiental. Este problema é também sentido nos demais ministérios – MITUR e MINAG.

Indicador Precaução de Impactos

12. Um dos aspectos constatados, no que diz respeito à legislação ambiental, é o não respeito ao princípio da precedência, que determina que a licença ambiental, baseada no processo de avaliação do impacto ambiental, precede todas as demais licenças e autorizações legalmente exigíveis. No entanto, conforme exemplos no terreno, é prática avançar-se para a realização de actividades susceptíveis de causas e impactos ambientais significativos antes de dar início ao processo de licenciamento ambiental. Uma vez concluídas as obras ou estando estas prestes a terminar, é que se dá o início ao processo de AIA, esvaziando-se completamente o sentido da legislação referente ao licenciamento ambiental. Veja-se que, no caso da fábrica de cimentos de Matutuíne, confirmámos a realização de audiências públicas num período em que este empreendimento já se encontrava em fase adiantada de construção. Isto conduz-nos à conclusão que reina, ainda, a percepção de que o cumprimento da legislação sobre o licenciamento ambiental constitui uma mera formalidade e não, na verdade, uma condicionante à implantação de actividades.

13. Por sua vez, continuamos a assistir, em todo o país, a projectos que dão início à sua actividade, ainda que integrados nas categorias A ou B do Anexo do Regulamento de Avaliação do Impacto Ambiental, sem que tenham, para o efeito, a licença ambiental, legalmente obrigatória. Tal é o caso de muitos complexos turísticos ao longo da costa, em especial as que foram constatadas pela nossa equipa de pesquisa nas praias do Distrito de Matutuíne, província de Maputo.

14. Em termos de aplicação do princípio da precaução no quadro da conservação, o País está claramente no bom caminho, na medida em que possui hoje uma assinalável e diversificada Rede Nacional de Áreas de Conservação, havendo que enaltecer os esforços governamentais no sentido de criar novas áreas (exemplo da novíssima Reserva Parcial do Lago Niassa), bem como na ampliação dos limites das áreas existentes (o que aconteceu com a integração do Corredor do Fúti na Reserva Especial de Maputo).

15. Relativamente à actividade científica como caminho para a aplicação do princípio da precaução, apesar dos inúmeros estudos feitos, é facto assente que muito trabalho está ainda por fazer em termos de conhecimento científico no domínio do ambiente, florestas e terras.

16. Importa, igualmente, referir que a informação científica produzida até ao momento está demasiado dispersa, desorganizada e inacessível ao público em geral.

17. Quanto ao ordenamento do território, perspectivado como fundamental para a realização do princípio da precaução, não se procedeu à devida revisão no Plano Quinquenal do Governo para 2010 – 2014, bem como à devida orçamentação, tendo como resultado a escassa actividade registada apenas nos níveis autárquico e distrital.

Indicador Transparência e Participação Pública

18. Apesar de a legislação do ambiente e recursos naturais ancorar no princípio da participação do cidadão nos processos de tomada de decisões, há ainda muitos constrangimentos a superar. Uma das questões levantadas diz respeito ao facto de haver preocupação de abrir espaço para a participação pública em alguns casos, todos dizendo respeito a mega-projectos, pouco ou nada se tem informado acerca da grande maioria das actividades que não se enquadram nesta categoria, mas que não deixam de potencialmente provocar impactos ambientais.

19. Verificam-se, ainda, claros constrangimentos no capítulo das técnicas de informação e, conseqüentemente, nos mecanismos de participação das partes interessadas. A participação pública é realizada como mera formalidade ou requisito burocrático, com menos informação possível, despida de qualquer significado útil.

Indicador Eficácia do Governo no domínio do ambiente e recursos naturais

20. No que diz respeito à eficácia do Governo, um dos aspectos que ficou patente prende-se com os montantes dos orçamentos efectivamente atribuídos aos sectores do ambiente, florestas e fauna bravia e terras, os quais se revelam manifestamente insuficientes para garantir a cabal prossecução das atribuições e competências estatutariamente definidas. A título de exemplo, veja-se o caso dos fundos alocados para efeitos de ordenamento territorial, que estão muito longe de espelhar a obrigação legal de se dar início ao processo de feitura dos planos distritais de uso da terra e dos planos de estrutura urbana, nos níveis distrital e autárquico, respectivamente.

21. Outro dos aspectos que ficou patente prende-se com os montantes dos orçamentos efectivamente atribuídos aos sectores do ambiente, florestas e fauna bravia e terras, os quais se revelam manifestamente insuficientes para garantir a cabal prossecução das atribuições e competências estatutariamente definidas. A título de exemplo, veja-se o caso dos fundos alocados para efeitos de ordenamento territorial, que estão muito longe de espelhar a obrigação legal de se dar início ao processo de feitura dos planos distritais de uso da terra e dos planos de estrutura urbana, nos níveis distrital e autárquico, respectivamente.

22. Verificou-se igualmente um enorme défice no modelo de fiscalização adoptado pelos sectores analisados, centrado na previsão de uma unidade responsável pela condução de acções de controlo e fiscalização em cada um dos sectores, que opera, na maior parte das vezes, em termos isolados/fragmentados, encontrando-se desprovida dos mais básicos meios/recursos de trabalho. O número de fiscais é deveras insuficiente para a grandeza de território a fiscalizar.

23. Uma das razões para o fraco papel da fiscalização prende-se com a falta de recursos financeiros para poder funcionar com êxito. Neste ponto, há um claro desajustamento nas previsões legais sobre o destino a dar às taxas de licenciamento bem como aos montantes provenientes das multas. Em termos gerais, o grosso dos montantes reverte para o nível central, acabando sendo desviado para outras aplicações, muito pouco revertendo, de facto, para o fortalecimento dos serviços de fiscalização. O mais preocupante ocorre no sector de florestas e fauna bravia, onde as receitas provenientes das taxas acabam sendo canalizadas para o Fundo de Desenvolvimento Agrícola (na ausência de um Fundo de Desenvolvimento Florestal), não havendo sequer observância do que está estipulado no Regulamento da Lei de Florestas e Bravia, no que diz respeito à comparticipação dos fiscais em 50% do valor das multas.

Indicador Estado de Direito

24. Apesar dos esforços significativos que se encontram a ser realizados no sentido de fazer aprovar boas leis do ambiente e recursos naturais, o maior calcanhar de Aquiles reside no baixo índice de implementação, conforme vários exemplos levantados. Este aspecto foi sistematicamente referido nas reuniões nas quais a equipa participou, bem como nas entrevistas realizadas a diversos actores, incluindo funcionários das instituições públicas contactadas, membros das organizações não governamentais a trabalhar nas áreas que constituem objecto daquelas leis, bem como diversas individualidades do mundo académico.

25. Entre as infracções mais comuns ao quadro jurídico-legal citamos, a título meramente exemplificativo, e no domínio da legislação do ambiente, a falta de licenciamento ambiental e a actuação contra o disposto na licença ambiental; quanto à legislação de florestas e fauna bravia, temos a exploração ilegal de recursos florestais e faunísticos, nas modalidades de exploração sem licença e exploração contra o disposto na licença; no que diz respeito à legislação de terras, temos a atribuição de DUAT'S contra o disposto na Lei de Terras (incluindo a inobservância da obrigatoriedade de realizar uma consulta pública às comunidades), a venda de terras e a instalação de actividades ilegais nas zonas de protecção total e parcial.

26. A impunidade é um sentimento presente quando se acordam questões do ambiente, florestas e fauna bravia e terras, produto da construção psicológica de que há cidadãos protegidos contra os quais o quadro legal não é implementável, por se esconderem à sombra de situações de poder/prestígio. Este sentimento contribui para enfraquecer a imagem institucional, bem como para desmotivar aqueles que se encontram a trabalhar no processo de implementação do quadro legal.

Indicador Justiça e Equidade

27. O quadro jurídico nacional consagra normas dirigidas a salvaguardar o acesso à justiça e à equidade no domínio do ambiente e recursos naturais. Destaque para um importante conjunto de normas constitucionais, salvaguardando, por um lado, o acesso universal ao ambiente, qualidade de vida (que pressupõe o uso de recursos naturais) e à terra, por um lado, bem como à justiça quando aqueles direitos forem violados ou ameaçados.

28. Porém, urge realizar muito trabalho para que o direito à justiça formalmente estabelecido seja materialmente exercido pelos cidadãos/pessoas que tenham visto os seus direitos a ser violados ou ameaçados, dado que há a registar ainda um baixo índice de procura das instâncias de justiça com vista à resolução de litígios, tendo presente inúmeros obstáculos de ordem objectiva e subjectiva. Uma das razões que urge destacar prende-se com a fraca consciência jurídica, conforme demonstrado na análise do inquérito sobre percepções populares realizado.

