

DESCONTINUIDADE PROGRAMÁTICA E INSTITUCIONAL DA GOVERNANÇA AMBIENTAL E O CUMPRIMENTO DAS METAS GLOBAIS DE SUSTENTABILIDADE EM MOÇAMBIQUE

PROGRAMMATIC AND INSTITUTIONAL DISCONTINUITY OF ENVIRONMENTAL GOVERNANCE AND THE ACHIEVEMENT OF GLOBAL SUSTAINABILITY GOALS IN MOZAMBIQUE

Rafaela Flora Roque

Univesridade Joaquim Chissanoo

E-mail: faroque093@gmail.com

Teresa Bernardo Magalhães Pinto

Universidade Católica de Moçambique

E-mail: teresamagalhaes99@yahoo.com

Resumo

A governança ambiental em Moçambique tem sido marcada por instabilidade institucional, comprometendo a continuidade de políticas e programas. A extinção de instituições estratégicas, como o Ministério para a Coordenação de Ação Ambiental (MICOA) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável (CONDES), representou um retrocesso na coordenação e implementação de ações ambientais, limitando a capacidade do país de cumprir compromissos nacionais e internacionais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a Declaração de Gaborone para a Sustentabilidade em África (DGSA), o Plano de Ação para a Economia Verde (PAEV) e outros. Este artigo, baseado em análise documental crítica, discute as causas e consequências da descontinuidade programática e da fragilidade institucional da governança ambiental, destacando a instrumentalização da Agenda Ambiental para captação de recursos externos e a ausência de vontade política na sua efetiva implementação. Por fim, propõe recomendações para o fortalecimento institucional como condição essencial para o cumprimento das metas globais de sustentabilidade.

Palavras-chave: Governança ambiental; Instabilidade institucional; Moçambique; Desenvolvimento sustentável; Economia verde.

Abstract

Environmental governance in Mozambique has been characterised by institutional instability, which undermines the continuity of policies and programmes. The abolition of strategic institutions, such as the Ministry for the Coordination of Environmental Action (MICOA) and the National Council for Sustainable Development (CONDES), represented a setback in coordinating and implementing environmental actions, limiting the country's capacity to meet national and international commitments such as the Sustainable Development Goals (SDGs), the Gaborone Declaration for Sustainability in Africa (GDSA), the Green Economy Action Plan and others. Based on critical documentary analysis, this article examines the causes and consequences of programmatic discontinuity and institutional

fragility in environmental governance, highlighting the instrumentalisation of the ecological agenda to mobilise external resources and the lack of political will for its effective implementation. Ultimately, it proposes recommendations for institutional strengthening as a crucial condition for achieving global sustainability goals.

Keywords: Environmental governance; Institutions; SDGs; Mozambique. Environmental Governance; Institutional Instability; Mozambique; Sustainable Development; Green Economy.

1. Introdução

A sustentabilidade ambiental constitui um eixo central das políticas públicas globais, especialmente após a adoção da Agenda 2030 das Nações Unidas. Em Moçambique, onde o crescimento económico depende fortemente da exploração de recursos naturais, a proteção ambiental deveria ocupar papel estratégico no planeamento do desenvolvimento. Contudo, a realidade institucional revela fragilidade e descontinuidade programática, comprometendo o cumprimento dos ODS e de outros compromissos nacionais e internacionais. Este artigo analisa criticamente como a instabilidade institucional e a ausência de compromisso político afetam a governança ambiental em Moçambique. Utiliza-se uma abordagem qualitativa baseada em análise documental, explorando a evolução histórica das instituições ambientais, suas contradições estruturais e os impactos para a sustentabilidade.

1.1 Objectivo Geral

Analisar as causas e consequências da descontinuidade institucional e programática na governança ambiental moçambicana e suas implicações para o cumprimento de compromissos nacionais e internacionais de sustentabilidade.

