



Estudo sobre Mudanças Climáticas e Indústria Extrativa

Maputo, Dezembro de 2020

Ficha técnica

Direção: Hermenegildo Mulhovo | **Coordenação:** Dércio Alfazema | **Colaboração:** Anália Sá, Elisa Mabjaia, Elisa Muianga, Dércio Muleia, Fidália Chivale, Glécio Massango, Kássia Tarsia dos Santos, Lorena Mazive, Nízia Osman, Osman Cossing e Mónica Comé

Layout e Maquetização: Wonderful

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO	6
LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS	8
INTRODUÇÃO	9
1. Enquadramento	10
2. Problemática	11
3. Objectivos de Desenvolvimento sustentável	12
4. Objectivos e produtos finais	13
5. Metodologia	13
Objectivos específicos	13
7. Metodologia	13
8. Estrutura	13
CAPÍTULO I	14
Mudanças climáticas em Moçambique	
1.1. Aquecimento global, mudanças climáticas e fenómenos climáticos extremos – conceitos.....	15
1.2. Convenção das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas e respectivos instrumentos de implementação.....	16
1.2.1. Convenção das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas	17
1.2.2. Protocolo de Quioto	18
1.2.2.1. Acordo de Paris	19
1.3. Políticas, estratégias e planos de acção	20
1.3.1. Programa de Acção Nacional para Adaptação às Mudanças Climáticas (NAPA).....	20
1.3.2. Estratégia e Plano de Acção de Género, Ambiente e Mudanças Climáticas	21
1.3.3. Estratégia Nacional de Adaptação e Mitigação de Mudanças Climáticas (2013- 2025).....	21
1.4. Quadro político-legal sobre gestão de desastres	22
1.4.1. Política de Gestão de Calamidades	22
1.4.2. Regime Jurídico de Gestão e Redução do Risco de Desastres	23
1.4.3. Conservação dos ecossistemas sensíveis	25
1.5. Legislação do ordenamento do território	31

CAPÍTULO II	34
Indústria Extractiva em Moçambique	
2.1. Indústria extractiva, exploração mineira e operações petrolíferas	35
2.2. Indústria extractiva em Moçambique - evolução, características e desafios	35
2.3. Quadro político e estratégico	36
2.4. Legislação mineira	36
2.5. Legislação sobre recursos petrolíferos	38
2.6. Dualidade de regimes de avaliação do impacto ambiental	40
CAPÍTULO III.....	42
O Papel da Assembleia da República e das Assembleias Provinciais em relação às mudanças climáticas no âmbito da indústria extractiva	
3.1. Assembleia da República	43
3.2. Deputados da Assembleia da República	45
3.3. Assembleias Provinciais	46
3.4. Membros das Assembleias Provinciais	48
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51
Legislação	52

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente estudo surge no âmbito da IIª Fase do Projecto “*Fortalecendo o Papel do Parlamento e das Assembleias Provinciais na Fiscalização do Sector da Indústria Extractiva*”, financiado pelo Governo da Finlândia, através do seu Ministério dos Negócios Estrangeiros. O Projecto tem como pilar reforçar as capacidades do Parlamento e das Assembleias Provinciais na fiscalização do sector da indústria extractiva, tendo em conta aspectos como a gestão de receitas, legislação, os direitos humanos, o género e as mudanças climáticas.

As mudanças climáticas constituem actualmente uma das maiores ameaças planetárias, constituindo Moçambique um dos países do Mundo mais vulneráveis aos fenómenos climáticos extremos, incluindo ciclones, cheias e secas. O País ratificou os principais instrumentos internacionais sobre a matéria, aprovou um quadro político-estratégico, bem como legislação pertinente, incluindo a nova Lei de Gestão e Redução do Risco de Desastres, e diversas ferramentas legais que asseguram a conservação de ecossistemas sensíveis fundamentais na construção da resiliência às mudanças climáticas.

A indústria extractiva representa hoje um papel cada vez mais significativo na economia nacional, contudo enfrenta ainda desafios em matéria de cumprimento do quadro legal, de observância dos princípios e regras ambientais, de justiça social, bem como de adequação ao objectivo de construir uma resiliência nacional às mudanças climáticas. O crescimento da indústria extractiva no país

requer do Estado e dos principais actores (governo, sector privado, comunidades, organizações) um forte compromisso com a observância dos princípios das boas práticas sociais e ambientais e do desenvolvimento sustentável. As Leis de Minas e de Petróleos contêm importantes princípios e disposições ambientais, que poderão desempenhar um papel chave nas questões climáticas. A sua regulamentação deverá garantir o alinhamento com tais pilares e estar igualmente ajustada ao quadro legal sobre o ambiente.

As instâncias parlamentares (Assembleia da República e Assembleias Provinciais) no geral e os deputados em especial possuem importantes funções que, a serem cabalmente conhecidas, assumidas e exercidas, poderão contribuir para a aprovação, desenvolvimento e implementação de um quadro legal consentâneo com a resiliência às mudanças climáticas, bem como o desenvolvimento de uma indústria extractiva que obedeça aos mais elevados padrões sociais, ambientais e climáticos.

Torna-se fundamental conhecer o papel destes órgãos e esmiuçar as funções do Deputado (nacional e provincial) nos domínios das mudanças climáticas e indústria extractiva.

Palavras-chave: mudanças climáticas, indústria extractiva, ambiente, Assembleia da República, Assembleia Provincial, Deputado



Sempre houve ciclones, mas nunca foram tão fortes, tão frequentes, tão intensos e com tantas devastadoras consequências. Por isso, urge ouvir o que a comunidade científica nos diz, de que não podemos permitir um aumento da temperatura superior a 1,5 grau até ao fim do século.

*António Guterres, Secretario Geral das Nações Unidas
Beira, 12 de julho de 2019*



LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

AP	Assembleia Provincial
AR	Assembleia da República
COP	Cimeira do Clima
ENAMM	Estratégia Nacional de Adaptação e Mitigação das Mudanças Climáticas
GEE	Gases de Efeito Estufa
IPCC	Painel Intergovernamental para as Mudanças Climáticas
LOT	Lei do Ordenamento do Território
MC	Mudanças climáticas
MICOA	Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental
MITADER	Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural
ODS	Objectivos de Desenvolvimento Sustentável
PDUT	Plano Distrital de Uso da terra
PEOT	Plano Especial de Ordenamento do Território
PGU	Plano Geral de Urbanização
PNAPA	Programa de Acção Nacional para Adaptação às Mudanças Climáticas
PNDT	Plano Nacional de Desenvolvimento Territorial
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PP	Plano de Pormenor
PPDT	Plano Provincial de Desenvolvimento Territorial
PPU	Plano Parcial de Urbanização
RAIA	Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental
RAR	Regimento da Assembleia da República
RPPPAMC	Regulamento sobre a Prevenção da Poluição e Protecção do Ambiente Marinho e Costeiro

INTRODUÇÃO

1. Enquadramento

O presente estudo surge no âmbito da IIª Fase do Projecto “Fortalecendo o Papel do Parlamento e das Assembleias Provinciais na Fiscalização do Sector da Indústria Extractiva”, financiado pelo Governo da Finlândia, através do seu Ministério dos Negócios Estrangeiros.

O Projecto tem como pilar reforçar as capacidades do Parlamento e das Assembleias Provinciais na fiscalização e elaboração legislativa (legística), tendo em conta aspectos como a gestão de receitas, produção legislativa, os direitos humanos, o género e as mudanças climáticas.

A análise terá em consideração aos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), proclamados pela Organização das Nações Unidas, em 2015 (Agenda 2030), e que pressupõem um importante compromisso do Estado moçambicano nas mais diversas esferas da sociedade, com especial enfoque, no que diz respeito ao presente tema, para a resiliência às mudanças climáticas e para o desenvolvimento do sector da indústria extractiva com observância dos mais rigorosos parâmetros da sustentabilidade social, ambiental e climática.

Neste contexto, por Moçambique ser um país situado na região austral de África, é extremamente vulnerável aos desastres, tanto de origem natural como antrópicos, com especial enfoque para os últimos anos, nos quais diversos fenómenos climáticos extremos se registaram em vários pontos do País. Assim, por causa das mudanças climáticas, projecta-se que os eventos extremos causadores de desastres sejam cada vez mais regulares, intensos e severos, incluindo o risco de geração exponencial de danos. Deste modo, de entre os eventos extremos de origem natural que o país se mostra mais exposto destacam-se cheias, secas e ciclones, ao que se acrescentam outros directa ou indirectamente derivados da acção humana, como são os casos de incêndios, queimadas, epidemias, erosão, aluimento de terras e derrames de hidrocarbonetos.

Pelo que, em resposta, o Governo aprovou a Estratégia Nacional de Adaptação e Mitigação das Mudanças Climáticas (ENAMMC) para o período 2013-2025, que inclui linhas estratégicas e prioritárias a adoptar e implementar nesse período¹. Segundo este documento estratégico, as Mudanças Climáticas (MC), são

¹ Note-se que este documento substitui o Programa de Acção Nacional para Adaptação às Mudanças Climáticas (NAPA) foi aprovado em 2007, e que tinha como objectivos: O NAPA visa os seguintes objectivos: (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.

definidas “como alterações no clima (nos padrões de temperatura e precipitação) directa ou indirectamente atribuídas às actividades humanas (que alteram a composição global da atmosfera e aumentam o efeito de estufa) e que são adicionais à variabilidade natural do clima observada ao longo de períodos de tempo comparáveis, são um factor determinante nos processos de desenvolvimento, sendo reconhecidas como o maior risco para o alcance das metas assumidas, principalmente para os países menos desenvolvidos”². Constitui objectivo geral da presente Estratégia “estabelecer as directrizes de acção para criar resiliência, incluindo a redução dos riscos climáticos, nas comunidades e na economia nacional e promover o desenvolvimento de baixo carbono e a economia verde, através da sua integração no processo de planificação sectorial e local”. Note-se que, entre as questões transversais contempladas pela presente Estratégia, destaque para as seguintes: ajustar o quadro legal e o quadro institucional vigentes.

Foi recentemente aprovada a Lei de Gestão e Redução do Risco de Desastres (Lei n.º 10/2020, de 24 de Agosto), bem como o respectivo Regulamento, pelo Decreto n.º 76/2020, de 1 de Setembro, constitui um marco importante para o País, configurando uma nova abordagem na gestão de calamidades, com um forte enfoque na prevenção, na preparação e na recuperação sustentável. Esta Lei pressupõe igualmente responsabilidades adicionais para o Governo a todos os níveis e para as Autarquias locais, tornando-se fundamental garantir a devida divulgação, bem como a necessária regulamentação.

Assim, no contexto moçambicano, a crescente descoberta e procura desenfreada da exploração dos recursos naturais, requer maior atenção dos principais intervenientes (Estado, empresas e os cidadãos), bem como, a adopção de medidas que visem salvaguardar os recursos, tanto para as gerações presentes como as vindouras. Sublinhe-se que, no processo de exploração dos recursos naturais, o princípio do desenvolvimento sustentável não postula a proibição do uso dos mesmos, mas sim, em contrapartida, a respectiva utilização racional, como forma de conciliar, em termos óptimos, as necessidades económicas, sociais e ambientais. A exploração de recursos minerais ou petrolíferos sem observância de princípios e regras de boa gestão ambiental está associada à produção de danos no ambiente e na saúde humana, mas também no agravamento da vulnerabilidade aos fenómenos climáticos extremos, na sequência das mudanças climáticas.

Nesse sentido, no plano formal, vários instrumentos políticos e legais foram aprovados, com vista a garantir que o sector da indústria extractiva esteja ao serviço do objectivo sustentável, com enfoque para a Política de Responsabilidade Social Empresarial para a Indústria Extractiva de Recursos Minerais, aprovada pela Resolução n.º 21/2014, de 16 de Maio, bem como para as novas Leis de Minas (Lei n.º 20/2014 de 18 de Agosto) e de Petróleos (Lei n.º 21/2014, de 18 de Junho) e

² CONSELHO DE MINISTROS, *Estratégia Nacional de Adaptação e Mitigação das Mudanças Climáticas (ENAMMC) para o período 2013-2025*, Maputo, 2013.

respectiva regulamentação. Adicionalmente, destaque para o novo Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental, aprovado pelo Decreto n.º 54/2015, de 31 de Dezembro, o qual fortalece significativamente a abordagem de precaução de impactos, incluindo em relação aos megaprojetos (incluindo de indústria extrativa), introduzindo uma dimensão inédita de mudanças climáticas e contrabalanços de biodiversidade.

Mas, para salvaguarda destes recursos, no quadro dos princípios de Estado de Direito, Democrático e da Separação de Poderes, constitucionalmente consagrados, emerge o papel da Assembleia da República, órgão de soberania, enquanto pilar fundamental da República de Moçambique.

Relativamente a este órgão, como “assembleia representativa de todos os cidadãos moçambicanos”³, urge considerar não somente a fundação legislativa tradicional (traduzida na competência de “legislar sobre as questões básicas da política interna e externa do país”⁴, como as funções de controlo político e de fiscalização da actividade governativa.

1. Problemática

Para o integral desempenho da função da Assembleia da República nos domínios das mudanças climáticas e da indústria extractiva, especialmente no contexto do início de uma nova legislatura (2020 – 2024), há necessidade de fortalecer o conhecimento e a respectiva capacidade de intervenção no exercício das funções legislativa e de monitoria e fiscalização da actividade governativa.

No quadro do processo de descentralização em curso no País, com enfoque para a revisão constitucional⁵, realizada pela Lei n.º 1/2008, de 12 de Ju-

nho, um novo figurino foi aprovado, incluindo a criação dos órgãos de governação descentralizada e a introdução da figura do representante do Estado a nível local. As Assembleias Provinciais, uma espécie de prolongamento da função da Assembleia da República, ao nível da província, viram o seu papel ser reformatado – com enfoque para as funções de “pronunciar-se e deliberar, no quadro das atribuições de governação descentralizada provincial, sobre os assuntos e as questões de interesse para o desenvolvimento económico, social e cultural da província visando à satisfação das necessidades colectivas e à prossecução dos interesses das respectivas populações”, “fiscalizar a observância dos princípios e normas estabelecidas na Constituição da República e demais leis, bem como das decisões do Conselho de Ministros referentes à província”, “aprovar regulamentos e posturas provinciais, nos limites da Constituição da República, das demais leis e actos normativos do Conselho de Ministros” e “fiscalizar as demais actividades dos órgãos de governação descentralizada provincial”⁶.

É neste contexto que, espera-se que o estudo contribua para que o Parlamento e as Assembleias Provinciais tomem decisões baseadas na evidência sobre estas matérias e contribuam para a maximização dos benefícios dos recursos naturais de que o país dispõe, de modo a orientar os mesmos sobre as linhas de fortalecimento da resiliência às mudanças climáticas, bem como, de desenvolvimento do sector de uma indústria extractiva com observância de princípios e regras de justiça social, ambiental e climática.

³ Veja-se o artigo 167.º, n.º 1 da Constituição da República de Moçambique.

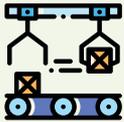
⁴ Segundo o artigo 168.º, n.º 1 da Constituição, “a Assembleia da República é o mais alto órgão legislativo na República de Moçambique”. Veja-se ainda o artigo e 178.º, n.º 1 da Constituição.

⁵ Vejam-se a Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho - Lei da Revisão Pontual da Constituição da República; a Lei n.º 6/2018 de 3 de Agosto (revista e republicada pela Lei n.º 13/2018 de 17 de Dezembro), que aprova o Quadro Jurídico-Legal para a Implantação das Autarquias; a Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio, que aprova princípios, normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial; a Lei n.º 5/2019, de 31 de Maio, que aprova o quadro legal da tutela do Estado a que estão sujeitos os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais; e Lei n.º 6/2019 de 31 de Maio, sobre o quadro legal sobre a organização, composição e o funcionamento da Assembleia Provincial; a Lei n.º 7/2019 de 31 de Maio; sobre o quadro legal sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de representação do Estado na província; a Lei n.º 15/2019 de 24 de Setembro, que estabelece o Quadro Legal sobre a Organização e o Funcionamento da Representação do Estado na Cidade de Maputo; e a Lei n.º 16/2019 de 24 de Setembro Lei que Define o Regime Financeiro e Patrimonial dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial.

⁶ Veja-se o artigo 11.º da Lei n.º 6/2019 de 31 de Maio, sobre o quadro legal sobre a organização, composição e o funcionamento da Assembleia Provincial.

2. Objectivos de Desenvolvimento sustentável

O presente Estudo enquadrar-se-á nos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável proclamados pela Organização das Nações Unidas, em 2015 (Agenda 2030).

<p>Erradicação da Pobreza</p> 	<p>1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas em todos os lugares</p>	<p>Neste domínio, um papel importante compete ao sector da indústria extractiva, cujas receitas deverão produzir impacto na melhoria das condições de vida</p>
<p>Energia Acecível e Limpa</p> 	<p>7. Garantir o acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos</p>	<p>O investimento em abordagens climáticas adequadas contribuirá para investir na disseminação de energias limpas e acessíveis, e travar o desflorescimento causado pela dependência excessiva de biomassa</p>
<p>Trabalho Decente e Económico</p> 	<p>8. Promover o crescimento económico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho pleno para todos</p>	<p>O investimento na indústria extractiva deverá considerar, de forma equitativa, as necessidades económicas, sociais e ambientais, para as presentes e futuras gerações</p>
<p>Indústria, Inovação e Infraestrutura</p> 	<p>9. Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação</p>	<p>Este objectivo pressupõe a inovação do domínio da construção e industrialização, de forma a garantir a necessária resiliência às mudanças climáticas, bem como a observância das boas práticas ambientais</p>
<p>Cidades e Comunidades Sustentáveis</p> 	<p>11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis</p>	<p>Vigora aqui a abordagem de concepção e desenvolvimento de assentamentos não apenas resilientes às mudanças climáticas como amigos do ambiente, da saúde pública e da qualidade de vida</p>
<p>Ação contra Mudança Global do Clima</p> 	<p>13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos</p>	<p>Este constitui o objectivo expressamente dirigido ao fortalecimento da agenda climática</p>
<p>Vida na Água</p> 	<p>14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável</p>	<p>O sector da indústria extractiva deverá acautelar a observância deste objectivo</p>
<p>Vida Terrestre</p> 	<p>15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade</p>	<p>O sector da indústria extractiva deverá acautelar a observância deste objectivo</p>
<p>Paz, Justiça e Instituições Eficazes</p> 	<p>16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis</p>	<p>Objectivo bastante importante para a Assembleia da República e para as Assembleias Provinciais, as quais deverão fortalecer-se em termos de eficácia e inclusão</p>

3. Objectivos e produtos finais

Constitui **objectivo geral** do presente Estudo elaborar um estudo que informe e oriente o Parlamento e as Assembleias Provinciais sobre as linhas de fortalecimento da resiliência às mudanças climáticas bem como de desenvolvimento do sector de uma indústria extractiva com observância de princípios e regras de justiça social, ambiental e climática.

Para alcançar o objectivo geral supra citado foram definidos os seguintes **objectivos específicos**:

- i. Arrolar e analisar os principais instrumentos políticos, estratégicos e legais sobre mudanças climáticas e indústria extractiva aprovados na Republica de Moçambique;
- ii. Relacionar os conceitos de mudanças climáticas e indústria extractiva, de forma clara, simples e sucinta, para melhor compreensão e intervenção do Deputado da Assembleia da República e do Membro da Assembleia Provincial;
- iii. Identificar lacunas ao nível legislativo bem como operacional, com vista a fortalecer a capacidade de intervenção do Deputado/Membro junto do Executivo para a respectiva supressão;
- iv. Clarificar as funções do Deputado/Membro nos domínios das mudanças climáticas e indústria extractiva, à luz no novo quadro constitucional e de descentralização, e definir as principais linhas de intervenção.
- v.

Como produtos finais foram definidos os seguintes:

- i. Documento de estudo sobre o papel da Assembleia da República, das Assembleias Provinciais e do Deputado/Membro no domínio das mudanças climáticas e da indústria extrativa na Republica de Moçambique;
- ii. Esboço das principais lacunas político/estratégicas, legislativas e operacionais nos domínios das mudanças climáticas e indústria extractiva e proposta de linhas gerais de intervenção do Deputado/Membro nestas áreas.

4. Metodologia

Em termos metodológicos, a consultoria compreendeu fundamentalmente a revisão da literatura, com destaque para relatórios, obras, estudos e avaliações a nível nacional e internacional. Procedeu-se igualmente ao levantamento, interpretação e sumarização do quadro político-estratégico, legislativo e institucional, com recurso à interpretação normativa, incluindo a análise comparativa, o percurso histórico, as eventuais lacunas e contradições, e os desafios na implementação.

Ainda no plano metodológico, uma atenção especial foi prestada ao plano conceptual, especialmente na relação entre os conceitos chave: mudanças climáticas, indústria extractiva e instituições parlamentares (Assembleia da República e Assembleias Provinciais).

