

PARQUE NACIONAL DA GORONGOSA
Comentário ao Regime Jurídico dos Parques Nacionais e zonas limítrofes
em Moçambique¹

PAULA DE CASTRO SILVEIRA²
Mestre em Ciências Jurídico-Ambientais
Assistente Convidada da Faculdade de Direito de Lisboa³

Introdução

Este trabalho surge, na sequência da necessidade, cada vez maior, de se indagar acerca da compatibilidade, ou não, das disposições previstas na Lei de Florestas e Fauna Bravia aplicáveis às áreas de conservação, com os restantes normativos em matéria ambiental e, ainda, de outras disciplinas conexas, que com ela se relacionam inevitavelmente.

Desde 1990, a Constituição da República de Moçambique consagra que *“Todo o cidadão tem o direito de viver num ambiente equilibrado e o dever de o defender”*. Infelizmente, não tem sido esse o ambiente defendido pelos seres humanos nas últimas décadas, e Moçambique não constitui excepção, dominando antes uma visão onde o homem estaria autorizado a tudo consumir ou destruir, subjugando a natureza, que só vale se tiver valor de mercado.

¹ Este trabalho corresponde, no essencial, à intervenção da autora no Seminário de Divulgação dos Resultados de Pesquisa sobre o Desenvolvimento, Protecção do Ambiente e Recursos Naturais e Direitos das Comunidades Locais no Parque Nacional da Gorongosa, Zona Tampão e Áreas Limítrofes, realizado na Beira, em Moçambique, a 24 e 25 de Novembro de 2010.

² Assistente-Convidada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, responsável pela regência da Cadeira de Direito do Ambiente na Unizambeze (Beira), no ano lectivo 2010/2011, ao abrigo do Protocolo de Cooperação celebrado entre o Instituto de Cooperação Jurídica da FDL e aquela Universidade.

Acontece que, as evidências de que a actividade humana está a intervir, cada vez mais, no meio ambiente, fazem-se sentir sob a forma dos mais variados desastres ambientais. Trazendo à tona a preocupação em prevenir e reparar os danos daí resultantes, afigurando-se para tal necessário compreender devidamente as estruturas jurídicas já existentes e retirar lições sobre o que correu bem, e mal, até a data, no que respeita à protecção e conservação do ambiente, mais particularmente, da floresta e fauna moçambicana.

Pelo que, procederemos a uma breve análise da Lei de Florestas e Fauna Bravia (adiante designada, apenas, LFFB), aprovada pela Lei n.º 10/99, de 7 de Julho, para de seguida procedermos ao confronto das suas disposições com as de outros importantes normativos, como sejam o Decreto n.º 12/2002, de 6 de Junho (Regulamento da LFFB⁴), a Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro (Lei de Terras, adiante LT) e o Decreto n.º 66/98, de 8 de Dezembro (Regulamento da LT⁵), entre outros, que de uma forma, ou de outra, impõem restrições e limitações a serem respeitadas nestas zonas. Para, a final, estarmos aptos a identificar o quadro jurídico aplicável e a tecer algumas considerações acerca da existência, ou não, de conflitos iminentes nos limites, internos e externos, do Parque Nacional da Gorongosa (PNG), bem como apontar algumas soluções possíveis, do ponto de vista jurídico, para preencher algumas lacunas existentes.

I

Contudo, antes de passar a análise propriamente dita do regime jurídico, importa ter em consideração que houve uma mudança de paradigma, assinalável, no que respeita à criação e manutenção das ditas zonas de protecção ou áreas de conservação, em Moçambique, mudança esta que irá surtir efeitos evidentes na legislação então produzida.

⁴ Com a redacção resultante da alteração ocorrida na sequência do Decreto n.º 11/2003, de 25 de Março.

⁵ Com a redacção resultante das alterações resultantes do Decreto n.º 1/2003, de 18 de Fevereiro e, mais recentemente, pelo Decreto n.º 50/2007, de 16 de Outubro.

Senão vejamos, o conceito de preservação esteve, durante muito tempo, associado à ideia de não utilização ou exploração dos recursos naturais, isto é, à rigorosa manutenção de determinados locais não somente livres da presença do Homem, como também protegidos do impacto externo das inúmeras actividades por ele levadas a cabo. Este movimento partia do pressuposto de que as medidas proteccionistas somente surtiriam efeito se fossem criadas áreas estanques e livres de quaisquer influências humana⁶. E, realmente, foi essa a intenção aquando da criação dos primeiros parques e reservas naturais e, também, aquando da criação do Parque Nacional da Gorongosa. Daí, a opção pela designação “zona de protecção”, utilizada na LFFB, afinal, tratava-se de “tomar a defesa de”, “proteger do mal”, “resguardar”, “defender⁷” estas zonas, da influência nefasta que o Homem poderia trazer.

