Relatório de pesquisa

Propriedade e alterações climáticas: direitos e deslocados ambientais em Moçambique

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

Carolien Jacobs e Bernardo Almeida

Van Vollenhoven Institute for Law, Governance & Society

Knowledge Management Fund | Knowledge Platform Security & Rule of Law

Universiteit Leiden

Este relatório 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

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.

Relatório de pesquisa
Propriedade e alterações climáticas: direitos e deslocados ambientais 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 destes 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? São compensadas pela perda de propriedade e meios de subsistência? E quanto às pessoas que usavam as terras onde são feitos estes novos reassentamentos? Este relatório de pesquisa discute estas questões e mostra as realidades no terreno. O relatório é baseado numa revisão da literatura e legislação relevante, bem como pesquisa empírica realizada em Moçambique. Argumentamos que existem algumas lacunas no quadro legal que devem ser resolvidas, especialmente em relação aos processos de expropriação. Para assegurar que o reassentamento seja uma solução duradoura, as necessidades de longo prazo das pessoas reassentadas têm que ser consideradas. Para isso, é necessária a colaboração entre os actores humanitários e de desenvolvimento, assim como recursos consideráveis. Finalmente, recomendamos que se preste atenção às relações entre antigos e novos residentes nos locais de reassentamento para detectar e prevenir tensões e conflitos.

1- Introdução

Em Março de 2019, o ciclone Idai atingiu Moçambique, Malawi e Zimbabué com uma força sem precedentes. Na região central de Moçambique - a área mais duramente afectada pelo ciclone - o caos foi tão intenso que a cidade da Beira ficou sem comunicações durante semanas, fazendo com que rumores nas redes sociais dissessem que a cidade tinha sido totalmente arrasada. Milhares de casas foram destruídas pelos fortes ventos e as imagens de satélite mostravam vastas áreas completamente inundadas. Como resultado, milhares de pessoas foram desalojadas das suas casas. Só na cidade da Beira, nos primeiros dias após o desastre, mais de 22 000 pessoas tiveram de ser alojadas em locais de acolhimento temporário espalhados pela cidade (IOM/INGC, 2019a). Os especialistas em clima rapidamente alertaram que, devido às alterações climáticas, eventos extremos como ciclones, altas temperaturas, enchentes e secas serão ainda mais frequentes no futuro próximo. É provável que certas áreas do mundo se tornem lugares inóspitos para a vida humana, fazendo com que as medidas de adaptação, incluindo o reassentamento de pessoas, tenham que ser uma prioridade nas agendas dos Estados.

Eventos climáticos extremos como o ciclone Idai causam vários problemas aos direitos das pessoas à terra, tanto nas áreas directamente afectadas por estes eventos, como nos locais onde as pessoas deslocadas procuram abrigo (Mitchell e McEvoy, 2019). Nas áreas afectadas, os danos nas casas e campos agrícolas levam à ocupação de propriedades alheias; a salinização das pastagens obriga os pastores a encontrar novas áreas de pasto; a destruição de marcos leva a disputas sobre a delimitação de terras; e a ruptura das instituições locais consuetudinárias e/ou estatais de administração de terras leva a vácuos de autoridade. Nas áreas de reassentamento, outros problemas tendem a surgir, tais como a competição por terras entre as pessoas deslocadas;

ocupação de propriedades dos habitantes locais; invasão de edifícios e espaços públicos; sobrecarga dos sistemas públicos de administração de terras; e perturbação dos planos e políticas urbanas. Além das dificuldades que estes problemas criam na subsistência das pessoas, eles também têm um enorme potencial para causar e agudizar conflitos, tanto nas áreas afectadas como nas áreas de reassentamento, especialmente em situações onde os mecanismos de resolução de disputas sejam fracos ou estejam sobrecarregados. Estes problemas levantam uma série de questões: O que as pessoas afectadas pensam do deslocamento? Como é que as pessoas são reassentadas e como é que os membros das comunidades anfitriãs respondem ao reassentamento? Como é que as pessoas lidam com os problemas de terras causados pelo deslocamento ambiental forçado após o fim da ajuda humanitária? Que papel desempenham as instituições e a legislação do Estado nestes problemas, tanto de forma positiva como negativa, e como é que o seu desempenho pode ser melhorado (Kolmannskog e Trebbi, 2010)? Como como é que os sistemas estatais interagem com os sistemas costumeiros de gestão de terras? Finalmente, pode a legislação nacional sobre o deslocamento ambiental adoptar uma abordagem baseada em direitos humanos?

Usando o ciclone Idai em Moçambique como um estudo de caso, este relatório de pesquisa sócio-legal visa proporcionar uma melhor compreensão de como as dinâmicas causadas pelo deslocamento ambiental afectam os direitos à terra e causam conflitos, bem como o papel dos quadros legais internacionais e nacionais na abordagem destes problemas. Este relatório tem como objectivo: (1) aumentar o conhecimento dos legisladores, decisores políticos, profissionais e académicos sobre a (in)adequação do quadro legal moçambicano para lidar com as dinâmicas do deslocamento ambiental no terreno; (2) contribuir para a melhoria do quadro legal e para a diminuição dos conflitos relacionados com a terra; (3) disponibilizar um novo estudo de caso e conclusões sobre o deslocamento forçado e conflito induzido pelo clima.

O relatório está estruturado da seguinte forma: Os parágrafos seguintes fornecem mais informações sobre a metodologia que usámos na pesquisa. A secção dois trata da relação entre alterações climáticas, deslocamento ambiental e direitos à terra. A nossa revisão da literatura mostra que estas áreas de estudo são frequentemente tratadas separadamente, apesar de os problemas que tratam precisarem ser analisados através de várias lentes ao mesmo tempo. A secção seguinte fornece mais informação sobre o contexto moçambicano. A secção quatro apresenta os quadros legais e políticos internacionais e nacionais relevantes em relação às alterações climáticas, deslocamento ambiental e direitos à terra. Na secção cinco o relatório analisa resultados empíricos da nossa pesquisa, estruturando-os em torno das diferentes fases pós-catástrofe: resposta à emergência, retorno/recuperação e reassentamento. A secção seis analisa em mais detalhe alguns destes resultados e debate os problemas que envolvem o deslocamento induzido pelo clima. As secções sete e oito debatem as conclusões do estudo e propõem algumas reflexões e recomendações para as diferentes partes interessadas.

Metodologia

Este relatório é baseado numa pesquisa de seis meses apoiada pela *Knowledge Platform Security & Rule of Law* (Holanda). Como parte da pesquisa, realizámos uma revisão bibliográfica da literatura, bem como da legislação relevante. A documentação foi anotada e compartilhada entre os pesquisadores numa biblioteca Mendeley.[1] Esta revisão da literatura forneceu a base para duas semanas de pesquisa de campo em Moçambique em Novembro de 2019. A pesquisa de campo foi

[1] Estamos muito gratos à Emine Gogus pela sua valiosa contribuição na revisão de literatura e criação da base de dados em Mendeley.

dividida em entrevistas com pessoas a trabalhar directamente nas áreas de estudo e entrevistas com pessoas afectadas pelo ciclone e o processo de resposta que se seguiu.

Entrevistámos 15 representantes de agências governamentais e organizações nacionais e internacionais que trabalham nos campos das alterações climáticas, desastres e/ou direitos à terra em Maputo e na Beira. Entrevistámos ainda 39 pessoas afectadas pelo ciclone na zona centro de Moçambique. A cidade da Beira na zona central de Moçambique é descrita como a "cidade mais vulnerável ao clima do país" (Shannon, 2019: 4) e foi por isso um bom ponto de partida para a nossa pesquisa. Na cidade da Beira entrevistámos 10 moradores da Praia Nova, um assentamento informal na linha da costa que foi severamente afectado pelo ciclone e é, desde há muito, classificado pelo município como uma zona de alto risco (entrevista de peritos 08). Outros entrevistados residiam nos bairros de Goto e Munhava, dois assentamentos informais também afectados pelo ciclone, mas com menor intensidade. Durante dois dias visitámos o novo reassentamento de Mutua, situado a cerca de 60 km da Beira, onde foram reassentadas pessoas da Praia Nova, entre outras. Neste local fizemos 15 entrevistas (11 entrevistas individuais, 4 entrevistas em grupo) com pessoas vindas de três locais diferentes: Praia Nova; a área em torno do Vale do Rio Pungue; e Mafambisse. Dois outros inquiridos tinham vivido ou cultivado aquela terra antes do novo reassentamento de Mutua; um deles era o chefe local do bairro e o outro era um residente que teve que ceder parte das suas terras para o novo reassentamento.

No final da nossa pesquisa de campo organizámos uma mesa redonda com 25 especialistas nas áreas de desastres e direitos da terra. Esta reunião teve lugar na Faculdade de Agronomia e Engenharia Florestal da Universidade Eduardo Mondlane em Maputo. Em Fevereiro de 2020 organizámos um evento similar na Holanda, onde foi discutida a questão dos direitos à terra e deslocamento ambiental em termos mais gerais, mas com Moçambique como principal referência.

Naturalmente este relatório e a pesquisa na qual ele se baseia tem algumas limitações. Dado o pouco tempo de pesquisa de campo em apenas dois locais não nos foi possível triangular e cruzar todas as informações que obtivemos. Portanto, é difícil avaliar até que ponto as nossas conclusões são representativas para outras respostas ao ciclone em outras partes do país. Limitações de tempo também nos impediram de entrevistar muitos representantes de organizações governamentais e obter um conhecimento mais profundo dos arranjos e responsabilidades institucionais. Portanto, gostaríamos de salientar que o relatório deve ser lido como um estudo exploratório, que às vezes levanta mais perguntas do que as respostas. No entanto, acreditamos que ainda assim é relevante partilhar os nossos resultados para desencadear mais discussões, debates e pesquisas.

2- A relação entre as alterações climáticas, o deslocamento ambiental e a posse da terra

O impacto das actividades humanas no actual aquecimento progressivo do sistema climático da Terra, que se vem sentindo desde o século passado, é inequívoco (IPCC, 2014: 2; Wong, 2016: 31). Cientistas apontam como extremamente provável que o crescimento exponencial das emissões de gases de efeito estufa desde a era pré-industrial seja o responsável pelo aquecimento progressivo da superfície da Terra, e outros efeitos como a acidificação dos oceanos (IPCC, 2014: 4; Wong, 2016: 42). Como resultado das alterações climáticas, os sistemas naturais são profundamente afectados, o que se manifesta na actual elevação do nível do mar; derretimento das calotas polares; desertificação; e eventos climáticos extremos mais frequentes, como secas, ciclones e tempestades. O resultado é uma vulnerabilidade crescente das pessoas aos riscos relacionados com eventos climáticos, e uma menor adaptação ao clima.

Como resultado das alterações climáticas, o número de pessoas deslocadas ambientalmente (EDPs na sigla inglesa) em todo o mundo está a aumentar rapidamente (Falstrom, 2002: 4).[2] Em si mesmo, o movimento populacional devido as alterações climáticas não é um fenómeno novo, é algo que tem acontecido desde sempre. No entanto, como argumentado por Warner *et al.* (2010), a sua escala, velocidade e impacto estão a crescer e não têm precedentes. Embora a relação entre migrações e alterações climáticas seja por vezes difícil de identificar e embora as formas de quantificar o deslocamento ambiental sejam debatidas pelos pesquisadores (Naser, 2012: 716), é evidente que os factores ambientais contribuem e exacerbam as migrações (Podesta, 2019; Walicki, 2008). O Centro de Monitoramento de Deslocamentos Internos acompanha desde 2008 os deslocamentos induzidos por desastres. Os seus números mostram consistentemente que o número anual de novas deslocações internas causadas por desastres é muito maior do que o número de novas deslocações causadas por conflitos e violência.[3] Só em 2018, cerca de 17,2 milhões de pessoas foram deslocadas dentro do seu próprio país como resultado de um desastre (IDMC e NRC, 2019: 6). Embora as previsões variem significativamente, espera-se que muitos mais sejam deslocados em todo o mundo nas próximas décadas devido às alterações climáticas, colocando desafios à governação global que precisam de ser enfrentados internacionalmente de forma coordenada (Podesta, 2019).

As tipologias de deslocamento ambiental variam; o deslocamento pode ser causado por alterações lentas e progressivas no clima, ou por catástrofes repentinas; também pode ser temporário ou permanente, quando os deslocados não têm possibilidade de retorno; pode ser dentro das fronteiras de um país ou transnacional (Naser, 2012: 732).[4] Além disso, embora as alterações climáticas sejam um problema global, os seus impactos não são distribuídos uniformemente. As pessoas mais pobres e mais vulneráveis são desproporcionalmente afectadas e deslocadas por eventos climáticos extremos, pois tendem a viver em áreas mais propensas a desastres (Hellmuth *et al.*, 2007; IPCC, 2014: 13; Hallegatte *et al.*, 2016: 7, 93). Os mais pobres tendem a perder relativamente mais do que os restantes quando atingidos por um desastre, uma vez que as habitações precárias e alguns bens facilmente perecíveis representam a maior parte das suas poupanças e são facilmente destruídos por um evento climático extremo (Hallegatte *et al.*, 2016: 9, 93). Estão também mais expostos a outras consequências, como doenças e problemas de saúde, para além de terem menos capacidade de lhes dar resposta (Hellmuth *et al.*, 2007; Hallegatte *et al.*, 2016: 9). Ao mesmo tempo tendem a ter menos direitos formais sobre a terra, tornando mais difícil obter indemnizações, e a falta de segurança relativamente aos seus direitos à terra torna-os mais relutantes em se mudarem temporária ou sazonalmente, já que têm menos certeza de que poderão recuperar suas terras quando retornarem (Hilton Prize Coalition, 2017). Para além disso, as pessoas pobres têm menos recursos para permitir sua mobilidade (Borderon *et al.*, 2019).

Um dos impactos do deslocamento ambiental é o aumento de problemas relacionados com direitos à terra, tanto nas áreas de onde os deslocados fogem como nas áreas onde procuram abrigo (Quan e Dyer, 2008; Mitchell e McEvoy, 2019). Os exemplos são muitos: nas áreas afectadas, os danos nas

[2] Pode-se argumentar que existem diferenças entre os deslocados pelas alterações climáticas e os deslocados por desastres naturais que não são necessariamente uma consequência das alterações climáticas (Kolmannskog, 2012: 1071). Contudo, estas diferenças são na prática difíceis de distinguir e para efeitos deste relatório - e mais importante para aqueles afectados por estes acontecimentos - não faz muita diferença. Portanto, este relatório refere-se aos deslocados ambientais (EDPs na sigla inglesa) sem fazer uma distinção clara entre estas duas possíveis causas de deslocamento.

[3] https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data, visto em 23.02.2020.

