



Síntese de pesquisa

A terra e as alterações climáticas: Direitos e deslocamento ambiental em Moçambique

Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Society (VVI)

Bernardo Almeida e Carolien Jacobs

Esta síntese de pesquisa é um dos resultados de um projecto de investigação sócio-legal intitulado "Evitar o conflito após o ciclone: Direitos da terra e deslocamento ambiental no Centro de Moçambique", financiado pelo *Knowledge Management Fund* da *Knowledge Platform Security & Rule of Law* (bolsa número 19151_2.1). Em Moçambique, a Faculdade de Agronomia e Engenharia Florestal da Universidade Eduardo Mondlane prestou apoio à pesquisa, pelo qual estamos gratos. Gostaríamos de agradecer ao Luís Artur e Eduardo Castro Jr. pelo seu apoio a esta pesquisa em Moçambique. Na Holanda, gostaríamos de agradecer a Emine Gogus pelo seu trabalho na revisão da literatura.

Contacto: b.ribeiro.de.almeida@law.leidenuniv.nl | c.i.m.jacobs@law.leidenuniv.nl
| Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Society (VVI) | Leiden Law
School | Steenschuur 25, 2311 ES Leiden | The Netherlands | | www.vvi.leidenuniv.nl

Editora

Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Society

Design

Paul Oram

Fotografia da capa

Bernardo Almeida

© 2020 VVI/Authors. A análise, opiniões e opiniões expressas são dos autores e não reflectem necessariamente a posição dos patrocinadores ou das instituições envolvidas.

Todos os direitos reservados. Sem limitação dos direitos autorais reservados acima, nenhuma parte deste relatório pode ser reproduzida, armazenada ou introduzida em um sistema de recuperação, ou transmitida, em qualquer forma ou por qualquer meio (electrónico, mecânico, fotocópia, gravação ou outro) sem a permissão escrita tanto do proprietário dos direitos autorais quanto do(s) autor(es) do relatório.

Síntese de pesquisa

Terra e alterações climáticas: Direitos e deslocamento ambiental em Moçambique

Sumário executivo

Moçambique é um país propenso a desastres naturais tais como cheias e ciclones. As alterações climáticas estão a aumentar os riscos de desastres. O reassentamento é a principal solução adoptada pelo governo para reduzir o número de pessoas que vivem em áreas de alto risco. Mas como se faz esse reassentamento? As pessoas estão satisfeitas com os seus novos locais de vida? Elas são compensadas pela perda de propriedade e meios de subsistência? E quanto às pessoas que usavam as terras utilizadas para o reassentamento? Esta síntese de pesquisa discute estas questões e mostra as realidades no terreno. Também analisa os quadros legais relevantes de protecção e argumenta que existem algumas lacunas que devem ser abordadas especialmente em relação aos processos de expropriação. Esta síntese recomenda também uma maior consideração pelas necessidades de longo prazo das pessoas reassentadas, assegurando que o reassentamento seja uma solução duradoura. Para isso é necessária a colaboração entre os actores humanitários e de desenvolvimento, assim como recursos consideráveis. Finalmente, recomendamos atenção às relações entre antigos e novos residentes nos locais de reassentamento, de forma a evitar tensões e conflitos

Introdução

Em Março de 2019, o ciclone Idai atingiu Moçambique, Malawi e Zimbabué com uma força sem precedentes. Milhares de casas foram destruídas pelos ventos fortes, e vastas áreas de terra completamente inundadas. Como resultado, milhares de pessoas foram desalojadas das suas casas. Só na cidade da Beira, mais de 22 000 pessoas tiveram que ser alojadas em centros de acolhimento temporário espalhados pela cidade nos primeiros dias após o desastre. Os especialistas em clima rapidamente alertaram que, devido às alterações climáticas, os eventos climáticos extremos serão ainda mais frequentes no futuro, o que resultará em mais deslocamentos ambientais, e tal questão tem que ser uma prioridade nas agendas dos Estados.