29. Enquanto o fluxo cidadão – instâncias de administração da justiça (com destaque para os tribunais) não for significativo, importa reforçar o papel de algumas instituições e organizações, actuando não apenas como promotoras de acesso à justiça, mas também como eventuais instâncias alternativas de resolução de conflitos.

30. Urge, portanto, destacar o papel do Ministério Público moçambicano, cujas funções foram definidas no artigo 236 da Constituição da República, bem como na Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto (Lei Orgânica do Ministério Público e Estatuto dos Magistrados do Ministério Público) e na Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro (Lei do Ambiente). Porém, não obstante algumas iniciativas ao nível das procuradorias provinciais de Maputo Cidade e Maputo Província, bem como de alguns distritos, esta actuação ainda está aquém do que se espera deste importante órgão de defesa da legalidade e da cidadania e, naturalmente, como instância de resolução de conflitos, na medida em que, actuando preventivamente, estará a contribuir para a boa administração da justiça.

31. O mesmo se diga em relação às organizações da sociedade civil que tenham como escopo as áreas do ambiente, florestas e fauna bravia e terra. Estas poderão exercer um papel igualmente importante de apoio aos cidadãos no acesso à justiça e à equidade.

32. A análise da imprensa escrita permitiu confirmar a importância dos órgãos de comunicação social na monitoria da Governação Ambiental, revelando que há problemas sérios no domínio da gestão do ambiente, florestas e terras, que requerem medidas firmes, adequadas e eficazes por parte das autoridades competentes.

33. A aplicação do questionário das percepções ambientais revelou aspectos muito interessantes, tal como o conhecimento razoável da problemática ambiental, o desconhecimento do conceito de ambiente por parte de muitas pessoas que não falam ou dominam a língua portuguesa e o fraco conhecimento das competências das instituições governamentais.

Revista de imprensa

34. A imprensa escrita moçambicana tem vindo a desempenhar um papel bastante activo na cobertura dos assuntos de florestas e terras, reportando os principais problemas, constrangimentos e ameaças, e, enquanto tal, servindo de instância de monitoria da boa governação nestes domínios.

35. No caso particular das florestas, é um dado adquirido, depois de um período de menor intervenção ou inclusivamente negação dos principais problemas, que a imprensa pública está a fazer um notável trabalho de cobertura, denunciando os diversos e graves desmandos que estão a afectar o sector florestal. Quer o “Notícias” quer o “Domingo” publicaram ao longo dos primeiros meses de 2011 diversas peças de autêntica monitoria da boa governação no sector florestal.

Percepções populares sobre boa governação ambiental

36. O inquérito aplicado a cidadãos revelou, entre outros aspectos, que há uma consciência razoável sobre os principais problemas ambientais a nível local, mas desconhecimento generalizado da existência e/ou conteúdo da Lei do Ambiente, bem com do papel dos órgãos com competência de proteger o ambiente.

12.2. Recomendações

A nível de recomendações, sem pretender esgotar o assunto em sede deste primeiro Relatório, visto haver oportunidades ao longo dos próximos anos, propomos as seguintes, tendo presente cada indicador de boa governação analisado:

Indicador Qualidade do Quadro Político e Estratégico:

1. Realizar esforços para completar o quadro político-estratégico nacional sobre ambiente, florestas e fauna bravia, tendo presente a necessidade de harmonização;
2. Criar mecanismos para a cabal e abrangente divulgação das políticas, estratégias e planos governamentais nas áreas de ambiente, florestas e terras, incluindo a sua publicação em Boletim da República, órgão oficial do Estado;

Indicador Qualidade do Quadro Jurídico-Legal:

3. 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, 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;

4. Rever o quadro jurídico sobre florestas e fauna bravia, tendo presente a necessidade de reforçar aspectos de sustentabilidade nos modelos de exploração dos recursos florestais e faunísticos, bem como de direitos comunitários;

5. Elaborar e aprovar a Lei da Conservação, na sequência da Política de Conservação e Estratégia da sua Implementação, com enfoque não apenas para a conservação através da Rede Nacional de Áreas Protegidas, mas também para a conservação das chamadas “áreas livres”.

6. Elaborar e aprovar a Lei do Domínio Público Comunitário, em resposta ao comando no artigo 98, n.º 3, da Constituição.

7. Harmonizar o quadro jurídico-legal, eliminando as eventuais contradições entre os diversos instrumentos legais, quer em termos verticais (respeito pelo princípio da hierarquia das leis) e horizontais (harmonia entre a diversa legislação ordinária). Atenção especial para o processo em curso de revisão da legislação de terras.

8. Repensar a legislação no que diz respeito aos mecanismos previstos para a sua implementação, fazendo-se acompanhar o processo legislativo dos necessários esforços de divulgação.

Indicador Qualidade do Quadro Institucional:

9. Repensar os mandatos institucionais, no que diz respeito ao ambiente, florestas e fauna bravia, evitando-se as sobreposições desnecessárias, bem como as atribuições e competências mal inseridas.

10. Equacionar a criação de um autêntico Ministério do Ambiente em detrimento de um Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental, com poderes reforçados para intervenção e gestão de recursos naturais.

11. Clarificar e especificar as funções/atribuições das Direcções, principalmente da DNTF que vela pelo uso sustentável da terra e recursos florestais e faunísticos, recursos que requerem um tratamento autónomo/específico.

12. Aglutinar ou enquadrar os serviços referentes à administração da terra numa direcção adequada para tratar de assuntos apenas relacionados com a terra, com departamentos e repartições, inclusive a criação do departamento de tramitação e análise processual de pedidos de uso e aproveitamento da terra, a manutenção do departamento de cadastro, e a inclusão de outros departamentos correspondentes a outros serviços de gestão de terra.

Indicador Prevenção de Impactos:

13. Trabalhar na divulgação, consolidação e aplicação do princípio da precaução, nas suas diversas acepções.

14. Garantir a implementação efectiva e material da legislação do licenciamento ambiental e da avaliação do impacto ambiental, combatendo e reduzindo todos os casos de violação do princípio da precedência (a licença ambiental precede todas as licenças e autorizações legalmente previstas);

15. Reforçar o apoio concedido à investigação científica no capítulo do ambiente e biodiversidade, permitindo conhecer melhor o território e seus componentes ambientais naturais e culturais, através de uma inventariação rigorosa da biodiversidade existente, de modo a assessorar melhor o processo de tomada de decisões.

16. Desenvolver mecanismos de ampla divulgação dos trabalhos científicos realizados nos domínios do ambiente, florestas e terras, com recurso às novas tecnologias de informação.

17. Consolidar a Rede Nacional de Áreas de Conservação, fazendo corresponder o trabalho a nível formal-jurídico aos esforços de efectivo controlo do vasto território sob estatuto de protecção.

18. Dar início ou continuidade ao processo de ordenamento do território nos níveis central, provincial, distrital e autárquico, como pressuposto fundamental da materialização do princípio da precaução.

Indicador Participação Pública e Transparência:

19. Melhorar o cumprimento da legislação, no que diz respeito à participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões nos domínios do ambiente, florestas e terras, tornando os mecanismos de participação condições materiais e fundamentais na construção do Estado de Direito democrático e não apenas meras formalidades, despidas de significado e utilidade pública e, muitas vezes, olhados como entraves ao processo de desenvolvimento.

20. Aprovar, no seguimento da Constituição da República de Moçambique, a proposta de Lei de Acesso à Informação, de modo a tornar materialmente exequível o direito à informação constitucionalmente consagrado, contribuindo para remover diversos obstáculos que se colocam ao seu pleno exercício.

21. Reforçar os mecanismos de informação e participação ampla dos cidadãos no processo de tomada de decisões que digam respeito ao ambiente, florestas e terras.

22. Repensar e fortalecer os mecanismos de transparência nas prestações de contas e actividades por parte das instituições do governo competentes.

Indicador Eficácia do Governo:

23. Reforçar o orçamento destinado ao ambiente, florestas e administração de terras, fazendo acompanhar este exercício com a devida divulgação.

24. Harmonizar a legislação no capítulo do destino das taxas e multas aplicadas nos domínios do ambiente, florestas e terras, reforçando os montantes aplicados nestes subsectores, em detrimento dos fundos a canalizar para o Orçamento do Estado.

