



Quadros legal, políticos e institucional para a gestão dos plásticos marinhos em Moçambique



ENVIRONMENTAL LAW PROGRAMME



Quadros legal, políticos e institucional para a gestão dos plásticos marinhos em Moçambique

Relatório preparado por André da Silva

Julho 2020

The designation of geographical entities in this book, and the presentation of the material, do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IUCN or Sida concerning the legal status of any country, territory, or area, or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The views expressed in this publication do not necessarily reflect those of IUCN or Sida.

IUCN is pleased to acknowledge the support of its Framework Partners who provide core funding: Ministry for Foreign Affairs of Finland; Government of France and the French Development Agency (AFD); the Ministry of Environment, Republic of Korea; the Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad); the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida); the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) and the United States Department of State.

Published by: IUCN Environmental Law Centre, Bonn, Germany

Copyright: © 2020 IUCN, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources

Reproduction of this publication for educational or other non-commercial purposes is authorised without prior written permission from the copyright holder provided the source is fully acknowledged.

Reproduction of this publication for resale or other commercial purposes is prohibited without prior written permission of the copyright holder.

Citation: Da Silva, A. (2020). *Quadros legal, políticos e institucional para a gestão dos plásticos marinhos em Moçambique*. Bonn, Germany: IUCN Environmental Law Centre. 13pp.

Cover photo: WWF Mozambique

Layout by: IUCN Environmental Law Centre, Bonn, Germany

Índice

1	Contextualização	1
2	Obrigações Internacionais	2
3	Instituições e procedimentos relevantes	4
4	Quadros legal e políticos.....	6
4.1	Principal lei ou estratégia	6
4.2	Produção	6
4.3	Comercialização e transporte	7
4.4	Distribuição e uso	7
4.5	Ciclo de vida	8
4.5.1	Planos integrados de gestão de resíduos sólidos urbanos.....	9
4.5.2	Regulamentação marinha	11
4.5.3	Ordenamento territorial	12
4.5.4	Transporte e tratamento de resíduos	12
5	Lacunas e desafios	13

Abreviaturas

CBD	Convenção sobre a Diversidade Biológica
EDM	Electricidade de Moçambique
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
FIPAG	Fundo de Investimento e Património de Água
INAE	Inspecção Nacional de Actividades Económicas
MARPOL	Convenção Internacional sobre a Prevenção da Poluição por Navios
MICOA	Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental
MTA	Ministério da Terra e Ambiente
PRODEM	Programa de Desenvolvimento Municipal
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
UA	União Africana
UNCLOS	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

Sumário

A poluição por resíduos plásticos é regulamentada em diferentes textos legislativos e a sua gestão não pode ser dissociada da gestão dos resíduos sólidos urbanos. Os órgãos de governação local são os principais actores nos esforços necessários para assegurar uma gestão adequada da poluição por resíduos plásticos, dada a sua posição hierárquica dentro do quadro legal vigente para a gestão de resíduos sólidos urbanos. No entanto, uma cooperação e coordenação eficiente entre estes e todas as instituições governamentais relevantes e com poderes para intervir nesta matéria, continua a ser um desafio. Além disso, a falta de capacidade institucional compromete a acção eficiente destas instituições.

Existem também lacunas na legislação nacional actual, relativamente à gestão de resíduos plásticos, bem como para assegurar o cumprimento cabal das suas funções institucionais e a implementação da mesma legislação. Por exemplo, a lei não promove a reciclagem e reutilização dos resíduos plásticos e não há sanções adequadas para actos que resultem em poluição por plásticos. Também não existe legislação que trate da poluição marinha pelo plástico.

1 Contextualização

Moçambique tem uma linha costeira com cerca de 2.700 km, ao longo da qual, 60% dos seus 28 milhões de habitantes vivem.¹ Sete das suas capitais provinciais, bem como a capital do país, estão também localizadas na zona costeira, o que significa que a maioria das áreas urbanas do país estão localizadas perto da costa.

A Constituição da República de Moçambique, consagrou no âmbito dos direitos e deveres económicos, sociais e culturais, o direito de todo os cidadãos a viver num ambiente equilibrado e o dever de o defender.² Como regra geral, qualquer acto de poluição é proibido em Moçambique, a menos que este tenha ocorrido dentro dos limites legalmente previstos.³ A poluição marinha é regulada no âmbito da Lei do Ambiente e seus regulamentos relacionados com a gestão de resíduos. Consequentemente, os resíduos devem ser separados de acordo com a sua categoria e composição. A este respeito, os resíduos plásticos devem ser separados e tratados como parte integrante dos resíduos sólidos urbanos.⁴ Esta categoria específica de resíduos também inclui resíduos domésticos, plásticos de uso único, tais como sacos e garrafas de plástico que devem ser tratados e geridos ao nível da governação local, como por exemplo, pelas autoridades provinciais, distritais ou municipais, enquanto as autoridades centrais tratam principalmente das políticas e promulgação de legislação genérica.

Actualmente, todos os resíduos sólidos domésticos recolhidos são depositados em lixeiras oficiais ou não oficiais sem tratamento ou segregação adequada (quando é feita), situação que leva a uma necessidade constante de criar novos aterros, especialmente nas áreas urbanas.⁵ Se a segregação na fonte fosse implementada, o potencial de implementação da reutilização e dos processos de reciclagem seria mais eficaz por parte das entidades envolvidas. Tal sistema poderia promover um aumento da vida útil das lixeiras existentes e potencialmente gerar trabalho e renda para aqueles que utilizam os resíduos como fonte de subsistência.

A rápida urbanização, o crescimento económicos dos distritos sem os competentes serviços básicos e a migração interna, entre outros factores, têm desafiado a administração pública para enfrentar uma nova realidade. Nas lojas e mercados, há uma crescente comercialização e utilização de produtos plásticos, especialmente sacos plásticos, em substituição dos cestos feitos com recurso a materiais naturais e tecidos. O aumento exponencial do uso diário de objectos plásticos é considerado mais económico em relação a produtos similares fabricados com madeira ou metal, pode ser considerado também como uma das causas do aumento da

¹ Hogueane, A. M. (2007). Perfil Diagnóstico da Zona Costeira de Moçambique. *Revista de Gestão Costeira Integrada* 7(1):69-82

² Lei No. 1/2018 of 12 June 2018. Art. 90 and 92 (Environmental Rights and Consumers Rights).

