

“Conferência ‘Desafios da investigação social e económica em tempos de crise’, organizada pelo
IESE”

**Fabricando novos espaços de governação? Complexo dos recursos e a economia política
da mineração de larga-escala em Moçambique e no Canadá**

Isabella Alves Lamas*

*Doutoranda no Programa Política Internacional e Resolução de Conflitos do Centro de Estudos
Sociais e da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

isaalamas@gmail.com; isabella.lamas@ces.uc.pt

Maputo, 19-21 de Setembro de 2017

Introdução:

Aproximadamente, 3,5 bilhões de pessoas vivem em países ricos em petróleo, gás ou minérios.

Mas, muitas vezes, estes recursos se tornaram uma fonte de conflito ao invés de oportunidade.

Muitos desses países também sofrem de corrupção e conflitos decorrentes de uma fraca governança (WORLD BANK, 2017)¹.

Os recursos naturais têm um papel dominante na economia de pelo menos 81 países. Devido ao seu enorme potencial de exportação e geração de receitas, a extração desses recursos é vista como uma possibilidade única de financiamento rápido do desenvolvimento econômico e da redução de pobreza principalmente para os países do sul global (LISK; BESADA; MARTIN, 2013: 03). Os recursos são associados à geração de crescimento econômico, garantia de interesses de segurança nacional e até contribuições para a paz positiva entendida enquanto justiça social. Segundo essa ótica, a tradução desse potencial econômico em desenvolvimento social está condicionada a uma boa governação dos recursos². Já a má administração dos recursos financeiros das economias extrativas e as dificuldades nessa tradução são geralmente relacionadas a uma fragilidade institucional dos estados hospedeiros dessas atividades.

Os estados hospedeiros são economias extrativistas, ou seja, os recursos naturais dominam a receita do estado? Há mecanismo público de controle dos recursos? Qual a porcentagem dos recursos naturais na composição do PIB? Qual a porcentagem deles nas exportações? Há centralização de dinheiro e poder no estado, ou seja, centralismo fiscal? Há transparência na gestão de recursos? Na sequência temos também as que eu classificaria como perguntas de segunda ordem, muitas vezes negligenciadas ou colocadas em segundo plano nas análises, como: a legislação ambiental nacional é efetiva? Existe política nacional para remoção involuntária? Quais as políticas direcionadas para o desenvolvimento social dos municípios mineradores?

Essas são algumas das perguntas centrais que guiam estudos focados na economia política *mainstream* que definem os parâmetros de uma boa ou má governação dos recursos naturais. O

¹ Traduzido pela autora do original: "about 3.5 billion people live in countries rich in oil, gas, or minerals. But, all too often, these resources have become a source of conflict rather than opportunity. Many of these countries also suffer

² Segundo o Natural Resources Governance Institute, a governação dos recursos diz respeito a "instituições, regras e práticas que determinam como os executivos da companhia e os oficiais de governo tomam decisões e engajam e afetam cidadãos, comunidades e o meio ambiente em que eles habitam" ((NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE, 2017: 3).

objetivo do presente trabalho não é responder diretamente a estas perguntas no sentido de classificar e problematizar o nível de preparação dos estados hospedeiros para receberem grandes investimentos nessa área. O propósito é antes contextualizar como a economia política dos recursos naturais (e mais particularmente da mineração) de cada estado hospedeiro em conjunto com a forma de atuação de corporações multinacionais (CMNs) encarregadas pelos projetos resultam em formas emergentes de arranjos de governação e conflitualidade.

Eu busco entender como em conjunto com estados hospedeiros, as CMNs se transformam em agentes de governo centrais através do exercício de formas diversas de gerenciamento social que vão desde o controle de aparatos de segurança para proteger o investimento e garantir o fluxo contínuo dos recursos à provisão de serviços públicos. Principalmente a partir do final da guerra fria, mas com maior intensidade a partir dos anos 2000, surgiram uma série trabalhos que discutem o que Susan Strange chamou de “recuo do estado” e o papel dos atores não-estatais no exercício de formas diversas de governação. Correntes teóricas desenvolvidas nas Escolas de Negócio e na Ciência Política em geral posicionam, na complexa arquitetura da governação global, o papel positivo dos atores privados na governação transnacional. Para alguns autores, as CMNs têm possibilidade de exercer uma boa governação e ir além das medidas de responsabilidade social corporativa. Em geral, a visão é a de que em contextos onde o estado é incapaz de promover arranjos institucionais básicos, as corporações possuem o *expertise* necessário não só para ter uma boa conduta, como para influenciar positivamente a condução de aspectos cruciais de governo como, por exemplo, fomentar a transparência na administração das receitas provenientes da indústria extrativa..

Não obstante, na prática os megaprojetos de exploração de minérios estão regularmente associados à emergência de cenários de conflitualidade com populações atingidas e injustiça socioambiental. Ao contrário das promessas de desenvolvimento econômico e social, nos arredores das operações é possível observar espaços normalmente caracterizados por baixos níveis de desenvolvimento humano e conflitualidade latente. Nestes, normas globais de boa conduta corporativa são incorporadas em arranjos de economias políticas da mineração contextualmente constituídas que expressam o “complexo de recursos” a partir da ótica da Ecologia Política e do *oil complex* de Michael Watts: cenários institucionalmente densos e politicamente (in)convincentes nos quais novos espaços governáveis são fabricados.

Evidências empíricas de estudos de caso da atuação da Vale S.A., uma CMN mineradora brasileira, em dois contextos institucionais distintos – Moçambique (mineração de carvão) enquanto representante de um país em desenvolvimento e Canadá (mineração de níquel) enquanto representante de país desenvolvido – sugerem que, apesar de nuances em sua forma de manifestação, o papel da CMN na governação local esta presente de forma conflituosa em ambos os casos e, portanto, independe do nível de institucionalidade do país para ocorrer. A escolha por uma CMN mineradora é neste caso ideal, uma vez que a economia política da mineração é marcada por envolvimento de longo prazo com os estados hospedeiros (devido aos grandes investimentos para operacionalização dos projetos), além da perpetuação de inúmeros impactos socioambientais que exigem atuação ativa por parte do empreendedor na área de investimento social (compulsório ou voluntário). Assim, este trabalho apresenta uma compreensão da conexão entre recursos naturais e desenvolvimento que rompe com os paradigmas dominantes e possibilita um entendimento crítico e contextualizado do fenômeno da governação e da conflitualidade socioambiental emergente em torno dos megaprojetos de mineração.

Corporações multinacionais e governação: um papel ativo para além de regiões de soberania limitada

Com a crescente interconectividade do mundo (e, para alguns, com o advento do fenômeno da globalização), atores como organizações não governamentais (ONGs), organizações internacionais (OIs) e corporações multinacionais (CMNs) não podem mais serem excluídos das análises sobre governação. Afinal, com “o recuo do estado” estes atores são agentes ativos responsáveis por transformar a conjuntura internacional (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010). Há uma extensa bibliografia, proveniente principalmente das Escolas de Negócio e da Ciência Política, que aborda o papel positivo que atores privados podem ter na governança global. Frynas (2009) é um destes autores e defende o envolvimento das CMNs petrolíferas para além das ações ligadas a responsabilidade social corporativa. Em suas palavras, uma vez que a corporação já exerce uma clara influência política que afeta a governação nos contextos onde opera, “a controvérsia não é apenas sobre a legitimidade de firmas que influenciam o governo, mas sim sobre a maneira atual de usar a influencia política e sobre a transparência das firmas no que diz respeito as suas atividades políticas” (FRYNAS, 2009: 160). Ou seja, o que o preocupa é o

descompasso entre o que acontece na prática – uma influência enorme da corporação nas políticas do estado hospedeiro através de atividades como *lobbying* – e aquilo que as corporações tornam público – em geral basicamente o discurso de que ela não tem legitimidade, responsabilidade e nem pretensão de interferir nos assuntos de política nacional. É importante notar que este descompasso é muitas vezes programado na medida em que a corporação pode se beneficiar da ausência de arranjos efetivos de governo nos locais onde opera (BORZEL; HONKE, 2011) através, por exemplo, de benefícios e/ou redução de obrigações fiscais e o não questionamento dos termos de contratos altamente favoráveis para os seus negócios. No entanto, para o autor, na medida em que o processo de interferência das corporações ocorre com tamanha intensidade, a melhor opção disponível seria que este se tornasse público e transparente. A solução está em deslocar a atenção dos debates sobre responsabilidade social corporativa, projetos locais de desenvolvimento comunitários e de iniciativas como a *Extractive Industries Transparency Initiative* para debates sobre a governação e soluções de nível macro para os problemas em torno da indústria extrativista (FRYNAS, 2009: 164). Como transparece na proposta do autor, apesar de seu posicionamento ser crítico ao que acontece na prática, ele defende que apenas um deslocamento das ações da CMN em direção ao âmbito da macro-política possibilitará mudanças políticas e econômicas positivas nos contextos onde estas atuam. Esta visão é problemática na medida em que adota um viés exclusivamente positivo em relação as possibilidades de atuação das CMN. Além disso ela é construída de cima para baixo e praticamente elimina a importância das ações micro políticas desenhadas para reparar os danos profundos e muitas vezes localizados causados pelas CMNs nos contextos onde atuam.

Na medida em que as corporações possuem capacidade de ação efetiva elas se tornam fontes de autoridade legítimas como é o caso exposto por Haufler (2010) em relação a atuação de CMNs em zonas de conflitos. Nestes contextos onde os estados têm uma significativa falta de capacidade de governo, as corporações são percebidas enquanto capazes de monitorar fundos e implementar políticas consideradas fundamentais para a construção da paz (HAUFLER, 2010). O fato de as corporações estarem envolvidas e assumirem atuações que englobam a dimensão da segurança, principalmente em zonas de conflito, gerou uma bibliografia extensa sobre segurança privada. Uma parte destes trabalhos é dedicada ao papel positivo que as CMNs podem ter na prevenção e/ou na resolução de conflitos (Vide. DEITELHOFF; WOLF, 2010; WENGER; MOCKLI, 2003). Já uma outra parte da bibliografia foi dedicada as complexas e

potencialmente negativas interações que as CMNs têm em zonas de conflito e/ou regiões de soberania limitada. Não por coincidência, uma quantidade significativa dos estudos se basearam em exemplos provenientes da indústria extrativista do petróleo e da mineração que, por conta do funcionamento característico de sua economia política, protagonizaram casos de envolvimento negativo das CMNs em contextos de conflitualidade como, por exemplo, a Shell na Nigéria e a Talisman no Sudão (Vide. DROHAN, 2004). Organizações de monitoramento internacional e ONGs como a Global Witness tiveram um papel central neste desenvolvimento com a produção de inúmeros relatórios evidenciando a falta de transparência na administração dos recursos naturais e a conexão entre os rendimentos dos recursos naturais e a emergência/ manutenção da conflitualidade em diversos contextos como Angola, Indonésia e outros (Vide. GLOBAL WITNESS, 1998; GLOBAL WITNESS, 2005). Como Haefler expõem, entre os anos 1998 e 2002 houve a evolução de grande intensidade deste debate sobre o setor privado e principalmente sobre as CMNs como nova autoridade na arena sobre conflito e segurança (HAUFLER, 2010). De fato, a agenda que relaciona os negócios com questões de segurança (de várias ordens e a partir de diferentes concepções de segurança) é até o momento aquela que tem tido mais proeminência nas análises que relacionam as CMNs com atividades de governo.

O livro de Jana Hönke (2013) *Transnational Companies and Security Governance: Hybrid Practices in a Postcolonial World* realiza uma análise sobre os regimes híbridos de práticas de segurança que compõem a governação da segurança transnacional no mundo pós-colonial. O estudo enfoca especificamente o continente africano e regiões de soberania limitada (que não são exclusividade do sul global) onde, segundo a autora, a visibilidade do fenômeno é maior, e baseia-se em uma análise de comparação diacrônica entre companhias mineiras pós-1995 (na República Democrática do Congo e na África do Sul) e entre 1890 e 1920 (nos então Congo Belga e União da África do Sul). O livro se distancia de algumas abordagens, referenciadas anteriormente, que igualam governação com boa governação e, com isso, incorpora questões de poder e exclusão no seu estudo sobre a autoridade exercida pela CMN (HÖNKE, 2013: chapter 2, section 2).

De fato, Hönke propõem uma mudança de paradigma ao analisar a governação global a partir de práticas locais, englobando tanto formas coercivas quanto formas mais brandas e indiretas de exercício do poder da corporação multinacional. Ambos os mecanismos são vistos como métodos centrais para assegurar a governação da segurança liberal e compõem práticas heterogêneas de segurança nos contextos de operações de CMNs que afetam de maneira particular a segurança

local e a ordem política. Neste sentido, em um artigo de 2012, a autora propõem entender as políticas comunitárias da corporação como um projeto de governo. Neste projeto, há o emprego de padrões duplos e lógicas paralelas para assegurar a extração comercial. O engajamento participativo da corporação não só coexiste, como opera em concerto com técnicas poderosas de coerção e ordem indireta (HÖNKE, 2012: 58). Apesar de ambos serem partes integrantes da lógica da governamentalidade liberal, a corporação hoje em dia visa operar principalmente através de novas tecnologias de governo que visam diminuir o uso da violência direta através da promoção do desenvolvimento e da participação (HÖNKE, 2012: 60). Além disso, a partir da opção metodológica de combinar abordagens de discurso e prática, a autora reconhece o descompasso entre as políticas formais e aquilo que é implementado no terreno onde há a circulação de uma variedade de racionalidades. Isso nos leva a concluir que entre a racionalidade de governo da corporação multinacional e a sua operacionalização no terreno há importantes diferenças geradas a partir do encontro e interação entre uma série de racionalidades distintas: corporativas, do governo central, dos governos locais, das populações atingidas, etc.

Não obstante as contribuições valiosas de Hönke, a análise da autora tem toda a sua argumentação enquadrada no âmbito de regiões de soberania limitada ou estados em desenvolvimento que, devido principalmente a qualidade questionável do seu desempenho institucional, abririam espaço para que as CMNs exercessem ali uma atuação intensa no âmbito da governação da segurança. Além disso, apesar dos esforços importantes de incorporar o nível de análise local e realizar uma análise feita não só de cima para baixo (política e instituições formais), como também de baixo para cima (a governação global nas práticas locais) através do estudo das práticas de segurança cotidiana, a investigação deixa a desejar neste aspecto. As entrevistas da autora não incluíram membros da população local/ atingidas pelas atividades da corporação (HÖNKE, 2013) e acredita-se que sem estas não é possível apresentar uma visão rigorosa sobre os sistemas de significados em circulação no terreno de atividade da CMN. Por fim, hoje a atuação da CMN não está só constrangida pela necessidade de gerar estabilidade para a execução da atividade produtiva da extração, mas esta inexoravelmente envolvida em emaranhados complexos de questões sociais de amplo espectro que não são passíveis de serem reduzidas apenas a questões de segurança. Como demonstrado nesta sessão, o reconhecimento da multiplicidade de agências e técnicas através das quais o poder político é exercido aponta

muitas vezes para formas de governação híbridas nas quais atores estatais e privados interagem em arranjos contextualmente constituídos.

