

A EXPLORAÇÃO MINEIRA E O REASSENTAMENTO FORÇADO EM MOÇAMBIQUE: UMA REFLEXÃO SOBRE A SITUAÇÃO DOS DESLOCADOS DO DESENVOLVIMENTO

Mining exploitation and forced resettlement in Mozambique: a reflection on the situation of the development-induced displaced

Maria Eduarda de Andrade e Sousa¹

O reassentamento forçado induzido por projetos de desenvolvimento² é um fenômeno global que não tem recebido a devida atenção dos tomadores de decisão e da academia. Nesta breve reflexão, se pretende lançar luz sobre esta importante problemática a partir do estudo do caso do reassentamento forçado realizado pela multinacional Vale do Rio Doce no distrito de Moatize, em Moçambique. Esta pesquisa foi resultante da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVm), ministrada no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

Moçambique tem experimentado um *boom* nos investimentos estrangeiros no setor de mineração do país na última década. A companhia brasileira Vale do Rio Doce (Vale) foi uma das maiores beneficiárias das iniciativas de atração de investimentos do governo moçambicano. Em 2004, a Vale obteve uma concessão de 25.000 hectares para exploração de carvão durante 35 anos no distrito de Moatize, em Moçambique. Em 2008, a Vale começou a construir as instalações da mina e, em 2011, deu início a suas operações. Segundo o portal da companhia brasileira, a mina de Moatize tem uma capacidade de produção anual da ordem de 11 milhões de toneladas métricas de carvão, que a Vale pretende ampliar para 22 milhões de toneladas com a posta em marcha do

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). João Pessoa, PB, Brasil.

² Existem diversos termos para designar a categoria em questão, tais como “deslocamento e reassentamento induzidos pelo desenvolvimento” (*development-induced displacement and resettlement* – DIDR), “deslocados do desenvolvimento” (*development displacees*), “desapropriados” (*oustees*) e “refugiados do desenvolvimento” (*development refugees*) (TURTON, David. *Refugees and 'other forced migrants': towards a unitary study of forced migration*). Neste artigo, foi empregado o termo “deslocado do desenvolvimento” por ser mais específico que “desapropriados” e, principalmente, para evitar confusões com a definição jurídica de refugiado.

projeto Moatize II a partir do final de 2015. O escoamento da produção para os principais mercados no Leste Asiático, nas Américas, na Europa e na Índia, tem sido realizado pela ferrovia de Sena, que leva a produção até o porto de Beira, na província de Sofala.

Para dar início às operações da mina, a Vale pôs em marcha, em 2009, um programa de reassentamento das famílias residentes nas cidades/aldeias de Chipanga, Bagamoyo, Mithete e Malabwe (ou nas suas proximidades) para os assentamentos de Cateme e 25 de Setembro. De novembro de 2009 a abril de 2010, 717 famílias foram reassentadas em Cateme, a 40 km da vila de Moatize, enquanto que outras 288 famílias foram transferidas para o Bairro 25 de Setembro, nos arredores do município de Moatize³.

As famílias foram divididas em dois grupos, de acordo com a atividade econômica desenvolvida: famílias rurais, compostas de camponeses, pastores e desempregados, foram reassentadas na localidade de Cateme, e famílias semi-urbanas, compostas principalmente de comerciantes, carpinteiros, mecânicos, entre outros, foram deslocadas para o assentamento de 25 de Setembro⁴. O plano de reassentamento da Vale previa a transferência de todas as 1.313 famílias registradas para os referidos assentamentos, mas 308 delas se recusaram a aceitar a proposta de reassentamento e optaram por receber uma “indenização assistida” em lugar das compensações oferecidas pela empresa (casa e terra para cultivo)⁵.

