



IDeIAS

Informação sobre *Desenvolvimento, Instituições e Análise Social*

“ACESSO RESTRITO”: ZONAS ENCERRADAS DEVIDO À MINERAÇÃO (CABO DELGADO) E À CONSERVAÇÃO (SOFALA)¹

Janne Rantala

Como parte da descentralização que teve lugar no período pós-guerra civil, os governos distritais supervisionam as áreas sob a sua governação e gerem os recursos naturais num contexto de democracia participativa e conselhos comunitários locais. Os Serviços Distritais de Actividades Económicas (SDAE), em colaboração com a sociedade civil – em especial as ONG, comunidades locais representadas pelos Comitês de Gestão dos Recursos Naturais (CGRN) e várias organizações baseadas nas comunidades – supervisionam as actividades e sensibilizam os residentes e os vários actores económicos para o uso sustentável da terra, das florestas e do ambiente. Contudo, a situação no terreno nem sempre respeita este modelo ideal, onde a legislação sobre a utilização e conservação dos recursos naturais serve de orientação, uma vez que existem muitas áreas sobre as quais o Estado exerce pouco controlo.

Tomando os exemplos da extracção de pedras preciosas pela empresa Gemfields², em Cabo Delgado, e a área de protecção e conservação ambiental no Parque Nacional da Gorongosa (PNG), em Sofala, este estudo aborda o poder decrescente das instituições do Estado, em especial dos governos distritais, em duas zonas “restritas” diferentes: as licenciadas para prospecção e exploração mineira e as estabelecidas como parques nacionais. O estudo analisa igualmente as dificuldades encontradas pelas instituições e agentes do Estado e pela sociedade civil no controlo das suas actividades nestas zonas, que são frequentemente cercadas e supervisionadas por empresas de segurança privadas. A abordagem baseou-se em entrevistas em distritos afectados pelo PNG e pela extracção de pedras preciosas industriais em Montepuez³.

Áreas restritas devido à exploração mineira

A Lei de Terras (19/97), que tem estado em revisão desde 2020, assim como a Lei de Florestas e Fauna Bravia (10/99) reconhecem o direito do povo moçambicano ao uso e aproveitamento da terra (DUAT) e dos seus recursos para garantir a sua subsistência. De acordo com alguns

autores, a Lei de Minas (20/2014), que permite reservar grandes áreas para esta actividade, entra em conflito com estes direitos, embora existam mecanismos de compensação por perdas (De Wit & Norfolk 2010). Outros destacam a possibilidade de conciliar estas leis e apontam as elites políticas e económicas, que são os principais beneficiários destes recursos, e não as comunidades locais, como motivo do incumprimento (Ibid.). Contudo, embora seja um assunto importante, a discussão das leis sobre recursos naturais e a sua interpretação não é o objectivo do presente artigo.

Grandes concessões de prospecção e exploração mineira são claramente visíveis em Cabo Delgado, tal como a concentração de benefícios nas mãos de poucos, com tendência para a exclusão das populações locais, em particular dos jovens⁴. Uma manifestação desta exclusão é o acesso restrito a espaços físicos, ao que costumava ser em benefício da comunidade como fonte de recursos de subsistência. As concessões mineiras são concedidas a nível central, muitas vezes sem a devida consulta pública 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 nunca regressam ao local para serem responsabilizados pelas promessas por eles feitas. Dadas as restrições de acesso físico, áreas de mineração como as da Montepuez Ruby Mining (MRM) e Nairoto Resources em Cabo Delgado, raramente são supervisionadas por agentes locais do Estado, governos distritais ou membros de Assembleias Provinciais. Por exemplo, até meados de 2021, o governo distrital de Montepuez não conseguiu ter acesso às instalações da NR. O acesso à MRM e NR é também restrito e complicado para as organizações da sociedade civil e instituições de pesquisa. No entanto, os deputados da Assembleia da República (AR) têm menos dificuldade em visitar as áreas. A autorização para certas visitas à MRM, tais como as efectuadas pelos deputados da AR, por exemplo, é dada pela empresa

mãe da Gemfields, sediada em Londres, e muitas vezes com um enorme atraso⁵.

