



ECOWAS COMMISSION  
COMMISSION DE LA CEDEAO  
COMISSÃO DA CEDEAO

## Ensinamentos retirados das experiências regionais na África Ocidental no setor do ouro

Marcena Hunter, Gideon Ofosu-Peasah,  
Theodora Williams Anti, Edgar Takyi Akonor,  
Rayane EL Ghastalany e Gabriel Moberg



## Resumo

Embora a mineração aurífera artesanal e em pequena escala (MAAPE) seja uma fonte importante de subsistência na África Ocidental, a informalidade torna-a vulnerável à exploração por parte de criminosos e de intervenientes em conflitos. Para responder a este desafio da melhor forma, será fundamental apoiar a formalização do setor da MAAPE. O presente relatório, elaborado com base num seminário regional, explora as causas profundas dos desafios e as opções de resposta.

## Recomendações

- Facilitar o acesso à terra e aos depósitos de ouro para a MAAPE. Tal poderia incluir a formação de corredores de mineração e uma maior colaboração com as operações mineiras industriais.
- Fomentar a criação de grupos de mineração coletiva, assegurando simultaneamente a existência de salvaguardas suficientes para evitar abusos.
- Adotar políticas inclusivas em termos de género que reconheçam e abordem os desafios únicos que as mulheres enfrentam no setor da MAAPE. O acompanhamento e a avaliação das iniciativas de formalização também são fundamentais para as garantir ou para as adaptar caso tenham repercussões díspares nas mulheres.
- Estabelecer centros de serviços descentralizados (tais como centros de transformação e balcões estatais de compra de ouro) para uma melhor colaboração e regulamentação do setor da MAAPE.
- Reforçar os organismos reguladores nacionais e melhorar a coordenação regional para garantir uma supervisão coerente e eficaz do setor da MAAPE.



**OCWAR-T**

Crime Organizado: A Resposta da África Ocidental ao Tráfico

## Acrónimos e abreviaturas

<b>CEDEAO</b>	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
<b>CMA</b>	Coordenação dos movimentos do Azawad
<b>GI-TOC</b>	Iniciativa Global contra o Crime Organizado Transnacional
<b>ISS</b>	Instituto de Estudos de Segurança
<b>JNIM</b>	Jamā'at nuṣrat al-islām wal-muslimīn
<b>MAAPE</b>	Mineração aurífera artesanal e em pequena escala
<b>MAADEN</b>	Agência Nacional dos Minerais da Mauritânia
<b>MAPE</b>	Mineração artesanal e em pequena escala
<b>MGE</b>	Mineração em grande escala
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>OCWAR-T</b>	Crime organizado: Resposta da África Ocidental ao tráfico
<b>PMMC</b>	Precious Minerals Marketing Corporation
<b>PDI</b>	Pessoas deslocadas internamente
<b>WARNOC</b>	Rede de Investigação da África Ocidental sobre Crime Organizado

## Glossário

**Amalgamação** – A extração de metais dos seus minérios através da utilização de mercúrio

**Cooperativas de mineração artesanal** – Associações criadas por mineiros artesanais que podem servir vários objetivos, mas que incluem frequentemente o agrupamento de capital para investir em ferramentas e maquinaria. As associações podem ser cruciais para formalizar a atividade mineira. Ao conceder licenças de mineração a cooperativas artesanais, os Estados podem integrar os mineiros artesanais na economia formal.

**Mineração artesanal e em pequena escala (MAPE)** – Atividade mineira caracterizada por baixos níveis de tecnologia, falta ou utilização limitada de mecanização, baixa produtividade e valores de recuperação, falta de medidas de segurança e de cuidados de saúde e falta de proteção ambiental.

**Mineração aurífera artesanal e em pequena escala (MAAPE)** – Mineração artesanal para extrair ouro

**Cooperativa** – Um tipo de organismo coletivo. Uma cooperativa é uma organização empresarial autónoma detida democraticamente pelos seus membros voluntários, decisores e clientes. Independentemente do seu rendimento ou identidade, cada membro deve ter um voto nas decisões coletivas para satisfazer as necessidades financeiras, sociais e culturais quotidianas do grupo.<sup>1</sup>

**Mineração de filões** – A extração de metais a partir da mineração de rochas sólidas para encontrar minérios em bruto

**Corredor de mineração** – Zona geográfica específica onde as atividades de mineração são autorizadas

**Mineração com recurso a bateia** – Extração de metais de terras ou sedimentos através da lavagem numa bateia

## Introdução

O setor do ouro na África Ocidental registou um aumento dramático da atividade e das exportações nos últimos 15 anos e desempenha agora um papel crucial nas socioeconomias da África Ocidental.<sup>3</sup> Em 2021, de acordo com os dados Comtrade da Organização das Nações Unidas (ONU), os cinco principais exportadores africanos incluíam o Mali (9,03 mil milhões de USD), o Burkina Faso (7,71 mil milhões de USD), a Guiné (5,79 mil milhões de USD) e o Gana (5,29 mil milhões de USD).<sup>4</sup> Embora a mineração industrial represente a maior parte das exportações oficiais de ouro da região, a mineração aurífera artesanal e em pequena escala (MAAPE) tem crescido nas últimas duas décadas e é uma importante fonte de subsistência. A MAAPE é um setor complexo que enfrenta desafios significativos, nomeadamente a informalidade generalizada que torna o setor vulnerável à exploração criminosa e coloca desafios aos esforços para concretizar o seu potencial de desenvolvimento.