25. Repensar os modelos de fiscalização vigentes, construindo aqueles que forem ajustados à realidade do país, o que passa necessariamente por um maior e melhor investimento no sector, por um trabalho mais concertado e integrado, pela maximização dos poucos recursos existentes.

Indicador Estado de Direito:

26. Combater todos os focos de ilegalidade, reduzindo os índices de impunidade e descrédito das instituições que em nada abonam para o Estado de Direito, e resgatando a confiança essencial para o sucesso no caminho da implementação da legislação.

27. Combater, em especial, os focos de criminalidade organizada, corrupção e comportamentos afins, que exigem logicamente sistemas de detecção, prevenção e repressão adequados e eficazes.

28. Criar o efeito “bom exemplo”, como precedente importante para resgate da credibilidade das instituições e da confiança dos cidadãos.

Indicador Justiça e Equidade:

29. Reforçar os canais de acesso à justiça e à equidade na partilha dos benefícios decorrentes do uso dos recursos naturais.

30. Aprovar a Lei de Acção Popular, que regulamenta o direito constitucionalmente consagrado, ampliando e simplificando o acesso à justiça na defesa de bens jurídicos difusos ou colectivos, com destaque para o ambiente.

31. Reforçar o princípio da igualdade no domínio do ambiente, florestas e terras, com especial enfoque para a igualdade na partilha de benefícios e na igualdade de género.

32. Reforçar e consolidar o papel do Ministério Público na defesa do ambiente, florestas e terras.

33. Promover acções de consciencialização jurídica dos cidadãos, incutindo nestes o conhecimento das instâncias/canais para resolução de conflitos ambientais, florestais e de terras.

34. Incentivar a criação de instâncias alternativas de resolução de conflitos, mais céleres e próximas dos cidadãos.

Bibliografia

1. Obras, relatórios, apresentações e outros documentos

- BALEIRA, Sérgio, SAMO, Saturnino, *Relatório de Pesquisa sobre a Protecção Jurídica dos Direitos de Uso e Aproveitamento da Terra das Comunidades Locais*, CFJJ, Matola, 2010.
- BALEIRA, Sérgio, *Como Usar a Administração de Terras para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável*, Maputo, 2011.
- BALEIRA Sérgio e TANNER, Christopher, *Relatório Final de Pesquisa sobre os conflitos de terra, ambiente, florestas e fauna bravia*, CFJJ, Matola, 2004.
- BECAS, Mário, CHELENGO, Arsénio, *Avaliação da Experiência das Comunidades do distrito de Mabalane na utilização dos 20% e outros benefícios da exploração florestal*, IV Conferência nacional sobre MCRN, Maputo, 2011.
- BELBASE, Narayan, *Environmental Good Governance in the Future Constitution of Nepal*, Instituto de Recursos Mundiais, PNUD, PNUMA e o Banco Mundial, 2010.
- BILA, Adolfo, *Estratégia para a Fiscalização Participativa de Florestas e Fauna Bravia em Moçambique*, DNFFB/FAO, Maputo, 2005.
- BILA, Adolfo, *Benefícios Económicos Resultantes do Maneio Comunitário de Recursos Naturais*, Apresentação na IV Conferência Nacional sobre MCRN, Maputo, 2011.
- BILA, Adolfo, SALMI, Jyrki, *Fiscalização de Florestas e Fauna Bravia em Moçambique: passado, presente e acções para melhoramento*, MADER, Maputo, Fevereiro, 2003.
- CAUFMANN, Daniel/MASTRUZZI, Massimo/KRAAY, Aart, *Governance Matters, Indicadores de Governança 1996 – 2007*, Instituto do Banco Mundial e Departamento de Pesquisa do Banco Mundial, 2008.
- CENTRO TERRA VIVA, *Protecção de Direitos Comunitários em investimento Privado: Algumas Lições sobre Consultas e Parcerias Comunitárias na Gestão dos Recursos Naturais*, Maputo, 2007.
- CHIZIANE, E., Mangujo, H, TANKAR, I. e MUBAI, M., *Relatório de Assistência Jurídica e Assessoria Organizacional do Programa*, Chipanje Chetu, Distrito de Sanga, Província de Niassa, Maputo, 2008.
- CIP, *Governança e Integridade em Moçambique*, Maputo, 2006.

- DINIS, Luís, *Turismo Comunitário e experiência de parceria com investidor privado*, IV Conferência de MCRN, Maputo, 2011.
- FOTI, J. and DE SILVA, Lalanath, *A Seat at the Table: Including the Poor in Decisions for Development and Environment*, World Resources Institute, Washington DC, 2010.
- GRAHAM, John, AMOS, Bruce e PLUMPTRE, Tim, *Principles for Good Governance in the 21st Century*, Policy Brief No.1, Instituto de Governação.
- HIRST, Paul, Democracy and Governance, In. “*Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*”, Oxford, 2002.
- IUCN, *Alternativos de Canalização e Gestão dos 20% da Taxa de Exploração dos Recursos Florestais, Estudo de Caso de Cheringoma*, apresentado na IV Conferência Nacional sobre MCRN, Maputo, 2011.
- KULA, *Estudo de Base sobre os Direitos da Mulher à Terra nas Províncias de Maputo, Zambézia e Nampula*, Projecto Wolar, Action Aid, Maputo, 2009.
- MOURANA, Benilde/ SERRA, Carlos, *20 Passos para a Sustentabilidade Florestal em Moçambique*, Amigos da Floresta e CIP, Maputo, 2010.
- NACÚO, Pedro, *O Espectro da Exploração Florestal em Cabo Delgado*, Pemba, Março de 2011.
- PIERRE, John, *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford, 2002.
- REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável*, MICOA, Maputo, 2007.
- REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Estratégia e Plano de Acção para a Conservação da Diversidade Biológica*, MICOA, Maputo, 2003.
- REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Estratégia e Plano de Acção para a Conservação da Diversidade Biológica*, MICOA, Maputo.
- REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Estratégia e Plano de Acção de Género, Ambiente e Mudanças Climáticas*, MICOA, Maputo, 2010.
- REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Plano de Acção Nacional de Combate à Seca e Desertificação*, MICOA, Maputo, (Documento sem data de aprovação).

- REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Plano de Acção, Prevenção e Controlo da Erosão dos Solos (2008 – 2018)*, aprovado na 32.ª Secção do Conselho de Ministros, de 4 de Dezembro de 2007, MICOA, Maputo, 2007.
- REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Moçambique 2004 – 2013*, aprovado na 15.a Sessão Ordinária do Conselho de Ministros a 12 de Outubro de 2004, MITUR, Maputo, 2004.
- REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Plano de Acção, Prevenção e Controlo às Queimadas Descontroladas (2008 – 2018)*, aprovado na 32.ª Secção do Conselho de Ministros, de 4 de Dezembro de 2007, MICOA, Maputo, 2007.
- SERRA, Carlos/CHICUE, Jorge, *Lei de Florestas e Fauna Bravia Comentada*, CFJJ, Maputo, 2005.
- SOTO, Bartolomeu, *O Sinuoso Rumo das parcerias Envolvendo as Comunidades Locais na Gestão dos Recursos Naturais*, IV Conferência de MCRN, Maputo, 2011.
- TAHANE, Xavier Carpo, *Experiência sobre a Canalização dos 20% e seu impacto nas Comunidades*, Província do Niassa, IV Conferência Nacional sobre MCRN, Maputo, 2011.
- TANNER, Christopher, *A Gestão Comunitária dos Recursos Naturais, as Parcerias e o Desenvolvimento*, IV Conferência de MCRN, Maputo, 2011.
- UNDP, *Poverty Alleviation and Sustainable Development: Goals in Conflict, 1992ACIS, Quadro Legal para o Reconhecimento e a Obtenção de Direitos de Terra em Áreas rurais em Moçambique - Um guia para a legalização da ocupação*, Edição I, Novembro de 2007.