³ Lei No. 20/97 de 1 de Outubro de 1997 Lei do Ambiente. Art 9. Estabelece uma proibição genérica de produção, depósito no solo ou subsolo, lançamento para a água ou atmosfera de quaisquer substâncias tóxicas ou poluentes, fora dos limites legais estabelecidos pelo governo.

⁴ Decreto No. 94/2014 de 31 de Dezembro de 2014 Regulamento sobre Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos. Art. 14. O presente decreto inclui os resíduos plásticos na categoria de resíduos sólidos urbanos.

⁵ Tas, A. e Belon, A. (2014). *A Comprehensive Review of the Municipal Solid Waste Sector in Mozambique*. Carbon Africa.

poluição por plástico, resultando em lixo nas ruas e no entupimento dos canais de drenagem das águas pluviais.⁶

2 Obrigações internacionais

Moçambique é membro de várias convenções ambientais internacionais, bem como de organismos regionais como a União Africana (UA) e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC). Tendo ratificado as Convenções sobre a Diversidade Biológica (CBD), Basileia, Bamako, Roterdão e Estocolmo, assim como a Convenção de Nairobi e os Protocolos da SADC sobre Transportes, Comunicações e Meteorologia, Conservação da Fauna e Aplicação da Lei, Cursos de Água Compartilhados, Pescas, Trocas Comerciais, Protecção Sanitária e Fitossanitários, o país tem desde então sido obrigado a adoptar políticas e legislação relacionadas com a gestão dos recursos naturais de acordo com os princípios do desenvolvimento sustentável introduzidos pela Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento de 1992.

Como consequência, o país embarcou num movimento de promulgação de políticas e legislação ambiental e gestão de recursos naturais que incorporou, adaptados às condições locais, os princípios e obrigações ambientais internacionais contidos nestes instrumentos, incluindo, criação e capacitação de instituições para assegurar a implementação das obrigações decorrentes destes instrumentos. Foi dentro destas condicionantes que, em 1994, pela primeira vez, o meio ambiente surgiu como um sector autónomo dentro do Governo com a nomeação de um Ministro responsável pelos assuntos ambientais, com o objectivo de assegurar que, na prossecução da sua agenda de desenvolvimento, o país não descuidasse as questões ambientais. Sob liderança deste Ministério, em 1997, foi adoptada a lei do ambiente que lançou as bases para a domesticação das obrigações internacionais ambientais decorrentes das obrigações impostas pelos acordos celebrados por estas instituições ou pelos seus membros.

⁶ Alberto, C. (8 de Dezembro de 2015). O que dizem os leitores - Limpar colectores de água. Disponível em <https://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/opiniao-analise/47614-o-que-dizem-os-leitores-limpar-colectores-de-agua> (acessado a 20 de Março de 2020).

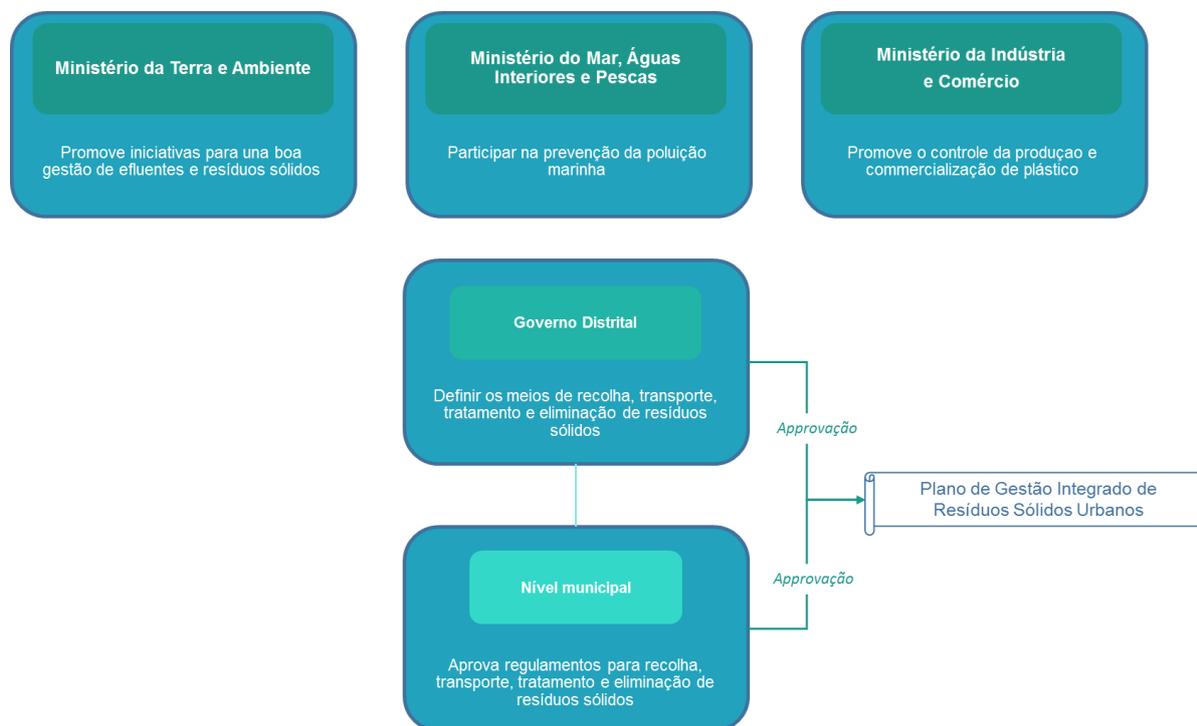
Tabela 1: Convenções internacionais relacionadas com a poluição por plásticos ratificados por Moçambique