Os esforços anteriores para combater a MAAPE informal ou ilegal na África Ocidental denotaram uma tendência para seguir uma abordagem punitiva de criminalização, envolvendo a repressão da MAAPE. Estas abordagens intensificaram-se no contexto da deterioração da situação de segurança em todo o Sahel, em especial devido ao papel da MAAPE no financiamento de uma vasta constelação de grupos armados não estatais que operam em toda a África Ocidental.

Contudo, reconhece-se cada vez mais que as abordagens alternativas destinadas a apoiar a formalização do setor da MAAPE são as que melhor podem ajudar os Estados a aproveitar todo o seu potencial. A formalização pode ser entendida como «um processo que procura integrar o setor da MAAPE na economia formal, na sociedade e no quadro regulamentar». Trata-se de uma condição prévia para reduzir os impactos negativos associados ao setor, incluindo as oportunidades de exploração criminosa, facilitando a organização, a educação, o acesso à assistência e a regulamentação do comércio do ouro e do mercúrio. Além disso, há provas de que a repressão aumenta a fragilidade e as ameaças à segurança, pelo que as respostas que apoiam a formalização são bem-vindas como parte de estratégias mais amplas para promover a paz em toda a região.

A formalização não é um processo simples, é sim um processo caracterizado por considerações complexas e desafios significativos, tal como as tentativas de formalização em todo o mundo evidenciaram. Assim, embora haja um apoio crescente à formalização do setor da MAAPE na África Ocidental, continua a haver falta de clareza sobre as intervenções políticas e programáticas que seriam mais eficazes para aproveitar todo o potencial económico e de desenvolvimento da MAAPE.

Por outro lado, a informalidade dificulta o trabalho das autoridades reguladoras no que toca a monitorizar e controlar eficazmente as minas, perpetuando o problema da mineração não regulamentada. Este facto deixa o setor vulnerável à exploração criminosa, que transformou algumas zonas auríferas em grandes zonas críticas e centros logísticos de economias ilícitas. A ausência de supervisão e regulamentação formais também expõe os mineiros a condições de trabalho perigosas e a várias formas de exploração, prejudicando os seus direitos e o seu bem-estar.<sup>5</sup>

A regulamentação justa e coerente do acesso à terra e aos recursos minerais é uma base fundamental para todos os esforços de formalização. Porém, o acesso e a aplicação dos direitos inerentes à mineração e aos minerais na África Ocidental estão repletos de desafios. A insegurança em relação à propriedade fundiária continua a ser elevada, o que dificulta os esforços dos cidadãos e das autoridades para acederem aos direitos de propriedade e os fazerem respeitar. E, embora os direitos inerentes à terra e à mineração estejam sujeitos a uma miríade de quadros legais, existem frequentemente poucos incentivos para os cumprir. As contradições jurídicas e a falta de clareza dificultam ainda mais a aplicação da lei.

Embora o setor da MAAPE seja explorado por elementos criminosos, continua a ser uma fonte vital de subsistência para muitas populações rurais da África Ocidental. Por conseguinte, as medidas punitivas

que empurram o setor para a clandestinidade podem prejudicar estes meios de subsistência sem resolver eficazmente as questões fundamentais da informalidade e da criminalidade. Em vez disso, as medidas de apoio que promovem a formalização e a regulamentação são mais suscetíveis de trazer a MAAPE para a economia formal, abordando ao mesmo tempo os desafios associados.

Reconhecendo a necessidade crítica de uma regulamentação mais eficaz do setor MAAPE na África Ocidental, a Global Initiative against Transnational Organized Crime (Iniciativa Global contra o Crime Organizado Transnacional — GI-TOC) organizou um evento político e um seminário em Abidjan, na Costa do Marfim, de 21 a 22 de junho de 2023, no âmbito do projeto «Crime organizado: Resposta da África Ocidental ao tráfico (OCWAR-T)». Esta iniciativa baseou-se numa das principais recomendações de uma investigação anterior do OCWAR-T sobre os riscos de tráfico de trabalhadores nas zonas auríferas do Saara-Sahel, que sublinhava a importância da formalização para atenuar os riscos associados ao setor.

O seminário reuniu peritos do governo, da sociedade civil e do meio académico, proporcionando uma plataforma para avaliar o estado atual do setor da MAAPE e explorar a formalização e outras estratégias de resposta. Os participantes partilharam experiências, desafios e políticas em curso em toda a África Ocidental, promovendo debates multidimensionais sobre as dimensões económicas e políticas da MAAPE. Este intercâmbio de colaboração visou desenvolver quadros de resposta baseados em provas para ações futuras.

Para facilitar estes debates, foi encomendada uma investigação sobre a formalização da MAAPE na Mauritânia e sobre as questões de género relacionadas com a MAAPE, incluindo as implicações da formalização para as mulheres. O relatório também tira partido da extensa investigação da GI-TOC sobre a MAAPE na África Ocidental.

A investigação sobre as mulheres no setor da MAAPE no Gana e na Costa do Marfim foi realizada pela FOSDA (do inglês Foundation for Security and Development in Africa), uma fundação que procura garantir a segurança e o desenvolvimento em África, que é membro da Rede de Investigação da África Ocidental sobre Crime Organizado (WARNOC, do inglês West African Research Network on Organized Crime). A rede WARNOC serve de plataforma para as organizações da sociedade civil da África Ocidental colaborarem com a GI-TOC e o Instituto de Estudos de Segurança (ISS) na investigação sobre o crime organizado transnacional, participarem em programas de reforço de capacidades e promoverem relações estratégicas com a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e organizações parceiras no âmbito da rede.