[4] Embora estas tipologias de deslocamento sejam as mais relevantes para a análise deste relatório, a Naser lista muitas outras (Naser, 2012: 733).

casas e campos agrícolas levam à ocupação de propriedades alheias; a salinização das pastagens obriga os pastores a encontrar novas áreas de pasto; a destruição de marcos leva a disputas sobre a delimitação de terras; e a ruptura das instituições locais consuetudinárias e/ou estatais de administração de terras leva a vácuos de autoridade. Nas áreas de reassentamento, outros problemas tendem a surgir, tais como a competição por terras entre as pessoas deslocadas; ocupação de terras de residentes locais; invasão de edifícios e espaços públicos; sobrecarga dos sistemas públicos de administração de terras; e perturbação dos planos e políticas urbanas. Além disso, as medidas para evitar o impacto das alterações climáticas e dos desastres naturais também afectam os direitos à terra. Por exemplo, a construção de muros de protecção, canais de drenagem ou o reassentamento de residentes em áreas de alto risco está muitas vezes dependente da aquisição de terras, tendo por isso um impacto naqueles que têm de ser deslocados e nos que os têm que receber. Portanto, os direitos à terra são duplamente um problema na resposta às alterações climáticas. Por um lado, os problemas relativos aos direitos à terra são exacerbados pelas novas dificuldades trazidas pelas alterações climáticas; por outro lado, os direitos à terra complicam ainda mais as medidas de adaptação climática que são necessárias. Além das dificuldades que estes problemas causa na vida das pessoas, eles também têm um enorme potencial para criar e agudizar conflitos, tanto nas áreas afectadas como nas áreas de reassentamento, especialmente quando os mecanismos de resolução de disputas são fracos e/ou estão sobrecarregados (Mitchell e McEvoy, 2019: 21). Se estes problemas relativos aos direitos à terra causados pelas alterações climáticas não forem devida e atempadamente considerados, podem tornar a resposta contra as alterações climáticas ainda mais difícil, bem como aumentar o seu impacto nas comunidades.

Curiosamente, esta relação entre alterações climáticas, deslocamento e direitos à terra está ainda pouco estudada (Quan e Dyer, 2008; Mitchell e McEvoy, 2019). Além disso, embora o deslocamento por razões ambientais tenha um impacto significativo nos direitos à terra e conflitos relacionados, diferentes estudos não encontraram consenso sobre como esses processos se desenvolvem (Busby, 2019), nem oferecem muita orientação sobre como tais conflitos podem ser evitados. Portanto, é urgente um maior conhecimento sobre como abordar estas questões, especialmente quando considerando as consequências de as deixar por resolver. A forma como estes problemas são abordados coloca muitas sociedades numa encruzilhada. Como foi acima destacado, os impactos das alterações climáticas tendem a afectar desproporcionalmente as pessoas mais pobres e vulneráveis. Se adequadamente consideradas e concebidas, as medidas para abordar os problemas relacionados com a terra causados pelas alterações climáticas criam oportunidades para diminuir desigualdades sociais já existentes (Kälin, 2005); mas, por outro lado, essas mesmas medidas também têm o potencial de aprofundar a desigualdade social e marginalizar ainda mais as pessoas já vulneráveis. O estudo de caso de Moçambique apresentado abaixo fornece uma ilustração clara sobre o nexo entre desastres naturais, deslocamento e direitos à terra e as questões que estas levantam.

3- A experiência de Moçambique com desastres naturais, deslocações e direitos à terra

Entre os países africanos, Moçambique é um dos mais propensos a desastres naturais tais como inundações e ciclones (Governo de Moçambique, 2017). A devastação das áreas central e norte do país causada pelo ciclone Idai em Março de 2019, seguido um mês mais tarde pelo ciclone Kenneth, realçou novamente a vulnerabilidade de Moçambique. Os números são altamente alarmantes. Entre 1970 e 2009, Moçambique foi atingido por 77 desastres naturais, dos quais 41 ocorreram entre 2000 e 2009 (Fig. 1; Artur, 2013: 41). Nas últimas três décadas, pelo menos 14% da população foi afectada por secas, cheias ou tempestades tropicais (Governo de Moçambique, 2017). As cheias de 2000, 2008, 2013 e 2016 estão especialmente frescas na mente das pessoas (Christie e Hanlon,

2001; Artur, 2011). Os números da Organização Meteorológica Mundial mostram que as tempestades tropicais estão a ocorrer em Moçambique com menos frequência, mas os ciclones tropicais mais severos aumentaram em número (WMO, 2019: 10). Os fortes ventos e chuvas incessantes trazidos pelo ciclone Idai causaram grandes inundações e deslizamentos de terra, destruíram infra-estruturas, casas, culturas e campos agrícolas, e afectaram mais de 1.8 milhões de pessoas (WMO, 2019; Governo de Moçambique, 2019). Chuvas fortes e cheias no centro de Moçambique durante a estação chuvosa 2019/2020 frustraram parte dos esforços de recuperação do ciclone Idai, deslocando novamente milhares de pessoas e demonstrando mais uma vez a crescente exposição do país a eventos climáticos extremos (RFI, 06/12/2019; RFI, 06/01/2020; África 21, 08/12/2019).

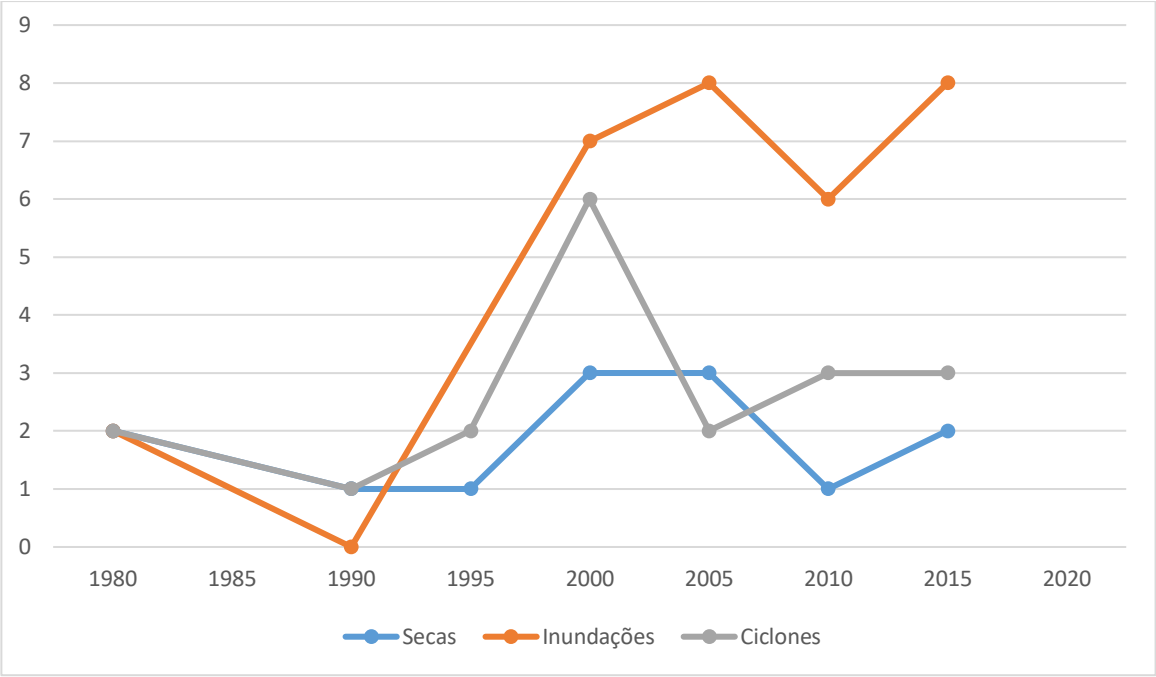

Fig. 1 - Tendência da Evolução de Desastres em Moçambique (adaptado de Governo de Moçambique, 2017: 11)

Uma das principais consequências do ciclone Idai foi o deslocamento de milhares de pessoas. Importa notar que o deslocamento de pessoas não é uma realidade completamente nova em Moçambique. A guerra civil que devastou o país entre 1977 e 1992 deslocou mais de 6 milhões de pessoas dentro e fora das fronteiras nacionais. O sistema colonial de prazo e os aldeamentos posteriores, bem como as políticas de aldeamentos comunais dos anos 70 e 80 deslocaram forçada e "voluntariamente" milhões de pessoas (Coelho, 1998; Artur, 2011: 170). O petróleo, o gás e outras explorações minerais, o desenvolvimento de infra-estruturas, os projectos de conservação da natureza e os investimentos privados também têm sido uma causa significativa de deslocação de pessoas em todo o país (ver, por exemplo, Jacobs, 2010; Lillywhite *et al.*, 2015; Milgroom e Spierenburg, 2008; Shannon *et al.*, 2018). Desastres naturais tais como inundações, secas e ciclones também têm sido uma fonte constante de deslocamento e reassentamento (Christie e Hanlon, 2001; Patt e Schroter, 2008; Artur, 2011). Estes diferentes tipos de deslocamento deram origem a diferentes formas de reassentamento: forçado ou voluntário; liderado por indivíduos, pelo Estado ou por empresas privadas; temporário ou permanente; com ou sem qualquer compensação paga; todos com vários graus de sucesso. No entanto, a história mostra que o reassentamento é uma prática bem conhecida no país.

Tal como aconteceu em desastres anteriores - e com as nuances que são debatidas abaixo - uma das principais abordagens adoptadas pelas autoridades moçambicanas em resposta ao ciclone Idai foi o reassentamento das pessoas afectadas que residiam em zonas de risco. Para o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC), o reassentamento é a principal intervenção para reduzir o número de pessoas que vivem em áreas de alto risco e para reduzir a possibilidade de novos incidentes no futuro. A destruição causada pelo ciclone deslocou milhares de pessoas para centros de alojamento temporário improvisados em edifícios como escolas e igrejas (IOM/INGC, 2019b). Em três meses, 66 novos locais de reassentamento permanente foram abertos e cerca de 88.000 indivíduos provenientes de diferentes áreas foram aí reassentados (OIM/INGC, 2019b), levantando uma série de problemas que são debatidos adiante.[5] Meses depois, na altura do nosso estudo de campo em Novembro de 2019, os níveis das cheias tinham descido nas regiões afectadas pelo ciclone, assim como a atenção da comunicação social e as intervenções de ajuda humanitária, mas a vida ainda não tinha voltado ao normal para os milhares de pessoas reassentadas nos novos locais de reassentamento. Por exemplo, no novo reassentamento de Mutua, a maioria das pessoas ainda dependia da prestação de ajuda humanitária e não tinha acesso a terras agrícolas nem a outras formas de emprego. A ajuda humanitária estava prevista para terminar em Março de 2020. Se a ajuda terminar de facto em Março de 2020, muito provavelmente terá um impacto sério na vida das pessoas: estas terão uma maior necessidade de obter terra para a agricultura ou conseguir estabelecer outros meios de subsistência, o que os levará a questionar-se se deverão permanecer no local de reassentamento, mudar-se para outro lugar, ou regressar às áreas de risco de onde vieram. Fortes chuvas e inundações em Dezembro de 2019 e Janeiro 2020 destruíram milhares de abrigos, tendas e estruturas de apoio como latrinas e pontos de água (IOM DTM e CCCM, 2020), mostrando mais uma vez as fragilidades da resposta ao ciclone Idai.

O reassentamento de pessoas como resposta às alterações climáticas e eventos climáticos extremos pode ser uma estratégia eficaz em determinadas circunstâncias, mas dificilmente pode ser visto como uma solução duradoura para as pessoas afectadas.[6] Se um programa de reassentamento implicar apenas o deslocamento físico de pessoas de uma área de alto risco para uma área menos exposta a perigos, isso pode evitar que elas sejam afectadas por desastres no futuro, mas as pessoas deslocadas precisam mais do que apenas abrigo. Elas podem precisar de ser indemnizadas pelos investimentos que fizeram nas suas antigas residências antes de estarem dispostas a se mudar e precisam de desenvolver estratégias seguras de subsistência nos novos locais de reassentamento. Para a maioria das pessoas isto significa acesso à terra nas áreas ao redor dos locais de reassentamento. A segurança dos direitos à terra é importante aqui, não só para as pessoas reassentadas, mas também para as comunidades que as acolhem. Os resultados que apresentamos na secção cinco fornecem mais ilustrações disto mesmo.

4- Quadro legal e institucional

Um dos objectivos desta investigação é avaliar o papel que a legislação e as instituições estatais desempenham na resolução dos problemas relacionados com a terra, causados por eventos meteorológicos extremos e pelas alterações climáticas. Esta secção começa por dar uma visão geral do quadro legal internacional existente sobre deslocamento ambiental e os direitos à terra, seguida de uma análise do quadro legal e institucional moçambicano.

[5] O número exacto de locais de reassentamento não é claro, por exemplo, um relatório da IOM de 2020 menciona 71 locais (IOM DTM e CCCM, 2020: 1).

[6] Note-se que o IASC Framework define retorno, reassentamento e integração local como três soluções duradouras para a deslocação.

Quadro jurídico internacional sobre deslocamento ambiental e direitos à terra

Os temas do deslocamento e dos direitos à terra não são novos no direito internacional. No entanto, as leis internacionais e os quadros de governação sobre o deslocamento e as questões da terra estão pouco ligados e dificilmente falam uns com os outros. Esta secção dá uma breve visão geral dos principais instrumentos de direito internacional sobre cada um destes tópicos, as principais soluções legais seguidas e as lacunas existentes. Tal como se salienta na conclusão desta secção, ao ler esta análise é importante ter em consideração as limitações intrínsecas do direito internacional, tais como a inaplicabilidade dos instrumentos de *soft law*, a imprecisão de muitas disposições legais e a dependência do direito internacional da legislação interna.

Direito internacional e deslocamento

Embora o deslocamento não seja um tema novo no direito internacional, o reconhecimento e a protecção que os tratados e convenções dão às pessoas por desastres ambientais tem sido um processo gradual, mas lento e hesitante, impulsionado pelo progressivo conhecimento e reconhecimento dos impactos das alterações climáticas. Por exemplo, a Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967 - a principal legislação internacional que regulamenta o direito ao asilo - não reconhecem o deslocamento ambiental como uma das possibilidades de obtenção do estatuto de refugiado (Falstrom, 2002).[7] O estatuto de refugiado pode ser obtido com base no "medo fundamentado de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, filiação a um determinado grupo social ou opinião política", mas a convenção e seu protocolo não mencionam as questões ambientais como motivo para obter esse estatuto.[8] Reconhecendo essa limitação, vários académicos e organizações internacionais têm defendido a aprovação de um tratado internacional sobre os direitos dos EDPs, mas até agora sem sucesso (Falstrom, 2002; Aminzadeh, 2007: 257).