1. Legislação

1. Constituição da República de Moçambique, de 2004;

Leis:

2. Lei n.º 8/89 de 19 de Setembro – Cria a Procuradoria-geral da República;
3. Lei n.º 3/90, de 26 de Setembro – Aprova a Lei das Pescas;
4. Lei n.º 16/91, de 3 de Agosto – Lei das Águas
5. Lei n.º 8/91, de 18 de Julho – Regula o Direito de Associação;

6. Lei n.º 2/96, de 4 de Janeiro – Regula o direito de Petição, Queixa e Reclamação;
7. Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro – Aprova o Quadro Jurídico para a Implantação das Autarquias Locais;
8. Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro – Lei de Terras;
9. Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro – Lei do Ambiente;
10. Lei n.º 21/97, de 1 de Outubro – Lei da Energia Eléctrica;
11. Lei n.º 10/99, de 7 de Julho – Lei de Florestas e Fauna Bravia;
12. Lei n.º 3/2001, de 21 de Fevereiro – Lei dos Petróleos;
13. Lei n.º 9/2001, de 7 de Julho – Lei do Processo Administrativo Contencioso;
14. Lei n.º 14/2002, de 26 de Junho – Lei de Minas;
15. Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio – Estabelece princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado nos escalões de província, distrito, posto administrativo e localidade;
16. Lei n.º 4/2004, de 17 de Julho – Lei do Turismo;
17. Lei n.º 4/2005, de 22 de Junho – Aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2005;
18. Lei n.º 1/2007, de 3 de Janeiro – Aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2007;
19. Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho – Lei do Ordenamento do Território;
20. Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto – Lei Orgânica do Ministério Público e Estatuto dos Magistrados do Ministério Público;
21. Lei n.º 27/2007, de 27 de Novembro – Aprova as rectificações ao Orçamento de Estado para o ano de 2007;
22. Lei n.º 29/2007, de 24 de Dezembro – Aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2008;
23. Lei n.º 1/2009, de 8 de Janeiro – Aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2009;
24. Lei n.º 22/2009, de 28 de Setembro – Lei de Defesa do Consumidor;
25. Lei n.º 2/2010, de 27 de Abril – Aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2010;
26. Lei n.º 7/2010, de 13 de Agosto – Aprova a Taxa de Sobrevalorização da Madeira;
27. Lei n.º 1/2010, de 5 de Janeiro – Aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2011.

Resoluções do Conselho de Ministros:

28. Resolução n.º 5/95, de 3 de Agosto – Aprova a Política Nacional do Ambiente;
29. Resolução n.º 10/95, de 17 de Outubro – Aprova a Política Nacional de Terras;
30. Resolução n.º 8/97, de 1 de Abril – Aprova a Política e Estratégia de Desenvolvimento de Florestas e Fauna Bravia;
31. Resolução n.º 14/2003, de 4 de Abril – Aprova a Política do Turismo e Estratégia da sua Implementação;
32. Resolução n.º 186/2003, de 28 de Julho – Aprova a Política de Ciência e Tecnologia e respectiva Estratégia de Implementação;
33. Resolução n.º 16/2005, de 11 de Maio – Aprova o Programa Quinquenal do Governo 2005 – 2009;
34. Resolução n.º 18/2007, de 30 de Maio – Aprova a Política Nacional de Ordenamento Territorial;
35. Resolução n.º 70/2008, de 30 de Dezembro – Define critérios adicionais orientadores do processo de avaliação de projectos de investimento cuja implementação requer grandes extensões de terra;
36. Resolução n.º 22/2009, de 21 de Maio – Aprova a Política e Estratégia de Bio-combustíveis;
37. Resolução n.º 62/2009, de 14 de Outubro – Aprova a Política de Desenvolvimento de Energias Novas e Renováveis;
38. Resolução n.º 64/2009, de 2 de Novembro – Aprova a Política de Conservação e a Estratégia para a sua Implementação.

Resoluções do Conselho Nacional e da Comissão Interministerial da Função Pública:

28. Resolução n.º 4/2001, de 4 de Julho – Aprova o Estatuto Tipo das Direcções Provinciais do Turismo;
39. Resolução n.º 16/2009, de 5 de Agosto – Aprova o Estatuto Orgânico do MICOA;
40. Resolução n.º 17/2009, de 8 de Junho – Aprova o Estatuto Orgânico do MINAG.

Decretos Presidenciais:

41. Decreto Presidencial n.º 2/94, de 21 de Dezembro – Cria o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental;
42. Decreto Presidencial n.º 6/95, de 10 de Novembro – Define os Objectivos e Funções do MICOA;

43. Decreto Presidencial n.º 1/2000, de 17 de Janeiro – Cria o Ministério do Turismo;

44. Decreto Presidencial n.º 9/2000, de 23 de Maio – Define as atribuições e competências do MITUR;

45. Decreto Presidencial n.º 24/2005, de 27 de Abril – Define as atribuições e competências do Ministério da Agricultura;

46. Decreto Presidencial n.º 8/2010, de 23 de Novembro – Define as atribuições e competências do MITUR.

Decretos:

47. Decreto n.º 66/98, de 8 de Dezembro – Aprova o Regulamento da Lei de Terras;

48. Decreto n.º 27/99, de 24 de Maio – Aprova o Estatuto do Ministério do Interior;

49. Decreto n.º 38/99, de 10 de Junho – Cria o Instituto Nacional de Gestão das Calamidades;

50. Decreto n.º 51/99, de 31 de Agosto – Aprova o Regulamento da Pesca Desportiva e Recreativa;

51. Decreto n.º 81/99, de 16 de Novembro – Altera os limites da Reserva Nacional do Niassa;

52. Decreto n.º 15/2000, de 20 de Junho – Aprova as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias;

53. Decreto n.º 39/2000, de 17 de Outubro – Cria o Fundo do Ambiente;

54. Decreto n.º 40/2000, de 17 de Outubro – Regulamento de Funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável;

55. Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro – Aprova as Normas de Funcionamento dos Serviços de Administração Pública;

56. Decreto n.º 35/2001, de 13 de Novembro – Aprova o Regulamento Geral da Aquacultura e respectivos anexos;

57. Decreto n.º 38/2001, de 27 de Novembro – Cria o Parque Nacional do Limpopo;

58. Decreto n.º 39/2001, de 27 de Novembro – Altera os limites do Parque Nacional do Arquipélago de Bazaruto;

59. Decreto n.º 2/2002, de 5 de Março – Altera os artigos 7 e 8 do Regulamento de Funcionamento do CONDES;

60. Decreto n.º 12/2002, de 6 de Junho – Aprova o Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia;

61. Decreto n.º 14/2002, de 6 de Junho – Cria o Parque Nacional das Quirimbas;

62. Decreto n.º 1/2003, de 18 de Fevereiro – Altera os artigos 20 e 39 do Regulamento da Lei da Terra;
63. Decreto n.º 5/2003, de 18 de Fevereiro – Cria o CDS para as Zonas Costeiras;
64. Decreto n.º 56/2003, de 18 de Fevereiro – Cria o CDS para as Zonas Urbanas;
65. Decreto n.º 7/2003, de 18 de Fevereiro – Cria o CDS para os Recursos Naturais;
66. Decreto n.º 11/2003, de 25 de Março – Altera algumas disposições do Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia;
67. Decreto n.º 8/2003, de 18 de Fevereiro – Aprova o Regulamento sobre a Gestão dos Lixos Bio-Médicos;
68. Decreto n.º 32/2003, de 12 de Agosto – Aprova o Regulamento relativo ao Processo de Auditoria Ambiental;
69. Decreto n.º 34/2003, de 17 de Setembro – Cria a Reserva Nacional de Chimanimani;
70. Decreto n.º 39/2003, de 26 de Novembro – Aprova o Regulamento do Licenciamento Industrial;
71. Decreto n.º 43/2003, de 10 de Dezembro (Aprova o Regulamento Geral de Pesca Marítima - REPMAR);
72. Decreto n.º 2/2004, de 31 de Março – Aprova o Regime de Licenciamento de Obras Particulares;
73. Decreto n.º 8/2004, de 1 de Abril – Aprova o Regulamento de Sanidade Animal;
74. Decreto n.º 15/2004, de 15 de Julho – Aprova o Regulamento dos Sistemas Prediais de Distribuição de Água e Drenagem de Águas Residuais;
75. Decreto n.º 18/2004, de 2 de Junho – Aprova o Regulamento sobre Padrões de Qualidade Ambiental e de Emissão de Efluentes;
76. Decreto n.º 26/2004, de 20 de Agosto – Aprova o Regulamento Ambiental para a Actividade Mineira;
77. Decreto n.º 45/2004, de 29 de Setembro – Aprova o Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental;
78. Decreto n.º 11/2005, de 10 de Junho – Aprova o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado;
79. Decreto n.º 12/2005 de 10 de Junho – Cria o Fundo Nacional de Investigação e aprova o respectivo Estatuto Orgânico;
80. Decreto n.º 42/2005, de 29 de Novembro – Regulamento que Estabelece Normas Referentes à Rede Nacional de Energia Eléctrica;
81. Decreto n.º 6/2006, de 24 de Junho – Aprova o Estatuto-Tipo da Orgânica do Governo Distrital e seu Estatuto Orgânico;