Outro local que enfrenta os mesmos problemas de acesso é a Nairoto Resources Limitada (NR), que dista a cerca de 30 km do local onde a MRM está localizada, e é propriedade dos mesmos accionistas. Os residentes, jornalistas e activistas da sociedade civil falam de falta de acesso à vasta área onde a NR se localiza, que está parcialmente vedada. Mesmo os representantes locais do Estado enfrentam restrições à entrada no local. Esta empresa é controlada por várias empresas privadas de segurança e por duas forças policiais – a Unidade de Intervenção Rápida (UIR, ou polícia anti-motim) e a Polícia de Protecção Civil – que estão sob a autoridade do Comando Provincial da Polícia, e não da esquadra da polícia local, e permanecem na zona por períodos prolongados. Estas forças estão mais bem equipadas do que a polícia local e recebem também um subsídio da empresa, para além dos seus salários. Por outras palavras, no posto policial de Nairoto funcionam dois comandos policiais que não se coordenam entre si e não têm uma relação saudável. Embora alguns postos administrativos no distrito sejam ocupados por pessoas com formação militar, devido ao conflito, os funcionários do governo local não conseguem investigar se algumas áreas de concessão estão a ser utilizadas como rotas logísticas pelos insurgentes⁶. O acesso restrito e a fraca inspecção conferem muito poder às empresas mineiras, o que leva a abusos. Um exemplo de abuso por parte da NR é a ordem desta empresa de mineração de deter trabalhadores da empresa madeireira Panga, numa área onde ambas as empresas têm licenças para operar.

Devido ao seu poder excessivo, as empresas mineiras podem decidir quanto querem mostrar ou revelar sobre os seus lucros e quanto pagar de impostos. Apesar de deter uma licença de extracção desde 2017, a NR declara que ainda se encontra na fase de prospecção e investigação, pelo que ainda não paga quaisquer impostos. Contudo, muito poucas pessoas acreditam que a NR, com todas as

¹ Esta publicação foi produzida no âmbito do projecto ‘Towards an Inclusive and Peaceful Society in Mozambique’ – TIPS (Rumo a uma Sociedade Inclusiva e Pacífica), com o apoio financeiro da União Europeia. O seu conteúdo é da exclusiva responsabilidade do seu autor. O TIPS é um projecto que procura contribuir para a prevenção de conflitos, prontidão e resposta a crises e construção da paz através de uma governação e gestão inclusivas dos recursos naturais em Moçambique. Este policy brief faz parte de um conjunto de cinco produzidos no âmbito do projecto sobre as reais causas dos conflitos de recursos naturais em cinco províncias moçambicanas. São endereçados agradecimentos especiais a Sérgio Chichava, co-líder do projecto de pesquisa, cujo apoio e crítica foram cruciais; aos pesquisadores locais Hana Abudo, Talassamo Ali, Aura Nelson e Afonso Sefu, que fizeram grande parte do trabalho de campo; aos parceiros do projecto na Finn Church Aid Network of Religious and Traditional Peacemakers (FCANTRP) (Rede de Pacificadores Religiosos e Tradicionais) e ao Instituto para a Democracia Multipartidária (IMD) pelo seu contributo.

² Nomeadamente, duas empresas de responsabilidade limitada no distrito de Montepuez (Montepuez Ruby Mining e 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 MRM é uma sociedade de responsabilidade limitada registada num paraíso fiscal, as Maurícias, e sediada em Londres.

³ Houve entrevistas e conversas com técnicos do governo provincial e distrital (especialmente do SDAE), agricultores, mineiros e outros membros da comunidade, comités 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 Mais detalhes sobre a concentração de concessões mineiras do distrito de Montepuez na Mwiriti Mining Limitada podem ser encontrados no TIPS Research Report (Rantala, no prelo). Mwiriti pertence a Pachinuapa e Asghar Fakhr Ali e é um parceiro da Gemfields, em Cabo Delgado.

