



RESUMO DE POLÍTICA

Acesso restrito: Zonas encerradas devido à exploração mineira (Cabo Delgado) e à conservação (Sofala)

Janne Rantala

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



This project is funded
by the European Union

Apresentesíntesedaspolíticas,cujofoco específico se centra nas zonas encerradas pela exploração mineira e conservação em Moçambique, faz parte de um conjunto de cinco policy briefs produzidas no âmbito dos resultados da pesquisa do projecto TIPS sobre as principais causas dos conflitos em torno dos recursos naturais nas províncias de Inhambane, Sofala, Tete, Niassa e Cabo Delgado.¹

Como parte do processo de descentralização, que teve lugar no período pós-guerra civil a partir de 1992, os governos distritais são responsáveis pela supervisão das áreas sob a sua governação, assim como pela gestão dos recursos naturais num contexto de democracia participativa, exercida essencialmente através dos conselhos comunitários locais. Os Serviços Distritais de Actividades Económicas – SDAE, em colaboração com a sociedade civil, incluindo as ONG, as comunidades locais representadas pelos Comitês de Gestão dos Recursos Naturais – CGRN e diversas organizações comunitárias tinham como responsabilidade supervisionar as actividades e sensibilizar os residentes e os vários agentes económicos para a utilização sustentável da terra, das florestas e do ambiente. No entanto, a situação no terreno nem sempre obedece a este modelo ideal, uma vez que a legislação sobre a utilização e conservação dos recursos naturais e a sua interpretação no contexto dos interesses económicos privados constituem mais uma orientação.

Recorrendo aos exemplos da extracção de pedras preciosas pela empresa Gemfields² em Cabo Delgado e da área de protecção e conservação ambiental no Parque Nacional da Gorongosa (PNG) em Sofala, este estudo destaca o poder em declínio das instituições do Estado, em especial dos governos distritais, em duas zonas “restritas” diferentes,

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

² Nomeadamente duas empresas de responsabilidade limitada no distrito de Montepuez (a Montepuez Ruby Mining e a Nairoto Resources), nas quais a Gemfields Mauritius detém 75% das acções e a Mwiriti 25% (Gemfields, 2021). Embora o principal accionista (60%) em Mwiriti seja Raimundo Pachinuapa, um famoso veterano da luta de libertação nacional, o accionista maioritário da NR e da MRM é uma sociedade de responsabilidade limitada, registada nas Maurícias e sediada em Londres.

nomeadamente as licenciadas para prospecção e exploração mineira e as estabelecidas como parques nacionais. O estudo discute igualmente as dificuldades enfrentadas pelas instituições do Estado e pela sociedade civil ao controlarem as actividades nestas áreas, que são muitas vezes rodeadas e fiscalizadas por empresas de segurança privadas. As conclusões e recomendações resultam de entrevistas a projectos nos distritos afectados pelo PNG e pela extracção industrial de pedras preciosas em Montepuez.³

ÁREAS RESTRITAS DEVIDO À EXPLORAÇÃO MINEIRA

A Lei de Terras (19/97), que tem estado a ser revista desde 2020, e a Lei de Florestas e Fauna Bravia (10/99) reconhecem o direito do povo moçambicano ao uso e usufruto da terra e dos seus recursos para garantir a sua subsistência. De acordo com De Wit & Norfolk (2010), a Lei de Minas (20/2014), que permite reservar grandes áreas para esta actividade, e a sua interpretação actual, pode entrar em conflito com estes direitos das comunidades locais de usufruírem da terra, apesar de existirem mecanismos de compensação por perdas. Este conflito de leis fomenta as interpretações erróneas e o incumprimento e apela à reconciliação das leis. Os mesmos autores indicam que o incumprimento, e não o conflito factual das leis, pode levar a que alguns estudos apontem que as elites políticas e económicas é que se tornam os principais beneficiários destes recursos, e não as comunidades locais, como outra razão para o incumprimento.

São claramente visíveis em Cabo Delgado grandes concessões de prospecção e exploração mineira, assim como a concentração de benefícios nas mãos de poucos, com tendência para a exclusão das populações locais do acesso aos benefícios económicos, especialmente dos jovens.⁴ Uma manifestação desta exclusão é o acesso restrito a espaços físicos, nomeadamente o que era anteriormente utilizado em benefício da comunidade como fonte de recursos de

³ Foram realizadas entrevistas e conversas com técnicos do governo provincial e distrital (sobretudo do SDAE), agricultores, mineiros e outros membros da comunidade, comitês de gestão de recursos naturais, líderes comunitários, activistas e pessoal de ONG na Gorongosa, Beira, Nhamatanda, Muanza (Sofala), Montepuez e Pemba (Cabo Delgado), entre Junho e Agosto de 2021.