5. Estrutura

O presente trabalho vai obedecer a cinco capítulos principais, designadamente o primeiro capítulo respeitante à Introdução; o segundo capítulo alusivo às mudanças climáticas em Moçambique, incluindo uma breve explanação da situação da mudanças climáticas em Moçambique, o direito internacional sobre mudanças climáticas vidente no País, a evolução do quadro politico-estratégico, os principais instrumentos legislativos, incluindo a mais recente Lei aprovada pela Assembleia da República (Lei da Gestão e Redução do Risco de Desastres), aludindo a eventuais lacunas, e o quadro institucional; o terceiro capítulo centra-se na indústria extractiva no País, incluindo o actual contexto, principais problemas e desafios, o quadro político-estratégico, os principais instrumentos legislativos, com mapeamento das eventuais lacunas, e o quadro institucional; o quarto capítulo sobre o papel das Assembleias e dos Deputados/Membros em relação às mudanças climáticas e à indústria extractiva; culminando no capítulo final das conclusões e recomendações.

CAPITULO I

Mudanças Climáticas em
Moçambique

1.1. Aquecimento global, mudanças climáticas e fenómenos climáticos extremos – conceitos

Para que se possa entender a abordagem nacional no domínio da construção da resiliência às mudanças climáticas, importa considerar os passos que o País deu, ao longo da história, para colocar esta temática na agenda nacional.

Por Mudanças Climáticas entendem-se⁷:

Mudanças climáticas - alterações no clima (nos padrões de temperatura e precipitação) directa ou indirectamente atribuídas às actividades humanas (que alteram a composição global da atmosfera e aumentam o efeito de estufa) e que são adicionais à variabilidade natural do clima observada ao longo de períodos de tempo comparáveis, são um factor determinante nos processos de desenvolvimento, sendo reconhecidas como o maior risco para o alcance das metas assumidas, principalmente para os países menos desenvolvidos⁸

Para se compreender o que são as mudanças climáticas importa ter presente o conceito de aquecimento global, o qual tem merecido conceptualmente muito menos projecção do que a noção de mudanças climáticas. Uma importante constatação preliminar: o aquecimento global e as mudanças climáticas constituem hoje o maior desafio enfrentado pela humanidade, afectando especialmente o continente africano.

O aquecimento global pode ser explicado como o aumento da temperatura média da superfície terrestre na sequência da escalada de emissões de determinados gases que provocam um efeito estufa, isto é, num aumento do calor solar e, consequentemente, na geração de uma série de impactos significativos no Planeta.

A vida na Terra deve-se à acção da energia solar, dado que uma parte da radiação infravermelha emitida pelo Sol é retida pela atmosfera, precisamente por acção dos gases com efeito estufa, mantendo as temperaturas globalmente ame-

nas. Se a atmosfera não sofresse o efeito de nenhum gás com efeito estufa, teríamos na terra uma temperatura média de -18.°C⁸. Assim sendo, os aquecimentos e arrefecimentos ao longo da história do Planeta estão associados à maior ou menor libertação de dióxido de carbono e de outros gases com efeito estufa, determinando o estado do clima e as condições para o desenvolvimento de todas as formas de vida⁹. Do leque de gases com efeito estufa, o carbono merece o destaque, por se tratar o quarto elemento mais abundante do Planeta, depois do Hidrogénio (H), do Hélio (He) e do Oxigénio (O). Ele encontra-se presente na atmosfera, na crosta terrestre e nos oceanos (de longe os maiores depositários de carbono), bem como em todas as formas de matéria, inorgânica, armazenado nas rochas, e orgânica, enquanto elemento fundamental que compõe as moléculas orgânicas¹⁰.

Para além do dióxido de carbono, resultante da queima de combustíveis fósseis (carvão mineral, petróleo e gás natural) e da destruição da cobertura florestal da Terra (responsável pela absorção de dióxido de carbono, bem como pela emissão de oxigénio essencial à vida), seguem-se, em ordem de impacto, o gás metano (CH₄), resultante das lixeiras a céu aberto e dos arrozais, o óxido nitroso (N₂O), os perfluorcarbonetos (PFC) e o hexafluoreto de enxofre (SF₆), fundamentalmente emitidos pelo sector industrial; e os clorofluorcarbonetos (CFC), outrora aplicados nos aerossóis e em gases de refrigeração¹¹.

A produção de gases com efeito estufa (GEE) cresceu de tal forma com a industrialização, o crescimento populacional, a exploração de recursos naturais e a queima intensiva de energias fósseis, que acabou formando uma espécie de cortina cada vez mais espessa e, consequentemente, mais susceptível de reter a radiação infravermelha na superfície terrestre, o que fez com que a temperatura média da atmosfera e dos oceanos esteja a aumentar ininterruptamente¹².

⁸ LYNAS, Mark (2009), *Seis Graus – o aquecimento global e o que você pode fazer para evitar uma catástrofe*, Rio de Janeiro, Zahar, p. 15.

⁹ SERRA, Carlos Manuel (2012), *Da Problemática Ambiental à Mudança Rumo a um Mundo Melhor*, Maputo, Escolar Editora, p. (...).

¹⁰ Idem, p. (...).

¹¹ Dados retirados de um artigo intitulado Efeito de Estufa – *A Armadilha Humana*, publicado na revista “Visão”, de 24 de Maio de 2001.

¹² GORE, Al (2006), *Uma Verdade Inconveniente – A emergência planetária do aquecimento global e o que podemos fazer em relação a isso*, 2.ª Edição, Lisboa, Esfera do Caos, pp. 26 – 27.

⁷ CONSELHO DE MINISTROS, *Estratégia Nacional de Adaptação e Mitigação das Mudanças Climáticas (ENAMMC) para o período 2013-2025*, Maputo, 2013.

Sob a égide do Painel Intergovernamental para as Mudanças Climáticas (IPCC)¹³, a comunidade científica alcançou o necessário consenso sobre a relação entre a produção humana de gases com efeito estufa, o aquecimento global e as mudanças climáticas consequentes. O IPCC foi estabelecido em 1988 pela Organização Meteorológica Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) para fornecer informações científicas, técnicas e socioeconómicas relevantes para o entendimento das mudanças climáticas.

É facto assente que as mudanças climáticas produzirão impactos significativos sobre o ambiente e sobre os sectores socioeconómicos e relacionados, incluindo os recursos hídricos, a agricultura e a segurança alimentar, saúde humana, ecossistemas terrestres, biodiversidade e zonas costeiras¹⁴.

As mudanças climáticas estão associadas ao aumento das catástrofes naturais e os chamados fenómenos climáticos extremos, que afectam todas as regiões do Globo, ou seja, fenómenos climáticos incomuns, severos ou impróprios da estação (como períodos de calor anormal no Inverno e temperaturas muito baixas no Verão). Assiste-se à proliferação e agravamento de catástrofes naturais, como tufões, ciclones, furacões, terremotos, maremotos, inundações, desabamentos de terras, incêndios florestais e secas prolongadas, bem como dos danos correspondentes nos seres humanos, biodiversidade no geral e no património (privado e público).

No caso do Continente Africano, em particular, o problema não é tanto ocasionado por tempestades súbitas, seguidas de inundações, tal como acontece nos continentes Asiático e Americano, mas sim, fundamentalmente, com fenómenos que se manifestam bem mais lentamente, ocasionando danos muitas vezes negligenciados nos levantamentos de desastres naturais – estamos-nos a referir especialmente à estiagem e consequentemente desertificação. Vários países africanos estão a ressentir-se de um longo período de redução ou limitação de precipitação, ocasionando consequências dramáticas para as suas economias e populações. Há causas imediatas, como por exemplo, o recurso a políticas erradas de ordenamento do território e uso dos solos, o desflorestamento, a pastagem excessiva e o uso intensivo das reservas de águas para fins de irrigação¹⁵. Mas há também que atender às mudanças climáticas resultantes do aquecimento global,

¹³ O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) foi estabelecido em 1988 pela Organização Meteorológica Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) para fornecer informações científicas, técnicas e socioeconómicas relevantes para o entendimento das mudanças climáticas. Seus impactos potenciais e opções de adaptação e mitigação. In. http://pt.wikipedia.org/wiki/Painel_Intergovernamental_sobre_Mudan%C3%A7as_Clim%C3%A1ticas. Acedido em 29 de Agosto de 2020.

¹⁴ UNFCC, *Climate Change: Impacts, Vulnerabilities, and Adaptation in Developing Countries*, (United Nations Framework Convention on Climate Change: Bonn, 2007), p. 9.

¹⁵ ABRAMOVITZ, Janet N. (2001), *Evitando Desastres Naturais*, In. Estado do Mundo 2001, UMA (Universidade Livre da Mata Atlântica) /WORDWATCH, p. 138, Disponível em www.wordwatch.org.br

que há muito se estão a registar, muito antes de se falar em semelhante conceito, o que, de algum modo, nos iludiu para a realidade e gravidade do fenómeno.

Aludindo ao caso específico de Moçambique, No Índice Global de Risco Climático 2017, lançado na Cimeira do Clima (COP 22), em Marraquexe, quatro dos dez países mais vulneráveis às mudanças climáticas a nível global são africanos, e o nosso País encontra-se na primeira posição.

Os últimos vinte anos revelam uma tendência de agravamento da situação, com a ocorrência de fenómenos climáticos extremos com maior regularidade, intensidade, gravidade e alteração de padrões, com destaque para as Cheias de 2000 (800 mortos e 100 000 deslocados; o sismo de 7,5 na escala de Richter que, a 23 de Fevereiro de 2007, afectou o centro e sul do País (5 mortos e 27 feridos); o ciclone Favio que atingiu o distrito de Vilanculo, de categoria 4 (causando a morte de 9 pessoas e afectando cerca de 160 000); as cheias de Fevereiro de 2013, iniciadas em Outubro de 2012, que afectaram a região Sul, fazendo transbordar em especial o rio Limpopo, e submergindo Chókwé e Caniçado (113 mortos e 240 mil pessoas afectadas); a seca prolongada na região Sul; e os ciclones Idai e Kennet, que afectaram as regiões Centro e Norte, em 2019, causando centenas de mortes e milhões de pessoas afectadas.

1.2. Convenção das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas e respectivos instrumentos de implementação

Um dos aspectos chave da abordagem nacional de mudanças climáticas prende-se com a adesão ao Direito Internacional sobre a matéria, por um lado, e a respectiva vigência no ordenamento jurídico do Estado membro.

Nesse sentido, a Constituição da República de Moçambique prevê que “os tratados e acordos internacionais, validamente aprovados e ratificados, vigoram na ordem jurídica moçambicana após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado de Moçambique”; e que “As normas de direi-

to internacional têm na ordem jurídica interna o mesmo valor que assumem os actos normativos infraconstitucionais emanados da Assembleia da República e do Governo, consoante a sua respectiva forma de recepção”¹⁶.

Nesse sentido, desde que cumpridas as formalidades constitucionalmente exigíveis na recepção interna de um determinado instrumento internacional, este passa a valer como Lei aprovada pela Assembleia da República ou Decreto-Lei ou Decreto do Conselho de Ministros.

Ao nível do Governo, o ponto focal para a Convenção das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas e respectivos Protocolos é o Ministério da Terra e do Ambiente.

Compete à Assembleia da República verificar o grau de implementação destes instrumentos por parte do Governo, especialmente no tocante às obrigações assumidas pelo Estado moçambicano como Estado parte e que serão abaixo listadas.

1.2.1. Convenção das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas

Em 1994, a Assembleia da República ratificou a **Convenção das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas**, da Resolução n.º 1/94, de 24 de Agosto, que resultou da Conferência do Rio. Este instrumento tem como objectivo final, extensivo aos demais instrumentos com esta relacionados:

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

OBJECTIVO: “Estabilização das concentrações dos gases de estufa na atmosfera a um nível que evitaria interferências antropogénicas perigosas no sistema climático. Tal nível deveria ser atingido dentro de um intervalo de tempo suficiente que permita aos ecossistemas se adaptarem naturalmente às mudanças climáticas, para assegurar que a produção de alimentos não seja ameaçada e para permitir que o desenvolvimento económico prossiga de uma maneira sustentável”¹⁷.

Foram definidos diversos importantes princípios e que deverão nortear a acção de cada Estado Parte. Importa especialmente atender ao princípio das respon-

¹⁶ Cf. 18.º da Constituição da República de Moçambique (2004).

¹⁷ Cf. Artigo 2.º da Convenção das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas, ratificada através da Resolução n.º 1/94, de 24 de Agosto.

sabilidades comuns mas diferenciadas, em que assenta a protecção do sistema climático, e atende ao facto de haver contribuições bastante diferentes nas emissões de gases de efeito estufa para o aquecimento global, bem como nas condições e grau de vulnerabilidade dos diversos Estados; ao princípio da precaução pugnando por uma actuação antecipada, preventiva e minimizadora das causas das mudanças climáticas, e dirigida à mitigação dos seus efeitos adversos; e ao princípio do desenvolvimento sustentável, segundo o qual “as políticas e medidas para proteger o sistema climático contra as mudanças induzidas pelo homem deverão ser apropriadas para as condições específicas de cada Parte e deverão ser integradas nos programas nacionais de desenvolvimento, tomando em consideração que o desenvolvimento económico é essencial para a adopção de medidas para abordar as mudanças climáticas”¹⁸.

A Convenção definiu um conjunto de obrigações gerais para todos os Estados Partes, e que importa conhecer, dado deverem nortear a elaboração e aprovação de legislação nacional¹⁹. Temos a obrigação que cada Parte tem no desenvolvimento, actualização periódica e disponibilização à Conferência das Partes dos “inventários nacionais de emissões antropogénicas por fontes e remoção por escoadouros de todos os gases de estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal”²⁰. Estritamente relacionada com esta temos a obrigação de fornecimento à Conferência das Partes de todas as informações relacionadas com a implementação da presente Convenção²¹.

Veja-se ainda a obrigação das Partes, na formulação, implementação, publicação e actualização regular de programas nacionais e, onde for apropriado, “programas regionais contendo medidas para mitigar as mudanças climáticas abordando as emissões antropogénicas por fontes e remoção por escoadouros de todos os gases de estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, e medidas para facilitar a adopção adequada às mudanças climáticas”²². Por outro lado, constitui igualmente obrigação das Partes cooperar na preparação para a adaptação dos impactos das mudanças climáticas, desenvolver e elaborar planos apropriados e integrados para a gestão quer das zonas costeiras, quer ainda dos recursos hídricos e dos recursos agrícolas, bem como para a protecção e reabilitação de áreas, particularmente em África, afectadas pela seca e desertificação, assim como pelas cheias²³. No plano da cooperação, destaque para as obrigações de promover e cooperar em pesquisas científicas, tecnológicas, técnicas, socioeconómicas e outras observações e desenvolvimento de arquivo de dados

¹⁸ Cf. Artigo 3.º, da Convenção das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas.

¹⁹ Cf. Artigo 4.º, n.º 1, da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. As obrigações específicas dos países desenvolvidos encontram-se previstas no n.º 2 do artigo 4.º do mesmo instrumento.

²⁰ Cf. Artigo 4.º n.º 1 a) da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

²¹ Cf. Artigo 4.º n.º 1 j) da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

²² Cf. Artigo 4.º n.º 1 b) da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

²³ Cf. Artigo 4.º n.º 1 e) da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

relacionados com o sistema climático, com vista a conhecer melhor a dimensão, características, causas e consequências das mudanças climáticas; de partilhar todas as informações relacionadas com o clima e com as mudanças climáticas; e de promoção e cooperação na educação, treinamento e informação pública sobre mudanças climáticas²⁴.

Foi estabelecida a Conferência das Partes, como órgão supremo da presente Convenção, a qual deverá garantir a respectiva implementação, incluindo quaisquer de seus instrumentos jurídicos, além de tomar as decisões necessárias para o efeito²⁵. Nota importante para a criação de um órgão subsidiário de assessoria científica e tecnológica da Conferência das Partes aberto a representantes governamentais com competência nos campos de especialização que forem considerados relevantes²⁶. Este órgão deverá apresentar relatórios regularmente à Conferência das Partes sobre todos os aspectos de seu trabalho²⁷. A Convenção prevê um Mecanismo Financeiro para a provisão de recursos financeiros a título de doação ou em base concessional, incluindo a componente de transferência de tecnologia., o qual deverá “funcionar sob a orientação da Conferência das Partes e prestar contas à mesma, a qual deve decidir sobre suas políticas, prioridades programáticas e critérios de aceitabilidade relativos a esta Convenção”²⁸.

Temos ainda a obrigação de transmissão de obrigações relativas à implementação que compete a cada Estado, incluindo: (i) o Inventário nacional de emissões antrópicas por fontes e de remoções por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, dentro de suas possibilidades, usando metodologias comparáveis desenvolvidas e aprovadas pela Conferência das Partes; (ii) a descrição geral das medidas tomadas ou previstas pela Parte para implementar esta Convenção; (iii) e qualquer outra informação que a Parte considere relevante para a realização do objectivo desta Convenção e apta a ser incluída em sua comunicação²⁹.

A Convenção prevê ainda obrigações específicas de transmissão de informação por parte dos Estados Parte desenvolvidos, incluindo a descrição pormenorizada das políticas e medidas adoptadas para implementar suas obrigações; bem como a estimativa específica dos efeitos que as políticas e medidas atrás referidas terão sobre as emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de gases com efeito estufa terão no período acordado³⁰.

Em relação aos Estados Partes em desenvolvimento, prevê-se que estes possam propor, com carácter voluntário, projectos para financiamento, com a especificação das tecnologias, materiais, equipamentos, técnicas ou práticas ne-

²⁴ Cf. Artigo 4.º n.º 1 g), h) e i) da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

²⁵ Cf. Artigo 7.º n.ºs 1 e 2 da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

²⁶ Cf. Artigo 9.º n.º 1 da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

²⁷ Cf. Artigo 9.º n.º 2 da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

²⁸ Cf. Artigo 11.º n.º 2 da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

²⁹ Cf. Artigo 12.º n.º 1 da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

³⁰ Cf. Artigo 12.º n.º 2 da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

cessários à execução dos mesmos, fazendo acompanhar tal informação com a estimativa de todos os custos adicionais, de reduções de emissões e aumento de remoções de gases de efeito estufa, e ainda da estimativa dos benefícios resultantes³¹.

Prevê-se ainda que, “em qualquer de suas sessões ordinárias, a Conferência das Partes pode adoptar protocolos a esta Convenção” e que “o texto de qualquer proposta de protocolo deve ser comunicado às Partes pelo Secretariado pelo menos seis meses antes dessa sessão da Conferência das Partes”³². Foi assim aberto o caminho para a celebração de Protocolos referentes ao clima e, consequentemente, a um longo percurso negocial, repleto de avanços e retrocessos.

1.2.2. Protocolo de Quioto

Para a implementação da Convenção sobre Mudanças Climáticas houve lugar à aprovação do **Protocolo de Quioto**, ao qual Moçambique aderiu através da Resolução n.º 10/2004, de 28 de Julho. Este Protocolo foi aprovado na cidade japonesa de Quioto, no dia 11 de Dezembro de 1997, durante a 3.ª Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, na qual participaram cerca de 10.000 delegados, observadores e jornalistas³³. Segundo o respectivo Preâmbulo “a Conferência culminou na decisão por consenso (1/CP.3) de adoptar-se um Protocolo segundo o qual os países industrializados reduziriam suas emissões combinadas de gases de efeito estufa em pelo menos 5% em relação aos níveis de 1990 até o período entre 2008 e 2012. Esse compromisso, com vinculação legal, promete produzir uma reversão da tendência histórica de crescimento das emissões iniciadas nesses países há cerca de 150 anos”³⁴.

Os Estados Partes desenvolvidos (Anexo listados no I), deveriam, no cumprimento dos compromissos quantificados de limitação e redução de emissões assumidos, a fim de promover o desenvolvimento sustentável, implementar e/ou aprimorar políticas e medidas de acordo com suas circunstâncias nacionais, tais como: (i) o aumento da eficiência energética em sectores relevantes da economia nacional; (ii) a protecção e o aumento de sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, levando em conta seus compromissos assumidos em acordos internacionais relevantes sobre o ambiente, a promoção de práticas sustentáveis de manejo florestal, florestamento e reflorestamento; (iii) a promoção de formas sustentáveis de agricultura à luz das considerações sobre a mudança do clima; (iv) a pesquisa, a promoção, o desenvolvimento e o aumento do uso de formas novas e renováveis de energia, de tec-

³¹ Cf. Artigo 12.º n.º 4 da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

³² Cf. Artigo 17.º n.ºs 1 e 2 da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

³³ Cf. Preâmbulo do Protocolo de Quioto (1997).

³⁴ Cf. Preâmbulo do Protocolo de Quioto (1997).

nologias de sequestro de dióxido de carbono e de tecnologias ambientalmente seguras, que sejam avançadas e inovadoras; (v) a redução gradual ou eliminação de imperfeições de mercado, de incentivos fiscais, de isenções tributárias e tarifárias e de subsídios para todos os sectores emissores de gases de efeito estufa que sejam contrários ao objectivo da Convenção e aplicação de instrumentos de mercado; (vi) o estímulo a reformas adequadas em sectores relevantes, visando a promoção de políticas e medidas que limitem ou reduzam emissões de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal; (vii) Medidas para limitar e/ou reduzir as emissões de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal no sector de transportes; (viii) e a limitação e/ou redução de emissões de metano por meio de sua recuperação e utilização no tratamento de resíduos, bem como na produção, no transporte e na distribuição de energia³⁵.

1.2.2.1. Acordo de Paris

Em resposta às dificuldades enfrentadas na implementação do Protocolo de Quioto, e em função da constatação da fraca ambição das respectivas metas em relação às reais necessidades de redução das emissões e da escalada de impactos provocados pelas mudanças climáticas, ao fim de um longo processo negocial, foi celebrado na capital francesa, o **Acordo de Paris**.

