

19 de Novembro de 2021



**SOBREVIVER AOS RISCOS “NATURAIS”
E ANTRÓPICOS? NOTAS AO PROCESSO DE REVISÃO
DA POLÍTICA NACIONAL DE TERRAS**

Uacitissa Mandamule

Os desastres “naturais” estão cada vez mais no centro das análises sobre os efeitos das mudanças climáticas. Da Alemanha à França, dos Estados Unidos da América ao Canadá, do Bangladesh ao Haiti, de Moçambique ao Chade, do Japão às Filipinas, apenas para citar alguns exemplos, eventos meteorológicos extremos, como inundações, ciclones, tempestades tropicais, secas, provocam anualmente centenas de mortes, destruição de casas e de infra-estruturas públicas e privadas. Estes desastres forçam igualmente a deslocação de milhares de outras pessoas e afectam um aspecto central da vida das populações afectadas: a Terra (Quan & Dyer, 2008; Dunne & Mhone, 2003; Revet, 2018). A Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2008) estima que, até 2050, mais de 200 milhões de pessoas terão sido deslocadas em resultado das mudanças climáticas a nível mundial.

Em Moçambique, desde 1975 à actualidade, contam-se 22 ciclones, 11 tempestades tropicais, mais de 15 grandes inundações e secas prolongadas (Mozambique News Reports & Clippings, 2019; Mandamule, 2021). Só nos últimos três anos, desastres “naturais”, conflitos militares no centro do país e a intensificação de uma “guerra não-convencional” (Feijó, 2021) no Norte, provocaram mais de 200.000 pessoas deslocadas internamente (GOM, 2019; OIM, 2021), destruição (total ou parcial) de produção em mais de 715.000 hectares de áreas cultivadas e perdas pecuárias consideráveis.

A nível social, homens e mulheres são impactados de maneira diferente, pelos factores acima, sendo aquelas últimas as mais vulneráveis. Esta vulnerabilidade está intimamente ligada, como indicam Enarson et.al. (2006), às dinâmicas patriarcais históricas e políticas que caracterizam muitas sociedades africanas. Assim, para além da falta de recursos económicos necessários para reconstruir as suas vidas e casas após um desastre, as mulheres (e crianças) são as que mais sofrem com os impactos emocionais da deslocação, bem como com o stress da reconstrução de casas e a ansiedade sobre a sua saúde e segurança.

As Directrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, Pesca e Floresta (FAO, 2012) estabelecem que, no contexto das mudanças climáticas, os Estados vulneráveis devem responsabilizar-se pela criação de regulamentação específica, que inclua planos espaciais de uso da terra, projectados para evitar ou minimizar os impactos dos desastres naturais na vida das populações afectadas (Mandamule, 2020).

A ratificação em 2019 e posterior adesão em 2020, à Convenção de Kampala (Convenção da União Africana sobre a protecção e assistência às pessoas deslocadas internamente em África), assim como a aprovação da Política e Estratégia de Gestão de Deslocados Internos (PEGDI – resolução do governo de Moçambique n.º42/2021 de 8 de Setembro de 2021), respectivamente, constituem um avanço nos esforços de protecção dos direitos das pessoas deslocadas. A nível nacional, a PEGDI fixa, entre outras, competências específicas ao Ministério da Terra e Ambiente, no âmbito da gestão dos deslocados internos, a saber:

- Elaborar, implementar e fiscalizar instrumentos de ordenamento territorial;
- Mapear e sinalizar zonas de risco;
- Incentivar o abandono voluntário das zonas de risco;
- Capacitar os professores em matérias de educação ambiental, gestão de risco e mudanças climáticas nos níveis de ensino primário, secundário e pré-universitário;
- Implementar acções necessárias à protecção contra a degradação do meio ambiente;
- Garantir a segurança de posse de terra aos deslocados;
- Criar e ordenar bairros de reassentamento;
- Nos bairros de reassentamento, prever espaços e incentivar o desenvolvimento de actividades físicas, recreativas e desportivas para a promoção da saúde e bem-estar;
- Atribuir espaços para a prática de actividades agrárias e de geração de renda.

