



POLICY BRIEF

Mineração artesanal de ouro: De operações clandestinas a uma contribuição para o desenvolvimento local

Janne Rantala and
Talassamo Ali

Esta publicação foi produzida com o apoio financeiro da União Europeia. O seu conteúdo é da exclusiva responsabilidade do Projeto TIPS e da Rede de Religiosos e Tradicionais Pacificadores e não reflete necessariamente os pontos de vista da União Europeia.

The Network
for Religious
& Traditional
Peacemakers



A presente policy brief, cujo foco específico se centra na extracção de ouro e seus impactos socioeconómicos em Moçambique, faz parte de um conjunto de cinco policy briefs produzidas no âmbito dos resultados de uma pesquisa sobre as principais causas dos conflitos em torno dos recursos naturais nas províncias de Inhambane, Sofala, Tete, Niassa e Cabo Delgado.¹

Com base na pesquisa de campo realizada entre Maio e Agosto de 2021, a equipa do projecto procurou obter uma melhor compreensão sobre o impacto da extracção de ouro nas comunidades locais através da observação directa, entrevistas e conversas nos distritos de Gorongosa (província de Sofala), Chiúre, Namuno e Montepuez (província de Cabo Delgado) e nas capitais provinciais da Beira e Pemba, respectivamente. As conclusões que se seguem foram recolhidas através de entrevistas e grupos focais com funcionários do governo provincial e distrital, mineradores informais e seus colaboradores, compradores, agricultores e outros membros da comunidade, activistas, bem como pessoal de ONG.

No Norte de Moçambique, muitas pessoas dedicam-se à actividade de mineração artesanal ou em pequena escala, onde não são oficialmente empregadas por uma empresa deste ramo, mas trabalham de forma independente. Em alguns casos, estes trabalhadores pagam aos pequenos proprietários para acederem a um local ou os pequenos proprietários levam uma parte dos seus achados. Através das entrevistas, constatou-se que existiam impactos positivos e negativos na comunidade local devido à extracção artesanal de ouro, nomeadamente sob uma perspectiva socioeconómica. Estes impactos variam dependendo do tipo de organização que gere a actividade de mineração, da divisão dos ganhos, do contexto social e político mais vasto das actividades e/ou da intervenção de outros actores a nível local, nacional, regional e global.

¹ Endereçamos um agradecimento especial a Sérgio Chichava, co-líder do projecto de pesquisa TIPS, cujo apoio e crítica foram cruciais; aos pesquisadores locais Hava Abudo, Aura Nelson e Afonso Sefu, que para além do co-autor Talassamo Alí, fizeram grande parte do trabalho de campo; e aos parceiros da FCA/NTRP e do IMD pelo seu inestimável contributo.

Este documento apresenta quatro factores ligados aos vários impactos da exploração mineira, nomeadamente:

- 1. Factores políticos** – Várias elites moçambicanas utilizam o seu estatuto político e económico para se apropriarem de grandes áreas de mineração para seu proveito pessoal, limitando a possibilidade de os jovens locais empreenderem actividades económicas independentes das empresas.
- 2. Factores económicos** – Existe uma correlação entre as comunidades marginalizadas e as áreas onde existem recursos naturais. O governo e outras elites normalmente impedem os residentes locais de aceder aos recursos naturais nas suas áreas de forma independente. São obrigados a passar pela entidade oficial ou empresas privadas devido à justificação pelo governo de suposta falta de organização no âmbito do processo de mineração artesanal. Esta exclusão garante que as economias das comunidades locais permaneçam deficitárias.
- 3. Factores sociais** – A sociedade moçambicana está estratificada em classes, com uma minoria de elites sociopolíticas que controlam os recursos económicos, incluindo muitas minas, a pequena classe média e a maioria da população pobre.
- 4. Factores culturais** – As empresas de mineração, geralmente propriedade de entidades estrangeiras em parceria com as elites nacionais, demonstram com frequência pouca consideração pelas culturas e costumes locais, o que cria conflitos entre as duas partes.