Acontece que, desde então, o Mundo foi alvo de uma série de transformações políticas e sociais que impõem a necessidade de se realizar um esforço de harmonização entre a protecção e conservação do ambiente e o Homem, especialmente, com as comunidades locais e indígenas, cuja vivência se encontra intimamente relacionada com a utilização dos recursos naturais. Com efeito, em Moçambique, o ponto de viragem assinala-se em 2004, com a Lei do Turismo, na qual se opta de forma expressa pelo conceito de áreas de conservação, dando assim lugar, a uma visão onde se pretende “manter em bom estado”, “preservar”, “continuar a ter” a rica biodiversidade característica destas áreas, já não numa visão preponderantemente proteccionista, mas também conservacionista e de inclusão com as comunidades locais.

Pelo que, apesar de muitas vezes se utilizar de forma indistinta ambos os conceitos - zonas de protecção e áreas de conservação – aqui, vamos preferir “áreas de conservação” porque, quanto a nós, foi essa a opção legislativa tomada em Moçambique, a partir de 2004⁸. Não obstante, ressalva-se, que

⁶ Carlos Serra e Fernando Cunha, Manual de Direito do Ambiente, pp.441 e seguintes.

⁷ Significado do verbo proteger, conforme *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa*.

⁸ Na sequência da Lei do Turismo, Lei n.º 4/2004, de 17 de Junho.

sempre que nos referirmos a análise dos dispositivos da LFFB e do RFFB somos impelidos a utilizar o termo zona de protecção, sob pena de gerar confusão. Pelo que, iremos tentar compreender e dissecar o conceito de zonas de protecção, que era o conceito em vigor na altura da elaboração da LFFB e que, como tal, carece de uma interpretação actualista à luz deste novo paradigma implementado em Moçambique.

II

Apesar de Toda a destruição verificada na sequência da sua colonização e durante a Guerra Civil, Moçambique é, ainda hoje, uma das potências mundiais em matéria de recursos naturais, nomeadamente florestais e faunísticos. E, por isso, em 1999, foi aprovada a Lei de Florestas e Fauna Bravia, Lei n.º 10/99, de 7 de Julho, que viria substituir o quadro legal então existente em matéria de protecção e conservação florestal. E que visava, basicamente, por um lado, a protecção das florestas, através da criação de áreas de conservação, aí denominadas ainda zonas de protecção, da protecção de determinadas espécies de flora, da definição de períodos de defeso, quotas, diâmetro de corte, obrigação de elaboração de planos de manejo, bem como pela imposição de repovoamento. E, por outro, pela fixação das regras de licenciamento das actividades de exploração florestal, nomeadamente através da imposição da obtenção de licença simples ou concessão florestal.⁹

Neste normativo, já se vislumbra a mudança de paradigma *supra* mencionada, ao definir expressamente nos termos do art. 3º, alínea e), que devem ser levadas em consideração as práticas costumeiras implementadas na utilização dos recursos naturais pelas comunidades locais. Medida esta que realça, sem dúvida, que a protecção e conservação da natureza não pode, nem deve, ser uma tarefa eminentemente administrativa levada a cabo pelos organismos públicos, porque

⁹ Carlos Serra e Fernando Cunha, Manual de Direito do Ambiente, pp.379, Ministério da Justiça e Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Maputo, 2008.

isso redundará inevitavelmente na ineficácia e inaplicabilidade das disposições nela previstas.

Posto isto, importa conhecer a forma com a lei organiza e regula o património florestal moçambicano. Assim, a questão que se coloca é:

Como diferenciar os vários tipos de Floresta existente em Moçambique?

A LFFB dá-nos resposta a esta questão, no seu art. 5º onde apresenta três possíveis classificações, que são as seguintes:

- Florestas de conservação: constituídas por formações vegetais localizadas nas zonas de protecção e sujeitas a um regime de manejo especial;
- Florestas produtivas: constituídas por formações vegetais de elevado potencial florestal, localizadas fora das zonas de protecção; e
- Florestas de utilização mista: constituídas por formações vegetais localizadas fora das zonas de protecção e com baixo potencial florestal.

III

Ora, na sequência desta classificação dos recursos florestais nacionais, somos, imediatamente, conduzidos a outra questão:

O que são zonas de protecção?