Acordo	Ratificado	Legislação de implementação
UNCLOS	26 de Novembro de 1996	<ul style="list-style-type: none"> • Lei do Mar • Regulamento sobre Prevenção da Poluição e Protecção Ambiental e Marinha e Costeira • Lei dos Tribunais Marítimos • Lei do Ambiente • Lei das Pescas • Regulamento que Estabelece o Regime Jurídico de Utilização do Espaço Marítimo Nacional
MARPOL	5 de Novembro de 2003	
Convenção de Basileia	26 de Novembro de 1996	<ul style="list-style-type: none"> • Lei do Ambiente • Regulamento sobre Gestão de Resíduos Perigosos • Regulamento sobre Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos • Regulamento sobre Padrões de Qualidade Ambiental e Emissões de Efluentes • Regulamento de Pesticidas
Convenção de Estocolmo	31 de Dezembro de 2004	

Moçambique é também membro de acordos regionais que tratam de assuntos ambientais que foram implementados através da mesma legislação relacionadas com as convenções globais, nomeadamente, a Convenção de Bamako, Nairobi, Protocolo da SADC sobre Pescas e o Protocolo da SADC sobre Cursos de Água Partilhados.

3 Instituições e procedimentos relevantes

Figure 1: O quadro institucional que rege a gestão do plástico em Moçambique



O Ministério da Terra e Ambiente (MTA), é a instituição líder na gestão de resíduos plásticos, considerando o seu mandato e papel na implementação de medidas para prevenir a degradação e controlar a qualidade do ambiente, bem como na promoção da boa gestão dos efluentes e resíduos sólidos, incluindo os resíduos plásticos.⁷

O Ministério assumiu este papel no seu mandato e exerce-o através da Agência Nacional para o Controlo da Qualidade Ambiental (AQUA), na qualidade de fiscalizadora e controladora da qualidade do ambiente no país, proponente e implementadora de directivas técnicas, procedimentos e normas para o controlo integrado da poluição ambiental, em coordenação, com outros sectores governamentais responsáveis pela gestão dos recursos naturais e fiscalização económica. MTA se coordena com o Ministério da Indústria e Comércio, por via da Inspeção Nacional das Actividades Económicas (INAE), instituição que tem a responsabilidade de assegurar que qualquer actividade económica (comercial ou industrial ou produtos) seja desenvolvida em conformidade com os requisitos legais (a comercialização e produção de sacos plásticos são controladas por este organismo) quando em missões inspectivas.

No que diz respeito ao ecossistema marinho, o MTA é suposto coordenar com o Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas, bem como com o Instituto Nacional da Marinha (INAMAR), na prevenção e combate da poluição marinha (incluindo por plástico proveniente de qualquer

⁷ Decreto Presidencial No. 1/2020 de 17 de Janeiro de 2020; Resolução No. 30/2020 de 06 de Maio de 2020, que cria e aprova o Estatuto Orgânico do Ministério da Terra e Ambiente

embarcação), tomando em consideração que as duas instituições detêm competências, para participar e promover acções de prevenção e combate a poluição marinha.⁸

A nível local, a aprovação da Lei dos Municípios em 1997 e da Lei dos Órgãos Locais em 2003, alterou o cenário da gestão urbana em Moçambique.⁹ A primeira lei, introduziu um novo nível de governação pública, os municípios, com o objectivo de estabelecer a descentralização de poderes para os governos municipais, como uma componente importante do processo de descentralização do Estado em curso. A lei conferiu às Assembleias Municipais poderes para aprovar regulamentos sobre a recolha, transporte, tratamento e eliminação de resíduos sólidos dentro das suas jurisdições, normalmente, cidades ou vilas.¹⁰ A segunda lei reformou a forma como o governo central administra os interesses locais nos níveis provincial e distrital, descentralizando certos poderes para estes níveis, a fim de garantir a eficiência dos assuntos da governação local.¹¹ Esta lei deu poderes aos governos distritais para definir os meios de recolha, transporte, tratamento e eliminação de resíduos sólidos dentro das suas jurisdições.

O mecanismo para promover o diálogo entre todas as instituições acima mencionadas é suposto ser o Conselho Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (CONDES), criado pela Lei do Ambiente, uma vez que tem como objectivo assegurar uma coordenação eficaz entre todos os interessados nos processos de desenvolvimento e implementação de políticas sobre gestão de recursos naturais e legislação conexas. Embora tenha estado activo no início da sua operacionalização, as recentes mudanças na sua subordinação minaram a sua capacidade (poder) de promover o diálogo interinstitucional, uma vez que já não tem um Secretariado independente e já não é presidido pelo Primeiro-Ministro (é agora presidido pelo MTA, que também fornece o Secretariado), o que implica que pode ser vista por outros sectores como uma instituição não independente.¹²

No entanto, desde a independência de Moçambique em 1975, todas as cidades e vilas do país estavam administrativamente, dependentes do governo central, especialmente no que diz respeito aos recursos financeiros. Muitas estruturas administrativas da era colonial permaneceram em funcionamento até aos dias de hoje. O crescimento das cidades moçambicanas não tem sido acompanhado pelo desenvolvimento de infra-estruturas e serviços urbanos, incluindo serviços públicos de saneamento, tais como abastecimento de água potável, recolha e tratamento de esgotos e sistemas de gestão de resíduos nas estruturas de drenagem urbana.¹³ Actualmente, em Moçambique, todos os Municípios e Governos Distritais depositam os seus resíduos sólidos urbanos em espaços abertos denominados lixeiras.

⁸ Resolução No. 12/2015 de 1 de Julho 2015 aprova o Estatuto Orgânico do Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas

⁹ Lei No. 2/97 de 18 de Fevereiro de 1997 aprova o Quadro Jurídico para a Implantação das Autarquias Locais revista pela Lei No. 6/2018 de 3 de Agosto de 2018; Lei No. 8/2003 de 19 de Maio de 2003 estabelece princípios e normas de organização, competência e funcionamento dos órgãos locais do Estado.