IMPACTOS DA EXPLORAÇÃO INFORMAL DO OURO

Em todos os distritos alvo, a exploração mineira artesanal tem impactos sociais e económicos visíveis nas populações locais e nacionais. Entre os efeitos positivos, que variam significativamente entre os vários distritos, foram observadas melhorias na vida dos agregados familiares directa ou indirectamente envolvidos na mineração informal, nomeadamente nos próprios mineradores, vendedores de alimentos, transportadores, mecânicos, carregadores de pedras, escavadores, compradores de ouro, engenheiros, proprietários de moinhos, agricultores, tesoureiros, vendedores de vários serviços e praticantes de medicina

tradicional, entre outros. A cadeia de valor da mineração artesanal envolve todos estes indivíduos e grupos e constitui um valor económico significativo para as comunidades envolvidas. Por conseguinte, é lamentável que o Estado ou empresas de mineração (sejam elas moçambicanas ou estrangeiras) ponham em causa esta cadeia de produção. Como resultado do potencial de exportação do país, o Governo de Moçambique reavaliou as operações de mineração e desenvolveu a Lei de Minas (20/2014). Esta lei procura tornar o processo de mineração mais favorável aos moçambicanos e ao país, incluindo a promoção do desenvolvimento local e da participação na exploração mineira, impondo ainda requisitos mais rigorosos às operações. Apesar da nova lei, muitas comunidades nos distritos focais estão agora organizadas para obter o apoio necessário a uma exploração mineira sustentável, especialmente porque os lucros gerados nas minas permitem à população local construir e comprar casas, comprar viaturas e máquinas, bens pessoais básicos, assim como investir na agricultura e na educação dos seus filhos. Além dos benefícios privados, a mineração artesanal contribui para a construção e manutenção de bens comuns, tais como escolas, mercados, igrejas, mesquitas, sistemas de abastecimento de água potável, postos de saúde e plantio de árvores. Quando totalmente legalizada pelo governo, o que acontece raramente devido a interesses particulares e outras razões, a exploração mineira artesanal pode, também, dar um contributo significativo para as receitas do Estado.

Apesar destes efeitos benéficos, as observações da equipa de pesquisa confirmam os resultados de um inquérito levado a cabo pelo Fundo de Desenvolvimento Mineiro e pela Unizambeze (2012), segundo o qual a mineração informal ou artesanal acarreta grandes riscos para a saúde e segurança dos mineradores e impactos negativos para o ambiente (tais como incêndios e desmatamento, incluindo em áreas de conservação e poluição do ar e da água devido à utilização de produtos químicos tóxicos, erosão do solo, entre outros). Ao analisar o impacto humano da mineração, a mineração artesanal informal também expõe os mineradores, os compradores e os fornecedores de serviços à perseguição por parte da polícia e pelos guardas de segurança privados das empresas de mineração. Por exemplo, existem relatos que indicam que os funcionários públicos, a polícia, os soldados

e o pessoal do partido Frelimo tendem a exigir subornos aos mineradores informais. Estas intervenções na mineração informal também têm um impacto negativo nas mulheres. Embora muitas mulheres desempenhem tarefas dentro das áreas de mineração, tais como a venda directa de alimentos, bebidas e vestuário, e participem directamente nas actividades de mineração, elas são muitas vezes rotuladas como trabalhadoras do sexo pelas autoridades e tornam-se vítimas de vários abusos. Além do anteriormente exposto, nos locais em que a mineração informal não contribui para a redução da pobreza, as crianças e adolescentes tendem a abandonar a escola para se envolverem na exploração mineira. Como já foi referido, a exploração mineira também tem um impacto significativo no ambiente. Normalmente não existem mecanismos eficazes de reconciliação entre os interesses da exploração mineira e da agricultura. Como tal, existe um elevado risco de invasão e destruição dos campos, o que também pode ter um impacto negativo na agricultura e na produção alimentar. Embora a exploração mineira artesanal represente muitos riscos, tanto para os seres humanos como para o ambiente, existem áreas de preocupação que podem ser minimizadas através de uma gestão e organização reforçadas.