A resposta a esta questão não poderá ser dada sem recorrermos ao auxílio de alguns dispositivos da LFFB, bem como do RLFFB, e ainda da Lei de Terras e seu Regulamento. Com efeito, ainda no âmbito da LFFB, no art. 10º encontramos um artigo em cuja epígrafe se lê “zonas de protecção” e, nos termos do qual, se prevê que *“as zonas de protecção são áreas territoriais delimitadas, representativas do património natural nacional, destinadas à conservação da biodiversidade e de ecossistemas frágeis ou de espécies animais vegetais”*. Acrescentando, ainda, que consideram-se zonas de protecção:

- i) Os parques nacionais;
- ii) As reservas nacionais; e
- iii) As zonas de uso e de valor histórico-cultural.

Sendo que, os parques nacionais e as reservas nacionais, são ambos zonas de protecção total delimitadas, o primeiro destinando-se à propagação, protecção, conservação e maneio de vegetação e animais bravios, bem como à protecção de locais, paisagens e formações geológicas de particular valor científico, cultural ou estético no interesse e para a recreação pública, representativos do património nacional¹⁰, enquanto o segundo visa a protecção de certas espécies de flora e fauna raras, em vias de extinção ou que denunciem declínio, bem como dos ecossistemas frágeis, tais como zonas húmidas, dunas, mangais e corais e toda a flora e fauna aí presentes.¹¹ E, por fim, as zonas de uso e de valor histórico-cultural são áreas destinadas à protecção de florestas de interesse religioso e outros sítios de importância histórica e de uso cultural, de acordo com as normas e práticas costumeiras das respectivas comunidades locais¹².

Do exposto, podemos inferir que dentro da área florestal moçambicana podem existir, zonas delimitadas, onde se visa a protecção e conservação da flora e fauna, seja por razões de particular interesse de manutenção do património público natural, seja porque estas se encontram em risco ou em vias de extinção, seja ainda pela elevada importância que assumem na cultura e tradições locais. Sendo que, para a demarcação destas zonas, independentemente do tipo, é necessário que exista um acto formal do Conselho de Ministros, conforme o disposto no art. 10º, n.º 4, da LFFB, para as zonas de protecção total e dos governadores provinciais, nos termos do n.º 5 do mesmo artigo, para os casos de zonas de uso e de valor histórico-cultural.

¹⁰ Art. 11.º, n.º 1, da LFFB

¹¹ Art. 12.º, n.º 1, da LFFB

¹² Art. 13.º, n.º 1, da LFFB

Ora, identificados os vários tipos de zonas de protecção existentes, à luz da LFFB, importa analisar mais a fundo quais as limitações e restrições existentes, mais especificamente, no que respeita aos parques naturais.

IV

Afinal, o que se pode, ou não, fazer dentro dos limites de um Parque Natural?

Como já se referiu, os parques naturais, da forma como estão previstos na LFFB, visam sobretudo a conservação e protecção de espécies e ecossistemas de particular interesse no quadro do património florestal e faunístico moçambicano. Assim, a sua criação, modificação e extinção, são da competência do Conselho de Ministros¹³ e a sua gestão deve ser levada a cabo, sempre, respeitando o plano de maneo previamente aprovado. Para além de que, a delimitação desta zona está sujeita a registo obrigatório no Cadastro Nacional de Terras¹⁴.

Segundo o art. 9º, n.º 1 do RLFFB *“por exploração florestal entende-se o conjunto de operações ou medidas ligadas à extracção de produtos florestais para a satisfação das necessidades humanas, de acordo com as normas técnicas de protecção e conservação do património florestal”*.

No que respeita aos parques naturais, é de particular relevância identificar que tipo de actividades poderão, ou não, serem aí executadas e por quem. Assim, dispõe o n.º 2, do art. 11.º da LFFB que *“salvo por razões científicas ou por necessidades de maneo, nos parques nacionais, são estritamente interditas as seguintes actividades:*

- a) Caça dentro dos limites do parque;*
- b) Exploração florestal, agrícola, mineira ou pecuária;*
- c) Pesquisa ou prospecção, sondagens ou construção de aterros;*

¹³ Art. 10º, n.º 4, da LFFB

¹⁴ Art. 10º, n.º 7, da LFFB

d) Todos os trabalhos tendentes a modificar o aspecto do terreno ou de características da vegetação, bem como a provocar a poluição das águas e, dum modo geral, todo o acto que, pela sua natureza, possa causar perturbações à flora e à fauna;

e) Toda a introdução de espécies zoológicas ou botânicas, quer indígenas, quer importadas, selvagens ou domésticas”.