⁴ Poderão ser obtidos mais detalhes sobre a concentração de concessões mineiras do distrito de Montepuez na Mwiriti Mining Limitada no Relatório de Pesquisa do Projecto TIPS (Rantala, no prelo). A Mwiriti pertence a Pachinuapa e Asghar Fakhr Ali, e é parceira da Gemfields em Cabo Delgado.

subsistência. As concessões mineiras são atribuídas a nível do governo central, muitas vezes com escassas consultas públicas aos governos distritais e às comunidades afectadas. Nas consultas comunitárias, que a Lei de Minas prevê e exige, as empresas raramente são representadas pelos proprietários, mas por consultores profissionais que não regressam ao local para serem responsabilizados pelas promessas feitas. Dadas as restrições de acesso físico, aliadas aos interesses conflituosos das elites políticas, zonas de mineração como as da Montepuez Ruby Mining (MRM) e Nairoto Resources Limitada (NR), em Cabo Delgado, raramente são fiscalizadas por agentes locais do Estado, governos distritais, ou membros das Assembleias Provinciais. A título de exemplo, até meados de 2021, o governo do distrito de Montepuez não conseguiu ter acesso às instalações da NR. A falta de acesso poderia estar relacionada com o facto de apesar de Moçambique possuir uma estrutura governamental descentralizada, que deveria prever uma maior autonomia política local, os órgãos locais não estão representados no processo de tomada de decisões a nível central, e ao abrigo das emendas constitucionais de 2018, são ainda obrigados a “respeitar a estrutura unitária do Estado” (Kössler, 2018). Por conseguinte, neste cenário, as decisões tomadas a nível central raramente são contraditas a nível local, independentemente de serem, ou não, justas. O acesso à MRM e NR é também restrito e complicado para as organizações da sociedade civil e instituições de pesquisa, destacando problemas de transparência e responsabilização. No entanto, os deputados da Assembleia da República (AR) não enfrentam desafios semelhantes nas visitas a estas áreas. Todavia, a autorização para certas visitas à MRM, tais como as dos deputados da AR, é dada pela empresa-mãe Gemfields, sediada em Londres, e muitas vezes com um enorme atraso.⁵

Outro local com problemas de acesso semelhantes é a NR acima referida, que se situa a cerca de 30 km da área da MRM e é propriedade dos mesmos accionistas. Residentes, jornalistas e activistas da sociedade civil salientam a falta de acesso à grande área da NR, que está parcialmente vedada. Mesmo os representantes locais do Estado enfrentam restrições ao seu acesso à área. Esta é controlada por várias empresas de segurança privadas e por duas forças policiais,

⁵ Este facto não constitui surpresa, uma vez que mesmo os casos de violência da MRM contra as comunidades em Nhamanhumbir entre 2016 e 2017 foram julgados num tribunal britânico, não em Moçambique.

nomeadamente a Unidade de Intervenção Rápida (UIR, ou polícia anti-motim) e a Polícia de Protecção Civil – que se encontram sob a alçada do Comando Provincial da Polícia, e não do posto policial local. Estas forças permanecem na zona durante períodos prolongados, estão mais bem equipadas do que a polícia local e recebem um subsídio da empresa, em complemento dos seus salários. Embora alguns postos administrativos no distrito sejam ocupados por pessoas com antecedentes militares e que, em princípio, têm maior acesso, o governo local não pode averiguar se algumas áreas da concessão estão a ser utilizadas como rotas logísticas pelos insurgentes,⁶ devido à restrição de acesso decorrente de interesses privados. O acesso restrito e a deficiente inspecção dão às empresas de mineração muito poder, o que leva a abusos. Um exemplo de abuso por parte da NR é a ordem da empresa de mineração para deter trabalhadores da empresa madeireira Panga, numa área onde ambas as empresas têm licenças para operar.

Atendendo ao seu poder excessivo, as empresas de mineração podem decidir quanto querem revelar sobre os seus lucros e quanto querem pagar em impostos. Apesar de possuir uma licença de extracção desde 2017, a NR declara que ainda se encontra na fase de prospecção e investigação e que, por esse motivo, não pagou nenhum imposto. Entretanto, muito poucas pessoas acreditam que a NR, com todas as suas ferramentas caras, ainda não tenha encontrado ouro nas minas, uma vez que os mineiros artesanais que operam no distrito informam que extraem 1-3 gramas de ouro por dia. Para além da fuga ao fisco, há também suspeitas de violação dos direitos laborais, mas não há qualquer indicação de que as forças policiais do Estado na área da concessão tenham investigado estes problemas.