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

⁶ Desde 2017, o norte de Moçambique, com especial incidência em Cabo Delgado, tem sido vítima de ataques atribuídos aos insurgentes.

suas ferramentas caras, ainda não tenha encontrado ouro, uma vez que os mineiros artesanais que operam no distrito reportaram que extraem 1-3 gramas de ouro por dia. Para além da evasão fiscal, há também suspeitas de violação dos direitos laborais, mas não há indícios de que as forças policiais do Estado na área de concessão tenham investigado estes problemas.

Embora não seja o foco do presente estudo, seria injusto não mencionar que a NR tem algum mérito no campo da responsabilidade social. Construiu a secretaria da Escola Primária de Nairoto e uma sala de televisão pública. Em 2019, a empresa também ofereceu quatro viaturas às forças policiais locais⁷. Apesar de empregar alguns jovens locais, as iniciativas da NR em matéria de responsabilidade social são pálidas tendo em conta o impacto negativo que a sua extensa ocupação tem na subsistência das pessoas, especialmente das mulheres, que a NR não emprega, principalmente por razões de segurança.

Áreas restritas devido à conservação

O nosso estudo de caso na área da conservação ambiental é o Parque Nacional da Gorongosa (PNG), que possui uma administração autónoma especial. Originalmente criado em 1921, o parque era uma reserva de caça para gestores da Companhia de Moçambique e dos seus importantes visitantes europeus e numa fase inicial tinha uma área de apenas 1.000 km² (Walker, 2015). Actualmente, a sua área de conservação com acesso restrito ocupa uma área de 4.086 km², abrangendo os distritos da Gorongosa, Muanza e Cheringoma, na província de Sofala. Este parque ocupa ainda uma zona tampão de cerca de 5.333 km² que, para além destes distritos, se estende aos distritos de Maringwe, Nhamatanda, Dondo, Macossa e Caia, com uma população estimada em cerca de 150.000 - 200.000 pessoas (MITADER, 2016). Formalmente, a área está sob o controlo conjunto do Estado e da Fundação Carr⁸, 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. Para poder financiar a conservação e minimizar os impactos negativos sobre as comunidades em redor do parque, pretende também desenvolver uma indústria de ecoturismo. Contudo, a utilização de recursos naturais para fins de subsistência local é proibida e o acesso aos mesmos é restrito. Têm-se registado confrontos regulares entre o PNG e os habitantes locais, que circulam deslocam dentro da área do parque para prosseguirem 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 porque foram criados para a protecção total do ambiente e não contemplam a habitação humana. As pessoas que ainda vivem no PNG e na sua zona tampão queixam-se da utilização de medidas repressivas para as expulsar das suas terras, de ataques e destruição de explorações agrícolas por animais e da proibição da reali-

zação de várias actividades de subsistência. Esta violência é sobretudo estrutural e cultural, uma vez que as comunidades perdem o direito às suas terras e à sua subsistência diária, aos seus cemitérios e lugares sagrados, bem como aos seus meios de subsistência. Em segundo lugar, é também física, não só por causa dos animais, mas também devido à vigilância privada militarizada do parque. Em Julho de 2021, um camponês que encontrou marfim em Nguinha-Muanza morreu no hospital depois de ter sido preso por fiscais do PNG e espancado⁹.

Além do acima exposto, a área em redor do PNG possui várias reservas de caça privadas, onde o acesso também é proibido. Tem havido exclusão espacial no PNG e nas reservas e a proibição da caça de subsistência para promover a caça desportiva desde a era colonial. Embora não exista um carácter racial directo em termos de acesso a estas actividades, verifica-se uma ligação directa ao poder de compra. Na verdade, estas restrições já não se justificam pelos interesses recreativos da classe alta colonial, mas principalmente por razões tecnocráticas e bio-científicas (Walker, 2015). Para além destas justificações de exclusão espacial, também se pode questionar o facto de os turistas terem o direito à caça desportiva, enquanto a caça de subsistência é proibida e severamente punida.