Em todo Moçambique, muitos mineradores juntam-se a associações informais com pouco reconhecimento legal por parte do governo. A falta de reconhecimento legal das associações de mineradores ou das suas actividades não significa que as comunidades não estejam organizadas, muito menos que não estejam interessadas. No entanto, falta-lhes legitimação conferida pelo apoio do Estado. Há casos no distrito de Namuno, em Cabo Delgado, e Gorongosa, em Sofala, onde as comunidades solicitaram a intervenção do governo para oficializar a mineração informal, mas apenas obtiveram um apoio limitado. Isto deve-se parcialmente ao facto de existirem terras já ocupadas pelas elites, como no caso da aldeia de Natuco, no distrito de Chiúre, onde as terras foram concedidas a um famoso veterano da luta anti-colonial, Raimundo Pachinuapa. Este veterano é também co-proprietário da empresa Mwiriti Mining, que possui as maiores concessões mineiras da província e é um dos principais accionistas da Montepuez Ruby Mining (MRM) e da Nairobi Resources (CIP, 2021; Rantala, a).

Tal como foi anteriormente salientado, os mineradores e outras pessoas que trabalham nas minas enfrentam o risco de se tornarem alvo de violência física ou estrutural por parte da polícia ou das empresas de mineração multinacionais. Nos distritos onde existe uma grande quantidade de ‘garimpo ilegal’, conforme referido pelas autoridades, os mineradores e os compradores constituem a maior percentagem das pessoas detidas pela polícia, como acontece no distrito de Montepuez. Os mineradores são detidos com base na suspeita de vários tipos de crimes, incluindo o financiamento dos insurgentes em Cabo Delgado². Não só muitos são detidos injustamente durante confrontos com as forças da lei, como também enfrentam o risco de se tornarem vítimas de agressão por ladrões e forças de segurança privadas. Trata-se de uma situação comum, por exemplo em 2012 e 2017 quando os habitantes da comunidade de Namanhumbir (Distrito de Montepuez, Cabo Delgado) descobriram rubis na área, actualmente explorada pela empresa Montepuez Ruby Mining Lda. (MRM) que tinha o controlo da terra. É importante notar que nem todas as terras são controladas pelo governo ou empresas de mineração; e as zonas onde a exploração mineira foi considerada clandestina sem supervisão estatal, existem também conflitos entre os mineradores e terceiros.

GORONGOSA: RIOS E JAZIGOS DE OURO

O Distrito da Gorongosa, situado no Noroeste de Moçambique, é rico em recursos, incluindo solo fértil, ouro, rios para irrigação e um ambiente diversificado do ponto de vista biológico. As comunidades reconhecem que estes são recursos vitais, os quais têm várias utilizações diferentes, mas que também levam a conflitos. Para ilustrar este facto, a Síntese das Políticas destaca o caso da Associação de Mineradores Artesanais da Gorongosa – AMAG). A AMAG é uma associação de mineradores que existe há mais de uma década, mas que só foi legalizada em 2017 (Governo da Província de Sofala, 2017). A legalização foi o resultado do apoio do Estado a nível local, que incentivou os mineradores e os agricultores que descobriram ouro em Tsiquiri em 2002 a formar uma associação. Devido à legalização, a mineração informal está a gerar ganhos significativos para as famílias dos 60 membros nativos do distrito e para um grande número de fornecedores

de serviços que têm relativa segurança contra a perseguição. As relações entre o governo distrital, liderado pelo partido Frelimo, e a associação liderada por um presidente, que é membro do mesmo partido, são consideradas positivas, mas existe uma desconfiança implícita geral entre as partes.