Um dos impactos do deslocamento ambiental é o aumento dos problemas ligados aos direitos à terra, tanto nas áreas de onde os deslocados fogem quanto nas áreas onde procuram abrigo. Além disso, as medidas para evitar o impacto das alterações climáticas e dos desastres naturais também contribuem para o aumento do deslocamento. Na verdade, os direitos da terra são duplamente um problema na resposta às alterações climáticas. Por um lado, os problemas relativos aos direitos à terra são exacerbados pelos novos problemas trazidos pelas alterações climáticas; por outro, os direitos à terra complicam ainda mais as medidas de adaptação climática que são necessárias. Além das dificuldades que esses problemas criam na vida das pessoas, eles também têm potencial para criar e agudizar conflitos. Se estes problemas relativos aos direitos à terra causados por questões climáticas não forem devida e atempadamente resolvidos, podem tornar a resposta contra as alterações climáticas ainda mais difícil, bem como aumentar o seu impacto nas comunidades.

Esta síntese de pesquisa visa partilhar com decisores políticos e profissionais as principais conclusões de um pequeno projecto de investigação sócio-legal sobre a dinâmica do deslocamento ambiental, direitos à terra e conflitos após o ciclone Idai. Este documento é baseado num relatório mais detalhado elaborado pelos mesmos autores.

Resultados da pesquisa no terreno: discursos divergentes

Para enfrentar os riscos climáticos e evitar a ocorrência de mais desastres, o Governo de Moçambique, através do seu Instituto Nacional de Gestão de Desastres (INGC), escolheu uma estratégia clara: mudar os residentes em zonas de alto risco para áreas mais seguras, evitando assim que os desastres causem demasiados estragos. Mas tal política de movimento populacional tem enormes consequências para as pessoas que são afectadas, sejam elas as pessoas reassentadas, à espera de reassentamento, ou anteriores titulares de direitos sobre a terra. Existem em Moçambique várias experiências anteriores onde a mesma abordagem fracassou. Não é por isso surpreendente que tal política divida as opiniões, o desafio é conciliar diferentes posições e equilibrar as necessidades e interesses de todos. Um melhor conhecimento destas divergências é necessário para chegar a melhores e mais duradouros resultados na resolução dos problemas de terras causados por eventos climáticos e na adaptação a estes. Na nossa pesquisa encontramos os seguintes discursos divergentes:

"As pessoas não querem sair" vs. "Perdemos a oportunidade de sair"

O discurso dominante do governo e agências humanitárias é que os residentes em áreas de alto risco (por exemplo na Praia Nova na Beira) não querem deixar suas casas e mudar-se para locais mais seguros; no entanto, estas pessoas dizem que estariam totalmente disponíveis para sair se uma alternativa viável lhes fosse oferecida. Muitos estão presos aos investimentos que fizeram nas suas casas ou dependem de pequenos trabalhos para os quais precisam viver perto do centro da cidade. Sair significaria começar suas vidas a partir do zero. Conhecer, compreender e envolver-se com as necessidades concretas da sobrevivência diária dos residentes nestas áreas de risco parece ser a chave para abordar adequadamente os interesses das pessoas e reduzir os riscos de desastres no futuro.

"Haverá problemas com as comunidades anfitriãs" vs. "Teremos uma cidade aqui"

Esperávamos encontrar ressentimento entre os residentes locais que anteriormente estavam a usar a terra onde foram construídos os novos locais de reassentamento. Tais sentimentos existem de facto e não devem ser menosprezados, mas há também um sentimento de esperança sobre as oportunidades que podem surgir quando a área se desenvolver. Contudo, estes sentimentos mais positivos em relação aos recém-chegados podem não durar muito se as promessas de desenvolvimento continuarem por cumprir. Se os novos assentamentos representam apenas mais dificuldades para aqueles que já viviam na área devido à perda das suas terras, podem surgir tensões e conflitos entre antigos e novos residentes.

"Não há nada aqui" vs. "Vamos ter coisas, pouco a pouco"

A qualidade de vida no local do reassentamento onde realizamos parte de nossa pesquisa suscitou sentimentos contraditórios entre as pessoas reassentadas, com as provenientes de áreas urbanas a mostrar mais dificuldade de adaptação à vida rural. A falta de terras agrícolas, oportunidades de emprego, electricidade, materiais de construção e assistência médica foram as principais queixas. Algumas pessoas expressaram optimismo de que sua situação iria melhorar, pouco a pouco, através de seus próprios esforços e da assistência humanitária que estavam a receber. No entanto, este optimismo de algumas das pessoas reassentadas pode não durar para sempre. Se suas necessidades básicas não forem atendidas a longo prazo, as pessoas poderão questionar sua escolha de se mudar para um local de reassentamento.

