

11 de Março de 2024



ZONAS DE RISCO, DIREITOS À TERRA E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS EM MOÇAMBIQUE

Bernardo Almeida¹ e Carolien Jacobs²

SUMÁRIO

As alterações climáticas colocam um número crescente de pessoas em risco de verem as suas vidas afectadas por fenómenos meteorológicos extremos. A classificação de terras como zonas de risco é uma ferramenta jurídica importante na resposta aos desafios colocados pelas alterações climáticas, mas levanta questões complexas: como determinar o que constitui um risco? Qual o nível de risco aceitável? E como lidar com esses riscos? As respostas a estas perguntas dependem de critérios objectivos e subjectivos. Com base numa análise jurídica e sócio-jurídica, este artigo explora como o tema das zonas de risco tem sido abordado na legislação moçambicana e como as pessoas afectadas entendem e se relacionam com esses riscos. O artigo demonstra que a legislação moçambicana: usa, mas não define adequadamente, o conceito de zonas de risco; estabelece consequências gravosas para tal classificação, apesar de ser pouco clara quanto aos detalhes da sua aplicação; e levanta muitas dúvidas quanto às competências administrativas para delimitar e gerir uma zona de risco. Com este enquadramento legislativo, a classificação das zonas de risco é extremamente arbitrária, o que pode ter graves consequências para as pessoas afectadas. Este DR demonstra ainda que, na prática, as percepções dos riscos e das suas consequências variam amplamente entre as pessoas, sendo a ponderação do risco uma combinação de vários factores. É, assim, necessário que este mecanismo jurídico seja adaptado à realidade social, sublinhando-se a necessidade de processos para a delimitação de zonas de risco transparentes e participativos.

¹ Bernardo Almeida é Professor Assistente no Leiden University College (LUC) e no Vollenhoven Institute for Law, Governance and Society (VVI), da Faculdade de Direito da Universidade de Leiden (Holanda). A sua pesquisa centra-se em direitos fundiários, acesso à justiça, elaboração de leis e desenvolvimento. Atualmente está a trabalhar na sua bolsa Veni (NWO - 2024-2028), pesquisando a implementação de leis e políticas de resposta às mudanças climáticas e seus impactos nos direitos à terra de pessoas vulneráveis em Moçambique e no Sudão do Sul.

² Carolien Jacobs é professora assistente no Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Society (VVI), da Faculdade de Direito da Universidade de Leiden (Holanda). É uma académica socio-jurídica com interesse em pesquisa interdisciplinar. Tematicamente, o seu trabalho centra-se principalmente em questões relacionadas com o acesso à justiça, e com a deslocação em contextos de conflito, desastres e alterações climáticas

INTRODUÇÃO

As alterações climáticas expõem cada vez mais pessoas a riscos de catástrofes causadas por fenómenos meteorológicos mais frequentes e mais extremos, como ciclones, inundações e períodos prolongados de seca.³ No entanto, o conceito de risco levanta várias questões, tais como: determinar o que constitui um risco, que nível de exposição ao risco é aceitável e como lidar com os riscos de catástrofes. Estes aspectos exigem uma ponderação objectiva e subjectiva do risco. Por exemplo, o nível de risco a que cada um aceita estar exposto varia de pessoa para pessoa. A solução para lidar com um determinado risco pode passar pelo reassentamento dos residentes fora da zona de risco, mas também pode passar por aumentar a sua resiliência ao risco sem os deslocar. Factores, como a capacidade económica ou o apego das pessoas à terra, são determinantes no cálculo do risco e nas soluções adoptadas para lidar com esse risco.