2. Revisão da Literatura

2.1 Contexto histórico e institucional

A criação do Ministério para a Coordenação da Ação Ambiental (MICOA), em 1994, representou um marco histórico na tentativa de integrar a dimensão ambiental ao processo de desenvolvimento nacional, sobretudo num contexto em que Moçambique acabava de sair de um longo conflito armado e precisava reconstruir as suas bases institucionais (Nhantumbo & Salomão, 2010). Mais tarde, com a promulgação da Lei do Ambiente (Lei n.º 20/97, de 1 de outubro), o Estado consagrou, em termos normativos, a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável (CONDES), como mecanismo de articulação intersectorial em matérias de sustentabilidade. O CONDES procurou criar um fórum interministerial de alto nível para coordenar políticas públicas na gestão ambiental em Moçambique.

As reformas administrativas subsequentes a extinção de MICOA alteraram de forma significativa o quadro institucional da gestão ambiental em Moçambique. Em 2015, o Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER) tentou integrar a gestão ambiental com a administração fundiária e o desenvolvimento rural, mas enfrentou grandes desafios de sobreposição de mandatos (Nhantumbo, 2017). Em 2020, com a criação do Ministério da Terra e Ambiente, houve uma

tentativa de devolver protagonismo ao setor ambiental, embora este tenha continuado a sofrer com fragilidades de coordenação e financiamento. Mais recentemente, a fusão que originou o Ministério da Agricultura, Ambiente e Pesca, em 2024, traduziu-se numa nova dispersão de responsabilidades, enfraquecendo a especialização técnica necessária para implementar a Agenda Ambiental e os compromissos internacionais assumidos por Moçambique, como o Acordo de Paris, a Agenda 2030 e a Agenda 2063 da União Africana.

No contexto actual, esta instabilidade institucional levanta sérias preocupações: por um lado, dificulta a continuidade de políticas estruturadas de proteção do capital natural e de promoção de uma economia verde; por outro, coloca o país numa posição vulnerável perante as crescentes pressões do setor extrativo, da expansão agrícola e dos impactos das mudanças climáticas. O Ciclone Idai de 2019, por exemplo, expôs de forma dramática a fragilidade da coordenação interinstitucional, com respostas fragmentadas e falta de integração entre os setores ambiental, agrícola e de proteção civil (World Bank, 2019; INGC, 2020). Da mesma forma, a rápida expansão da exploração de gás natural em Cabo Delgado tem mostrado como as prioridades económicas tendem a sobrepor-se às preocupações ambientais e sociais, resultando em conflitos com comunidades locais, perda de biodiversidade e pressão sobre ecossistemas costeiros sensíveis (Arndt et al., 2020; Hanlon, 2021).

Esta situação torna-se ainda mais crítica quando se considera a forte dependência económica de Moçambique em relação à extração de recursos naturais. O país obtém uma parcela significativa das suas receitas fiscais e das exportações a partir do carvão, do gás natural e de outros recursos minerais (IMF, 2022). Assim, a ausência de instituições ambientais sólidas aumenta o risco de Moçambique enveredar por um modelo de crescimento baseado na exploração predatória, sem garantir a sustentabilidade a longo prazo. Em vez de contribuir para o bem-estar coletivo e o desenvolvimento inclusivo, a riqueza natural pode intensificar desigualdades, agravar conflitos sociais e acelerar a degradação ambiental, reforçando aquilo que diversos autores designam como a "maldição dos recursos" (Auty, 2001; Collier, 2010).

Neste cenário, a constante descontinuidade institucional não compromete apenas a eficácia das políticas ambientais, mas também coloca em causa a própria segurança económica e social do país, visto que uma economia excessivamente dependente do setor extrativo, mas sem mecanismos ambientais eficazes, tende a ser altamente vulnerável a choques externos — como flutuações nos preços internacionais das commodities — e a crises climáticas cada vez mais intensas (Salomão & Nhantumbo, 2020).