¹⁰ Lei No. 2/97 de 18 de Fevereiro de 1997 aprova o Quadro Jurídico para a Implantação das Autarquias Locais revista pela Lei No. 6/2018 de 3 de Agosto de 2018. Art. 47.

¹¹ Lei No. 8/2003 de 19 de Maio de 2003 estabelece princípios e normas de organização, competência e funcionamento dos órgãos locais do estado. Art. 39.

¹² Lei No. 20/97 de 1 de Outubro 1997 Lei do Ambiente. Art. 6; Decreto No.13/2013 de 11 de Abril 2013 Regulamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável, alterado pelo Decreto No 19/2016 de 17 de Maio 2016

¹³ Maputo (2008). Plano Director da Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos da Cidade de Maputo.

4 Quadros legal e políticos

4.1 Principal lei ou estratégia

A nível nacional, a gestão de resíduos em Moçambique é abordada ao abrigo da Lei do Ambiente, que estabelece disposições gerais para a protecção do ambiente, incluindo do ambiente marinho.¹⁴ Esta lei dá poderes ao Governo, para aprovar todos os regulamentos necessários para prevenir e controlar, todo o tipo de poluição, incluindo regulamentação para proteger o ambiente marinho. Ela estabelece uma proibição genérica no que respeita a produção, depósito ou libertação na água ou atmosfera de qualquer substância tóxica ou poluente, fora dos limites legais estabelecidos pelo governo.¹⁵

Como consequência da promulgação desta Lei, foram adoptados regulamentos de implementação para a gestão de resíduos e para a prevenção da poluição marinha, a fim de garantir uma gestão adequada dos resíduos.¹⁶ A lei também influenciou o processo de descentralização, abrindo caminho para a partilha de responsabilidades na gestão de resíduos entre as diferentes estruturas de governação do país, uma vez que prevê a necessidade de criação de instituições a nível local para a implementação da lei.¹⁷

4.2 Produção

O Regulamento sobre a Gestão e Controlo do Saco de Plástico, possui uma disposição geral, que proíbe a produção, importação e comercialização a retalho ou a grosso de sacos plásticos com espessura inferior a 30 micrómetros, a menos que sejam produzidos numa Zona Franca e tenham como destino a exportação.¹⁸

O Regulamento sobre a Responsabilidade Alargada dos Produtores e Importadores de Embalagens, visa estender a responsabilidade, pela gestão de qualquer tipo de embalagem quando se tornam resíduos, aos seus produtores e importadores.¹⁹ As disposições deste regulamento impõem aos importadores ou produtores a obrigação de retomar os materiais de embalagem quando estes são devolvidos pelos utilizadores finais. Os produtores devem utilizar preferencialmente materiais recicláveis na produção de embalagens.²⁰

O regulamento prevê a introdução de um imposto ambiental sobre embalagens, a ser pago pelos produtores e importadores de acordo com o princípio do poluidor-pagador. Também prevê sistemas de padronização de embalagens, de modo a padronizar as embalagens produzidas ou importadas para o país, para garantir que estas sejam reutilizadas ou recicladas pelas entidades gestoras de resíduos.

¹⁴ Lei No. 20/97 de 1 de Outubro de 1997 Lei do Ambiente. Art. 2, 6, 11, 12, 13 e 33.

¹⁵ *Ibid.* Art. 9.

¹⁶ Decreto No. 45/2006 de 30 de Novembro de 2006 Regulamento para a Prevenção da Poluição e Protecção do Ambiente Marinho e Costeiro; Decreto No. 83/2014 de 31 de Dezembro de 2014 Regulamento sobre Gestão de Resíduos perigosos; Decreto No. 94/2014 de 31 de Dezembro de 2014 Regulamento sobre a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos.

¹⁷ Lei No. 20/97 de 1 de Outubro de 1997 Lei do Ambiente. Art. 7.

¹⁸ Decreto No. 16/2015 de 5 de Agosto de 2015 Regulamento Sobre a Gestão e Controlo do Saco de Plástico. Art. 4.

¹⁹ Decreto No. 79/2017 de 28 de Dezembro de 2017 Regulamento sobre a Responsabilidade Alargada dos Produtores e Importadores de Embalagens. Art. 6, 7 e 8.

²⁰ *Ibid.* Art. 17(1).

A implementação do regulamento depende da promulgação de um Diploma Ministerial pelo MTA, em conjunto com os Ministérios das Finanças e da Indústria e Comércio, aprovando a fórmula de cálculo do imposto aludido e, a categoria e lista de embalagens sujeitas ou isentas deste imposto. Este diploma ainda não foi aprovado, o que torna esta regulamentação pouco eficaz. O regulamento também impõe responsabilidades ao Ministério da Indústria e Comércio e ao Ministério da Economia e Finanças, bem como aos Municípios e Governos Distritais relativamente à valorização e gestão das embalagens quando estas se transformarem em resíduo.²¹

Infelizmente, como os actores informais da cadeia de valor da reciclagem, principalmente os colectores informais de resíduos, não emitem facturas nem recibos para as suas vendas (resíduos), as empresas que compram os seus resíduos e os utilizam como matéria-prima, não têm forma de identificar isso como um custo de produção para efeitos fiscais, consequentemente, o rendimento das vendas dos bens finais produzidos com este material será tributado como uma despesa injustificada, embora o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRPC) preveja encargos não dedutíveis para efeitos fiscais. Para evitar esta situação é necessário que todos os agentes envolvidos em actividades de reciclagem obriguem os colectores a regularizar a sua situação fiscal ao abrigo do quadro legal de tributação, o que lhes permitiria emitir documentos fiscais válidos a fim de permitir a compra de materiais recicláveis para a indústria.²²