Os riscos de catástrofes obrigam os governos a tomar medidas para minimizar os seus impactos e a prestar assistência às pessoas afectadas quando acontecem desastres. Ferramentas jurídicas, como a regulamentação do uso dos solos e licenciamento de construção, permitem aos governos avaliar e mitigar riscos de catástrofes. Quanto mais conseguirem reduzir o número de pessoas que vivem em zonas de risco, menor será o número de pessoas afectadas por desastres e menor o volume de assistência que lhes tem que ser prestada. A delimitação e regulamentação de *zonas de risco*, ou seja, áreas que, em comparação com outras, estão mais expostas ao risco e necessitam por isso de um regime jurídico próprio, é um mecanismo central na redução do risco. Contudo, tal mecanismo levanta questões difíceis: como determinar se uma área é uma zona de risco? Que critérios aplicar? E quais são as consequências de tal classificação? Classificar uma zona de risco é mais do que uma decisão técnica; é também uma escolha política, com consequências na vida económica e social das pessoas afectadas. Por exemplo, a classificação de zona de risco pode resultar, na prática, na perda da casa de habitação de família, na imposição de limites à actividade económica familiar, ou pode ser usada como uma ferramenta para reduzir o valor de determinadas áreas a favor de interesses específicos.

Moçambique é um dos países mais vulneráveis às alterações climáticas (Eckstein *et al.*, 2021: 8), o que torna a protecção das pessoas que vivem em zonas de risco uma questão bastante premente. As mudanças legais recentes mostraram o interesse crescente do Governo em utilizar a classificação de zona de risco como um conceito-chave para a gestão de desastres e resposta às alterações climáticas. Por isso, e tendo em conta os impactos que tal classificação pode ter na vida das pessoas, é importante estudar este instrumento jurídico: como são legalmente definidas as zonas de risco? Como são mapeadas, na prática? E quais são as consequências jurídicas e práticas dessa

³ Risco de desastre pode ser definido como “a perda potencial de vidas, ferimentos ou bens destruídos e danificados que pode ocorrer num sistema, sociedade ou comunidade num período específico de tempo, determinado probabilisticamente em função do perigo, exposição, vulnerabilidade e capacidade”. <https://www.undrr.org/terminology/disaster-risk>, consultado em 2 de Outubro de 2023.

classificação? A resposta ao ciclone Idai, por exemplo, com a criação de projectos de reassentamento de grande escala (Jacobs, Almeida, 2020), providenciam exemplos concretos sobre as difíceis questões que as zonas de risco levantam quando usadas como conceito jurídico e político para a resposta às alterações climáticas.

Com base em análise documental e pesquisa de campo, este artigo analisa, jurídica e socio-juridicamente, o conceito de zona de risco e as questões que este levanta para os direitos sobre a terra em Moçambique. Primeiro, analisa como o conceito de zona de risco é tratado na legislação e as questões jurídicas que se levantam. Segundo, com base em trabalho de campo realizado em Novembro de 2019 e Agosto de 2023, reflecte sobre o actual ordenamento jurídico à luz de como as pessoas lidam com o risco na prática. A última parte deste texto propõe algumas recomendações.

PERSPECTIVA LEGAL SOBRE AS ZONAS DE RISCO EM MOÇAMBIQUE

O conceito de zona de risco é utilizado em vários textos legislativos e documentos estratégicos moçambicanos, mas levanta várias questões jurídicas. Esta análise do quadro jurídico moçambicano fornece uma visão geral da: (1) definição legal de zona de risco; (2) consequências jurídicas da classificação de áreas como zona de risco; e (3) competência legal para classificar e gerir zonas de risco.

(1) A definição legal de zona de risco

O conceito de zona de risco é utilizado em vários textos legislativos, mas não está claramente definido na legislação em vigor sobre ordenamento do território,⁴ nem sobre gestão de risco de desastres.⁵ A única definição explícita que conseguimos encontrar foi no, já revogado, Decreto 7/2016 que define zona de risco como “espaços territoriais susceptíveis de serem afectados por eventos extremos, tornando-os inapropriados para a habitação e desenvolvimento de actividades económicas (...)” (art. 29).⁶ No entanto, esta definição de zona de risco acarreta uma série de problemas jurídicos. Primeiro, esta definição baseia-se em legislação revogada. Segundo, para operacionalizar esta definição, é necessário ter critérios para avaliar a inadequação para habitação e actividades económicas; caso contrário, a definição permanece muito subjectiva, ampla e aberta a uma grande discricção da administração.