De acordo com o relatório do Centro de Integridade Pública (CIP), sediado em Maputo, a Vale adotou uma estratégia de “dividir para reinar”, transferindo as famílias rurais e desempregadas para uma área longe e infértil, condições que seriam rejeitadas pelas famílias semi-urbanas⁶. Kabemba e Nhancale corroboram este argumento, ressaltando que a Vale utilizou o processo de reassentamento para dividir as comunidades entre aqueles que possuem trabalho formal e aqueles que trabalham na informalidade, dando a impressão de que a parcela da população não educada e não empregada não tem voz, podendo ser deslocada para qualquer lugar⁷.

Com efeito, o programa de reassentamento em Moatize foi alvo de duras críticas e provocou uma ampla resistência das comunidades locais afetadas que, em reação, chegaram a interromper a via férrea do Sena, utilizada pela Vale para escoamento da sua produção, durante protestos em janeiro de 2012⁸. De fato, as

³ HUMAN RIGHTS WATCH. “What it a house without food?” – Mozambique’s coal mining boom and resettlements.

⁴ SELEMANE, Tomás. *Questões à volta da mineração em Moçambique: relatório de monitoria das atividades mineiras em Moma, Moatize, Manica e Sussudenga*.

⁵ *Ibidem*, p. 22.

⁶ *Ibidem*, p. 21.

⁷ KABEMBA, Claude, NHANCALE, Camilo. *Coal versus communities: exposing poor practices by Vale and Rio Tinto in Mozambique*, p. 5.

⁸ REUTERS. *Vale’s Mozambique coal mine blocked by protesters*. Disponível em: <<http://www.reuters.com>>

casas entregues às famílias transferidas para o reassentamento de Cateme em nada se assemelhavam ao projeto de casa-modelo apresentado pela Vale ao governo e aos líderes comunitários. As casas foram construídas sem fundações, vigas ou pilares, e em abril de 2010, quando finalizado o processo de reassentamento, já apresentavam rachaduras nas paredes e infiltrações no teto. A multinacional brasileira também atrasou o pagamento da compensação pecuniária às famílias que se recusaram a mudar-se para os assentamentos propostos pela empresa⁹.

Além das críticas à má qualidade das casas, o relatório da *Human Rights Watch* destaca que a Vale havia prometido dois hectares (ha) de terra para cultivo a cada família em 2009. Porém, pelo menos até abril de 2013, ainda não havia entregado o segundo hectare a nenhuma família. A empresa brasileira rebateu essas críticas atribuindo a responsabilidade ao governo de Moçambique, visto que não existe propriedade privada em Moçambique e cabe ao Estado destinar as concessões de terra para as comunidades desalojadas. Segundo o relatório da *Human Rights Watch*, os representantes da Vale relataram que o governo moçambicano havia decidido alterar os termos do pacote de compensações, em virtude da falta de terras disponíveis no distrito de Moatize, substituindo o lote adicional de terra cultivável por uma contrapartida pecuniária; uma troca bastante controversa que põe em perigo os meios de subsistência das comunidades reassentadas¹⁰.

Todas essas queixas estavam na raiz da onda de protestos que se alastrou pelo distrito de Moatize a partir de janeiro de 2012. As famílias também se queixavam da falta de acesso à água, da infertilidade dos solos, da distância e da dificuldade de acesso aos centros urbanos¹¹. Segundo a *Human Rights Watch*, as famílias relataram que o abastecimento de água era insuficiente para suprir as necessidades da comunidade e que havia interrupções frequentes no fornecimento em função de defeitos nas bombas e problemas na rede elétrica. A infertilidade do solo e a reduzida extensão dos lotes, somadas ao acesso intermitente à água, têm impedido as populações deslocadas de produzir alimentos e criar animais para venda e consumo próprio, tornando-os dependentes da ajuda alimentar¹².

Além disso, a distância de centros urbanos, como o município de Moatize (a 40 km de Cateme), tem impedido a realização de atividades complementares, como a venda de lenha, carvão vegetal e frutas nos mercados urbanos¹³. A implantação da Vale em Moatize tampouco criou os postos de trabalho esperados pela população, visto que a empresa tem preferido mão

com/article/2013/04/17/mozambique-vale-idUSL5N0D43CB20130417>. Acesso em: 18.06.2015.