ACORDO DE PARIS

Objectivo geral: fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima, no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços de erradicação da pobreza, incluindo:³⁶

(I) Manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, e envia esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e os impactos da mudança do clima	(II) Aumentar a capacidade de adaptação aos impactos negativos da mudança do clima e promover a resiliência à mudança do clima e um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa, de uma maneira que não ameace a produção de alimentos	(III) Tornar os fluxos financeiros compatíveis com uma trajetória rumo a um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa e resiliente à mudança do clima
---	---	--

Determina o Acordo de Paris, que, com fim de atingir a meta de longo prazo de temperatura acima referida, “as Partes visam a que as emissões globais de gases de efeito de estufa atinjam o ponto máximo o quanto antes, reconhecendo

que as Partes países em desenvolvimento levarão mais tempo para alcançá-lo, e a partir de então realizar reduções rápidas das emissões de gases de efeito estufa, de acordo com o melhor conhecimento científico disponível, de modo a alcançar um equilíbrio entre as emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de gases de efeito estufa na segunda metade deste século, com base na equidade, e no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços de erradicação da pobreza³⁷. Por seu turno, “as Partes países desenvolvidos deverão continuar a assumir a dianteira, adoptando metas de redução de emissões absolutas para o conjunto da economia. As Partes países em desenvolvimento deverão continuar a fortalecer seus esforços de mitigação, e são encorajadas a progressivamente transitar para metas de redução ou de limitação de emissões para o conjunto da economia, à luz das diferentes circunstâncias nacionais³⁸.

O presente Acordo sublinhou a importância de protecção dos sumidouros e reservatórios de carbono, com destaque para as florestas³⁹. Nesse sentido, optou-se por uma formulação no sentido de encorajar os Estados Partes na adopção de medidas para implementar e apoiar, incluindo através dos pagamentos por resultados: (i) abordagens de políticas e incentivos positivos para actividades relacionadas a redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, e o papel da conservação, do manejo sustentável de florestas e aumento dos estoques de carbono florestal nos países em desenvolvimento; (ii) e abordagens de políticas alternativas, tais como abordagens conjuntas de mitigação e adaptação para o manejo integral e sustentável de florestas, reafirmando ao mesmo tempo a importância de incentivar, conforme o caso, os benefícios não relacionados com carbono associados a tais abordagens⁴⁰.

O Protocolo reitera a obrigação dos Partes países desenvolvidos em providenciar recursos financeiros para auxiliar as Partes países em desenvolvimento quer para a mitigação quer para a adaptação, na senda das obrigações existentes à luz da Convenção das Nações Unidas das Mudanças Climáticas⁴¹. Fora o acima disposto, este instrumento reiterou a necessidade de se assumir uma mobilização de financiamento climática susceptível de ir além de esforços anteriores, proclamando que “como parte de um esforço global, as Partes países desenvolvidos deverão continuar a liderar a mobilização de financiamento climático a partir de uma ampla variedade de fontes, instrumentos e canais, notando o importante papel dos recursos públicos, por meio de uma série de medidas, incluindo o apoio às estratégias lideradas pelos países, e levando em conta as necessidades e prioridades das Partes países em desenvolvimento⁴².”

³⁷ Cf. Artigo 4.º, n.º 1, do Acordo de Paris.

³⁸ Cf. Artigo 4.º, n.º 4, do Acordo de Paris.

³⁹ Cf. Artigo 5.º, n.º 1, do Acordo de Paris

⁴⁰ Cf. Artigo 5.º, n.º 2, do Acordo de Paris

⁴¹ Cf. Artigo 9.º, n.º 1, do Acordo de Paris

⁴² Cf. Artigo 9.º, n.º 3, do Acordo de Paris

³⁵ Cf. Artigo 2.º do Protocolo de Quioto (1997).

³⁶ Cf. Artigo 2.º, n.º 1, do Acordo de Paris.

Previu-se que a entrada em vigor do presente Protocolo fica condicionada ao depósito dos instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão de pelo menos 55 Partes da Convenção, que contabilizem no total uma parcela estimada em pelo menos 55% do total das emissões globais de gases de efeito estufa⁴³.

1.3. Políticas, estratégias e planos de acção

Importa igualmente conhecer as políticas, estratégias e planos de acção aprovados pelo Executivo, com vista a conhecer os principais eixos e conteúdos programáticos, mas também monitorar e avaliar o respectivo grau de cumprimento ou implementação. Nesse sentido, um papel chave compete à Assembleia da República e às assembleias provinciais no exercício da acção fiscalizadora, verificando os níveis de cumprimento e execução dos instrumentos orientadores aprovados.

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

No domínio das mudanças climáticas, o Programa de Acção Nacional para Adaptação às Mudanças Climáticas (NAPA) foi o primeiro instrumento de natureza político-programática aprovado pelo Executivo, em 2007, como 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 República⁴⁴.

O NAPA visou os seguintes objectivos: (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 descentralizada⁴⁵.

Segundo o NAPA, 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 e tendo presente que a subida da temperatura global aumentará a frequência e a severidade das secas, no interior, e cheias nas regiões costeiras⁴⁶. Por outro lado, a ocorrência dos eventos extremos, como as secas, as cheias e ciclones tropicais, tem deteriorado as já precárias condições de vida das populações, resultando na eclosão de epidemias⁴⁷. Outros problemas ambientais que assolam o país incluem epidemias, pragas, queimadas, desflorestamento e erosão⁴⁸.

Ao nível das acções propostas, foram listadas as seguintes, 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; (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) e 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 climáticas⁴⁹.

⁴⁵ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (2007), *Programa de Acção Nacional para Adaptação às Mudanças Climáticas*, MICOA; Maputo, pp. 3 - 4.

⁴⁶ *Idem*, p. 10.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 11.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 11.

⁴⁹ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (2007), *Programa de Acção Nacional para Adaptação às Mudanças Climáticas*, MICOA; Maputo, pp. 25 - 51.

⁴³ Cf. Artigo 21.º, n.º 1, do Acordo de Paris

⁴⁴ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (2007), *Programa de Acção Nacional para Adaptação às Mudanças Climáticas*, MICOA; Maputo, p. 2. Disponível em http://www.legisambiente.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=141

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

Em segundo lugar, temos a Estratégia e Plano de Acção de Género, Ambiente e Mudanças Climáticas, aprovada em 2010. Esta ferramenta parte da seguinte constatação: se, em termos gerais, a 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, as mulheres e raparigas estão ainda entre os grupos mais afectados pela pobreza⁵⁰.

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 pobreza⁵¹.

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 naturais⁵². Por seu turno, constituem objectivos estratégicos: (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 (hoje Ministério da Terra e Ambiente) seja uma instituição que activamente pratica a equidade de género na gestão ambiental; (vi) operacionalizar o Departamento de Género do MICOA (hoje Ministério da Terra e Ambiente) como mecanismo

nacional de implementação e monitoria das acções prioritárias no âmbito de género, ambiente e mudanças climáticas⁵³.

1.3.3. Estratégia Nacional de Adaptação e Mitigação de Mudanças Climáticas (2013-2025)

Mais recentemente, o Conselho de Ministros aprovou, através de Resolução, a Estratégia Nacional de Adaptação e Mitigação das Mudanças Climáticas (ENAMMC) para o período 2013-2025, que inclui linhas estratégicas e prioritárias a adoptar e implementar nesse período. Esta Estratégia funda-se na Convenção das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas e no Quadro de Acção de Hyogo sobre a redução do risco de desastres, tendo como finalidade facilitar e promover um desenvolvimento harmonioso e resiliente às mudanças climáticas e os mecanismos de eficiência energética e de utilização sustentável de recursos naturais.

Constitui objectivo geral da presente Estratégia “estabelecer as directrizes de acção para criar resiliência, incluindo a redução dos riscos climáticos, nas comunidades e na economia nacional e promover o desenvolvimento de baixo carbono e a economia verde, através da sua integração no processo de planificação sectorial e local”. Por sua vez, constituem objectivos específicos: (i) tornar Moçambique resiliente aos impactos das mudanças climáticas, reduzindo ao máximo os riscos climáticos para pessoas e bens, restaurando e assegurando o uso racional e a protecção do capital natural e edificado; (ii) identificar e implementar as oportunidades de redução das emissões de gases de efeito estufa que contribuam para o uso sustentável dos recursos naturais e acesso a recursos financeiros, tecnológicos a preços acessíveis e a redução da poluição e da degradação ambiental promovendo um desenvolvimento de baixo carbono; e (iii) criar a capacidade institucional e humana, bem como explorar oportunidades de acesso a recurso tecnológicos e financeiros para implementar a presente Estratégia.

Para melhor domínio dos principais conteúdos da presente Estratégia, veja-se a Tabela abaixo, na qual se encontram listadas as acções estratégicas para cada um dos três principais eixos de intervenção: (i) Adaptação e redução do risco climático; (ii) mitigação e desenvolvimento de baixo-carbono; (iii) e questões transversais:

⁵⁰ MICOA (2010), *Estratégia e Plano de Acção de Género, Ambiente e Mudanças Climáticas*, Maputo. http://www.preventionweb.net/files/16411_genderenvironmentandclimagechange.pdf

⁵¹ *Ibidem*, p. 9.

⁵² *Ibidem*, p. 15.

⁵³ MICOA (2010), *Estratégia e Plano de Acção de Género, Ambiente e Mudanças Climáticas*, Maputo. http://www.preventionweb.net/files/16411_genderenvironmentandclimagechange.pdf, pp. 15 – 20.

ACÇÕES ESTRATÉGICAS		
Adaptação e redução do risco climático	Mitigação e desenvolvimento de baixo carbono	Questões transversais
<ul style="list-style-type: none"> i. Reforçar o sistema de aviso prévio ii. Capacidade de preparação da resposta a riscos climáticos iii. Aumentar a capacidade de gestão de recursos hídricos iv. Aumentar o acesso e a capacidade de captação, armazenamento, tratamento e distribuição de água v. Aumentar a resiliência da agricultura e pecuária vi. Aumentar a resiliência da pesca vii. Garantir níveis adequados de segurança alimentar e nutrição viii. Aumentar a capacidade adaptativa das pessoas vulneráveis ix. Reduzir a vulnerabilidade das pessoas aos vectores de transmissão de doenças associadas às mudanças climáticas x. Assegurar e protecção da biodiversidade xi. Promover mecanismos de plantação de árvores e estabelecimento de florestas para uso local xii. Desenvolver mecanismos de resiliência das áreas urbanas e outros assentamentos xiii. Adequar o desenvolvimento das zonas turísticas e zonas costeiras para reduzir os impactos das mudanças climáticas 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Melhorar o acesso às energias renováveis 2. Aumentar a eficiência energética 3. Garantir o cumprimento dos padrões regulamentados para as emissões provenientes das actividades da indústria extractiva 4. Promover urbanização de baixo carbono 5. Controlar as emissões dos processos industriais incluindo resíduos e efluentes associados 6. Desenvolver práticas agrárias de baixo carbono 7. Reduzir a taxa de desmatamento e de queimadas descontroladas 8. Planear e gerir a biodiversidade e os ecossistemas costeiros 9. Gerir e valorizar os resíduos 	<ul style="list-style-type: none"> i. Ajustar o quadro legal vigente em linha com a estratégia nacional de MC ii. Ajustar o quadro institucional vigente em linha com a estratégia nacional de MC iii. Desenvolver pesquisa sobre MC iv. Fortalecer as instituições que recolhem dados que alimentam os inventários de GEE e as Comunicações Nacionais

Urge conferir que medidas foram até ao momento tomadas pelo Estado moçambicano no domínio da adaptação e redução do risco climático, da mitigação e desenvolvimento de baixo carbono e das questões transversais. Ou seja, até que ponto o Estado moçambicano adoptou, até ao presente momento, as decisões e as medidas necessárias para materializar as acções estratégicas previstas nos campos da adaptação e redução do risco climático e da mitigação e desenvolvimento de baixo carbono, bem como nas questões transversais (designadamente ajustamento do quadro legal, institucional e realização de pesquisas).

1.4. Quadro politico-legal sobre gestão de desastres

Uma atenção especial ao impacto dos desastres decorrentes do agravamento das mudanças climáticas. Para o efeito, a palavra-chave hoje é a construção da resiliência. Esta abordagem passa necessariamente por repensar toda a forma de organização da nossa sociedade, incluindo o reforço da preparação na gestão e redução do risco de desastres.

Note-se que o termo calamidade dominou a gíria política e popular praticamente desde que o País, já independente, passou a enfrentar os primeiros desastres, com especial enfoque para as Cheias de 1977 e demais fenómenos climáticos extremos posteriores. Recentemente tomou-se a decisão de adoptar um novo conceito – o conceito de desastre, com o expoente na aprovação da Lei de Gestão e Redução do Risco de Desastres.

1.4.1. Política de Gestão de Calamidades

A Política de Gestão de Calamidades foi aprovada através da Resolução n.º 18/99, de 10 de Junho, reconhecendo que a propensão de Moçambique à ocorrência cíclica de calamidades, no sentido de que, “podendo ter como causas sociais, geológicas, meteorológicas, hidrológicas ou outras, assumem grosso modo a forma de secas, cheias, ciclones, pragas, pestes, epidemias e outras fortuitas como queimadas, tempestades, sismos e grandes acidentes”.

Com esta Política, pretende-se, acima de tudo, criar um ponto de partida para um novo quadro jurídico susceptível de reflectir as actuais necessidades de prevenção de calamidades, invertendo a tradicional tendência meramente reactiva, no contexto de “uma abordagem multi-sectorial orientada para as comunidades

vulneráveis”. Este assento tónico num momento anterior à ocorrência das calamidades reflecte-se na previsão não apenas de medidas de prevenção, como também na criação de um sistema de alerta e aviso prévio, no mapeamento de calamidades e no mapeamento do risco, conceitos que passaram a fazer parte do vocabulário da gestão de calamidades.

Nesta Política encontramos o conceito de calamidade (que veio substituir o conceito de calamidade natural, tendo presente que nem todas as calamidades têm uma causa natural) definido como a “ocorrência lenta ou rápida de um sinistro, de grandes proporções, provocada por um fenómeno natural ou pelo homem, cujo impacto afecta funcionamento normal de uma comunidade ou sociedade, resultando geralmente em danos humanos e materiais e na rotura de Infra-estruturas sócio-económicas e dos serviços essenciais, numa escala que ultrapassa a capacidade de resposta local. Uma calamidade em função do grau da sua duração e impacto extraordinário pode assumir a dimensão de uma catástrofe”.

Uma outra definição importante é a de emergência, como “calamidade pública, que afecta pessoas e bens ou infra-estruturas e é de tal natureza ou proporções que excede a capacidade local de resposta requerendo a tomada de medidas urgentes e excepcionais a muito curto prazo para minimizar os efeitos adversos e restabelecer a normalidade”.

Não obstante não se encontrar uma expressa e clara alusão ao problema das mudanças climáticas, perspectivado em termos de conceitualização, causas e efeitos, este instrumento assume um papel importante, na medida em que, entre as calamidades, encontramos não somente os desastres directamente provocados pelo Homem, como também aqueles associados às mudanças climáticas.

Assim, através da Política e respectiva Estratégia de Gestão de Calamidades, são definidas acções, planos e programas operacionais dirigidos a prevenir, socorrer e reabilitar as eventuais vítimas das mudanças climáticas, reduzindo o nível de risco e vulnerabilidade.

Não poderíamos deixar de aludir aos objectivos gerais da Política de Gestão de Calamidades: (i) evitar a perda de vidas humanas e destruição de bens provocados por calamidades naturais ou pelo homem; (ii) incorporação da prevenção de calamidades no processo global de desenvolvimento nacional; (iii) promoção de solidariedade interna e externa, em caso de calamidades; (iv) garantia de uma efectiva coordenação e participação do sector público e privado na gestão de calamidades; (v) contribuição para a conservação e preservação do ambiente; (vi) e promoção da coordenação regional ou internacional na gestão de calamidades, sobretudo daquelas cujas causas têm como origem os países vizinhos⁵⁴.

Com a aprovação de uma nova Lei, conforme veremos de seguida, e a necessidade de adequação ao novo quadro conceptual, à evolução da realidade e aos

desafios climáticos que o País enfrenta e deverá enfrentar nos próximos tempos, urge aprovar uma nova Política e respectiva Estratégia de implementação, desta vez com enfoque na gestão e redução do risco de desastres.

1.4.2. Regime Jurídico de Gestão e Redução do Risco de Desastres

Pela Lei n.º 15/2014, de 20 de Junho, foi aprovado o Regime Jurídico da Gestão das Calamidades, compreendendo a prevenção, mitigação dos efeitos destruidores das calamidades, desenvolvimento de acções de socorro e assistência, bem como as acções de reconstrução e recuperação das áreas afectadas⁵⁵. Por sua vez, o respectivo Regulamento veio a ser aprovado pelo Decreto n.º 7/2016, de 21 de Março.

Ora, havendo necessidade de se “estabelecer o Regime Jurídico de Gestão e Redução do Risco de Desastres, com vista a torná-lo consentâneo com os desafios impostos pelo risco de desastres e pela necessidade de construção da resiliência aos eventos extremos”, foi aprovada a Lei n.º 10/2020, de 24 de Agosto, Lei da Gestão e Redução do Risco de Desastres.

Segundo o n.º 1 do artigo 2.º, a presente Lei estabelece tem como objecto “a redução do risco, a gestão de desastres, a recuperação sustentável para a construção da resiliência humana, infraestrutural e dos ecossistemas, bem como a adaptação às mudanças climáticas”. Um primeiro aspecto foi a superação do conceito de calamidade e a opção pelo de risco ou ameaça de desastre, mais consentâneo com a abordagem internacionalmente aceite, incluindo uma forte dimensão preventiva e preparatória.

Riscos ou ameaças: quaisquer outros fenómenos susceptíveis de causar interrupção ao funcionamento normal da sociedade, tais como as cheias, inundações, seca, pragas, ciclones, incêndios, queimadas descontroladas, epidemias e pandemias, erosão, aluimentos de terras, derrame de hidrocarbonetos, terramotos, erupções vulcânicas ou maremotos, radiações nucleares e quaisquer desastres de origem humana⁵⁶.

⁵⁴ Cf. Artigo 5.º, n.º 1 da Política de Gestão de Calamidades.

⁵⁵ Cf. Artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 15/2014, de 20 de Junho.

⁵⁶ Cf. Artigo 12.º da Lei da Gestão e Redução do Risco de Desastres.

O leque de princípios foi significativamente melhorado em relação à Lei anterior, com a consagração, entre outros, dos princípios: da dignidade da pessoa humana e bem-estar do cidadão, traduzido na protecção e preservação da vida, dos meios de subsistência, de bens públicos e privados, de serviços e Infra-estruturas que asseguram o bem-estar do cidadão; da prevenção, consistindo no conjunto de medidas multissetoriais que visam proteger pessoas e bens e assegurar a normalidade da vida socioeconómica das populações, antes da ocorrência de desastres; da recuperação sustentável, determinando que a recuperação, reabilitação e reconstrução pós desastre, deve obedecer à medidas que minimizam a ocorrência de novos riscos; e da educação e sensibilização públicas, pugnando pelo melhoramento da transmissão ou difusão de valores e práticas orientado para a gestão e redução do risco de desastres a todos os níveis⁵⁷.

A nova Lei prevê um sistema de gestão e redução do risco de desastres compreendendo os órgãos de nível central e de nível local⁵⁸.

ÓRGÃOS DE NÍVEL CENTRAL	ÓRGÃOS DE NÍVEL LOCAL
<ul style="list-style-type: none"> • Governo • Conselho Coordenador de Gestão e Redução do Risco de Desastres • Entidade Coordenadora da Gestão e Redução do Risco de Desastres • Conselho Técnico de Gestão e Redução do Risco de Desastres 	<ul style="list-style-type: none"> • Centro Operativo de Emergência do nível provincial • Entidade Coordenadora da Gestão e Redução do Risco de Desastres • Conselho Técnico Provincial de Gestão e Redução do Risco de Desastres • Centro Operativo de Emergência do nível distrital; • Conselho Técnico Distrital de Gestão e Redução do Risco de Desastres

A nova Lei prevê o sistema de gestão do risco de desastres, o qual visa a maximização dos esforços e sinergias em toda a cadeia compreendendo subsistemas ou etapas distintas, integradas e complementares (veja-se artigo 13.º e seguintes da Lei de Gestão e Redução do Risco de Desastres).

⁵⁷ Cf. Artigo 4.º da Lei da Gestão e Redução do Risco de Desastres.

⁵⁸ Cf. Artigo 8.º da Lei da Gestão e Redução do Risco de Desastres.