Complexo dos Recursos e a economia política da mineração

Michael Watts e o *oil complex* na Nigéria

Petróleo justo? Essa pergunta serve de título para um texto de Michael Watts de 2005 sobre o desenvolvimento da responsabilidade social corporativa e de outros instrumentos para que as corporações transnacionais entrem em conformidade com os princípios básicos de direitos humanos. Segundo o autor, esse apelo que liga corporações a direitos humanos é um dos aspectos mais importantes do capitalismo global pós-1945. Apesar de os debates sobre ética de negócios serem muito antigos, nos últimos anos houve o surgimento de uma poderosa e nova confluência de forças: a) o crescente fluxo de capital e a desregulamentação destes investimentos fruto do triunfo do neoliberalismo e b) a formação de um movimento global sobre direitos humanos. Nesse contexto há, por um lado, a emergência de um ‘pequeno exército’ de grupos da sociedade civil, ONGs e agências watchdog dedicados a controlar e vigiar a atividade corporativa e de outro, o desenvolvimento de códigos de conduta e outros mecanismos voluntários pelo mundo corporativo como forma de reação a estas demandas.

A intensidade dessas relações na indústria do petróleo leva o autor a argumentar que esta “é uma arena na qual novas formas de regulação global e governação esta sendo desenvolvida, disputada e implementada” (WATTS, 2005: 375)³. A economia política do petróleo é vista como precondição para o entendimento de dinâmicas políticas e sociais que propiciaram os desenvolvimentos em torno da temática dos direitos humanos. Nesta linha, Watts apresenta o conceito de complexo do petróleo que é sinônimo da economia política atual do setor. O complexo diz respeito aos aspectos únicos da evolução recente da indústria do petróleo, é uma “configuração de forças sociais, políticas e econômicas que possuem uma ‘petro-estrutura’ muito semelhante na maior parte dos contextos dos países em desenvolvimento” (WATTS, 2005: 378)⁴. Em outras palavras, o complexo é a maneira através da qual corporações em conjunto com

³ Traduzido pela autora do original: “the oil industry is an arena in which new forms of global regulation and governance are being developed, fought over, and implemented”.

⁴ Traduzido pela autora do original: “configuration of social, political, and economic forces with a broadly similar “petrostructure” in most developing country settings”.

estados falidos conduzem negócios que resultam em violência e violações de direitos humanos (WATTS, 2005: 401).

Como é possível notar, o trabalho de Watts é centrado em dinâmicas que são muito características do setor e do momento histórico que fez do petróleo o recurso natural mais estratégico do mundo (WATTS, 2005: 380). O autor usa o conceito de complexo do petróleo para analisar a relação entre petróleo e violência no Delta do Níger na Nigéria (país de economia altamente dependente da exploração e exportação do petróleo) e superar as explicações da bibliografia da ‘maldição dos recursos naturais’ (*resource curse*). Para ele, “o petróleo é o teatro de conflito dentro do qual a política nigeriana está sendo reproduzida” (WATTS, 2005: 52) e é um elemento que permite entender as ‘economias de violência’ ali presentes (ideia que ele propõem como forma de substituição da ‘maldição dos recursos’)⁵. Como parte do esforço de problematizar os trabalhos que focam nos efeitos políticos da dependência por recursos, Watts alega que estes prestam uma atenção insuficiente às maneiras como características específicas dos recursos e de sua gestão importam no que diz respeito a conflitos, normas e política. Além disso, há uma invisibilidade importante neste corpo teórico em relação às corporações petrolíferas e às formas de capitalismo extrativista. A ideia de complexo do petróleo é introduzida como veículo de operação do petro-capitalismo e é uma maneira de se referir a uma unidade entre empresa, estado e comunidade que é territorialmente constituída através da concessão dos recursos naturais. Assim, ele busca um entendimento de como formas específicas de espaços governáveis são produzidas a partir da inserção do petro-capitalismo nas realidades políticas nigerianas.

O petróleo pode, de fato, ser uma maldição, mas a sua história violenta e a sua capacidade de gerar conflitos só podem ser decodificadas se estivermos atentos às qualidades únicas do próprio petróleo, às poderosas instituições corporativas e estatais para as quais este se torna um portador e, não menos importante, para as formas através das quais o petróleo se torna um idioma para fazer política, uma vez que este está inserido em um cenário político já existente de forças, identidades e formas de poder (WATTS, 2005: 76)⁶.

Apesar de desenvolver a sua argumentação a partir das especificidades da economia política do petróleo com ênfase nos países em desenvolvimento e fazendo uso do argumento de estado

⁵ Traduzido pela autora do original: “oil is the theatre of conflict within which Nigerian politics is currently being played out”.

⁶ Traduzido pela autora do original: “Oil may indeed be a curse but its violent history and its ability to generate conflict can only be decoded if we are attentive to the unique qualities of oil itself, to the powerful corporate and state institutions, and not least to the ways in which oil becomes an idiom for doing politics as it is inserted into an already existing political landscape of forces, identities, and forms of power”.

falido, a proposta analítica de *oil complex* pode servir de inspiração para a elaboração de uma proposta analítica de complexo mineral. Assim como no caso do petróleo, o complexo mineral está associado a uma reestruturação de formas pré-existentes de governação e também se transforma em um idioma para fazer política. A emergência de novos espaços governáveis através da combinação de elementos entre estados hospedeiros, corporação, comunidades, normativos internacionais e lucro extrativista é o que permite entender a conflitualidade socioambiental tão frequentemente associada à mineração de larga-escala. São as dinâmicas contextuais constitutivas da economia política da mineração fruto do encontro entre estes diferentes elementos que promovem o enquadramento através dos quais a política, a conflitualidade e as violências que giram em torno da mineração poderão ser melhor compreendidas. Assim como a do petróleo, a indústria da mineração é uma arena na qual novas formas de regulação global estão sendo desenvolvidas, disputadas e implementadas.

Economia Política da Mineração de Larga-Escala

De forma geral, entendo aqui a economia política da mineração como a forma de conhecimento dominante através do qual o pensamento sobre as relações entre a exploração de recursos e as possibilidades de desenvolvimento é construído por estados, CMNs e organizações internacionais. Neste sentido, antes de partir para as análises contextuais é fundamental refletir sobre quais são as especificidades da economia política da mineração que implicam em um envolvimento tão profundo da corporação mineradora na vida das populações atingidas por suas atividades?

O setor de mineração é vocacionado para exportação, exige um investimento significativo de capital de longo prazo para repor reservas, expandir ou manter a capacidade de produção, e construir as infra-estruturas necessárias com fins específicos e de limitada serventia para a sociedade de maneira geral⁷. Intensivo em capital, possui capacidade limitada de criar empregos diretos. Além disso, por ser fornecedor de matéria prima industrial é muito sensível às dinâmicas de volatilidade da produção industrial (VALE S.A., 2017: 27) e do mercado internacional de *commodities*. Isso faz com que a sua exposição a ciclicidade da atividade econômica global seja encarada como um fator de risco pela indústria. Outros fatores de risco incluem os altíssimos custos ambientais, desentendimento com comunidades locais e a capacidade da empresa de obter licenças de operação – que vão da licença social perante comunidades atingidas pelos

⁷ A logística para a exploração e o escoamento do minério em geral é bastante complexa – mina – ferrovia - e porto isso sem contar as estruturas de beneficiamento como fundições, refinarias, etc.

projetos à licenças ambientais atreladas à regulações dos estados hospedeiros. A grande amplitude dos impactos socioambientais negativos gerados pelos megaprojetos de mineração⁸ gera a necessidade de que o empreendedor tenha uma atuação ativa na área de investimento social e ambiental - compulsório ou voluntário – como forma de legitimar a sua atividade. Além disso, a implementação de megaprojetos de mineração normalmente implica em um envolvimento de longo prazo (10 anos ou mais) com os estados hospedeiros e suas populações devido aos grandes investimentos necessários para a operacionalização dos projetos. Isso na prática leva a que a companhia esteja sujeita durante um período de tempo considerável às leis e regulamentações das diversas jurisdições nas quais esta inserida.

Da mesma forma que a exploração de petróleo em larga escala, os megaprojetos de mineração compõem um setor de capital intensivo que, salvo poucas exceções, requer um grande *expertise* tecnológico e administrativo para sua viabilização. Segundo a ótica da economia política dominante da exploração de recursos naturais, esta viabilização depende da dotação de recursos, da exploração e descoberta, do desenvolvimento e produção, da coleta do rendimento dos recursos e, por fim, da gestão e distribuição da receita. Para a compreensão do gerenciamento dos recursos naturais o Banco Mundial elaborou uma abordagem da cadeia de valor dos recursos que envolve as seguintes dimensões: 1) organização do setor e a adjudicação de contratos e licenças; 2) a regulação e o monitoramento das operações; 3) coleta de taxas e royalties; 4) distribuição das receitas e administração do investimento público; 5) implementação de políticas de desenvolvimento sustentável (BARMA et al., 2012: 4-5). A lógica é a de que todas as cinco etapas devem ser bem conduzidas para que o potencial de exploração de recursos naturais, existente em determinado contexto, possa ser traduzido em desenvolvimento sustentável. Para que a tradução ocorra, a condução de cada uma destas etapas é de responsabilidade de uma série de consultores políticos e especialistas do setor e envolve uma série de elementos técnicos como a elaboração de Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA), um dos requisitos necessários para a obtenção de licenças de exploração. Nesta lógica, a economia política de cada

⁸ Entre os impactos socioambientais dos megaprojetos estão o descumprimento e desrespeito das leis e compromissos trabalhistas com consequências desastrosas para a vida das pessoas; a degradação do meio ambiente que é, muitas vezes, intimamente atrelado à subsistência de populações; o deslocamento populacional forçado e a implementação de modelos de reassentamento pouco elaborados que não respeitam as peculiaridades de diferentes realidades sociais; a repressão, muitas vezes assegurada por forças policiais, a qualquer tipo de contestação, organizada, ou não, por movimentos sociais, a uma situação pró mineração; ou pela a naturalização das dinâmicas opressivas decorrentes da atividade de extração de minérios através de propagandas enganosas, promessas não cumpridas e divulgações de informações falsas.

país, bem como o seu respectivo ambiente institucional são intrinsicamente relacionadas a forma de administração dos recursos naturais que estará em voga em cada contexto. Apesar disso, há uma quantidade significativa de prescrições gerais da cadeia de valor dos recursos naturais (sempre em mutação), bem como da lógica operacional dos investimentos diretos internacionais, que acredita-se serem passíveis de serem transpostas e aplicadas em diferentes ambientes institucionais.

Além disso, enquanto a extração de petróleo é realizada com grande intensidade em campos *on shore* (exploração convencional, em terra) ou *off shore* (exploração marítima), a extração de recursos minerais ocorre na maior parte das vezes em terra, uma vez que a exploração mineral *off shore* é ainda muito pouco comum. Isso faz com que muitas vezes as reservas minerais coincidam em suas localizações geográficas com lugares habitados por comunidades de pessoas. Assim, uma série de processos de expropriação e reassentamento estão associados com megaprojetos de mineração, principalmente naqueles que envolvem a abertura de minas à céu aberto e/ou construção de infraestrutura relacionada ao complexo mina-ferrovia-porto. O reconhecimento da logística mineradora e da interligação existente entre a mineração em si, o transporte do minério para o porto e, por fim, a exportação do produto é essencial quando se pensa nas dinâmicas sociais, políticas e econômicas da mineração⁹.

Dessa maneira, um estudo envolvido com os conflitos socioambientais associados à mineração de larga-escala tem necessariamente o seu campo de análise geográfico ampliado para além das regiões de implantação e operação das minas. As peculiaridades de como a economia política da mineração é pensada e operacionalizada fazem com que este setor tenha grandes margens de impactos na população dos locais onde opera. A seguir proponho uma reflexão sobre a economia política da mineração e a emergência de complexo dos recursos a partir da ótica proposta por Michael Watts em dois estados hospedeiros: Moçambique enquanto protótipo de país em desenvolvimento e Canadá enquanto protótipo de país desenvolvido.

Moçambique enquanto estado hospedeiro: crescimento econômico via IED, desigualdade e expropriação

⁹ Em 2013 a Grécia apresentou no âmbito da União Europeia um *policy paper* intitulado *National Policy for the Exploitation of Mineral Resources* no qual reconhece-se como especificidade da indústria mineradora o fato de que, ao contrário de outras atividades, a mineração está relacionada inextricavelmente a localização natural dos depósitos, bem como, ao cumprimento das exigências espaciais de transporte do minério (MINISTRY OF ENVIRONMENT ENERGY & CLIMATE CHANGE, 2013).

Moçambique dispõe de uma oportunidade única de consolidar a descoberta de vastos recursos naturais que, se forem bem geridos, irão permitir que o país alcance os seus objetivos de desenvolvimento social e ultrapasse a sua dependência da ajuda externa
Doris C. Ross, Fundo Monetário Internacional¹⁰.

A economia política da mineração de um país em desenvolvimento

Classificado como economia de baixa renda¹¹, Moçambique é um país da África Subsaariana com 28 milhões de pessoas. Ao contrário dos países centrais que implementaram progressivamente políticas neoliberais principalmente a partir dos anos 70, Moçambique apresenta uma trajetória econômica enquanto país independente muito recente. O país teve a sua independência conquistada em 1975 após um período de pouco mais de uma década de luta armada pela libertação nacional e a FRELIMO - primeiro e único partido no poder central após a independência - constituiu um governo inicialmente de inspiração marxista-leninista. Pouco após a independência, o país viveu anos de uma intensa guerra civil que oficialmente teve fim em 1992 com a assinatura do Acordo Geral de Paz entre a FRELIMO e a RENAMO, antigo movimento guerrilheiro que se transformou em partido de oposição.

Foram implementadas reformas de ajuste estrutural do Banco Mundial e do FMI em Moçambique a partir de 1987 com o Programa de Reabilitação Econômica – PRE¹². O PRE marca a transição do país de uma economia socialista marcada por controle estatal, planejamento econômico centralizado e preços administrados (FMI, 2014: 14) para uma economia de mercado e tinha como grande objetivo a implementação de medidas neoliberais para a inserção de Moçambique na economia internacional e a atração de fluxos de investimento externo para o país. A racionalidade central vigente é que seriam os excedentes gerados através destes influxos de capital que assegurariam a possibilidade de desenvolvimento social desse que era, e continua sendo, um dos países mais pobres do mundo. No último ranking de IDH divulgado pelo PNUD, Moçambique ficou na posição 181 num conjunto de 188 países (PNUD, 2016). Além disso, Moçambique é um país rural e apesar de a população urbana estar crescendo significativamente esta ainda representa

¹⁰ (FMI, 2014: 1).