O estudo fornece aos decisores políticos e às partes interessadas recomendações lúcidas e passíveis de serem implementadas. Essas recomendações destinam-se a enfrentar os inúmeros desafios associados à MAAPE e a facilitar a formalização efetiva do setor no contexto da África Ocidental. Espera-se que este estudo revele um caminho para o estabelecimento de práticas mineiras sustentáveis, responsáveis e formalizadas na região. O resto do estudo ocupa-se do processo de resolução de problemas e da sua aplicação na identificação de desafios no setor da MAAPE, a par de potenciais opções de resposta.

### **Crime organizado: Resposta da África Ocidental ao tráfico (OCWAR-T)**

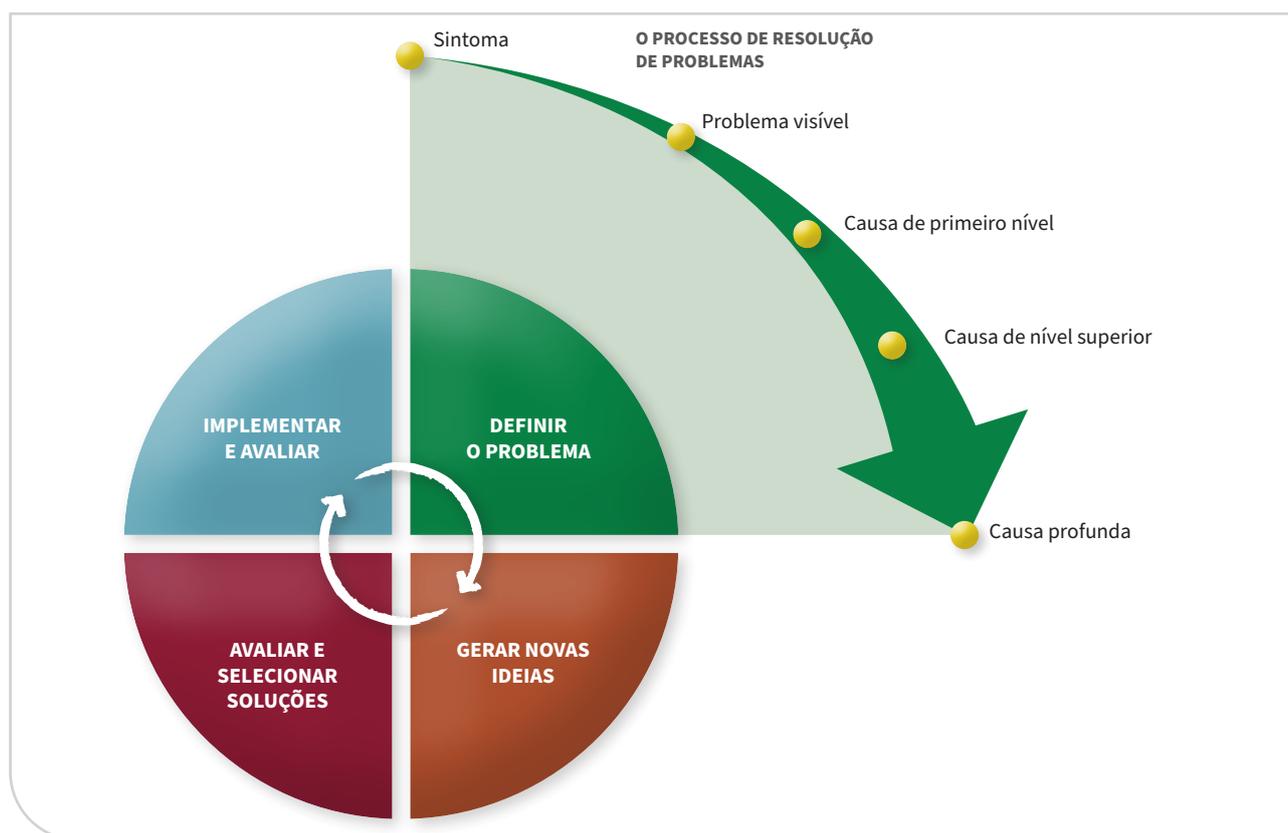
O OCWAR-T é um projeto que apoia a Comissão da CEDEAO e os seus Estados-Membros na redução do crime organizado transnacional. Para o efeito, o OCWAR-T aborda o reforço das estruturas institucionais, das capacidades e dos conhecimentos. Especificamente, apoia os esforços de investigação criminal e de ação penal, melhorando o controlo das armas de pequeno calibre e reduzindo o tráfico de seres humanos. O projeto é coordenado pela Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) e cofinanciado pelo Ministério Federal dos Negócios Estrangeiros alemão e pela União Europeia. A componente do projeto é implementada pelo ISS e pela GI-TOC em estreita coordenação com a CEDEAO, uma parte interessada central em toda a estrutura do OCWAR-T.

## Metodologia: O processo de resolução de problemas

A formalização do setor da MAAPE foi descrita como um problema perverso, que exige uma compreensão e uma análise profundas e matizadas do setor e dos seus desafios para desenvolver soluções e respostas políticas eficazes. O conceito de «problema perverso» tem origem no planeamento social e urbano e denota a ideia de que alguns desafios políticos são particularmente difíceis de resolver.<sup>6</sup> Diz-se que os problemas perversos têm cinco características: envolvem muitas partes interessadas com prioridades contraditórias; as suas causas profundas são intrincadas; mudam e adaptam-se quando são implementadas intervenções para os melhorar; são novidade; e há poucas ou nenhuma formas de avaliar se as soluções propostas funcionarão.<sup>7</sup> Por outras palavras, o problema da formalização da MAAPE é altamente complexo e multifacetado, o que dificulta a elaboração de respostas políticas eficazes.