No entanto, tem havido uma série de mudanças a nível regional. Por exemplo, a Convenção da OUA de 1969 que rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África não inclui explicitamente o deslocamento ambiental como uma das possibilidades para obter o estatuto de refugiado, mas estabelece uma definição mais aberta, que pode ser interpretada como incluindo o deslocamento ambiental (ver art. 1.2). O artigo determina que “eventos que perturbam seriamente a ordem pública em parte ou em todo o país" também pode ser uma razão para solicitar o estatuto de asilo.[9] Os desastres naturais podem provavelmente ser abrangidos pelo âmbito desta definição. A Convenção da União Africana para a Protecção e Assistência das Pessoas Deslocadas Internamente em África de 2009, também conhecida como a Convenção de Campala, reforçou ainda mais - pelo menos no papel - a protecção que é dada pelos instrumentos regionais africanos aos EDPs, incluindo explicitamente os deslocados por desastres naturais na sua definição de 'Pessoas Deslocadas Internamente' (art. 1.k). Esta convenção estabelece uma série de obrigações importantes para os Estados Membros e direitos para as pessoas deslocadas, tais como a obrigação do Estado de se abster, proibir e prevenir o deslocamento arbitrário (art. 3.1.a); a obrigação de implementar estratégias de redução de risco de desastres e prestar especial atenção às comunidades com uma ligação especial e dependência das suas terras (art. 3.1.a, 4.2, 4.5); a

[7] Moçambique ratificou este tratado e o protocolo. Veja-se https://www.unhcr.org/5d9ed66a4 e https://www.unhcr.org/5d9ed32b4

[8] Deve aqui ser tida em consideração a data em que estes documentos foram elaborados, uma vez que a Convenção e o Protocolo surgiram numa época em que havia muito menos atenção aos desastres como causa de deslocamento.

[9] Moçambique ratificou esta convenção. Veja-se https://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html. Não é claro até que ponto esta definição é realmente aplicada na prática. Vários autores têm apontado a falta de informação sobre a implementação desta convenção (Kagan, 2007; Sharpe, 2012, 2018; Wood, 2014).

obrigação de fornecer assistência humanitária adequada, incluindo alimentação e abrigo (art. 9.2.b); o direito à liberdade de movimento e escolha de residência das pessoas deslocadas internamente (art. 9.2.f); o direito à escolha livre e informada para retornar, integrar-se localmente ou se deslocar (art. 11.2); e o direito à compensação justa pelos danos incorridos como resultado do deslocamento (art. 12.2). Os Estados membros desta convenção também são obrigados a incorporar os direitos e obrigações nela estabelecidos no seu quadro jurídico interno (art. 3.4). No entanto, é de salientar que Moçambique assinou mas não ratificou a Convenção de Campala.[10]

O reconhecimento de que os direitos dos EDPs devem ser adequadamente protegidos e algumas orientações sobre como fazê-lo são ainda mais alargadas em vários instrumentos de *soft law* que, embora não vinculativos, permitem uma orientação na interpretação da lei internacional e negociação de outros instrumentos (Kolmannskog, 2012: 1073). Por exemplo, o preâmbulo dos Princípios Orientadores da ONU sobre Deslocação Interna) de 1998 inclui explicitamente desastres naturais e humanos como parte da sua definição de pessoa deslocada internamente (ver ponto 2 da introdução) e estabelece uma série de protecções relativas aos seus direitos à terra (Princípios 7, 9, 21).[11] Os Princípios sobre Moradia e Restituição de Propriedade para Refugiados e Deslocados de 2005, mais conhecidos como *Pinheiro Principles*, também declaram explicitamente sua aplicação a todos os deslocados, "que foram arbitrariamente ou ilegalmente privados de suas antigas casas, terras, propriedades ou lugares de residência habitual, independentemente da natureza ou circunstâncias pelas quais o deslocamento originalmente ocorreu" (Princípio 1.2). Na última década, a necessidade de responder à crise climática deu origem a outros instrumentos de *soft law* ainda mais direccionados aos EDPs, tais como os *Peninsula Principles* de 2013 sobre Deslocação Climática dentro dos Estados e o Quadro Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030.

Direito internacional, EDPs e protecção dos direitos humanos

As lacunas existentes na protecção jurídica que a lei internacional dá deslocamento ambiental não significam que os direitos das pessoas em causa estejam completamente desprotegidos. Vários autores, bem como jurisprudência demonstraram que a legislação internacional em matéria de direitos humanos pode, pelo menos em parte, colmatar algumas das lacunas legais existentes (Aminzadeh, 2007; Kolmannskog, 2012: 1076). Por exemplo, em Janeiro de 2020, o Comité de Direitos Humanos da ONU julgou o caso de um homem do Kiribati que pediu asilo na Nova Zelândia, alegando que sua vida estava em risco devido às alterações climáticas. Embora o Comité não tenha decidido a seu favor por não estar suficientemente provado que sua vida estava imediatamente em risco, declarou que "O Comité é da opinião que, sem esforços sólidos nacionais e internacionais, os efeitos das alterações climáticas nos Estados afectados podem constituir uma violação dos direitos das pessoas nos termos dos artigos 6 ou 7 do Pacto [sobre Direitos Civis e Políticos], desencadeando assim as obrigações de não-expulsão (*non-refoulement)* pelos Estados que as recebem". Esta decisão tem sido vista como um ponto de partida para futuros pedidos de asilo, o que pode ter um grande impacto no futuro, se mais pessoas forem deslocadas devido às alterações climáticas (Guardian, 20/01/2020).

[10] Veja-se https://au.int/sites/default/files/treaties/36846-sl-AFRICAN%20UNION%20CONVENTION%20FOR%20THE%20PROTECTION%20AND%20ASSISTANCE%20OF%20INTERNALLY%20DISPLACED%20PERSONS%20IN%20AFRICA%20%28KAMPALA%20CONVENTION%29.pdf

[11] Exemplos anteriores, como a Declaração de Cartagena, referem-se apenas à necessidade de expandir o conceito de refugiado, mas não reconhecem directamente os desastres ambientais como causa de deslocamento.

O direito internacional e a protecção dos direitos à terra

A protecção conferida pelo direito internacional ao direito à propriedade privada é outro caminho para a protecção dos direitos dos EDPs. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 é o ponto de partida para a actual protecção conferida pelo direito internacional a este direito (art. 17).[12] Embora o significado exacto do texto estabelecido no artigo 17 seja controvertido, há um consenso crescente de que essa protecção inclui a obrigação dos Estados de não violarem o direito à propriedade privada, mas também de criar activamente os instrumentos legais e institucionais necessários para que as pessoas usufruam desse direito (Aminzadeh, 2007: 248; Almeida, 2018: 104). O direito à propriedade também é protegido em instrumentos regionais como a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (art. 14) e instrumentos mais específicos do direito internacional como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e a Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais.[13] Instrumentos de *soft law* como os Princípios Básicos e Directrizes sobre Despejos e Deslocamentos Baseados no Desenvolvimento e as Directrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, Pesca e Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional (VGGTs), aprofundam ainda mais os vários elementos da protecção ao direito à propriedade privada.

Para além disso o direito à propriedade é parte integrante de outros direitos protegidos pelo direito internacional. Por exemplo, o direito à propriedade não é explicitamente mencionado pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966, mas está implícito no direito à habitação adequada estabelecido no artigo 11. Como debatido no Comentário Geral Nº 4 do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, a segurança dos direitos à terra é um elemento chave da definição de habitação adequada, e despejos forçados devem ser limitados a circunstâncias excepcionais. Documentos não vinculativos como os *Sphere Minimum Standards for Shelter and Settlement* expressam de forma mais prática o direito à habitação adequada em contextos humanitários (Sphere, 2018).[14]

Direito internacional - Conclusão

Como mostra esta breve análise, já existem vários instrumentos de direito internacional para proteger os direitos dos EDPs, mas também ainda existem algumas lacunas a serem preenchidas. Dependendo do caso e da jurisdição, os EDPs podem explorar várias vias legais para proteger os seus direitos. A nível internacional e regional, os quadros legais de protecção dos deslocados internos estão um pouco à frente dos quadros de protecção dos refugiados quando se trata do reconhecimento dos factores ambientais como motivo de deslocação. No entanto, a maioria das normas aplicáveis aos deslocados internos provêm de instrumentos de *soft law*, que são mais orientadores do que vinculativos (em contraste com, por exemplo a Convenção sobre Refugiados de 1951). Na ausência de estruturas de protecção directa, os EDPs podem recorrer às normas de direito internacional que protegem direitos humanos, mas o reconhecimento desta via legal ainda se encontra numa fase embrionária.

Não devemos esquecer que o quadro jurídico internacional tem uma série de limitações estruturais. Em primeiro lugar, muitas das suas disposições provêm de instrumentos de *soft law* que têm

[12] De acordo com o artigo 17 este direito pode ser individual ou colectivo.

[13] A Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais ainda não foi ratificada por Moçambique.

[14] Estas normas podem ser consideradas vinculativas em alguns estados, uma vez que são incorporadas pela Convenção de Campala (ver art. 9.2.m). Contudo, tal não é aplicável a Moçambique, uma vez que o país ainda não ratificou a Convenção de Campala.

algumas vantagens, mas também a grave limitação de não serem vinculativos. Por exemplo, os regulamentos muito detalhados das VGGTs sobre direitos à terra, incluindo os direitos dos deslocados, não podem ser directamente invocados por estes em tribunal para defender os seus direitos. Segundo, embora o quadro legal internacional estabeleça alguns princípios importantes, em muitos aspectos as suas disposições permanecem relativamente vagas e programáticas, deixando muitas questões difíceis sem resposta. Por exemplo, o direito à compensação justa pelos danos causados pelo deslocamento, conforme estabelecido pela Convenção de Campala, é um princípio progressivo e louvável, mas levanta uma série de questões: que danos podem ser considerados como resultantes do deslocamento? E quem deve pagar essa indemnização? Finalmente, o direito internacional carece muitas vezes de implementação nos quadros jurídicos nacionais, sendo com frequência legal e ilegalmente desconsiderado na prática por funcionários e tribunais estatais (Kolmannskog, 2012: 1072).

Estas limitações do direito internacional podem ser em parte mitigadas pela forma como a lei é interpretada e aplicada. Prestar atenção ao contexto em que diferentes instrumentos foram aprovados, e como eles têm sido progressivamente interpretados e implementados, pode abrir novas interpretações e aplicações à legislação existente. Uma abordagem dinâmica, orientada para a prática e baseada nos direitos humanos para a interpretação dos instrumentos de direito internacional é fundamental para torná-los instrumentos úteis na protecção de direitos (Aminzadeh, 2007: 265; Kolmannskog, 2012: 1075). Mas tal abordagem não compensa plenamente as limitações do direito internacional. Por conseguinte, a legislação e as instituições nacionais têm um papel central na abordagem dos direitos dos EDPs.

Quadro legal moçambicano sobre deslocação ambiental e direito à terra

Esta secção discute o quadro legal moçambicano sobre deslocação e direito à terra. Como mencionado acima, embora o direito internacional tenha um papel na regulação destes temas, na prática as leis nacionais têm mais relevância na regulação destas questões.

Quando se considera o quadro legal moçambicano não pode deixar de considerar a história do país e os principais problemas com que os moçambicanos tiveram que lidar. O quadro legal do país tem lidar com o legado do colonialismo e do pós-colonialismo; as consequências de uma longa e violenta guerra civil que deslocou mais de 6 milhões de pessoas dentro e fora do país; a transição de um regime marxista para um regime liberal; e os problemas causados por vários projectos de aldeamento comunitário (ver Norfolk e Tanner, 2007: 1, 33; McAuslan, 2013: 30, 75; Política Nacional de Terras). Todas estas questões moldaram as normas do país e são fundamentais para compreender as particularidades de muitas soluções legais.

Finalmente, é importante ter em conta que este capítulo não faz uma análise profunda da legislação moçambicana e há um ponto que deve ser considerado. Infelizmente, a legislação de Moçambique não está disponível sem custos online. Alguns documentos estão espalhados pela internet, mas não existe um repositório de livre acesso toda a legislação nacional.[15] Este problema limitou o alcance da nossa análise uma vez que, apesar de todos os esforços, não conseguimos obter toda a legislação relevante. Como debatido por Bedner, o acesso à legislação é um elemento básico do Estado de Direito (Bedner, 2010: 61). O acesso à legislação é certamente não só um desafio para nós como

[15] O serviço Legis-Palop dá acesso gratuito a uma lista organizada de legislação aprovada, mas o texto destes documentos, bem como a jurisprudência, só pode ser obtido através de uma assinatura paga que custa pelo menos 250 euros por ano - https://www.legis-palop.org/

investigadores, mas também para todos os moçambicanos. Melhorar o acesso à legislação pode ser uma forma fácil de melhorar o Estado de Direito no país.

Direito à terra em Moçambique

O primeiro tópico a considerar nesta análise legal é que direitos à terra a lei moçambicana reconhece, e através de que processo. Isto é relevante para avaliar os direitos à terra das pessoas afectadas por eventos climáticos extremos, tanto nos locais de origem como de refúgio, mas também para os membros das comunidades de acolhimento que são indirectamente afectados.

A Constituição Moçambicana de 2004, em linha com as constituições anteriores, estabelece um conjunto de princípios-chave relativos aos direitos à terra que são regulados em legislação posterior. A Constituição reconhece e protege o direito à propriedade privada (art. 82.1), mas também estabelece que todas as terras são propriedade do Estado e não podem ser vendidas, hipotecadas, ou de outra forma oneradas ou alienadas (art. 109.1 e 109.2). Contudo, a Constituição também reconhece que o uso da terra como meio de produção e bem-estar social é um direito de todos os moçambicanos (art. 109.3 e 110) e a ocupação da terra é, com algumas excepções, reconhecida e protegida (art. 111). Além disso, a Constituição estabelece que a expropriação só pode ocorrer em caso de interesse público, mediante o pagamento de justa compensação, ambos de acordo com critérios estabelecidos por lei.[16] Também relevante, a Constituição estabelece que os tratados internacionais dos quais Moçambique faz parte são directamente aplicáveis internamente, e são legalmente equivalentes às leis nacionais (art. 18).