4.3 Comercialização e transporte

As regras para a importação e exportação de plásticos são estabelecidas pelo Regulamento do Licenciamento da Actividade Comercial, que estipula os requisitos e regras para o exercício do comércio e consequente licenciamento de importadores e exportadores de mercadorias e pelo Regulamento de Trânsito Aduaneiro de Mercadorias, que estabelece os procedimentos de aplicação das regras gerais do desembaraço aduaneiro de mercadorias.²³ O comércio internacional de resíduos (importação) é proibido pela Lei do Ambiente, excepto se for feito ao abrigo das obrigações impostas pelas convenções internacionais, tais como, das Convenções de Viena, Roterdão e Estocolmo.²⁴ A legislação sobre transportes, não impõe regras especiais para o transporte de plásticos, estabelecendo somente, regras genéricas para o transporte de mercadorias.²⁵

4.4 Distribuição e uso

Quanto à distribuição, o Regulamento sobre a Gestão e Controlo do Saco de Plástico, acima mencionado, proíbe a comercialização a retalho ou a grosso de sacos plásticos com menos de 30 micrómetros de espessura, a menos que sejam produzidos numa Zona Franca e sejam destinados para a exportação.²⁶ Este regulamento também proíbe a distribuição gratuita de

²¹ *Ibid.* Art. 5

²² Lei No 5/2009 de 12 de Janeiro de 2009 aprova o *Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes (ISPC)* e Decreto No 14/2009 de 14 de Abril de 2009 *Regulamento do ISPC*

²³ Decreto No. 34/2013 de 2 de Agosto de 2013 Regulamento do Licenciamento da Actividade Comercial; Diploma Ministerial No. 116/2013 de 8 de Agosto de 2013 Regulamento de Trânsito Aduaneiro.

²⁴ Lei No. 20/97 de 1 de Outubro de 1997 Lei do Ambiente. Art. 9(2).

²⁵ Decreto No. 11/2009 de 29 de Maio de 2009 Regulamento do Transporte em Automóveis

²⁶ Decreto No. 16/2015 de 5 de Agosto de 2015 Regulamento sobre a Gestão e Controlo do Saco de Plástico. Art. 4.

sacos plásticos em qualquer lugar onde sejam desenvolvidas actividades comerciais, incluindo a venda ou distribuição de sacos plásticos, contendo mais de 40% de material reciclado, em locais ou lojas que comercializem produtos alimentícios.²⁷ O regulamento, isenta das restrições acima, ambos os tipos de sacos plásticos, se estes forem utilizados para pesagem de produtos alimentares ou embalagem de resíduos sólidos urbanos.²⁸

4.5 Ciclo de vida

Moçambique não possui uma política nacional sobre a gestão de resíduos que trate amplamente das várias questões relacionadas com a gestão deste tipo particular de resíduo. Contudo, é importante salientar que o estabelecimento em 1994, do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (MICOA), com poderes para propor políticas e legislação para lidar com a poluição, é um indicativo e reconhecimento de que, o controlo da poluição é uma das principais ameaças ambientais em Moçambique.²⁹ A recente adopção de políticas e programas sobre gestão ambiental, demonstram que o governo está empenhado em abordar este problema, que continua a ser uma prioridade. Desde 2015, as atribuições e competências do MICOA foram integradas no MTA.³⁰

Na ausência de uma política específica de gestão de resíduos, a questão da poluição foi abordada pela Política Nacional do Ambiente aprovada em 1995, que conduziu à categorização dos resíduos plásticos como parte integrante dos resíduos sólidos urbanos, seguida pelo Programa Nacional de Gestão Ambiental em 1996.³¹ A aprovação desta política e deste programa abriram caminho para a implementação de acções concretas no país para o desenvolvimento de um quadro legal para a gestão da poluição resultante da eliminação de resíduos, particularmente de resíduos sólidos urbanos. A política enfatizou a necessidade de reforçar a gestão do ambiente urbano com especial atenção para os resíduos domésticos e médico - hospitalares como prioritário.

A estratégia preconizada consistia na descentralização das competências de gestão ambiental urbana para os municípios, formando-os na gestão dos resíduos domésticos e médico-hospitalares, com o objectivo de melhorar o sistema de recolha, tratamento e eliminação dos resíduos e introdução de mecanismos para a participação comunitária na gestão dos resíduos sólidos.

Embora a política não tenha estabelecido metas, para o encerramento de todas as lixeiras do país, propôs o estabelecimento e gestão de aterros sanitários para resíduos sólidos, através da introdução de sistemas de tratamento e reciclagem. Também foi mais longe e propôs a introdução, para os cidadãos, de mecanismos para a prática da separação dos resíduos sólidos urbanos.

A política sugere, a médio e longo prazo, a adopção de medidas legislativas que obriguem os poluidores a reciclar os seus resíduos. A política propõe a criação de aterros sanitários (domésticos e industriais), infra-estruturas para a valorização e eliminação de resíduos

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.* Art. 4(2).

²⁹ Decreto Presidencial No. 6/95 de 10 de Novembro de 1995 define os objectivos e funções do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental.

³⁰ Resolução No. 6/2015 de 26 de Junho de 2015 que aprova o Estatuto Orgânico do Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural.

³¹ Decreto No. 94/2014 de 31 de Dezembro de 2014 Regulamento Sobre a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos. Art. 14; Resolução No. 5/95 de 3 de Agosto de 1995 aprova a Política Nacional de Ambiente.

domésticos perigosos, químicos e biológicos e a criação de sistemas de recolha selectiva. A adopção em 2012, da Estratégia de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos em Moçambique, pelo Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental, delineou as linhas gerais para a adopção de normas para as diferentes etapas de gestão de resíduos sólidos urbanos, bem como a adopção de metas para a instalação de aterros sanitários e consequente encerramento de lixeiras a céu aberto (2013/2016).³²

A política e, posteriormente, a Lei do Ambiente e regulamentação subsequente, abriram uma oportunidade para que os resíduos fossem geridos por empresas criadas por municípios ou por entidades privadas. Ambas devem ser ambientalmente licenciadas pelo MTA.³³