Oportunismo vs. Estratégia de sobrevivência

Uma das críticas levantadas por funcionários do Estado e agências humanitárias é que as pessoas que vivem em áreas de alto risco aproveitam a ajuda que é fornecida como parte dos pacotes de reassentamento, mas que rapidamente retornam às suas casas nas áreas de alto risco após terem

recebido ajuda. Com base no nosso estudo argumentamos que é provável que algumas pessoas tirem partido da prestação de ajuda sem a intenção de se mudarem permanentemente, mas não é tudo o que há a dizer sobre isso. Mudar-se e regressar pouco tempo depois, ou enviar apenas parte da família para o novo local de reassentamento é também uma estratégia de sobrevivência. Sem ter visitado o local de reassentamento antes da mudança e sem conhecer as condições de vida aí, é lógico que as pessoas enviem alguns membros da família para testar a possibilidade de reassentamento nessas áreas, mas não se comprometam totalmente com a mudança. O que alguns vêem como oportunidade é visto por outros como uma estratégia de sobrevivência que nasce da necessidade. Para alguns a escolha é entre ser independente e ter um meio de subsistência numa área propensa a desastres, versus ser dependente de ajuda e meios de subsistência numa área mais segura. É compreensível que a escolha seja a primeira opção.

O reassentamento como ‘a’ solução vs. O reassentamento como ‘uma’ solução

O custo relativamente baixo, a necessidade de pouca tecnologia e a rápida implementação da solução de reassentar pessoas de áreas de alto risco fazem do reassentamento uma solução preferencial do governo moçambicano. Contudo, os peritos das agências humanitárias expressaram as suas dúvidas e preocupações sobre a forma como o processo de reassentamento é conduzido, deixando-os com um dilema: fazer parte e portanto legitimar um processo de reassentamento que está longe dos padrões que eles recomendam, ou deixar as pessoas reassentadas apenas com o apoio limitado dado pelo governo. O reassentamento tem uma série de inconvenientes e, em muitos casos, pode não ser a melhor solução para enfrentar os riscos climáticos. Os planos de 2006 e 2017 do INGC mostram que existe uma consciência institucional da necessidade de implementar outras medidas de adaptação além do reassentamento, mas as soluções adoptadas na prática parecem ainda estar longe das acções planeadas. É necessário mais conhecimento sobre as razões que levam a esta lacuna entre o plano e a prática.

Soluções rápidas e informais vs. Soluções formais e duradouras

O processo de reassentamento após o ciclone Idai foi consideravelmente rápido, mas feito de uma forma bastante informal. As pessoas receberam apenas documentos informais temporários sobre seus lotes de terra, mas ainda não receberam o DUAT formal que deveriam receber e que lhes proporcionaria mais segurança a longo prazo. O processo pelo qual a terra foi obtida para as áreas de reassentamento também foi informal, dando pouco espaço para que as pessoas afectadas por esta aquisição negociassem sua posição e fossem adequadamente indemnizados. Além disso, nossa pesquisa identificou uma grande lacuna no quadro legal para a expropriação de terras.

O reassentamento como uma solução técnica vs. O reassentamento como uma solução política

O reassentamento pode ser apresentado como uma solução técnica para reduzir os riscos de desastres naturais. Mas esta tecnologia não é necessariamente neutra. Tem consequências muito reais e directas para a vida das pessoas e uma componente política. Por exemplo na Beira, sendo uma cidade conotada com a oposição ao governo, o reassentamento foi percebido por vários dos nossos inquiridos como uma estratégia politicamente motivada do governo para mudar pessoas da Beira para outras áreas, reduzindo assim os votantes na oposição. Se este foi realmente o caso ou um mero rumor não é o mais relevante, o certo é que estas visões guiam a forma como as pessoas vêem "o Estado" e tem um impacto directo na legitimidade deste. Medidas drásticas do Estado serão mais facilmente aceites pelos seus cidadãos se estes considerarem que o poder do Estado é legítimo. Uma base de apoio é importante para realizar com sucesso intervenções como o reassentamento.