Ora, da análise do art. 11º, *supra* referido, podemos concluir que o legislador nacional optou por apresentar uma tipificação das actividades que são, por si só, proibidas de serem levadas a cabo dentro dos limites então demarcados e que accionam a tutela jurídica prevista no âmbito da mesma. Contudo, esta tipificação visa, quanto a nós, unicamente, auxiliar a identificação das situações danosas ao ambiente e não limitar os casos àqueles nela expressamente definidos. Tanto assim é que o referido dispositivo legal prevê que está também vedado “*todo o acto que, pela sua natureza, possa causar perturbações à flora e à fauna*”, que não somente aqueles especificamente consagrados na Lei. Adopta assim, uma cláusula geral de proibição de actuação, não obstante enunciar alguns casos específicos de actividades interditas na zona delimitada.

Não obstante, o art. 4.º do RLFFB refere que a utilização dos recursos naturais existentes nas zonas de protecção, será feita tomando em consideração as normas, restrições e excepções constantes da legislação em vigor e dos planos de manejo das respectivas zonas. Sendo que, esta utilização não poderá, nunca, colocar em causa o ecossistema e o equilíbrio ecológico da referida zona de protecção.

Ora, do exposto, retira-se que a questão não é de proibição integral de utilização dos recursos naturais existentes na zona de protecção, o que existe, sim, é uma interdição expressa de desenvolvimento de toda, e qualquer, actividade que implique uma agressão aos ecossistemas aí existentes e, como tal, coloque em risco a manutenção dos recursos.

V

Mas será esta, uma proibição absoluta?

Até aqui não encontramos grandes problemas, mas isso é mera aparência, porque o legislador adopta uma cláusula de escape à rigidez imposta, por si próprio, nos termos da disposição *supra* analisada e, com isso, abre hipótese para alguns desvios indesejáveis e que carecem de tratamento legal.

Assim, prevê, nos termos do n.º 8, do art. 10.º da LFFB, que por razões de necessidade, utilidade ou interesse público o Conselho de Ministros pode, a título excepcional, autorizar o exercício de certas actividades nas zonas de protecção. Ou seja, apesar de ser expressamente vedado o desenvolvimento de actividades que perturbem a flora e a fauna existente nos parques nacionais, o Conselho de Ministros caso assim o entenda, e de forma fundamentada, afinal o dever de fundamentação previsto no Decreto n.º 30/2001, de 1 de Outubro para as decisões administrativas, deve-se aplicar sem reservas a esta situação, poderá ultrapassar esta proibição e permitir o desenvolvimento de actividades na referida zona.

Acrescenta ainda, a este respeito, o art. 3.º do Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia, que o exercício excepcional de qualquer actividade nas zonas de protecção só será autorizado mediante a licença ambiental nos termos da lei. Este dispositivo, apesar de ter a vantagem de poder fazer a ligação, quanto a nós desnecessária, com o Decreto n.º 45/2004, de 29 de Setembro, que aprova o regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental (de ora em diante designado RAIA), vem apenas reforçar uma obrigação já existente e aplicável, independentemente, desta consagração. Isto, porque já se encontra previsto que, as actividades referentes e/ou localizadas em áreas e ecossistemas reconhecidos como possuindo estatuto especial de protecção ao abrigo da

legislação nacional, tais como, zonas ou áreas de conservação e protecção¹⁵ estão sujeitas a realização de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

Mas então, que forma poderá assumir a autorização excepcional prevista nesse normativo?

A resposta não é dada, de forma expressa pela LFFB, nem pelo RLFFB. Contudo, parece-nos que, a solução não passará por interpretar esta norma como uma “autorização livre” na mão do Conselho de Ministros, caso contrário, poderíamos verificar verdadeiras situações de injustiça social e ambiental. Com efeito, apesar da lei não definir expressamente, parece-nos que a solução será interpretá-la como uma autorização dada ao interessado para praticar uma actividade até então proibida por lei. Contudo, a sua concessão não invalida a necessidade de se levar a cabo, a obtenção de todas as outras licenças e autorizações que se afigurem necessárias, nomeadamente, a licença ambiental, a licença de exploração florestal e de estabelecimento.

Afinal, caso assim não se entenda, deparamo-nos com uma situação obtusa onde torna-se mais fácil desenvolver uma actividade dentro de uma área de conservação do que fora dos seus limites, o que não é admissível, nem foi com certeza a intenção do legislador.

VI

Obtida a licença ambiental, que mais é necessário?