A extracção ilegal de ouro é muito comum e ocorre principalmente nas margens dos rios e nos campos, por vezes sem o consentimento do proprietário da terra. Os mineradores nativos, como os membros do AMAG, costumam negociar compensações para os agricultores e proprietários das terras. No entanto, os mineradores itinerantes que vêm de fora para obter ganhos rápidos raramente negociam com os agricultores. Um pastor da igreja, que também é agricultor, contou que recentemente perdeu três hectares com plantação de banana e cana-de-açúcar, entre outras culturas intermédias, durante uma ausência de apenas cinco dias, depois de pessoas desconhecidas terem descoberto ouro no seu campo e terem iniciado a exploração mineira.

O distrito da Gorongosa não é o único de Sofala rico em recursos, onde os habitantes locais enfrentam desafios na legalização das actividades de mineração. No entanto, ainda existe aqui uma extensão de terra significativa não ocupada pela exploração mineira. Esta situação pode dever-se a preocupações de instabilidade relacionadas com o conflito entre o governo e a ala armada do Partido da Renamo desde 2013. Embora muitos pedidos de concessões mineiras estejam pendentes, a única empresa operacional na Gorongosa é a Irmãos Minerais, Lda., com cerca de 2.800 hectares. A empresa foi fundada pelo falecido Ministro do Interior, Manuel António. A legalização levou menos de 10 dias, em contraste com mais de uma década para legalizar a AMAG (Ministério dos Recursos Minerais de Moçambique, 2021). A AMAG e a Irmãos Minerais estão localizadas a cerca de 12 km da sede do distrito. Em contrapartida, a sul e norte da cidade, em comunidades tradicionalmente apoiadas pelo partido da oposição Renamo, particularmente na localidade da Casa Banana, onde houve uma descoberta atípica de ouro em 2017, foi aprovado nenhum processo de legalização da mineração artesanal, embora a grande descoberta tenha atraído altos funcionários do Estado, dirigentes do partido no poder, polícias e agentes dos Serviços de Inteligência e Segurança do Estado (SISE), que estiveram presentes na região devido ao

² Insurgentes jihadistas que desde 2017 têm atacado o norte de Moçambique, particularmente Cabo Delgado, e que o Estado associa fortemente à mineração informal.

conflito militar. Em si mesma, a lei não confere vantagens aos membros de nenhum partido, mas constatou-se que em todos os 27 distritos visitados durante este projecto de pesquisa, os mineradores informais filiados nos outros partidos políticos que não o partido no poder não puderam legalizar as suas actividades. Os enormes desafios na legalização são o processo de licenciamento, que está centralizado no Governo Provincial, e não existem entidades locais a quem se tenha confiado esta autoridade (Fundo de Desenvolvimento Mineiro e Unizambeze, 2012; CIP, 2018). As grandes concessões para a exploração mineira industrial são concedidas a nível central pelo Ministro, e não são conhecidas pelo governo distrital, que tem de lidar com as consequências das concessões, incluindo conflitos entre as comunidades mineiras e as empresas de mineração industrial. A capacidade técnica do pessoal do sector provincial de registo mineiro é baixa e há indicações de que a papelada é complexa, contribuindo para atrasos e para alimentar a corrupção (CIP, 2018). Além disso, os conflitos com os interesses de conservação do Parque Nacional da Gorongosa (PNG) e com as empresas de mineração colocam os mineradores informais numa situação em que são vulneráveis à perseguição. Em Junho de 2021, 42 mineradores foram condenados a penas de prisão e ao pagamento de multas depois de terem sido acusados de mineração ilegal na zona tampão do PNG (Observador, 2021). No entanto, a AMAG e a Irmãos Minerais, que estão legalizadas, desenvolvem as suas actividades noutra parte da zona tampão, a apenas 7 km do Parque. Este estudo de caso repercute-se em muitos casos de desigualdade e disparidades entre os mineiros artesanais e as empresas de mineração em Moçambique.