82. Decreto n.º 11/2006, de 15 de Junho – Aprova o Regulamento sobre a Inspeção Ambiental);

83. Decreto n.º 13/2006, de 15 de Junho – Aprova o Regulamento sobre a Gestão de Resíduos);

84. Decreto n.º 15/2006, de 22 de Junho – Aprova o Regulamento sobre os Requisitos Higiénico e Sanitários de Produção, Transporte, Comercialização, Inspeção e Fiscalização de Géneros Alimentícios;

85. Decreto n.º 16/2006 de 22 de Junho – Aprova o Estatuto do Investigador Científico;

86. Decreto n.º 21/2006, de 29 de Junho – Cria o Fundo de Desenvolvimento Agrário (FDA);

87. Decreto n.º 39/2006, de 27 de Setembro – Aprova o Regulamento sobre a Qualidade das Águas Engarrafadas Destinadas ao Consumo Humano;

88. Decreto n.º 44/2006, de 29 de Novembro – Aprova o Regulamento de Mergulho Amador;

89. Decreto n.º 45/2006, de 30 de Novembro – Aprova o Regulamento para a Prevenção da Poluição e Protecção do Ambiente Marinho e Costeiro;

90. Decreto n.º 60/2006, de 26 de Dezembro – Aprova o Regulamento do Solo Urbano;

91. Decreto n.º 6/2007, de 25 de Abril – Aprova o Regulamento sobre a Bio segurança relativa à Gestão de Organismos Geneticamente Modificados;

92. Decreto n.º 19/2007, de 9 de Agosto – Aprova o Regulamento sobre Acesso e Partilha de Benefícios Provenientes de Recursos Genéticos e Conhecimento Tradicional Associado;

93. Decreto n.º 25/2007 de 10 de Julho – Aprova o Regulamento do Licenciamento da Actividade de Investigação Científica e Registo das Instituições de Investigação;

94. Decreto n.º 43/2007, de 30 de Outubro – Aprova o Regulamento das Pequenas Barragens;

95. Decreto n.º 50/2007, de 16 de Outubro – Altera o artigos 35 do Regulamento da Lei da Terra;

96. Decreto n.º 52/2007, de 27 de Novembro – Aprova o Instituto Nacional de Gestão das Calamidades;

97. Decreto n.º 71/2007 de 24 de Dezembro – Aprova o Código de Ética da Ciência e Tecnologia;

98. Decreto n.º 23/2008, de 1 de Julho – Aprova o Regulamento da Lei do Ordenamento do Território;

99. Decreto n.º 24/2008, de 1 de Julho – Aprova o Regulamento sobre a Gestão das Substâncias que Destroem a Camada de Ozono;

100. Decreto n.º 25/2008, de 1 de Julho – Aprova o Regulamento para o Controlo de Espécies Exóticas Invasoras.

101. Decreto n.º 36/2008, de 17 de Setembro – Aprova o Instituto Nacional do Turismo (INATUR),

102. Decreto n.º 39/2008, de 26 de Novembro – Cria a Coutada Oficial de Nicage;

103. Decreto n.º 42/2008, de 4 de Novembro – Altera o Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental;

104. Decreto n.º 57/2008, de 30 de Dezembro – Aprova o Regulamento da Pesca de Águas Interiores;

105. Decreto n.º 6/2009, de 31 de Março – Aprova o Regulamento sobre os Pesticidas.

106. Decreto n.º 42/2009, de 21 de Agosto – Cria a Reserva Marinha Parcial da Ponta do Ouro;

107. Decreto n.º 77/2009, de 15 de Dezembro – Aprova o Regulamento das Zonas de Interesse Turístico.

108. Decreto n.º 88/2009, de 31 de Dezembro – Aprova o Regulamento do Ecoturismo;

109. Decreto n.º 42/2010, de 29 de Outubro – Cria o Fórum Nacional de Terras;

110. Decreto n.º 43/2010, de 29 de Outubro – Altera o n.º 2 do artigo 27 do Regulamento da Lei de Terras;

111. Decreto n.º 55/2010, de 22 de Novembro – Aprova o Regulamento sobre a Proibição do Amianto;

112. Decreto n.º 56/2010, de 22 de Novembro – Aprova o Regulamento Ambiental para as Operações Petrolíferas;

113. Diploma Ministerial n.º 66/2010, de 31 de Março – Cria mecanismos de canalização das taxas cobradas nos parques e reservas nacionais do sector do turismo;

114. Decreto n.º 76/2010, de 31 de Dezembro – Cria a Coutada Oficial de Nacúmua;

115. Decreto n.º 77/2010, de 31 de Dezembro – Cria a Coutada Oficial de Nipepe;

116. Decreto n.º 78/2010, de 31 de Dezembro – Altera os limites do Parque Nacional da Gorongosa;

117. Decreto n.º 11/2011, de 25 de Maio – Cria a Administração Nacional das Áreas de Conservação (ANAC);

118. Decreto n.º 25/2011, de 25 de Junho – Aprova o novo Regulamento sobre o processo de Auditoria Ambiental;

119. Decreto n.º 26/2011, de 15 de Junho – Aprova o novo Estatuto Orgânico do FUNAB.

Diplomas Ministeriais:

120. Diploma Ministerial n.º 51/84, de 3 de Outubro (Aprova o Regulamento sobre os Requisitos Higiénicos dos Estabelecimentos Alimentares);

121. Diploma Ministerial n.º 76/99, de 16 de Junho – Sobre as taxas de DUAT'S;

122. Diploma Ministerial n.º 124/99, de 17 de Novembro – Aprova as Normas de Procedimento para a Extração de Materiais de Construção;

123. Diploma Ministerial n.º 29 – A/2000, de 17 de Março – Aprova o Anexo Técnico ao Regulamento da Lei da Terra;

124. Diploma Ministerial n.º 17/2001, de 7 de Fevereiro – Estabelece os mecanismos da transição das áreas de conservação do MINAG para o MITUR e criou também uma Comissão de Acompanhamento do Processo de Transição;

125. Diploma Ministerial n.º 161/2000, de 15 de Novembro – Aprova o Estatuto Orgânico do MADER;

126. Diploma Ministerial n.º 224/2002, de 18 de Dezembro – Aprova o Regulamento Interno da Direção Nacional de Áreas de Conservação;

127. Diploma Ministerial n.º 57/2003, de 28 de Maio – Altera os valores das taxas de exploração dos recursos florestais previstos na tabela II do Decreto n.º 12/2002, de 6 de Junho;

128. Diploma Ministerial n.º 63/2003, de 18 de Junho – Referente às receitas nas áreas sob alçada do programa Tchuma Tchato, incluindo a percentagem a ser destinada às comunidades locais;

129. Diploma Ministerial n.º 96/2003, de 28 de Julho – Altera os valores das taxas de exploração dos recursos faunísticos previstos na tabela I do Decreto n.º 12/2002, de 6 de Junho;

130. Diploma Ministerial n.º 180/2004, de 15 de Setembro – Aprova o Regulamento sobre a Qualidade da Água para o Consumo Humano;

131. Diploma Ministerial n.º 93/2005, de 4 de Maio – Aprova os mecanismos de canalização e utilização dos vinte por cento das taxas florestais e faunísticas;

132. Diploma Ministerial n.º 153/2005 de 2 de Agosto – Cria o Centro de Investigação e Desenvolvimento em Etnobotânica e aprova o respectivo Estatuto Orgânico;

133. Diploma Ministerial n.º 1/2006, de 4 de Janeiro – Aprova as Normas de aplicação das multas e outras sanções previstas na legislação ambiental;

134. Diploma Ministerial n.º 91/2006, de 26 de Abril – Aprova o Estatuto Orgânico do MINAG;

135. Diploma Ministerial n.º 128/2006, de 12 de Julho – Aprova o Estatuto Orgânico dos Fiscais de Florestas e Fauna Bravia;

136. Diploma Ministerial n.º 129/2006, de 19 de Julho – Aprova a Directiva Geral para Estudos de Impacto Ambiental;

137. Diploma Ministerial n.º 130/2006, de 19 de Julho – Aprova a Directiva Geral para a Participação Pública, no Processo de Avaliação de Impacto Ambiental;

138. Diploma Ministerial n.º 189/2006, de 14 de Dezembro – Aprova as Normas Básicas de Gestão Ambiental para a Actividade Mineira;

139. Diploma Ministerial n.º 24/2007, de 21 de Março – Introduce alterações pontuais ao Estatuto Orgânico do MINAG;

140. Diploma Ministerial n.º 28/2007, de 18 de Abril – Aprova o Regulamento Interno do MICOA;

141. Diploma Ministerial n.º 142/2007, de 7 de Setembro – Aprova os Padrões de Transformação para a transformação primária de toros de todas as espécies florestais produtoras de madeira;

142. Diploma Ministerial n.º 55/2009, de 15 de Abril – Cria o Instituto Médio de Planeamento Físico e Ambiente;

143. Diploma Ministerial n.º 265/2009, de 16 de Dezembro – Aprova o Regulamento Interno do MICOA;

144. Diploma Ministerial n.º 272/2009, de 30 de Dezembro – Aprova o Regulamento de Licenciamento das Instalações e Actividades Petrolíferas;

145. Diploma Ministerial n.º 66/2010, de 31 de Março – Cria os Mecanismos de canalização das receitas cobradas nos Parques e Reservas Nacionais do Sector do Turismo;

146. Diploma Ministerial n.º 181/2010, de 3 de Novembro – Aprova a Directiva sobre o Processo de Expropriação para efeitos de Ordenamento Territorial.