¹¹ O critério usado pelo Banco Mundial para classificar economias é o PIB per capita. Uma economia de baixa renda é aquela cujo PIB per capita não ultrapassa \$1025 (BANCO MUNDIAL, 2017b: xvii).

¹² Nos anos 80, o FMI e o Banco Mundial passaram a demandar reformas econômicas de acordo com princípios neoliberais como garantia para empréstimos realizados a países em desenvolvimento altamente endividados (STEGGER; ROY, 2010: 98).

menos de um terço da população total (SANTOS; ROFFARELLO; FILIPE, 2016). Entre os inúmeros efeitos perversos que as reformas tiveram na economia e na sociedade moçambicana, um dos mais relevantes foi o declínio na produtividade da agricultura que contribuiu para acentuar a existência de uma economia de consumo ao invés de produção (CUNGUARA, 2012; MASCHIETTO, 2016).

Apesar disso, o desempenho de Moçambique no período pós guerra foi usado como exemplo de sucesso pelo FMI, Banco Mundial e comunidade de doadores internacionais (IDA, 2009; NUCIFORA; SILVA, 2011). O 'queridinho dos doadores' (HANLON, 2010) também foi retratado como um caso de sucesso de *peacebuilding* e reconstrução pós-guerra (ASTILL-BROWN; WEIMER, 2010; PNUD, 2005), principalmente devido à estabilidade política pós-acordo de paz e aos indicadores macroeconômicos que mostram uma recuperação econômica substancial em relação ao estado da economia pré-reformas (MASCHIETTO, 2016: 119; PHIRI, 2012). Moçambique é hoje considerado um país formalmente pacífico, apesar das recorrentes manifestações de violência e conflitualidade que vão além das eventuais tensões políticas e militares entre a FRELIMO e a RENAMO.

Durante os anos de guerra civil e no pós-guerra, a economia de Moçambique esteve altamente dependente dos fluxos de capital provenientes da ajuda externa da comunidade de doadores internacionais. No entanto, a dependência da ajuda externa no orçamento do estado diminuiu consideravelmente em 2010 devido principalmente a um avanço na arrecadação de receitas internas e às especulações em torno da exploração e/ou descoberta de novas reservas de recursos naturais. Segundo relatório do FMI de 2014, o crescimento econômico do país pode ser entendido a partir de dois períodos temporais: um primeiro que vai de 1992-2002 marcado pela liberalização do mercado e políticas de privatização que se desenvolvem em um contexto geral de reabilitação do país no pós-guerra e estabelecimento das bases da economia de mercado e um segundo que vai de 2002 em diante no qual o crescimento foi impulsionado em larga medida pelos investimentos em megaprojetos (FMI, 2014: 10).

De fato, devido a estes projetos, em 2011 o volume de IED ultrapassou pela primeira vez o volume de ajuda externa no orçamento do estado (TOLLENAERE, 2013). Junto com a África do Sul e a Nigéria, Moçambique se tornou um dos três principais destinos de IED na África Subsaariana (CASTEL-BRANCO, 2015). Segundo relatório do *African Economic Outlook* (2017), desde os anos 2000 o alumínio, o gás e o carvão constituem a espinha dorsal da indústria moçambicana. Não

obstante, o desequilíbrio na destinação do IED predominantemente para áreas como a de construção de infra-estrutura direcionada para exploração dos recursos e o crescente endividamento público interno e externo ocorreu em detrimento de um financiamento substancial em setores sociais e serviços básicos. Cunguara (2012) critica o crescimento centrado em megaprojetos por estes terem poucas ligações locais, criarem pouco emprego, serem beneficiados por importantes isenções fiscais, dependerem de bens importados e serem voltado para exportação.

De maneira geral, a narrativa do caso de sucesso é desacreditada pelo paradoxo central da economia política contemporânea do país: apesar de o crescimento econômico entre a década passada e 2016¹³ ter girado em torno dos 7% e a inflação ter se mantido controlada (dois dos mais importantes indicadores macroeconômicos), a desigualdade tem se acentuado nos últimos 6 anos e estima-se que mais de 50% da população viva com menos de 1 dólar por dia (SANTOS et al., 2016). Há uma importante disparidade entre os altos índices de crescimento econômico e a estagnação dos níveis de pobreza notada principalmente a partir de 2010. Uma importante parcela da população vive com menos de US\$1 dólar por dia, sofre com doenças como a malária e o HIV e não possui acesso a infra-estruturas básicas como água potável, centros médicos e escolas. Este paradoxo é central na reflexão do economista moçambicano Carlos Nuno Castel-Branco sobre as características da porosidade econômica moçambicana: “a ineficiência na retenção de excedente não cometido, que poderia ser utilizado para o desenvolvimento da economia como um todo” (CASTEL-BRANCO, 2015: 125). O argumento de Castel-Branco é que a característica dominante da economia política moçambicana é o foco na formação de oligarquias financeiras nacionais através de um processo clássico de acumulação primitiva de capital. Por conta da história recente de colonialismo e a posição anticapitalista do primeiro governo do pós independência, estas classes ainda estão em fase inicial de formação. É por meio da porosidade da economia e do apoio do estado que as ligações entre o capital doméstico e o capital multinacional é desenvolvida. Assim a porosidade não é só resultado de limitações institucionais do estado e da incapacidade de assegurar rendimentos das corporações em operação no país, mas também esta profundamente relacionada com um processo de expropriação social que tem

¹³ Houve uma forte desaceleração do crescimento no ano de 2016 que na média ficou em 3,8%. Não obstante, segundo relatório do Banco Mundial, 2017 já mostra sinais de melhora principalmente devido a melhoria dos preços das matérias primas e a recuperação da indústria do carvão (BANCO MUNDIAL, 2017a: 1). A associação direta entre a guinada positiva do crescimento econômico de Moçambique devido a alta no preço e recuperação do preço do alumínio e do carvão é um dos indícios da complexa configuração do sistema global da mineração.

como objetivo o desenvolvimento de classes capitalistas nacionais (CASTEL-BRANCO, 2015: 124).

Seguindo esta lógica, para além dos largos incentivos fiscais concedidos às multinacionais em operação no país¹⁴ e eventuais fugas ilícitas de capital, um papel importante deve ser creditado também às ações de expropriação do estado para garantir com que a classe capitalista emergente pudesse se apropriar de uma parte dos lucros do IED. Esforços investigativos no âmbito do Centro de Integridade Pública, mostram a sobreposição existente entre a elite política e econômica do país e a consequente ausência de distinção clara entre a esfera pública e privada do país: “nos últimos cinco anos, praticamente, todos os membros do Executivo procuraram constituir empresas cujo objeto social prioriza o exercício de atividades no sector extrativo” (FAEL; CORTEZ, 2013: 6). Altos dirigentes do estado e do partido político FRELIMO são participantes ativos de grandes concessões realizadas em formas de parceria público-privada como o do Porto de Nacala e a Linha do Norte, empreendimentos recentemente associados a exploração de carvão da Vale (NHAMIRE; MATINE, 2015).

Os maiores beneficiados destes esquemas de expropriação são as elites e o grande capital internacional no qual estão ancoradas. Os maiores prejudicados, quase não é nem preciso dizer, são todo o restante da população do país, principalmente os 70% que vivem no campo, crescentemente desempoderados com a destituição de seu meio de sobrevivência mais básico que é a terra e distanciados de seu próprio mundo através de artefatos e ideias importados do estrangeiro (ie. eleições democráticas, direitos humanos, intervenções de engenharia, desenvolvimento sustentável) sobre os quais eles/as não tem controle (MACAMO, 2005) e/ou participação ativa. A porosidade vista desta maneira é uma estratégia de acumulação primitiva de capital, ie. o processo através do qual os produtores são separados dos seus meios de produção, que tem início com a expropriação da terra. Da mesma forma que as revoluções agrárias historicamente foram processos conflituosos, a expropriação da população rural de sua terra e meios de subsistência em um país iminentemente agrário como Moçambique tem resultado inexoravelmente na emergência de cenários de conflitualidade socioambiental.

Indústria do Carvão e o Investimento Estrangeiro Direto

¹⁴ Segundo o economista do FMI Yi Xiong o principal objetivo dos primeiros megaprojetos era tornar Moçambique um destino atrativo para o IED depois de longo período de instabilidade e guerra civil. Por este motivo, Moçambique teria estabelecido contratos muito favoráveis às empresas estrangeiras (2014: 34). O contrato de concessão da Vale é um exemplo e possui inúmeras cláusulas e condições de isenção fiscal (MINISTÉRIO DOS RECURSOS MINERAIS, 2006).

Com a estabilidade política gerada pelo Acordo Geral de Paz de 1992 relatada acima, a riqueza praticamente inexplorada de Moçambique em recursos minerais passou a ser alvo de investidores internacionais. Foi nesse período que tiveram início a implantação de megaprojetos econômicos no país que segundo a lei de investimento moçambicana são os projetos que demandam um investimento inicial de mais de 500 milhões de dólares (Vide. CASTEL-BRANCO, 2014)¹⁵. A partir de 2004, uma série de empreendimentos foram desenvolvidos no setor extrativo, sendo os principais o projeto de áreas pesadas da Kenmare em Moma, o de gás da Sasol em Pande e Tamene, os de carvão em Tete pela Vale e a Rio Tinto (que vendeu seus ativos para a ICVL) e o projeto de exploração de gás da ENI e da Anadarko na Bacia de Rovuma ainda em fase de instalação (ITIE MOÇAMBIQUE, 2015: 13).

Moçambique possui extensas reservas de carvão que compõe o Supergrupo do Karoo, sendo a mais importante delas a Bacia Carbonífera de Moatize localizada na Província de Tete que fica na região central do país. Nestas bacias, os afloramentos de carvão são muito comuns e as populações locais utilizam extensamente o recurso como forma de combustível (VASCONCELOS; MUCHANGOS; SIQUELA, 2009). Circulando pela região de Moatize, é possível notar sempre na beira das estradas pessoas vendendo carvão para o uso local. Além da escala artesanal, as reservas de carvão de coque já foram exploradas em escala industrial para exportação no período colonial por empresas de capital majoritariamente belga (através da La Société Géologique et Minerale du Zambeze que operou de 1922-1948) e sul-africano (através da Companhia Carbonífera de Moçambique) (CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO ECONÔMICA, 1977; MATOS; MEDEIROS, 2015) e no período pós-colonial pela Carbomoc, empresa estatal moçambicana, hoje extinta que teve sua produção interrompida no período da guerra, entre outros, pela obstrução da linha ferroviária de transporte (SELEMANE, 2009: 14).

O carvão mineral é um recurso que atualmente conta com uma dose extra de polêmica por conta dos problemas ambientais associados, entre outros, a liberação de dióxido de carbono durante o seu processo de queima para transformação em energia. Isso faz com que na teoria este esteja mais sujeito à políticas nacionais e regulamentos internacionais sobre mudança climática (VALE S.A., 2016: 14). No entanto, esta questão ambiental não foi alvo de políticas nacionais moçambicanas e nem obstáculo para o interesse dos investidores estrangeiros. Na realidade, Tete

¹⁵ A fundição de alumínio da Mozal foi o primeiro megaprojeto em Moçambique no pós-guerra e o maior projeto do setor privado no país (FMI, 2014).

atraiu recentemente uma grande quantidade de investimento estrangeiro direto e de corporações destinadas a exploração dessas reservas de carvão.

Depois de ganhar uma licitação internacional na qual o governo moçambicano foi assessorado pela International Finance Corporation (IFC) em 2004, a CMN Vale S.A. obteve em 2007 a maior concessão da província, através do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT) durante 35 anos de uma vasta área de 23.780 mil hectares para implementação do Projeto Carvão Moatize (INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION, 2013). Como aponta o *Relatório de Insustentabilidade da Vale 2012*, “com a obtenção deste DUAT, a Vale tornou-se um dos principais protagonistas do processo de expropriação, usurpação, aquisição, controle e partilha de terras em Moçambique” (ATINGIDOS PELA VALE, 2013: 15). Esse foi o primeiro investimento *greenfield*, projeto inicial e 100% desenvolvido pela Vale fora do Brasil (VALE S.A., 2014: 2). A corporação explora carvão metalúrgico (coque) – matéria prima para a produção de ferro e aço - e térmico (de queima) – usado em usinas termoelétricas – em minas à céu aberto. Segundo relatório do Centro de Integridade Pública, “consta que a CVRD pagou pela concessão de Moatize cerca de 120 milhões de USD, mas essa verba nunca foi inscrita no Orçamento do Estado” (SELEMANE, 2010: 21). Ou seja, há poucos indícios de transparência principalmente por parte do governo moçambicano, mas também da corporação, na maneira como o contrato foi conduzido. A questão da transparência se estende para a inacessibilidade de acordos entre empresa e governo. Conforme pude notar em Tete, esta é uma constante do relacionamento entre o governo e a CMN.

Além de operar as minas em Moatize (através do Projetos Carvão Moatize e Moatize II), a Vale também tem participações no Corredor Logístico de Nacala através da aquisição do controle da Sociedade de Desenvolvimento do Corredor do Norte (SDCN). O projeto do corredor consistiu na reabilitação e construção de novos trechos dos 912 km de ferrovia entre Moatize e Nacala (passando pelo Malauí) e na construção de um novo terminal portuário de carvão no Porto de Nacala¹⁶.

Complexo do Carvão-Chipanga

¹⁶ A Vale negociou a venda para Mitsui de 15% das participações do total de 95% da companhia na Vale Moçambique (os restantes 5% são a participação do governo moçambicano no empreendimento através de uma empresa nacional de exploração mineira) e metade dos 70% de participação que a corporação tinha no CLN em 2014 (VALE S.A., 2017: 151). Os termos do acordo foram renegociados e a transação que faz parte do plano de desinvestimento da CMN foi concluída em 2017.

Chipanga Premium HCC é o nome que foi dado pela Vale ao carvão de classe mundial produzido por ela na Mina de Moatize. Mas Chipanga muito antes de ser marca de carvão é o nome de um dos bairros de comunidades que foram reassentadas pela empresa para viabilizar a instalação do empreendimento. A entrada da companhia no país foi, e continua a ser, marcada por uma série de conflitos socioambientais relacionados à contestações por parte das populações atingidas às formas de implementação e condução do projeto.