Dada esta complexidade, é importante adotar um processo holístico e abrangente de resolução de problemas para desenvolver a política e a programação relativa à MAAPE. O processo de resolução de problemas (refletido na estrutura do seminário) implica a definição do problema, a geração de novas ideias, a avaliação e seleção de soluções, bem como a implementação e avaliação dessas soluções. Os painéis e os debates em grupo foram utilizados para apresentar os desafios e as respostas políticas atuais e para prescrever soluções baseadas nas experiências dos diferentes países.

Gráfico 1: Definição do problema e do processo de resolução de problemas



A definição do problema exige um diagnóstico da situação para identificar as causas profundas de um desafio e não apenas os seus sintomas. No contexto da MAAPE, a definição do desafio é especialmente crucial, dada a complexidade do setor e as lacunas em termos de dados e de compreensão dos fatores que impulsionam os vários intervenientes.

Na tentativa de gerar novas ideias, a GI-TOC, no âmbito do projeto OCWAR-T, organizou um seminário em Abidjan, de 21 a 22 de junho de 2023, para melhorar a legislação relativa à MAAPE na África Ocidental.

O seminário teve como fio condutor as recomendações de uma avaliação de risco relativa ao tráfico de trabalhadores efetuada pelo OCWAR-T nas zonas auríferas do Saara-Sahel. Os participantes discutiram as opções de institucionalização do setor da MAAPE, partilharam experiências e elaboraram quadros de resposta baseados na investigação e na aprendizagem para a África Ocidental. Durante o seminário, foi lançado um relatório intitulado «Tráfico de mão-de-obra na MAPEO: avaliação dos riscos nas zonas auríferas do Sara-Sahel». A investigação sobre a formalização da MAAPE na Mauritânia, em especial o seu impacto nas questões de género, e a investigação de longa data da GI-TOC sobre a MAAPE na África Ocidental orientaram os debates.

O seminário reuniu participantes de toda a África Ocidental para debater os desafios ou problemas que enfrentam e discutir várias ações políticas alternativas. Ouvir as intervenções de uma variedade de participantes permitiu a obtenção de uma diversidade de perspetivas, experiências e ensinamentos retirados, que serviram de base ao desenvolvimento de potenciais soluções. No final do seminário, foi utilizada uma análise SWOT modificada (pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças) para gerar novas ideias e avaliar soluções — uma etapa crucial no contexto da MAAPE, uma vez que as respostas anteriores tiveram o efeito não intencional de capacitar os grupos criminosos e, nalguns casos, comprometer a legitimidade do Estado. A viabilidade e o impacto das respostas também foram debatidos, com o objetivo de desenvolver recomendações políticas que sejam realistas e cuja implementação seja prática.

Após o seminário, os participantes passaram a ter uma maior compreensão e capacidade para apoiar e defender a implementação das soluções políticas propostas. O envolvimento de outros intervenientes, como as comunidades locais e os indivíduos envolvidos na MAAPE, na implementação é uma forma eficaz de obter a adesão e o apoio e minimizar a resistência a mudanças subsequentes. Além disso, independentemente da forma como as soluções são aplicadas, importa integrar canais de recolha de opiniões na implementação, permitindo assim monitorizar e testar continuamente os acontecimentos reais em relação às expectativas. No âmbito deste processo cíclico, seria útil a realização de outros seminários no futuro.

## Desafios da MAAPE: Definição do problema

As partes interessadas enfrentam uma série de desafios multifacetados na tentativa de regular eficazmente o setor da MAAPE na África Ocidental e no Sahel. Durante o seminário, foram identificados vários desafios fundamentais:

- O setor da MAAPE é dinâmico e está em evolução, desafiando as perceções tradicionais da atividade, dos intervenientes e das cadeias de abastecimento. Em particular, a crescente mecanização do setor e a cada vez maior dificuldade em distinguir entre atividades informais e criminosas colocam desafios significativos tanto para identificar as causas profundas dos problemas que os países enfrentam como para conceber respostas. Estes desafios estão bem patentes nos debates sobre a terminologia, o enquadramento e a utilização crescente de explosivos e produtos químicos na região.
- A tensão entre a MAAPE enquanto fonte de subsistência e de estabilidade, a exploração criminosa do setor do ouro, nomeadamente através da corrupção, e o papel do setor do ouro na dinâmica dos conflitos encontra-se bem documentada, incluindo na África Ocidental.<sup>8</sup> Este continua a ser um desafio fundamental quando se procura conceber respostas eficazes.
- Qualquer esforço de formalização terá necessariamente de assentar no acesso à terra e aos depósitos de ouro. Contudo, garantir que os depósitos estão disponíveis para os mineiros da MAAPE, que a propriedade dos mesmos é segura e que os mineiros trabalham nas zonas que lhes são disponibilizadas tem sido um desafio em toda a região.
- Embora o setor da MAAPE tenha provado ser uma rede de segurança económica para as mulheres e exista um potencial significativo para que a MAAPE contribua para os ganhos económicos e de desenvolvimento

das mulheres, esses ganhos continuam em grande parte por realizar. Entre os principais obstáculos contam-se a marginalização e os fatores sistémicos que dificultam o acesso das mulheres a posições mais lucrativas no setor.