Diplomas Legislativos:

147. Diploma Legislativo n.º 1933, de 23 de Julho de 1960 – Cria o Parque Nacional da Gorongosa;

148. Diploma Legislativo n.º 1994, de 23 de Julho de 1960 – Cria a Reserva Especial de Maputo;

149. Diploma Legislativo n.º 1995, de 23 de Julho de 1960 – Cria a Reserva Especial de Marromeu;

150. Diploma Legislativo n.º 1996, de 23 de Julho de 1960 – Cria a Reserva Nacional do Gilé;

151. Diploma Legislativo n.º 1997, de 23 de Julho de 1960) – Cria a Reserva Nacional do Niassa;

152. Diploma Legislativo n.º 2620, de 24 de Julho de 1965 – Cria a Reserva Parcial da Ilha da Inhaca;

153. Diploma Legislativo n.º 46/71, de 25 de Maio de 1971 – Cria o Parque Nacional do Arquipélago de Bazaruto;

154. Diploma Legislativo n.º 109/72, de 16 de Novembro – Cria a Reserva Nacional de Pomene;

155. Diploma Legislativo n.º 46/73, de 26 de Junho – Cria o Parque Nacional de Banhine;

156. Diploma Legislativo n.º 47/73, de 26 de Junho – Cria o Parque Nacional do Zinave.

2. Sites consultados

- www.actf.gov.mz/lemon/actfs.html
- www.actf.gov.mz/lemon/actfs.html
- www.actf.gov.mz/lemon/parques.html
- www.ambiente.ambientebrasil.com.br/unidade_de_conservacao/classificacao/classificacao_das_unidades_de_conservacao.html
- <http://aec.army.mil/usaec/index.html>
- www.actf.gov.mz/lemon/actfs.html.
- www.brasilazul.com.br/parcerias.asp
- <http://www.ct.gov/dep/cwp/view.asp?A=2695&Q=322624>
- <http://go.worldbank.org/EP7Y5RSLN0>
- <http://www.pontamamoli.com/>
- http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/fo_news_turismo/dezembro-2010/turismo-governadora-insta-operadores-a-respeitar-lei/
- http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/fo_news_turismo/abril-2011/governo-cria-reserva-parcial-do-lago-niassa/
- <http://www.mass.gov/dfwele/dle/welcome.htm>
- <http://www.pmambientalbrasil.org.br/>
- http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/news_folder_sociedad_cultu/maio-2011/operacaobypass-da-mozal-decorreu-sem-sobressaltos/.
- <http://www.opais.co.mz/index.php/politica/63-politica/10865-renamo-recorre-a-mascaras-em-protesto-as-emissoes-na-mozal.html>
- http://diariomoz.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2306:ar-debate-bypass-na-mozal&catid=34:sociedade&Itemid=53
- <http://www.livaningo.org.mz/htt/pestco.html>.
- <http://www.opais.co.mz/index.php/sociedade/45-sociedade/12290-municipio-de-maputo-destroi-casas-luxuosas-construidas-ilegalmente.html>
- <http://www.canalmoz.co.mz/1o-pagina/25-edicao-de-17-de-fevereiro-de-2011/18811-conselho-municipal-justifica-a-demolicao-de-casas-na-costa-do-sol.html>

- <http://www.opais.co.mz/index.php/sociedade/45-sociedade/12290-municipio-de-maputo-destroi-casas-luxuosas-construidas-ilegalmente.html>
- <http://oficinadesociologia.blogspot.com/2008/01/camponses-espancados-na-manhia-por.html>
- <http://oficinadesociologia.blogspot.com/2008/04/dia-internacional-da-luta-camponesa.html>
- www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/contentx/1164652/201110112
- www.pt.wikipedia.org/wiki/justiça
- www.pt.wikipedia.org/wiki/equidade
- <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/berwsea0.simples>
- <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/berwsea0.simples>
- <http://noticias.sapo.mz/aim/artigo/50326032011124336.html>
- <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/berwsea0.simples>
- <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/berwsea0.simples>
- www.vozdenampula.blogspot.com/2011/06/presidência-aberta-promotor-de.html

ANEXOS

Anexo 1 – Guião básico das entrevistas

“Exemplo do modelo utilizado para os Secretários Permanentes e utilizado para os demais entrevistados com as devidas adaptações”

Questões

A. Relativamente aos indicadores da qualidade do quadro político-estratégico e jurídico-ambiental:

- a) Como decorre o processo de elaboração de políticas, planos e normas para o uso correcto e racional dos recursos?
- b) Acha que a legislação relativa à conservação é suficiente para garantir a sustentabilidade ambiental?
- c) O modelo institucional existente permite a prossecução das actividades de promoção e divulgação?
- d) A legislação ambiental apresenta alguns pontos fortes e fracos. Existem dificuldades resultantes de lacunas do quadro jurídico-legal?
- e) Como avalia o actual quadro normativo ambiental? Este encontra-se concebido e organizado em termos constitucional e legalmente harmónicos? Ou haverá eventuais lacunas ou aspectos ligados à definição do papel e responsabilidades de outros actores que não estejam suficientemente esclarecidos?
- f) Tendo em linha de conta que o país é signatário de importantes instrumentos internacionais, quais têm sido os mecanismos e os grandes constrangimentos na implementação desses instrumentos ao nível interno?
- g) Ao nível do seu Ministério quais têm sido os mecanismos de divulgação das convenções, protocolos internacionais e leis nacionais que versam sobre ambiente?

B. Relativamente ao indicador Precaução de Impactos:

- a) Em que medida é aplicável o princípio da precaução na actividade do seu Ministério?
- b) Que trabalho tem vindo a ser desenvolvido, no terreno, na conservação da biodiversidade?
- c) Em que estado se encontra a investigação científica? Apoios? Divulgação dos resultados? Aplicação dos resultados?
- d) Tem vindo a ser feito algum trabalho directa ou indirectamente ao nível do ordenamento territorial?

C. Relativamente ao indicador participação pública e transparência:

- a)* Como tem sido acautelado o disposto na legislação ambiental relativamente à obrigatoriedade de se criar mecanismos adequados para envolver os vários sectores da sociedade (sociedade civil, as comunidades locais e associações de defesa do ambiente) na elaboração de políticas e planos?
- b)* De uma forma geral, como avalia a questão da participação pública, nos processos de tomada de decisões, na discussão de políticas, estratégias, planos de acção e propostas de legislação no domínio do ambiente, florestas e ambiente?
- c)* Têm havido acções de envolvimento da sociedade civil, do cidadão para minimizar ou controlar danos ambientais, no geral? Quais? Pode dar alguns exemplos?
- d)* Tem havido divulgação de instrumentos legais e de planificação (normas, planos, estratégias)? Com que periodicidade?
- e)* Nos termos do Regulamento sobre o processo de Avaliação de Impacto Ambiental (RAIA), o processo de avaliação de impacto ambiental exige a realização de audiências e consultas às partes interessadas e afectadas. Como estas têm sido acauteladas?
- f)* Os resultados da participação pública são devidamente tomados em consideração nos processos de tomada de decisão? De que forma?
- g)* A participação pública pressupõe o acesso prévio à informação. Neste contexto, que acções tem sido desencadeadas no sentido de melhorar o acesso à informação? Como actualmente está o sector organizado para responder à procura de informação pelos interessados?
- h)* Como o Ministério garante que a participação pública (as audiências e consultas) é realizada segundo os requisitos exigidos por lei?
- h)* Como é que o Ministério responsabiliza as empresas que violam a legislação?