Neste cenário, os conflitos estiveram relacionados principalmente a uma implementação problemática das ações de reassentamento das populações que viviam na área de operação do projeto da Vale. A construção da infraestrutura relacionada à exploração e à abertura das minas foi responsável por uma série de deslocamentos populacionais a partir do ano de 2009. A própria empresa foi responsável por encaminhar a elaboração de um plano de reassentamento e posteriormente implementá-lo. Dessa maneira, a Vale, devido à mina de Moatize, reassentou as comunidades de Chipanga, Bagamoyo, Mithete e Malabwe para as novas comunidades de Cateme e 25 de Setembro. No entanto, a supervisão governamental foi severamente criticada, uma vez que o governo teria se mostrado mal preparado e/ou com pouca vontade política de exercer uma atividade rigorosa (HUMAN RIGHTS WATCH, 2013). A maneira desastrosa através da qual a Vale realizou os reassentamentos necessários para a viabilização de seu megaempreendimento econômico gerou uma importante repercussão nas organizações de justiça ambiental que têm tido uma participação ativa na reivindicação dos direitos das populações atingidas¹⁷. O sistema de terras públicas na verdade acentuou a gravidade das violações que caracterizaram os processos de espoliação das populações rurais frente aos megaprojetos uma vez que muitas pessoas não possuíam qualquer comprovação legal de usufruto da terra. Inclusive,

¹⁷ Em um diálogo com os movimentos de justiça ambiental, uma linha da ecologia política tem se desenvolvido a partir principalmente do trabalho das EJOs (environmental justice organizations) através da elaboração de mapas que sistematizam visualmente os conflitos socioambientais no mundo e discorrem sobre suas principais características e impactos (MARTINEZ-ALIER et al., 2014). Esses esforços são de extrema importância para o alargamento da compreensão de dinâmicas violentas operadas por processos gerados a partir de megaprojetos de investimento e desenvolvimento da indústria extrativista. Entre as iniciativas mais recentes se encontra o Atlas of Environmental Justice (EJOLT, 2014) desenvolvido pelo projeto EJOLT (Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade), cuja plataforma online foi lançada no ano de 2014 e se caracteriza como um work in progress na medida em que a quantidade e o alto dinamismo faz com que alguns conflitos socioambientais ainda não estejam incluídos no escopo do mapa. Entre os muitos que já estão incluídos, está o já emblemático caso da extração de carvão mineral pela corporação multinacional Vale S.A. em Moçambique. O caso descrito é intitulado como *Vale desloca agricultores em Moçambique* e se refere aos processos de reassentamento aqui referenciados.

as populações reassentadas reclamam não terem recebido DUAT referente as novas casas (Pop-Moz-1).

Entre as violências relacionadas a este reassentamento, estão a fusão de diversas comunidades e a separação de membros de uma mesma comunidade devido à atividade que exercem, se dependentes da proximidade de um centro urbano, ou não. Além disso, as terras fornecidas para algumas famílias não são aráveis, comunidades ribeirinhas foram transferidas para locais que sofrem de falta da água, muitas das casas fornecidas apresentaram rachaduras e a uma fundação defeituosa, pessoas que viviam em comunidades que antes eram próximas à aglomerados urbanos (onde conseguiam complemento da alimentação de fácil acesso e podiam exercer atividades complementares à renda familiar) foram transferidas para locais distantes, entre outros. Em 2012, o conflito entre a Vale e os(as) reassentados(as) foi marcado por uma ação de repressão violenta da FIR (Força de Intervenção Rápida) dentro da área de reassentamento à manifestações que reivindicavam aspectos problemáticos do processo de reassentamento através de, entre outros, o bloqueio da linha férrea que liga a vila de Moatize ao porto da Beira. O envolvimento da Vale com o financiamento de unidade da FIR próxima a área de reassentamento, bem como com a manutenção do posto policial comunitário até hoje dias atuais evidenciam como os aparatos de segurança do estado trabalham em sinergia com o das companhias para proteger o investimento e garantir o fluxo contínuo dos recursos. Sobre os funcionários do posto policial de Cateme, um dos moradores alega: “olha a Vale trabalhou assim, sempre foi assim. Pagava polícias e formou algumas pessoas que servem como agente de trabalho sendo segurança da Vale. Estão aqui, a Vale montou estas pessoas. São paredes da Vale que controlam o reassentamento” (Pop-Moz-3).

No caso de Moçambique, o complexo de recursos presente no relacionamento da CMN com o governo, população atingida e a comunidade internacional no âmbito da intersecção entre a mineração e a economia política moçambicana é marcado pelas seguintes características:

1. País em situação de pós-conflito e economia ‘em desenvolvimento’.
2. Governo altamente centralizado (quem elege os governadores provinciais é o presidente eleito independente do resultado das eleições gerais), com o mesmo partido no poder (FRELIMO) desde a independência em 1975.

3. Monopólio legal sobre a exploração mineral por parte do Estado Moçambicano através da Lei das Minas (2002)¹⁸, a Constituição de Moçambique (1990), a Lei das Terras (1997) e outras. Este monopólio se enquadra em um sistema de DUAT (Direito de Uso e Aproveitamento da Terra) em que a terra é pública mas, se for de interesse público, a terra deve ser desocupada para o desenvolvimento de atividades económicas.
4. Políticas de incentivo ao Investimento Estrangeiro Direito que opera através de concessões de DUATs e largos benefícios fiscais. Este processo esta profundamente relacionado com a transição de um sistema socialista para a economia de mercado a partir do final da guerra fria e a submissão de Moçambique as políticas de reformas estruturais implementadas pelo FMI e Banco Mundial nos anos 90 e B. o final da guerra civil em 1992 e a adoção de políticas para a consolidação de um clima de investimento liberal para atração do capital internacional e dos megaprojetos como pilares centrais para a promoção do desenvolvimento no país (Vide. CASTEL-BRANCO, 2014).
5. Distribuição das receitas minerais e contratos de concessão dos megaprojetos marcados pelo centralismo fiscal e pouca transparência. Sistema de largos incentivos fiscais para megaprojetos.
6. Mecanismo institucional de regulamentação social e ambiental dos megaprojetos muito recentes, com brechas significativas no seu desenho e pouca transparência.
7. Aparatos de segurança do estado que trabalha em sinergia com o das companhias para proteger o investimento e garantir o fluxo contínuo dos recursos.
8. Projeto *greenfield* – desenvolvido integralmente pela CMN proveniente de um país emergente enquadrada em uma política externa de relações sul-sul.
9. Sobreposições consideráveis entre a elite política e uma emergente elite económica.

Em conjunto, eles formam um cenário institucionalmente denso e politicamente (in)convicente no qual novos espaços governáveis estão sendo fabricados em Moçambique. Um destes novos espaços é constituído no momento de entrada da Vale no país através da coprodução de uma racionalidade de gestão e gerenciamento dos riscos socioambientais adotada e desenvolvida principalmente por políticas do governo, da CMN e de empresas de consultorias. Esta racionalidade é operacionalizada através de alguns dos instrumentos tecnocientíficos característicos do gerenciamento de impactos sociais de grandes projetos económicos como

¹⁸ Em 2014, entrou em vigência uma nova Lei de Minas: Lei n.o 20/2014.

Estudos Socioeconomicos e Planos de Acção para Reassentamento (PAR). As configurações do complexo de recursos presente no país de adoção de políticas de incentivo para a atração do capital privado internacional somadas às brechas significativas na regulamentação dos aspectos sociais e ambientais destes investimentos deram espaço para que a CMN se constituísse não só enquanto agente ativo central na produção do que conta enquanto sujeitos governáveis ou passíveis de governação, como também nas tecnologias implementadas para a viabilização socioambiental dos empreendimentos no país.

O dispositivo de governação central no caso dos reassentamentos foi a elaboração do Plano de Acção para o Reassentamento (PAR) do Projeto Carvão Moatize (DIAGONAL URBANA, 2007). A necessidade de elaboração do PAR faz parte do cumprimento da Diretriz do Banco Mundial sobre reassentamentos involuntários OP.4.12, uma política de salvaguarda para empreendimentos que resultem no deslocamento de mais de duzentas pessoas (Vide. WORLD BANK, 2001).

É consensual que na altura de elaboração do PAR havia lacunas importantes na legislação, bem como uma ausência de normas moçambicanas para a condução de reassentamentos no âmbito de megaprojetos (Sociv-Moz-1). Esse, evidentemente, foi um dos fatores que impactaram na qualidade desejável do PAR. No entanto, o processo estava ao encargo de uma CMN que alega operar a partir de padrões globais de conduta (o padrão de responsabilidade social corporativa da Vale) e das diretrizes do BM, o que faz com que uma possível fraqueza institucional do estado hospedeiro não possa ser justificativa para o encaminhamento problemático dos reassentamentos. Segundo um entrevistado da indústria mineira de Moçambique, “a ausência de padrões locais não pode ser justificativa para você não fazer bem, pois os padrões internacionais estão aí pra isso, não é? Pra fechar as lacunas onde os padrões locais não existem” (Cmn-Moz-1).

Apesar de as normas serem condicionantes de uma organização financeira internacional, a elaboração e implementação do plano ficou ao encargo da Vale, sempre condicionados a acordo e negociação com o governo. Esse controle quase total por parte da Vale no âmbito da execução de tarefas relacionadas ao PAR, foi o principal instrumento através do qual a CMN passou a exercer governação nos arranjos da mineração, principalmente no gerenciamento dos seus riscos sociais. No âmbito do relacionamento com o estado hospedeiro, a Vale participou ativamente na constituição do modelo de encaminhamento do PAR através de processos como a composição de uma Comissão de Reassentamento e definição conjunta com o governo moçambicano das

diretrizes através das quais o plano deveria ser implementado (DIAGONAL URBANA, 2007)¹⁹. Esta experiência serviu como um dos subsídios centrais para a elaboração da legislação para reassentamentos atual de Moçambique que tem como principal instrumento legislativo o decreto *Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de atividades Económicas* de 2012. No que diz respeito as responsabilidades e expectativas das diferentes partes interessadas no processo, o PAR tece as seguintes observações:

O desenho institucional/operacional estabelecido para a implementação do PAR é um ponto importante e estratégico para seu sucesso. Identificam-se dois aspectos fundamentais nessa questão: o governo de Moçambique e a RDMZ desejam e precisam de agilidade, flexibilidade e controle do processo; por sua vez, a população beneficiada quer ter a garantia de sua participação na discussão de alternativas de atendimento e no controle de qualidade de sua implementação. A eficácia dos investimentos e a melhor utilização dos recursos a serem aplicados nesse plano, assim como a possibilidade de gerar uma efetiva participação e entendimento entre os agentes envolvidos, demandam o estabelecimento de um modelo de gestão, que ao mesmo tempo seja flexível, para adequar-se à complexidade e ao dinamismo de situações encontradas no processo de implantação, e rígido o suficiente para manter o controle das situações e assegurar o cumprimento de metas e prazos. Especial atenção deve ser atribuída às comunidades a serem reassentadas, as quais devem ser privilegiadas nas instâncias de discussão e assumir papel ativo na execução do plano (DIAGONAL URBANA, 2007: 116).

Essa passagem demonstra aquilo que se caracterizou enquanto um modelo de gestão compartilhada entre governo e CMN, com predominância para as atividades exercidas por esta última, do controle e gerenciamento das ações ligadas ao plano de reassentamento. Além disso, evidencia como o próprio espaço de participação da população foi confinado à fase de execução e concebido enquanto parte integrante deste desenho institucional. O confinamento da população enquanto agentes beneficiários e não como agentes executores e promotores no modelo de gestão do PAR é um dos pilares centrais para compreender os conflitos socioambientais que resultaram deste processo.

Neste sentido, em documento anexo ao PAR referente a parte do processo dos estudos de viabilização denominada *ciclo de auscultação*, está prevista a assinatura de Termos de Compromisso provisórios por parte da população atingida sobre a área anfitriã escolhida e a forma de atendimento proposta. Dessa forma, um dos principais questionamentos da população foi o fato desta etapa ter se iniciado enquanto processo de negociação e não como um espaço de construção conjunta de propostas. Isso, conforme consta no próprio relatório, “gerou certo

¹⁹ Esta experiência serviu como um dos subsídios centrais para a elaboração da legislação para reassentamentos atual de Moçambique que tem como principal instrumento legislativo o decreto *Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de atividades Económicas* de 2012.

desconforto na comunidade; esta declarou que não havia um momento de auscultação anterior sobre a proposta que seria apresentada. Declarava-se que “tudo estava decidido” não havendo o que discutir; isso pode ter interferido na reduzida participação das comunidades nas reuniões” (DIAGONAL URBANA, 2011. p.15). Na prática, o que ocorreu foi a construção de uma falsa ideia de consensualismo como transparece na fala de um(a) dos consultores entrevistados:

O que acontece é que muitos entendimentos que são feitos com comunidades, na verdade não são entendimentos. São convencimentos. E é justamente por isso que de tempos em tempos há uma reclamação, porque não se entendeu claramente o que é aquilo. Poucas são as comunidades que tem a dimensão real dos impactos, mas até dos impactos positivos. Porque por conta desta pressa e desse planejamento estratégico das organizações que tem um *timing* de atender acabamos dirigindo este processo de negociação com comunidade em uma perspectiva de convencimento não é? E eu não deixo de olhar o outro apenas como receptor. E assim o trunfo para aquela ação de consulta pública acaba sendo pura e simplesmente a assinatura, mas olha a assinatura não significa que aquela população toda entendeu. Pra eu trazer esta população para um diálogo efetivo e um entendimento efetivo eu tenho que permear todas as outras questões culturais. Não é? Todas as outras questões que o mundo ocidental, que o mundo moderno considera informal. A grande questão é como é que eu vou trazer estas questões informais para um mundo formal? Como é que eu vou me dar o tempo se eu preciso tirar uma campanha? Como é que eu vou me dar um tempo de entender o tempo daquela comunidade para tirar aquelas campanhas? Não é? É essa que é a grande questão (Consult-Moz-2).

A ideia de convencimento da população está implícita ao longo do PAR principalmente em relação as alternativas de atendimento entre as quais as famílias deveriam optar: reassentamento rural, reassentamento periurbano ou indenização (imóveis residenciais e não residenciais). A proposta política do PAR era trazer como principal alternativa de atendimento os novos assentamentos através de uma orientação de restringir os casos de indenização. Não obstante, os resultados do processo de auscultação apontavam que 20% dos agregados familiares que participaram optaram pela alternativa de indenização. Trechos como, “deverão ser intensificadas ações de esclarecimento relativas à proposta de reassentamento” no sentido de melhor informar aqueles que fizeram esta opção ou sobre a importância de “reverter esta tendência” através de atividades de sensibilização, mostram a operacionalização de uma política de convencimento em ação. A falta de espaço de participação da população atingida e algumas das práticas desta política são relatadas por uma das reassentadas de 25 de setembro:

Eu sai de Chipanga para aqui. Sou reassentada desde 2010 até agora, estou aqui. Mas a Vale quando chegou lá em Chipanga estava a falar as coisas boas. Disse vamos fazer a mudança da vivência né, mas nós não queria não queria mesmo. Estava legal, nós ia ver casa que ela fez lá em Cateme, amostra. Nós começamos a reclamar que esse tipo de casa aqui não existe, precisamos casa com fundação, alicerce. Eles continuam a fazer,

nós ia fazer visita. Sempre estava a reclamar! Na nossa reclamação chegou o governador. Chegou ali, convidou população, tirou comida, bebida diz: vocês fazer um festejos. Lá pra nós despedirmos dos nossos espíritos: vocês comer, beber, ficar feliz. Nós pensava que há de falar as boas maneira, preparamos comida, bebemos sim. Aquele que queria beber bebeu, aquele que não bebia comia coisa, comida. Chegou a chegada de governador, nós recebemos lá começamos a falar, o bairro tinha escolhido as pessoas de qualidade de conseguir falar com eles. Não deu espaço de falar com população, só ele decidiu! Decidiu realmente vocês não podem negar sair. Saem aqui em Chipanga porque vocês estão a cagar em cima do dinheiro. Deve sair nem se vocês irem reclamar que não queremos sair mas os documentos já está assinado de que vocês devem sair e assim ele como governador, estou aqui ser uma despedida com vocês que estão a deslocar daqui, para lá! Onde que escolheu a empresa. Dai população ficou enfraquecida porque o governo mesmo, o próprio governo realmente de população falou, decidiu. Como que nós poderia falar? (Pop-Moz-1)

Em Guia para a Avaliação e Gerenciamento de Impactos Sociais de Projetos de Desenvolvimento, a Associação Internacional de Avaliação de Impactos reconhece que os chamados processos participativos raramente fazem mais do que legitimar acordos e regulamentações já predeterminados (VANCLAY et al., 2015). Assim, os conflitos se apresentaram nestes contextos como forma de lutar pela justiça socioambiental e pelo acesso aos rendimentos da empresa e de políticas de compensação ambiental e social.