## **Desafios na definição e compreensão da terminologia**

### **«Mineração aurífera artesanal e em pequena escala» (MAAPE)**

A terminologia tem implicações importantes para a definição e compreensão do desafio e para o desenvolvimento de respostas políticas. O termo MAAPE é amplamente utilizado para descrever a atividade no setor do ouro que não é exercida por mineiros industriais. Contudo, em toda a África Ocidental, as operações de MAAPE estão a tornar-se maiores e mais mecanizadas, tecnologicamente avançadas e profissionalizadas, verificando-se um aumento das operações de lixiviação de cianeto e da utilização de maquinaria pesada, como escavadoras. Por exemplo, no Burkina Fasso, a utilização de equipamento pesado de movimentação de terras para escavar além dos limites legais é uma preocupação. Assim, embora continue a ser mineração artesanal, a dimensão das operações de «pequena escala» está a crescer exponencialmente em quase todas as métricas — dimensão do terreno, distribuição geográfica, indivíduos envolvidos, produção de ouro, impactos, etc. Como tal, levanta-se a questão de saber se o termo «pequena» ainda é um termo apropriado para descrever o setor ou as atividades que nele têm lugar.

Embora as operações de mineração individuais sejam mais pequenas do que as operações industriais em grande escala, existe um risco significativo de o termo «pequena escala» ser enganador e subestimar a dimensão do desafio. Este aspeto tem implicações para as respostas políticas, uma vez que os decisores políticos podem não reconhecer a magnitude da questão nem a sofisticação dos intervenientes e das redes no setor do ouro, podendo assim adotar políticas baseadas em perceções ultrapassadas do setor.

Consequentemente, é necessário aprofundar o debate em torno do termo MAAPE e determinar se é adequado ao objetivo ou se é necessária uma nova terminologia e novas descrições. Esses debates devem incluir a revisão da legislação que rege as atividades de mineração de ouro e devem considerar a adoção de termos como «semimecanizada» e «semi-industrial».

### **«Informal» vs. «ilegal»**

Em muitos casos, as operações de MAAPE são descritas como «mineração informal», um termo considerado mais exato do que «mineração ilegal». Em muitas situações, é frequente o termo «mineração informal» descrever com mais precisão a natureza das operações de mineração. Tal acontece porque a maioria das operações de mineração carece de supervisão regulamentar formal e não porque essas operações violem diretamente as leis e os regulamentos existentes. Contudo, há um consenso no que toca a reconhecer que alguns empreendimentos mineiros podem, de facto, ser classificados como ilegais, especialmente os que são controlados por grupos criminosos ou que ocorrem em áreas protegidas.

Na prática, a distinção entre mineração informal e ilegal pode ser extremamente difícil. À medida que o setor do ouro se vai estruturando, os grupos criminosos podem exercer controlo e lucrar com as operações de mineração e as cadeias de abastecimento, iludindo frequentemente os esforços de rastreio.

A existência de autoridades e sistemas de governação concorrentes complica ainda mais esta distinção. Embora possam violar as leis estatais, algumas atividades de MAAPE podem ser apoiadas pelas autoridades locais tradicionais, como chefes ou conselhos, e consideradas legítimas. Na África Ocidental, as estruturas tradicionais de governação detêm um poder e uma legitimidade significativos, que por vezes superam os das autoridades estatais. Nas zonas onde o Estado não oferece apoio ou segurança suficientes, as comunidades podem criar os seus próprios organismos de regulação e segurança. Por exemplo, no Níger, a supervisão estatal da MAAPE enfrenta desafios devido à localização remota dos depósitos de ouro, com as assembleias municipais não estatais a suplantarem gradualmente as funções do Estado e a complicarem a aplicação dos regulamentos.

Quando as atividades são sancionadas por autoridades locais tradicionais altamente respeitadas, torna-se mais complexo determinar a autoridade e a legalidade ou legitimidade das operações de MAAPE.

### **Aumento da utilização de explosivos e produtos químicos**

A utilização crescente de explosivos e produtos químicos, nomeadamente mercúrio e cianeto, nas operações de mineração constitui uma grande ameaça em toda a região.<sup>9</sup> Estas práticas são o resultado da sofisticação crescente, do avanço tecnológico e da interligação regional do setor da MAAPE na África Ocidental. O reforço dos fluxos transregionais permite não só a circulação adicional de ouro, mas também de conhecimentos, equipamentos, aprovisionamentos e produtos químicos.

As novas tecnologias e métodos no setor mineiro são frequentemente introduzidos por cidadãos estrangeiros ou por cidadãos que trabalharam no setor do ouro no estrangeiro. O Burquina Fasso é um centro importante nestas cadeias de abastecimento regionais, com peritos, ouro e materiais conexos a atravessarem o país. Os intervenientes burquinenses são frequentemente identificados como centrais nos fluxos de produtos químicos ligados à MAAPE em toda a África Ocidental. Há também relatos de mineiros sudaneses que trazem conhecimentos e equipamento. No norte do Mali, por exemplo, os intervenientes do Níger, do Chade e, em menor escala, do Sudão estão fortemente envolvidos na transformação com cianeto.<sup>10</sup>

A utilização de produtos químicos não seguros, como o mercúrio e o cianeto, está generalizada e a utilização de explosivos está a aumentar — dinâmicas que se refletem em toda a região. A utilização crescente de produtos químicos aumenta os riscos para os mineiros, mas também põe em perigo a terra e os caudais de água, com a contaminação a prejudicar os meios de subsistência locais, em especial os que se concentram na agricultura e na pesca. Esta situação tem vindo a manifestar-se repetidamente em tensões entre os intervenientes da MAAPE e as comunidades agrícolas circundantes.<sup>11</sup>