Uma disposição do Decreto 76/2020 poderia ser interpretada como contendo uma definição alternativa de zona de risco. O artigo 22.1 estabelece que “O mapeamento de

⁴ Decreto 60/2006, que estabelece o Regulamento dos Solo Urbano; Resolução 18/2007, que aprova a Política de Ordenamento Territorial; Lei 19/2007 de Ordenamento do Território; e Decreto 27/2008, que regulamenta a Lei do Ordenamento do Território.

⁵ Lei 10/2020, que estabelece o Regime de Gestão e Redução de Riscos de Desastres, e Decreto 76/2020, que regulamenta esta lei.

⁶ Este decreto regulamentou a antiga Lei de Gestão de Calamidades (Lei 15/2014), pelo que foi implicitamente revogado pela Lei 10/2020 e pelo Decreto 76/2020.

zonas de risco visa identificar, localizar e traçar contornos geográficos de recursos, infra-estruturas e populações de uma região exposta à probabilidade de ser afectada por perigos”.⁷ No entanto, tal como a definição anterior, também esta definição é muito ampla e pode, na prática, abranger todo o território nacional, tornando-a, por isso, inoperante.⁸ Por exemplo, a que perigos se refere? E a que intensidade de perigo? Se todo o território pode ser classificado como uma zona de risco, o conceito deixa de ter validade prática.

Finalmente, há também uma série de documentos técnicos onde são mencionadas zonas de risco, como o Plano Anual de Contingência 2022-2023 e o Plano Director para a Redução do Risco de Desastres 2017-2030. No entanto, também aqui não é possível encontrar uma definição detalhada e consistente do que deve ser considerado como zona de risco.

(2) Consequências jurídicas da classificação de áreas como zona de risco

Uma segunda questão é sobre as consequências jurídicas da classificação de terrenos como zona de risco. O quadro jurídico moçambicano parece estabelecer quatro tipos de consequências: (a) restrição de ocupação de terras e de aquisição de direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT); (b) restrição sobre os usos que podem ser dados aos terrenos classificados como zona de risco; (c) possibilidade de reassentamento forçado para fora de uma zona de risco; e (d) restrição à prestação de serviços públicos nas zonas de risco. Analisamos cada um desses pontos separadamente a seguir.

Numa série de disposições dispersas, a lei confere a diversas entidades poderes para impedir a ocupação de terras em zonas de risco.⁹ Além disso, o Decreto 76/2020 estabelece que “Nas zonas de risco alto, devidamente demarcadas e sinalizadas, não pode ser atribuído o [DUAT] (...)” (art. 22.5). No entanto, esta disposição é problemática por uma série de razões. Primeiro, levanta sérias dúvidas sobre a sua legalidade por não respeitar a hierarquia dos instrumentos jurídicos. Se a Lei de Terras (Lei 19/1997) – uma lei aprovada pelo Parlamento – não estabelece esta restrição à aquisição de direitos, esta não pode ser criada por um instrumento jurídico hierarquicamente inferior (ver art. 143 da Constituição). Além disso, esta disposição deixa questões centrais sem resposta: O que acontece aos actuais utilizadores de terras classificadas como zonas de risco? São compensados pela perda de direitos à terra? Sem uma definição clara de zona de risco

⁷ Apesar de não ter uma definição de zona de risco, o Decreto 76/2020 classifica as zonas de risco em alto, médio e baixo risco, e determina que estas questões serão tratadas em manuais técnicos próprios. No entanto, pelo que nos foi possível apurar, estes manuais não foram ainda aprovados.

⁸ A Lei 10/2020 estabelece uma lista de riscos e ameaças, tais como cheias, secas, ciclones, incêndios e epidemias (art. 12). Contudo, perigos, como secas e epidemias, não necessitam de um tipo específico de terreno e podem acontecer em qualquer parte do país. Isto pode ser visualizado, por exemplo, no plano de contingência anual do INGD sobre diferentes riscos, no qual alguns dos mapas incluem a maior parte do território do país em risco moderado a elevado de malária durante a estação das chuvas (República de Moçambique, 2022).