O Capítulo III, da LFFB, é alusivo aos regimes de exploração sustentável dos recursos florestais, que são dois: a exploração por licença simples e a exploração por contrato de concessão florestal. Com efeito, o RLFFB destinou toda a secção II, que vai do art. 16º ao 24º, ao regime de exploração florestal por licença simples e a secção III, que vai do art. 25º ao 34º, ao regime de exploração por contrato de concessão florestal.

¹⁵ Cfr. art. 3.º, al.a) e Anexo I, ambos do RAIA

Nos termos do art. 15º, n.º 1, da LFFB *“a exploração sob o regime de licença simples é sujeita a quantidades e prazos limitados e é exercida, exclusivamente, por operadores nacionais e pelas comunidades locais nas florestas produtivas e nas de utilização múltipla, para fins comerciais, industriais e energéticos, com observância do plano de manejo previamente aprovado”*.

Já a concessão florestal *“é exercida por pessoas singulares ou colectivas pelas comunidades locais nas florestas produtivas e nas de utilização múltipla, para o abastecimento à indústria de processamento ou energética com observância do plano de manejo previamente aprovado pelo sector”*. E, nos termos do art. 16º, n.º 1, do mesmo diploma, pressupõe a celebração de um contrato administrativo entre o Estado, representado pelo Governador Provincial, e determinado operador, pessoa singular ou colectiva, nacional ou estrangeira, no qual o primeiro concede ao segundo uma área de domínio público delimitada, destinada à exploração florestal para o abastecimento da indústria, por um prazo máximo de cinquenta anos renováveis por iguais períodos, mediante um plano de manejo previamente aprovado.

Ou seja, nas zonas de protecção, de entre as quais se encontra os parques nacionais como é o caso do Parque Nacional da Gorongosa (PNG), constituindo florestas de conservação não pode, em princípio, serem atribuídas licenças simples, nem tão pouco celebrados contratos de concessão, para a sua exploração.

Contudo, atendendo a excepção prevista nos termos do n.º 8, do art. 10º, da LFFB, parece-nos que caso a mesma seja autorizada dever-se-á obrigar o operador a cumprir os requisitos necessários para a obtenção de uma, ou de outra, dependendo dos sujeitos e da actividade a ser desenvolvida, porque caso estes não consigam cumprir os requisitos aí previstos, não poderão levar avante a pretensão de exploração florestal, mesmo depois desta ter sido autorizada pelo Conselho de Ministros.

VII

E, a questão que não quer calar:

Existe alguma diferença entre a dita zona de protecção e a zona de protecção total?

Na delimitação do conceito de parques nacionais, previsto na LFFB, deparamo-nos com uma referência ao facto deste ser uma zona de protecção total. Mas, então, o que significará isto? Já vimos que existem algumas actividades expressamente proibidas de serem desenvolvidas nestas zonas, mas então qual a utilidade desta classificação é a pergunta que se faz. Tanto mais quando, já vimos, que em casos excepcionais esta protecção total poderá não ser tão total quanto isto.

Ora, este conceito visa fazer, a nosso ver, a conexão necessária entre a Lei de Florestas e Fauna Bravia e a Lei de Terras, aprovada pela Lei n.º 19/97 de 1 de Outubro. Esta última, na qual se encontra regulada toda a matéria referente a atribuição dos direitos de uso e aproveitamento da terra (também designados DUAT).

Ora, na República de Moçambique a terra é propriedade do Estado e não pode ser vendida, ou por qualquer outra forma, alienada, hipotecada ou penhorada. Como meio universal de criação da riqueza e do bem-estar social, o uso e aproveitamento da terra é direito de todo povo moçambicano. E, por isso, as condições de uso e aproveitamento da terra são determinadas pelo Estado e estão previstas na Lei de Terras (LT) e no seu Regulamento (RLT).

Assim, nos termos do disposto nestes normativos, existem dois tipos de zonas de protecção, a total e a parcial, e ambas são parte integrante do domínio público, facto que encontra consagração constitucional desde 1990, com o art. 35.º, n.º 1, al.d).

No que respeita aos parques nacionais, importa verificar o que dispõe o art. 7.º da LT quando às zonas de protecção total. Assim, “*consideram-se zonas de protecção total as áreas destinadas a actividades de conservação ou preservação da natureza e de defesa e segurança do Estado*”. Ora, acrescenta-se neste preceito a questão da defesa e segurança do Estado, que não encontra consagração no art. 10.º da LFFB, onde apenas se faz menção a vertente conservacionista da figura.