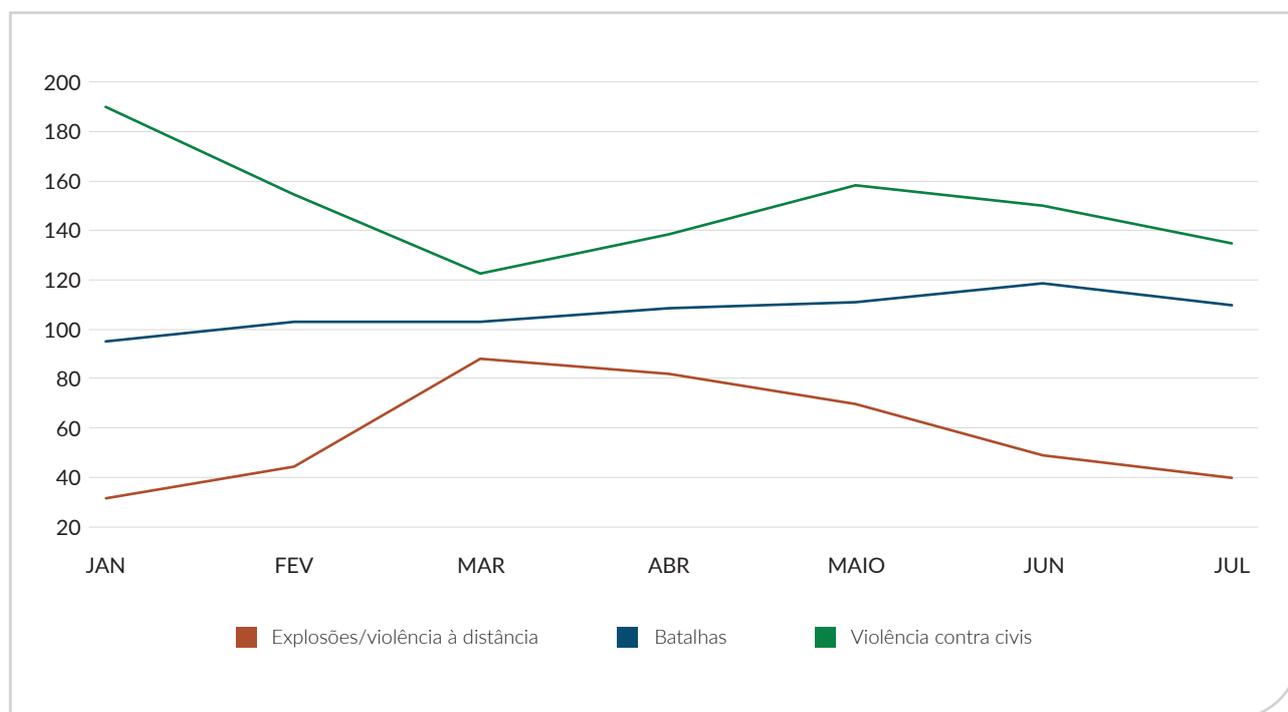
A utilização crescente de explosivos em toda a África Ocidental, em especial no Burquina Fasso, Senegal, Mali e Guiné, é igualmente preocupante, não só no que respeita à segurança nas minas, mas também à dinâmica de instabilidade em geral. Os explosivos utilizados na mineração podem acabar nas mãos de grupos extremistas violentos em toda a região.<sup>12</sup> Além disso, registou-se um aumento da presença de cidadãos estrangeiros, tanto africanos como não africanos, na região sul do Mali. Este afluxo foi acompanhado da introdução de produtos químicos e de técnicas de transformação, bem como de um aumento das atividades do crime organizado e de casos de branqueamento de capitais.

### **Tensões entre meios de subsistência, estabilidade e exploração criminosa**

A tensão entre a MAAPE como fonte de subsistência e estabilidade e a exploração criminosa do setor — especialmente por grupos armados não estatais, incluindo extremistas violentos — é um desafio central e cada vez maior para o desenvolvimento de respostas. A infiltração de redes de crime organizado no setor também é uma das principais preocupações. Estas redes exploram a estrutura informal da MAAPE para se dedicarem ao contrabando de ouro, ao branqueamento de capitais e a atos de violência conexos, comprometendo os esforços de formalização. Os grupos armados não-estatais do Sahel tributam a passagem de mercadorias, nomeadamente o ouro, como fonte de financiamento<sup>13</sup> e assumiram o controlo de vários locais de MAAPE na região, de onde retiram benefícios financeiros.

Assim, é preocupante a persistência de elevados níveis de violência, incluindo nas zonas de mineração de ouro. A meio do ano de 2023, a crise no Sahel continua a agravar-se. O ano de 2022 foi um dos mais mortíferos no Burquina Fasso e no Mali desde o início da crise do Sahel, há mais de uma década. Só o Níger conseguiu melhores resultados, com um declínio nas mortes relacionadas com conflitos a partir de 2021. É importante reconhecer que uma parte significativa da violência contra civis envolve forças do Estado. Os intervenientes armados ignoram cada vez mais a distinção entre combatentes e não-combatentes. Por exemplo, em 2022, o Estado Islâmico no Sahel empreendeu uma ofensiva mortal contra o Movimento para a Salvação do Azawad

Gráfico 2: Incidentes violentos nos Estados do Sahel de 1 de janeiro a 30 de junho de 2023



Fonte: ACLED

(MSA) e o Grupo de Autodefesa Tuaregue e Aliados de Imghad (GATIA) em toda a região de Menaka e na região vizinha de Gao, no Mali. O vizinho Níger registou um declínio na atividade, principalmente porque a Província do Estado Islâmico no Sahel (Estado Islâmico no Sahel) redirecionou o seu foco para as regiões do nordeste do Mali e do Burquina Fasso.<sup>14</sup>