D. Relativamente ao indicador eficácia do Governo no domínio da protecção do ambiente e recursos naturais:

- a)* Que acções concretas têm sido levadas a cabo pelo seu Ministério e se tratam de acções unilaterais ou em coordenação com outros sectores que têm acções na mesma área?
- b)* Quais as acções que têm sido implementadas no âmbito da gestão costeira e urbana e quais são os mecanismos de integração destes planos?

- c)* Como é a actual estrutura de prestação de contas, ou de acompanhamento das actividades das direcções?
- d)* Qual é o mecanismo de interligação entre o seu Ministério e o Conselho Municipal para a conservação da biodiversidade, gestão sustentável das áreas sensíveis e, principalmente, a reabilitação de áreas degradadas. Por exemplo: mangal, a zona degradada por erosão costeira que vai do Costa do sol até ao mural.
- e)* Existe um plano de protecção e preservação para as áreas com uma diversidade biológica enorme, mas que não são áreas de conservação?
- f)* Existe uma base de dados sobre projectos, estratégias e outros documentos, tais como EIA aprovados, auditorias ambientais realizadas e as recomendações?
- g)* Existe alguma base de dados sobre pequenas e médias empresas a operar no país, cujas actividades têm um impacto ambiental substancial?
- h)* Existem programas e acções educativas relativas a participação da sociedade civil na conservação do ambiente? Se sim, quantos? Têm tido algum impacto em termos de mudança comportamentos?

E. Relativamente ao indicador Estado de Direito:

- a)* Existe alguma prática que impede a observância da legislação e implementação efectiva das actividades?
- b)* Considera que existe fragilidade institucional que impede a prossecução das políticas, estratégias e planos?
- c)* Que políticas e práticas estão a ser desenvolvidas ou implementadas para reduzir a impunidade?

F. Relativamente ao indicador Justiça e Equidade:

- a)* As comunidades locais têm sido contempladas, em termos de benefícios nos programas ou planos de gestão? Se sim, quais e como são canalizados esses benefícios?
- b)* Como se articula o seu Ministério com a Procuradoria?
- c)* Como se articula o seu Ministério com os tribunais?
- d)* Que papel tem vindo a ser exercido ao nível da mediação de litígios?

Anexo 2 – Guião básico do questionário aplicado à individualidade

O presente questionário visa colher impressões de algumas individualidades ao nível da sociedade civil sobre o estado da governação ambiental em Moçambique, com vista à publicação anual de um Relatório. O primeiro relatório será lançado no dia 5 de Junho de 2011, e centrar-se-á nas áreas do ambiente, florestas e fauna bravia e terras.

Por boa governação ambiental entendemos o processo de liderança que se pautar nos princípios de participação pública dos cidadãos no processo de tomada de decisões com implicações para o ambiente, na política de transparência de toda a informação relacionada com a gestão ambiental e de recursos naturais, com a precaução de impactos ambientais, com a feitura e implementação de um quadro jurídico-ambiental bom, adequado e eficaz, susceptível de garantir a sustentabilidade ambiental, social e económica, e do acesso à justiça e à equidade no uso e aproveitamento dos recursos naturais.

Foram identificados como indicadores os seguintes:

- (1) **Transparência e Participação Pública** – Visa-se aferir até que ponto o Governo tem promovido políticas, estratégias e procedimentos que permitam a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões, dotando-os de todas as informações necessárias para coadjuvar a governação;
- (2) **Precaução de Impactos** – Visa-se aferir até que ponto o Governo tem privilegiado o estabelecimento de sistemas de prevenção de actos lesivos ao ambiente, de modo a evitar a ocorrência de impactos ambientais negativos significativos ou irreversíveis, independentemente da existência de certeza científica sobre a ocorrência de tais impactos;
- (3) **Qualidade do Quadro jurídico-ambiental** – Visa-se aferir até que ponto o actual quadro jurídico-legal sobre ambiente e recursos naturais possui a qualidade necessária que permita uma efectiva tutela;
- (4) **Eficácia do Governo** – Visa-se aferir a capacidade e desempenho do actual quadro institucional em termos de materialização das atribuições e competências no domínio do ambiente e recursos naturais;
- (5) **Estado de Direito** – Visa-se aferir o grau de observância da legislação ambiental e dos recursos naturais por parte do Governo, das entidades privadas e dos próprios cidadãos, e, conseqüentemente, monitorar o índice de implementação do quadro jurídico-legal aprovado. Procurar-se-á atender às principais dificuldades que se levantam à sua integral implementação, com prejuízo para o pleno exercício dos direitos reconhecidos.
- (6) **Justiça e Equidade** – Visa-se aferir a igualdade de direitos e oportunidades no acesso dos pobres aos recursos naturais, no acesso a processos decisórios e à partilha de benefícios, como imperativos para o sucesso no combate à pobreza.

A sua opinião é, para o Centro Terra Viva, extremamente importante, e será cuidadosamente tratada para efeitos de elaboração do relatório final. Solicitamos que responda ao questionário a seguir, tendo presente sempre os indicadores definidos para aferir o estado da boa governação ambiental. Utilizaremos para o efeito o método da análise SWOT.

Questionário

1. Como avalia, em termos muito gerais, o desempenho do Governo moçambicano no domínio do ambiente?

- a) Pontos fortes?*
- b) Pontos fracos?*
- c) Ameaças?*
- d) Desafios?*
- e) Recomendações?*

2. Como avalia o desempenho do Governo no domínio das florestas e fauna bravia (incluindo em especial a conservação)?

- a) Pontos fortes?*
- b) Pontos fracos?*
- c) Ameaças?*
- d) Desafios?*
- e) Recomendações?*

3. Como avalia o desempenho do Governo no domínio da administração de terras?

- a) Pontos fortes?*
- b) Pontos fracos?*
- c) Ameaças?*
- d) Desafios?*
- f) Recomendações?*

Anexo 3 – Lista de individualidades entrevistadas

INSTITUIÇÃO	CARGO	DATA E HORA	LOCAL
MINAG – Dr. Daniel Clemente	Secretário Permanente	08.11.10 as 14:20H	Sala de reuniões do MINAG
MITUR – Dr. Francisco Pariela	Director Nacional	23.02.11 as 16:00H	Gabinete do Director
MICOA – Dr. Maurício Xerinda	Secretário Permanente	05.04.11 as 10:00H	Gabinete do SP
IIAM – Eng. Camila de Sousa e Eng. Esperança Chamba	Investigadoras	28.03.11 as 08:30H	Gabinete da Eng. Esperança Samba
PR – Dr. Amabélia Chuquela	Procuradora Chefe da Cidade de Maputo	27.05.11 as 15:00H	Gabinete da Procuradora Chefe
PR – Dra. Olinda Cossa	Procuradora Chefe da Província de Maputo	08.06.2011	Gabinete da Procuradora Chefe
Entrevista realizados nos estudos de caso			
Governo do Distrito de Matutuine – Sr. Lopes Chinda	Director Interino de Serviço Distrital de Planeamento e Infra-estruturas de Matutuine e intermediário entre as comunidades afectadas, a Cif-Moz e o Governo	21.04.2011	No respectivo Gabinete de trabalho, Vila Sede de Bela-Vista.
MCOA- Sr. Lote Mauela	Director Provincial para a Coordenação da Acção Ambiental, Província de Maputo	06.05.2011	Boane
Governo do Distrito de Matutuine – Sr. Elias Cuna	Director Distrital das Actividades Económicas de Matutuine	21.04.2011	No respectivo Gabinete, Vila Sede de Bela-Vista
Ana Tembe	Membro da Comunidade	20.04.2011	Comunidade de Mudada, residência da inquirida
Prudência Gumende	Membro da Comunidade	20.04.2011	Comunidade de Mudada, na residência da inquirida
Manuel Rungo	Membro da Comunidade	21.04.2011	Comunidade de Mudada, residência do inquirido
Atália Mucombo	Membro da Comunidade	21.04.2011	Comunidade de Mudada, residência da inquirida
Elementos da população (que falarão na condição de anonimato)	Membros da Comunidade	21.04.2011	Ponta de Ouro