Com efeito, o direito de uso e aproveitamento da terra é conferido às pessoas singulares ou colectivas tendo em conta o seu fim social. Na titularização do direito de uso e aproveitamento da terra o Estado reconhece e protege os direitos adquiridos por herança ou ocupação, salvo havendo reserva legal ou se a terra tiver sido legalmente atribuída a outra pessoa ou entidade. E, a lei prevê expressamente, um destes casos onde estes não podem ser concedidos.

E qual será?

Nos termos do art. 9.º da LT, nas zonas de protecção total não podem ser adquiridos, e como tal concedidos, direitos de aproveitamento sobre a terra, visto tratar-se de zonas de domínio público. Qualificação esta, também, confirmada pela Constituição da República de 2004 onde no seu art. 98.º, n.º 2, al.d) prevê que as zonas de protecção da natureza constituem domínio público do Estado. E o que significa isto?

Nos termos do art. 202.º do Código Civil Moçambicano “*consideram-se...fora do comércio todas as coisas que não podem ser objecto de direitos privados, tais como as que se encontram no domínio público e as que são, por sua natureza, insusceptíveis de apropriação individual*”. Sendo que, por comércio jurídico entende-se o conjunto de relações jurídicas travadas pelas pessoas para a realização dos seus interesses legítimos. Pelo que, as coisas que estão no comércio jurídico-privado são susceptíveis de serem objecto de direitos individuais e, portanto, objecto de prestações nas relações jurídico estabelecidas

segundo o Direito Privado. Podem ser reduzidas a propriedade, podem ser objecto de posse e sobre elas, ou a seu respeito, podem celebrar contratos.

Ora, as coisas que estão no regime do domínio público não são patrimoniais, não têm valor de troca actual, não sendo aptas para permuta, nem para transformação em dinheiro por oferta no mercado. Elas não são redutíveis a propriedade particular enquanto se acharem nesse regime, nem sobre elas se podem constituir direitos ou ónus reais pelos modos do Direito Privado, como será a concessão de DUAT¹⁶.

Pelo que, somente para evitar equívocos, importa realçar a ideia de que não se deve falar em direitos adquiridos relativamente a áreas de domínio público, pelo menos, no que respeita a actos que se verificam posteriormente à sua criação. Todavia, o regime do domínio público possui os seus modos próprios de permitir a constituição e a circulação de direitos sobre os bens nele compreendidos. Tanto assim é que, a exemplo da LFFB, também a Lei de Terras abre uma hipótese, excepcional, de atribuição de uma “licença especial” para o exercício de actividades determinadas nas áreas de conservação. E, a esse respeito, acrescenta no n.º 5, do art. 1.º, da LT que entende por licença especial, o documento que autoriza a realização de quaisquer actividades económicas nas zonas de protecção total ou parcial.

Mas estamos, então, a falar aqui da mesma licença especial prevista no n.º 8, do art. 10.º da LFFB?

Parece-nos que não fará sentido outra coisa, caso contrário, haveria uma duplicação de licenças especiais, afinal, ambas fazem alusão ao desenvolvimento de actividades no interior dos limites das áreas de conservação. Mais uma vez, o facto de se encontrarem previstas em dois normativos serve apenas, quanto a nós, como forma de relacionamento entre matérias conexas.

¹⁶ Marcello Caetano, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, p.331, Almedina, 2003.

Já agora, cumpre referir que, o Regulamento da LFFB a este respeito veio apenas gerar e disseminar a confusão. Afinal, por regulamento entende-se um normativo que vise pormenorizar as disposições previstas na Lei. Acontece que, neste caso, confrontamo-nos com o art. 4.º que remete para regulamentação própria, a matéria respeitante às zonas de protecção total, regulamentação essa, que até hoje não viu a luz do dia. E, para além disso, quando faz referência às restrições na atribuição do DUAT esquece, simplesmente, de fazer referência às zonas de protecção total, referindo-se apenas às zonas de protecção parcial. O que, poderá levar a crer, erroneamente, que apenas nestas não se pode adquirir DUAT, o que não constitui verdade, como já vimos.

VIII

Reunimos, então, nesta fase informações suficientes para discutir uma das questões mais controversas no que respeita às áreas de conservação e que levantam vários problemas: Qual o papel das comunidades locais na conservação das áreas de conservação?