Apesar do envolvimento das forças do Mali e da Wagner, bem como dos militantes do Estado Islâmico no Sahel, em ataques em grande escala contra civis, o Jamā'at nuṣrat al-islām wal-muslimīn (JNIM) continua a ser o interveniente mais ativo e mortífero em todo o Sahel, especialmente no Burquina Fasso e no Mali.<sup>15</sup> No Burquina Fasso, a JNIM conduziu uma ofensiva de âmbito quase nacional durante o primeiro semestre de 2022, levando a cabo mais de 400 ataques em 10 das 13 regiões do país. Contudo, os ataques do Estado Islâmico no Sahel foram mais mortíferos, matando quase o dobro das pessoas. A atividade diminuiu e observou-se também uma mudança geográfica gradual no Níger, com o Estado Islâmico no Sahel e o JNIM a tornarem-se mais ativos ao longo da fronteira com o Burquina Fasso, nos departamentos de Tera, Gotheye e Torodi.<sup>16</sup>

Porém, em muitas das regiões mais afetadas pela insegurança, o setor da MAAPE atua como uma força estabilizadora e é uma fonte central de subsistência, nomeadamente para as pessoas deslocadas internamente (PDI). Esta influência é particularmente crucial num contexto de elevado desemprego e subemprego entre os jovens e à medida que outras opções de subsistência tradicionais, em especial a agricultura, são ameaçadas, nomeadamente pelas alterações climáticas. Os dados disponíveis indicam que os grupos armados utilizaram as proibições de cultivo como método de coação, o que incluía a proibição de as mulheres, e por fim de todos, participarem em atividades agrícolas. Além disso, estes grupos recorreram à violência, atacando pessoas a caminho das explorações agrícolas, destruindo os campos cultivados e incendiando as colheiras nas cidades e nas casas dos agricultores.

Há também exemplos de como o setor da MAAPE contribui para diminuir as taxas de violência e os riscos de segurança em toda a África Ocidental. A MAAPE é uma oportunidade atrativa de rendimento, oferecendo uma opção alternativa a indivíduos que, de outra forma, poderiam envolver-se em atividades criminosas ou na

violência armada. Por exemplo, na região de Kidal, alguns membros de grupos armados como a Coordenação dos Movimentos do Azawad (CMA) e a Plateforme depuseram as armas para se dedicarem à mineração de ouro. E, no norte da Costa do Marfim, os membros da comunidade e os que trabalham no setor do ouro referem que um número crescente de ex-bandidos está agora a trabalhar no setor da MAAPE.<sup>17</sup>

A MAAPE constitui uma oportunidade atrativa de rendimento, oferecendo uma alternativa a indivíduos que, de outra forma, se envolveriam em atividades criminosas ou na violência armada. De facto, há exemplos de como o setor da MAAPE contribui para diminuir as taxas de violência e o risco de segurança em toda a África Ocidental. Por exemplo, na região de Kidal, no Mali, alguns membros de grupos armados como a CMA e a Plateforme depuseram as armas para se dedicarem à mineração de ouro e, no norte da Costa do Marfim, os membros da comunidade e os que trabalham no setor do ouro referem que um número crescente de ex-bandidos está agora a trabalhar no setor da MAAPE.<sup>18</sup>

O relatório do OCWAR-T «Tráfico de mão-de-obra na MAPEO: avaliação dos riscos nas zonas auríferas do Sara-Sahel» sublinha ainda mais a importância do ouro como meio de subsistência. No norte do Níger e do Mali, onde as opções de subsistência são escassas, a mineração de ouro é vista como uma oportunidade a não perder por homens jovens desempregados ou com baixos rendimentos que esperam que a sorte lhes sorria. A MAAPE desempenha agora um papel central nas economias políticas e na dinâmica de estabilidade na região do Sahel, atraindo um número crescente de intervenientes envolvidos em atividades informais e ilícitas. O isolamento geográfico e político de certos locais do Saara e do Sahel central, que permanecem em grande parte fora do alcance das autoridades nacionais, ou onde a presença do Estado é limitada, e a simples concentração de trabalhadores em zonas que, de outro modo, seriam pouco povoadas levaram a que alguns deles surgissem como pontos de ligação para rotas e atividades criminosas. Contudo, as zonas auríferas também podem oferecer aos intervenientes opções de subsistência que os afastam do envolvimento em formas mais nefastas ou violentas de criminalidade. Ao fazê-lo, as zonas auríferas oferecem um certo grau de estabilização às zonas mais vastas onde estão localizadas.<sup>19</sup>

Dada a interligação entre a MAAPE e a dinâmica dos conflitos, as estratégias de segurança regional devem considerar a melhor forma de interagir com o setor. Para serem eficazes — e para evitar intervenções contraproducentes, que têm sido muitas — as estratégias de segurança devem reconhecer a importância da MAAPE nos meios de subsistência e no desenvolvimento económico. Em vez de se centrarem exclusivamente no papel do setor da MAAPE no financiamento dos intervenientes em conflitos, as estratégias de segurança devem ajudar a proteger os mineiros, prevenir atividades ilegais e promover práticas mineiras responsáveis.