Recomendações

Os desastres naturais induzidos pelo clima continuarão a afectar Moçambique no futuro. É importante que tanto as pessoas como o governo estejam preparados para lidar com tais eventos.

Na nossa pesquisa analisamos algumas das dinâmicas que aconteceram no rescaldo do ciclone Idai. A partir desta análise podem ser aprendidas algumas lições que levam a recomendações para o futuro, tanto no contexto moçambicano como para outros cenários onde os riscos de desastres estão a aumentar devido às alterações climáticas.

1- Melhorias no quadro legal e sua implementação

A nossa pesquisa identificou uma série de inconsistências e lacunas relevantes no quadro legal moçambicano em relação aos direitos de terra e reassentamento: (1) o progressivo enfraquecimento do reconhecimento legal dado pela Lei de Terras aos direitos adquiridos com base no costume ou ocupação a longo prazo; (2) a falta de uma regulamentação unificada, clara e consistente do processo de expropriação nos casos de reassentamento; e (3) um enfoque limitado nas soluções a longo prazo na legislação de desastres. Nós recomendamos que estes pontos sejam objecto de iniciativas legislativas para proporcionar melhor protecção legal às pessoas que são afectadas, não só a curto, mas também a longo prazo. A implementação adequada das leis existentes deve ser priorizada. Globalmente, a questão do deslocamento induzido pelo clima dificilmente é capturada na legislação, mas tornar-se-á mais urgente no futuro. A consciencialização precoce de potenciais lacunas de no quadro legal internacional é importante.

2- Apoio a longo prazo para melhorar os novos locais de reassentamento

Defendemos a elaboração de políticas e programas de longo prazo para os novos locais de reassentamento. O reassentamento só é uma verdadeira solução duradoura para o deslocamento se as pessoas forem apoiadas na obtenção de habitação adequada e condições de subsistência. Isto pode não ser uma tarefa do INGC, mas de outros actores governamentais e não-governamentais poderiam assumir um papel a longo prazo, para lá da resposta imediata ao desastre. Isto requer uma melhor coordenação entre os actores humanitários e os actores do desenvolvimento e mais acompanhamento após primeiros esforços de reassentamento.

3- Monitorização e apoio das comunidades anfitriãs e vizinhas

As relações entre as pessoas reassentadas e os membros das comunidades anfitriãs e/ou vizinhas do local do reassentamento precisam ser monitoradas. As comunidades anfitriãs ou comunidades vizinhas também podem necessitar da atenção e apoio para evitar desigualdades que podem levar a conflitos.

4- Redução de riscos, juntamente com as pessoas afectadas

O actual plano que guia o trabalho do INGC já se concentra na redução dos riscos de desastres e visa reduzir a vulnerabilidade das pessoas e aumentar a sua resiliência, de acordo com o Quadro de Referência Sendai. Para realizar algumas destas medidas, os recursos financeiros e humanos serão indispensáveis. Isto poderá vir do governo moçambicano, mas poderá também precisar do apoio da comunidade internacional. Além disso, é importante desenvolver planos em parceria com as pessoas que por ele vão ser beneficiadas e afectadas, tornando-os mais adequados às suas necessidades e por isso mais bem-sucedidos.

Leitura adicional

- Artur, Luís (2011). *Continuities in Crisis: Everyday Practices of Disaster Response and Climate Change Adaptation in Mozambique*. Tese de doutoramento defendida na Wageningen University
- Mitchell, D.; McEvoy D. (2019). *Land Tenure and Climate Vulnerability*. GLTN, <https://gltn.net/2019/05/24/land-tenure-and-climate-vulnerability/>
- Quan, J.; Dyer, N. (2008). *Climate Change and Land Tenure - The Implications of Climate Change for Land Tenure and Land Policy*. Land Tenure Working Paper 2. IIED and Natural Resources Institute, University of Greenwich