2.2 Entre a retórica e a prática da agenda ambiental

A trajetória da política ambiental em Moçambique revela uma marcada distância entre o discurso oficial e a prática governativa. Embora o país tenha adotado instrumentos relevantes, como a Estratégia Nacional de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+), o Plano Nacional de Adaptação (PNA) e programas integrados como o SUSTENTA, muitos destes serviram mais

como plataformas para mobilização de financiamento internacional do que como mecanismos efetivos de transformação estrutural (Hanlon, 2018; Nhantumbo & Salomão, 2010). Na prática, os resultados tangíveis em termos de conservação dos ecossistemas, mitigação das mudanças climáticas e promoção de uma economia verde têm sido limitados, muitas vezes condicionados pela falta de capacidade técnica, institucional e financeira para implementar tais programas a longo prazo (UNEP, 2021).

O problema torna-se ainda mais evidente na ausência de vontade política consistente. A agenda ambiental, frequentemente apresentada em fóruns internacionais como prioridade nacional, acaba por ser subordinada a interesses de crescimento económico imediato, sobretudo ligados à mineração, à exploração de hidrocarbonetos e à execução de grandes projetos de infraestrutura, como barragens e corredores logísticos (Justiça Ambiental, 2022; Cabral, 2015). Esta contradição entre a retórica da sustentabilidade e a prática da extração intensiva revela-se, por exemplo, na expansão da mineração de areias pesadas nas províncias de Nampula, Zambézia e Gaza ou na prospeção intensiva de gás em Cabo Delgado, onde os impactos ambientais e sociais são minimizados em prol da atração de investimento estrangeiro (Arndt et al., 2020; Hanlon, 2021) e a necessidade de aumento da renda.

Adicionalmente, programas como o SUSTENTA, concebido para integrar a agricultura familiar na economia de mercado e, simultaneamente, promover a sustentabilidade ambiental, enfrentam sérias críticas: por um lado, têm sido acusados de beneficiar sobretudo grandes produtores e elites locais; por outro, carecem de mecanismos de monitoria e avaliação que permitam aferir os reais impactos sobre o uso sustentável da terra e dos recursos naturais (Funada-Classen, 2019; Justiça Ambiental, 2022). O mesmo acontece com iniciativas como o REDD+, que, embora tenham possibilitado acesso a fundos climáticos, pouco contribuíram para travar o desmatamento crescente em regiões críticas como Zambézia e Niassa, onde o corte ilegal de madeira continua a alimentar mercados internacionais, particularmente na Ásia (Mackenzie, 2019).

Neste quadro, a agenda ambiental em Moçambique corre o risco de se transformar num instrumento retórico de legitimação internacional, sem traduzir-se em mudanças concretas para a gestão do capital natural e para o bem-estar das comunidades locais. A captura de recursos externos através de projetos ambientalmente “rotulados”, mas pouco transformadores, aliada à dependência da economia nacional em setores extrativos e de baixo valor agregado, aprofunda o dilema entre desenvolvimento e sustentabilidade. Assim, permanece a necessidade urgente de alinhar a política ambiental com uma estratégia de desenvolvimento verdadeiramente inclusiva e resiliente, que priorize o uso sustentável dos recursos naturais em vez da sua exploração predatória.

2.3 Implicações para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

A instabilidade institucional e a distância entre a retórica e a prática da agenda ambiental em Moçambique têm repercussões diretas no cumprimento dos

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente aqueles mais dependentes da gestão equilibrada do capital natural e da resiliência climática.

No ODS 13 (Ação Climática), o país enfrenta sérias dificuldades na implementação efetiva da Estratégia Nacional de Adaptação e Mitigação às Mudanças Climáticas (ENAMMC). Embora documentos estratégicos tenham sido aprovados, a falta de coordenação intersetorial, de financiamento previsível e de capacidade técnica limita os avanços concretos (World Bank, 2021). Como resultado, Moçambique continua altamente vulnerável a eventos climáticos extremos, como demonstraram os ciclones Idai e Kenneth em 2019, que causaram milhares de mortes e enormes perdas económicas, afetando principalmente comunidades pobres e expostas (Instituto Nacional de Gestão de Calamidades [INGC], 2020). Esta vulnerabilidade estrutural compromete não apenas o ODS 13, mas também outros, como o ODS 1 (Erradicação da Pobreza) e o ODS 2 (Fome Zero), uma vez que os choques climáticos destroem infraestruturas, meios de subsistência e produção agrícola.