No que toca a vida da população local, uma das dimensões que dão maior margem ao governo da CMN no caso de reassentamentos é a responsabilidade da empresa em restaurar o acesso aos serviços públicos nas zonas de reassentamento (Vide.: PLOEG; VANCLAY; LOURENÇO, 2017). A recomposição da infra-estrutura básica (estradas, redes de água e energia), os equipamentos sociais (educação e saúde) e o transporte na área anfitriã fizeram parte do plano de atendimento social da companhia. Portanto, a construção de tais infraestruturas ficaria ao encargo da CMN, enquanto a gestão das infraestruturas já instaladas, incluindo a sua manutenção e provimento de recursos humanos, seria de responsabilidade do governo. Apesar de os reassentamentos terem sido realizados entre 2009 e 2010, na prática o que se observa até hoje é uma contínua dependência da Vale para assegurar o funcionamento de tais serviços públicos. A presença ativa da companhia no dia-a-dia das comunidades é sentida desde os poucos projetos sociais desenvolvidos para mitigação de impactos como a fazenda modelo que visa a capacitação dos trabalhadores rurais as novas condições de produção no reassentamento até em instituições como escolas, posto de saúde e polícia. Neste contexto, apesar de as infra-estruturas construídas pela CMN serem de boa qualidade e superiores às encontradas nas comunidades anteriores e, de forma geral, no meio rural moçambicano, o contínuo envolvimento da companhia na dispendiosa

manutenção dos serviços caracteriza a manutenção de uma relação de subjugação das populações atingidas.

Comunidades não-reassentadas

Seis anos após o início das operações do maior projeto de investimento brasileiro em Moçambique, nas ruas de Tete é possível sentir a frustração da promessa de um Eldorado que nunca começou. O discurso divulgado pelo governo e pela companhia de que a exploração mineral traria prosperidade e bem-estar para a população não se concretizou. Ao contrário, o cenário é de conflitos socioambientais e casos de violação dos direitos humanos. Para além da face mais conhecida do conflito da mineradora com os/as reassentados/as pelo Projeto Carvão Moatize descrita acima, que ganhou a atenção pública internacional com a publicação da Human Rights Watch em 2013 do relatório *What is a House Without Food?*, há outra face menos visível do desentendimento entre mineradora e moradores/as locais.

As comunidades de Capanga (também atingida pelas operações da Rio Tinto, atualmente sob concessão da indiana ICVL) e Ntchenga não foram reassentadas pela companhia, mas se encontram em área de influencia direta da mineração. Ntchenga está localizada dentro da área de concessão da companhia, porém atualmente não dentro da zona operacional. A poucas centenas de metros da exploração, sofre com poeiras e o ruído. De acordo com um funcionário da Vale Moçambique em entrevista, estas são comunidades residuais que hoje não influenciam a produção e, portanto, a empresa não tem necessidade de reassentá-las (Cmn-Moz-2). Além disso, a Vale alega seguir a orientação do Banco Mundial para reassentamentos involuntários que devem ser evitados sempre que possível.

O resultado são 70 famílias que se encontram em situação provisória desde 2010. Por estarem dentro da “área da Vale” são sitiadas por empresas de segurança privada que controlam, através de cancelas e tendas com a presença 24 horas de funcionários, todos os caminhos de acesso, bem como as pessoas que desejam visitar a comunidade. Apesar de a única fonte de água, que passa em um pequeno riacho, estar contaminada, quando a mineração começou a empresa dizia que não havia qualquer impacto das atividades na água (Pop-Moz-10). Após a população começar a sentir problemas de saúde, estudos independentes foram conduzidos atestando a contaminação da água. Foi necessária mobilização popular e pressão ao governo distrital de Moatize para que a Vale passasse a ser responsável por um abastecimento precário e insuficiente de água potável para essas famílias. Além disso, as pessoas costumavam usar infra-estruturas

como escola da comunidade vizinha Mithethe. Com o reassentamento que levou a extinção de Mithethe, o local mais próximo passou a ser a Vila de Moatize que fica a aproximadamente 20 quilômetros de distância. Nessas comunidades também sente-se uma presença ativa da companhia no dia-a-dia da população, mas expressa por outros meios: severos impactos ambientais e formas diversas de controle.

Em Moçambique, a componente internacional da exploração de recursos por uma empresa multinacional estrangeira, somada à amplitude das repentinas mudanças na vida da população de Tete, permitiu uma maior visibilidade do envolvimento da CMN nos arranjos de governação local. Isso ocasionou a presença de uma contestação expressiva em relação a legitimidade da companhia para a condução de tais tarefas a partir da exigência de mudanças na forma como a conduta da CMN vem sido desenvolvida nesta região.

Canadá enquanto estado hospedeiro: o país mais atrativo para investimentos no setor da mineração

A economia política da mineração em um país desenvolvido

Ao invés de olhar apenas para áreas de soberania estatal limitada, essa reflexão almeja estender a análise também para conflitos socioambientais na mineração que acontecem nos países desenvolvidos. Estes países possuem um contexto institucional e regulatório muito bem desenvolvidos que incluem uma série de mecanismos para assegurar uma exploração menos invasiva e sócio-ambientalmente mais harmoniosa. Não obstante, operações mineradoras de larga-escala também colocam inúmeros desafios nesses contextos que abrigam formas de abuso mais sutis e menos reportadas. Além disso, adicionando um novo elemento na análise esses conflitos são agora também gerados pela atuação de CMNs provenientes de países emergentes. Classificado como país de alto rendimento (BANCO MUNDIAL, 2017b)²⁰, o Canadá, hoje uma monarquia constitucional, foi colônia da França e da Inglaterra, domínio autônomo do Império Britânico a partir de 1867 e estado independente a partir do Estatuto de Westminster de 1931. É o segundo maior país do mundo em área geográfica, mas a sua população de aproximadamente 36 milhões de pessoas vive majoritariamente nos 200 quilômetros que fazem fronteira com os

²⁰ O critério usado pelo Banco Mundial para classificar economias é o PIB per capita. Uma economia de alta renda é aquela cujo PIB per capita ultrapassa US\$12.476 (BANCO MUNDIAL, 2017b: xvii).

Estados Unidos. Com alto índice de desenvolvimento humano, no último ranking de divulgado pelo PNUD, o Canadá ficou na 10ª posição num conjunto de 188 países (PNUD, 2016). Membro do G7, o país é uma das economias mais avançadas do mundo, mas possui uma base de desenvolvimento muito distinta do modelo típico que podemos encontrar na Europa, nos EUA e no Japão assentes em avançados setores de manufatura e serviços (HOWLETT; BROWNSEY, 2007: 1). A extração de recursos naturais é o que constituiu a fundação da economia canadense e até hoje continua sendo o pilar fundamental do seu desenvolvimento. Segundo o Ministro de Recursos Naturais, em 2014 a indústria extrativa contribuiu com 20% do PIB e metade das exportações totais do país (GORDON, J., 2016: 1). O país tem uma riqueza impressionante de recursos naturais: petróleo e gás natural, níquel, ouro, carvão, cobre, ferro, potássio, urânio e zinco, além de madeira e muita abundância em água, entre outros.

O modelo de crescimento do Canadá voltado para exportação dos seus recursos naturais deu origem a teoria do *staple* desenvolvida principalmente pelo economista político Harold Innis no século passado e traduzida como uma teoria desenvolvimentista canadense (MORAES, 2017). Para Innis, o elemento constitutivo da economia canadense foi um desenvolvimento dependente e conduzido primordialmente por *staples* (entendido como bens primários que tem pouco ou nenhum processamento como minérios, madeira e pesca) para exportação. Assim, para Innis mesmo com o livre comércio e depois de independente o Canadá permaneceu britânico pois continuou a fornecer bens primários para a Inglaterra que, por sua vez, estava cada vez mais industrializada (INNIS, 1995: 5). Ao longo do tempo, argumentações surgiram em torno do papel periférico do país no sistema mundial e no relacionamento com o seu vizinho hegemônico EUA²¹. Apesar de mudanças significativas ao longo do tempo, a essência do desenvolvimento canadense não foi alterada. Dufour (2014) argumenta que durante algum tempo o Canadá pareceu escapar dessa posição de fornecedor de matéria-prima ao desenvolver o seu setor de manufatura e diversificar a sua economia. Nos últimos anos, no entanto, viveu um processo de desindustrialização marcado por um renascimento do *staple* (impulsionado acima de tudo pelo petróleo) e a volta dos padrões dos anos 70 quando a exportação de *staples* superava às de produtos manufaturados (DUFOUR, 2014; STANFORD, 2008). Esse modelo de desenvolvimento é criticado por ter um impacto negativo à longo prazo tanto na vida das pessoas quanto na

²¹ Os EUA são o principal parceiro comercial do Canadá no setor minerador e responsável por 50% das importações/exportações (GOVERNMENT OF CANADA, 2016: 8).

economia (a “armadilha do *staple*”) devido às características dessa estrutura econômica que é altamente suscetível aos perigos das flutuações do mercado das *commodities* e a dependência de importação de bens manufaturados. Um bom exemplo disso é o recente choque do petróleo ocasionado pela queda no preço da *commodity* que abalou significativamente as estruturas financeiras e sociais do país (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2016).

O Canadá foi eleito pelo último relatório da consultoria da indústria da mineração Behre Dolbear Group como o país mais atrativo para receber investimentos no setor (BEHRE DOLBEAR, 2015)²². Nada mais simbólico para o reconhecimento de um ambiente político neoliberal²³ guiado pelos princípios do livre mercado e de políticas não intervencionistas (DUFOUR, 2014: 88). Aberto, transparente, democrático, dotado de um ambiente institucional altamente favorável com políticas não intervencionistas, regulações claras e consistentes, taxaço mineral competitiva, impulsionador de inovações e tecnologia limpa e de infra-estruturas abundantes são alguns dos principais atrativos do Canadá para o capital internacional (GOVERNMENT OF CANADA, 2016: 3-5). O alto índice de IED sempre foi uma constante nesse *desenvolvimento extrovertido* e central para o financiamento do setor capital intensivo (investimento dos EUA e da Inglaterra foram centrais para a construção de infra-estruturas para viabilizar o escoamento dos recursos naturais no século XIX) (DRACHE, 1995). Nos últimos anos, CMNs estrangeiras fizeram enormes aquisições de operações mineiras entre as quais a aquisição da Vale é o maior exemplo. A política nacional atual para o setor da mineração é de 1996 e contém traços marcantes pró investimento estrangeiro como o apelo para uma competição *agressiva* por capital estrangeiro na qual todas as províncias devem trabalhar juntas no sentido de assegurar um clima de investimento positivo (NRC, 1996: 3). Além disso, também há iniciativas internas de investimento como a recém renovada *Mineral Exploration Tax Credit* considerada uma política de vanguarda na indústria extrativa que dá a possibilidade para contribuintes aplicarem um valor de até 15% do seu imposto de renda em empresas do setor²⁴.

²² Segundo a consultoria, a longa história de mineração somada à importância do setor na economia resultam em iniciativas de liderança nos setores privado e governamental (BEHRE DOLBEAR, 2015).

²³ O país viveu a primeira onda neoliberal dos anos 80 (cujos principais protagonistas foram Ronald Reagan e Margaret Thatcher) (STEGER; ROY, 2010) através da introdução de reformas políticas pelo primeiro ministro Mulroney que implicaram em uma redução do estado de bem-estar social, desregulamentação do mercado e privatizações (BAKO, 2011). Para Stanford, no entanto, foi apenas no governo de Stephen Harper (2006-2015) que o país experimentou um governo neoliberal sem barreiras como os de Thatcher e Reagan (STANFORD, 2014).

²⁴ Disponível em: <http://www.brasilmineral.com.br/noticias/canadá-renova-incentivo-fiscal-para-investimentos>

O Canadá é um país federativo composto por 10 províncias e três territórios e a indústria da mineração é governada majoritariamente pelas leis da província ou do território onde a exploração esta localizada que possui a propriedade dos recursos, é responsável pelas decisões relacionadas ao uso da terra e pela questões operacionais. Não obstante, o governo federal também possui jurisdições que se sobrepõem às provinciais em algumas áreas como a de proteção ambiental, política monetária e fiscal e direitos aborígenes (WALTERS, 2013)²⁵. O *Mining Act* é a legislação provincial de Ontário responsável por governar e regular a mineração desde o século XIX (GOVERNMENT OF ONTARIO, 2013). O processo de modernização mais recente esteve relacionado principalmente com o reconhecimento dos direitos aborígenes e a minimização de impactos ambientais. Desde 2012, por exemplo, as comunidades aborígenes possuem direito de reivindicar áreas de importância cultural para que estas não possam ser sujeitas a atividades de exploração. Esse é um dos indícios de mudança na governação da mineração à nível regional que reflete desenvolvimentos mais amplos à nível global.

Alguns autores argumentam que nos últimos anos mudanças qualitativas nas formas de governação dos recursos naturais – que passaram a incorporar de forma mais ativa preocupações ambientais, o direito da população aborígenes e a complexidade de arranjos e atores envolvidos – teriam tornado o processo mais democrático, participativo, aberto e inclusivo e seriam responsáveis pela emergência de um novo momento da economia política canadense reconhecido por alguns autores como *pós-staple* (HOWLETT; BROWNSEY, 2007; HUTTON, 2007). Para autores mais críticos, o momento atual seria melhor descrito como uma economia política *neostaple* devido a continua dependência de algumas regiões do país da exploração de *staples*, bem como ao fato de as mudanças da governação terem sido feitas em detrimento dos trabalhadores e dos canadenses em geral (MILLS; SWEENEY, 2013b).