⁹ SELEMANE, *op. cit.*

¹⁰ HUMAN RIGHTS WATCH, *op. cit.*, p. 54.

¹¹ *Ibidem*, p. 6.

¹² *Ibidem*.

¹³ ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL DOS ATINGIDOS PELA VALE. *The Vale 2012 Unsustainability Report*.

de obra estrangeira em virtude da falta de capacitação da população local. Em suma, o reassentamento nessas localidades, sobretudo no caso de Cateme, privou as comunidades afetadas dos seus meios de vida tradicionais, pondo em risco a sua capacidade de autossustentação e independência econômica.

Em resposta às críticas e aos protestos populares, a Vale assinou, em julho de 2012, um Memorando de Entendimento (MoU) com o governo de Tete para reformar as casas, proporcionar mais oportunidades de capacitação e fornecer dez árvores frutíferas para cada família¹⁴. No Relatório de Sustentabilidade de 2011, a empresa reconheceu que a infraestrutura dos novos assentamentos precisava de melhorias e relatou que a Vale já havia dado início aos serviços de reparo das casas e manutenção dos sistemas de drenagem e de estradas, bem como adotado medidas para aprimorar as redes de fornecimento de água e energia elétrica¹⁵. Para sanar os problemas de acesso aos centros urbanos, a empresa brasileira reconstruiu a estrada de acesso de Cateme à rodovia que leva ao município de Moatize, e disponibilizou um ônibus para fazer o trajeto Cateme-Moatize duas vezes ao dia, com passagens subsidiadas pela empresa durante um prazo de dois anos¹⁶.

No que se refere à participação popular, de acordo com o Relatório de Sustentabilidade de 2011 da Vale, houve um forte engajamento da comunidade na preparação do Plano de Ação de Reassentamento. Segundo o documento, foram realizadas três audiências públicas, vinte apresentações do projeto na principal língua local e 110 reuniões com membros e líderes comunitários¹⁷. Kabemba e Nhancale destacam que embora a Vale afirme que houve um amplo processo de consulta à população afetada, as comunidades negam qualquer tentativa séria de consulta pública. Segundo os autores, as consultas tão propaladas pela Vale consistiam tão somente na apresentação do plano de reassentamento, tal como foi concebido pela empresa, ao invés de uma verdadeira auscultação pública para incorporar as opiniões da comunidade ao projeto. Além disso, não existe registro escrito das reuniões e nem tampouco foram firmados acordos entre a empresa e os líderes comunitários¹⁸.

Programas de reassentamento forçado como o da Vale se inserem no contexto da emergência das apropriações transnacionais de terras ou *land grabbing*, que preveem a concessão de vastas porções de terra para investidores estrangeiros e, por conseguinte, o deslocamento das comunidades locais para regiões longínquas, inférteis e desprovidas de acesso a recursos naturais e à

¹⁴ HUMAN RIGHTS WATCH, *op. cit.*

¹⁵ VALE. 2011 Sustainability Report.

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ KABEMBA, NHANCALE, *op. cit.*, p. 7.

água¹⁹. Além disso, o caso de Moatize é emblemático porque põe em evidência a situação de vulnerabilidade enfrentada pelas populações deslocadas por projetos de desenvolvimento, uma categoria de migrantes forçados que tem sido frequentemente excluída no debate político e acadêmico sobre as migrações.

A questão dos reassentados forçados se torna ainda mais complicada porque o Estado que provoca o deslocamento é também o responsável pela proteção da população afetada. Os “deslocados do desenvolvimento” são obrigados pelo seu Estado a deslocar-se em nome do “interesse nacional” e a pagar o preço do “bem comum”, a ser usufruído pelos demais. Na maioria dos casos, os afetados são minorias étnicas, populações indígenas ou comunidades tradicionais, isto é, grupos empobrecidos e sem capacidade de influir na agenda governamental, que são obrigados a arcar com os custos do desenvolvimento do qual não se beneficiarão.