4.5.1 Planos integrados de gestão de resíduos sólidos urbanos

O Regulamento relativo à gestão de resíduos sólidos urbanos (domésticos) pode ser considerado o principal instrumento legal para tratamento dos resíduos sólidos em geral. O regulamento estipula que qualquer entidade pública ou privada envolvida em actividades relacionadas com a gestão dos resíduos sólidos urbanos elabore e apresente um Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos para aprovação pelas autoridades distritais ou municipais.³⁴ Isto significa que os órgãos executivos dos municípios e dos governos distritais têm de apresentar o seu plano de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos ao órgão legislativo competente da sua instituição para aprovação, enquanto os operadores privados envolvidos na recolha e transporte de resíduos sólidos urbanos, têm de ser licenciados pelos municípios ou governos distritais dentro do âmbito dos planos de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos aprovados destes. Por último, os proprietários e/ou operadores de instalações de eliminação e/ou tratamento de resíduos têm de submeter à aprovação do MTA, o seu plano de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos, no âmbito do processo de licenciamento da exploração da instalação. Há um potencial de disfunção e concorrência no sistema, para além do facto de que, cada plano, ser válido apenas para determinada jurisdição geográfica e as suas regras poderem variar de uma jurisdição para outra. A excepção verifica-se para instalações destinadas a eliminação ou tratamento de resíduos em que somente uma instituição é responsável pela supervisão de todos os referidos planos (MTA). Os planos deve diagnosticar a situação actual da gestão de resíduos e definir as medidas a adoptar para melhorar os processos de recolha, tratamento e eliminação dos resíduos de uma forma ambientalmente correcta, incluindo os objectivos e responsabilidades específicas de todas as entidades envolvidas no sistema de gestão dos resíduos.

O regulamento impõe ainda, que as autoridades locais e municipais, promovam campanhas de sensibilização pública, sobre a importância de uma gestão adequada dos resíduos urbanos, centrada na produção, prevenção e controlo da poluição e nos benefícios da reutilização e da reciclagem.³⁵ Além disso, este regulamento postula a obrigação de as autoridades imporem um sistema de recolha selectiva de resíduos de acordo com as categorias estabelecidas.³⁶ O plástico é considerado uma categoria específica ao abrigo deste regulamento, o que significa que as entidades responsáveis pela recolha de resíduos

³²Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (2012). *Estratégia de Gestão integrada de Resíduos Sólidos Urbanos em Moçambique*

³³ Decreto No. 94/2014 de 31 de Dezembro de 2014 Regulamento Sobre a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos. Art. 5(1) e 9.

³⁴ *Ibid.* Art. 8.

³⁵ *Ibid.* Art. 18.

³⁶ *Ibid.* Art. 13.

devem recolher os plásticos num contentor específico e eliminá-los de uma forma ambientalmente correcta.³⁷

Como complemento a este regulamento, o regulamento da Lei dos Órgãos Locais e a Lei dos Municípios, impõem obrigações aos Governos Distritais e Assembleias Municipais para que definam os meios de recolha, transporte, tratamento e eliminação de resíduos sólidos, especialmente resíduos médicos e tóxicos.³⁸ Considerando que são necessários recursos materiais para que isto possa ser alcançado, o Regulamento sobre a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos, habilitou os Governos Municipais e Distritais, a estabelecer e cobrar impostos ao abrigo dos regulamentos acima mencionados. Como resultado, todos os Municípios, ao aprovarem a sua legislação específica relativa a gestão de resíduos sólidos urbanos, incluem impostos e taxas sobre resíduos, a serem realizadas por todos os interessados no negócio de gestão de resíduos, bem como pelos residentes do Município para apoiar os serviços de gestão de resíduos prestados pelo Município.³⁹ Infelizmente para os Governos Distritais, embora o Regulamento sobre Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos preveja que estes possam estabelecer taxas relacionadas com a gestão de resíduos, por virtude destes ainda não terem estabelecidos, os seus poderes legislativos (a estabelecer após as eleições gerais de 2024) esta disposição ainda não lhes é aplicável. Para os Municípios, esta que pode ser vista como uma solução potencial para o problema da escassez de recursos a nível municipal. No entanto, a cobrança de receitas, através de entidades terciárias como a Empresa Nacional de Electricidade (EDM) e do Fundo de Investimento e Património da Água (FIPAG) não tem contribuído para a melhoria da gestão dos resíduos sólidos, uma vez que os mecanismos de reembolso destes impostos pelos colectores, enfrentam desafios e nem todos os Municípios, afectam todos os fundos provenientes destas receitas para este fim.⁴⁰

Neste quadro, espera-se que, os 54 Municípios e 154 Distritos de Moçambique, desenvolvam e adoptem, planos e regulamentos específicos de gestão de resíduos, adequados à sua própria situação, com base nas directrizes estabelecidas pela legislação geral adoptada a nível nacional.⁴¹ Segundo o Programa de Desenvolvimento Municipal (PRODEM), entre 2017 a 2018, cerca de 20% dos Municípios, puderam produzir e aprovar planos integrados de gestão de resíduos.⁴² O Município da Cidade de Maputo, é o único que tem o seu aprovado regulamento de gestão de resíduos (sobre as componentes de limpeza do Município de Maputo), publicado no Boletim da República em 2008 e que adoptou o princípio da separação obrigatória de resíduos.⁴³ Mesmo onde os Municípios desenvolveram planos de gestão de resíduos e têm empresas de saneamento, como os Municípios de Maputo, Matola e Beira, ainda enfrentam desafios na gestão integrada eficaz dos resíduos sólidos urbanos, devido à

³⁷ *Ibid.* Art. 14.

³⁸ Lei No. 8/2003 de 19 de Maio de 2003 estabelece princípios e normas de organização, competência e funcionamento dos órgãos locais do Estado. Art. 46(3); Lei No. 2/97 de 18 de Fevereiro de 1997 aprova o Quadro Jurídico para a Implantação das Autarquias Locais revista pela Lei No. 6/2018 de 3 de Agosto de 2018. Art. 46(d).

³⁹ Resolução No. 89/AM/2008 de 22 de Maio de 2008 Regulamento sobre os Componentes de Limpeza do Município de Maputo.