Apesar de possuir importantes ressalvas quanto aos resultados desse novo momento, que não me parece caminhar no sentido de promover o empoderamento das comunidades e trabalhadores da mineração e da diminuição do seu impacto ambiental global, é impossível negar as mudanças que estão ocorrendo na governação dos recursos naturais no Canadá (que obviamente são também globais). De maneira geral, o contexto atual da exploração de recursos naturais no país é marcado por trazer novos elementos para a análise a partir de mudanças no léxico popular e nos

²⁵ No caso dos requisitos de avaliação de impacto ambiental, por exemplo, o empreendimento deve seguir a nível federal o *Canadian Environmental Assessment Act* e a nível provincial da Província de Ontário o *Environmental Assessment Act* de Ontário.

documentos do governo (MCALLISTER, 2007) que agora incluem, por exemplo, o pré-requisito de aceitação das comunidades aborígenes dos projetos, e políticas institucionais de metas ambientais voltadas para a indústria (Vide.: GOVERNMENT OF CANADA, 2016; NRC, 2012). Estes novos elementos alteram a forma de relacionamento socioambiental da indústria mineradora de forma a gerar e emergência de arranjos específicos que estão ausentes no caso de Moçambique como a forma de acordo empresa-comunidade do *Impact and Benefit Agreement* e grandes projetos de inovação ambiental que analisaremos com mais detalhe abaixo.

Ao contrário de alguns autores (Vide.:MCALLISTER, 2007: 7), não acredito que as mudanças recentes nas políticas de governação dos recursos naturais sejam um indicio da diminuição do poder de influencia das corporações nos processos de tomada de decisão e nas agendas públicas devido a fatores como a diversificação econômica e a menor dependência de algumas comunidades da atividade mineradora. Na verdade, elas demonstram esquemas emergentes de governação ambiental e social atentos à grupos de pressão cada vez mais intensas de grupos como o Mining Watch Canada que tem uma presença política muito expressiva no contexto nacional e incorporam em seu bojo a ideia de mineração sustentável. Estes esquemas são desenhados como forma de resposta a complexidade atual das demandas de sustentabilidade no sentido de promover e legitimar a continuação da atividade mineradora.

Além disso, nos últimos anos, as limitações do governo canadense de conciliar o seu papel de promotor e regulador da indústria extrativa (com uma inclinação clara ao reforço do seu papel histórico de promotor) deram lugar a uma expansão de iniciativas lideradas pela indústria na governação do setor a partir da rubrica da responsabilidade social corporativa. Há no país uma abertura de espaço cada vez maior para o auto-governo da indústria extrativa e para formas emergentes de processos de tomada de decisão que refletem um crescimento da importância de atores não-governamentais como as CMNs e associações de indústria em detrimento de processos institucionais formais tradicionais (MCALLISTER; FITZPATRICK; FONSECA, 2012).

O Complexo do Níquel

O Canadá é geralmente referenciado na bibliografia crítica sobre indústria extrativa e sociedade enquanto estado-sede de corporações mineradoras perpetuadoras de violências através de atuações desrespeitosas no mundo, principalmente na África - um exemplo paradigmático é o livro *Noir Canada* (DENEALT; ABADIE; SACHER, 2008)²⁶ - e na América Latina (Vide.: GORDON, T.;

²⁶ Os pesquisadores responsáveis pelo livro foram processados durante anos pela Barrick Gold.

WEBBER, 2007; IMAI, 2017). As críticas estão relacionadas a ausência de mecanismos canadenses para investigação desses abusos e há uma grande pressão popular direcionada ao governo para uma maior responsabilização destas CMNs (CANADIAN NETWORK ON CORPORATE ACCOUNTABILITY, 2007). Não obstante, dentro do Canadá também há inúmeras situações de opressão frente a mineração. Analisar o país enquanto estado hospedeiro de violências perpetuadas por uma corporação mineradora proveniente da América Latina inverte essa lógica. Esta inversão não foi bem aceita pelos canadenses, principalmente por aqueles que tiveram as suas vidas cotidianas diretamente afetadas com a entrada da Vale no país. O complexo dos recursos que se formou a partir da entrada da CMN em 2006²⁷ tem como sua característica mais importante precisamente esta inversão que gerou uma colisão entre percepções de conquistas históricas, tanto dos trabalhadores mineiros (Vide.: SEGUIN, 2008) quanto das populações aborígenes, e o sistema de valores corporativos de uma CMN de um país emergente muito internacionalizada.

No caso do Canadá, o complexo de recursos presente no relacionamento da CMN com o governo, população atingida e a comunidade internacional no âmbito da intersecção entre a mineração e a economia política canadense é marcado pelas seguintes características:

1. Economia avançada, país desenvolvido e dependente historicamente da exportação de recursos naturais.
2. Governo promotor, mais do que regulador da indústria extrativa.
3. Políticas de incentivo ao Investimento Estrangeiro Direito principalmente através da política federal de mineração - *The Minerals and Metals Policy of the Government of Canada* - de 1996.
4. País federado, no qual a província ou território da área mineral possui a propriedade dos recursos e é responsável pelas decisões relacionadas ao uso da terra. No caso de Ontario, a principal legislação é o *Mining Act*. O governo federal também possui jurisdições que se sobrepõem às provinciais em algumas áreas como a de proteção ambiental, política monetária e fiscal e direitos aborígenes, com especial relevância para o *Environmental Impact Assessment Act*.

²⁷ Em 2006, a Vale fez a maior aquisição já feita por uma empresa latino-americana: a compra da Inco, uma empresa mineradora canadense que historicamente conduziu a mineração em Sudbury, por aproximadamente US\$17 bilhões (SAUVANT; MCALLISTER; MASCHEK, 2010: 99). Desde então, surgiu a Vale Canada, uma subsidiária da Vale, que também é a sede da Divisão de Metais Básicos da CMN. No Canadá com a aquisição da Inco a Vale “herdou” operações em Sudbury, Port Colborne, Thompson, Voisey's Bay e Long Harbour.

5. Distribuição transparente das receitas minerais marcado pelo sistema federativo (taxações provinciais e federais). Existem sistemas de incentivo fiscais. Sistema de taxaçoão pró-negócios: o imposto de renda das empresas esta entre os mais baixos entre os de países desenvolvidos e em desenvolvimento (TIESEN, 2015: 10). A taxaçoão é baseada no lucro líquido.
6. Investimento *brownfield* marcado pela aquisição de uma corporação canadense de longo histórico na área da mineração com alto nível de envolvimento comunitário.
7. CMN proveniente de um país emergente: inversão da tradicional lógica de opressão de CMNs do norte em país do Sul (África e América Latina).
8. Aparatos de segurança de empresas de segurança privada contratados pela CMN durante conflito para proteger o investimento e garantir o fluxo contínuo dos recursos.
9. Formas emergentes de sustentabilidade socioambiental: IBA's e investimentos na industria da inovação para redução de impacto ambiental.
10. Forte presença de grupos de pressão, com especial relevo para a MiningWatch Canada.

Uma CMN emergente em Sudbury

Um dos maiores complexos de operação mineira do mundo desenvolvido dentro de uma comunidade acontece no nordeste da Provincia de Ontario, em Sudbury, uma cidade de aproximadamente 160.000 pessoas (STATISTICS CANADA, 2015). Sudbury é conhecida como a capital mineradora do mundo (VALE S.A., 2015a) e teve sua origem e crescimento ao longo do tempo estreitamente associados ao desenvolvimento de atividades mineiras de larga-escala desde o final do século XIX quando foram descobertas reservas de cobre (e logo depois sobretudo de níquel) durante a construção da *Canadian Pacific Railway* (CRANSTONE, 2002: 3). A cidade costumava ser unanimemente caracterizada como uma cidade de única indústria (*single-industry town*), mas há um reconhecimento cada vez maior sobre o sucesso de sua diversificação econômica (MCALLISTER, 2007: 82). Independente do seu nível de diversificação atual, Sudbury continua sendo uma cidade mineradora sendo historicamente lugar das principais operações de duas das maiores empresas de exploração de níquel do mundo: a Inco, que operou a partir de 1886 como Canadian Cooper Company, formada a partir de capital norte-americano e posteriormente incorporada em 1916 por capital canadense e a Falconbridge estabelecida em 1928 (LEADBEATER, 2008: 7).

Como aponta Mcallister, no século XX as companhias eram muito poderosas e a indústria estava “firmemente embebida na economia e na sociedade canadense”²⁸ (2007: 76). O envolvimento da Inco na vida da população e das comunidades que viviam nos arredores de suas atividades era quase totalitário: a companhia era responsável por organizar praticamente todos os aspectos da vida social e política Sudbury. Essa dimensão histórica do relacionamento da Vale em Sudbury é de extrema importância, uma vez que determina em grande medida as expectativas da população em relação ao papel da companhia. A entrada da Vale com a introdução de um sistema de gestão com recursos humanos centralizados radicalmente distinto do da Inco gerou muitos choques em relação ao sistema anterior. O principal deles foi com os trabalhadores sindicalizados. A cidade tem longa e forte tradição sindical e o USW local 6500 é o sindicato dos trabalhadores da Inco desde 1962. O conflito que emergiu entre os trabalhadores e a Vale que será analisado com mais detalhe abaixo teve como principal razão a diminuição do poder dos trabalhadores decorrente de mudanças na importância relativa das operações de Sudbury dentro da corporação: enquanto na Inco a produção de Sudbury representava aproximadamente 47% das receitas da corporação, com a Vale o valor passou para apenas 4% (ROTH; STEEDMAN; CONDRATTO, : 8).

Atualmente, a Vale possui uma operação totalmente integrada em Sudbury: 6 minas subterrâneas, uma refinaria, uma fundição e uma usina de moagem (VALE S.A., 2015a). O minério tem uma alta concentração de sulfetos e de acordo com um/a funcionário/a da Vale (Cmn-Ca-3), a existência de enxofre nas rochas é provavelmente a razão número 1 para a maior parte dos impactos ambientais com os quais a companhia tem que lidar hoje em dia (de grandes legados históricos à sua contínua geração). Os principais produtos de rejeito das suas operações são rochas residuais das minas subterrâneas que tem uma presença problemática de ácido quando em contato com a superfície, barragens de rejeitos da usina de moagem (material muito fino com alta concentração de enxofre e metais, que são depositados em enormes lagoas de rejeito), escórias (depositadas em grandes pilhas de rejeitos) e emissões de ar da refinaria e da fundição que também contem um alto teor de SO₂. Para difundir a poluição do ar, desde os anos 70 as emissões são expelidas através da simbólica *Superstack* de Sudbury (a maior chaminé do mundo, tão alta quanto o Empire State Building) (GUNN, 1995: vii).

Quando a Vale assumiu em 2006, ela também herdou os inúmeros *reclamation sites* e legados ambientais da Inco que agora estão sob sua responsabilidade. Devido as grandes dimensões

²⁸ Traduzido pela autora do original: “the industry was firmly embedded in the Canadian economy and society”.

tanto da sua população quanto da área relacionada a mineração (todo o complexo de infraestrutura das minas que incluem a ocupação e uso da terra, rios e ar devido às emissões relacionadas ao processamento do minério) é difícil apontar qual é precisamente a área geográfica impactada pela mineração, quais são os conflitos socioambientais que emergem nesse entorno e quem precisamente é a população atingida. Seria toda a população de Great Sudbury? Ou há grupos específicos de pessoas que tem um senso maior sobre a experiência do que é ser altamente impactado pela mineração?

Os impactos ambientais da mineração afetam toda a população de Sudbury que respira as emissões da Superstack e tem o extrativismo permeado em praticamente todos os aspectos de suas vidas. Não obstante, a indústria da mineração foi muito bem sucedida no processo de naturalizar as suas atividades. O habitante padrão de Sudbury está imerso em uma cultura de negação dos impactos ambientais da mineração (Sociv-Ca-1; Sociv-Ca-4; Sociv-Ca-5). As disputas sobre as evidências de contaminação de suas terras produzidas por um projeto de participação de múltiplas partes interessadas – o *Sudbury Soils Study and the Risk Assessments* (MILEWSKI, 2012; WREN, 2012) – foi ofuscado pela falta de engajamento e interesse da população em discutir de maneira mais aprofundada os resultados do estudo, a suas presenças e as suas ausências (Sociv-Ca-1; Sociv-Ca-4). Outro fator que ajudou a fomentar essa cultura de negação é a construção de uma história de sucesso sobre um bem desenvolvimento *Regreening Program* que melhorou significativamente a paisagem e a imagem da cidade ao longo dos anos (REGREENING GREATER SUDBURY, 2014): da paisagem lunar ao cinturão verde de uma cidade sustentável. Em resposta aos achados do estudo do solo, a Vale sublinha o seu engajamento ao longo dos anos com o *Regreening Program* e argumenta que os legados históricos tem um papel muito mais importante na perda de biodiversidade de Sudbury do que as atuais emissões e contaminações (VALE S.A., 2009).

Além do seu envolvimento com o *Regreening Program*, a Vale seguindo o padrão da Inco está presente nas mais elementares instituições de Sudbury como a universidade, instituições médicas, instituições de caridade (Cmn-Ca-1). O investimento social da companhia normalmente ocorre através de patrocínios e doações à projetos selecionados e, algumas vezes, através de projetos auto-desenhados como o *Vale Concert Series* (VALE S.A., 2015b). A Vale contratou uma empresa de consultoria focada especificamente no monitoramento e na organização de investimentos voluntários feitos na comunidade. Estes investimentos são rotulados como filantropia enquanto

uma série de investimentos sociais na mineração no Canadá são mandatórios por estarem ligados a regulações específicas que dizem respeito aos impactos sociais e ambientais (Consult-Ca-1). Dessa maneira, o investimento ambiental mais expressivo da Vale em Sudbury, o projeto de 1 bilhão de dólares Clean AER (Atmospheric Emissions Reduction) que prevê a redução de 90% das emissões de dióxido de enxofre da fundição, não pode ser rotulado como filantropia uma vez que ele foi desenhado para atender a regulações ambientais provinciais (Sociv-Ca-10). A Vale apresenta o projeto ao mundo no seu website de maneira grandiosa: o maior investimento da área ambiental de Sudbury e um dos maiores de Ontario. O que evidentemente ela não expõe é que também foi protagonista na maior greve da história de Sudbury.

Na área social, o conflito mais visível no qual a Vale esteve envolvida em Sudbury foi a greve de 2009/2010 do sindicato dos mineradores, o United Steelworkers (USW) local 6500. Ela durou 11 meses e envolveu mais de 3300 trabalhadores. O USW Local 6500 é o sindicato dos trabalhadores da Inco desde 1962. O sindicato entrou em greve pois eles não aceitaram as pré-condições da Vale para negociar acordos coletivos que incluíam mudanças nos planos de pensão para novos trabalhadores, redução de bônus, congelamento dos salários, mudanças na aposentaria, entre outros (PETERS, 2010). No discurso da companhia, isso era parte de uma estratégia de reestruturação necessária para a continuidade da viabilidade e da rentabilidade de suas operações no Canadá. Na visão de alguns dos trabalhadores, a imposição dessas condições contra conquistas históricas era uma estratégia da companhia para enfraquecer o poder de barganha do sindicato (Pop-Ca-5; Pop-Ca-6; Pop-Ca7; Pop-Ca-8; Pop-Ca-9).