A	Subsistema de aviso prévio e alerta	<p>Visa monitorar as ameaças, prevenir, avaliar o risco de desastres e disseminar, atempadamente, informação para a tomada de medidas preventivas pelas comunidades potencialmente em risco e pelas entidades competentes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fase de Pré-aviso - Fase de Alerta (Amarelo, Laranja e Vermelho)
B	Subsistema de resposta	<ul style="list-style-type: none"> • Compreende o conjunto de acções que visam assegurar o socorro, acomodação e assistência humanitária das pessoas afectadas bem como as acções de reconstrução e recuperação após o desastre.
C	Subsistema de prevenção, mitigação, adaptação e resiliência	<p>Compreende o conjunto de acções que o Governo deve tomar para garantir que o País se mantenha permanentemente preparado para fazer face à ocorrência de desastres através de políticas e estratégias nacionais e locais consentâneas à realidade natural e ambiental de cada espaço territorial.</p>

A presente Lei foi bastante mais longe no tratamento das mudanças climáticas, pelo que passamos a transcrever o seguinte artigo:

ARTIGO 26

(Adaptação às mudanças climáticas)

1. O Governo define o quadro de implementação de medidas de adaptação para reduzir o impacto das mudanças climáticas.
2. As entidades de governação a cada nível devem adoptar medidas que visam:
 - a) o fortalecimento dos sistemas de aviso prévio e de defesa civil;
 - b) a conservação de ecossistemas e gestão das zonas costeiras;
 - c) a vedação do estabelecimento de novas zonas residenciais, industriais e comerciais em áreas sujeitas ao aumento do nível das águas;
 - d) o melhoramento dos sistemas de vigilância para controlar o avanço de doenças e epidemias causadas por vectores ligados à variabilidade climática;
 - e) o investimento em medidas estruturais e não estruturais para mitigar os efeitos dos desastres.

Compete ao Governo central, por via de Decreto, aprovar as medidas de adaptação às mudanças climáticas, cabendo às entidades de governação a cada nível definir as medidas administrativas adequadas para prosseguir o referido propósito, incluindo, conforme veremos adiante, a conservação de ecossistemas e gestão das zonas costeiras.

Em caso de ocorrência de desastre, o Governo tem a prerrogativa de declarar em todo ou parte do território nacional, e por tempo indeterminado:

SITUAÇÃO DE CALAMIDADE PÚBLICA	Evento anormal provocado por uma catástrofe de grande dimensão, que causa danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial de capacidade de resposta do poder público
SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA	Ocorrência súbita ou progressiva de um desastre que afecta pessoas e bens, o meio ambiente e exige medidas urgentes e excepcionais para restabelecer a normalidade.

Um dos aspectos inovadores da presente Lei foi a autonomização das secas, ou seja, passaram a receber um enfoque próprio, tendo presente as características que são intrínsecas a este fenómeno de progresso lenta. Por seca entende-se “a redução substancial da disponibilidade de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos devido a escassez ou limitada de precipitação”.

ARTIGO 36

(Emergência de progressão lenta)

1. Em caso de emergência de progressão lenta, o Governo, com a participação das populações e comunidades locais, deve conceber e implementar acções ao nível nacional e local para aliviar os seus efeitos.
2. O Governo deve estabelecer mecanismos de alertas apropriados para atempadamente detectar e responder à situação de emergência de progressão lenta.

Outra importante novidade, com enorme relevância para a construção da resiliência às mudanças climáticas, é a inclusão do artigo 47.º, sobre as Infra-estruturas verdes, definidas como “as estruturas ecológicas que promovem a conectividade de paisagem e que protegem o ambiente e o bem humano”. O Governo tem o papel de definir as áreas para implantação de Infra-estruturas verdes destinadas a protecção das zonas de risco.

Posto isto, o Legislador consagrou o zoneamento ecológico nos seguintes termos:

ARTIGO 48

(Zoneamento ecológico e salvaguarda dos ecossistemas sensíveis)

1. Compete ao Governo proceder ao zoneamento dos ecossistemas sensíveis que exercem uma função chave na construção de resiliência aos desastres.
2. Compete às autoridades administrativas locais mapear e definir medidas de preservação dos ecossistemas sensíveis, nos termos da lei.

Por fim, algo que já constava na Lei anterior, temos o conceito de zonas de risco, bastante importantes na abordagem de salvaguarda de pessoas e bens.

ARTIGO 49

(Zonas de risco)

1. Compete ao Governo definir os procedimentos de demarcação das zonas de risco susceptíveis de serem afectadas por desastres, bem como as medidas de prevenção e de mitigação.
2. Compete as autoridades administrativas locais:
 - a) Mapear e definir medidas de preservação das zonas de risco;
 - b) Interditar a ocupação e provisão de serviços sociais e económicos nas zonas de risco, excepto quando aplicadas tecnologias apropriadas e aprovadas pelas autoridades competentes.

1.4.3. Conservação dos ecossistemas sensíveis

Os ecossistemas sensíveis possuem hoje uma enorme importância na construção das resiliências às mudanças climáticas. Um país que salvaguarda os seus ecossistemas sensíveis está bem mais preparado para gerir e reduzir o impacto dos desastres provocados pelas mudanças climáticas. Eles constituem uma espécie de linha defensiva ou baluarte contra os fenómenos climáticos extremos, sejam os ciclones, como os maremotos, ou as cheias e ainda as secas.

A Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro, Lei do Ambiente, consagrou o conceito de zonas ecologicamente sensíveis, ainda que não tenha feito a devida incorporação na lista de definições. Nesse sentido, veja-se a inserção no texto legal de uma cláusula geral de proibição de implantação de infraestruturas habitacionais ou para outro fim que, pela sua dimensão, natureza ou localização, provoquem um impacto negativo significativo sobre o ambiente, especialmente nas zonas costeiras, nas zonas ameaçadas de erosão ou desertificação, nas zonas húmidas, nas áreas de protecção ambiental e em outras zonas ecologicamente sensíveis⁵⁹.

Se o legislador não adaptou a definição de zona ecologicamente sensível na Lei do Ambiente, encontra-se na Lei n.º 16/2014 de 20 de Junho, alterada e republicada pela Lei n.º 5/2017, de 11 de Maio (Lei de Conservação da Biodiversidade) e na Lei n.º 10/99, de 7 de Julho (Lei de Florestas e Fauna Bravia) o conceito de ecossistema frágil, que consideramos para os efeitos do presente estudo sinónimo:

Ecossistema frágil - “aquele que pelas suas características naturais e localização geográfica é susceptível a rápida degradação dos seus atributos e de difícil recomposição”⁶⁰.

Importa fundamentalmente reter que tais zonas ou ecossistemas sensíveis, pelas características como capital natural, possuem um papel valioso na resiliência às mudanças climáticas, protegendo pessoas e seus bens. O registo histórico dos impactos de fenómenos climáticos extremos no território de diversas regiões e países, revela como a destruição ou degradação de determinados ecossistemas sensíveis ao longo do tempo agravou e ampliou os danos em termos de vítimas (mortes, feridos e doenças associadas) e estragos materiais (edifícios, infraestruturas, meios de transporte, culturas). Vejam-se os exemplos do Tsunami (Oceano Índico, 26 de Dezembro de 2004) e do ciclone Idai (Moçambique, Malawi, Zimbábue e Madagáscar, Março de 2019).

Entre os ecossistemas sensíveis temos a zona costeira (marítima, fluvial e lacustre), as terras húmidas, os mangais, os recifes de coral e as zonas montanhosas.

⁵⁹ Cf. Artigo 14.º n.ºs 1 e 2 da Lei do Ambiente.

⁶⁰ Cf. Artigos 1.º da Lei de Conservação da Biodiversidade (veja-se Glossário) e da Lei de Florestas e Fauna Bravia (n.º 13).

Conservação da zona costeira

A Lei do Ambiente, conforme vimos, estabeleceu uma cláusula geral de proibição de implantação de infraestruturas habitacionais ou para outro fim que, pela sua dimensão, natureza ou localização, provoquem um impacto negativo significativo sobre o ambiente, com especial destaque para a zonas costeiras⁶¹.

Por sua vez a Lei de Terras (Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro) integrou no domínio público do Estado a faixa da orla marítima e no contorno de ilhas, baías e estuários, medida da linha das máximas preia-mares até 100 metros para o interior do território, e o Regulamento a Lei de Terras, aprovado pelo Decreto n.º 66/98 de 8 de Dezembro, fez o mesmo em relação à faixa de terreno que orla as águas fluviais e lacustres navegáveis até 50 metros medidos a partir da linha máxima de tais água⁶².

A Lei de Conservação da Biodiversidade é igualmente aplicável aos ecossistemas a seguir considerados. Veja-se, em especial, que a esta Lei visa a protecção, conservação, restauração e utilização sustentável da diversidade biológica em todo o território nacional, especialmente nas áreas de conservação, as quais podem ser terrestres ou marinhas⁶³. Constituem objectivos, entre outros, da rede nacional de áreas de conservação: “contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais, terrestres ou aquáticos”, bem como “proteger as paisagens naturais e culturais de especial beleza bem como os patrimónios natural e cultural, representativos da identidade nacional”⁶⁴.

No campo da zona costeira, veja-se o Regulamento sobre a Prevenção da Poluição e Protecção do Ambiente Marinho e Costeiro (RPPAMC), aprovado pelo Decreto n.º 45/2006, de 30 de Novembro, que tem como objecto: “prevenir e limitar a poluição derivada das descargas ilegais efectuadas por navios, plataformas ou por fontes baseadas em terra, ao largo da costa moçambicana bem como o estabelecimento de bases legais para a protecção e conservação das áreas que constituem domínio público marítimo, lacustre e fluvial, das praias e dos ecossistemas frágeis”⁶⁵. O RPPAMC é aplicável às áreas que constituem domínio público, marítimo, lacustre e fluvial, incluindo todos os ecossistemas frágeis localizados junto à costa e águas interiores⁶⁶.

⁶¹ Cf. Artigo 14.º n.ºs 1 e 2 da Lei do Ambiente.

⁶² Cf. Artigos 8.º c) da Lei de Terras e 5.º c) do Regulamento da Lei de Terras.

⁶³ Cf. Artigos 2.º, 3.º, n.º 1 e 12.º, n.º 2 da Lei de Conservação da Biodiversidade

⁶⁴ Cf. 12.º, n.º 2 c) e g) da Lei de Conservação da Biodiversidade

⁶⁵ Cf. Artigo 2.º do RPPAMC.

⁶⁶ Cf. Artigo 3.º do RPPAMC.

Neste Regulamento destaque para normas sobre a proibição de despejo de águas residuais e substâncias de natureza tóxica sem tratamento prévio (artigo 51.º), deposição de resíduos (artigo 52.º), proibição de condução de veículos terrestres motorizados (artigo 54.º), desportos náuticos motorizados (artigo 55.º), outras actividades desportivas e culturais (artigo 56.º), protecção de corais (artigo 61.º), flora nativa litoral (artigo 62.º), introdução de espécies novas ou exóticas (artigo 63.º), terras húmidas (artigo 65.º), zonas de protecção parcial (artigo 66.º), construção de infraestruturas (artigo 67.º) e vias de acesso à praia (artigo 68.º).

Na zona costeira encontramos ecossistemas importantes como as dunas (“colinas de areia amontoada pelo vento à beira-mar”⁶⁷), com ou sem vegetação, bem como as praias. (“áreas cobertas e descobertas periodicamente pelas águas, acrescida pela faixa subsequente de areia, cascalho e pedregulhos, até ao limite onde se inicia a vegetação natural, ou, na sua ausência, onde comece um outro ecossistema”⁶⁸).

O RPPPAMC estabelece assim proibições ou restrições em relação a actividades que possam ameaçar ou comprometer o estado das dunas e das praias, tendo presente o respectivo papel na prevenção e combate à erosão, na protecção de pessoas e bens em relação aos fenómenos climáticos extremos e o facto de constituírem santuário de uma rica biodiversidade. Nesse sentido, exemplos como a proibição de condução nas dunas e praias, à implantação de infraestruturas de natureza convencional e definitiva, de exploração de espécies de flora nativa ou ainda a introdução de espécies exóticas (que poderão não ser adequadas à prevenção e combate à erosão), são exemplos sintomáticos. Este Regulamento prevê infracções e sanções⁶⁹.

Destacamos o seguinte, dada a importância para a salvaguarda de uma linha costeira altamente ameaçada, vulnerável e sensível, mas simultaneamente fundamental na resiliência às mudanças climáticas:

ARTIGO 67

(Construção de Infra-estruturas)

1. A construção de infra-estruturas nas áreas identificadas no artigo anterior, só deverá ser efectuada mediante observância de normas e padrões de qualidade ambiental e paisagística em vigor.
2. A construção de infra-estruturas ao longo da costa deverá ser efectuada de modo a permitir que, em cada de 100 metros, existam acessos livres à praia para qualquer cidadão e, em especial, para as comunidades locais.
3. Nas zonas de protecção parcial e nos ecossistemas frágeis, designadamente nas dunas e mangais, é apenas permitida, mediante a necessária obtenção de licença especial e respeito pela legislação ambiental em vigor, a construção de Infra-estruturas básicas, designadamente, para o abastecimento de água, energia eléctrica, linhas de fornecimento de telefone, drenagem de esgotos, serviços de resíduos sólidos, pequenas construções em material removível e outras de natureza similar.
4. Para além dos casos referidos no número anterior, é ainda permitida a construção, desenvolvimento ou ampliação de obras públicas de reconhecido interesse para o desenvolvimento da economia nacional, com observância da regulamentação sobre avaliação do impacto ambiental, designadamente portos, estradas, linhas férreas, oleodutos, gasodutos, minerodutos.

⁶⁷ Cf. Artigo 1.º, n.º 19 do RPPPAMC.

⁶⁸ Cf. Artigo 1.º, n.º 35 do RPPPAMC.

⁶⁹ Veja-se artigo 82.º, n.º 1 do RPPPAMC.

O Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental, aprovado pelo Decreto n.º 54/2015, de 31 de Dezembro, fortaleceu significativamente a abordagem de precaução de impactos decorrentes de todas as actividades, públicas ou privadas, que directa ou indirectamente, possam influir nas componentes ambientais, incluindo na zona costeira⁷⁰. Foram determinantes para as inclusões da abordagem de impactos indirectos⁷¹, do contrabalanço de biodiversidade⁷² e da resiliência às mudanças climáticas⁷³, para além das questões fatais⁷⁴.

No domínio da zona costeira, veja-se ainda o Regulamento que Estabelece o Regime Jurídico de Utilização do Espaço Marítimo Nacional (RUEM), aprovado pelo Decreto n.º 21/2017, de 24 de Maio. Entre as finalidades dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional⁷⁵ temos, entre outros: (i) assegurar a preservação, protecção e recuperação dos valores naturais e ecossistemas costeiros e marinhos e a manutenção do bom estado ambiental do meio marinho; (ii) prevenir os riscos da acção humana minimizando os efeitos decorrentes de catástrofes naturais e das alterações climáticas; (iii) e ordenar os usos e actividades a desenvolver no espaço marítimo com respeito pelos ecossistemas marinhos⁷⁶.

Conservação das terras húmidas

Para a protecção dos ecossistemas de terras húmidas, há que tomar em consideração os seguintes diplomas legais:

Em primeiro lugar, considere-se a Lei do Ambiente, a qual define as zonas húmidas (e que significa o mesmo que terras húmidas):

⁷⁰ Cf. Artigo 3.º do RUIA.

⁷¹ “São os efeitos que não resultam directamente da actividade em implementação, mas das mudanças de comportamento humano causadas e/ou provocadas pela sua implementação ou outros impactos secundários”.

⁷² “É o resultado mensurável da conservação resultante de acções destinadas a compensar impactos residuais adversos significativos sobre a biodiversidade, decorrentes do desenvolvimento de um projecto”.

⁷³ Definidas como “as alterações no clima atribuídas directa ou indirectamente à actividade humana que altera a composição da atmosfera e que em adição à variabilidade natural do clima é observada sobre longos períodos de tempo”.

⁷⁴ “São impactos ambientais e/ou sociais negativos irreversíveis de tal significância que a implementação do projecto ou actividade em análise não seja de interesse público”.

⁷⁵ O espaço marítimo nacional compreende todas as zonas marítimas sob jurisdição nacional, nos termos definidos na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

⁷⁶ Cf. Artigo 5.º c), d) e e) do RUEM.

Terras húmidas: “são áreas de pântano brejo turfeira ou água, natural ou artificial, permanente ou temporária parada ou corrente, doce, salobra ou salgada, incluindo as águas do mar cuja profundidade na maré baixa não excede seis metros, que sustentam a vida vegetal ou animal que requeira condições de saturação aquática do solo”⁷⁷.

O RPPAMC integra um artigo alusivo à conservação das terras húmidas, “tendo presente a enorme importância que as terras húmidas desempenham para a gestão das cheias, manutenção da qualidade da água, o seu excepcional valor em termos de biodiversidade e as inúmeras pressões que têm vindo a ser exercidas sobre as mesmas”, incluindo a definição de um conjunto de proibições de realizar actividades como: qualquer tipo de descargas de poluentes no rio ou em terras húmidas sem que as águas residuais tenham sido previamente tratadas e sem observância dos padrões de qualidade ambiental legalmente estabelecidos; a introdução de espécies novas ou exóticas; a realização de queimadas não controladas; a exploração florestal e actividades agropecuárias que impliquem a perda da sua qualidade em mais de 15% da área explorada; e o desenvolvimento de qualquer actividade que envolva a alteração substancial do regime hidrológico e o funcionamento destas⁷⁸.

A Lei de Conservação da Biodiversidade determinou que a rede nacional de áreas de conservação tem, entre os seus objectivos fundamentais, o de “proteger e recuperar recursos hídricos e áreas húmidas”⁷⁹.

A Lei de Águas, Lei n.º 16/91, de 3 de Agosto, não faz menção expressa às terras húmidas, aludindo, no entanto, às zonas inundáveis, que são “as que podem ser alagadas durante as cheias extraordinárias dos depósitos e dos cursos de água naturais, contínuos ou descontínuos, e como tal forem definidas no cadastro”, sendo que “os terrenos abrangidos pelas zonas inundáveis mantêm a qualificação jurídica e a titularidade que tiverem, podendo, no entanto, ser declarados zonas de protecção parcial ou sujeitos a outras restrições para garantir a segurança das pessoas e bens”⁸⁰.

Conservação dos mangais

A Lei do Ambiente não faz uma referência expressa aos mangais, estando sub-jacentes nas alusões à biodiversidade, aos recursos biológicos, à zona costeira e às zonas ecologicamente sensíveis. Contudo, o legislador deu num dos seus Regulamentos um passo importante no sentido de uma autonomização jurídica dos mangais.

⁷⁷ Cf. Artigo 1.º, n.º 23, da Lei do Ambiente.

⁷⁸ Veja-se artigo 65.º, do RPPAMC.

⁷⁹ Cf. Artigo 12.º, n.º 2 i) da Lei de Conservação da Biodiversidade.

⁸⁰ Cf. Artigo 5.º da Lei de Águas.

Mangais: os mangais são componentes importantes de ecossistemas tropicais e subtropicais dominadas por uma variedade de árvores e arbustos com adaptações específicas para sobreviver em condições de submersão em águas salobras, tendo como principais adaptações a viviparidade e os pneumatóforos, tolerantes a salinidade, forte acção das correntes de marés, fortes ventos, altas temperaturas, solos lodosos e anaeróbicos e colonizam com sucesso a zona entre marés ao longo das linhas costeiras abrigadas, lagoas, margem dos rios e estuários, incluindo os deltas dos rios⁸¹.

O seu papel na construção da resiliência às mudanças climáticas é determinante, conforme se viu no impacto devastador do ciclone Idai na cidade da Beira, muito em parte agravado devido à destruição e degradação da formação de mangais ao longo da costa.

Nos termos da Lei de Pescas, Lei n.º 22/2013, de 1 de Novembro, é proibida a destruição de mangal para a instalação de estabelecimentos de aquacultura⁸². Mais, “o uso de áreas de mangal só é permitido para a construção de estações de bombagem de água, canais de entrada de água para instalações fixas em terra e de pequenos ancoradouros ou para o cultivo de espécies cujo habitat é o mangal, mediante o compromisso de reposição do mangal destruído e a sua previsão em estudo técnico e de impacto ambiental”⁸³.

Inseridos na zona costeira, os mangais são igualmente objecto da tutela da Lei de Conservação da Biodiversidade, na medida em que um dos objectivos fundamentais da rede nacional de áreas de conservação consiste precisamente “contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais, terrestres ou aquáticos”, ao qual se junta o de “proteger as espécies ameaçadas de extinção, raras e endémicas nos âmbitos nacional, provincial, distrital e autárquico”⁸⁴. Veja-se em especial a figura do parque ecológico autárquico, o qual visa, entre outros: “proteger elementos da natureza cruciais para o equilíbrio ecológico da autarquia local, incluindo terras húmidas, mangais, encostas, dunas, áreas florestais”⁸⁵.

Por fim, a Lei do Mar, Lei n.º 20/2019, de 8 de Novembro, inclui, no rol de crimes marítimos, sujeitos à jurisdição dos tribunais marítimos, entre outros, “a destruição, sem a devida autorização ou por inobservância da licença, da fau-

na, da flora, dos mangais, dos corais e de outras espécies marinhas, lacustres ou fluviais protegidos ou proibidas, bem como a erosão ou alteração de corpos hídricos, sendo o autor punido com pena de prisão de oito a doze anos e multa correspondente”⁸⁶.

Mais recentemente, foi aprovada a Estratégia de Gestão do Mangal 2020-2024, aprovada pela Resolução n.º 33/2020 de 18 de Maio, concebida para combater e reverter a situação de degradação e destruição do ecossistema de mangal no País, visando manter ou aumentar a biodiversidade, os valores e a função do ecossistema do mangal, de modo a responder às necessidades de protecção ambiental em estuários e zonas costeiras, consistindo no conjunto de acções de mudança a empreender, de forma coordenada e integrada, a vários níveis, assente em valores e princípios, para o alcance da meta global, traduzida em visão, identificando prioridades a considerar e metas qualitativas nacionais a atingir em relação à gestão dos mangais em Moçambique, numa acção efectiva e inclusiva de todas as partes interessadas no ecossistema de mangal, rumo à sustentabilidade no uso deste meio.