A Lei de Terras moçambicana de 1997 (Lei 19/1997) é a peça central da legislação sobre direitos à terra no país. [17] Esta lei baseia-se na Política Nacional de Terras de 1995 (Resolução 10/95) e é frequentemente mencionada na literatura como um bom exemplo de um processo legislativo inclusivo e cuidadosamente elaborado (Tanner, 2002; Cabral e Norfolk, 2016: 26; Norfolk *et al.*, 2020: 12). Além disso, várias soluções adoptadas nesta lei para o reconhecimento dos direitos à terra são apontadas pelos especialistas como inovadoras, flexíveis e adaptadas às necessidades do país, o que faz desta lei um modelo para outros países que enfrentam situações semelhantes (Norfolk e Tanner, 2007: 2; McAuslan, 2013: 74; LANDac, 2016: 1). De acordo com a Constituição, a lei exclui qualquer direito de propriedade sobre a terra, centrando a sua protecção nos direitos de uso da terra vulgarmente conhecidos como DUATs (direito de uso e benefício da terra).[18] Uma das características chave desta lei é o reconhecimento que ela dá aos direitos consuetudinários sobre a terra, integrando no sistema formal os sistemas consuetudinários de governança da terra que na prática governam a maior parte d área do país (Norfolk e Tanner, 2007: 1). Especialmente inovadora é a forma como a lei reconhece o direito de uso da terra; este direito pode ser solicitado ao Estado por particulares, mas são automaticamente reconhecidos a indivíduos e comunidades nacionais em caso de ocupação da terra com base consuetudinária ou ocupação há mais de dez anos de boa-fé (art. 12; Serra, 2014: 568).[19] Nestes dois últimos casos, o direito de uso da terra é ilimitado no tempo, é hereditário e existe por si só, a lei diz expressamente que "a ausência de título não prejudica o direito de uso e benefício da terra" (art. 13.2, 14.2, 15). Ao contrário do que acontece

[16] Curiosamente, a Constituição refere a "necessidade, interesse ou propósito público" e não apenas ao interesse público.

[17] Esta lei é ainda regulamentada, entre outros, pelo Decreto 66/98 que regulamenta a Lei de Terras; e pelo Diploma Ministerial 29-A/2000 que estabelece o Anexo Técnico ao Regulamento da Lei de Terras.

[18] Para os cidadãos nacionais este direito é na prática muito semelhante a um direito de propriedade (Serra, 2014: 568).

[19] Com excepção das áreas de domínio público (art. 6, 7 e 8). Embora direito de uso do solo não possa ser vendido directamente, os investimentos feitos em terrenos podem ser vendidos, comprados ou hipotecados (art. 16).

em muitos outros países, aqueles que têm um direito costumeiro ou uma ocupação de boa-fé de 10 anos não dependem de nenhum processo administrativo de reconhecimento ou documento para reivindicar seu direito de uso da terra (Deininger, 2003: 171; Cabral e Norfolk, 2016: 13). Esta aquisição automática do direito é especialmente importante porque tende a proteger os mais pobres, os quais por norma têm um conhecimento legal e meios para proteger os seus direitos à terra mais limitados (Norfolk e Tanner, 2007: 2; Serra, 2014: 571; Norfolk *et al.*, 2020: 10).

Todas estas disposições legais parecem estabelecer um quadro legal bastante protector do direito das pessoas à terra. No entanto, como nos foi dito por um especialista em questões de direitos à terra moçambicana, o pico da vontade política para proteger os direitos das pessoas à terra no país aconteceu com a aprovação da Lei de Terras, e tem vindo a diminuir desde então. Uma série de peças legislativas têm vindo a progressivamente minar alguns dos aspectos inovadores da Lei de Terras (Norfolk e Tanner, 2007: 3; Knight, 2010: 136; McAuslan, 2013: 81). Por exemplo, o Decreto 60/2006 sobre o ordenamento do território estabelece que "a aquisição do direito de uso e aproveitamento do solo através da ocupação de boa-fé é baseada nas regras estabelecidas nos artigos 10 a 16, e desde que esteja de acordo com o plano urbanístico (...)" (art. 29).[20] Tal disposição resulta que, na prática, por exemplo os moradores de assentamentos informais nunca poderão ver o seu uso do solo reconhecido por lei, porque nenhum plano urbano prevê um assentamento informal (veja-se Shannon, 2019: 8).[21] Este enfraquecimento da protecção do uso da terra estabelecido na Constituição e na Lei de Terras não só introduz confusão no sistema legal, como também levanta dúvidas quanto à constitucionalidade de tais disposições, considerando que a Constituição Moçambicana reconhece e protege expressamente a ocupação da terra (art. 111; ver Serra, 2014: 637; Cabral e Norfolk, 2016: 17).[22]

Expropriação de direitos à terra

Por um lado, a Constituição Moçambicana estabelece o direito à propriedade privada, que no caso da terra se limita ao direito de uso. Por outro, estabelece uma restrição a este direito, através da possibilidade da sua expropriação. A expropriação do direito de uso pode ser relevante em várias situações, tais como o despejo forçado de pessoas de determinadas áreas para a construção de infra-estruturas de adaptação às alterações climáticas, a remoção forçada de pessoas de áreas perigosas e o reassentamento de pessoas em terras alheias. Contudo, esta secção mostra que a regulamentação do processo de expropriação em Moçambique é bastante inconsistente. Várias peças legislativas contêm alguns artigos com regras básicas sobre expropriações e outras peças regulamentam as expropriações com mais algum detalhe, mas estas são dirigidas apenas a situações específicas (por exemplo, o ordenamento do território). Não existe uma legislação abrangente que aborde a expropriação como um todo.

A Constituição estabelece que a expropriação só pode ocorrer "por razões de necessidade, utilidade ou interesse público, nos termos da lei, e sujeita ao pagamento de justa compensação" (art. 82.2). Uma regulamentação semelhante mas menos detalhada é também estabelecida pela Lei de Terras (art. 18.1.a) e pelo Regulamento da Lei de Terras. Este estabelece que a cessação de um DUAT para um fim público é equivalente a uma expropriação (art. 19.3 do Decreto 66/98). No entanto

[20] Sobre outros exemplos do enfraquecimento das disposições da Lei de Terras ver, por exemplo, a alteração introduzida ao artigo 35 do Decreto 66/98 que regulamenta a Lei de Terras, debatida em detalhe pela Serra (2014: 637).
[21] Algumas disposições desta lei mitigam os efeitos deste artigo (por exemplo o art. 24.4), mas as disposições iniciais da Lei de Terras são, no entanto, enfraquecidas.
[22] O artigo 36 do Decreto 60/2006 foi declarado inconstitucional pela Decisão nº 4/CC/2016 por várias razões, incluindo o facto de não respeitar o nível hierárquico inferior desta norma no que respeita à Lei de Terras.

nenhuma destas leis estabelece o processo pelo qual a expropriação deve ser conduzida, tais como quais entidades estatais podem iniciar um processo de expropriação; como as partes interessadas são envolvidas no processo; ou como a indemnização é negociada.

Como já mencionado, há alguns casos específicos em que o processo de expropriação é regulamentado em mais detalhe, mas mesmo nestes casos o detalhe é limitado. A Lei 19/2007 de Ordenamento do Território tem um artigo sobre expropriação que determina que, os instrumentos de ordenamento do território devem identificar as áreas para a implementação de projectos públicos (art. 20.1) e fornece mais detalhes sobre o pagamento de indemnizações, que devem incluir a perda de bens e a coesão social (art. 20.3). A expropriação no caso do ordenamento do território é regulamentada ainda pelo Decreto 23/2008 (art. 68 a 72). Este decreto estabelece que qualquer expropriação deve ser sempre precedida de uma declaração de interesse/necessidade/utilidade pública pelo Governo (art. 87) e estabelece alguns parâmetros para a sua definição (art. 86). O decreto também estabelece que a expropriação deve ser sempre precedida de uma justa indemnização e estabelece alguns critérios para o seu cálculo (art. 70). Finalmente, este decreto estabelece alguns passos para o processo de expropriação (art. 71). No caso específico do ordenamento do território, mais alguns detalhes são regulamentados pelo Decreto Ministerial 181/2010 que estabelece uma Directiva sobre o Processo de Expropriação para Efeitos de Ordenamento Territorial. Outros diplomas legislativos como o Decreto 31/2012 (sobre o Regulamento do Processo de Reassentamento Resultante das Actividades Económicas)[23] e o Decreto 34/2015 (sobre o Regulamento das Actividades Petrolíferas) estão ligados à expropriação, mas quase não fazem referência explícita a esta.

Devido à falta de legislação geral sobre expropriação, alguns autores argumentam que, em certos casos, a lei colonial portuguesa continua a ser aplicável, especificamente a Lei 2030 de 1948 (Trindade *et al.*, 2015: 19).[24] A aplicação da lei portuguesa parece ser uma via legal para a expropriação de terras, por exemplo no caso de reassentamento de pessoas afectadas por uma catástrofe natural, se esse reassentamento não fizer parte de qualquer instrumento de ordenamento do território. No entanto, a literatura mostra que, mesmo nos casos acima mencionados em que existem regras sobre o processo de expropriação, estas são sistematicamente ignoradas pelas autoridades estatais (Centro Terra Viva, 2016: 11; Salomão, 2017: 165).

Surpreendentemente, a falta de uma regulamentação clara e consistente do processo expropriativo quase não é abordada na literatura. Vários autores assinalam problemas no deslocamento forçado de pessoas e, como muitos salientam, o tema da expropriação é erradamente misturado com a norma de que a terra é propriedade do Estado, assumindo-se que por isso aqueles que a utilizam são impotentes contra o Estado em caso de desapropriação (Norfolk e Tanner, 2007: 31; Osório e Silva, 2017). Mas pouco se debate sobre a falta de um adequado processo formal de expropriação. A importância de um processo de expropriação bem regulamentado não deve ser negligenciada e deve ser objecto de mais pesquisas. É através de um processo de expropriação bem regulamentado e implementado que as pessoas podem contestar expropriações ilegais e negociar uma compensação justa (True Price e University of Groningen, 2016: 11; Almeida, 2018: 110). Deixar o processo de expropriação sem regulamentação expõe todos, mas especialmente aqueles em posições mais frágeis, à discrição e abuso injustos por parte dos funcionários do Estado.

[23] Este decreto é ainda regulamentado pelos Decretos Ministeriais 155/2014 e 156/2014.
[24] Esta lei tornou-se parcialmente aplicável em Moçambique através da Portaria 14507 de 1953 e o Decreto 37758 de 1950.

Legislação sobre a gestão de catástrofes naturais

A Lei 15/2014 sobre Gestão de Calamidades também desempenha um papel central no nosso estudo. Esta lei é bastante abrangente, estabelecendo vários mecanismos de avaliação e prevenção de riscos e gestão de calamidades, e muitas das suas disposições são protectoras das comunidades locais.[25] Por exemplo, a lei estabelece que a vontade e cultura de uma comunidade é um elemento chave a ser considerado em caso de reassentamento como medida preventiva de uma calamidade (art. 10.3.f). Além disso, a lei estabelece o direito a uma protecção especialmente cuidadosa para os grupos vulneráveis (art. 37.1). Em relação à expropriação a lei permite a aquisição urgente de bens em caso de calamidade. Esta aquisição deve seguir um processo a ser estabelecido pelo Conselho de Ministros, mas tanto quanto sabemos, este processo ainda não foi aprovado (art. 18.1.e).[26] A lei também estabelece explicitamente que qualquer direito afectado por estas medidas deve ser compensado (art. 18.3) e que os direitos afectados pelas disposições desta lei, incluindo direitos com base no costume, devem ser tratados, com prioridade sobre os demais, pelos tribunais (art. 41). No entanto, é visível que esta lei foi concebida para a preparação e resposta a desastres, e concentra-se principalmente em soluções de curto prazo, não dando resposta às necessidades de longo prazo das pessoas envolvidas no reassentamento.

O quadro legal acima mencionado é ainda complementado por um número considerável de planos nacionais e instrumentos de governação tais como o Plano de Redução de Risco de Desastres de 2017-2030; o Plano de Prevenção e Redução de Desastres Naturais de 2006-2016; a Estratégia e Plano de Acção de Género, Ambiente e Mudanças Climáticas de 2010; e a Política de Gestão de Desastres de 1999. A partir destes documentos é possível concluir que tem havido uma mudança progressiva na forma como são abordados os impactos dos desastres, focando-se mais na compreensão dos riscos e prevenção dos desastres antes de estes acontecerem (Governo de Moçambique, 2017: 11). O plano do INGC para a prevenção e mitigação de calamidades naturais aprovado pelo Conselho de Ministros em 2006, seguia já esta linha, definindo como um dos seus objectivos "reduzir a vulnerabilidade humana às inundações nas principais cidades do país". Este objectivo seria alcançado através do mapeamento das áreas e populações de risco e do seu reassentamento em áreas localizadas a maior altitude ou que tenham melhor drenagem.[27] Como indicador de desempenho, o plano menciona que todas as pessoas que vivem em zonas urbanas de inundação devem ser reassentadas (Conselho de Ministros, 2006: 23-24). O plano actualizado mostra uma maior elaboração sobre este ponto, e deixa claro que o reassentamento é necessário em áreas de risco em todo o país, quer estejam localizadas em áreas urbanas ou rurais. Note-se, por exemplo, que o reassentamento já reduziu a exposição ao risco das pessoas vulneráveis, especialmente nos vales do Zambeze, Save, Búzi e Limpopo. Relativamente ao reassentamento preventivo de pessoas que vivem em áreas de risco, o Plano de Redução do Risco de Desastres 2017-2030 declara especificamente que devido a um processo de descentralização lento, a lenta transferência de poderes para as autoridades locais e à falta de recursos humanos e financeiros, os processos de reassentamento não foram totalmente implementados (Governo de Moçambique, 2017: 16).

[25] Esta lei é ainda regulamentada pelo Decreto 7/2016. Apesar de todos os nossos esforços, não conseguimos obter o texto completo deste Decreto.

[26] De acordo com o artigo 18.4 estas medidas também podem ser tomadas por decisão do Governador Provincial, mas o artigo não faz qualquer referência ao processo a ser adoptado. Talvez o processo esteja regulamentado no Decreto 7/2016, mas como mencionado acima, não conseguimos obter este decreto.

[27] Note que esta parte do plano aborda especificamente as áreas urbanas, mas não as rurais.

Quadro institucional

Devido a limitações de tempo, esta pesquisa não se debruçou aprofundadamente sobre o quadro institucional, sendo esta secção um (muito) breve resumo. Institucionalmente, o Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER) é responsável pela governação da terra e trata de várias funções relacionadas com a terra, tais como planeamento territorial, gestão da terra, silvicultura, desenvolvimento rural e ambiente (Resolução 6/2015).[28] Estas competências estão distribuídas internamente por várias direcções nacionais, bem como pelos governadores provinciais para DUATs até 1000 hectares, e pelos municípios.[29]

O Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) assume o papel principal na prevenção e resposta em caso de catástrofes naturais.[30] Contudo, e como é debatido em mais detalhe abaixo, o âmbito e o desenho institucional do INGC limita-se à resposta a emergências e à preparação para desastres, embora na prática algumas das suas acções, tais como a liderança do reassentamento permanente de pessoas que vivem em áreas perigosas, vão muito além da resposta de curto prazo a desastres naturais.