Para tal, importa compreender o que se entende por comunidades locais e porque assumem tal importância na questão ambiental. E, a resposta pode ser conseguida através da análise de algumas disposições presentes em normativos de relevo na matéria ambiental. Senão vejamos:

A Lei do Ambiente (Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro), no seu art.º 4.º, alínea b), prevê expressamente o princípio do reconhecimento e valorização das tradições e saber das comunidades locais que contribuem para a conservação e preservação dos recursos naturais. Esta questão apesar de assumir especial relevo em Moçambique onde, apesar de a Terra ser propriedade do Estado, é daí que há décadas, as famílias retiram a sua maior, e muitas vezes única, fonte de sustento, teve sua inspiração no Princípio XXII, da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de Junho de 1992, nos termos do qual:

“As populações indígenas e suas comunidades e outras comunidades locais desempenham um papel vital na gestão e desenvolvimento do ambiente devido aos conhecimentos e práticas tradicionais. Os Estados deverão apoiar e reconhecer devidamente a sua identidade, cultura e interesses e tornar possível a sua participação efectiva na concretização de um desenvolvimento sustentável”.

Não obstante, para uma acertada compreensão deste princípio, é essencial chamar à colação o conceito de comunidade local apresentado em sede de Lei de Terras (LT), nos termos da qual, entende-se por comunidade local *“o agrupamento de famílias e indivíduos, vivendo numa circunscrição territorial de nível de localidade ou inferior, que visa a salvaguarda de interesses comuns através da protecção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, sejam cultivadas ou em pousio, florestas, sítios de importância cultural, pastagens, fontes de água e áreas de expansão¹⁷”.*

Ora, do exposto verifica-se que apesar de se ter optado por um conceito aberto, de forte conexão sociológica, e enraizado no próprio direito costumeiro, este apresenta intima relação com os recursos naturais. Assim, a comunidade local detém direitos não somente sobre as terras necessárias à construção das suas habitações e à prática da agricultura, como também sobre as terras em pousio, as florestas de onde extrai os recursos naturais necessários para o seu sustento, os lugares de importância cultural, as áreas necessárias para a pastagem do gado, e, fundamentalmente, as áreas imperiosas para a própria extensão da comunidade.

A este propósito, importa referir que o facto de a definição legal utilizada pela LFFB ser a mesma constante na legislação de terras, leva a que certa comunidade local residente numa determinada aldeia, situada fora dos limites da área florestal, mas localizada dentro dos limites da terra comunitária, não obstante a distância, por possuir para a comunidade um enorme significado

¹⁷ Artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro.

económico, social, cultural e religioso, goza inevitavelmente do direito de ser consultada em relação a qualquer projecto de exploração florestal ou faunístico que tenha a referida floresta como alvo, para além dos direitos de se defender contra qualquer intromissão, nos termos do art. 24.º da LT e 13.º do RLT¹⁸.

Verificamos assim, que pretende-se aproveitar o saber das comunidades locais, muitas vezes melhor capacitada e mais conhecedora das especificidades da área em causa, com vista a conservação e protecção da biodiversidade.

IX

E poderão estas ditas comunidades locais habitarem no interior dos limites demarcados das áreas de conservação, mais precisamente, no interior do parque nacional?

Para dar resposta a esta questão, importa fazer, desde já, uma distinção essencial entre a população já residente na zona aquando da criação da área de conservação e aquela que assentou arraias já sendo a área considerada integrante do domínio público.

Quanto às primeiras, o art. 18.º, n.º 1, alínea b) LT, refere que o DUAT extingue-se por revogação do direito de uso e aproveitamento da terra por motivos de interesse público, desde que, precedido do pagamento de justa indemnização e/ou compensação. Quanto às segundas, dispõe o art. 9.º da LT que nas zonas de protecção total não podem ser adquiridos DUATs, como vimos, necessários a legitimação da ocupação.

Por outro lado a LFFB, consagrou no art. 11.º uma proibição específica de desenvolvimento de um conjunto de actividades, de entre as quais não encontramos menção expressa ao assentamento populacional. Então, como conciliá-los?

¹⁸ Carlos Serra e Jorge Chicue, Lei de Florestas e Fauna Bravia Anotada, p. 24, Maputo, 2005.

Parece-nos que, se o legislador quisesse descartar, a partida, esta situação teria a exemplo do que fez com a caça e restantes actividades previstas no art. 11.º da LFFB, taxativamente proibido o assentamento populacional dentro do parque nacional. Pelo que, é defensável que se aplique nestes casos as ditas licenças especiais que permitem o desenvolvimento de actividades dentro destas zonas, até porque, isto vai de encontro com a intenção de integração e de aproveitamento de informações seculares das comunidades locais.

Por conseguinte, de acordo com esse preceito, somos a entender que nada impede que, dentro dos limites do PNG residam populações, desde que essas se dediquem a actividades que, não integrando qualquer das hipóteses específicas do art. 11.º, n.º 2 da LFFB, estejam em conformidade com os princípios básicos de protecção e conservação do ambiente, não provocando perturbações à flora e à fauna locais.