Conservação dos recifes de coral

Conforme vimos, a Lei do Ambiente protege de forma genérica os ecossistemas sensíveis, entre os quais os recifes do coral. A definição consta do RPPPAMC:

Corais: “pequenos animais de corpo em forma de pólipos, que vivem nos mares quentes, em colónias, produzindo à volta de cada indivíduo uma parede de calcário, formando verdadeiras cidades submersas, de cores diversas, que atraem inúmeras formas de vida animal e vegetal”⁸⁷.

Este Regulamento introduziu uma cláusula geral de proibição de apanha de corais nas águas jurisdicionais nacionais, bem como a realização de quaisquer actividades que danifiquem ou possam danificar corais ou recifes de coral, existentes ou que venham a formar-se, e a biodiversidade que lhes é característica⁸⁸. Posto isto, foram especialmente proibidas as seguintes actividades: (i) pesca, colecta, aquisição, transporte, manipulação, destruição, processamento, armazenamento, comercialização e exportação do coral; (ii) implantação de quaisquer infraestruturas, terrestre ou marinha, que directa ou indirectamente, venha a prejudicar ou danificar os corais ou recifes de coral; (iii) a prática de desportos motonáuticos sobre corais e recifes de coral; (iv) a travessia sobre corais ou recifes de coral a

⁸¹ Cf. Artigo 1.º, n.º 23 do RPPPAMC.

⁸² Cf. Artigo 63.º, n.º 1 da Lei de Pescas.

⁸³ Cf. Artigo 63.º, n.º 2 da Lei de Pescas.

⁸⁴ Cf. Artigo 12.º, n.º 2 b) e c) da Lei de Conservação.

⁸⁵ Cf. Artigo 25.º, n.º 2 a) e c) da Lei de Conservação.

⁸⁶ Cf. Artigo 93.º, n.º 1 b) da Lei do Mar.

⁸⁷ Cf. Artigo 21.º, n.º 21 do RPPPAMC.

⁸⁸ Cf. Artigo 61.º, n.º 1 do RPPPAMC.

uma profundidade inferior a 23 m através de embarcações com ou sem motor; (v) ancoramento de embarcações sobre corais ou recifes de coral; (vi) e a prática de quaisquer actividades de pesca num raio inferior a 100 m em relação a corais e recifes de corais⁸⁹.

A Lei de Pescas, Lei n.º 22/2013, de 1 de Novembro, e respectiva regulamentação, tem um papel chave na conservação dos recifes de coral, especialmente no campo das artes de pesca admissíveis⁹⁰ e zonas de conservação⁹¹.

Por fim, veja-se a Lei do Mar, Lei n.º 20/2019, de 8 de Novembro, que inclui, no rol de crimes marítimos, “a destruição, sem a devida autorização ou por inobservância da licença, da fauna, da flora, dos mangais, dos corais e de outras espécies marinhas, lacustres ou fluviais protegidos ou proibidas, bem como a erosão ou alteração de corpos hídricos, sendo o autor punido com pena de prisão de oito a doze anos e multa correspondente”⁹².

Conservação dos ecossistemas de montanha

Os ecossistemas de montanha são extraordinariamente importantes para o ciclo da água, tendo presente que integram uma parte substancial das fontes de água que abastece os principais rios a nível mundial. São igualmente santuários de biodiversidade endémica, tendo presente as características climáticas e geográficas especiais. O seu papel na construção de uma resiliência às mudanças climáticas justifica-se tendo presente a importante de salvaguarda o berço da água em cenário de agravamento da frequência de períodos de estiagem.

O quadro jurídico-legal não dispõe de um enquadramento autónomo dos ecossistemas de montanha, facto que, a nosso ver, constitui uma lacuna. Mas existem diversas disposições que podem ser utilizadas para alcançar a tutela de parte dos ecossistemas de montanha e Moçambique. Tal como já o referimos anteriormente, a Lei do Ambiente protege de forma genérica os ecossistemas sensíveis, incluindo os ecossistemas de montanha. A mesma Lei faz referência às zonas ameaçadas de erosão, pelo que entendemos podermos fazer uso deste argumento para justificar a tomada de medidas dirigidas a prevenir e a combater um dos mais graves problemas ambientais que afecta o País, tendo presente a propensão das regiões montanhosas para a erosão na sequência de actividades humanas não regradas⁹³.

A Lei de Conservação da Biodiversidade inclui entre os objectivos da rede nacional de áreas de conservação: “proteger as paisagens naturais e culturais de especial beleza bem como os patrimónios natural e cultural, representativos da

identidade nacional”⁹⁴. Não há dúvidas que as regiões montanhosas possuem um elevado património natural e cultural, incluindo elementos representativos da identidade nacional, bem como local (veja-se, por exemplo, que podem albergar monumentos ou locais com importância cultural para as comunidades locais).

Entre as categorias de áreas de conservação previstas nesta Lei⁹⁵, destaque para os Monumentos como “constituem áreas de conservação total de domínio público do Estado, autárquico, comunitário ou privado, contendo um ou mais elementos com valor natural, estético, geológico, religioso, histórico ou cultural excepcional ou único, em área inferior a 100 hectares que, pela sua singularidade e raridade, exigem a sua conservação e manutenção da sua integridade”⁹⁶. Nos termos do Regulamento da Lei de Conservação da Biodiversidade, entre as características que os Monumentos deverão reunir temos: “características geológicas e geomorfológicas naturais”, e “locais de características mistas naturais e culturais: como é o caso das áreas naturais espirituais (bosques sagrados, nascentes, cascatas, montanhas, enseadas marinhas e outras) de importância para um ou mais grupos crentes”⁹⁷.

A Lei de Conservação da Biodiversidade previu, no capítulo IV sobre a Recuperação e Restauração da Diversidade Biológica, a obrigação do Estado na promoção da recuperação de áreas degradadas através do reflorestamento, com enfoque “nas dunas, bases e encostas das montanhas, vales e outras zonas sensíveis, bacias hidrográficas e nos ecossistemas frágeis”⁹⁸.

A legislação de águas e a legislação de terras, conjugadas, instituem o regime de zonas de protecção parcial nas nascentes de água. Nesse sentido, segundo o Regulamento da Lei de Terras, aprovado pelo Decreto n.º 76/98, de 8 de Dezembro, inclui-se, no leque das zonas de protecção parcial, as faixas de terreno até 100 metros confinantes com as nascentes de água⁹⁹. Nos termos da Lei de Águas, “nos locais onde se instalem captações de água para consumo das cidades ou de outros centros urbanos, as margens dos lagos artificiais, bem como as respectivas áreas adjacentes ficarão sujeitos ao regime das zonas de protecção definido na Lei de Terras e seu Regulamento. Ao mesmo regime ficarão sujeitas as zonas adjacentes das nascentes de água e dos poços”¹⁰⁰. Este regime permite assim uma protecção indirecta de uma parte dos ecossistemas de montanha, quando existam nascentes de água utilizada para consumo humano.

⁹⁴ Cf. Artigo 12.º, n.º 2 h) da Lei da Conservação da Biodiversidade.

⁹⁵ Apesar da nota de destaque, entendemos que várias são as outras categorias que poderão ser adoptadas para salvaguardar ecossistemas de montanha, incluindo as reservas naturais integrais, os parques nacionais, as reservas especiais, as áreas de protecção ambiental e as áreas de conservação comunitária.

⁹⁶ Cf. Artigo 17.º, n.º 1 da Lei da Conservação da Biodiversidade.

⁹⁷ Cf. Artigo 11.º, n.º 5 a) e c) do Regulamento da Lei da Conservação da Biodiversidade.

⁹⁸ Cf. Artigo 44.º, n.º 1 da Lei da Conservação da Biodiversidade.

⁹⁹ Cf. Artigo 4.º b) do Regulamento da Lei de Terras.

¹⁰⁰ Cf. Artigo 57.º, n.º 1 da Lei de Águas.

⁸⁹ Cf. Artigo 61.º, n.º 2 do RPPPAMC.

⁹⁰ Cf. Artigo 16.º da Lei da Conservação da Biodiversidade.

⁹¹ Cf. Artigo 48.º e 50.º da Lei da Conservação da Biodiversidade.

⁹² Cf. Artigo 93.º, n.º 1 b) da Lei do Mar.

⁹³ Cf. Artigo 14.º, n.º 2 da Lei do Ambiente.

1.5. Legislação do ordenamento do território

O quadro legal sobre ordenamento do território assume importância especial no contexto da organização do espaço físico para construir resiliência às mudanças climáticas e integrar a indústria extractiva de forma harmoniosa e respeitosa em relação ao património ambiental, aos ecossistemas e à paisagem.

Ordenamento do território – consiste no “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”¹⁰¹.

O ordenamento do território funciona como uma ferramenta vital para organizar espacialmente os diversos interesses públicos e privados, garantido a protecção, salvaguarda e/ou compensação dos valores do ambiente e da biodiversidade, de forma equilibrada e harmoniosa.

Para além da sua consagração na Constituição de 2004¹⁰², o ordenamento do território foi objecto de tratamento legislativo, tendo presente a sua enorme importância na organização das diferentes actividades socioeconómicas no espaço territorial com salvaguarda pelos valores ambientais, com destaque para a Política de Ordenamento Territorial (aprovada pela Resolução n.º 18/97, de 30 de Maio), a Lei do Ordenamento do Território - LOT (Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho) e respectivo Regulamento (aprovado pelo Decreto n.º 23/2008, de 1 de Julho), do Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas (aprovado pelo Decreto n.º 31/2012 de 8 de Agosto), da Directiva sobre o Processo de Expropriação para efeitos de Ordenamento Territorial (Diploma Ministerial n.º 181/2010, de 3 de Novembro), da Directiva Técnica do Processo de Elaboração e Implementação dos Planos de Reassentamento (aprovada pelo Diploma Ministerial n.º 156/2014, de 19 de Setembro) e do Regulamento Interno para o Funcionamento da Comissão Técnica de Acompanhamento e Supervisão do Processo de Reassentamento (aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 155/2014, de 19 de Setembro).

A LOT estabeleceu importantes princípios e objectivos de protecção e salvaguarda dos valores ambientais, tornando-a essencial para a prossecução de um desenvolvimento que se pretende sustentável no País. Nesse sentido, veja-se o princípio da sustentabilidade e valorização do espaço físico, assegurando a transmissão às futuras gerações de um território e espaço edificado, e devidamente ordenado¹⁰³, bem como o objectivo de preservar o equilíbrio ecológico da qualidade e da fertilidade dos solos, da pureza do ar, a defesa dos ecossistemas e dos habitats frágeis, das florestas, dos recursos hídricos, das zonas ribeirinhas e da orla marítima, compatibilizando as necessidades imediatas das pessoas e das comunidades locais com os objectivos de salvaguarda do ambiente¹⁰⁴.

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 autárquico¹⁰⁵. Em cada um dos n operacionalização ocorre através de gestão territorial, prosseguem-se determinados objectivos que importa conhecer: (i) nível nacional - definem-se as regras gerais da estratégia do ordenamento do território, as normas e as directrizes para as acções de ordenamento provincial, distrital e autárquico e compatibilizam-se as políticas sectoriais de desenvolvimento do território; (ii) nível provincial - definem-se as estratégias de ordenamento do território da província, integrando-as com as estratégias nacionais de desenvolvimento económico e social e, estabelecem-se as directrizes para o ordenamento distrital e autárquico; (iii) níqui distrital - elaboram-se os planos de ordenamento do território da área do distrito e os projectos para sua implementação, reflectindo as necessidades e aspirações das comunidades locais, integrando-os com as políticas nacionais e de acordo com as directrizes de âmbito nacional e provincial; (iv) nível autárquico – há lugar ao estabelecimento dos programas, planos, projectos de desenvolvimento e o regime de uso do solo urbano, de acordo com as leis vigentes¹⁰⁶.

¹⁰³ Cf. Artigo 4.º a) da LOT.

¹⁰⁴ Cf. Artigo 5.º, n.º 2 d) da LOT.

¹⁰⁵ Cf. Artigo 1.º, da LOT.

¹⁰⁶ Cf. Artigos 8.º, n.º 1 da Lei

¹⁰¹ Cf. Artigo 1.º da Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho, Lei do Ordenamento do Território.

¹⁰² Veja-se Artigo 117.º da Constituição de 2004.

Para cada um dos elaboram-se os planos de ordenamento previstos instrumentos de ordenamento territorial¹⁰⁷:

Nível	Instrumento	Objectivos	Iniciativa	Aprovação	Ratificação
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	Conselho de Ministros	Assembleia da República	----
	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 ocupação e utilização do solo nas diferentes áreas, de acordo com as estratégias, normas e directrizes estabelecidas ao nível nacional	Governo da Província	Assembleia Provincial	Conselho de Ministros
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	Governo Distrital	Governo Distrital	Governador Provincial
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, tendo em conta a ocupação actual, as infraestruturas e os equipamentos sociais existentes e a implantar e a sua integração na estrutura espacial regional	Conselho Municipal	Assembleia Municipal	Ministro que superintende a administração estatal
	Planos Gerais e Parciais de Urbanização (PGU/PPU)	Estabelecem a estrutura e qualificam o solo urbano, tendo em consideração o equilíbrio entre os diversos usos e funções urbanas, definem as redes de transporte, comunicações, energia e saneamento. os equipamentos sociais, com especial atenção às zonas de ocupação espontânea como base sócio espacial para a elaboração do plano			
	Planos de Pormenor (PP)	que definem com pormenor a tipologia de ocupação de qualquer área específica do centro urbano, estabelecendo a concepção do espaço urbano, dispondo sobre usos do solo e condições gerais de edificações, o traçado das vias de circulação, as características das redes de infraestruturas e serviços, quer para novas áreas ou para áreas existentes, caracterizando as fachadas dos edifícios e arranjos dos espaços livres.			

¹⁰⁷ Cf. Artigos 10.º, 13.º e 14.º da LOT, e artigos 4.º, 12.º e 13.º do Regulamento da LOT. Veja-se os Capítulos III a VII do Regulamento da LOT.

Relativamente aos instrumentos de plano, note-se que está em processo de finalização do PNDDT, que se encontra aprovado pela AR; temos registo de um PEOT (Vale do Zambeze) e outro encontra-se a ser finalizado (PEOT de uma parcela da costa do distrito de Matutuine e da Ilha da Inhaca); nenhum PPDT foi ainda elaborado; a cobertura de PDUT não abrange ainda a totalidade dos distritos da República de Moçambique e a maioria dos planos aprovados não viu o processo de elaboração ser concluído (incluindo ratificação tutelar e publicação em Boletim da República) e muito trabalho tem de ser ainda feito a nível autárquico (incluindo a elaboração de PEU, PGU/PPU e PP).

Para além dos chamados instrumentos de plano, temos ainda os instrumentos de carácter geral, que exercem uma função fundamental no ordenamento do território, a serem implementados correctamente e eficazmente, com especial importância para a resiliência às mudanças climáticas e à organização espacial da indústria extractiva¹⁰⁸:

- ▶ **Qualificação dos Solos** - instrumento informativo e indicativo da utilização preferencial dos terrenos, em função da sua aptidão natural ou da actividade dominante que neles se exerça, ou possa ser exercida para o seu mais correcto uso e aproveitamento e garantia da sustentabilidade ambiental;

- ▶ **Classificação dos Solos** - instrumento que determina o regime político-administrativo de cada parcela do território em duas categorias fundamentais, a de solo urbano e a de solo rural;
- ▶ **Cadastro Nacional de Terras** - instrumento vinculativo e indicativo dos titulares dos direitos de uso e aproveitamento da terra, a localização geográfica, a forma, as regras e os prazos para a sua utilização, os usos ou a vocação preferencial para a utilização, protecção e conservação dos solos;
- ▶ **Inventários Ambientais, Sociais e Económicos** - instrumentos informativos a elaborar pelos vários órgãos sectoriais, através da recolha e tratamento de dados ambientais¹⁰⁹, sociais e económicos;
- ▶ **Zoneamento** - instrumento de carácter informativo e indicativo elaborado com base na qualificação dos solos, existência de recursos naturais e na ocupação humana, que qualifica e divide o território em áreas vocacionadas preferencialmente para determinadas actividades de carácter económico, social e ambiental;
- ▶ **Mapa Geológico** - é o instrumento informativo e indicativo do potencial geológico mineiro;
- ▶ **Cadastro Mineiro** - é o instrumento informativo e vinculativo no atlas cadastral geral.

¹⁰⁸ Cf. Artigos 10.º 2 d) 6 da LOT, e 5.º f) e g) do Regulamento da LOT.

¹⁰⁹ Atenção à importância de tais inventários para aferir os impactos actuais e vindouros das mudanças climáticas.

CAPÍTULO II

Indústria Extractiva em
Moçambique

2.1. Indústria extractiva, exploração mineira e operações petrolíferas

Antes de mais, importa definir em que consiste a indústria extractiva, nome amplamente adoptado na linguagem escrita e oral em Moçambique, mas que não encontra enquadramento nos principais instrumentos legais que regem a matéria, designadamente as Leis de Minas e de Petróleos e respectiva regulamentação.

Mas por indústria extractiva entende-se aquela que retira a matéria-prima da Natureza para ser utilizada/transformada por outras indústrias, podendo ser vegetal ou mineral, sendo que, neste último caso, temos os exemplos das indústrias mineira e petrolífera. Ou seja, quando se alude ao sector da indústria extractiva, está-se fundamentalmente a fazer referência aos subsectores das indústrias mineira e petrolífera (de matriz mineral).

Da leitura dos principais instrumentos legais, verifica-se uma certa variabilidade conceitual para definir tais subsectores e actividades associadas. Nesse sentido, a Lei de Minas opta pelo conceito de exploração mineira (veja-se Glossário):

Exploração mineira - operações e trabalhos relacionados com extracção, tratamento e processamento mineiro, incluindo a sua utilização técnica e económica, bem como as actividades necessárias ou relacionadas com o desenvolvimento e comercialização de produtos mineiros.

A Lei de Petróleos optou pelo conceito de operações petrolíferas (veja-se Glossário):

Operações petrolíferas - planificação, preparação e implementação das actividades de reconhecimento, pesquisa, desenvolvimento, produção, armazenagem, transporte, cessação de tais actividades ou o término do uso de Infra-estruturas, incluindo a implementação do plano de desmobilização, venda ou entrega de petróleo até ao ponto de exportação ou fornecimento estipulado, sendo este ponto, o ponto onde o petróleo é entregue para o consumo ou uso, ou carregado como mercadoria, incluindo na forma de gás natural liquefeito.

2.2. Indústria extractiva em Moçambique - evolução, características e desafios

O sector da indústria extractiva encontra-se em crescimento acentuado, com especial enfoque para as últimas duas décadas da história de Moçambique. A sua contribuição para a economia nacional tende a crescer, à medida de novas descobertas e do início da exploração e comercialização dos mais diversos recursos.

A exploração dos recursos naturais conheceu uma rápida evolução histórica, com enfoque nos seguintes marcos: em 2004, iniciou-se a produção e exportação de gás natural em Pande e Temane, na província de Inhambane; em 2007 arrancou em Moma, na província de Nampula, a exportação de minérios produzidos a partir de areias pesadas; no mesmo ano, o Governo assinou com a brasileira Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) um contrato mineiro para a exploração de grandes quantidades de carvão de Moatize, na província de Tete; e rubricou, com várias companhias multinacionais, contratos de pesquisa e produção de petróleo, com particular destaque para a zona da Bacia do Rovuma, na província de Cabo-Delgado¹¹⁰; em 2011 foi celebrado contrato de concessão com a empresa Montepuez Ruby Mining Limitada (MRM), para explorar rubis, águas marinhas, granadas e turmalinas, com epicentro no distrito de Montepuez, província de Cabo Delgado.

Neste prisma, em 2009, Moçambique aderiu à Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extractivas (ITIE), que tem como objecto principal reforçar a governação e melhorar a transparência e a prestação de contas no sector das indústrias extractivas, tendo no entanto desde a sua adesão sido já publicados 8 relatórios:

Se ao nível da grande indústria extractiva as preocupações residem na questão da negociação dos contratos, da gestão das receitas versus desenvolvimento local, da questão sempre penosa dos reassentamentos e das justas compensações, ao nível das operações menores o cenário assume características muito especiais, requerendo uma abordagem mais firme e eficaz. Aqui existe um amplo espaço de actuação de operadores informais, a todos os níveis e em toda a cadeia de valor, desde a extracção, ao transporte, passando pela compra e venda, à ex-

¹¹⁰ CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA, (2009) Alguns Desafios da indústria Extrativa em Moçambique, Maputo.

portação. As ilegalidades acumuladas, ainda que envolvendo pequenos operadores, estão associadas a impactos ambientais em escalada, incluindo a poluição dos cursos de água, destruição da biodiversidade, a erosão e assoreamento, os danos na paisagem.

Nesse sentido, vejamos os casos da exploração ilegal, via garimpo, de ouro, gemas e pedras preciosas, nas regiões Centro e Norte do País, e a ocorrência de danos ambientais significativos, bem como potenciais danos da saúde pública, que, neste último caso, justificam já que se realizem estudos para avaliar os níveis de poluição e as consequências no domínio da saúde das populações circunvizinhas. Note-se que o uso abusivo e intensivo do mercúrio, metal pesado utilizado na exploração de ouro, pode estar associado a doenças, quer do foro físico quer fisiológico¹¹¹.