⁹ Veja-se, por exemplo, o artigo 9.j e 49.2.b da Lei 10/2020, e o artigo 22.6 do Decreto 76/2020. Por uma questão de simplicidade, não se elaborara aqui sobre um possível direito de ocupar terras.

e sem um direito legal claro a ser compensado pela perda de direitos à terra, tal disposição pode facilmente ser utilizada de forma abusiva para justificar a expropriação ilegal (Almeida, Jacobs, 2022). Curiosamente, no Draft 0 do projecto de revisão preliminar da amplamente elogiada Lei de Terras de 1997, foi introduzida uma disposição semelhante (artigos 5.2 e 7.w), mostrando a intenção do governo de impor fortes limitações à aquisição de direitos em zonas de risco. Nós, entre muitos outros, manifestámos preocupações sobre os impactos que tal disposição poderia ter sobre os direitos das pessoas mais vulneráveis. Estas críticas parecem ter sido ouvidas e, no recém-distribuído Draft 1, esta disposição foi removida (art.15.3). No entanto, embora evitando o conceito de zona de risco, este novo *draft* exclui os DUAT de terras que estão “vedadas por imperativos de gestão ambiental, dos efeitos das mudanças climáticas ou de desastres naturais” (art. 13.1 e 13.2.e), abrindo espaço, mais uma vez, para uma ampla discricção da administração no uso destas medidas. Por último, o Decreto 76/2020 também estabelece que o “Governo pode determinar as condições de evacuação nas zonas de risco alto” (art. 31) mas, tanto quanto sabemos, nunca foi aprovada qualquer regulamentação sobre este processo.

A lei estabelece, ainda, restrições quanto ao uso que pode ser dado à terra em zonas de risco embora, também neste caso, seja pouco clara. Por exemplo, a Lei 10/2020 estabelece que as entidades estatais são responsáveis por prevenir o “estabelecimento de novas zonas residenciais, industriais e comerciais em áreas sujeitas ao aumento do nível das águas” (art. 26.2.c.). No entanto, não existem critérios, nem processos, claros para tais limitações, nem uma razão que justifique o foco apenas no aumento da água e não noutros riscos. O Decreto 76/2020 também menciona, brevemente, a proibição de construção em áreas delimitadas e sinalizadas como zonas de risco, mas não elabora como o processo se desenrola (art. 22.5). A Lei 10/2020 é especialmente dura ao estabelecer que o desrespeito às regras de construção em zonas de risco resultará na perda do terreno a favor do Estado (art. 46.2). No entanto, também esta disposição é contraditória com os pontos discutidos acima: então, as pessoas não podem ter direitos à terra em zonas de risco (art. 22.5 do Decreto 76/2020), ou podem perder os seus direitos apenas quando violam regras de construção? A lei não dá respostas claras.

Por último, a lei atribui às autoridades administrativas locais o papel de limitar a prestação de serviços sociais e económicos nas zonas de risco (art. 49.2.b da Lei 10/2020). Contudo, os critérios e o processo para estabelecer essas limitações não são detalhados na lei, deixando, mais uma vez, muito pouco claro como tais disposições funcionam, na prática.

Curiosamente, a legislação estabelece, em vários casos, uma excepção às limitações em zonas de risco acima mencionadas, “quando [são] aplicadas tecnologias apropriadas, aprovadas pelas autoridades competentes”.¹⁰ Estas disposições mostram que as autoridades estão conscientes da necessidade, ou pelo menos da possibilidade, de recorrer a medidas de adaptação *in situ*, em vez do reassentamento de populações para

¹⁰ Veja-se, por exemplo, o artigo 49.2.b da Lei 10/2020, e o artigo 22.5 do Decreto 76/2020.

fora das zonas de risco. No entanto, também aqui, a lei é pouco clara; não se sabendo o que a tecnologia deve fazer, quais as autoridades responsáveis pela aprovação dessa tecnologia, nem que processos e critérios devem ser seguidos.