Uma empresa de segurança privada foi contratada para controlar e administrar a greve. A Vale contratou a AFI International, uma empresa especializada em segurança de greve e conhecida por ser uma roupagem profissional de quebra de greve: “they brought in the AFI and at the picket line there was this strong, like, show force where they had video cameras, these 19 year old kids scared to death standing up there and staring and trying to look tough” (Pa-Ca-8). A vigilância e o assédio de trabalhadores eram estratégias comuns empregadas pela AFI e a Vale a longo dos meses de greve. Essa conexão entre a Vale e empresas de segurança privada (“exércitos de corporações privadas”) são praticamente um padrão que vem se reproduzindo nas suas operações ao redor do mundo (Sociv-Ca-11). Essa prática é indicativa das tensões sociais ao redor de suas operação. É quase desnecessário dizer que devido ao desenvolvimento dependente da mineração de Sudbury (LEADBEATER, 2008), a greve teve um grande impacto econômico e

social na cidade com inúmeros casos de famílias separadas e até ocorrência de suicídio entre os trabalhadores (Pa-Ca-5; Pa-Ca-6; Pa-Ca-8). As marcas desse conflito podem ser sentidas nas respostas dos entrevistados. No entanto, a relação entre a corporação e o sindicato hoje está vivenciando um momento muito melhor com a negociação de 2015 de um acordo coletivo de 5 anos assinado 1 mês antes do prazo estipulado (Pa-Ca-5; Cmn-Ca-1).

O contexto da relação conflituosa entre a Vale e os trabalhadores mineiros é um exemplo perfeito de como as estratégias de governação da companhia de espoliação/ coerção e parceria/ negociação estão conectadas e trabalham conjuntamente. Ghosh descreve essa coexistência onde “coerção e negociação trabalham mão a mão no terreno da governamentalidade, com a primeira entregando a população ‘alvo’ nas mãos da segunda” (2006: 256)²⁹. A estratégia coerciva e as duras condições impostas pela Vale sobre os seus trabalhadores entregaram o estado posterior de uma negociação satisfatória de acordo coletivo.

Com as populações indígenas, a estratégia tem sido ligeiramente diferente, com o poder coercivo da corporação muito mais velado. A Vale está continuando o que a Inco já tinha começado: investir em moldar os desejos das populações aborígenes e modelar as suas escolas, mantendo uma imagem de que eles são sujeitos autônomos que tem o poder de entender as suas necessidades e escolher qual caminho de desenvolvimento eles querem seguir. A maneira das populações atingidas, no entanto, é pré-determinada por constrangimentos de seu passado de exclusão e invisibilidade e promessas de um futuro progressista na mineração. Depois de anos do desenvolvimento da mineração com muito pouco relacionamento formal entre companhia e comunidades aborígenes, a tendência nos últimos anos tem sido a de fortalecimento destes laços a partir da negociação de acordos nos moldes dos *Impact and Benefit Agreements* (IBAs). Estes acordos geralmente incluem oportunidades de formação e trabalho nos negócios relacionados à mineração ao mesmo tempo que preveem a participação das comunidades no gerenciamento e monitoramento ambiental da área impactada (MILLS; SWEENEY, 2013a; NRC, 2008). A comunidade aborígene Sagamok Anishnawbek assinou no ano de 2012 o primeiro IBA negociado pelo time corporativo da Vale no mundo. A mais recente mina da Vale na região, a *Totten Mine*, esta localizada dentro do território tradicional do grupo, o que deu a eles este espaço de negociação com a companhia (Pop-Ca-1).

²⁹ Traduzido pela autora do original: “coercion and negotiation work hand in hand in the terrain of governmentality, with the former delivering the “target” populations to the domain of the latter”

Ao contrário dos Relatórios de Impacto Ambiental que são idealizados como um tipo de consulta pública dirigida pelo estado e pela legislação ambiental vigente, os IBAs fazem parte do terreno da governação privada. Nas palavras de Philippe Le Billon e Guillaume Peterson St-Laurent, “IBAs constituem principalmente uma forma privada de governação através da qual os empreendimentos de mineração são supostamente assegurados através da parceria entre empresas e comunidades” (ST-LAURENT; BILLON, 2015: 6)³⁰. Os IBAs são uma das tecnologias de governo a partir da qual a governação privada é assegurada. A característica de negociação bilateral entre a companhia e as comunidades é um passo essencial para o estabelecimento de uma relação autônoma que, apesar de permeada por relações desiguais de poder, dão a ilusão de um grande empoderamento dos aborígenes. Através destes acordos, a companhia tem um caminho praticamente livre para a condução dos seus negócios através da garantia da tão almejada licença social de operação (FIDLER; HITCH, 2007: 59).

No caso do Canadá, a forte institucionalização e regulação da atividade mineira e o grande espaço político de integração significativa entre um movimento sindical robusto e a participação das comunidades aborígenes, trazem novas variáveis para a análise dos arranjos de governação da CMN associados à operação do complexo mineral. De maneira geral, a existência de espaços de negociação como os IBAs garantem um caminho direto de influencia da corporação na vida das comunidades e são usados como um instrumento de contornos sofisticados de normalização da atividade mineira na região. Este é um exemplo de um modo emergente de governação dos recursos naturais baseado na promoção do deslocamento da concepção de comunidades atingidas para comunidades parceiras que partilham integralmente dos benefícios das atividades de mineração.

Considerações finais - Novos espaços de governação e o minério como idioma para fazer política

Esse trabalho apresentou uma discussão sobre a economia política da mineração em dois estados hospedeiros distintos a partir de uma inspiração na análise do “complexo dos recursos” de Michael Watts. As realidades conflituosas que existem ao redor de megaprojetos na área da

³⁰ Traduzido pela autora do original: “IBAs mostly constitute a private form of governance through which mining ventures are supposedly secured through partnership between companies and communities”.

mineração apontam para uma transescalaridade, onde os níveis de análise local, nacional e global coexistem através da formação de formas de governação híbridas. Além disso, elas indicam também uma diluição da divisão entre centro e periferia, norte e sul que se distancia da maneira como a maior parte dos estudos e discussões ainda retratam a questão. O objetivo é superar as categorias de países em desenvolvimento/ desenvolvidos e entender a dinâmica da conflitualidade socioambiental a partir de uma posição de centralidade das CMNs que resultam na emergência de uma escala comum de vivências de opressão e exclusão social. Não se pretendeu negar aqui a qualidade díspar dos regimes extrativos no norte e no sul global. É evidente que a diferença da qualidade dos aparatos legais e regulatórios entre o Canadá e Moçambique produzem resultado distintos na distribuição das riquezas e conseqüentemente no tipo de conflitualidade socioambiental que emerge nesses contextos. Assim como também é muito claro que o desenho desses mecanismos em Moçambique favoreceu excessivamente corporações privadas e uma fina seção da elite e não a geração de bem-estar para populações locais. Não obstante, explicações que giram em torno do nível de institucionalidade do país hospedeiro se demonstram ineficientes para o entendimento das realidades conflituosas que encontrei invariavelmente em todos os casos.

A proposta foi deslocarmos a nossa atenção para a emergência de novos espaços de governação em torno de uma mesma CMN e como eles se alteram a partir da economia política dos estados hospedeiros. À primeira vista a corporação pode parecer uma variável constante – na medida em que é a mesma para todos os contextos estudados. Mas ao contrário do que pode parecer, a CMN é também uma variável inconstante na análise na medida em que há diferenças de comportamento significativas entre os casos estudados. Isso nos leva a partir da ideia de Vales no plural. A emergência destas múltiplas Vales é obviamente contextual, surge do espaço de encontro entre a sua entrada em determinado território, a economia política dos recursos naturais do estado hospedeiro e o relacionamento com populações locais, algo que é invariavelmente traçado de cima para baixo.

Há muitas nuances entre a atuação da Vale em Moçambique e no Canadá. Em relação ao dispêndio socioambiental, por exemplo, no Relatório de Sustentabilidade da empresa para Moçambique (VALE S.A., 2014), consta que em 2013, a Vale gastou no mundo US\$ 1,280 bilhão, dois quais 79% correspondem a ações ambientais e 21% a ações sociais. Em Moçambique, a empresa alega ter aplicado US\$33,1 milhões, dos quais 72% destinados à área social. A

discrepância entre o padrão de investimento socioambiental global da Vale no mundo que se reflete no Canadá através de projetos como o AER e a política da empresa voltada para esta área em Moçambique é notável. Esse dado confirma a tendência observada durante a pesquisa de campo de muito pouca atenção voltada para a área ambiental em Moçambique de maneira geral. Além disso, muitos dos investimentos sociais relatados enquanto tal constituem ações corretivas da empresa em relação a implementação de PARs mal sucedidos que deveriam ser enquadrados enquanto investimentos compulsórios.

Mas, independente de suas diferenças, o complexo mineral da Vale tanto em Moçambique quanto no Canadá promoveu uma reestruturação de formas pré-existentes de governação e se transformou em um idioma para fazer política. Na prática, os megaprojetos de mineração mostram uma CMN que se comporta seletivamente enquanto ator político que altera substancialmente os contextos onde está inserida. Os estados além de serem condizentes com esse espaço ser ocupado pela CMN, transferem as responsabilidades de tradução do potencial econômico dos recursos naturais em bem-estar para a população para a CMN. De maneira geral, temos a presença de novos espaços de governação nos quais a CMN adquire centralidade, mas o seu modelo de funcionamento é uma caixa petra para a sociedade de maneira geral. Esse processo acontece de maneira única em cada contexto devido a emergência de híbridos do relacionamento da CMN com a economia política e as populações que participam apenas enquanto 'receptoras' de investimento e não enquanto participantes ativas na formulação de soluções para lidar com a questão indústria extrativa – sociedade. Como forma de reação a esse modelo de governação nas quais não se sentem incluídas, os conflitos socioambientais são o idioma para fazer política das populações atingidas tanto em país classificados como desenvolvidos como o Canadá, quanto em países classificados como em desenvolvimento como Moçambique.

Referências Bibliográficas

AFRICAN ECONOMIC OUTLOOK. **Mozambique**. Online. 2017

ASTILL-BROWN, Jeremy; WEIMER, Markus. **Moçambique: Equilibrando o Desenvolvimento, a Política e a Segurança**. Chatham House. Londres. 2010

ATINGIDOS PELA VALE. **Relatório de Insustentabilidade da Vale 2012**. Articulação Internacional dos Atingidos pela Vale. Rio de Janeiro. 2013

AVANT, Deborah D.; FINNEMORE, Martha; SELL, Susan K. Who governs the globe? In: AVANT, D. D.; FINNEMORE, M., *et al* (Ed.). **Who Governs the Globe? [Ebook]**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

BAKO, Olivia. Neoliberalism and Its Effect On Canadian Women In Poverty. **The Lyceum**, v. 1, n. 1, p. 1-9, 2011.

BANCO MUNDIAL. **Actualidade Económica de Moçambique: Uma Economia a Duas Velocidades**. Washington DC. 2017a

_____. **World Development Indicators - 2017**. Washington DC. 2017b

BARMA, Naazneen *et al*. **Rents to Riches? The Political Economy of Natural Resource-Led Development** Washington DC: The World Bank, 2012.

BEHRE DOLBEAR. **Where to Invest in Mining - 2015**. Denver. 2015

BORZEL, Tanja A.; HONKE, Jana. From Compliance to Practice: Mining Companies and the Voluntary Principles on Security and Human Rights in the Democratic Republic of Congo. **SFB - Governance Working Paper Series**, v. 25, p. 3-38, 2011.

CANADIAN NETWORK ON CORPORATE ACCOUNTABILITY. **Dirty Business, Dirty Practices: How the Federal Government Supports Canadian Mining, Oil and Gas Companies Abroad**. Ottawa. 2007

CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno. Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: social losses, private gains. **Review of African Political Economy**, v. 41, p. 26-48, 2014.

_____. Capitalizando o Capitalismo Doméstico: Porosidade e Acumulação Primitiva de Capital em Moçambique. In: BRITO, L. D.; CASTEL-BRANCO, C. N., *et al* (Ed.). **Desafios para Moçambique**. Maputo: IESE, 2015.

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO ECONÔMICA. Valorização do carvão. **Maputo: Ministério do Desenvolvimento e Planificação Económica. Informação**, v. 2, n. 77, 1977.

CRANSTONE, Donald A. **A History of Mining and Mineral Exploration in Canada and Outlook for the Future**. Natural Resources Canada. Ottawa. 2002

CUNGUARA, Benedito. An exposition of development failures in Mozambique. **Review of African Political Economy**, v. 39, n. 131, p. 161-170, 2012.

DEITELHOFF, Nicole; WOLF, Klaus Dieter, Eds. **Corporate Security Responsibility? Corporate Governance Contributions to Peace and Security in Zones of Conflict**. Nova York: Palgrave Macmillaned. 2010.

DENEAULT, Alain; ABADIE, Delphine; SACHER, William. **Noir Canada : pillage, corruption et criminalité en Afrique**. Montréal: Les Éditions Écosociété, 2008.

DIAGONAL URBANA. **Plano de Acção para Reassentamento - Moatize Parte I**. Maputo. 2007

_____. **Plano de Acção para o Reassentamento - Moatize Parte II**. Diagonal. São Paulo. 2011

DRACHE, Daniel. Celebrating Innis: the Man, the Legacy, and Our Future. In: INNIS, H. A. (Ed.). **Staples, Markets and Cultural Change: Selected Essays (1894-1952)**. Montreal: Mc-Gill-Queen's University Press, 1995.

DROHAN, Madelaine. **Making a Killing: How Corporations Use armed Force to Do Business**. Guilford: Lyons Press, 2004.

DUFOUR, Mathieu. Declining in the Periphery: Canada's Role as a Supplier of Primary Commodities. In: LEADBEATER, D. (Ed.). **Resources, Empire & Labour: Crises, Lessons & Alternatives**. Halifax and Winnipeg: Fernwood Publishing, 2014.

EJOLT. Atlas of Environmental Justice 2014. Disponível em: < <http://ejatlas.org> >. Acesso em: 12 de dezembro de.

FAEL, Baltazer; CORTEZ, Edson. Controlo da corrupção não foi prioridade na agenda da governação no período 2005 - 2013. **CIP Newsletter - Boa Governação Transparência e Integridade**, v. 19, p. 1-9, 2013.

FIDLER, Courtney; HITCH, Michael. Impact and Benefit Agreements: A Contentious Issue for Environmental and Aboriginal Justice. **Environments Journal**, v. 35, n. 2, p. 49-69, 2007.

FMI. **Mocambique em Ascensão Construir um novo dia**. Washington. 2014

FRYNAS, Jędrzej George. **Beyond Corporate Social Responsibility: Oil Multinationals and Social Challenges**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

GHOSH, Kaushik. Between Global Flows and Local Dams: Indigenousness, Locality, and the Transnational Sphere in Jharkhand, India. **Cultural Anthropology**, v. 21, n. 4, p. 501-534, 2006.