Relativamente ao ODS 6 (Água Potável e Saneamento), apesar dos esforços em expandir o acesso a serviços básicos, apenas cerca de metade da população moçambicana dispõe de água potável segura e saneamento adequado (United Nations Children's Fund [UNICEF] & World Health Organization [WHO], 2023). Nas zonas rurais, onde vive a maioria da população, a situação é ainda mais crítica, com forte dependência de fontes superficiais e vulneráveis à contaminação. A pressão adicional causada pelas mudanças climáticas, urbanização acelerada e degradação ambiental torna a universalização do acesso até 2030 um enorme desafio.

No ODS 15 (Vida Terrestre), a mineração em larga escala, a exploração florestal descontrolada e a expansão da fronteira agrícola estão a comprometer ecossistemas sensíveis e a reduzir a biodiversidade. A mineração de carvão em Tete, a exploração de areias pesadas em Nampula e Zambézia, e o corte ilegal de madeira em províncias como Cabo Delgado e Niassa têm impactos devastadores sobre florestas, solos e fauna (Hanlon, 2018; Mackenzie, 2019). A perda de cobertura florestal não só ameaça espécies endémicas, mas também reduz a resiliência das comunidades face às mudanças climáticas, ampliando o risco de desertificação e insegurança alimentar.

Estas dificuldades revelam que, embora Moçambique tenha assumido compromissos internacionais, a implementação prática enfrenta bloqueios estruturais relacionados com a dependência económica dos recursos naturais, a fragilidade institucional e a subordinação da agenda ambiental a interesses de curto prazo. Se tais desafios não forem superados, o país corre o risco de não alcançar as metas definidas até 2030, agravando a vulnerabilidade socioeconómica e comprometendo as gerações futuras.

3. Metodologia

Este estudo adota uma abordagem qualitativa e exploratória, fundamentada na análise documental crítica. Foram examinados relatórios institucionais, planos

estratégicos do governo, publicações académicas, relatórios de organizações internacionais, como o Banco Mundial (World Bank, 2021), UNICEF & OMS (2023) e USAID (2020), bem como documentos da sociedade civil, incluindo o relatório da Justiça Ambiental (2022).

A análise concentrou-se em dois eixos principais: (i) a evolução histórica das instituições ambientais em Moçambique — desde a criação do MICOA em 1994 até a recente consolidação no Ministério da Agricultura, Ambiente e Pesca — e (ii) a relação entre a estrutura institucional e a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Este enfoque permitiu identificar como descontinuidades, fragmentação de competências e limitações operacionais impactam a eficácia das políticas ambientais e o cumprimento das metas globais de sustentabilidade.

O estudo também aplicou uma perspectiva crítica sobre os instrumentos de governança ambiental (REDD+, PNA, SUSTENTA), avaliando até que ponto estes programas se traduzem em resultados concretos ou servem principalmente para mobilizar recursos internacionais, conforme destacado por Hanlon (2018).

4. Resultados e Discussão

A análise evidencia que a descontinuidade institucional — manifestada na extinção do MICOA e do CONDES e na fragmentação de competências entre os ministérios — enfraqueceu significativamente a coordenação da agenda ambiental em Moçambique (Cabral, 2015; Nhantumbo & Salomão, 2010). Essa instabilidade institucional reduziu a capacidade do Estado de implementar políticas de proteção ambiental de forma consistente e de cumprir compromissos internacionais, como o Acordo de Paris, a Agenda 2030 e a Agenda 2063 da União Africana (GoM, 2024; UNEP, 2021).

Como resultado, os impactos negativos da dependência económica do setor extrativo e da expansão agrícola sobre o capital natural permanecem elevados. A mineração de carvão, gás e areias pesadas, bem como o corte ilegal de madeira, são facilitados por lacunas institucionais e pela priorização de interesses económicos de curto prazo sobre a sustentabilidade (Arndt et al., 2020; Hanlon, 2021).