(3) Competência legal para classificar e gerir zonas de risco

Uma terceira questão diz respeito à competência legal para classificar e gerir zonas de risco. O Instituto Nacional de Gestão e Redução de Riscos de Desastres (INGD, antes conhecido como INGC), é a entidade estatal responsável pelas actividades relacionadas com a redução do risco e resposta a desastres (Decreto Presidencial 41/2020). No entanto, o papel do INGD em relação às zonas de risco não é claro, considerando que existem algumas lacunas e, também, competências sobrepostas em vários diplomas legislativos.

Por exemplo, o Decreto Presidencial 41/2020 estabelece que o INGD é responsável por “mapear zonas de risco de desastres, em coordenação com os órgãos locais” (art. 5.e).¹¹ A Lei 10/2020 também atribui esta função ao INGD, mas, desta vez, em coordenação com o Governo, municípios e entidades públicas e privadas (art. 23.1 a e 23.2). No entanto, o Decreto 76/2020 estabelece que a administração local e as autarquias são responsáveis pela demarcação e sinalização de zonas de risco de inundações (art. 22.4). Além disso, a Lei 10/2020 estabelece que é uma atribuição do governo mapear e prevenir a ocupação de “áreas propensas a desastres” (art. 9.j). Concluindo, há uma série de contradições sobre qual é a entidade responsável pela classificação das zonas de risco.

Questão semelhante acontece com a imposição de restrições em zonas de risco. A Lei 10/2020 estabelece que as autoridades administrativas locais são responsáveis pela prevenção da ocupação e prestação de serviços sociais e económicos em zonas de risco (art. 49.2.b). O Decreto 76/2020 estabelece que o “[INGD], os órgãos de governação local e as autoridades comunitárias, devem proibir a construção de infraestruturas e assentamento de população nas zonas devidamente demarcadas e sinalizadas” (art. 22.6). Com esta competência atribuída a três entidades diferentes, quem toma a iniciativa? E quem toma as decisões? E qual processo é seguido? A sobreposição de competências torna-se fonte de incerteza. Esta confusão é visível, por exemplo, no mais recente plano de contingência anual do INGD, que menciona o mapeamento de zonas de risco e a proibição da utilização destas áreas como uma competência do Ministério da Terra e Ambiente (República de Moçambique, 2022: 34).

Curiosamente, a Lei 10/2020 determina que o Governo deve estabelecer procedimentos para demarcação de zonas de risco (art. 49), o que parece ser um reconhecimento do legislador da complexidade e da necessidade de detalhar este processo. No entanto, no que nos foi possível apurar, ainda não foi aprovado qualquer regulamento que estabeleça tal processo. Também é relevante notar que a actual legislação sobre gestão

¹¹ Também não é claro a que órgãos locais o artigo se refere: são autoridades administrativas ou autoridades consuetudinárias locais, como os régulos?

de desastres não faz qualquer referência a planos de uso do solo ou qualquer outro instrumento legal de ordenamento do território, levantando questões sobre a conciliação destas distintas áreas da administração pública.

(4) Conclusões sobre o ordenamento jurídico

Concluindo, embora o conceito de zona de risco seja utilizado várias vezes na legislação moçambicana, uma série de questões tornam o seu papel no sistema jurídico bastante incerto. Primeiro, não existe uma definição legal clara de zona de risco e as tentativas de utilizar a legislação anterior para definir o conceito resultaram numa definição muito ampla, que pode, em teoria, abranger todo o território moçambicano, tornando o conceito inoperacional. Segundo, a lei não é clara relativamente às consequências jurídicas da classificação de terras como zona de risco. A lei menciona consequências gravosas, como a proibição da ocupação de terras e o não reconhecimento de DUATs nessas áreas, restringindo os usos da terra e, até, impedindo a prestação de serviços sociais e económicos. No entanto, para além de levantarem questões quanto à sua legalidade, estas consequências são pouco detalhadas na lei, faltando procedimentos claros e detalhes fundamentais sobre a sua implementação na prática. Além disso, a lei permite exceções a estas restrições, mas a sua aplicação é também duvidosa. Finalmente, há muita confusão sobre que entidades têm competência para delimitar e gerir zonas de risco.