GLOBAL WITNESS. **A Rough Trade: The Role of Companies and Governments in the Angolan Conflict**. Global Witness. London. 1998

_____. **Paying for protection: the Freeport mine and the Indonesian security forces**. Global Witness. Washington. 2005

GORDON, James. **Natural Resources Canada 2016-17: Report on Plans and Priorities**. Online. 2016

GORDON, Todd; WEBBER, Jeffery R. Imperialism and Resistance: Canadian mining companies in Latin America. **Third World Quarterly**, v. 29, n. 1, p. 63-87, 2007.

GOVERNMENT OF CANADA. **Exploration and Mining in Canada: An Investor's Brief**. Online. 2016

GOVERNMENT OF ONTARIO. **Mining Act Ontario**. 2013

GUNN, John M., Ed. **Restoration and Recovery of an Industrial Region Progress in Restoring the Smelter-Damaged Landscape Near Sudbury, Canada**. New York: Springer-Verlag. 1995.

HANLON, Joseph. Mozambique: 'the war ended 17 years ago, but we are still poor'. **Conflict, Security & Development**, v. 10, n. 1, p. 77-102, 2010.

HAUFLER, Virginia. Corporations in zones of conflict: issues, actores, and institutions. In: AVANT, D. D.; FINNEMORE, M., *et al* (Ed.). **Who Governs the Globe? [Ebook]**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

HÖNKE, Jana. Multinationals and Security Governance in the Community: Participation, Discipline and Indirect Rule. **Journal of Intervention and Statebuilding**, v. 6, n. 1, p. 57-73, 2012.

_____. **Transnational Companies and Security Governance: Hybrid practices in a postcolonial world**. Abingdon: Routledge, 2013.

HOWLETT, Michael; BROWNSEY, Keith. Introduction: Towards a Post-Staples State? **Policy and Society**, v. 26, n. 1, p. 1-7, 2007.

HUMAN RIGHTS WATCH. **What is a House Without Food? - Mozambique's Coal Mining Boom and Resettlements**. Human Rights Watch. Nova York. 2013

HUTTON, Thomas A. Contours of the Post-Staples State: The Reconstruction of Political Economy and Social Identity in 21st Century Canada. **Policy and Society**, v. 26, n. 1, p. 9-29, 2007.

IDA. **Mozambique: From Post-Conflict Recovery to High Growth**. World Bank. Washington DC. 2009

IMAI, Shin. The "Canada Brand": Violence and Canadian Mining Companies in Latin America. **Osgoode Legal Studies Research Paper No. 17**, v. 13, n. 4, p. 1-130, 2017.

INNIS, Harold A. **Staples, Markets and Cultural Change: Selected Essays (1894-1952)**. Montreal: Mc-Gill-Queen's University Press, 1995.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. **Public-Private Partnership Impact Stories - Mozambique: Moatize Coal Deposit**. Washington D.C. 2013

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Staff Report for the 2016 Article IV Consultation**. Washington, D.C. 2016

ITIE MOÇAMBIQUE. **Sexto Relatório da ITIEM – Anos de 2013 e 2014**. Maputo. 2015

LEADBEATER, David. **Mining Town Crisis: Globalization, Labour and Resistance in Sudbury**. Halifax and Winnipeg: Fernwood Publishing, 2008.

LISK, Franklyn; BESADA, Hany; MARTIN, Philip. Regulating Extraction in the Global South: Towards a Framework for Accountability. **High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda**, p. 1-34, 2013.

MACAMO, Elísio. Against 'Development'. **CODESRIA Bulletin**, v. 3 & 4, p. 5-7, 2005.

MASCHIETTO, Roberta Holanda. **Beyond Peacebuilding: the Challenges of Empowerment Promotion in Mozambique** Londres: Palgrave Macmillan, 2016.

MATOS, Elmer Agostinho Carlos de; MEDEIROS, Rosa Maria Vieira. Exploração do Carvão Mineral de Benga em Moçambique e a Expropriação da Terra dos Nativos: alguns apontamentos referentes à acumulação por espoliação. **Revista NERA**, v. 28, p. 106-131, 2015.

MCALLISTER, Mary Louise. Shifting Foundations in a Mature Staples Industry: a Political Economic History of Canadian Mineral Policy. **Canadian Political Science Review**, v. 1, n. 1, p. 73-90, 2007.

MCALLISTER, Mary Louise; FITZPATRICK, Patricia; FONSECA, Alberto. Unstable shafts and shaky pillars: institutional capacity and sustainable mineral policy in Canada. **Environmental Politics**, v. 23, n. 1, p. 77-96, 2012.

MILEWSKI, Inka. **Report to the Sudbury Committee for Human and Environmental Health**. Sudbury. 2012

MILLS, Suzanne; SWEENEY, Brendan. Employment relations in the neostaples resource economy: Impact and Benefit Agreements and Aboriginal governance in Canada's Nickel Mining Industry. **Studies in Political Economy**, v. 91, p. 7-33, 2013a.

_____. Employment Relations in the Neostaples Resource Economy: Impact Benefit Agreements and Aboriginal Governance in Canada's Nickel Mining Industry. **Studies in Political Economy**, v. 91, p. 7-33, 2013b.

MINISTÉRIO DOS RECURSOS MINERAIS. **Contrato minerio relativo a concessão mineira da mina de carvão de Moatize entre Governo da República de Moçambique e Rio Doce Moçambique Limitada**. Maputo. 2006

MINISTRY OF ENVIRONMENT ENERGY & CLIMATE CHANGE. **National Policy of the Exploitation of Mineral Resources**. European Union. 2013

MORAES, Julio Lucchesi. 'Staple School': Breve Apresentação Sobre a Teoria Desenvolvimentista Canadense. **Informações Fipe**, p. 18-20, 2017.

NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE. **2017 Resource Governance Index**. Online. 2017

NHAMIRE, Borges; MATINE, Jorge. **Parcerias público-privadas: um investimento necessário, mas problemático em Moçambique - caso da concessão do Porto de Nacala e Linha do Norte** Centro de Integridade Pública. Maputo. 2015

NRC. **The Minerals and Metals Policy of the Government of Canada: Partnerships for Sustainable Development**. Ottawa. 1996

_____. **Vale Inco – Newfoundland and Labrador**. Aboriginal Participation in Mining: Information Bulletin. Online. 2008

_____. **Aboriginal Participation in Mining**. Online. 2012

NUCIFORA, Antonio M. D.; SILVA, Luiz A. Pereira da. Rapid Growth and Economic Transformation in Mozambique, 1993–2009. In: CHUHAN-POLE, P. e ANGWAFO, M. (Ed.). **Yes Africa Can: Success Stories from a Dynamic Continent**. Washington DC: The World Bank, 2011.

PETERS, John. Down in the Vale: Corporate Globalization, Unions on the Defensive, and the USW Local 6500 Strike in Sudbury, 2009–2010. **Labour/Le Travail**, v. 66, p. 73-105, 2010.

PHIRI, Madalitso Zililo. The political economy of Mozambique twenty years on: A post-conflict success story? **South African Journal of International Affairs**, v. 19, n. 2, p. 223-245, 2012.

PLOEG, Lidewij van der; VANCLAY, Frank; LOURENÇO, Ivo. The responsibility of business enterprises to restore access to essential public services at resettlement sites. In: HESSELMAN, M.; WOLF, A. H. D., *et al* (Ed.). **Socio-Economic Human Rights in Essential Public Services Provision (Human Rights and International Law)**. Cambridge: Routledge, 2017. p.168-190.

PNUD. **Mozambique 2005 - Report on the Millennium Development Goals**. Maputo. 2005

_____. **Human Development Report 2016: Human Development for Everyone**. New York. 2016

REGREENING GREATER SUDBURY. **Regreening Program: Annual Report 2013**. Sudbury. 2014

ROTH, Reuben; STEEDMAN, Mercedes; CONDRATTO, Shelley. The Casualization of Work and the Rise of Precariousness in Sudbury's Nickel Mining Industry

SANTOS, Andre Almeida; ROFFARELLO, Luca Monge; FILIPE, Manuel. **Mozambique 2016: African Economic Outlook**. AfDB, OECD, UNDP. Online. 2016

SAUVANT, Karl P.; MCALLISTER, Geraldine; MASCHEK, Wolfgang A., Eds. **Foreign Direct Investments from Emerging Markets: The Challenges Ahead**. Nova York: Palgrave Macmillan. 2010.

SEGUIN, Homer. **Fight for Justice and Dignity: The Homer Seguin History - an Autobiography**. Toronto: USW, 2008.

SELEMANE, Tomás. **Aguns Desafios na Indústria Extractiva em Moçambique** Centro de Integridade Pública Maputo 2009

_____. **Questões à volta da mineração em Moçambique - Relatório de Monitoria das Actividades Mineiras em Moma, Moatize, Manica e Sussudenga** Centro de Integridade Pública Maputo 2010

ST-LAURENT, Guillaume Peterson; BILLON, Philippe Le. Staking claims and shaking hands: Impact and benefit agreements as a technology of government in the mining sector. **The Extractive Industries and Society**, p. 1-13, 2015.

STANFORD, Jim. Staples, Deindustrialization, and Foreign Investment: Canada's Economic Journey Back to the Future. **Studies in Political Economy**, v. 82, n. 1, p. 7-34, 2008.

_____. **Canada's transformation under neoliberalism**. *Canadian Dimension*. Online 2014.

STATISTICS CANADA. Focus on Geography Series, 2011 Census: Census metropolitan area of Greater Sudbury / Grand Sudbury, Ontario. Online, 2015. Disponível em: < <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/as-sa/fogs-spg/Facts-cma-eng.cfm?LANG=Eng&GK=CMA&GC=580> >. Acesso em: 1 September 2015.

STEGER, Manfred B.; ROY, Ravi K. **Neoliberalism: A Very Short Introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

TIESSEN, Kaylie. **Fixing Ontario's Revenue Problem How to Restore Fiscal Capacity**. Canadian Centre for Policy Alternatives. Toronto. 2015

TOLLENAERE, Marc De. Ajuda Internacional, Dependência Externa e Governação. In: NUVUNGA, A. e TOLLENAERE, M. D. (Ed.). **Governação e Integridade em Moçambique: Problemas práticos e desafios reais**. Maputo: Centro de Integridade Pública, 2013.

VALE S.A. **The greening of Sudbury and the 2009 Biodiversity Action Plan for Greater Sudbury**. Toronto. 2009

_____. **Sustentabilidade Moçambique 2013**. Vale. Maputo. 2014

_____. Mining - Our Business - Sudbury. Online, 2015a. Disponível em: < <http://www.vale.com/canada/en/business/mining/nickel/vale-canada/sudbury/pages/default.aspx> >. Acesso em: 1 September 2015.

_____. **Report to the Community**. Toronto. 2015b

_____. **Formulário 20-F - 2015**. Rio de Janeiro. 2016

_____. **Formulário de Referência - 2016**. Rio de Janeiro. 2017

VANCLAY, Frank et al. **Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects**. International Association for Impact Assessment. Online. 2015

VASCONCELOS, L.; MUCHANGOS, A; SIQUELA, E. Elementos-traço em cinzas de carvões aflorantes de Moçambique. **Geochimica Brasiliensis**, v. 23, n. 3, p. 344-361, 2009.

WALTERS, Martin. Mining Policy Framework Implementation: A Canadian Example. IGF Regional Meeting – PDAC, 2013. Toronto.

WATTS, Michael J. Righteous Oil?: Human rights, the oil complex and corporate social responsibility. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 30, p. 373-407, 2005.

WENGER, Andreas; MOCKLI, Daniel. **Conflict Prevention: The Untapped Potential of the Business Sector**. Boulder and London: Lynne Rienner, 2003.

WORLD BANK. **OP 4.12 - Involuntary Resettlement**. Washington. 2001

_____. Extractive Industries. Online, 2017. Disponível em: < <http://www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries> >. Acesso em: 15 de agosto de 2017.

WREN, Christopher, Ed. **Risk Assessment and Environmental Management: A Case Study in Sudbury, Ontario, Canada**. Sudbury: Maralteed. 2012.

XIONG, Yi. O papel dos mega projetos e o seu peso no emprego e no crescimento. In: FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (Ed.). **Moçambique em ascensão: construir um novo dia**. Washington, 2014.

Fonte Primária

Acrônimos:

Pop = população atingida

Ca = Canadá

Moz = Moçambique

Sociv = sociedade civil

Consult = consultoria

Entrevistas

- Cmn-Ca-1:** Funcionário/a da área social, Sudbury, 19 de junho de 2015
- Cmn-Ca-3:** Funcionário/a da área ambiental, Sudbury, 19 de junho de 2015
- Cmn-Moz-1:** Representante da Vale na área social nacional, Maputo, 28 de junho de 2016
- Cmn-Moz-2:** Representante da Vale na área social local, Vila de Moatize – Província de Tete, 8 de julho de 2016
- Consult-Moz-2:** Consultor/a da Diagonal Transformação de Territórios, Maputo, 14 de julho de 2016
- Pop-Ca-1:** Membro da comunidade aborígine Sagamok Anishnawbek, Great Sudbury, 23 de junho de 2015
- Pop-Ca-5:** Representante do sindicato dos mineiros (USW Local 6500), Sudbury, 9 de junho de 2015
- Pop-Ca-6:** Representante do sindicato dos mineiros (USW Local 6500), Sudbury, 9 de junho de 2015
- Pop-Ca-7:** Representante do sindicato USW – nacional, Toronto, 27 de maio de 2015
- Pop-Ca-8:** Trabalhador e membro do sindicato dos mineiros (USW Local 6500), Sudbury, 10 de junho de 2015
- Pop-Ca-9:** Trabalhador e membro do sindicato dos mineiros (USW Local 6500), Sudbury, 18 de junho de 2015.
- Pop-Ca-10:** Trabalhador mineiro aposentado, Sudbury, 15 de junho de 2015
- Pop-Moz-1,** Reassentado/a do 25 de setembro, Vila de Moatize - Província de Tete, 7 de julho de 2016
- Pop-Moz-3:** Reassentado/a, Reassentamento Cateme, Província de Tete, 6 de julho de 2016
- Pop-Moz-10:** Membro da comunidade de Ntchenga, Província de Tete, 7 de julho de 2016
- Pop-Moz-11:** Representante dos oleiros, Província de Tete, 6 de julho de 2016
- Sociv-Ca-1:** Ativista, Ottawa, 4 de junho de 2015
- Sociv-Ca-4:** Pesquisador/a, via telefone, 2 de junho de 2015
- Sociv-Ca-5:** Pesquisador, Sudbury, 18 de junho de 2015
- Sociv-Ca-10:** Representante do Center for Policy Alternatives, Toronto, 29 de maio de 2015
- Sociv-Ca-11:** Ativista, Toronto, 25-30 de maio de 2015
- Sociv-Moz-1:** Representante da ONG Justiça Ambiental, Maputo, 13 de julho de 2016