Além disso, a análise destaca que a instabilidade institucional agrava a vulnerabilidade socioambiental, afetando comunidades locais e aumentando riscos climáticos, como evidenciados pelos ciclones Idai e Kenneth (INGC, 2020). Assim, existe um claro descompasso entre os compromissos de políticas públicas e a sua efetiva implementação, revelando uma lacuna crítica entre retórica e prática ambiental.

5. Recomendações

A partir da análise dos resultados, são propostas medidas estratégicas para fortalecer a governança ambiental em Moçambique:

1. Recriar um órgão ambiental central com mandato exclusivo, autonomia técnica e presença descentralizada, capaz de coordenar políticas e programas de forma integrada.
2. Integrar a sustentabilidade nas políticas económicas, exigindo avaliações de impacto ambiental e social transparentes e participativas, garantindo que projetos de mineração e infraestrutura considerem riscos socioambientais.
3. Fortalecer a capacitação técnica de quadros ambientais, em colaboração com universidades, institutos de pesquisa e organizações internacionais.
4. Aumentar a responsabilização e fiscalização ambiental, incluindo tribunais especializados e a publicação obrigatória de licenças e relatórios de conformidade.
5. Promover transparência e participação comunitária desde a fase inicial de projetos, em conformidade com a Convenção de Aarhus, garantindo que comunidades locais sejam ativamente consultadas.
6. Criar um Sistema Nacional Integrado de Dados Ambientais, para apoiar o monitoramento, a tomada de decisão e a formulação de políticas baseadas em evidências.
7. Garantir financiamento sustentável para políticas ambientais, por meio da criação de um Fundo Nacional de Sustentabilidade e da integração da agenda ambiental nos orçamentos públicos anuais.

Estas recomendações visam reduzir os efeitos da fragmentação institucional e da instabilidade normativa, fortalecendo a capacidade do Estado de implementar políticas ambientais consistentes e cumprir os ODS.

6. Conclusão

A governança ambiental em Moçambique enfrenta uma crise estrutural de institucionalidade e vontade política. A extinção de órgãos estratégicos e as sucessivas reformas evidenciam fragilidade programática, comprometendo o cumprimento dos ODS e a credibilidade internacional do país.

Superar este quadro exige reformas institucionais profundas, compromisso político contínuo e a integração da sustentabilidade como eixo estratégico do desenvolvimento nacional. Sem tais medidas, Moçambique continuará vulnerável à degradação ambiental, à exclusão social e aos retrocessos no cumprimento da Agenda 2030, colocando em risco o desenvolvimento económico e a resiliência climática.

7. Referências (APA 7ª edição)

Arndt, C., Garcia, A., & Thurlow, J. (2020). *Impacts of natural gas in Mozambique: Poverty, inequality and growth*. UNU-WIDER.

Cabral, L. (2015). *Environmental governance in Mozambique: Institutions, policies and practice*. Instituto de Estudos Sociais e Económicos.

GoM (Government of Mozambique). (2024). *Estrutura do Governo e funções dos Ministérios*. Maputo: Governo de Moçambique.

Hanlon, J. (2018). *Following the donor's agenda: Mozambique's environmental paradox*. *Review of African Political Economy*, 45(156), 499–515. <https://doi.org/10.1080/03056244.2018.1526206>

Hanlon, J. (2021). *Cabo Delgado and the gas project: A complex resource curse*. *Journal of Southern African Studies*, 47(3), 471–490.

INGC (Instituto Nacional de Gestão de Calamidades). (2020). *Relatório de impacto dos ciclones Idai e Kenneth*. Maputo: INGC.

Nhantumbo, I., & Salomão, A. (2010). *Environmental institutions in Mozambique: Evolution and performance*. IIED.

Justiça Ambiental. (2022). *Relatório sobre extrativismo e sustentabilidade em Moçambique*. Maputo: Justiça Ambiental.

UNEP (United Nations Environment Programme). (2021). *Environmental governance outlook in Mozambique*. Nairobi: UNEP.

UNICEF & WHO. (2023). *Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000–2022: Special focus on gender*. UNICEF & WHO.