A exploração de carvão mineral, quando feita sem observância do princípio das boas práticas mineiras, pode estar igualmente associada a impactos significativos na saúde humana e dos ecossistemas, tendo presente a possível libertação de poeiras nocivas, carregadas dos mais diversos agentes tóxicos, quer na extracção, quer no transporte, quer na queima¹¹².

Por fim, muito pouca atenção tem merecido a extracção de inertes, incluindo pedras e areias para o sector de construção, sendo que em muitos casos os operadores funcionam à margem da lei, com ou sem título mineiro, sem plano ou sem observar o plano de gestão ambiental e à custa de danos ambientais significativos. Para além dos danos significativos na biodiversidade, na paisagem e na qualidade ambiental (incluindo libertação de poeiras e substâncias tóxicas), no caso dos areiros, urge destacar os impactos no ciclo hidrológico, presente o assoreamento causado e as profundas transformações no fluxo de alguns cursos de água.

A degradação ambiental associada à exploração mineira sem observar o princípio das boas práticas ambientais contribui para aumentar o nível de exposição e vulnerabilidade às mudanças climáticas, tornando crucial considerar em todo o processo industrial extractivo uma forte abordagem de mudanças climáticas

¹¹¹ BEZERRA, J. F. M. (1990); *Riscos e Consequências do Uso do Mercúrio*. Hacon, S.; Lacerda, L. D.; Carvalho, D.; Pfeiffer, W. C.; editores, FINEP/UFRJ, Rio de Janeiro.

¹¹² TORREZANI, Nelissa Camargo, OLIVEIRA, Edson Fontes (2013), "Problemas ambientais decorrentes da exploração do carvão mineral e a aplicação da ecotoxicologia aquática como ferramenta de biomonitoramento", *Oecologia Australis*, 17(4): 509-521, <http://dx.doi.org/10.4257/oeco.2013.1704.05>.

2.3. Quadro político e estratégico

No domínio político-estratégico, temos a Política Geológica e Mineira, aprovada pela Resolução n.º 4/98, de 24 de Fevereiro, que hoje carece de uma revisão e adequação à realidade. Compete ao Governo trabalhar o preenchimento desta necessidade.

Posto isto, temos a Política de Responsabilidade Social Empresarial para a Indústria Extractiva de Recursos Minerais, aprovada pela Resolução n.º 21/2014, de 16 de Maio. Este instrumento visa: (i) promover o estabelecimento de mecanismos que assegurem a existência de programas de responsabilidade social empresarial no sector extractivo de recursos minerais, de modo a que contribua de forma efectiva para a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável em Moçambique; (ii) e enquadrar e coordenar os programas de responsabilidade social empresarial nos objectivos e programas de desenvolvimento, especialmente os planos de desenvolvimento local.

2.4. Legislação mineira

A Lei n.º 20/2014 de 18 de Agosto, Lei de Minas (a terceira da história do País¹¹³), tem como objecto "regular o uso e aproveitamento dos recursos minerais, em harmonia com as melhores e mais seguras práticas mineiras, socio ambientais e transparência, com vista a um desenvolvimento sustentável e de longo prazo e captação de receitas para o Estado"¹¹⁴. Da leitura do objecto verifica-se uma imediata preocupação do legislador com a observância dos princípios das boas práticas socio-ambientais e do desenvolvimento sustentável.

Note-se que esta Lei peca por não possuir, de forma expressa, um artigo sobre os princípios estruturantes ou fundamentais, aspecto que merece especial atenção por parte da Assembleia da República, com vista à necessária padronização do processo de construção e estruturação das leis. Os princípios são chamados a desempenhar funções muito importantes na interpretação, no preenchimento de lacunas e no fortalecimento da implementação das normas jurídicas. No entanto, da leitura conjugada de diversas disposições, entre as quais precisamente a constante no artigo 3.º da Lei de Minas, conclui-se pelo reconhecimento de diversos princípios basilares.

Vejamos a preocupação em acautelar o princípio do desenvolvimento local e

¹¹³ A primeira Lei de Minas foi a Lei n.º 2/86, de 16 de Abril; segunda foi a Lei n.º 14/2002, de 26 de Junho.

¹¹⁴ Cf. Artigo 3.º da Lei de Minas.

sustentável, com a previsão de que “Uma percentagem das receitas geradas para o Estado pela extracção mineira é canalizada para o desenvolvimento das comunidades das áreas onde se localizam os respectivos empreendimentos mineiros” (sublinhado nosso), o que deverá ser feito pro via da lei orçamental, a ser aprovada pela Assembleia da República¹¹⁵. Veja-se ainda o papel deste órgão de soberania, sob proposta do Governo, na definição dos mecanismos de gestão sustentável dos rendimentos resultantes da exploração dos recursos naturais do país, considerando “a satisfação das necessidades de desenvolvimento do presente e das gerações vindouras”¹¹⁶. Note-se que a preocupação com o respeito pelos direitos das comunidades locais constitui um dos aspectos mais fortes da Lei de Minas de 2014¹¹⁷.

O princípio do interesse nacional assume especial destaque e importância, determinando que “Na atribuição de direitos para o exercício de operações mineiras ao abrigo da presente Lei, o Estado assegura sempre o respeito pelos interesses nacionais em relação à defesa, navegação, pesquisa e conservação de recursos naturais, actividades económicas existentes, segurança alimentar e nutricional das comunidades e ao meio ambiente em geral” (sublinhado nosso)¹¹⁸.

Entre os deveres gerais dos titulares mineiros, destaque para os seguintes¹¹⁹:

Deveres gerais dos titulares mineiros com relevância para o tema		
Cumprir as imposições do estudo de avaliação do impacto ambiental;	Desenvolver acções de protecção à natureza e ao ambiente, de acordo com o estudo de avaliação do impacto ambiental aprovado pelas autoridades competentes	Promover a segurança, saúde, higiene e salubridade pública, em conformidade com a regulamentação nacional e internacional aplicável na República de Moçambique

A Lei de Minas prevê, nos capítulos IV (Regime jurídico dos títulos mineiros) e V (Mineração de pequena escala e artesanal) os seguintes títulos mineiros: (licença de prospecção e pesquisa; concessão mineira; certificado mineiro e senha mineira). Veja-se a tabela abaixo para conhecer as principais características de cada título e respetivas obrigações ambientais:

¹¹⁵ Veja-se o disposto no artigo 20.º da Lei de Minas.

¹¹⁶ Cf. Artigo 23.º, n.º 3 da Lei de Minas.

¹¹⁷ Vejam-se os artigos 3.º, 8.º, 24.º, 27.º, 30.º, 31.º, 32.º da Lei de Minas.

¹¹⁸ Cf. Artigo 24.º, da Lei de Minas.

¹¹⁹ Cf. Artigo 36.º, alíneas j), k) e l) da Lei de Minas.

Título mineiro	Definição	Obrigações ambientais
Licença de prospecção e pesquisa	Atribuída à pessoa colectiva constituída e registada de acordo com a legislação moçambicana, com capacidade técnica e financeira, que pretenda levar a cabo as operações de prospecção e pesquisa <ul style="list-style-type: none"> ▶ O prazo de validade da licença de prospecção e pesquisa é dois anos para recursos minerais para construção, sendo renovável uma vez, por igual período; e de cinco anos para os outros recursos minerais, incluindo água mineral, sendo renovável uma vez, por mais três anos. 	Efectuar a recuperação ambiental da área e reparar os danos resultantes das actividades de prospecção e pesquisa, em conformidade com a legislação ambiental
Concessão mineira	Título mineiro atribuído nos termos da presente Lei, que permite as operações e trabalhos relacionados ao desenvolvimento, extracção, tratamento, processamento mineiro, bem como a disposição dos produtos minerais, durante o prazo até vinte e cinco anos, podendo ser prorrogado por igual período, com base na vida económica da mina e cumprimento dos deveres legais por parte do titular mineiro.	Cumprir as exigências de prevenção, protecção, gestão e restauração ambiental Efectuar a recuperação ambiental da área e o encerramento da mina, em conformidade com os planos aprovados
▶ Certificado mineiro	Atribuído à pessoa nacional, singular ou colectiva, com capacidade jurídica que prove possuir capacidade técnica e financeira para realizar operações mineiras de pequena escala, emitido por um período de 10 anos, prorrogável por períodos iguais, de acordo com a vida económica da mina	Cumprir as exigências de prevenção, protecção, gestão e restauração ambiental para as actividades mineiras de pequena escala Executar as actividades de acordo com as boas práticas mineiras e sócio-ambientais
▶ Senha mineira	▶ Atribuída à pessoa nacional singular ou colectiva, constituída entre nacionais com capacidade jurídica, técnica e financeira que lhe permite realizar as operações mineiras artesanais, para benefício directo das comunidades, por um período de até cinco anos, e pode ser prorrogada, sucessivamente, por períodos iguais, de acordo com a vida económica da mina	Manter a área e as operações mineiras observando a legislação ambiental

A Lei de Minas contempla um capítulo sobre a Gestão Ambiental da Actividade Mineira (Capítulo IX), incluindo o seguinte artigo:

ARTIGO 68
(Princípios)

A actividade mineira deve ser exercida em conformidade com:

- a) as leis e regulamentos em vigor sobre o uso e aproveitamento dos recursos minerais, bem como as normas sobre protecção e preservação do ambiente, incluindo os aspectos sociais, económicos e culturais;
- b) as boas práticas mineiras, a fim de assegurar a preservação da biodiversidade, minimizar o desperdício e as perdas de recursos naturais e protegê-los contra efeitos adversos ao ambiente;
- c) o respeito pelas normas sobre segurança técnica em conformidade com o regulamento específico.

O Regulamento da Lei de Minas, aprovado pelo Decreto n.º 31/2015, de 31 de Dezembro, estabeleceu as regras para o exercício das operações de prospecção e pesquisa, desenvolvimento, exploração, processamento e tratamento mineiro, bem como para a realização de mapeamento geológico, estudos geológico-mineiros, metalúrgicos e científicos¹²⁰.

No tocante ao ambiente, permanecem em vigor carecendo de actualização, o Decreto n.º 26/2004 de 20 de Agosto, que aprovou o Regulamento Ambiental para a Actividade Mineira¹²¹; e o Diploma Ministerial n.º 189/2006, de 14 de Dezembro, sobre as Normas Básicas de Gestão Ambiental para a Actividade Mineira.

Neste domínio, pela natureza da actividade e potenciais impactos ambientais, temos ainda a Lei n.º 6/2011 de 11 de Janeiro, Lei das Substâncias Explosivas, que estabelece os princípios e normas para o licenciamento, fabrico, armazenamento, comércio, trânsito, abate e transporte, bem como medidas de segurança pelos utilizadores de substâncias explosivas e actualiza o regime jurídico que regula as substâncias explosivas, bem como o respectivo Regulamento, aprovado pelo Decreto n.º 40/2013 de 21 de Agosto, alterado pelo Decreto n.º 35/2014 de 1 de Agosto.

2.5. Legislação sobre recursos petrolíferos

No sector dos hidrocarbonetos, não existe por enquanto uma Política para os petróleos; mas quanto ao gás natural, veja-se a Resolução n.º 64/2009, de 2 de Novembro, que aprovou a Estratégia para o Desenvolvimento do Mercado de Gás Natural em Moçambique “visando a maximização dos benefícios do país, a redução das importações e a preservação do meio ambiente”¹²².

A Lei n.º 21/2014, de 18 de Junho, Lei de Petróleos, tem como objecto o estabelecimento do regime de atribuição de direitos para a realização de operações petrolíferas na República de Moçambique e para além das suas fronteiras, na medida em que esteja de acordo com o direito internacional¹²³, aplicando-se às operações petrolíferas e a quaisquer infraestruturas pertencentes ou detidas pelo titular de direitos ou terceiros, usadas em conexão com operações petrolíferas, sujeitas à jurisdição moçambicana, incluindo as infraestruturas móveis de bandeira estrangeira com o propósito de conduzir ou assistir às operações petrolíferas¹²⁴.

Segundo a Lei, constituem, entre outros, deveres gerais dos titulares de direitos¹²⁵:

Deveres gerais ambientais dos titulares de direitos

Cumprir as imposições do estudo de avaliação de impacto ambiental	Desenvolver acções de protecção à natureza e ao ambiente de acordo com o estudo de avaliação de impacto ambiental aprovado pelas autoridades competentes	Promover a segurança, saúde, higiene e salubridade pública, em conformidade com a regulamentação nacional e internacional aplicável na República de Moçambique
---	--	--

Em termos de autorização para a realização de operações petrolíferas, a Lei de Petróleos, ao contrário da anterior, e dada a complexidade e nível de exigência do subsector, apenas reconhece a existência de uma modalidade – o contrato de concessão, o qual poderá ter como objecto: o reconhecimento; a pesquisa e produção; a construção e operação de sistemas de oleoduto ou gasoduto; e a construção e operação de Infra-estruturas¹²⁶.

A Lei de Petróleos prevê um artigo sobre a queima de petróleo, que possui especial importância para a questão climática:

¹²⁰ Cf. Artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento da Lei de Minas.

¹²¹ Que aprova o regime especial para o licenciamento ambiental para a actividade mineira em oposição ao regime geral aprovado pelo Decreto n.º 54/2015, de 31 de Dezembro.

¹²² Veja-se o Preâmbulo da Resolução n.º 64/2009 de 2 de Novembro.

¹²³ Cf. Artigo 2.º da Lei de Petróleos.

¹²⁴ Cf. Artigo 3.º da Lei de Petróleos.

¹²⁵ Cf. Artigo 15.º i), j) e k), da Lei de Petróleos.

¹²⁶ Cf. Artigo 28.º, da Lei de Petróleos.

ARTIGO 39

(Queima de petróleo)

1. A queima de petróleo só é permitida nos termos a definir pelo Governo se demonstrar-se que todos os métodos alternativos sobre o destino a dar ao petróleo são inseguros ou não aceitáveis para o ambiente.
2. A queima de petróleo destinada à realização de testes, verificação e funcionamento das Infra-estruturas ou por razões de segurança ou emergência, está sujeita à autorização do Governo.

O Capítulo VI da Lei de Petróleos foi dedicado à Terra e ao Ambiente, no qual se insere a norma segundo qual o Governo deve assegurar “a observância rigorosa das normas de protecção e reabilitação ambiental, nos termos da lei e das convenções e boas práticas internacionais”¹²⁷.

Fora deste capítulo (inserida no Capítulo VII, sobre Explosivos e Material Radioactivo, mas com expressiva relevância ambiental, temos uma importante norma que prevê o seguinte:

ARTIGO 66

(Protecção e segurança ambiental)

1. Para além de levar a cabo as operações petrolíferas de acordo com as boas práticas da indústria de petróleo, o titular de direitos de reconhecimento, pesquisa e produção, construção, instalação e operação de infra-estruturas e sistemas de oleodutos ou gasodutos, deve realizar as operações petrolíferas em conformidade com a legislação ambiental e outra aplicável, com o fim de:
 - a) assegurar que não haja danos ou destruições ecológicas causados pelas operações petrolíferas e que, quando inevitáveis, que as medidas para a protecção do ambiente estão em conformidade com padrões internacionalmente aceites, devendo para este efeito realizar e submeter às entidades competentes para aprovação de estudos relativos aos impactos ambientais, incluindo medidas de mitigação deste impacto;
 - b) controlar o fluxo e evitar a fuga ou a perda do petróleo;
 - c) evitar a danificação do depósito de petróleo;

- d) evitar a destruição de terrenos do lençol freático, dos rios, dos lagos, da flora e da fauna, das culturas, dos edifícios ou de outras infra-estruturas e bens;
 - e) limpar os locais após fugas ou descargas, cessação do uso das infra-estruturas ou término das operações petrolíferas e cumprir com os requisitos para a restauração do ambiente;
 - f) garantir a segurança do pessoal na planificação e condução de operações petrolíferas;
 - g) reportar ao Governo sobre o número e quantidades de descargas ou fugas operacionais e acidentais, derrames e desperdícios e perdas resultantes das operações petrolíferas.
2. O titular de direitos ao abrigo da presente Lei deve actuar na condução de operações petrolíferas de forma segura e efectiva com o fim de garantir que seja dado um destino às águas poluídas e ao desperdício, de acordo com os métodos aprovados, bem como o encerramento e desmobilização segura de todos os furos e poços antes do seu abandono.

Pelo Decreto n.º 34/2015, de 31 de Dezembro, alterado pelo Decreto n.º 48/2018, de 6 de Agosto, foi aprovado o Regulamento das Operações Petrolíferas, com o objecto de estabelecer as regras de atribuição do direito de exercício das operações petrolíferas por meio de um contrato de concessão, de forma a assegurar que todas as operações petrolíferas sejam realizadas de modo sistemático e em condições que permitam uma supervisão abrangente e coordenada¹²⁸. Fora as demais disposições ambientalmente relevantes, determina o presente Regulamento que, durante a condução das operações petrolíferas, a concessionária ou o operador deva observar a legislação aplicável à protecção ambiental; empregar técnicas, práticas e métodos de operação actualizados para a prevenção de danos ambientais, o controlo de resíduos e a prevenção de perdas ou danos aos recursos naturais, de acordo com as boas práticas da indústria de petróleo, empregar técnicas, práticas e métodos de operação actualizados para a prevenção de danos ambientais, o controlo de resíduos e a prevenção de perdas ou danos aos recursos naturais; cumprir estritamente com as obrigações referentes à protecção do ambiente que tenha assumido nos termos do contrato de concessão e nos respectivos planos aprovados; assegurar, indemnizações adequadas por danos a pessoas ou bens causados pelas operações petrolíferas; evitar danos ambientais irremediáveis à área do contrato de concessão, terras e áreas marítimas

¹²⁷ Cf. Artigo 55.º, da Lei de Petróleos.

¹²⁸ Cf. Artigo 2.º do Regulamento das Operações Petrolíferas.

adjacentes ou vizinhas, causados pelas operações petrolíferas; reabilitar, por sua conta, todas as áreas que sofram danos ambientais resultantes das operações petrolíferas; bem como tomar todas as providências de modo a evitar acidentes e danos materiais resultantes de suas actividades e do funcionamento e operação das infraestruturas, poluição, danos ou risco ao pessoal e bens de terceiros, animais, vegetação, vida marinha e monumentos, poluição ou outros danos aos aquíferos, lagos, cursos de água, nascentes, solos e fontes de água descobertas no decurso das operações petrolíferas; e poluição do ar¹²⁹.

Temos igualmente o Regulamento sobre os Produtos Petrolíferos, aprovado pelo Decreto n.º 89/2019, de 18 de Novembro, o qual define o regime que regula as actividades de produção, importação, recepção, armazenagem, manuseamento, distribuição, comercialização, transporte, exportação, reexportação, trânsito e fixação de preços de produtos petrolíferos no território nacional¹³⁰. Com relevância para o nosso tema, veja-se constituírem objectivos, entre outros, do presente Regulamento: “Promover a segurança das pessoas e bens e a protecção do meio ambiente em todas as actividades relacionadas com produtos petrolíferos, desde a sua produção ou importação até ao fornecimento aos consumidores finais”; bem como “promover a eficiência energética e a utilização racional dos meios e dos produtos petrolíferos, bem como a protecção do meio-ambiente”¹³¹.

Enquanto se aguarda pela conclusão do processo de regulamentação da nova Lei de Petróleos, permanece em vigor o Regulamento Ambiental para as Operações Petrolíferas, aprovado pelo Decreto n.º 56/2010, de 22 de Novembro.

2.6. Dualidade de regimes de avaliação do impacto ambiental

Durante o mandato do extinto Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (MICOA), o Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental (RAIA), aprovado pelo Decreto n.º 45/2004, de 29 de Setembro, estabeleceu que os estudos de impacto ambiental das actividades petrolíferas e mineiras fossem regidas por regulamentação específica (Cf. Artigo 2, n.º 2 do RAIA de 2004). Na sequência desta previsão, foram aprovados, através dos Decretos n.ºs 56/2010, de 22 de Novembro e 26/2004, de 20 de Agosto, o Regulamento Ambiental para as Operações Petrolíferas e o Regulamento Ambiental para a Actividade Mineira, respectivamente.

¹²⁹ Cf. Artigo 89.º do Regulamento das Operações Petrolíferas.

¹³⁰ Cf. Artigo 2.º do Regulamento sobre os Produtos Petrolíferos.

¹³¹ Cf. Artigo 4.º g) e k) do Regulamento sobre os Produtos Petrolíferos.

A opção acima descrita acabou sendo replicada no artigo 2.º, n.º 2 do novo Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental, aprovado pelo Decreto n.º 54/2015, de 31 de Dezembro, com ligeiras modificações: “A Avaliação de Impacto Ambiental para as actividades petrolíferas e mineiras é regida por regulamentação específica”.

Temos sérias dúvidas em relação a tal opção, a qual abre espaço para a existência de regimes distintos de avaliação do impacto ambiental, gerando desarmonia e nem sempre a melhor observância dos princípios e normas ambientais.