Anexo 4 – Lista de individualidades inquiridas

Individualidade inquirida	Função/instituição
Almeida Siteo	Engenheiro Floresta, UEM
Camilo Nhancale	Biólogo, Cruzeiro do Sul – Instituto para o Desenvolvimento José Negrão
Carlos Bento	Biólogo, Museu de História Natural, UEM
Gildo Espada	Jurista, docente universitário, ISCTEM
José Forjaz	Arquitecto, Ex. Secretário de Estado de Planeamento Físico
Luis Dinis	Engenheiro agrónomo, coordenador do programa florestas da LUPA
Marcos Pereira	Biólogo, Associação para a Investigação Costeira e Marinha (AICN)
Paulo Maccó	Representante da Iniciativa de Terras Comunitárias – Gaza
Roberto Zolho	União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN)
Thomas Selemane	Pesquisador, Centro de Integridade Pública (CIP)

Anexo 5 – Guião para participação em audiências públicas

1. É a primeira vez que se realiza uma audiência pública sobre o projecto?
2. Em caso negativo, quantas audiências já se realizaram anteriormente?
3. Em caso de actividades já licenciadas, com que regularidade se realizam os encontros?
4. Quais as técnicas de informação utilizadas para o convite à participação na audiência pública (anúncio em jornais, rádio, televisão, carta convite)?
5. Qual foi antecedência do convite?
6. Foi distribuída previamente informação sobre o projecto, como, por exemplo, relatório não técnico?
7. Que tipo de local foi escolhido para a realização da audiência pública?
8. Qual o tempo total da duração da audiência pública?
9. Que tipo de apresentação foi preparada?
10. Que línguas foram utilizadas?
11. Que tipo de linguagem foi escolhida (comunicação verbal e não verbal)?
12. Quantos participantes se fizeram presentes, incluindo organizações?
13. Qual o perfil dos representantes (lideranças comunitárias, membros das comunidades locais, representantes das organizações da sociedade civil, membros, membros de instituições de ensino e investigação)?
14. Como foi dirigido/facilitado o debate?
15. Houve cuidado em responder a todas as questões/dúvidas colocadas?
16. Houve responsabilização por parte do proponente do projecto em relação a eventuais impactos ambientais causados, no caso de actividades já licenciadas?
17. Estavam presentes representantes do Governo, quais e a que níveis?
18. Em caso afirmativo, como se pronunciaram tais representantes?

Anexo 6 – Audiências públicas observadas

AUDIÊNCIA	DATA E HORA
Reunião da MOZAL com ONG'S	Julho de 2010
Reunião Pública das partes afectadas e interessadas	Julho de 2010
Audiência pública para a apresentação do Projecto de Construção da Cidadela da Matola	Dezembro de 2010
Reunião para a apresentação do rascunho do Relatório de EIA das actividades de perfuração de Pesquisa de Hidrocarbonetos nas Concessões de Sofala e M-10	01 de Março de 2011
Audiência Pública para a apresentação do Relatório de EIA de transporte fluvial de carvão pelo Rio Zambeze	25 de Março de 2011
Audiência Pública de apresentação do EIA do projecto de Mineração de carvão do Revúbue	Abril de 2011
Audiência Pública para a apresentação do EIA do Projecto de construção e operação da Cidadela da Matola	13 de Abril de 2011

Anexo 7 – Questionário das percepções populares sobre boa governação ambiental

Questionário

Objectivo:

Com o presente questionário, pretende-se aferir a opinião do cidadão em relação ao desempenho do Governo na área Ambiental. O anonimato é garantido.

A sua opinião mostra-se importante para a melhoria no uso e aproveitamento de recursos naturais tais como a terra, água e florestas. Queira, por favor, indicar as respostas às várias questões a seguir indicando com um **X** em apenas uma resposta em cada uma das questões.

Queira por favor tecer os seus comentários no verso da respectiva página. Basta que para tal indique o número da questão.

• **Ocupação:**

- 1. Camponês -----
- 2. Estudante do nível médio -----
- 3. Jornalista -----
- 4. Vendedor ambulante -----
- 5. Vendedor de banca fixa -----

• **Sexo:**

- 6. Feminino -----
- 7. Masculino -----

• **Idade:**

- 8. 16-19 -----
- 9. 20-29 -----
- 10. 30-39 -----
- 11. 40-49 -----
- 12. 50-59 -----
- 13. 60-69 -----
- 14. 70-79 -----

• **Local de residência:**

Cidade de Maputo

- 15. Distrito de Kampfumu (DM1) -----
- 16. Distrito de Nhlamankulo (DM2) -----
- 17. Distrito de Kamaxakeni (DM3) -----
- 18. Distrito de Kamavota (DM4) -----
- 19. Distrito de Kamubukwana (DM5) -----
- 20. Distrito de Katembe(DM6) -----
- 21. Distrito de Kanyaca(DM7) -----

Maputo província

- 22. Município da Matola -----
- 23. Distrito de Namaacha -----

• **Nível de escolaridade:**

24. Nenhum -----
25. Alfabetização -----
26. Primário -----
27. Secundário -----
28. Técnico elementar -----
29. Técnico básico -----
30. Técnico médio -----
31. Curso superior -----
32. Outros -----

• **Crença religiosa:**

33. Frequenta igreja -----
34. Não frequenta igreja -----

Nas questões que se seguem, queira, por favor, tecer os seus comentários no verso da respectiva página. Basta que para tal indique o número da pergunta.

<p>Ambiente é o meio onde vivemos, é o chão que pisamos, o ar que respiramos, o sol, a água, os animais e as plantas.</p>

Percepções sobre consciencialização ambiental

1. Todos nós devemos viver num ambiente limpo, saudável (sem águas estagnadas, sem lixo, sem água não tratada).

Concordo muito Concordo Tenho dúvida Discordo Discordo muito

2. Vive e trabalha num ambiente limpo, saudável e sadio.

Concordo muito Concordo Tenho dúvida Discordo Discordo muito

3. Sabe resolver problemas ambientais tais como lixo, águas paradas e erosão.

Concordo muito Concordo Tenho dúvida Discordo Discordo muito

4. Perante problemas ambientais sabe que se deve dirigir a polícia, ao chefe ou estrutura próximo do local.

Concordo muito Concordo Tenho dúvida Discordo Discordo muito

5. Conhece os recursos naturais que precisa diariamente.

Concordo muito Concordo Tenho dúvida Discordo Discordo muito

6. Sabe que o uso de forma irresponsável de recursos naturais impede que os moçambicanos possam viver num ambiente bom para a saúde, sem desastres naturais e que permite a existência e uso dos recursos pelos nossos filhos e netos?

Concordo muito Concordo Tenho dúvida Discordo Discordo muito

7. A actividade que exerce contribui para a destruição do ambiente.

Concordo muito Concordo Tenho dúvida Discordo Discordo muito

Percepções sobre responsabilidade na resolução de problemas ambientais

8. Todos devemos resolver problemas ambientais por nós enfrentados.

Concordo muito Concordo Tenho dúvida Discordo Discordo muito

9. O governo é responsável pela protecção do ambiente.

Concordo muito Concordo Tenho dúvida Discordo Discordo muito

10. O cidadão é responsável pela protecção do ambiente.
Concordo muito Concordo Tenho dúvida Discordo Discordo muito
11. O cidadão deve tirar/varrer o lixo em frente da sua casa ou local de trabalho, limpar a água estagnada e deitar o lixo em contentores.
Concordo muito Concordo Tenho dúvida Discordo Discordo muito

Percepções sobre autoridade e legislação ambiental

12. Conhece o Ministério para Coordenação da Acção Ambiental.
Concordo muito Concordo Tenho dúvida Discordo Discordo muito
13. Sabe da existência de uma lei do Ambiente.
Concordo muito Concordo Tenho dúvida Discordo Discordo muito
14. A lei do Ambiente protege o cidadão.
Concordo muito Concordo Tenho dúvida Discordo Discordo muito
- Percepções sobre capacidade de resolução e comunicação de problemas ambientais
15. O governo resolve os problemas ambientais (água, saneamento, erosão, poluição do ar, ruído) que o perturbam.
Concordo muito Concordo Tenho dúvida Discordo Discordo muito
16. O governo proporciona com frequência actividades que contribuem para melhorar o meio ambiente (capacitação, plantio de árvores, limpeza das praias, limpeza dos bairros).
Concordo muito Concordo Tenho dúvida Discordo Discordo muito
17. Tem aparecido gente do governo para explicar e ouvir a sua opinião sobre algum problema ambiental.
Concordo muito Concordo Tenho dúvida Discordo Discordo muito

18. Conhece as razões do governo tomar determinada decisão em relação ao ambiente.
- Concordo muito Concordo Tenho dúvida Discordo Discordo muito

Obrigado pela sua valiosa contribuição.