Apesar dos avanços em termos de regulamentação, a operacionalização pelos diferentes ministérios e serviços necessita de acompanhamento e supervisão, cuja insuficiência pode levar a, em mais ou menos tempo, enfrentar os mesmos problemas de fraca implementação, falta de clareza nas atribuições de cada ministério e demais conflitos que ditaram a necessidade da revisão em curso.

Analisando as questões que compõem os inquéritos do processo de auscultação pública sobre a revisão da Política Nacional de Terras, tanto individual¹, como colectiva², constatamos o interessante facto de que metade das questões iniciam da maneira seguinte: "*acha que...*"? Em publicações anteriores do OMR³, abordou-se a natureza enviesada de algumas daquelas questões, procurando neste Destaque Rural reflectir sobre o processo de auscultação, num contexto em que o país enfrenta diferentes tipos de ameaças, desde a pandemia do COVID-19, eventos climáticos extremos e ataques militares.

¹ <https://sites.google.com/view/crpnt/entrevistas-individuais?authuser=0>, Acesso em 28/09/2021.

² <https://sites.google.com/view/crpnt/entrevistas-colectivas?authuser=0>, Acesso em 28/09/2021.

³ <https://omrmz.org/omrweb/publicacoes/dr-132/> e <https://omrmz.org/omrweb/publicacoes/dr-143/>

Trabalhos empíricos em zonas afectadas pelo ciclone Idai, na província de Sofala (Beira, Búzi e Nhamatanda), e em zonas de conflito no norte do país, destacam a fraqueza das instituições do Estado na gestão de desastres e no apoio aos processos de reinstalação das populações deslocadas. Não há clareza sobre os direitos de terra, e sobretudo à terra produtiva, das pessoas deslocadas nas zonas para onde são enviadas e pouca atenção é dada aos direitos de terra e compensação das comunidades acolhedoras. Ao impor a permanência nos centros (ou bairros) de reassentamento, como condição para beneficiar da assistência alimentar, a decisão política de reinstalação em novas áreas promove, na realidade, a deslocação autoritária das populações e uma ruptura com as áreas de origem, às quais as pessoas estão ligadas. Ora, apesar desta pretendida ruptura, as populações afectadas continuam ligadas às áreas de origem, mantendo as relações espaciais anteriores à deslocação e criando outras nas zonas de reinstalação, através da compra e arrendamento de terras.

Conforme indicado em estudos anteriores (Mandamule, 2020), os eventos climáticos extremos – mas também os conflitos e as pandemias – mudam uma multiplicidade de aspectos: a maneira de pensar, a relação das pessoas com a natureza, a maneira de se definir, de se reagrupar, de se aliar, de viver e de habitação. Novas solidariedades surgem no momento da emergência, fortalecendo ou rompendo com as formas de organização social existentes antes do desastre, mas também ocorrem alterações no espaço e no território: são estradas e casas destruídas, telhados caídos, bairros inteiros destruídos ou em escombros (Revet, 2017).

ALGUMAS PISTAS AO PROCESSO DE REVISÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TERRAS:

- Considerar a participação comunitária no desenho de instrumentos de ordenamento territorial e na gestão e prevenção de conflitos de terra. Isto inclui apoiar e mediar negociações de direitos de terra entre população deslocada e comunidades;
- Estender a auscultação às populações em zonas de risco de conflitos armados e locais afectados por catástrofes, visando, em particular, pessoas deslocadas internamente e comunidades acolhedoras;
- Valorizar o conhecimento local sobre o clima e utilização da terra, tanto no desenvolvimento de metodologias de auscultação, como no desenho de políticas de uso da terra;
- Atentar à observância e reparação dos direitos fundiários das comunidades acolhedoras e apoiá-las a ajustar as suas estratégias de adaptação e enfrentamento dos riscos climáticos e antrópicos;

- Incluir nos questionários, tanto individuais como colectivos, perguntas, não só, sobre os usos mais importantes da terra, mas, também, dos factores ou elementos que ameaçam esses usos;
- No contexto mais geral, é necessária a clarificação de certos conceitos, como trespasse e transmissão, terra livre e sem ocupantes;
- Aplicar questões abertas que permitam aos entrevistados explicar, por exemplo, quais são as causas dos conflitos de terra mencionados na pergunta I9 e I10, do questionário colectivo; e,
- O que acham de incluir mais mulheres na Comissão de Revisão da Política Nacional de Terras?