MINERADORES INFORMAIS ORGANIZADOS EM CHIÚRE E NAMUNO

Em contraste com Sofala, a província de Cabo Delgado regista a existência de um grande número de concessões de exploração e mineração pertencentes a uma pequena elite ligada ao partido no poder, a Frelimo. Esta ligação é um dos factores que impedem o licenciamento de operadores de pequena escala, tais como os mineradores informais. Nestas condições difíceis, os mineradores dos distritos de Chiúre e Namuno pretendem obter apoio das comunidades através da criação de uma estrutura que para além dos mineradores, abarca representantes da comunidade, incluindo mulheres.

Por exemplo, a Associação de Mineradores de Natuco, em Chiúre, que não se limita apenas à mineração informal, procura encontrar a forma mais correcta e sustentável de canalizar parte das suas receitas para as comunidades locais. Na aldeia de Nanlia, distrito de Namuno, existem duas associações de mineração estruturadas da mesma forma. Uma especificidade organizacional das associações de Namuno é que incluem os compradores de ouro, que devem ser licenciados, uma vez que é considerado crime vender ouro a indivíduos não licenciados. O nível de organização destas associações é elevado, mas em todas as minas destas associações há uma reclamação comum dos membros, nomeadamente a má colaboração com os governos dos distritos de Namuno e de Chiúre. Em Montepuez, resta muito pouco espaço para a legalização da mineração artesanal, pois praticamente todas as terras foram ocupadas por entidades multinacionais como a Gemfields, em parceria com as elites nacionais.³

Um aspecto importante da exploração informal de ouro nestes distritos é que os mineradores não têm de se deslocar para trabalhar, eles vivem nas comunidades, compreendem os seus problemas e partilham parte dos seus rendimentos com eles, conforme demonstrado pela associação existente no posto Natuco em Chiúre. Quando os membros da comunidade perceberam que era necessária uma escola, reorganizaram a associação a fim de canalizar fundos para a realização deste objectivo. Os jovens membros da associação conseguiram vender o ouro localmente. Através da mobilização da comunidade e da venda do ouro, construíram uma escola primária do primeiro grau, com uma estrutura funcional constituída por um director e três professores. A associação também constatou que a escola anterior estava a degradar-se, e mais uma vez mobilizou os esforços da comunidade para construir uma nova escola. Para além do apoio à construção de uma escola, a associação tem outros projectos de responsabilidade social, incluindo a construção da sede da associação na cidade de Chiúre. Além disso, programaram a construção de um posto de polícia para contribuir para a segurança pública. De um modo geral, notou-se que estas

³ Mais detalhes sobre os conflitos entre mineradores artesanais e industriais em Montepuez podem ser encontrados noutro documento do projecto TIPS (Rantala, a) e sobre conflitos de terra com empresas de mineração em geral (Rantala, b).

ideias provinham dos membros mais velhos e experientes que estão a orientar o trabalho dos jovens mineradores da aldeia de Natuco. No entanto, a comunidade chegou a um impasse porque o governo não autorizou estas actividades, embora na prática reconheça os seus benefícios para o distrito. Na aldeia de Nanlia, em Namuno, as comunidades acusam o governo de não permitir que as duas associações trabalhem de uma forma totalmente legal, embora a legalização das associações tenha sido publicada no Boletim da República.