Quadro jurídico nacional e organização institucional - conclusões

A nossa breve análise do quadro legal Moçambicano mostra que a Lei de Terras estabelece um sistema claro de reconhecimento dos direitos de terra que pode funcionar especialmente bem para aqueles que não têm recursos para processos administrativos complexos e dispendiosos. Ao mesmo tempo, entendemos que este sistema tem vindo a ser parcialmente minado por outras peças legislativas. Isto cria incerteza jurídica relativamente aos direitos à terra, deixando em aberto questões importantes como, por exemplo, os direitos dos moradores em assentamentos informais. Tal problema expõe os moçambicanos à arbitrariedade dos funcionários do Estado, como as secções seguintes exemplificam em mais detalhe.

Uma grande lacuna na legislação moçambicana é a falta de um processo claro, detalhado e unificado de expropriação de terras. Se as pessoas tiverem que ceder as suas terras (ou o seu DUAT para ser mais preciso) para projectos estaduais tais como a criação de estruturas de protecção ou reassentamento, a expropriação é o mecanismo legal para o Estado obter essa terra. Sem regras que regulem tal processo, os funcionários do Estado têm margem de manobra para tomar decisões arbitrárias, e podem ignorar os direitos à terra das pessoas no terreno, forçando-as deixar da sua terra com pouca ou nenhuma indemnização. Corre-se assim o risco de serem as pessoas expropriadas a pagar com suas terras a implementação de projectos públicos.

A Lei 15/2014 relativa à gestão de calamidades estabelece um quadro bastante abrangente para a avaliação de riscos e prevenção de desastres naturais e conta com uma série de disposições que demonstram preocupações com a protecção das comunidades locais. Se bem utilizadas, estas disposições poderiam compensar uma das principais falhas da lei, que é a falta de uma orientação clara a longo prazo dos processos de reassentamento. Tal como os resultados desta pesquisa demonstram, na prática tem falhado uma visão a longo prazo nos processos de reassentamento.

[28] Sobre o quadro institucional veja-se Cabral e Norfolk, 2016: 18.
[29] Art.22 da Lei 19/1997; Lei 2/97 relativa aos Municípios; Decreto 6/2015; Salomão, 2017: 278.
[30] Sobre o INGC veja-se Artur, 2011.

5- Respostas após o ciclone a nível local

Nas seções seguintes debruçamo-nos sobre as diferentes respostas ao ciclone que foram dadas pelos actores estatais e não estatais e pelas pessoas afectadas. Também analisamos a forma como as diferentes respostas foram percebidas por cada um desses actores e pelas pessoas que, voluntária ou involuntariamente, foram afectadas por esta resposta ao ciclone.

Resposta imediata ao desastre

Quando o ciclone Idai atingiu a cidade da Beira no zonal central de Moçambique muitas pessoas foram apanhadas de surpresa, apesar dos avisos que tinham sido emitidos pelo INGC.[31] Vários dos nossos inquiridos indicaram não ter recebido os avisos a tempo, ou não terem acreditado que os impactos do ciclone seriam tão maus como foram. Mas quando ventos fortes começaram a levar os telhados de zinco de muitas casas nos bairros mais vulneráveis, as pessoas ficaram desprotegidas contra as chuvas torrenciais. Alguns conseguiram encontrar abrigo nas casas vizinhas, outros não tiveram outra escolha senão fugir e encontrar abrigo num dos muitos centros de alojamento temporário que foram rapidamente abertos. Escolas, igrejas, centros de saúde e esquadras de polícia serviram de abrigo para milhares de pessoas. Estes centros de alojamento temporário foram também os locais através dos quais o governo e os actores não estatais forneceram ajuda de emergência, como comida, cobertores e vestuário, mas eram temporários por natureza.

A política governamental de recorrer ao reassentamento foi posta em marcha pouco depois do ciclone, com 66 locais de reassentamento identificados e preparados para receber pessoas em apenas dois a três meses. Destes, 22 locais estão localizados na província de Sofala. As pessoas da Beira foram deslocadas maioritariamente para Savane, Mandruzi (distrito do Dondo) e Mutua (distrito de Mafambisse). Mesmo antes do ciclone alguns destes locais já tinham sido identificados pelo governo como potenciais locais de reassentamento. Na maioria dos casos, as pessoas foram reassentadas dentro do seu próprio distrito, permitindo que algumas delas continuassem a cultivar as mesmas machambas (terrenos agrícolas) que antes cultivam. Para as pessoas da Beira a situação foi diferente, pois nenhum local de reassentamento foi localizado dentro dos limites do município.[32] Para eles a mudança de uma zona urbana para uma zona rural significou uma adaptação a novas estratégias de subsistência e estilo de vida.

No entanto, o processo de reassentamento foi marcado por alguma confusão e mal-entendidos. Alguns respondentes contaram que lhes foi dito que não era permitido regressar às áreas de risco de onde vinham, mas a delimitação dessas 'áreas de risco' não foi feita através de um processo consultivo, nem a aplicação desta proibição foi muito consistente. Houve algumas ameaças, mas

[31] Um funcionário do INGC disse-nos 7 dias antes do ciclone já tinham enviado pessoal para o terreno para preparar a resposta ao ciclone. Também nos informou que, em princípio, as pessoas deveriam receber mensagens de texto nos seus telemóveis a alertar para o ciclone. Vários dos participantes do evento que organizámos no final da nossa pesquisa de campo argumentaram que tinham recebido muito pouca informação. O oficial do INGC respondeu que os avisos não foram enviados para todo o país, mas apenas para as pessoas registradas nas áreas que se esperava serem atingidas pelo ciclone. As limitações técnicas e logísticas tornam impossível o envio de alertas para todo o país, para além de haver o risco de enviar alertas com demasiada frequência e de forma demasiado geral.

[32] Entre os residentes da Beira que entrevistámos há uma forte convicção de que este reassentamento fora dos limites do município teve razões políticas. A Beira é um reduto da oposição ao governo (Shannon, 2019: 4). Foi-nos dito por vários inquiridos que, por essa razão, o governo nacional não quer que a cidade se torne maior e com mais votantes. Por isso o Governo interessado em retirar possíveis votantes da oposição das fronteiras do município. É difícil verificar se essa convicção se baseia em políticas reais ou mais num sentimento geral pré-existente em relação ao governo nacional. No entanto, estas convicções influenciam a vontade das pessoas de aceitar a política do governo nacional.

não houve uma aplicação rigorosa desta proibição. Para alguns respondentes tal proibição não foi relevante, pois eles queriam ir para as áreas de reassentamento por sua livre vontade. No entanto, vários respondentes indicaram que teriam preferido ser eles a escolher o local de reassentamento para onde ir. As famílias foram colocadas em listas e não puderam escolher elas mesmas o local específico de reassentamento, nem visitá-lo de antemão, por isso muitas acabaram por embarcar com todos os seus pertences numa viagem para um local desconhecido.

Retorno

A Praia Nova é um dos locais que já há muito tempo foi classificado como uma área de alto risco para residências. Em muitos aspectos o local não é um lugar atraente para se viver; parte do bairro (bairro habitacional) é inundado todos os dias na maré alta. Esta é a parte do bairro que é mais barrenta e onde as casas foram construídas de forma um pouco mais duradoura do que na área arenosa do bairro, na parte dos pescadores. Nesta outra zona do bairro as casas são simplesmente construções de pau-a-pique com telhados de zinco ou capim. Muitas das pessoas desta parte do bairro trabalham de facto na pesca. Entre as organizações internacionais de ajuda e o governo há uma forte convicção de que as pessoas da Praia Nova não querem sair daquela área. Mas será este verdadeiramente o caso? E será que as pessoas têm opções alternativas?

Andando na Praia Nova, é claro que muitas pessoas optaram por sair; pilhas de pedras de antigas casas testemunham o abandono pelo proprietário ou inquilino (Fig. 2). Mas muitas pessoas ficaram, mesmo no bairro habitacional onde muitos residentes não vivem da pesca. Quando o ciclone atingiu a Praia Nova, quase todos os nossos inquiridos fugiram do bairro (com excepção de um casal), quer para um dos centros de alojamento temporário, quer para a casa de familiares ou amigos que vivem em zonas mais seguras da cidade. De lá, a maioria deles regressou à Praia Nova passados alguns dias. Primeiro procuraram chapas de zinco para cobrir os seus telhados e, em alguns casos, tiveram de recuperar as paredes desmoronadas das suas casas. Naquela altura quase não havia chapas de zinco disponíveis à venda, mas podiam ser encontradas nas ruas onde o vento as tinha deixado. Algumas casas tiveram que ser completamente reconstruídas e os moradores aproveitaram para fazer a uma pequena elevação para evitar que a água entrasse na casa durante a maré alta.

Fig. 2 – Casas destruídas na Praia Nova.

Porque é que as pessoas ainda vivem neste lugar? O que muitas das pessoas na Praia Nova têm em comum é que sobrevivem de pequenos empregos, têm poucas ou nenhumas poupanças, não encontram facilmente um emprego noutro lugar e muito menos alojamento mais acessível. Na sua

percepção, permanecer não é uma questão de escolha, mas uma questão de sobrevivência; *"não temos como!"* (entrevista PN-02). Outros, especialmente aqueles que tinham fugido para casa de amigos ou familiares em vez de centros de alojamento temporário, perderam a oportunidade de fazer parte das listas de pessoas a ser reassentadas. Foi o caso, por exemplo, de respondente que estava a trabalhar noutra zona da cidade quando o ciclone chegou. Não podendo voltar para casa, ficou com um amigo por alguns dias. Tal como nos explicou:

> *"Se eu pudesse eu iria [para um zona de reassentamento]. Eu não tenho nenhum problema em viver no mato. Em Zambeze [a província onde ele viveu até 2003] eu também não vivia na cidade. Os primeiros dias num lugar novo podem ser difíceis, mas depois disso já não. Algumas pessoas [de entidades estaduais] vieram aqui, mas eu não estava em casa nessa altura. Ouvi dizer que têm passado por aqui para dizer às pessoas que não é bom viver aqui. A maioria das pessoas quer ir embora. Eu não tenho dinheiro para comprar um terreno [...] Como a água chega aqui na maré alta ninguém mais quer vir morar aqui. É difícil viver num lugar inseguro e não há pessoas que queiram comprar a minha casa"* (entrevista PN-07).

Funcionários do governo e de organizações de ajuda humanitária argumentam que a área tem sido inundada repetidamente e que as pessoas simplesmente não querem sair porque beneficiam de ajuda sempre que as cheias atingem o local. É certamente verdade que várias pessoas neste bairro têm sido repetidamente afectadas pelas cheias, mas as nossas entrevistas mostraram-nos que muitas delas estariam dispostas a partir se tivessem uma alternativa aceitável. Sem uma alternativa viável, a Praia Nova continua a ser um lugar povoado. Primeiro, devido à sua localização central que dá acesso a pequenos empregos no centro da cidade sem custos com deslocações. Várias pessoas indicaram que estariam mais do que dispostas a sair da Praia Nova desde que pudessem permanecer na Beira, mas não se queriam mudar para "o mato". Na sua percepção, os locais de reassentamento estão no mato e privados das condições que tornam a vida urbana mais atractiva. Em segundo lugar, alguns inquiridos também mencionaram o facto de terem investido ali nas suas casas as poupanças. A crescente consciência da perigosidade do local afasta qualquer possível comprador das casas e por isso não podem recuperar o seu investimento. Abandonar a casa sem nenhum retorno do investimento significaria que teriam que reconstruir suas vidas a partir do zero.

Em alguns casos o reassentamento abriu oportunidades para que outros se mudassem para a Praia Nova. De acordo com um dos nossos entrevistados:

> "*As pessoas que foram para Mutua parecem estar satisfeitas lá. Elas não venderam suas casas, mas alugam-nas a outros*" (entrevista PN-03).[33]

Enquanto o acesso à Praia Nova não for fisicamente proibido às pessoas, é provável que outros, especialmente os recém-chegados à cidade com possibilidades económicas limitadas, continuem a aceitar as más condições de vida nas zonas de maré. Para este grupo de pessoas as preocupações diárias com a sua sobrevivência são compreensivelmente mais urgentes do que a possibilidade de um ciclone ou inundação no futuro.

[33] Note-se que não conversámos com ninguém que se mudou para a Praia Nova após o ciclone e não conseguimos confirmar esta afirmação com outros. Na verdade, a maioria das pessoas argumentou que o lugar estava mais vazio do que anteriormente. Uma família deu a entender que terá retornado de uma zona de reassentamento após alguns meses, embora não tenha sido muito aberta quanto a este assunto. Um jovem admitiu que poderia ter saído com os outros membros da família, mas preferiu ficar sozinho porque precisava fazer 'negócios e brincadeiras'.

Reassentamento na 'terra prometida'[34]

Aqueles que optaram pelo reassentamento permaneceram no centro de alojamento temporário até que lhes fosse atribuído um local de reassentamento. Este processo levou cerca de três meses para a maioria das pessoas que conhecemos no local de reassentamento de Mutua, mas um funcionário do INGC disse-nos que o primeiro reassentamento foi aberto dois meses após o ciclone.

Para chegar ao novo reassentamento de Mutua é necessário seguir alguns quilómetros de uma estrada arenosa que cruza a estrada principal (EN6) onde se encontra Mutua 1, logo após Mafambisse e ainda parte do distrito de Dondo. Fica a cerca de 60 km do centro da Beira. Parte de Mutua 1 é um local de reassentamento para onde as pessoas do vale do rio Pungue foram deslocadas durante uma inundação de há alguns anos. Essa parte do povoado é constituída por casas que são todas iguais, atestando o tipo de ajuda que foi prestada nessa altura. Talvez a experiência com Mutua 1 possa explicar porque as pessoas aceitaram os recém-chegados na sua área.

À entrada do novo reassentamento de Mutua há várias placas dos diferentes doadores internacionais que apoiam o local. A recepção é coordenada por pessoal da IOM. É aqui que se faz o registo. Durante os dois dias que visitámos o local a atmosfera era calma, embora houvesse bastante movimento de visitantes e representantes de organizações humanitárias. Administrativamente o local está subdividido em 6 unidades, cada uma com os seus chefes que são chefiados por um secretário de bairro. O reassentamento é composto por parcelas de terreno relativamente grandes, na sua maioria com tendas. Há um total de 618 domicílios registrados, hospedando 2403 indivíduos (IOM/INGC, 2019b). Os logotipos estampados na tela das tendas testemunham uma grande variedade de doadores na fase de emergência: Japão, Reino de Marrocos, USAID, UNICEF, Save, INGC, etc. A maioria das tendas mostra sinais de desgaste (Fig. 3). A nossa visita foi no início da estação das chuvas e era já notório que nem todas as tendas conseguiriam manter os seus habitantes secos por muito mais tempo. Ao redor das tendas muitas pessoas cultivaram as suas pequenas parcelas, especialmente com mandioca. As pessoas que foram realojadas da Beira expressam o seu apreço pelas hortaliças que pelo menos são capazes de cultivar desta forma. As pessoas que foram realojadas de outros lugares geralmente tinham parcelas maiores nos seus locais de origem e para elas o pequeno terreno à volta da sua casa é de tamanho insignificante para o cultivo.