Para um Governo comprometido com o Estado de direito democrático, estas lacunas e contradições legais paralisam a implementação de todas estas medidas. No entanto, na maioria das vezes, este tipo de lacunas, na prática, abre espaço para uma implementação muito discricionária de medidas, normalmente em detrimento dos mais desfavorecidos e vulneráveis. A secção seguinte reflecte sobre a questão da classificação de zonas de risco na prática e o papel da lei neste processo.

ZONAS DE RISCO NA PRÁTICA

A secção anterior demonstra que o quadro jurídico moçambicano é dúbio quanto ao conceito de zona de risco, às consequências jurídicas desta classificação e à autoridade para classificar e administrar estas áreas. Nesta secção, através de casos empíricos, argumenta-se que a definição e mapeamento de zonas de risco levanta várias questões sociais, que tornam a utilização deste conceito bastante complexa na prática. Ainda que a lei fosse mais rigorosa a estabelecer critérios técnicos para as zonas de risco, o conceito, ainda assim, entraria em colisão com a realidade social. Mapear zonas de risco levanta várias questões: Que níveis de risco são aceitáveis? Aceitável para quem? Que actividades e direitos são possíveis numa zona de risco? As avaliações de risco realizadas pelo Governo diferem das percepções de risco dos cidadãos? E até que ponto outros factores desempenham um papel no nível de risco aceitável para os cidadãos? McAdam e Ferris salientam, com razão, que não se deve considerar apenas os dados objectivos, mas

também a relação entre os indicadores concretos e a capacidade de resposta da população para lidar com esses riscos (McAdam and Ferris, 2015: 156).

Algumas das questões e dilemas relevantes podem ser melhor compreendidos considerando as realidades empíricas. A Praia Nova, um bairro precário na zona costeira da Beira, capital do distrito de Sofala, é exemplo desta necessidade de combinar dados objectivos com a posição das pessoas afectadas. Com base numa avaliação de indicadores concretos, a Praia Nova será facilmente qualificada como zona de risco: frequentemente inundada pela maré, exposta à subida do nível do mar, sem edifícios sólidos e desenhados para resistir a intempéries, sem muros de protecção contra o mar e completamente desprotegida contra ciclones ou tempestades. Tanto os intervenientes governamentais locais, como os nacionais, como as organizações de ajuda humanitária, afirmam que o reassentamento de pessoas para fora desta área é essencial para a sua protecção. A violência com que o ciclone Idai, em 2019, atingiu a Praia Nova certamente tornou as pessoas mais conscientes do risco que correm naquela zona e dispostas a serem realojadas, mesmo que antes não considerassem isso como uma opção. Muitos dos nossos entrevistados, em 2019 e 2023, recordaram que nunca imaginaram que um ciclone com a magnitude do Idai pudesse ocorrer e mostraram-se mais dispostos a mudarem-se para locais mais seguros. No entanto, apesar da consciência das pessoas sobre os riscos, a Praia Nova continua densamente povoada, pois é atractiva para os moradores urbanos noutros aspectos: está localizada perto do mar e do centro urbano da Beira, proporcionando acesso a um vasto leque de oportunidades de emprego e, devido à sua localização de risco, é um local acessível para se viver. As pessoas que ali continuam a viver, depois do Idai, avaliam os riscos, os benefícios e as opções alternativas ao seu dispor. Algumas decidiram mudar-se, mas muitas outras continuam a preferir ficar. O reassentamento para uma área menos propensa a riscos não é necessariamente a única opção para as pessoas que precisam de se adaptar às alterações climáticas (Sakdapolrak, Borderon and Sterly, 2023). Se as pessoas não virem uma perspectiva de serem capazes de reconstruir as suas vidas em locais de reassentamento, não são facilmente convencidas a mudar-se. Por outras palavras, as pessoas não vivem em zonas de risco porque querem ou porque não se importam com o perigo, mas porque não têm uma alternativa viável para a sua situação, e as alternativas ao seu dispor não suplantam a exposição ao risco.