Na realidade, torna-se necessário clarificar a distinção entre o licenciamento ambiental (baseado na avaliação do impacto ambiental) e a gestão ambiental específica de cada actividade económica. O licenciamento ambiental é um mecanismo de prevenção e precaução, baseado na avaliação de impacto ambiental de actividades que, pela sua natureza, localização ou dimensão, sejam susceptíveis de provocar impactos significativos sobre o ambiente, sujeito regulamentação específica, e está sob responsabilidade da entidade governamental que superintende a área do ambiente. Por sua vez, cada sector de actividade possui necessidades específicas em matéria de gestão ambiental (por gestão ambiental entende-se o manejo e a utilização racional e sustentável dos componentes ambientais, nos termos do artigo 1, n.º 14 da Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro).

Creemos ter havido um certo equívoco em relação a duas realidades que são por natureza distintas, designadamente o licenciamento de actividades que, pela sua natureza, localização ou dimensão, sejam susceptíveis de provocar impactos significativos sobre o ambiente, o qual deverá ser único para o país, por um lado, e a gestão ambiental específica de cada actividade económica, que pressupõe a elaboração de um quadro normativo específico.

Nos termos Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro, que é a Lei-quadro que define os princípios e as normas básicas de protecção do ambiente, previu-se que “o licenciamento e o registo das actividades que, pela sua natureza, localização ou dimensão, sejam susceptíveis de provocar impactos significativos sobre o ambiente, são feitos de acordo com o regime estabelecido pelo governo, por regulamento específico” (cf. Artigo 15.º, n.º 1, da Lei do Ambiente). O regulamento específico ao qual o legislador fez referência trata-se do Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental, conforme se depreende da leitura conjugada dos artigos 15.º e 16.º da Lei do Ambiente, respeitantes, respectivamente, ao licenciamento ambiental e à avaliação do impacto ambiental.

Por outro lado, a Lei do Ambiente em momento algum definiu, no respeitante ao licenciamento ambiental, cláusulas de excepção para determinadas actividades económicas (como, por exemplo, a mineira e a petrolífera). Esta Lei inclui a definição de actividade como “qualquer acção de iniciativa pública ou privada, relacionada com a utilização ou a exploração de componentes ambientais, a aplicação de tecnologias ou processos produtivos, planos, programas, actos legis-

lativos ou regulamentares, que afecta ou pode afectar o ambiente”, definindo como respectivo âmbito de aplicação “todas as actividades públicas ou privadas que directa ou indirectamente possam influir nos componentes ambientais” (Cf. Artigos 1.º, n.º 1 e 3 da Lei do Ambiente). Esta Lei prevê ainda a existência de legislação sectorial, composta pelos diplomas legais que regem um componente ambiental específico, nos termos do n.º 17 do artigo 1, conjugado com o artigo 32.º, ambos da Lei do Ambiente.

Por conseguinte, quer pela letra quer pelo espírito da Lei, entende-se que todas as actividades, públicas ou privadas, que directa ou indirectamente possam influir nos componentes ambientais, deverão ser objecto de licenciamento ambiental, baseado na avaliação de impacto ambiental (AIA), nos termos do Regulamento sobre o Processo de AIA, aprovado pelo Decreto n.º 54/2015, de 31 de Dezembro. Assim sendo, entendemos que a intenção do legislador de, consubstanciada através do Decreto n.º 54/2015, de 31 de Dezembro, não deveria ser entendida como uma substituição do Regulamento sobre a AIA, para o caso das actividades petrolíferas e mineiras, mas sim considerar a necessidade de obser-

var, no decurso da respectiva entrada em funcionamento, a legislação ambiental sectorial em vigor.

Mais, o actual Regulamento sobre a AIA, está, para efeitos de licenciamento ambiental, à altura das especificidades colocadas pela indústria extractiva (petrolífera e mineira), tendo presente o enriquecimento e fortalecimento das disposições sobre prevenção e precaução de impactos, e a introdução de novas preocupações, conceitos e ferramentas, incluindo no domínio dos contrabalanços da biodiversidade. Veja-se que o mesmo Regulamento prevê a observância de Directivas, definidas como “orientações a que deverá submeter-se a realização da Avaliação do Impacto Ambiental nas diferentes áreas de actividade económica e social e que serão objecto de Despachos Ministeriais do Ministério que superintende a área do Ambiente”(Cf. Glossário, n.º 23, do Regulamento sobre a AIA).

Nesse sentido, propõe-se a revogação do n.º 2 do artigo 3 do Regulamento sobre o Processo de AIA, bem como a revisão dos regulamentos das Leis de Petróleos e de Minas, para efeitos de harmonização conceptual, material e procedimental.

CAPÍTULO III

O Papel da Assembleia da República e das Assembleias Provinciais em relação às mudanças climáticas no âmbito da indústria extractiva

3.1. Assembleia da República

A Constituição da República de Moçambique, revista e republicada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, determina que os órgãos de soberania, enquanto órgãos centrais, são responsáveis pelas “atribuições relativas ao exercício da soberania, a normação das matérias do âmbito da lei e a definição de políticas nacionais”, incluindo a normação de matérias de âmbito da lei e os recursos minerais e energia¹³².

O artigo 168.º da Constituição versa sobre a função da Assembleia da República:

ARTIGO 168 (Função)

3. A Assembleia da República é o mais alto órgão legislativo na República de Moçambique.
4. A Assembleia da República determina as normas que regem o funcionamento do Estado e a vida económica e social através de leis e deliberações de carácter genérico.

No artigo 178.º da Constituição estão elencadas as competências da Assembleia da República, entre as quais se desta a função legislativa sobre “as questões básicas da política interna e externa do país” (sublinhado nosso)¹³³.

Compete igualmente à Assembleia da República, aprovar o Regimento da Assembleia da República e o Estatuto do Deputado, bem como criar comissões da Assembleia da República e regulamentar o seu funcionamento¹³⁴.

Nada se diz expressamente, na Constituição, sobre as demais funções da Assembleia da República, pelo que se torna necessário verificar na demais legislação ordinária, incluindo o respectivo Regimento.

O Regimento da Assembleia da República (RAR) foi aprovado pela Lei n.º 17/2013, de 12 de Agosto, revista e republicada pela Lei n.º 12/2016 de 30 de Dezembro, o qual estabelece as normas de organização e funcionamento da Assembleia da República, bem como o seu relacionamento com os demais órgãos e instituições do Estado e outras pessoas jurídicas. Segundo o artigo 4.º do RAR, a Assembleia da República determina as normas que regem o funcionamento do

¹³² Vide Artigos 138.º e 139.º da Constituição da República de Moçambique (2004).

¹³³ Cf. Artigo 178.º, n.º 1 da Constituição.

¹³⁴ Cf. Artigo 178.º, n.º 4 b) e c) da Constituição.

Estado e a vida económica e social através de leis, resoluções, moções e deliberações de carácter genérico.

Nos termos do artigo 59.º do RAR, a Assembleia da República está estruturada nos seguintes órgãos: o Plenário, a Comissão Permanente e as Comissões de Trabalho.

A Comissão Permanente da Assembleia da República é o órgão que coordena as actividades do Plenário, das suas Comissões e dos Grupos Nacionais Parlamentares, funcionando no intervalo das sessões plenárias e nos demais casos previstos na Constituição e na lei¹³⁵.

Por sua vez, as Comissões de Trabalho da Assembleia da República são constituídas por um mínimo de cinco e máximo de dezassete Deputados eleitos para a duração da Legislatura, observando-se o princípio da representatividade parlamentar, nos termos do artigo 68.º do RAR.

Regimento da Assembleia da República (RAR) ARTIGO 73

(Competências das Comissões de Trabalho)

- a) Compete às Comissões de Trabalho da Assembleia da República:
- b) Elaborar e submeter à aprovação projectos de lei, de resolução e de moção;
- c) Pronunciar-se sobre projectos e propostas de lei, de resolução e de moção sobre matérias da sua área, provenientes de outras entidades com iniciativa de lei;
- d) Elaborar pareceres, propostas, estudos e inquéritos sobre matérias do seu âmbito de trabalho;
- e) Garantir a função política de controlo da Assembleia da República às actividades das instituições, verificando o respeito pela lei e pelo interesse público;
- f) Aprovar as informações e os relatórios a serem enviados ao Presidente da Assembleia da República;
- g) Elaborar o respectivo regulamento interno;
- h) Ocupar-se de outros assuntos que lhe sejam deferidos pela lei ou pelo Regimento.

Entre as funções acima descritas, destaque para a de garantir a função política de controlo da Assembleia da República às actividades das instituições, verificando o respeito pela lei e pelo interesse público. Esta função assume especial relevância no quadro do princípio da separação e da interdependência dos poderes.

¹³⁵ Cf. Artigo 192.º, n.ºs 1 e 4 da Constituição.

Para o efeito, e no contexto do âmbito específico, as Comissões de Trabalho gozam das seguintes prerrogativas¹³⁶:

Prerrogativas das Comissões de Trabalho			
1	2	3	4
Convocar membros do Governo, representantes de órgãos estatais, pessoas individuais ou colectivas, para o cumprimento da sua missão	Visitar organismos estatais, civis e militares, empresas, serviços públicos	Acesso a documentos confidenciais, mediante requerimento, devendo os Deputados observar, rigorosamente, as condições estipuladas na lei ou na autorização de acesso	Recorrer à contratação de especialistas

Nos termos dos artigos 84.º a 93.º do Regimento da Assembleia da República, temos as seguintes Comissões, todas elas importantes para os domínios das mudanças climáticas e indústria extractiva:

N.º	Comissão	Fundamento
1.ª	Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade	Papel chave no domínio dos direitos humanos, incluindo o direito ao ambiente equilibrado versus resiliência às mudanças climáticas. Possui ainda um papel na cultura do respeito à lei e no acesso à justiça em caso de incumprimento da lei, incluindo o quadro legal sobre recursos minerais e petrolíferos
2.ª	Plano e Orçamento	Contribuir para que a resiliência às mudanças climáticas seja devidamente considerada no plano e orçamento, bem como nas respetivas execuções. Papel importante na inscrição da percentagem das receitas da indústria extractiva para o desenvolvimento local sustentável
3.ª	Assuntos Sociais, do Género, Tecnologias e Comunicação Social	Função chave na verificação da acção governativa nos domínios das mudanças climáticas e indústria extractiva versus impactos sociais e relações de género

¹³⁶ Cf. Artigo 84.º do Regimento da Assembleia da República.

N.º	Comissão	Fundamento
4.ª	Administração Pública e Poder Local	Esta Comissão poderá verificar a acção dos órgãos de governação local e das autarquias nos domínios das mudanças climáticas e indústria extractiva
5.ª	Agricultura, Economia ¹³⁷ e Ambiente	Comissão chave no controlo do desempenho do Executivo e demais entidades no domínio da construção da resiliência às mudanças climáticas e prossecução da indústria extractiva com observância das boas práticas sociais, ambientais e climáticas
6.ª	Defesa, Segurança e Ordem Pública	Para avaliar o grau de actuação das forças de defesa e segurança na prevenção e combate às infracções contra o quadro legal sobre o ambiente, mudanças climáticas e recursos minerais e petrolíferos.
7.ª	Relações Internacionais, Cooperação e Comunidades	Esta Comissão possui um papel importante no fortalecimento da cooperação internacional, incluindo no quadro dos tratados e acordos internacionais, nos domínios das mudanças climáticas e indústria extractiva
8.ª	Comissão de Petições, Queixas e Reclamações	Destaque para a função de receber petições, queixas e reclamações ¹³⁸ nos domínios que constituem objecto do presente estudo Compete igualmente a esta Comissão elaborar periodicamente um relatório de análise do grau de satisfação das preocupações expressas pelos cidadãos por via das petições enviadas à Assembleia da República
9.ª	Ética Parlamentar	Comissão com um papel fundamental na construção da ética parlamentar no geral e do deputado em especial, incluindo na prevenção e combate a eventuais casos de conflitos de interesse

Nos termos dos artigos 94.º e 95.º do Regimento da Assembleia da República, além das comissões acima referidas, podem ser criadas **comissões de inquérito**, por deliberação do Plenário, com vista a averiguar o respeito da legalidade e do interesse nacional, no funcionamento das instituições, mediante proposta de, pelo menos, dez por cento dos deputados, por solicitação da Comissão Permanente, de uma Comissão de Trabalho, de uma Bancada Parlamentar ou do Governo. Veja-se por exemplo a necessidade de inquirir casos de ocupação ile-

¹³⁷ Veja-se que, segundo o artigo 89.º, n.ºs 1 d) e 2 f) do Regimento da Assembleia da República, compete a esta Comissão, entre outras funções, a promoção do “aproveitamento racional e valorização interna dos recursos minerais”; bem como “a protecção e promoção do meio ambiente”.

¹³⁸ O capítulo VIII do Regimento da Assembleia da República (artigos 116.º a 119.º) versa sobre o regime das petições, queixas e reclamações.

gal de ecossistemas sensíveis para fins imobiliários ou a realização de actividades mineiras contra a lei sem a necessária resposta das entidades governamentais competentes.

Jorge Miranda e Rui Medeiros destacam o papel das comissões: “a otimização do trabalho parlamentar reclama, por toda a parte, a sua concentração, cada vez mais, em comissões, ficando para o Plenário os grandes debates políticos, como os referentes (...) ao orçamento, às grandes orientações de política económica e social e de política externa e à revisão constitucional”¹³⁹.

Em termos de síntese, constituem assim as funções básicas da Assembleia da República na República de Moçambique:

- i. **Função legislativa** – Função tradicionalmente reconhecida aos Parlamento, traduzida na aprovação de legislar sobre as questões básicas da política interna e externa do país;
- ii. **Função de controlo político** - no qual a Assembleia da República exerce uma função de controlo político das actividades do Governo, mas também de outras esferas de actividades, incluindo a Administração Pública e os Tribunais¹⁴⁰. Como principais actos de controlo temos: a análise do Programa Quinquenal do Governo, as perguntas e interpelações, os inquéritos, as petições e as moções de censura¹⁴¹.
- iii. **Função de fiscalização** – Esta função é mais extensa do que a função do controlo político do Governo. Nesta inserem-se as competências da Assembleia da República de deliberar sobre os relatórios de actividades do Conselho de ministros, bem como de deliberar sobre os relatórios de execução do Plano Economico Social e do Orçamento do Estado, bem como sobre a apreciação e aprovação da Conta Geral do Estado. Aqui assume especial relevância o papel das comissões de trabalho previstas no Regimento, bem como de outras que possam vir a ser criadas (por exemplo, de comissões de inquérito). Veja a sua função de realizar acções de acompanhamento dos programas de trabalho, verificar o ponto de situação em cada sector de actividade, realizar constatações e emitir recomendações com vista à melhoria do desempenho¹⁴².

3.2. Deputados da Assembleia da República

A Assembleia da República é composta por 250 deputados, cujo mandato coincide com o da legislatura¹⁴³. O Deputado da Assembleia da República representa todo o País e não apenas o círculo eleitoral pelo qual é eleito, defendendo o interesse nacional e obedecendo aos ditames da sua consciência¹⁴⁴.

Segundo a Constituição, constituem poderes do Deputado da Assembleia da República:

Constituição da República de Moçambique

ARTIGO 172

(Poderes do Deputado)

São poderes do Deputado:

- a) Exercer o direito de voto;
- b) Submeter projectos de leis, resoluções e demais deliberações;
- c) Candidatar-se aos órgãos da Assembleia da República;
- d) Requerer e obter do Governo ou das instituições públicas dados e informações necessários ao exercício do seu mandato;
- e) Fazer perguntas e interpelações ao Governo;
- f) Outros consignados no Regimento da Assembleia da República.

O Regimento da Assembleia da República fortalece o leque de poderes do Deputado, conforme veremos de seguida:

¹⁴³ Cf. Artigos 169.º e 170.º da Constituição.

¹⁴⁴ Vide Artigo 2.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de Dezembro.

¹³⁹ MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui (2006), *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I (Artigos 80.º a 201.º), Coimbra Editora, Coimbra, p. 608.

¹⁴⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes (2003), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Edição, Almedina, Coimbra, p. 635.

¹⁴¹ SERRA, Carlos Manuel (2012), “As funções do Parlamento Moçambicano da Tuela dos Interesses Supra-individuais”, *Sociedade & Justiça*, n.º 4, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Maputo, pp. 18 - 22.

¹⁴² Idem, p. 22.

ARTIGO 10
(Poderes do Deputado)

1. Constituem poderes do Deputado a exercer, singular ou conjuntamente, os seguintes:
 - a) Exercer o direito de voto;
 - b) Submeter projectos de lei, de referendo, de resoluções, moções e demais deliberações;
 - c) Candidatar-se aos órgãos da Assembleia da República;
 - d) Requerer e obter do Governo ou das instituições públicas e privadas dados, informações e documentos necessários ao exercício do seu mandato;
 - e) Fazer perguntas e interpelações ao Governo.
2. São ainda poderes do Deputado:
 - a) Apresentar projectos de revisão constitucional;
 - b) Requerer a constituição de comissões parlamentares de inquérito;
 - c) Requerer ao Conselho Constitucional a verificação e declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade de normas jurídicas;
 - d) Interpor recurso para o Conselho Constitucional da deliberação do Plenário da Assembleia da República sobre a inconstitucionalidade ou ilegalidade das normas;
 - e) Requerer a apreciação de decretos-lei.
3. Constituem, igualmente, poderes do Deputado:
 - a) Participar nos debates e votações;
 - b) Interpelar qualquer entidade pública em defesa da Constituição e demais leis;
 - c) Requerer a avocação de decretos-lei;
 - d) Requerer a realização de audições parlamentares;
 - e) Tomar lugar no Plenário;
 - f) Tomar lugar na comissão de trabalho de que é membro;
 - g) Outros consignados no Regimento.

Ou seja, o Deputado possui um rico leque de poderes que poderão servir para fortalecer a abordagem nacional sobre a construção da resiliência às mudanças climáticas e de boas práticas sociais e ambientais da indústria extractiva, e que vão muito além da clássica função legislativa.

Os deputados eleitos por cada partido podem constituir bancada parlamentar, observando o disposto no RAR, tendo, entre outros, os poderes de exercício da iniciativa de lei, de requerer com a presença do Governo, o debate de ques-

tões de interesse público actual e urgente; de requerer a constituição de comissões parlamentares de inquérito; de requerer o debate de assuntos de urgência não agendados; e de solicitar informações e formular perguntas ao Governo¹⁴⁵.

A Lei n.º 31/2014, de 30 de Dezembro, aprova o Estatuto do Deputado, regula as respectivas vicissitudes, as imunidades, os direitos, deveres e regalias do Deputado, os direitos e regalias do Presidente da Assembleia da República após cessação de funções, a remuneração e subsídios, a ordem na Assembleia da República, o regime de faltas e a Previdência do Deputado.

3.3. Assembleias Provinciais

No âmbito da Constituição de 2004 foram criadas as Assembleias Provinciais como órgãos de representação democrática, eleitas por sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico e de harmonia com o princípio de representação proporcional, cujo mandato tem a duração de cinco anos, com o mandato de fiscalizar e controlar a observância dos princípios e normas estabelecidas na Constituição e nas leis, bem como das decisões do Conselho de Ministros referentes a respectiva província, bem como aprovar o programa do Governo Provincial, fiscalizar e controlar o seu cumprimento¹⁴⁶.

Assim, no âmbito da revisão pontual da Constituição, por via da Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, por forma a ajustá-la ao processo de consolidação da reforma democrática do Estado, ao aprofundamento da democracia participativa e a garantia da paz, reiterando o respeito aos valores e princípios da soberania e da unicidade do Estado, no contexto da criação dos órgãos de governação descentralizada, procedeu-se à reformatação das Assembleias Provinciais. Nesse sentido, prevê-se, nos termos do n.º 1 do artigo 270.º L que “a Assembleia Provincial é o órgão de representação democrática, eleita por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal, periódico e de harmonia com o princípio de representação proporcional, cujo mandato tem a duração de cinco anos”.

A Constituição revista determina constituírem funções das Assembleias Provinciais¹⁴⁷:

¹⁴⁵ Cf. Artigo 195.º, e 196.º da Constituição de 2004.

¹⁴⁶ Cf. Artigo 142.º da Constituição de 2004.

¹⁴⁷ Cf. Artigo 270.º L, n.º 3 da Constituição de 2004.

- i. Pronunciar-se e deliberar, no quadro das atribuições da governação provincial, sobre os assuntos e as questões de interesse para o desenvolvimento económico, social e cultural da Província, à satisfação das necessidades colectivas e à defesa dos interesses das respectivas populações;
- ii. Prosseguir a satisfação das necessidades colectivas e à defesa dos interesses das respectivas populações, bem como acompanhar e fiscalizar a actividade dos demais órgãos e serviços provinciais;
- iii. Fiscalizar e controlar a observância dos princípios e normas estabelecidas na Constituição e nas leis, bem como das decisões do Conselho de Ministros referentes à respectiva Província;
- iv. Aprovar o programa e o orçamento anual do Conselho Executivo Provincial, fiscalizar e controlar o seu cumprimento, nos termos da lei;
- v. Demitir o Governador de Província, nos termos da lei;
- vi. Fiscalizar as actividades da governação descentralizada;
- vii. Exercer o poder regulamentar próprio, nos termos da lei.