[34] Um respondente disse-nos que ele chamava local de reassentamento de 'A terra prometida', pois sentia que era o lugar que Deus lhe tinha destinado (entrevista MRS14).

Fig. 3 – Tenda no novo reassentamento de Mutua.

Um número relativamente pequeno de pessoas tinha começado a construir as suas próprias casas, geralmente ao lado da tenda, com a tenda a servir de cozinha ou quarto extra. A maioria das construções são feita de bambu e lama (pau-a-pique; Fig. 4). Para o telhado usavam plástico ou a lona de tendas antigas e cobriam-no com capim. Algumas pessoas estavam a construir com tijolos secos ao sol, mas estes não são tão resistentes às chuvas como tijolos cozidos. Olhando em volta é claro que seria difícil encontrar lenha suficiente para fazer tijolos cozidos. O local do reassentamento é bastante árido, com alguma vegetação baixa, mas quase não restam árvores grandes que, pelo que nos foi dito, tinham já sido cortadas (Fig. 5).

Fig. 4 – Casa de pau-a-pique no novo reassentamento de Mutua.

Fig. 5 – Vegetação no novo reassentamento de Mutua.

Em termos de instalações e serviços é visível que o local ainda se encontra em construção. Embora já existam alguns edifícios que poderiam funcionar como salas de aula, até agora só existe educação para os três primeiros anos da escola primária. Não há professores nem equipamentos disponíveis e as salas de aula - construídas com o apoio da igreja católica - permanecem vazias. Uma tenda serve de centro de saúde, mas está equipada apenas com uma caixa de madeira vazia (Fig. 6). Era suposto uma enfermeira ir duas vezes por semana ao reassentamento de Mutua, mas estando grávida não se consegue deslocar, deixando o reassentamento sem qualquer cuidado médico durante a maior parte do tempo. Na área próxima à entrada do reassentamento há muitas latrinas públicas mas, nas áreas mais distantes, as latrinas parecem ser menos numerosas. Um funcionário de uma agência humanitária disse-nos que o objectivo era que cada casa tivesse a sua própria latrina, mas muitas ainda estavam claramente em construção. Há 6 torneiras de água disponíveis para uso público, mas nas zonas mais altas do local a água muitas vezes não chega à torneira e as pessoas recorrem a poços de água à mão.

Fig. 6 – Centro de saúde no novo reassentamento de Mutua.

Até agora as pessoas não receberam documentação definitiva dando-lhes o DUAT sobre as suas parcelas de terreno. Algumas pessoas mostraram-nos orgulhosamente o documento temporário que lhes foi dado pelas autoridades governamentais. No entanto, este documento era apenas um pequeno pedaço de papel, com um número manuscrito, mas sem nome nem qualquer outra informação relevante (Fig. 7). Mais detalhes sobre cada número são mantidos com as autoridades administrativas, mas foi-nos dito que apenas um nome por parcela era permitido.[35] As pessoas estavam cientes da importância do pedaço de papel e convencidas de que este acabaria por lhes dar os documentos formais.[36]

Fig. 7 – Documento temporário sobre a terra dado aos residentes.

Foi-nos dito que a obtenção de machambas era uma das maiores dificuldades e que teriam que ser os próprios reassentados a encontrar terra para cultivar. Algumas pessoas consideradas mais necessitadas terão recebido pequenas machambas, mas que estas estavam bastante longe do reassentamento e que por isso as pessoas acabaram por não as utilizar.[37] Enquanto alguns respondentes se queixaram da falta de machambas, outros orgulhosamente disseram-nos que já tinham arranjado um terreno. Um deles resumiu-o da seguinte forma:

> *"Quase todos os que querem ter um campo já o têm, mas são apenas os que realmente querem porque é bastante longe e é preciso pagar o transporte para lá chegar. O meu campo, por exemplo, está a uma distância de 15 quilómetros. Para algumas pessoas é difícil ir a esses lugares, por exemplo, se tiverem filhos pequenos para cuidar. Se você tem apenas um pequeno campo lá, é um esforço perdido. Se houvesse um atalho para chegar lá, o campo ficaria muito mais perto"* (entrevista MRS-14c).

[35] Foi-nos dito por funcionários de agências humanitárias que a maioria das terras estava a ser registada em nome de homens.

[36] As pessoas referiram-se à obtenção do DUAT, que é uma abreviação bastante técnica e parece demonstrar que terão havido algumas instruções sobre estes direitos.

[37] Problemas similares de escassez de terra, maior pressão sobre a terra e distâncias maiores para os campos agrícolas já foram experienciados anteriormente, durante as iniciativas de aldeamento comunitário (Coelho, 1998:84).

Os que tinham obtido acesso a um terreno tinham tomado a iniciativa de negociar com os seus antigos utilizadores ou com as autoridades tradicionais. Tais arranjos são geralmente informais:

> "*Quando cheguei aqui, olhei à volta no mato para encontrar um campo, depois fui ao secretariado e negociei com ele para conseguir uma machamba. Eu até fui lá esta manhã para lhe pagar uns refrigerantes*" (entrevista MRS-12a).

Um jovem casal disse-nos que estava a cultivar um campo de outros que tinham arrendado por um ano (entrevista MRS-11). Em geral, as pessoas reassentadas que encontrámos mostraram satisfação moderada sobre suas condições de vida no novo local, diziam que alguns pontos precisavam ainda de uma melhoria considerável, mas tinham a esperança de que as condições melhorariam no futuro:

> *"Quando uma criança nasce, ela também não pode andar imediatamente. Eles [o governo] estão nos a ajudar a chegar a algum lugar aos poucos [...] Teremos uma cidade aqui também, assim que houver electricidade. Então as coisas vão ser boas aqui em Mutua2"*, disse-nos uma respondente (entrevista MRS-14a).

Mas na terra de quem?

Os programas de reassentamento assentam no pressuposto de que as terras estavam vazias e que só tiveram que ser identificadas pelo governo com a ajuda das autoridades locais. No entanto, tais terras 'vazias' são na verdade relevantes na vida de várias pessoas. Este também foi o caso em novo reassentamento de Mutua. Embora não fosse um espaço habitado, era uma área onde 60 famílias tinham as suas machambas. Durante nossa visita de dois dias, conversamos extensivamente com uma das pessoas que costumava ter seus campos agrícolas no local onde o novo reassentamento está agora. A sua residência é em Mutua1 e a sua machamba era ali. O seu antigo campo estava agora dividido em cinco lotes residenciais, e ele tinha guardado um desses lotes para si, onde agora mantinha uma tenda. Entretanto tinha arranjado uma machamba noutro local, mas não tinha recebido nenhuma compensação monetária pela perda da terra. Em geral ele tinha uma visão positiva sobre a chegada de novas pessoas, pois esperava que isso trouxesse novas oportunidades para o local. O seu plano era construir sua própria casa no local do reassentamento no futuro e abandonar sua casa actual, mas apenas quando as condições naquela área fossem melhoradas.

Apesar do optimismo geral deste respondente, também expressou alguma reserva relativamente à chegada dos reassentados, especialmente por serem estes que mais beneficiam da ajuda externa, ao contrário das comunidades anfitriãs que pouco ou nada recebem. Ele tinha conseguido obter uma tenda para a sua família, mas oficialmente não tinha direito a receber uma. Também não tinha direito a beneficiar de outros projectos que foram criados para os deslocados. Por exemplo, durante a nossa visita foi-nos mostrado um projecto piscicultura que foi criado com o apoio do PNUD. Estão envolvidas neste projecto por volta de 30 famílias, mas apenas de reassentados. Globalmente o nosso respondente tinha uma visão positiva do projecto, mas considerava que a exclusão dos anteriores utilizadores da terra poderia causar ressentimentos no futuro. Durante a nossa conversa salientou ainda que o cultivo se tinha tornado mais difícil devido ao afastamento dos seus novos campos. Agora não podia ir de manhã cultivar e voltar à tarde, em vez disso passava a noite no campo, numa pequena cabana, para poder começar a trabalhar nas primeiras horas do dia.

Falta de tempo não nos permitiu triangular mais e comparar as experiências e opiniões do nosso respondente com as experiências de outros residentes/agricultores de longo prazo no local do reassentamento. Apesar de mais entrevistas poderem-nos dar uma visão mais equilibrada do

sentimento geral, a sua experiência já indica um elemento importante que é muitas vezes negligenciado pelos programas de reassentamento: O que fazer com os antigos ocupantes da terra? Mesmo quando a terra à primeira vista parece estar 'vazia', ela é muitas vezes usada de uma forma ou de outra pelos residentes locais. Em muitos casos as pessoas nas zonas rurais em Moçambique não têm qualquer documento a provar o seu direito de uso da terra, embora por lei tenham esse direito. Na prática, acabam por ter pouco poder negocial quando esteja em causa uma indemnização, particularmente no caso de uma expropriação pelo Estado para o interesse público. Este poder limitado de negociação com o Estado tornou-se visível para nós quando, durante uma entrevista com um funcionário do Estado, ele explicou que nos casos em que as pessoas não têm o documento formal DUAT, *"a terra não lhes pertence realmente"* (entrevista de Perito 09). Isto está em total contradição com o que é explicitamente estabelecido pela Lei de Terras.

6- Análise: 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: Remover as pessoas que vivem em zonas de alto risco para outras áreas para evitar que os desastres causem demasiados estragos. Esperam com esta abordagem reduzir o número de pessoas que podem ser potencialmente afectadas por desastres. 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 (Patt e Schroter, 2008: 459; Chambote e Veja, 2008). 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. Nesta secção expomos uma série de discursos divergentes que encontrámos durante nosso trabalho de campo e exemplificamos as tensões criadas pelo processo de reassentamento. Conhecer estas divergências é importante para chegar a soluções melhores e mais duradouras.

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

Conversando com funcionários do governo e instituições humanitárias notámos que o discurso dominante era de que os residentes em zonas de alto risco como a Praia Nova não queriam deixar as suas residências e mudar-se para locais mais seguros. No entanto vários residentes destas áreas indicaram que estariam totalmente disponíveis sair dai, mas que perderam a oportunidade de fazer parte do processo de reassentamento porque não tinham fugido para um dos centros de acolhimento temporário. Entretanto, tornou-se mais difícil para eles saírem dali, especialmente para aqueles que compraram seus lotes de terreno há alguns anos, quando os riscos de inundação eram muito menores. O valor das suas casas diminuiu drasticamente e poucos têm a capacidade financeira para assumir a perda e sair daquela área. Um casal nos explicou que tinham comprado o terreno há 12 anos e tinham obtido (o que eles chamavam) documentos formais de propriedade do secretário do bairro. Pouco a pouco começaram a melhorar as suas condições de habitação, mas também pouco a pouco viram a situação no bairro tornar-se mais alarmante, até um ponto em que agora estariam dispostos a sair se ao menos conseguissem uma compensação adequada pelos seus bens perdidos (entrevista PN8).

Com base na nossa pesquisa, argumentamos que muitos residentes na Praia Nova não ficam por opção, mas sim porque lhes faltam alternativas. Eles estão bem cientes de que o local é perigoso e insalubre e, se lhes fosse dada uma alternativa viável, muitos deles mudar-se-iam para uma área mais segura. As condições que incentivariam cada família a sair são diferentes: algumas estariam disponíveis para se mudar para uma área rural, enquanto outras sentem que não poderiam viver

uma vida rural, e o reassentamento teria que acontecer na cidade. Muitas estão presas aos investimentos que fizeram na Praia Nova e partir significaria começar suas vidas do zero. Além disso, é bastante provável que recém-chegados se continuem a estabelecer na Praia Nova. Paralelamente ao que Patt e Schroter (2008: 461) argumentaram em relação aos agricultores rurais, também para aqueles que residem nas áreas urbanas a possibilidade de um novo desastre no futuro não é uma prioridade quando têm que lutar todos os dias pela sua sobrevivência. Conhecer, compreender e envolver-se com as necessidades concretas de sobrevivência diária dos residentes destas área de risco parece ser a chave para enfrentar adequadamente o risco de um desastre futuro (Patt e Schroter, 2008: 466).

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

Reassentar pessoas em terras 'vazias' soa como não-problemático. Mas na prática, a terra que parece não ser utilizada ou que está formalmente sem dono pertence a alguém e desempenha um papel nas suas vidas. O reassentamento pode representar uma perda grande para as populações locais quando as suas terras são reclamadas pelo governo, sem que os seus direitos e necessidades sejam adequadamente compensados. Antes de visitar o local de reassentamento, esperávamos encontrar ressentimentos entre os residentes locais que anteriormente estavam a usar a terra: Quem quer desistir da sua terra, especialmente se não tiver sido paga uma indemnização adequada? 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. Antes do ciclone, a área do novo reassentamento de Mutua era usada como terra de cultivo, mas era vista por muitos como demasiado remota para ser habitada. Com o reassentamento a área tornou-se mais atraente para habitação. Com os novos habitantes, veio o fornecimento de ajuda; foram construídas latrinas e torneiras de água; e foi construída uma escola e um centro de saúde (embora ambos ainda não estejam funcionais). Muitas pessoas expressaram a esperança de que em breve a electricidade se tornaria disponível. Este seria um grande passo para transformar o que ainda era visto como "o mato" em uma cidade atraente e hospitaleira.

Contudo, estes sentimentos mais positivos em relação aos recém-chegados podem não durar muito, se estas promessas de desenvolvimento não forem cumpridas e as pessoas forem deixadas à sua própria sorte. A literatura está repleta de exemplos onde o entusiasmo inicial de criar um novo reassentamento se desvanece progressivamente e o apoio governamental e não-governamental à construção de infra-estrutura básica acaba por ser muito menor do que o prometido inicialmente. Se os novos assentamentos representam apenas mais dificuldades para aqueles que já viviam naquela área, há uma grande possibilidade de crescentes tensões e conflitos entre eles e os novos residentes.[38]

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

A qualidade de vida no novo assentamento de Mutua suscita sentimentos contraditórios entre as pessoas reassentadas. Em parte, tais sentimentos parecem estar em linha com o lugar onde as pessoas costumavam viver. As pessoas da Praia Nova estavam habituadas a um estilo de vida urbano que inclui a disponibilidade próxima de bens e serviços e acesso aos pequenos empregos que estão disponíveis numa cidade. Os outros dois grupos de pessoas reassentadas vinham de áreas mais rurais. Muitos deles tinham sido agricultores antes de serem reassentados, e alguns deles ainda cultivavam as mesmas machambas. Para eles, o reassentamento não implicou em uma mudança

[38] Em relação ao conflito com as comunidades anfitriãs, neste caso devido a um reassentamento para a construção de infra-estruturas, veja-se por exemplo Centro Terra Viva, 2016: 24.

completa na sua subsistência. Para as pessoas da Praia Nova, a transição foi muito maior, pois elas tiveram que se acostumar a uma vida rural. Alguns deles pareciam estar a ter mais dificuldade com esta transição do que outros. Alguns tinham conseguido garantir alguma terra para o cultivo e pareciam estar mais optimistas de que sua situação iria melhorar, pouco a pouco, através de seus esforços, mas também através da assistência que estavam receber. Também eram os mais optimistas que tinham construído as suas próprias casas junto às tendas que lhes tinham sido fornecidas. Outros enfatizaram as dificuldades das novas vidas; reclamaram da falta de oportunidades de emprego, da água que estava a começar a entrar nas suas tendas e da insegurança que viviam à noite por causa da falta de electricidade.