Os esforços do governo moçambicano para melhorar as condições nos locais de reassentamento podem persuadir mais pessoas a mudarem-se para áreas mais seguras. Durante o trabalho de campo de 2023, nos três locais de reassentamento que visitados, os trabalhos de construção de novas casas para pessoas reassentadas estavam em pleno andamento.¹² Para muitas destas pessoas reassentadas, será a primeira vez que são proprietárias de uma casa e têm um DUAT. Neste sentido, reportaram-nos sentir-se mais seguras, não só, em termos da sua exposição a eventos climáticos extremos, mas, também, em termos de direitos sobre a terra. Embora enfrentem ainda problemas sérios em encontrar fontes de rendimento nestes novos assentamentos, reportaram que tais

¹² Mutua, Metuchira e Kura.

benefícios suplantam os prejuízos da sua prévia exposição ao risco. Por outro lado, encontrámos alguns moradores da Praia Nova que não optaram pelo reassentamento, exactamente porque possuíam uma casa e não queriam ceder o seu imóvel sem uma garantia que iriam recuperar todo o dinheiro que já tinham investido naquela residência, nem que iriam conseguir ganhar a vida numa área de reassentamento fora da cidade.

O valor financeiro e emocional investido no terreno, bem como as finalidades para as quais o terreno é utilizado, também devem ser considerados na avaliação dos riscos de uma determinada área. Por exemplo, muitos habitantes em Tica utilizam as planícies aluviais do rio Pungué - com elevados riscos de inundação - para cultivar arroz, o que não é possível fazer nas zonas altas circundantes. Geralmente, as pessoas estão dispostas a aceitar riscos mais elevados nas áreas agrícolas do que nas parcelas residenciais. Isto faz sentido, uma vez que as áreas agrícolas não necessitam de acessibilidade permanente, nem de construções mais sólidas, ao contrário das zonas residenciais. Se estas planícies aluviais forem classificadas como zonas de risco e, portanto, nenhum DUAT puder ser obtido na zona, os agricultores perdem qualquer segurança jurídica do direito à terra, com consequências para a sua subsistência. Faria muito mais sentido limitar o tipo de uso que é permitido nestas terras, por exemplo, não permitindo a construção de habitações, que excluir completamente a possibilidade aí obter um DUAT.

Finalmente, os esforços para remover as pessoas de zonas de risco para áreas mais seguras são inúteis se essas áreas abandonadas forem rapidamente reocupadas por recém-chegados. Enquanto os planos de reassentamento não forem enquadrados numa gestão mais ampla do território, em que o uso das áreas desocupadas seja controlado e adaptado ao risco, é provável que as pessoas continuem a considerar a possibilidade de utilizar essas terras. Por exemplo, nos locais de reassentamento que visitámos, encontrámos várias pessoas que indicaram que os terrenos e casas que tinham deixado após o ciclone Idai estavam agora a ser utilizados por familiares, ou mesmo por estranhos. Embora na maioria dos casos as casas se tenham ficado inabitáveis por causa do Idai, isso não impediu os proprietários ou novos ocupantes de reconstruírem estas casas e de as oferecerem a novos inquilinos. Esta reocupação de áreas anteriormente afectadas por desastres levanta questões sobre a eficiência do reassentamento como resposta ao risco de desastres uma vez que, aquando de um novo desastre, também estas pessoas precisarão de assistência. Por outro lado, como acima se disse, aqueles que agora se alojam num local de risco, fazem-no, não por ignorância, mas por falta de alternativas viáveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz das alterações climáticas em curso e do aumento dos riscos de eventos climáticos extremos, é compreensível que o governo de Moçambique pretenda reduzir os riscos classificando determinadas áreas como zonas de risco. Mas este objectivo deve ser

abordado de forma cuidadosa e deve garantir o respeito pelos direitos das pessoas sobre as suas terras.