Embora não seja o foco deste estudo, seria injusto não mencionar que a NR tem algum mérito no domínio da responsabilidade social. A empresa construiu o escritório da Escola Primária de Nairoto e uma sala pública de televisão. Em 2019, ofereceu quatro viaturas à polícia local.⁷

⁶ Desde 2017, o norte de Moçambique, com particular incidência em Cabo Delgado, tem sido vítima de ataques atribuídos a insurgentes actualmente afiliados ao Estado Islâmico.

⁷ De qualquer forma, estas viaturas não beneficiaram a polícia local e o seu paradeiro é desconhecido.

Apesar de empregar alguns jovens locais, as iniciativas de responsabilidade social da NR são ténues, tendo em conta o impacto negativo que a sua extensa ocupação tem na subsistência das populações, especialmente das mulheres, a quem a NR não dá emprego, principalmente por razões de segurança.

ÁREAS RESTRITAS DEVIDO À CONSERVAÇÃO

O foco do estudo de caso no domínio da conservação ambiental incide sobre o Parque Nacional da Gorongosa (PNG), que dispõe de uma administração autónoma especial. Criado em 1921 com uma área inicial de apenas 1,000 km², o parque era uma reserva de caça para os directores da Companhia de Moçambique e os seus importantes visitantes europeus (Walker, 2015). Actualmente, a sua área de conservação de acesso restrito ocupa uma área de 4.086 km², abrangendo os distritos de Gorongosa, Muanza e Cheringoma, na província de Sofala. Ocupa ainda uma zona tampão de 5.333 km², que abrange os distritos de Maringue, Nhamatanda, Dondo, Macossa e Caia, com uma população estimada de cerca de 150.000-200.000 pessoas (MITADER, 2016). Formalmente, a área está sob o controlo conjunto do Estado e da Carr Foundation,⁸ mas o governo arrendou a administração do parque a esta fundação americana até 2053.

O objectivo do parque é conservar a biodiversidade, garantir a continuação dos processos ecológicos e preservar os valores naturais. Por forma a financiar a conservação e minimizar os impactos negativos nas comunidades em redor do parque, tenciona igualmente desenvolver uma indústria do ecoturismo. Contudo, a utilização de recursos naturais nas áreas protegidas para fins de subsistência local é proibida e o acesso aos mesmos é restrito. Tem havido confrontos regulares entre o PNG e os habitantes locais, que circulam na zona do parque e na sua zona tampão para desenvolverem as suas actividades económicas.

Ao abrigo da Lei de Conservação da Biodiversidade (16/2014, Artigo 16), a caça de subsistência, o abate de árvores, a apicultura e a agricultura não são permitidos nos parques nacionais, pois estes foram criados para a protecção total do ambiente, não considerando a habitação humana.

⁸ A Carr Foundation é uma fundação americana centrada nos direitos humanos, ambiente e artes.

Em princípio, os projectos de parques nacionais não são responsáveis pela concessão de compensações do tipo exigido no caso de reassentamento causado pela exploração mineira, mas o Estado ainda tem esta responsabilidade (Lei 16/2014: artigo 48). Por exemplo, o Plano de Gestão do PNG não menciona a compensação para as populações reassentadas. Na prática, os parques esperam que as pessoas saiam e abandonem a terra, pois não conseguem resistir ao conflito homem-animal. As populações que ainda vivem no PNG e na sua zona tampão queixam-se da utilização de medidas repressivas por parte do governo e do PNG para as afastar das suas terras, de ataques e destruição de campos agrícolas por animais e da proibição da realização de várias actividades de subsistência. Esta violência é principalmente de carácter estrutural e cultural, pois as comunidades perdem o direito às suas terras e à sua subsistência diária, aos seus cemitérios, lugares sagrados e aos seus meios de subsistência. Em segundo lugar, a violência é também física, não só devido à presença de animais, mas também por causa da vigilância privada militarizada do parque. Em Julho de 2021, um agricultor que encontrou marfim em Nguinha-Muanza morreu no hospital depois de ter sido preso e espancado por fiscais do PNG.⁹

Além do acima exposto, a área em redor do PNG possui várias reservas de caça privadas, onde o acesso também é proibido. Tem-se registado exclusão espacial no PNG e nas reservas, assim como a proibição da caça de subsistência, a fim de promover a caça desportiva desde o período colonial. Embora já não se verifique um carácter racial em termos de acesso a estas actividades, existe uma ligação directa ao poder de compra. Com efeito, estas restrições já não podem ser justificadas pelos interesses recreativos da classe alta colonial, mas principalmente por razões tecnocráticas e bio-científicas (Walker, 2015). Nesta justificação da exclusão espacial está o facto de os turistas terem o direito de caçar para fins desportivos, enquanto a caça de subsistência é proibida e severamente punida e/ou a sua sustentabilidade poderá ser posta em causa.