Em resumo, a auscultação para a revisão da Política Nacional de Terras é uma oportunidade para trazer ao debate questões sobre as mudanças climáticas e posse da terra, um problema que muitas vezes só é levantado quando eventos extremos acontecem. No contexto das crises acima mencionadas, algumas questões que se colocam consistem em perceber que lugar é reservado às pessoas deslocadas e reassentadas no processo de auscultação para a revisão da Política Nacional de Terras? Que papel as instituições de gestão e administração de terras desempenham num contexto em que aumentam as pessoas deslocadas internamente em Moçambique?

A capacidade das instituições do Estado para mediar e apoiar os processos de reassentamento necessita de ser reforçada e prestar-se maior atenção à prevenção e alerta de desastres, e não apenas na resposta e reconstrução, através da promoção do reassentamento. Para terminar, a grande lição que se pode tirar deste processo é que a revisão da política de terras não se faz por decreto, reuniões e comissões. Mais ainda, uma reforma da política de terras não pode ser feita à margem da reforma da sociedade pois esta evolui e, gradualmente, encontra os seus caminhos. Como refere um entrevistado, "a colonização social talvez foi tão importante quanto a política económica e, hoje, reflecte-se numa hibridização - por vezes incompatível e com reacção auto-imune - dos sistemas de posse que estabelecem a ligação entre a sociedade e os recursos naturais. Devido ao aumento da população, há cada vez menos áreas que podem ser reservadas para fins de reassentamento e, mesmo que existissem tais locais, existem questões sociais e políticas (relações de poder entre as comunidades deslocadas e de acolhimento) que criam relutância para as pessoas abandonarem definitivamente os seus locais de origem, onde o investimento foram feito, em habitação, desenvolvimento de terras e cultivo, árvores fruteiras, etc., pelo que os direitos devem ser equilibrados com as necessidades e negociados com tempo suficiente⁴."

⁴ Especialista em matérias ligadas à Terra, entrevista de 22 de Outubro de 2021.

BIBLIOGRAFIA

BRUNA, N. (2021). Um primeiro olhar às auscultações da revisão da Política Nacional de Terras: Meio caminho andado para a invalidação? Maputo. Observatório do Meio Rural. Destaque Rural n.º132. Disponível em <https://omrmz.org/omrweb/publicacoes/dr-132/>. Acesso em 28/09/2021.

DUNNE, P., & Mhone, G. (2003). Africa's crise: recent analysis of armed conflicts and natural disasters in Africa. Geneva: International Labour Office.

Enarson, E.; Fothergill, A.; Peek. L. (2006). "Gender and disasters: foundations and directions". In: Rodríguez et al. (2006). *Handbook of disaster research*. New York: Springer. pp. 130-146.

FAO. (2012). Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forest in the context of national food security. Rome: FAO.

FEIJÓ, J. (2021). *O papel das mulheres no conflito em Cabo Delgado: entendendo ciclos viciosos da violência*. Maputo. Observatório do Meio Rural. Maputo. Observador Rural n.º 114.

GOM. (2019). Post disaster needs assessment (PDNA). Maputo: PNUD/EU/The World Bank.

MANDAMULE, U. (2020). *Terra e crises climáticas. Percepções de populações deslocadas pelo ciclone Idai no distrito de Nhamatanda*. OMR. Maputo. Observador Rural nr. 87.

MONJANE, B. (2021). *Uma leitura céptica do processo da revisão da Política Nacional de Terras*. Maputo. Observatório do Meio Rural. Destaque Rural n.º 143.

OIM. (2008). *Migrations et changements climatiques*. Genebra: Organisation internationale pour les migrations.

OIM (2021). *Multi-sectoral location assessment round 2. Mozambique - Cabo Delgado*.

IOM displacement Tracking Matrix. Mozambique.

QUAN, J., & Dyer, N. (2008). Climate change and land tenure. FAO.

REVET, S. (2017). Géographie des catastrophes. Ordre et désordre dans la gestion des catastrophes "naturelles". Papeles del CEIC. International Journal on Collective Identity Research, 2017/2.

REVET, S. (2018). *Les coulisses du monde des catastrophes « naturelles »*. Paris : Éditions de la Maison des sciences de l'homme.