⁴⁰ Radio Moçambique (16 de Março de 2019). *ANAMM Reclama Valores de Taxa de Lixo cobrados pela EDM*. Disponível em <https://www.rm.co.mz/rm.co.mz/index.php/component/k2/item/4518-anamm-reclama-valores-da-taxa-de-lixo-cobrados-pela-edm.html> (acessado a 12 de Fevereiro de 2020).

⁴¹ Decreto No. 94/2014 de 31 de Dezembro de 2014 Regulamento Sobre a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos. Art. 8.

⁴² Programa de Desenvolvimento Municipal website. Disponível em <http://www.prodem.org.mz/> (acessado a 13 de Março de 2020).

⁴³ Resolução No. 89/AM/2008 de 22 de Maio de 2008 Regulamento sobre os Componentes da Limpeza do Município de Maputo. Art. 13.

falta de capacidade e de recursos humanos e financeiros.⁴⁴

Os Municípios e Governos Distritais ainda não estão a implementar as obrigações relacionadas com a separação dos resíduos urbanos antes da recolha ou tratamento antes da sua eliminação.⁴⁵ Os sistemas de gestão actuais, não incorporam aspectos importantes, como a sustentabilidade, ambiental, económica e financeira, a educação ambiental e o envolvimento das comunidades e do sector privado no esquema de gestão de resíduos. Mesmo o Conselho Municipal de Maputo, que é a área urbana mais desenvolvida e competente do país, ainda não implementa a separação de resíduos estipulados na sua regulamentação, excepto para os resíduos perigosos. É opinião do autor que, embora o sistema de gestão de resíduos sólidos seja completo do ponto de vista legal, na prática é deficiente e pode ser melhorado.

4.5.2 Regulamentação marinha

Ao abrigo do Regulamento para a Prevenção da Poluição e Protecção do Ambiente Marinho e Costeiro, são proibidas as descargas ilegais de poluentes no mar por embarcações, plataformas, actividades baseadas em terra ou o depósito de resíduos sólidos ao longo das zonas costeiras fora de contentores apropriados.⁴⁶ No caso de não haver contentores disponíveis na praia, os utilizadores são obrigados a transportar os seus resíduos para o contentor mais próximo. Embora este regulamento não mencione especificamente os resíduos plásticos, parece ser uma ferramenta importante para evitar a deposição de plásticos no ambiente marinho. Este regulamento é complementado pelas disposições do Regulamento sobre a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos, que classifica os resíduos plásticos numa categoria específica de resíduos sólidos, que necessitam de ser separados pelos produtores e pelas entidades de recolha antes da sua eliminação.⁴⁷ Impõe aos Municípios e Governos Distritais a obrigação de garantir que os resíduos sólidos urbanos não sejam depositados livremente nas praias e no mar.⁴⁸ O Regulamento Geral da Pesca Marítima, e o Regulamento da Pesca Desportiva e Recreativa embora as suas disposições tratem principalmente, de actividades pesqueiras, incluem também disposições para o controlo da poluição marinha por plásticos. Eles impõem aos pescadores amadores e às tripulações de pesca, o dever de colaborar com as autoridades na prevenção da poluição das águas, incluindo a obrigação de tentar recuperar as artes de pesca abandonadas e, em caso de impossibilidade, de comunicar o incidente à autoridade pesqueira local.⁴⁹ Embora não haja uma referência específica aos plásticos, estas disposições continuam a ser relevantes, uma vez que os plásticos também são utilizados na fabricação de artes de pesca. Os regulamentos de pesca impõem aos pescadores o dever de evitar o abandono das artes de pesca no oceano, mas não prescrevem sanções para aqueles que forem considerados culpados.⁵⁰ No

⁴⁴ Programa de Desenvolvimento Municipal. *Gestão de Resíduos Sólidos em Moçambique*. Disponível em <http://www.prodem.org.mz/static/gestao-de-residuos.html> (acessado a 13 de Março de 2020).

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Decreto No. 45/2006 de 30 de Novembro de 2006 Regulamento para a Prevenção da Poluição e Protecção do Ambiente Marinho e Costeiro. Art. 52.

⁴⁷ Decreto No. 94/2014 de 31 de Dezembro de 2014 Regulamento Sobre a de Resíduos Sólidos Urbanos. Art. 11.

⁴⁸ *Ibid.* Art. 5, 6 e 14.

⁴⁹ Decreto No. 43/2003 de 10 de Dezembro de 2003 Regulamento Geral da Pesca Marítima. Art. 2(6); Decreto Presidencial No. 1/2015 de 16 de Janeiro de 2015 revisto pelo Decreto Presidencial No. 17/2015 de 25 de Março de 2015 e Decreto No. 51/99 de 31 de Agosto de 1999 Regulamento da Pesca Desportiva e Recreativa .

⁵⁰ Decreto No. 43/2003 de 10 de Dezembro de 2003, Regulamento Geral da Pesca Marítima. Art. 164. Mandatou o Ministro das Pescas para aprovar as sanções aplicáveis às violações deste regulamento ao abrigo das disposições da Lei das Pescas, mas o mesmo ainda não foi efectuado. Na revisão da Lei das Pescas revista, Lei No. 22/2013 de 1 de Novembro de 2013 Lei das Pescas, inclui-se um capítulo abrangente sobre violações e sanções (Título III), mas também não se prescreveram sanções para as violações. i.

entanto, esta disposição pode ser usada em conjunto com as disposições da Lei do Ambiente e do Código Penal (as disposições da Lei do Ambiente, definem o que é poluição, enquanto que o Código Penal, tipifica a poluição como um tipo de crime e prescreve a pena a ser aplicada) para acusar os infractores como poluidores, sujeitando-os a multas e prisão.⁵¹

Embora existam regulamentos que podem ser utilizados para combater a poluição marinha por plásticos, um regulamento específico sobre a questão da poluição marinha por plásticos, poderia assegurar a coordenação e partilha de responsabilidades entre as entidades responsáveis pela gestão de resíduos em Moçambique. Tal regulamentação deveria envolver o MTA, o Ministério dos Mares, Águas Interiores e Pescas, o Ministério da Indústria e Comércio, o Ministério dos Transportes e Comunicações (que regula a indústria naval, bem como os portos e autoridades marítimas) e os Governos Distritais e Municípios, Costeiros.