X

Com efeito, identificadas as limitações existentes dentro das zonas de protecção, outro problema, talvez até de proporções mais devastadoras, nos assola: O que fazer com as áreas limítrofes às referidas zonas de protecção?

Realmente, seria curioso delimitarmos uma zona de protecção, dentro da qual existe uma série de restrições, como verificamos e não pensar como relacionar esta com a área circundante, muitas vezes, ainda muito rica em recursos naturais, mas que têm a função de servirem de “transição pacífica” entre uma zona com, idealmente, tolerância zero, para toda a restante área nacional onde a tolerância é, por demasiadas vezes, tão grande quanto o interesse económico em causa. Surge, então, a figura das zonas tampão.

E, afinal, o que será esta zona tampão?

Ora, nos termos do disposto no art. 5.º do RLFFB, em redor das zonas de protecção deve ser estabelecida esta zona especial, compreendendo uma porção

territorial circunvizinha, formando uma faixa de transição entre a área protegida e as áreas de utilização múltipla, cujo objectivo é a redução dos impactos decorrentes da acção humana na zona de protecção específica.

Prevendo, no que respeita à sua constituição que, na sua determinação e delimitação dever-se-á ter em conta os acidentes geográficos da zona de protecção, o plano de maneio, as concessões e outros direitos de terceiros existentes em seu redor.

Mas, então, a quem cabe a criação, modificação e extinção destas zonas, ditas tampão? Parece-nos que outra solução não será justa senão, aquela que aplica a esta as disposições referentes aos órgãos com competência para a criação, modificação e extinção das zonas de protecção a que dizem respeito. Assim, nos termos do disposto no art. 10.º da LFFB, n.º 4, da LFFB, caberá ao Conselho de Ministro para as zonas de protecção total e aos governadores provinciais, nos termos do n.º 5 do mesmo artigo, para os casos de zonas de uso e de valor histórico-cultural.

A quem competirá, igualmente, a definição das restrições e limitação a aplicar nestas áreas, de forma a preencher a lacuna deixada pela LFFB que, quanto a nós, peca ao não identificar de forma clara e transparente o que se pode, ou não, levar a cabo no âmbito das mesmas. Facto que, quanto a nós, inevitavelmente, poderá dar azo a uma série de conflitos.

Conclusão

Do exposto, pode-se dizer que o regime jurídico das áreas de conservação, em vigor no ordenamento nacional, de entre as quais pela sua dimensão e importância se destaca o Parque Nacional da Gorongosa, apesar de possuir algumas deficiências, quanto a nós, não constituem, por si só, motivo bastante para que esta pretensão não seja alcançada.

Não obstante, existindo a possibilidade de contornar as limitações existentes através da emissão da dita licença especial é de suma importância que se esteja atento para que, esta figura, não se torne um “cheque em branco” à exploração económica das áreas florestais e, com isso, desvirtue todo o sistema previsto.

Pelo que, devendo-se a inaplicabilidade do regime mais à dificuldade de coordenar as diversas disposições reguladoras do tema, do que às ineficiências que as mesmas apresentam, parece-nos ser inequívoca a importância que os juristas tendem a assumir, daqui em diante, enquanto garante da legalidade e da conformidade de todas as decisões tomadas que afectem directa, ou indirectamente, as áreas de conservação e, em especial, a integridade do Parque Nacional da Gorongosa.

Bibliografia

- Benjamin, António Herman, Implementação da Convenção sobre a Diversidade Biológica e Populações Tradicionais, *in* 10 anos da ECO-92: O Direito e o Desenvolvimento Sustentável, São Paulo, 2002;
- Caetano, Marcello, Princípios Fundamentais do Direito Administrativo, Almedina, 2003;
- Condesso, Fernando dos Reis, Direito do Ambiente, Almedina 2001;
- Ferrão, Jorge, Áreas de conservação: novos paradigmas de gestão e o combate à pobreza em Moçambique, *in* Turismo e Desenvolvimento Local, Maputo 2007;
- Quadro, Maria da Conceição, Manual de Direito da Terra, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Maputo, 2004;
- Matessane, Neto, Áreas de Conservação, zonas de protecção e turismo, *in* Turismo e Desenvolvimento Local, Maputo 2007;
- Serra, Carlos Manuel e Jorge Chicue, Lei de Florestas e Fauna Bravia Comentada, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Maputo, 2005; Manual de Direito de Ambiente, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Maputo, 2008.

Paula de Castro Silveira
Beira, 2010