Os deslocados do desenvolvimento não se encontram amparados pela Convenção de 1951 sobre o Estatuto do Refugiado. Diferentemente dos refugiados, os deslocados do desenvolvimento não fogem da perseguição de ordem religiosa, étnica, política, nacional ou social, nem costumam cruzar fronteiras internacionais. Os deslocados do desenvolvimento tampouco se adequam ao conceito de deslocados internos, visto que não migram para escapar dos efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais. Não obstante, o princípio 6.2 (c) dos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos (1999) proíbe o “deslocamento em casos de projetos de desenvolvimento de grande escala que não são justificados por interesses públicos superiores ou primordiais”, o que sugere que os deslocados por projetos de desenvolvimento estão compreendidos na definição proposta nos Princípios Orientadores, podendo ser amparados por este instrumento.

Para preencher esta lacuna deixada pelo direito internacional, recomenda-se o alargamento do regime internacional de proteção dos refugiados ou *regime stretching*, proposta apresentada pelo pesquisador Alexander Betts²⁰ para proteger os chamados *survival migrants*. O autor destaca que os regimes não são instituições estáticas, mas sim entidades dinâmicas que variam de acordo com os contextos locais e nacionais. Portanto, seria possível e desejável adaptar as estruturas normativas e institucionais do regime internacional dos refugiados para incluir os *survival migrants* mediante a criação de um protocolo adicional à Convenção de 1951.

Outra alternativa seria deixar a proteção dos deslocados do desenvolvimento a cargo do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

¹⁹ COTULA, Lorenzo. *The great African land grab*.

²⁰ BETTS, Alexander. *Survival migration: a new protection framework*.

Muito embora as críticas tenham sido endereçadas, em grande medida, à transnacional brasileira, há de se convir que cabe ao Estado de Moçambique respeitar, proteger e satisfazer os direitos humanos da sua população. Como não cruzaram nenhuma fronteira internacional, os deslocados pela Vale em Moatize devem ser amparados pelos tratados de direitos humanos em vigor em Moçambique, que preveem não apenas a obrigação negativa do Estado de se abster de qualquer ação que prejudique os direitos humanos da população, mas também a obrigação positiva do Estado de desempenhar um papel ativo na regulação dos agentes não-estatais, como empresas ou outros particulares, que pressuponham uma ameaça aos direitos humanos da população²¹.

Bibliografia

- ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL DOS ATINGIDOS PELA VALE. *The Vale 2012 Unsustainability Report*. Disponível em: <https://atingidospelavale.files.wordpress.com/2012/06/relatorio-insustentabilidade-vale-2012_en1.pdf> Acesso em: 24.06.2015.
- BETTS, Alexander. Survival migration: a new protection framework. *Global Governance*, n. 16, 2010, p. 361-382.
- COTULA, Lorenzo. *The great African land grab*. Londres, Nova Iorque: Zed Books, 2013.
- HUMAN RIGHTS WATCH. “What is a house without food?” – Mozambique’s coal mining boom and resettlements. Human Rights Watch, maio 2013.
- KABEMBA, Claude; NHANCALE, Camilo. *Coal versus communities: exposing poor practices by Vale and Rio Tinto in Mozambique*. Open Policy nº 02, Southern Africa Resource Watch (SARW), 2012.
- SELEMANE, Tomás. *Questões à volta da mineração em Moçambique: relatório de monitoria das atividades mineiras em Moma, Moatize, Manica e Sussudenga*. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP), 2010.
- TURTON, David. *Refugees and ‘other forced migrants’: towards a unitary study of forced migration*. Addis Ababa, 2003.
- VALE. *2011 Sustainability Report*. Vale, 2012. Disponível em: <<http://www.vale.com/en/aboutvale/sustainability/links/linksdowndocuments/2011-sustainability-report.pdf>> Acesso em: 22.06.2016.
- ZIEGLER, Jean. *Informe preliminar del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación*, 23 jun. 2001, doc. A/56/210.

ISSN impresso: 1980-8585

ISSN eletrônico: 2237-9843

<http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880004713>

²¹ ZIEGLER, Jean. *Informe preliminar del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación*.