4.5.3 Ordenamento territorial

A aprovação pelos governos locais e municipais dos planos de uso da terra e dos planos de ordenamento territorial é obrigatória nos termos da Lei do Ordenamento Territorial, como princípio de participação pública e de consciencialização dos cidadãos, através do acesso à informação, sobre o seu desenvolvimento e sobre os processos da sua implementação e avaliação daí resultantes.⁵²

Como prevê esta lei, os instrumentos de planeamento territorial aprovados, tais como os planos de uso da terra, devem ser publicados no Boletim da República, o que dá, a qualquer cidadão interessado, a oportunidade de saber se existe alguma acção que viole o seu conteúdo.⁵³ Esta possibilidade permite-lhes participar ou estar conscientes dos direitos e obrigações que estes instrumentos lhes impõem para salvaguardar o seu bem-estar. A sua aprovação também pode ajudar o governo, a evitar a proliferação de assentamentos informais, pois ao serem concluídos, permitem que as autoridades competentes proporcionem a todos, o acesso à posse segura de terra, para a construção de habitações em espaços de terrenos legais. Também permite às autoridades distritais e municipais implementar melhor os seus planos de gestão integrada de resíduos, porque as actuais dificuldades de acessibilidade a muitos assentamentos informais, devido à falta de infra-estruturas básicas para a recolha de resíduos, podem ser minimizadas.

4.5.4 Transporte e tratamento de resíduos

As instalações de tratamento, reciclagem e eliminação de resíduos urbanos devem realizar Estudo de Impacto Ambiental (EIA), para obter uma licença ambiental, antes de qualquer construção e operação.⁵⁴ As empresas envolvidas em operações de gestão de resíduos, incluindo as envolvidas, na recolha e transporte, devem ser licenciadas e os veículos utilizados devem estar equipados com mecanismos para evitar que os resíduos sejam despejados durante o transporte para os locais de depósito que são criados e geridos por entidades municipais ou locais.⁵⁵ A observância destas disposições visa assegurar que a gestão de resíduos seja efectuada de uma forma ambientalmente correcta.

⁵¹ Lei No. 35/2014 de 31 de Dezembro de 2014 Código Penal. Art. 354.

⁵² Lei No.19/2007 de 18 de Julho de 2007 Lei de Ordenamento do Território. Art. 6.

⁵³ *Ibid.* Art. 11; Decreto No. 23/2008 de 1 de Julho de 2008 *Regulamento da Lei de Ordenamento do Território.* Art. 73.

⁵⁴ Decreto No. 94/2014 de 31 de Dezembro de 2014 *Regulamento Sobre a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos.* Art. 9.

⁵⁵ *Ibid.* Art. 12.

5 Lacunas e desafios

A principal lacuna na legislação actual, é que a poluição marinha por plástico, ainda não foi tratada como uma grande ameaça para o ambiente marinho e não foi desenvolvida uma política específica para a prevenção da poluição marinha. Tais instrumentos são vitais para alinhar todos os planos de gestão municipais e distritais especificamente na identificação de fontes comuns de resíduos plásticos, na identificação de tecnologias de eliminação de resíduos plásticos e em melhores sistemas tarifários para cobrir os custos associados aos diferentes modelos de gestão de resíduos plásticos.

O facto de a actual legislação pesqueira não prever penalizações para os responsáveis por artes de pesca abandonadas no mar ou nas praias é também uma lacuna no sistema de gestão da poluição por plásticos.

A legislação ambiental actual não prevê instrumentos para promover a reciclagem e reutilização dos resíduos plásticos, nem se refere à participação de organizações de colecta selectiva e reciclagem no sistema integrado de gestão de resíduos sólidos como uma forma de abordar a pobreza e os problemas causados pelos resíduos sólidos. Também não prevê financiamento especial para Municípios ou Distritos que desenvolvam projectos ou programas de colecta selectiva e reciclagem.

A nível institucional há falta de clareza sobre o papel a ser desempenhado por todas as instituições governamentais, com responsabilidades no campo da gestão de resíduos plásticos. Isto leva a dificuldades de coordenação e a uma situação em que o problema da poluição plástica, só pode ser tratado pelo Ministério responsável pelas questões ambientais, mesmo em situações em que, o quadro legal, dá responsabilidade a uma entidade distinta. Isto resulta numa aplicação inadequada da legislação actual.

Para além dos factores acima mencionados, a gestão municipal enfrenta desafios e problemas de capacidade. O Município de Maputo, que é de longe, o mais estudado na literatura existente e que tem mais capacidade do que outros municípios do país, tornando-o assim um caso paradigmático dos desafios enfrentados pelos municípios, nomeadamente:

- excessiva subordinação do poder legislativo ao poder executivo municipal, o que leva a uma baixa eficácia do quadro legal existente;
- enquadramento fraco da promoção do diálogo entre as diferentes partes interessadas, combinado com a percepção de que o Governo é o principal responsável pela gestão dos resíduos sólidos urbanos;
- taxações insuficientes para assegurar a sustentabilidade financeira do sector e para reflectir os princípios de justiça social;
- orçamentação inadequada e controlo ineficaz dos custos dos serviços de gestão de resíduos sólidos;
- falta de incentivos para reduzir os custos de produção de resíduos sólidos na fonte (produtores domésticos), tais como reciclagem, reutilização e outras formas de exploração; e
- fraca vontade política, ineficácia dos programas de educação existentes, falta de planeamento, monitorização e avaliação das actividades estratégicas, fraco envolvimento da comunidade e falta de participação nos processos de tomada de decisão.



IUCN Environmental Law Programme
Environmental Law Centre

Godesberger Allee 108-112
53175 Bonn, Germany

Tel +49 228 2692 231

Fax +49 228 2692 246

elcsecretariat@iucn.org

www.iucn.org/law