RECOMENDAÇÕES

- As associações de mineração devem aumentar o seu envolvimento com as comunidades locais e oferecer plataformas de formação sobre boas práticas de mineração e temas relacionados.
- Facilitar a descentralização do licenciamento das associações de mineração, devendo-se incluir o governo e as comunidades locais nas decisões que afectam as suas vidas e o seu ambiente. Os governos dos distritos de Namuno, Chiúre, Montepuez e Gorongosa reconhecem o potencial da mineração informal para o desenvolvimento local e querem incentivar a legalização das associações de mineradores, embora não tenham autoridade legal para o fazer, uma vez que esta actividade é gerida a nível provincial. Consequentemente, os governos distritais não recebem quaisquer receitas porque as associações não possuem todas as licenças previstas na lei.
- Uma maior colaboração entre as organizações das comunidades mineiras e os governos distritais pode reduzir os conflitos. Instituições como as OSC locais, que contribuem para a gestão de conflitos resultantes da exploração de recursos naturais e são reconhecidas localmente, podem desempenhar um papel importante na facilitação do diálogo, coordenação, cooperação e resolução de conflitos entre as comunidades, o sector privado e o governo.
- O governo local deve priorizar e desenvolver um plano integrado a longo prazo para a gestão dos recursos naturais (extractivos e da terra), com vista a garantir que as comunidades também possam ter acesso à terra para a prática da agricultura, evitando deste

modo os riscos de destruição dos campos por causa da exploração mineira e criando um impacto negativo na agricultura e na produção de alimentos para as comunidades.

REFERÊNCIAS

CIP. 2018. ‘Corruption Risk Assessment in the Mining Sector in Mozambique’. [Online] disponível em: https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/07/Riscos_Ingles.pdf [Consultado em 20 de Junho de 2022]. Maputo.

Governo da Província de Sofala. (2017). ‘Despacho’, Boletim da República III Série 159 (12 de Outubro).

Mining Development Fund and Unizambeze. (2012). ‘The problems of artisanal gold mining in Manica Province’. [Online] disponível em: https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/gold_mining_in_mozambique.pdf [Consultado em 16 de Outubro de 2021]

Ministry of Mineral Resources of Mozambique. (2021). ‘Mozambique Mining Cadastre Map Portal’. [Online] disponível em: <https://portals.landfolio.com/mozambique/en/> [Consultado em 16 de Outubro de 2021].

Observador. (2021). ‘Tribunal manda prender 42 garimpeiros que ameaçavam Parque da Gorongosa em Moçambique’. [Online] disponível em: <https://observador.pt/2021/07/05/tribunal-manda-prender-42-garimpeiros-que-ameacavam-parque-da-gorongosa-em-mocambique/> [Consultado em 16 de Outubro de 2021].

Polanyi, K. (2009) [1944]. Suuri murros. Aikakautemme poliittiset ja taloudelliset juuret [The Great Transformation: The political and economic origins of our time]. Tampere: Vastapaino.

Rantala, J. (no prelo, a). ‘Restricted access’: Zones closed by mining (Cabo Delgado) and conservation (Sofala), Bulletin IDelIAS. Maputo: IESE.

Rantala, J. (no prelo, b). ‘More decent resettlements? The lessons from Tete for other provinces’, Bulletin IDelIAS. Maputo: IESE.



Mineiros artesanais da AMAG com os pesquisadores locais Haul Abudo e Aura Nelson. Foto: Janne Rantala.



Mineração artesanal da AMAG no distrito da Gorongosa. Foto: Haul Abudo e Aura Nelson.

O projecto Rumo a uma Sociedade Inclusiva e Pacífica em Moçambique (Towards an Inclusive and Peaceful Society in Mozambique -TIPS) é um projecto financiado pela União Europeia, implementado no período compreendido entre Janeiro de 2021 e Dezembro de 2023, que procura contribuir para a prevenção de conflitos, prontidão e resposta a crises e construção da paz através da governação e gestão inclusiva dos recursos naturais em Moçambique. O projecto é implementado por um consórcio de parceiros, o qual é constituído pela Finn Church Aid/Network of Religious and Traditional Peacemakers (Rede de Pacificadores Religiosos e Tradicionais) (FCA/NRTP), Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e Instituto para a Democracia Multipartidária (IMD), em colaboração com o Conselho das Religiões e Paz em Moçambique (COREM) e a Faith Associates.