No entanto, 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 do turismo cinegético, programas sociais e projectos agrícolas sustentáveis, incluindo a produção de café com apoio do PNG. Para além de criar alguns empregos para os residentes, o PNG tem também vindo a formar comunidades em 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 em comparação com a população afectada (MITADER, 2016). Globalmente, é difícil negar o papel do PNG na conservação da biodiversidade, especialmente nesta era de mudanças climáticas. Estas áreas contribuem para a absorção de carbono, que é essencial na luta contra o aquecimento global.

Conclusões

Se a exploração mineira e a conservação fossem organizadas a pensar nas populações afectadas, poderiam dar um contributo significativo para o desenvolvimento local. Os exemplos aqui citados indicam que a organização destas actividades em áreas restritas muitas vezes não garante o direito das comunidades de participar na gestão dos recursos naturais – nem de beneficiar dos mesmos. Neste momento, a salvaguarda dos costumes e da subsistência das comunidades constitui um grande desafio. O modelo através do qual o Estado delega grande parte da sua autoridade a actores privados, com menos preocupação com os direitos dos seus cidadãos, resulta frequentemente

em conflitos e não ajuda a resolver problemas. Há alguns exemplos em que as comunidades têm sido capazes de desafiar, com sucesso, as violações dos seus direitos nos tribunais dos países ocidentais, como no caso acima mencionado de abuso da MRM (BBC, 2019). No entanto, para a maioria das comunidades, procurar fazer valer os seus direitos em Londres, por exemplo, não é uma opção realista, nem é desejável na era pós-colonial que os moçambicanos procurem justiça “no estrangeiro”.

No que diz respeito aos parques nacionais, em princípio não são responsáveis pela concessão de indemnizações do tipo exigido no caso do 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 indemnização para as pessoas reassentadas. Na prática, os parques esperam que as pessoas saiam e abandonem a terra porque não podem suportar o conflito homem-animal. Se os excessos na inspecção não pararem e não se conseguir encontrar um equilíbrio entre as necessidades socioeconómicas e culturais da população e os interesses de conservação, será difícil o PNG obter o apoio das quase 200.000 pessoas que vivem nas áreas circundantes do parque e o conflito existente tenderá a agravar-se. Enquanto o PNG excluir as comunidades locais e a sua administração for predominantemente paternalista, é difícil prever uma relação pacífica entre as partes. A colaboração entre todos os sectores, entre o poder do Estado e as comunidades e com a sociedade civil, numa tentativa genuína de considerar e mitigar a assimetria astronómica que se verifica no poder dos envolvidos nestes conflitos, será um passo necessário para o Estado honrar o seu compromisso de salvaguardar os direitos dos seus cidadãos, e não apenas os seus compromissos económicos e ambientais com os actores multinacionais.

Referências

- BBC. (2019). 'Gemfields settles human rights case', disponível em: <https://www.bbc.com/news/live/business-47001169/page/2> (Consultado em 17 de Março de 2022).
- De Wit, P. e S. Norfolk. (2010). 'Reconhecer Direitos sobre os Recursos Naturais em Moçambique'. Documento de trabalho para a Rights and Resources Initiative.
- Gemfields. (2021). 'Montpuez Ruby Mining Limitada', disponível em <https://gemfields.com/about/our-mines-and-brands/montpuez-ruby-mine/> (Consultado em 16 de Outubro de 2021).
- Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER). (2016). 'Despacho', Boletim da República I Série 88 (25/07), 527-568.
- Rantala, J. (no prelo) 'Research Report: Great wealth, few beneficiaries: local perceptions of natural resource management in Mozambique.' Cadernos. Maputo: IESE.
- Walker, M. (2015). 'Producing Gorongosa: Space and the Environmental Politics of Degradation in Mozambique', *Conservation & Society* 13 (2), 129-140.

⁷ No entanto, estas viaturas não beneficiaram a polícia local e o seu paradeiro é desconhecido.

⁸ A Fundação Carr é uma fundação americana cujo foco são os direitos humanos, o ambiente e as artes.

⁹ Informação oral em Julho de 2021.