Tal como se verifica em relação à Assembleia da República, as Assembleias Provinciais possuem uma função que vai bastante além da clássica vocação legislativa (representada no exercício de um poder regulamentar próprio), incluindo a função de controlo político do exercício da máquina executiva, quer no quadro da contribuição de programas e estratégias governamentais, como principalmente em relação à implementação das actividades. Para o efeito, aspectos como a necessária construção de uma resiliência às mudanças climáticas e a prossecução de boas práticas sociais e ambientais na indústria constituem aspectos importantes para as Assembleias Provinciais.

A Lei n.º 6/2019, de 31 de Maio estabelece o quadro legal sobre a organização composição e o funcionamento da Assembleia Provincial. Segundo o artigo 2.º, n.º 1 da presente Lei “a Assembleia Provincial é um órgão de representação democrática, deliberativo de governação descentralizada provincial”.

Este órgão tem como competências gerais¹⁴⁸:

Competências gerais da Assembleia Provinciais nos termos da Lei n.º 6/2019, de 31 de Maio	1	Aprovar o programa e orçamento anual do Conselho Executivo Provincial e fiscalizar o seu cumprimento
	2	Pronunciar-se e deliberar, no quadro das atribuições de governação descentralizada provincial, sobre os assuntos e as questões de interesse para o desenvolvimento económico, social e cultural da província visando à satisfação das necessidades colectivas e à prossecução dos interesses das respectivas populações
	3	Fiscalizar a observância dos princípios e normas estabelecidas na Constituição da República e demais leis, bem como das decisões do Conselho de Ministros referentes à província
	4	Demitir o Governador de Província, nos termos da lei
	5	Fiscalizar as demais actividades dos órgãos de governação descentralizada provincial
	6	Pronunciar-se sobre matérias de organização territorial e de toponímia
	7	Pronunciar-se sobre a celebração de contratos-programa de desenvolvimento da província
	8	Aprovar os quadros de pessoal do Conselho Executivo Provincial a submeter à ratificação da tutela
	9	Aprovar regulamentos e posturas provinciais, nos limites da Constituição da República, das demais leis e actos normativos do Conselho de Ministros
	10	Autorizar o Conselho Executivo a criar serviços, empresas ou a participar em empresas de natureza interprovincial ou interdistrital

¹⁴⁸ Veja o disposto no artigo 11.º da Lei n.º 6/2019, de 31 de Maio.

No domínio ambiental, veja-se o disposto no artigo 15.º da Lei n.º 6/2019, de 31 de Maio:

Lei n.º 6/2019, de 31 de Maio
ARTIGO 15

(Competências da Assembleia Provincial em matéria ambiental)

Compete à Assembleia Provincial em matéria ambiental deliberar sobre:

- a) O plano ambiental e de zoneamento ecológico;
- b) Os instrumentos de ordenamento territorial;
- c) Os programas de incentivos às actividades de protecção ou de reconstrução do meio ambiente;
- d) Os processos para remoção, tratamento e depósito de resíduos sólidos tóxicos, incluindo os hospitalares;
- e) Os programas de florestação, plantio e conservação de árvores de sombra;
- f) Os programas de difusão de meios de transporte não poluentes;
- g) O estabelecimento de reservas locais;
- h) a proposta e parecer sobre a definição e estabelecimento de zonas protegidas.

As funções acima são de enorme importância na construção da necessária resiliência às mudanças climáticas. Ainda que o conceito mudanças climáticas não tenha conhecido referência expressa, temos várias componentes da estratégia de adaptação e mitigação, conforme vimos no capítulo acima alusivo ao tema.

O artigo 18.º da Lei n.º 6/2019, de 31 de Maio define os órgãos da Assembleia Provincial, designadamente: o Plenário, a Mesa da Assembleia e as Comissões de Trabalho. Note-se que, o Governador de Província e os membros do Conselho Executivo Provincial participam na sessão da Assembleia Provincial na qualidade de convidados, sem direito ao exercício do voto¹⁴⁹.

Atenção ao disposto no artigo 37.º da presente Lei sobre as competências da Mesa da Assembleia Provincial no quadro da função de controlo político das actividades do Governador de Província e do Conselho Executivo Provincial: fixar em coordenação com o Conselho Executivo Provincial, a sessão do Plenário de perguntas e de pedidos de esclarecimentos, formulados pelos membros da Assembleia Provincial; (ii) e apreciar as petições, sugestões, queixas e reclamações apresentadas pelos cidadãos. Por sua vez, no quadro da função de fiscalização que este órgão possui, designadamente: (i) coordenar as actividades da plenária e das comissões de trabalho; (ii) assegurar a articulação entre a Assembleia Provincial e as instituições públicas; (iii) criar grupos de trabalho, integrando membros das comissões de trabalho sempre que necessário.

¹⁴⁹ Cf. Artigo 27.º, n.º 1 da Lei n.º 6/2019, de 31 de Maio.

Sobre as competências das comissões de trabalho, criadas pela Assembleia Provincial sob proposta da Mesa da Assembleia, considere-se o disposto no artigo seguinte:

Lei n.º 6/2019, de 31 de Maio
ARTIGO 42

(Competências)

Compete às comissões de trabalho:

- a) Elaborar pareceres e estudos sobre matérias da sua competência;
- b) Preparar projectos de decisão e acompanhar o trabalho dos órgãos e instituições da sua área de actividade;
- c) Garantir a função política de fiscalização da Assembleia Provincial às actividades dos órgãos de governação descentralizada, verificando o respeito pela lei e pelo interesse público;
- d) Apresentar propostas de posturas provinciais, resoluções e moções;
- e) Solicitar a colaboração de entidades, instituições, unidades económicas e sociais, aos cidadãos, bem como documentos, informações e relatórios.

3.4. Membros das Assembleias provinciais

A Lei n.º 6/2019, de 31 de Maio optou pela designação de membro em detrimento de deputado da Assembleia Provincial.

Segundo o artigo 17.º da presente Lei, a composição da Assembleia Provincial é constituída de seguinte modo:

- i. 50 membros, quando o número de eleitores for inferior ou igual a 600.000;
- ii. 60 membros, quando o número de eleitores for superior a 600.000 e inferior ou igual a 700.000;
- iii. 70 membros, quando o número de eleitores for superior a 700.000 e inferior ou igual a 800.000;
- iv. 80 membros, quando o número de eleitores for superior a 800.000 e inferior ou igual a 900.000.
- v. Na província com mais de 900.000 eleitores, o número de membros é de 80 acrescidos 1 membro por cada 100.000 eleitores adicionais.

O membro da Assembleia Provincial possui, nos termos do artigo 68.º da Lei, os seguintes direitos e com relevância para o presente tema:

Direitos dos membros da Assembleia importantes				
Elaborar e submeter, por escrito, a deliberação da Assembleia Provincial requerimentos, recomendações, moções, propostas e projectos	Livre-trânsito em locais públicos de acesso condicionado, no exercício das suas funções por causa delas;	Solicitar e obter, através dos canais competentes, informações de quaisquer entidades públicas e privadas, sobre a situação da província ou do distrito;	Solicitar através da Mesa da Assembleia Provincial e obter do Conselho Executivo Provincial e dos seus serviços as informações e esclarecimentos que entenda necessários;	Propor a constituição de comissões ou grupos de trabalho para a análise de problemas específicos no âmbito da Província;

Nos termos da Lei ora analisada, “os membros da Assembleia Provincial eleitos por cada lista, representando o partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores proponentes podem constituir-se em bancada e notificar desse facto ao Presidente da Assembleia”¹⁵⁰.

Destaque do papel das Bancadas em requerer a constituição de comissão de inquérito, bem como em formular perguntas ao Conselho Executivo Provincial¹⁵¹.

¹⁵⁰ Cf. Artigo 72.º, n.º 1 da Lei n.º 6/2019, de 31 de Maio.

¹⁵¹ Cf. Artigo 74.º, n.º 1 i) e j) da Lei n.º 6/2019, de 31 de Maio.

Conclusões e Recomendações

As mudanças climáticas são uma realidade de gravidade crescente no País, na medida em que crescem os fenómenos climáticos extremos, a sua regularidade e intensidade, gerando impactos em escala, com especial destaque para os danos na vida e no património das pessoas, nas Infra-estruturas, na biodiversidade.

Moçambique constitui parte signatária da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, do Protocolo de Quioto e do Acordo de Paris, instrumentos que consubstanciam um conjunto de compromissos para os Estados, incluindo o nosso, que passam necessariamente pela divulgação e pela implementação das obrigações assumidas, com especial enfoque para aquelas que se encontra a cargo do Governo.

O Conselho de Ministros aprovou, através de Resolução, a Estratégia Nacional de Adaptação e Mitigação das Mudanças Climáticas (ENAMMC) para o período 2013-2025, que inclui linhas estratégicas e prioritárias a adoptar e implementar nesse período. Esta Estratégia funda-se na Convenção das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas e no Quadro de Acção de Hyogo sobre a redução do risco de desastres, tendo como finalidade facilitar e promover um desenvolvimento harmonioso e resiliente às mudanças climáticas e os mecanismos de eficiência energética e de utilização sustentável de recursos naturais.

Constitui objectivo geral da presente Estratégia “estabelecer as directrizes de acção para criar resiliência, incluindo a redução dos riscos climáticos, nas comunidades e na economia nacional e promover o desenvolvimento de baixo carbono e a economia verde, através da sua integração no processo de planificação sectorial e local”.

A aprovação recente da Lei n.º 10/2020, de 24 de Agosto, Lei de Gestão e Redução do Risco de Desastres e respectivo Regulamento, aprovado pelo Decreto n.º 76/2020, de 1 de Setembro, constitui um marco importante para o País, configurando uma nova abordagem na gestão de calamidades, com um forte enfoque na prevenção, na preparação e na recuperação sustentável. Esta Lei pressupõe igualmente responsabilidades acionais para o Governo a todos os níveis e para as Autarquias locais, tornando-se fundamental garantir a devida divulgação, bem como a necessária regulamentação.

A construção da resiliência constitui presentemente parte integrante dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), facto que torna a protecção e conservação dos ecossistemas sensíveis como crucial na protecção do valor vida, do património, da segurança alimentar e da diversidade de espécies. Sendo assim, urge conhecer, divulgar, monitorar e garantir a implementação do quadro legal sobre a zona costeira, as terras húmidas, os mangais, os recifes de coral e os ecossistemas de montanha, entre outros.

No domínio da indústria extractiva, é inquestionável o peso deste sector na

economia nacional. Contudo, o peso da exploração e exportação ilegais de recursos minerais continua a constituir um enorme desafio, por estar associado à ocorrência de impactos ambientais e sociais em muitas regiões do país (poluição, destruição da biodiversidade, perda de culturas e da capacidade de produzir alimentos, doenças, insegurança), bem como de perda de receitas para o Estado moçambicano através da proliferação de circuitos de ilegalidade, gerando danos na economia.

As Leis de Minas e dos Petróleos de 2014 e respectiva regulamentação consagram os princípios das boas práticas sociais e ambientais e do desenvolvimento sustentável, que, a serem devidamente prosseguidos no plano da realidade, farão imensa diferença, colocando o País como um exemplo para o Mundo e para a região.

O quadro regulamentar ainda não se encontra plenamente preenchido, especialmente no que concerne à gestão ambiental das actividades mineira e petrolífera. Assiste-se igualmente a um desalinhamento entre a legislação ambiental e a legislação do sector no tocante à avaliação do impacto ambiente, que urge resolver.

Creemos que o Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental, aprovado pelo Decreto n.º 45/2004, de 31 de Dezembro, que contém um importante conjunto de normas de protecção e conservação do ambiente, de contrabalanço da biodiversidade e de mudanças climáticas, não deveria excepcionar o sector da indústria extractiva, sendo-lhe aplicável.

No domínio da construção da resiliência às mudanças climáticas e da organização espacial da indústria extractiva de modo a considerar o respeito pelos pilares social e ambiental, urge considerar o quadro legal do ordenamento do território, incluindo os instrumentos de plano e os instrumentos de carácter geral, que, a serem implementados plenamente, fariam enorme diferença. Para o efeito, urge trabalhar fortemente na sua operacionalização, nos diversos níveis de ordenamento territorial – nacional, provincial, distrital e autárquico.

As instituições parlamentares nacionais (Assembleia da República e Assembleias Provinciais) possuem um importante papel nos domínios da construção da resiliência às mudanças climáticas e da promoção das boas práticas ambientais e sociais no sector da indústria extractiva. Para o efeito, para além da clássica função legislativa (traduzida no poder de aprovar Leis, Decretos Leis e Resoluções, por parte da Assembleia da República, e posturas municipais, a cargo das Assembleias Provinciais, são de enorme importância as funções de controlo político e de legalidade, essenciais na consolidação do Estado de Direito democrático no País.

A capacitação permanente e demais apoio associado aos deputados e aos Membros das APs torna-se assim fundamental para que a intervenção do Parlamento e das Assembleias Provinciais, no gozo das funções acima referidas, ajude a promover uma maior e melhor resiliência às mudanças climáticas e as boas práticas sociais, ambientais e climáticas no sector da indústria extractiva.

Referências Bibliográficas

- ABRAMOVITZ, Janet N. (2001), *Evitando Desastres Naturais*, In. *Estado do Mundo 2001*, UMA (Universidade Livre da Mata Atlântica) /WORDWATCH, p. 138, Disponível em [Www.wordwatch.org.br](http://www.wordwatch.org.br)
- BEZERRA, J. F. M. (1990); *Riscos e Consequências do Uso do Mercúrio*. Hacon, S.; Lacerda, L. D.; Carvalho, D.; Pfeiffer, W. C.; editores, FINEP/UFRJ, Rio de Janeiro.
- CANOTILHO, J.J. Gomes (2003), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Edição, Almedina, Coimbra.
- CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA, (2009) *Alguns Desafios da indústria Extrativa em Moçambique*, Maputo.
- CONSELHO DE MINISTROS, *Estratégia Nacional de Adaptação e Mitigação das Mudanças Climáticas (ENAMMC) para o período 2013-2025*, Maputo, 2013.
- GORE, Al (2006), *Uma Verdade Inconveniente – A emergência planetária do aquecimento global e o que podemos fazer em relação a isso*, 2.ª Edição, Lisboa, Esfera do Caos.
- LYNAS, Mark (2009), *Seis Graus – o aquecimento global e o que você pode fazer para evitar uma catástrofe*, Rio de Janeiro, Zahar.
- MICOA (2010), *Estratégia e Plano de Acção de Género, Ambiente e Mudanças Climáticas*, Maputo.
- MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui (2006), *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I (Artigos 80.º a 201.º), Coimbra Editora, Coimbra http://www.preventionweb.net/files/16411_genderenvironmentandclimatechangest.pdf.
- REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (2007), *Programa de Acção Nacional para Adaptação às Mudanças Climáticas*, MICOA; Maputo,
- SERRA, Carlos Manuel (2012), “As funções do Parlamento Moçambicano da Tuela dos Interesses Supra-individuais”, *Sociedade & Justiça*, n.º 4, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Maputo
- SERRA, Carlos Manuel (2012), *Da Problemática Ambiental à Mudança Rumo a um Mundo Melhor*, Maputo, Escolar Editora.
- TORREZANI, Nelissa Camargo, OLIVEIRA, Edson Fontes (2013), “Problemas ambientais decorrentes da exploração do carvão mineral e a aplicação da ecotoxicologia aquática como ferramenta de biomonitoramento”, *Oecologia Australis*, 17(4): 509-521, <http://dx.doi.org/10.4257/oeco.2013.1704.05>.
- UNFCC (2007), *Climate Change: Impacts, Vulnerabilities, and Adaptation in Developing Countries*, (United Nations Framework Convention on Climate Change: Bonn, 2007).

Legislação

- Resolução n.º 1/94, de 24 de Agosto – Ratifica a Convenção das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas
- Resolução n.º 10/2004, de 28 de Julho – Adesão de Moçambique ao Protocolo de Quioto
- Constituição da República de Moçambique (2014)
- Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho - Lei da Revisão Pontual da Constituição da República
- Lei n.º 10/2020, de 24 de Agosto - Lei de Gestão e Redução do Risco de Desastres
- Lei n.º 10/99, de 7 de Julho - Lei de Florestas e Fauna Bravia
- Lei n.º 15/2014, de 20 de Junho - Regime Jurídico da Gestão das Calamidades
- Lei n.º 15/2019 de 24 de Setembro - Estabelece o Quadro Legal sobre a Organização e o Funcionamento da Representação do Estado na Cidade de Maputo
- Lei n.º 16/2014 de 20 de Junho, alterada e republicada pela Lei n.º 5/2017, de 11 de Maio -Lei de Conservação da Biodiversidade
- Lei n.º 16/2019 de 24 de Setembro - Define o Regime Financeiro e Patrimonial dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial
- Lei n.º 16/91, de 3 de Agosto – Lei de Águas
- Lei n.º 17/2013, de 12 de Agosto, revista e republicada pela Lei n.º 12/2016 de 30 de Dezembro – Aprova o Regimento da Assembleia da República
- Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro – Lei de Terras
- Lei n.º 20/2014 de 18 de Agosto – Lei de Minas
- Lei n.º 20/2019, de 8 de Novembro – Lei do Mar
- Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro - Lei do Ambiente
- Lei n.º 21/2014, de 18 de Junho = Lei de Petróleos
- Lei n.º 22/2013, de 1 de Novembro – Lei de Pescas
- Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio - Aprova princípios, normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial
- Lei n.º 5/2019, de 31 de Maio - Aprova o quadro legal da tutela do Estado a que estão sujeitos os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais
- Lei n.º 6/2011 de 11 de Janeiro- Lei das Substâncias Explosivas
- Lei n.º 6/2018 de 3 de Agosto (revista e republicada pela Lei n.º 13/2018 de 17 de Dezembro) Aprova o Quadro Jurídico-Legal para a Implantação das Autarquias
- Lei n.º 6/2019 de 31 de Maio - Sobre o quadro legal sobre a organização, composição e o funcionamento da Assembleia Provincial
- Lei n.º 7/2019 de 31 de Maio - Sobre o quadro legal sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de representação do Estado na província
- Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho - Lei do Ordenamento do Território (LOT)
- Decreto n.º 21/2017, de 24 de Maio - Regulamento que Estabelece o Regime Jurídico de Utilização do Espaço Marítimo Nacional

- Decreto n.º 26/2004 de 20 de Agosto – Aprova o Regulamento Ambiental para a Actividade Mineira
- Decreto n.º 26/2004, de 20 de Agosto – Aprova o Regulamento Ambiental para as Operações Petrolíferas
- Decreto n.º 31/2015, de 31 de Dezembro – Aprova o Regulamento da Lei de Minas
- Decreto n.º 34/2015, de 31 de Dezembro, alterado pelo Decreto n.º 48/2018, de 6 de Agosto – Aprova o Regulamento das Operações Petrolíferas
- Decreto n.º 40/2013 de 21 de Agosto, alterado pelo Decreto n.º 35/2014 de 1 de Agosto – Aprova o Regulamento a Lei de Explosivos
- Decreto n.º 45/2006, de 30 de Novembro – Aprova o Regulamento sobre a Prevenção da Poluição e Protecção do Ambiente Marinho e Costeiro
- Decreto n.º 54/2015, de 31 de Dezembro – Aprova o Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental
- Decreto n.º 7/2016, de 21 de Março – Aprova o Regulamento da Lei de Gestão de Calamidades
- Decreto n.º 76/2020, de 1 de Setembro – Aprova o Regulamento da Lei de Gestão e Redução do Risco de Desastres
- Decreto n.º 76/98, de 8 de Dezembro – Aprova o Regulamento da Lei de Terras
- Decreto n.º 89/2019, de 18 de Novembro – Aprova o Regulamento sobre os Produtos Petrolíferos
- Decreto n.º 23/2008, de 1 de Julho - Aprova o Regulamento da Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho
- Decreto n.º 31/2012 de 8 de Agosto - Aprova o Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas
- Resolução n.º 21/2014, de 16 de Maio – Aprova a Política de Responsabilidade Social Empresarial para a Indústria Extractiva de Recursos Minerais
- Resolução n.º 18/99, de 10 de Junho - Resolução n.º 18/99, de 10 de Junho
- Resolução n.º 33/2020 de 18 de Maio - Estratégia de Gestão do Mangal 2020-2024
- Resolução n.º 4/98, de 24 de Fevereiro - Política Geológica e Mineira
- Resolução n.º 64/2009, de 2 de Novembro – Aprova a Estratégia para o Desenvolvimento do Mercado de Gás Natural em Moçambique
- Resolução n.º 18/97, de 30 de Maio - Aprova a Política de Ordenamento Territorial
- Diploma Ministerial n.º 189/2006, de 14 de Dezembro - Sobre as Normas Básicas de Gestão Ambiental para a Actividade Mineira;
- Diploma Ministerial n.º 181/2010, de 3 de Novembro - Aprova a Directiva sobre o Processo de Expropriação para efeitos de Ordenamento Territorial
- Diploma Ministerial n.º 156/2014, de 19 de Setembro - Aprova a Directiva Técnica do Processo de Elaboração e Implementação dos Planos de Reassentamento
- Diploma Ministerial n.º 155/2014, de 19 de Setembro - Aprova o Regulamento Interno para o Funcionamento da Comissão Técnica de Acompanhamento e Supervisão do Processo de Reassentamento.

Financiado por:



Ministry for Foreign
Affairs of Finland

Parceiros:



NIMD 

IMD – Instituto para Democracia Multipartidária

Av. Salvador Allende nº 753, Maputo/Moçambique

Office: +258 84 306 6565 | imd@imd.org.mz | www.imd.org.mz