No entanto, o optimismo de alguns dos reassentados poderá não durar para sempre. Já existem várias experiências de reassentamento em Moçambique onde o fracasso em atender as necessidades dos reassentados fez com que as pessoas retornassem às áreas de onde vieram (Patt e Schroter, 2008: 461; Chambote e Veja, 2008). A nova área de reassentamento de Mutua arrisca-se a ter o mesmo destino se as necessidades básicas dos residentes não forem atendidas. Além disso, questões como o fim da ajuda humanitária planeado para Março de 2020 e as cheias de Dezembro de 2019 e Janeiro de 2020 podem fazer com que as pessoas rapidamente se questionem se a mudança para este local de reassentamento foi uma boa escolha.[39]

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 risco após receberem ajuda (entrevista de Perito 07). Isto torna os funcionários mais cépticos em relação às intervenções humanitárias, pois sentem que têm de continuar a resgatar as mesmas pessoas e a prestar ajuda de emergência, ao passo que seria melhor trabalhar na prevenção de riscos.

Com base nas nossas conclusões parece-nos que de facto algumas pessoas poderiam estar-se a aproveitar da ajuda sem a intenção de se mudarem permanentemente. Mas tal facto tem que ser visto em perspectiva. Um bairro como a Praia Nova é uma das zonas mais baratas para se viver na Beira e por isso atrairá sempre pessoas que procuram melhores oportunidades de subsistência na cidade. Por exemplo, de todas as pessoas que conhecemos na Praia Nova, apenas um casal era originário da Beira e tinham-se mudado para a Praia Nova numa altura em que as condições de vida ainda eram melhores (entrevista PN8). Dos outros inquiridos, apenas dois eram originários da província de Sofala (entrevista PN2 e PN3), tendo os restando vindo de outras regiões do país. Sair para um local de reassentamento e regressar pouco depois, ou enviar apenas parte da família para o novo local é muitas vezes uma estratégia de sobrevivência. Os reassentamentos em zonas rurais sem oportunidades de emprego não são muitas vezes uma boa alternativa para as pessoas que vivem dos empregos e biscates que um ambiente urbano como o da Beira tem para oferecer. E mesmo aqueles que se imaginam a trabalhar como agricultores têm dificuldades em encontrar terra suficiente para cultivar. Por isso, 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 (Artur, 2011). Se as pessoas vissem um futuro para si mesmas e suas famílias num local diferente seria mais provável que ficassem nesse novo local. O que alguns vêem como oportunismo é visto por outros como uma estratégia de sobrevivência que nasce da necessidade.

[39] Seria interessante continuar a acompanhar este processo de reassentamento e ver se as pessoas retornam ao seu local de origem após a ajuda humanitária ser interrompida.

O reassentamento como 'a' solução vs. O reassentamento como 'uma' solução

A estratégia preferida do INGC para prevenir futuros desastres é remover pessoas de áreas de alto risco para outras áreas. É uma solução relativamente barata, sem grande complexidade tecnologia e que pode ser implementada num prazo relativamente curto desde que os locais de reassentamento estejam disponíveis. A comunidade de doadores internacionais e actores como a IOM têm apoiado o Estado Moçambicano a alcançar o seu objectivo de reassentamento. Assim, a abordagem de reassentamento parece ser amplamente apoiada. No entanto, vários peritos das organizações humanitárias com quem falámos expressaram as suas dúvidas e preocupações sobre o processo de reassentamento; sobre as condições que foram criadas nos novos locais; sobre a indemnização (ou falta dela) que foi paga às pessoas que perderam as suas terras e meios de subsistência; sobre a falta de consultas comunitárias para identificar locais adequados; e sobre a forma pouco aberta como as decisões sobre os locais para onde as pessoas seriam deslocadas foram tomadas. Estes peritos mencionaram que o reassentamento promovido pelo governo os deixou com um sério dilema: por um lado, ao participar neste processo de assentamento estariam a legitimá-lo, embora este estivesse longe dos padrões que eles recomendam. Por outro, ao não participarem no processo de reassentamento estariam a deixar as pessoas reassentadas sujeitas apenas ao apoio limitado que é dado pelo governo.[40]

Como a nossa pesquisa destaca, o reassentamento tem uma série de inconvenientes e, em muitos casos, pode não ser a melhor solução para enfrentar os riscos climáticos. Para que o reassentamento tenha sucesso, não deve criar novos problemas, tais como outros desastres naturais (por exemplo secas) ou a falta de meios de subsistência, tornando as pessoas mais vulneráveis do que eram antes. Os prós e contras do reassentamento e outras possíveis medidas de adaptação devem ser considerados cuidadosamente e a tomada de decisões sem adequada consulta pode não ser a melhor abordagem. O Plano de 2006 do INGC mencionou a necessidade de construir mais e melhores diques, barragens e sistemas de drenagem para evitar inundações, mas também menciona que serão necessários recursos financeiros.[41] O plano sublinha que se tais medidas não forem tomadas, é urgente reassentar pessoas da Beira, Maputo e Quelimane que vivem em áreas de planície de inundação sem drenagem adequada (Conselho de Ministros, 2006: 9). O segundo plano de 2017 é menos claro sobre obras de infra-estruturas, mas expande uma série de medidas de prevenção de risco, tais como a aplicação de proibições de construção em áreas de risco, e melhor preparação e sistemas de alerta (Governo de Moçambique, 2017). Estes dois planos mostram que existe uma clara consciência institucional da necessidade de implementar medidas de adaptação para além do reassentamento, mas as soluções adoptadas na prática parecem estar ainda 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 governo moçambicano conseguiu reassentar mais de 80.000 pessoas em poucos meses, mas este processo de reassentamento foi bastante informal. As pessoas reassentadas apenas receberam documentos informais temporários sobre os seus terrenos (Fig. 7; Lopes, 2020: 5), mas ainda não tinham recebido o DUAT formal que deveriam receber. O reassentamento também não lhes

[40] Sobre os padrões mínimos para um processo de reassentamento veja-se por exemplo UNHCR, 2014; DG ECHO, 2017; Sphere, 2018.

[41] A cidade da Beira, por exemplo, está a trabalhar num plano urbano que inclui melhores infra-estruturas e sistemas de drenagem. Este é um trabalho em curso que ainda não está totalmente implementado, nem totalmente testado. Durante o ciclone Idai, por exemplo, as bombas de água não funcionaram correctamente porque houve um corte de electricidade.

ofereceu meios de sustento e os próprios tiveram que encontrar os seus terrenos agrícolas. A quando do nosso trabalho de campo verificámos que a maioria das pessoas continuava a viver nas tendas que lhes foram fornecidas após ciclone. As inundações em Dezembro de 2019 e Janeiro de 2020 danificaram um número considerável das estruturas habitacionais, afectando de alguma forma 64% das famílias que vivem neste reassentamento (IOM DTM e CCCM, 2020). O reassentamento físico foi feito rapidamente, mas de uma forma bastante informal, sem que ainda fossem alcançadas soluções mais duradouras em termos de meios de subsistência, habitação e protecção legal. Além disso, o processo através do qual a terra foi obtida para as áreas de reassentamento foi bastante informal, dando pouco espaço para que as pessoas afectadas pudessem negociar sua posição e fossem adequadamente indemnizadas. Com pouca margem de manobra para negociar alternativas à expropriação (por exemplo, propondo áreas alternativas), nem a forma e os montantes de indemnização (que parece não ter sido nenhuma), aqueles que cedem as suas terras estão, na prática, a suportar os custos do reassentamento de outros. Um processo mais formal para identificar locais de reassentamento; para compensar usuários de terra anteriores; e para assegurar o direito à terra dos reassentados proporcionaria mais protecção às pessoas afectadas. Se eles se sentirem mais seguros sobre seus direitos, o reassentamento será mais sustentável.

A procura de soluções mais duradouras não é uma parte evidente das intervenções realizadas por actores humanitários estatais e não estatais que trabalham na resposta a desastres. É compreensível que, pelo seu mandato, as soluções de longo prazo não sejam uma prioridade para eles. Por conseguinte, é necessário uma maior coordenação com os actores de desenvolvimento, que têm uma perspectiva de mais longo prazo, mais durável. Um procedimento mais formalizado poderia contribuir para isto também.

Reassentamento como uma solução técnica vs. Reassentamento como uma solução política

O reassentamento tende a ser apresentado pelos seus proponentes como uma solução técnica para catástrofes naturais ou para a sua prevenção no futuro. Mas as soluções adoptadas não são politicamente neutras e podem ser percebidas como um instrumento para atingir objectivos políticos. 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. Alguns argumentaram que o governo nacional tentou retirar pessoas da Beira antes das eleições, numa tentativa de reduzir o número de votantes na Beira (e consequentemente a sua representação a nível nacional). Os nossos respondentes argumentaram que o governo intencionalmente não identificou nenhum local urbano na Beira como local de reassentamento, mas apenas identificou áreas rurais. Os funcionários governamentais refutaram esta afirmação, argumentando que as pessoas em áreas de alto risco na Beira não eram tratadas de forma diferente das pessoas em áreas rurais de risco e que é simplesmente mais fácil encontrar locais 'vazios' para reassentamento em áreas rurais.

Não cabe aqui discutir se houve realmente motivações políticas por trás das soluções de reassentamento, mas é de notar que pelo menos essa foi a percepção dos nossos respondentes. Tais percepções, correctas ou não, podem ter impacto na legitimidade do Estado e na eficiência da resposta à crise. Tal facto acentua ainda mais a importância de uma comunicação transparente e uma negociação aberta com todos os actores envolvidos no processo.

7- Conclusões

O povo e o governo moçambicano habituaram-se a viver com ciclones, cheias, secas e outros desastres naturais. Quando comparamos os resultados da nossa pesquisa com estudos anteriores sobre resposta a desastres é claro que várias lições foram aprendidas (Christie e Hanlon, 2001; Patt e Schroter, 2008; Artur, 2011). O INGC estava já a actuar na região no momento em que o ciclone atingiu e estava preparado para uma acção rápida. Foram anunciados alertas precoces, foram criados rapidamente centros de alojamento temporário e a ajuda internacional foi coordenada através do INGC. Em cerca de três meses apenas, o governo reassentou cerca de 80.000 pessoas de zonas de alto risco para áreas mais seguras para evitar que outros desastres causassem o mesmo caos no futuro (IOM/INGC, 2019b).

Talvez devido à longa experiência no país com todos os tipos de reassentamento, este tornou-se a solução para resolver o problema das pessoas afectadas pelo ciclone. Como qualquer actor de ajuda de emergência, o INGC preocupa-se principalmente com a prevenção de desastres e com a ajuda humanitária directa no momento em que o desastre ocorre. Estes reassentamentos têm uma visão de longo prazo no sentido em que visam reduzir o número de pessoas em risco no futuro (Governo de Moçambique, 2019). Insere-se por isso no âmbito do Quadro de Sendai que recomenda a reconstrução de forma melhor e mais resiliente (Prioridade 4 do Quadro de Sendai). O INGC tem feito um grande esforço para identificar rapidamente áreas mais seguras e no reassentamento de pessoas. Mas o que os programas de reassentamento depois do Idai dificilmente tiveram em conta a forma como as pessoas realmente constroem suas vidas; como constroem suas casas e seus meios de subsistência.[42] Exemplos como o fornecimento de tendas em vez de materiais de construção duráveis, e a cedência de um terreno residencial mas sem terras agrícolas, demonstram que falta ainda uma visão de longo prazo para os locais de reassentamento. Esta pode não ser uma tarefa de um instituto como o INGC, nem de outros actores humanitários que se preocupam com a ajuda de emergência, sendo por isso preocupante que haja um acompanhamento limitado depois de as pessoas serem reassentadas.

Uma segunda preocupação levantada pela nossa pesquisa diz respeito à forma como os direitos das pessoas sobre a terra são protegidos no processo de reassentamento, tanto nas áreas de alto risco de onde as pessoas são removidas, como nas zonas mais seguras. As lacunas e inconsistências no quadro legal acima identificadas, combinadas com um uso selectivo da legislação, deixaram os direitos das pessoas sobre a terra desprotegidos. As pessoas que investiram em casas em áreas de risco - que por vezes não estavam em risco na altura do investimento - vêem o valor destes investimentos ser muito reduzido e não podem reclamar qualquer tipo de indemnização. Isso reduz a vontade das pessoas de abandonar suas casas e mudarem-se para sítios menos perigosos. Toda a informalidade do processo faz ainda com que as pessoas que estavam a usar a terra nos locais de reassentamento sejam forçados a deixar as suas terras sem a devida indemnização, ao mesmo tempo que vêm as pessoas reassentadas na sua terra a receberem ajuda. Embora não tenhamos notado nenhum conflito relevante relacionado com estas disparidades, não é difícil imaginar que tais conflitos ou fricções possam surgir. Um reconhecimento mais forte dos direitos das pessoas à terra e uma indemnização adequada pela perda de terra devido ao reassentamento é fundamental.

Para além da falta de pagamento de indemnizações às pessoas afectadas pelo reassentamento, observámos também que o processo de reassentamento poderia ser melhorado de houvesse uma maior participação das pessoas nos processos de tomada de decisão nos vários estágios do

[42] Um ponto similar pode ser encontrado em GFDRR, 2014: 9.

processo; na identificação das pessoas que eram elegíveis para reassentamento; na identificação dos locais adequados para reassentamento; e na distribuição das pessoas pelos vários locais de reassentamento. Quando perguntámos às pessoas sobre a tomada de decisões, descobrimos que a maioria dos respondentes não tinha ideia de como as decisões eram tomadas e não tinha sido consultada em nenhuma destas fases do processo. Mais participação poderia aumentar a legitimidade de tais intervenções, mas também estamos cientes de que mais consultas aumentarão o prazo do processo quando soluções rápidas são necessárias. Para abordar este problema, a consulta poderia ter lugar antes dos desastres com pessoas que poderiam ser potencialmente afectadas.