Não obstante, as relações entre as comunidades, o PNG e as reservas, assim como o seu impacto social, variam. Fora da área de protecção total, existem beneficiários do ecoturismo e

⁹ Informação oral em Julho de 2021.

do turismo cinegético, programas sociais e projectos agrícolas sustentáveis, incluindo a produção de café, com apoio do PNG. Para além de criar alguns postos de trabalho para os residentes, o PNG tem ainda vindo a formar comunidades em matéria de agricultura sustentável. Ao contrário de muitas empresas madeireiras, o PNG e as reservas pagam impostos e os 20% das receitas fiscais canalizados pelo governo para as comunidades são reconhecidos pelos comités de gestão dos recursos naturais da área. Contudo, de acordo com o Plano de Gestão, a contribuição do PNG para o desenvolvimento local é ainda insuficiente quando comparada com a população afectada (MITADER, 2016). De um modo geral, é difícil negar o papel do PNG na conservação da biodiversidade, especialmente nesta era de mudanças climáticas.

RECOMENDAÇÕES

- Instituir o organismo interministerial que inclua as OSC, defensores dos direitos humanos com vista a garantir o direito do povo moçambicano ao uso e usufruto da terra e dos seus recursos, a fim de garantir a sua subsistência, bem como uma compensação adequada por perdas, conforme previsto na Lei de Terras (19/97), na Lei de Florestas e Fauna Bravia (10/99) e na Lei de Minas (20/2014).
- Formação para as OSC e líderes comunitários relativamente às disposições previstas nas leis, advocacia, diálogo e resolução de conflitos; e criação de oportunidades de troca de experiências e de aprendizagem entre as comunidades afectadas pela criação de zonas especiais.
- Criação de plataformas e fóruns locais para o envolvimento de vários intervenientes e resolução de litígios entre as comunidades, o governo local, representantes do governo central e as empresas de mineração e responsáveis do parque.
- Mecanismos efectivos locais de resolução de reclamações, nomeadamente através do sistema de justiça, não devendo os casos ser julgados em tribunais internacionais.
- Redução de excessos na fiscalização dos parques nacionais e inclusão das comunidades locais na

gestão dos recursos naturais e na tomada de decisões, criando assim um equilíbrio entre as necessidades socioeconómicas e culturais da população e os interesses de conservação.

- Criação de um mecanismo conjunto que permita a participação de jornalistas, OSC e defensores dos direitos humanos durante a missão dos deputados da Assembleia da República nas zonas de mineração.

REFERÊNCIAS

BBC. (2019). 'Gemfields settles human rights case'. (Terça-feira, 29 de Janeiro) [Online] disponível em: <https://www.bbc.com/news/live/business-47001169/page/2>, [Consultado em 17 de Março de 2022].

De Wit, P., & S. Norfolk, S. (2010). 'Reconhecer Direitos sobre os Recursos Naturais em Moçambique' (em inglês: Recognizing rights over natural resources in Mozambique). (Working paper). Documento de trabalho para a Rights and Resources Initiative.

Gemfields. (2021). 'Montepuez Ruby Mining Limitada'. [Online] disponível em: <https://gemfields.com/about/our-mines-and-brands/montpuez-ruby-mine/> [Consultado em 16 de Outubro de 2021].

Kössler, Karl. (2018). 'Conflict and decentralization in Mozambique: The challenges of implementation.' Constitutionnet (20 de Dezembro). [Online] disponível em <https://constitutionnet.org/news/conflict-and-decentralization-mozambique-challenges-implementation> [Consultado em 17 de Outubro de 2021].

Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER). (2016). 'Despacho'. Boletim da República, I Series 88 (25/07), 527-568.

Walker, M. (2015). 'Producing Gorongosa: Space and the environmental politics of degradation in Mozambique'. Conservation & Society, 13 (2), 129-140.

Rantala, J. (no prelo). 'Research Report: Great wealth, few beneficiaries: local perceptions of natural resource management in Mozambique.' Cadernos. Maputo: IESE.



Acesso restrito à área de construção de uma empresa mineira em Niipepe, Niassa.
Foto: Salvador Mukuweke e Lucinda Manhiça

O projecto Rumo a uma Sociedade Inclusiva e Pacífica (Towards an Inclusive and Peaceful Society – TIPS) em Moçambique é financiado pela União Europeia, cujo período de implementação vai de Janeiro de 2021 a Dezembro de 2023, que procura contribuir para a prevenção de conflitos, preparação 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 pelo Instituto para a Democracia Multipartidária – IMD, em colaboração com o Conselho das Religiões e Paz em Moçambique – COREM e a Faith Associates.