Resolver a falta de clareza jurídica relativamente às zonas de risco é apenas parte da solução para este problema. É, ainda, necessário que, na regulamentação destas zonas, se tenha em conta as várias dimensões da governação fundiária, mais especificamente que não sejam misturados os direitos que se pode ter sobre a terra e as diferentes actividades que se podem realizar nessa terra. Em vez de se concentrar em impedir que as pessoas adquiram direitos à terra em zonas de risco, seria mais viável e mais alinhado com as realidades empíricas se o Governo se concentrasse na regulação dos diferentes usos que a terra pode ter nessas áreas. Tomemos, como exemplo, o leito de inundação de um rio, como o Pungué. Tais zonas são normalmente muito férteis e, portanto, atraentes para o cultivo. Classificar essa área como zona de risco, impedindo que as pessoas possam aí adquirir qualquer direito sobre a terra, torna o investimento pessoal que cada um possa fazer nessa terra muito mais precário, expondo as pessoas a despejos arbitrários e sem qualquer compensação. Em vez de impedir que as pessoas obtenham direitos sobre estas áreas, seria muito mais eficaz focar a regulamentação nos diferentes modos de utilização e na permissão de algum tipo de utilização, por exemplo, impedindo a construção de casas permanentes, mas permitindo que as pessoas cultivem a terra com segurança. Assim, seria possível combinar a segurança jurídica dos agricultores em áreas com alto valor agrícola para o país e, ao mesmo tempo, reduzir os riscos para as populações e a necessidade de reassentamento em grande escala em caso de catástrofe. Além disso, tornar-se-ia a resposta a catástrofes menos complexa e dispendiosa, por exemplo, os agricultores poderiam receber apoio em caso de perda de colheitas, mas não precisariam de ser reassentados.¹³

Por fim, a classificação de áreas como zonas de risco deve fazer parte de um processo transparente, contínuo e consultivo, do qual as pessoas visadas também possam fazer parte do processo, estar cientes dos riscos que vivem e participar na discussão dos riscos que estão dispostos a correr à luz das alternativas que lhes são oferecidas (Artur, 2011). As avaliações de risco pelo Governo e as percepções de risco das pessoas variam e é importante que a prevenção de riscos não torne a vida das pessoas ainda mais complicada. A intensidade, gravidade e letalidade do Idai levaram as pessoas a aumentar a vontade de se deslocarem para fora das zonas de risco, mas qualquer solução para as zonas de risco só será adequada quando acompanhada de suficientes incentivos a que as pessoas se desloquem ou tornem a sua situação mais resiliente. A escolha de viver numa zona de risco baseia-se, para muitas pessoas, na ponderação de um conjunto de factores e, muitas vezes, numa escolha por necessidade e por falta de melhores alternativas.

¹³ Isto pressupõe, no entanto, que existam sistemas de alerta precoce em bom funcionamento e que as pessoas sejam informadas a tempo de se deslocarem temporariamente para áreas seguras em caso de ameaças elevadas.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, B. and Jacobs, C. (2022). 'Land expropriation – The hidden danger of climate change response in Mozambique', *Land Use Policy*. Elsevier Ltd, 123(September), p. 106408. doi: 10.1016/j.landusepol.2022.106408.

ECKSTEIN, D.; Künzel, V.; Schäfer, L. (2021). *Global Climate Risk Index 2021 - Who Suffers Most from Extreme Weather Events?* German Watch.

JACOBS, C.; Almeida, B. (2020). 'Government-led Resettlement after Natural Disasters as a Durable Solution? The Case of Cyclone Idai' in *Refugee Survey Quarterly*, 00, pp. 1-9

ARTUR, L. (2011). *Communities in Crisis: Everyday Practices of Disaster Response and Climate Change Adaptation in Mozambique*. Wageningen University.

McAdam, J. and Ferris, E. (2015). 'Planned relocations in the context of climate change: Unpacking the legal and conceptual issues', *Cambridge International Law Journal*, 4(1), pp. 137–166. doi: 10.7574/cjicl.04.01.137.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, C. de M. (2022) *Plano Anual de Contingência 2022-2023*.

SAKDAPOLRAK, P., Borderon, M. and Sterly, H. (2023). 'The limits of migration as adaptation. A conceptual approach towards the role of immobility, disconnectedness and simultaneous exposure in translocal livelihoods systems', *Climate and Development*, pp. 1–10.