8- Recomendações

Os desastres naturais induzidos pelo clima provavelmente continuarão a afectar Moçambique no futuro. É importante que tanto as pessoas como o governo estejam preparados para lidar com tais eventos. Do nosso estudo sobre as dinâmicas que se seguiram ao ciclone Idai algumas lições para o futuro podem ser retiradas.

Em primeiro lugar, queremos enfatizar a necessidade de estabelecer um quadro legal adequado para lidar com o processo de reassentamento. Esta legislação não deve minar as protecções dos direitos de terra estabelecidas pela Lei de Terras, mas deve especialmente estabelecer o quadro para um processo de expropriação claro, consultivo e transparente. Tal quadro legal pode ajudar a assegurar que se faça uma consulta adequada, que se respeitem os direitos não documentados à terra, que se proporcione uma indemnização em caso de expropriação e que os direitos das comunidades reassentadas e anfitriãs sejam adequadamente registados e formalizados para evitar contestações e conflitos no futuro. Para além disso, a legislação já existente deve ser respeitada e usada pelas instituições estatais.

Em segundo lugar, defendemos a elaboração de políticas e programas de longo prazo sobre locais de reassentamento. Enquanto o reassentamento pode ser considerado como uma solução duradoura para o deslocamento (IASC, 2010), ele só pode ser duradouro se as pessoas forem apoiadas para obter acesso a habitação durável e condições de subsistência. Isto pode não ser uma tarefa do INGC, mas de outros actores governamentais e não-governamentais que possam continuar este trabalho de longo prazo.

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

Finalmente, é de notar que o plano que orienta 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.

Moçambique é um dos países mais afectados pelas alterações climáticas. O nosso estudo mostra alguns dos desafios na abordagem dos deslocamentos induzidos pelo clima e as lacunas de

protecção existentes. Estamos convencidos que esta pesquisa também é relevante para outras regiões afectadas pelas alterações climáticas (Anastasiou e Ní Ghráinne, 2018). Como foi apontado por Kälin, "abordar as questões de propriedade resultantes de crises de deslocamento pode ser também uma oportunidade para abordar quaisquer desigualdades ou ineficiências no registro de terras e sistemas fundiários em geral, bem como modificar leis e políticas que garantam que os direitos consuetudinários e formas não tradicionais de propriedade sejam reconhecidos" (Kälin 2005: 11). As experiências e lições de Moçambique podem, assim o esperamos, ajudar outros países não só a reconstruir melhor em termos físicos, mas também a construir um melhor quadro legal de protecção das pessoas afectadas por desastres ambientais.

9- Referências

Almeida, B. (2018). 'Expropriation or Plunder? Property rights and infrastructure development in Oecusse' in J. Bovensiepen (ed.), *The Promise of Prosperity: Visions of the Future in Timor-Leste*. Canberra: ANU Press

Aminzadeh, S. C. (2007). 'Moral Imperative: The human rights implications of climate change' in *Hastings International and Comparative Law Review*, 30(2), pp. 231-266

Anastasiou, Thekli; Ní Ghráinne, Bríd (2018). 'Editorial: Environmental displacement in 2018 – current protection challenges' in *RLI Working Paper Series Mini Volume (Papers 23–26)*, pp. 1-4

Artur, L. (2011). *Continuities in Crisis: Everyday Practices of Disaster Response and Climate Change Adaptation in Mozambique*. PhD thesis, Wageningen: Wageningen University

Artur, L. (2013). 'The Political History of Disaster Management in Mozambique' in D. Hilhorst (ed), *Disaster, Conflict and Society in Crises – Everyday politics of crisis response*. London and New York: Routledge Humanitarian Studies, pp. 38-57

Bedner, A. (2010). 'An Elementary Approach to the Rule of Law' in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2010(2), 48–74

Borderon, M.; Sakdapolrak, P.; Muttarak, R.; Kebede, E.; Pagogna, R.; Sporer, E. (2019). Migration Influenced by Environmental Change in Africa: A systematic review of empirical evidence. *Demographic Research*, *41*(August), 491–544. https://doi.org/10.4054/DemRes.2019.41.18

Busy, Joshua (2019). *The Field of Climate and Security: a Scan of the Literature*. LBJ School of Public Affairs, University of Texas at Austin

Cabral, L.; Norfolk, S. (2016). 'Inclusive Land Governance in Mozambique: Good law, bad politics?' in *IDS Working Paper*, 2016(478)

Centro Terra Viva (2016). *Análise Jurídica do Processo de Reassentamento – Ponte Maputo – Ka Tembe*. Centro Terra Viva

Chambote, R. M.; Veja, B.S. (2008). *Reassentamento pela Metade no Vale do Zambeze – O caso de Mutarara*. Oxfam

Christie, F.; Hanlon, J. (2001). *Mozambique & the Great Flood of 2000*. Bloomington: Indiana University Press

Coelho, J. P. Borges (1998). 'State Resettlement Policies in Post-Colonial Rural Mozambique: The impact of the communal village programme on Tete province, 1977-1982' in *Journal of Southern African Studies*, 24(1), pp. 61-91

Conselho de Ministros (2006). *Plano Director para Prevenção e Mitigação das Calamidades Naturais*.

Deininger, K. (2003). 'Land Policies for Growth and Poverty Reduction'. *World Bank Publications,* nr. 15125 The World Bank

DG ECHO (2017). 'Humanitarian Shelter and Settlements Guidelines' in *Thematic Policy Document nº 9*, European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations

Falstrom, D. Zartner. (2002). 'Stemming the Flow of Environmental Displacement: Creating convention to protect persons and preserve the environment' in *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 13(2001 Yearbook), pp. 1-30

GFDRR (2014). *A Recuperação de Cheias Recorrentes 2000-2013 – Estudo do caso para o quadro de recuperação de desastres*. AFDRR, World Bank, European Union, UNDP, INGC

Governo de Moçambique. (2017). *Plano Director para a Redução do Risco de Desastres 2017-2030.*

Governo de Moçambique (2019). *Mozambique Cyclone Idai – Post Disaster Needs Assessment*.

Hallegatte, S.; Bangalore, M.; Bonzanigo, L.; Fay ,M. ; Kane, T; Narloch, U.; Rozenberg, J.; Treguer, D.; and Vogt-Schilb, A. (2016). *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*. Washington: World Bank.

Hellmuth, M. E.; Moorhead, A.; Thomson, M. C.; Williams, J. (2007). *Climate Risk Management in Africa: Learning from Practice* (M. E. Hellmuth; A. Moorhead; M. C. Thomson; and J. Williams (eds.); Vol. 1). International Research Institute for Climate and Society (IRI), Columbia University.

Hilton Prize Coalition. (2017). *Issue Brief Land Tenure as a Critical Consideration for Climate Change-Related Displacement in Slow-Onset Disaster Zones*. Landesa. http://prizecoalition.charity.org/wp-content/uploads/2017/05/HPC_CollaborativeIssueBrief_Landesa_BRAC_053117.pdf

IASC. (2010). *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*. The Brookings Institution/University of Bern Project on Internal Displacement. www.brookings.edu/idp

IDMC – Internal Displacement Monitoring Centre; NRC - Norwegian Refugee Council (2019). *GRID 2019 – Global Report on Internal Displacement*. IDMC, NRC

IOM/INGC (2019a). *Mozambique: Tropical cyclone Idai: site assessments Beira district* (Issue 28 March).

IOM/INGC (2019b). Mozambique: Tropical cyclone Idai Multi-Sectoral Location Assessment- Round x. In *IOM Displacement Tracking Matrix* (Issue October).IOM; INGC (2020). *Flash Report 6 | Rain Damages to Resettlement Sites - Rapid Assessment (19-20 February 2020).*

IOM DTM; CCCM (2020). *Flash Report | Rain Damages to Resettlement Sites 3 / IOM DTM/CCCM Rapid Assessment (20 - 22 January 2020)*

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2014). *Climate Change 2014 - Synthesis Report - Summary for Policymakers*. IPCC

Jacobs, C. (2010). Navigating through a Landscape of Powers or Getting Lost on Mount Gorongosa. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, *42*(61), 81–108. https://doi.org/10.1080/07329113.2010.10756643

Kagan, M. (2007). Legal Refugee Recognition in the Urban South: Formal v. de facto refugee status. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, *24*(1), 11–26.

Kälin, W. (2005). 'Natural Disasters and IPDs' Rights' in *Forced Migration Review*, Special Issue Tsunami, pp. 10-11

Knight, R. S. (2010). 'Statutory Recognition of Customary Land Rights in Africa - An investigation into best practices for lawmaking and implementation', in *FAO Legislative Study 105*, FAO

Kolmannskog, V. (2012). 'Climate Change, Environmental Displacement and International Law' in *Journal of International Development*, 24, pp. 1071–1081

Kolmannskog, V.; Trebbi, Lisetta (2010). 'Climate Change, natural disasters and displacement: a multi-track approach to filling the protection gaps' in *International Review of the Red Cross*, 92(879), pp. 713-730

LANDac (2016). *Food Security and Land Governance Factsheet – Mozambique*, LANDac

Lillywhite, S.; Kemp, D.; and Sturman, K. (2015). *Mining, Resettlement and Lost Livelihoods. Listening to the voices of resettled communities in Mualadzi, Mozambique*. Oxfam. https://www.oxfam.org.au/wp-content/uploads/2015/04/mining-resettlement-and-lost-livelihoods_eng_web.pdf

Lopes, Ibere (2020). *HLP Scoping Mission Field Review Internal Report*. Global Shelter Cluster

McAuslan, P. (2013). *Land Law Reform in Eastern Africa: Traditional or Transformative?*. Routledge

Milgroom, J.; Spierenburg, M. (2008). Induced Volition: Resettlement from the Limpopo National Park, Mozambique. *Journal of Contemporary African Studies*, *26*(4), 435–448. https://doi.org/10.1080/02589000802482021

Mitchell, D.; McEvoy D. (2019). *Land Tenure and Climate Vulnerability*. GLTN, https://gltn.net/2019/05/24/land-tenure-and-climate-vulnerability/

Naser, M. M. (2012). 'Climate Change, Environmental Degradation, and Migration: Complex nexus' in *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, 36(3), pp. 713-768

Norfolk, S.; Tanner, C. (2007). 'Improving Tenure Security for the Rural Poor: Mozambique- Country case study', *LEP Working Paper No. 5*, FAO

Norfolk, S; Quan, J.; Mullins, D. (2020). *Options for Securing Tenure and Documenting Land Rights in Mozambique: A Land Policy & Practice Paper*. LEGEND

Osório, C.; Cruz Silva, T. (2017). *Corporações Económicas e Expropriação: Raparigas, Mulheres e Comunidades, Reassentadas no Distrito de Moatize*. WLSA Moçambique

Patt, A. G. and Schroter, D. (2008). 'Perceptions of Climate Risk in Mozambique: Implications for the success of adaptation strategies' in *Global Environmental Change*, 18, pp. 458-467

Podesta, J. (2019). *The Climate Crisis, Migration, and Refugees*. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/07/Brookings_Blum_2019_climate.pdf

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

Salomão, A. (2017). *Avaliação da Governação da Terras em Moçambique: 2015-16 - relatório final*, World Bank

Serra, C. M. (2014). *Estado, Pluralismo Jurídico, e Recursos Naturais – Avanços e recuos na construção do Direito Moçambicano*. Lisbon: Escolar Editora

Shannon, M.; Otsuki, K.; Zoomers, A.; Kaag, M. (2018). Sustainable Urbanization on Occupied Land? The politics of infrastructure development and resettlement in Beira city, Mozambique. *Sustainabilityq*, *10*(9), 1–18. https://doi.org/10.3390/su10093123

Shannon, M. (2019). 'Who Controls the City in the Global Urban Era? Mapping the dimensions of urban geopolitics in Beira city, Mozambique' in *Land*, 8(37), pp. 1-19, doi:10.3390/land8020037
Sharpe, M. (2012). The 1969 African Refugee Convention: Innovations, misconceptions, and omissions. *McGill Law Journal*, *58*(1), 95–147. https://doi.org/https://doi.org/10.7202/1013387ar
Sharpe, M. (2018). *The Regional Law of Refugee Protection in Africa*. Oxford University Press.
Sphere (2018). *The Sphere Handbook – Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*. Sphere
Tanner, C. (2002). *Law Making in an African Context: the 1997 Mozambican Land Law*. FAO Legal Papers Online #26, http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/lpo26.pdf
Trindade, J.C; Cruz, L.; José, A.C. (2015). *Avaliação Jurídica Independente aos Processos de Licenciamento dos Projectos Minerais e de Hidrocarbonetos*. Centro Terra Viva
True Price; University of Groningen (2016). *Towards a Protocol on Fair Compensation in Cases of Legitimate Land Tenure Changes. Input document for a participatory process*. Study commissioned by the Organising Committee of the Dutch Land Governance Multi-Stakeholder Dialogue
UNHCR (2014). Global Strategy for Settlement and Shelter – A UNHCR Strategy 2014-2018. UNHCR
Walicki, N. (2008). IDPs from Chechnya in the Russian Federation. *Forced Migration Review Special Issue*, *31*, 80. https://www.refworld.org/docid/50c07c5f2.html
Warner, K.; Hamza, M.; Oliver-Smith, A.; Renaud, F.; and Julca, A. (2010). Climate Change, Environmental Degradation and Migration. *Natural Hazards*, *55*(3), 689–715. https://doi.org/10.1007/s11069-009-9419-7
Wood, T. (2014). Expanding Protection in Africa? Case studies of the implementation of the 1969 African refugee convention's expanded refugee definition. *International Journal of Refugee Law*, *26*(4), 555–580. https://doi.org/10.1093/ijrl/eeu048
WMO – World Meteorological Organization (2019). *Reducing vulnerability to extreme hydro-meteorological hazards in Mozambique after Cyclone IDAI*. WMO Mission report, https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=6259
Wong, K. V. (2016). *Climate Change*. New York: Momentum Press

Artigos de imprensa

Africa 21 08/12/2019 – 'Moçambique: Chuvas intensas na Beira lembram o "pesadelo" de um passado recente' - https://africa21digital.com/2019/12/08/mocambique-chuvas-intensas-na-beira-lembram-o-pesadelo-de-um-passado-recente/
Guardian 20/01/2020 – 'Climate refugees can't be returned home, says landmark UN human rights ruling' - https://www.theguardian.com/world/2020/jan/20/climate-refugees-cant-be-returned-home-says-landmark-un-human-rights-ruling
RFI 06/12/2019 – 'Beira debaixo de água' - http://www.rfi.fr/pt/mo%C3%A7ambique/20191206-beira-debaixo-de-%C3%A1gua
RFI 06/01/2020 – 'Alerta de inundações no centro de Moçambique' - http://www.rfi.fr/pt/mo%C3%A7ambique/20200106-alerta-de-inunda%C3%A7%C3%B5es-centro-de-mo%C3%A7ambique