### Gráfico 3: Exemplos por país

#### Mali

Na sequência de uma corrida ao ouro no norte do Mali em 2018, registaram-se elevados níveis de infiltração e interação entre grupos criminosos organizados e grupos extremistas violentos e o setor da MAAPE nas regiões setentrionais de Kidal e Gao. O Grupo de Peritos da ONU para o Mali informou que a tomada de controlo das minas artesanais na zona de Gourma era parte integrante da estratégia de expansão da CMA, um importante grupo armado que assinou o acordo de paz e reconciliação de 2015.<sup>20</sup> As alianças estreitas entre a CMA e o JNIM no norte do Mali fazem com que seja provável que algumas das receitas provenientes dos locais de MAAPE controlados pela CMA possam também estar a chegar ao JNIM. Em Gao, a mina de N'thaka, a maior mina de ouro artesanal da região, tem sido objeto de um nível de segurança cada vez maior. O Quadro Estratégico Permanente para a Paz, a Segurança e o Desenvolvimento (CSP-PSD), uma coligação de grupos armados do norte do Mali, assumiu o controlo da mina em 2021, após um período de fraca segurança durante o qual se dizia que a mina tinha sido infiltrada por bandidos, pelo Estado Islâmico do Sahel e por outros grupos não identificados. Talvez seja o Relatório Final de 2021 do Grupo de Peritos do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o Mali que melhor retrata o impacto global do setor da MAAPE no Mali, ao advertir que, embora o setor do ouro proporcione oportunidades de trabalho aos migrantes e absorva combatentes, os seus efeitos sobre a estabilidade continuam a ser imprevisíveis, uma vez que impulsiona a expansão da CMA e proporciona financiamento ao terrorismo.<sup>21</sup>

## Mauritânia

O setor da MAAPE na Mauritânia é muito jovem em comparação com os seus vizinhos da África Ocidental, mas o setor emergiu e ganhou impulso rapidamente em 2016 com a descoberta de grandes depósitos de ouro. Em 2021, o setor mauritano da MAAPE gerava anualmente cerca de 32,8 mil milhões de ouguiyas mauritanos (aproximadamente 800 milhões de EUR),<sup>22</sup> representando 9 % do PIB. Embora não isento de desafios, o setor da MAAPE provou ser uma importante fonte de emprego e rendimento no país, criando cerca de 52 000 postos de trabalho diretos em 2019, excluindo os 15 200 postos previstos para as operações semi-industriais. Além disso, mais de 222 098 pessoas beneficiaram indiretamente do setor, o que representa cerca de 5,5 % da população ativa total da Mauritânia.<sup>23</sup>

## Níger

No Níger, a insegurança é uma questão premente, com bandidos e terroristas a controlarem alguns locais de mineração. Embora alguma mineração artesanal no Níger seja licenciada pelo Estado, grande parte da MAAPE que ocorre permanece informal. De acordo com o Ministério das Minas, o Níger tem mais de 230 locais de MAAPE, dos quais apenas 69 são oficialmente reconhecidos.<sup>24</sup> A mineração de ouro é uma fonte crucial de emprego, contribuindo para a melhoria das condições de vida de segmentos da população, em especial os que se encontram nas zonas rurais e os jovens. A MAAPE proporcionou oportunidades valiosas para os jovens das comunidades do norte ganharem experiência e criarem meios de subsistência. O seu envolvimento neste setor permitiu-lhes desenvolver competências e conhecimentos em matéria de mineração de ouro, contribuindo assim para o seu bem-estar económico. As autoridades do Níger e as agências internacionais de aplicação da lei também referiram que a MAAPE no norte do país aumenta a resiliência face ao recrutamento para a rebelião armada.<sup>25</sup>

## Burquina Fasso

Nos casos em que os grupos armados lucram com o setor do ouro, a maior parte das suas receitas provém da aplicação de impostos ou da cobrança de serviços de proteção: é frequente os grupos extremistas violentos reivindicarem pagamentos obrigatórios como uma forma de *zakat*.<sup>26</sup> Por exemplo, em 2019, soube-se que intervenientes afiliados ao grupo extremista violento JNIM estavam a cobrar taxas de proteção aos mineiros de ouro na região oriental do Burquina Fasso e nas províncias de Séno e Soum, com grupos de mineiros de ouro a pagarem-lhes para guardarem os locais. Contudo, demasiada instabilidade pode perturbar as MAAPE e, conseqüentemente, o fluxo de receitas para os grupos armados. Por exemplo, em dezembro de 2021, os mineiros já não trabalhavam perto de Ouahigouya e das cidades vizinhas no norte do Burquina Fasso devido a ameaças à segurança.<sup>27</sup> Não é raro que os mineiros de ouro sejam alvo de violência. Em junho de 2021, pelo menos 132 civis foram mortos num ataque de extremistas violentos a uma mina de MAAPE perto da aldeia de Solhan. O chamado «massacre de Solhan» foi o pior ataque deste género no Burquina Fasso em mais de cinco anos, e acredita-se que tenha ocorrido em parte porque os Voluntários para a Defesa da Pátria, um grupo armado de autodefesa criado para combater os insurgentes jihadistas, tentaram defender o local da mina.<sup>28</sup> Apesar do risco de violência, o setor do ouro tem sido uma fonte crítica de subsistência e sobrevivência para as PDI e uma fonte central de emprego em todo o país.<sup>29</sup>

## Costa do Marfim

Há provas de que elementos de grupos extremistas violentos que operam predominantemente no Burquina Fasso têm ligações com mineiros de ouro que operam no Parque Comoé e ao longo do rio Comoé. Alegadamente, os grupos extremistas violentos exigem que os mineiros lhes vendam ouro em troca da garantia da sua segurança; noutros casos, crê-se que elementos extremistas violentos fornecem pré-financiamento para algumas atividades mineiras.<sup>30</sup> Os Dozos, grupos tradicionais de caçadores, diversificaram a sua atividade para a segurança comunitária e a resolução de conflitos. Exercem uma influência significativa nos setores da MAAPE do Mali e do Burquina Fasso e, segundo consta, estão envolvidos em locais de MAAPE no norte da Costa do Marfim.<sup>31</sup> O grupo terá recorrido à violência, incluindo castigos extremos e execuções sumárias, para punir roubos e impor o pagamento de impostos nas minas.<sup>32</sup> Estas alegadas ligações têm contribuído para respostas que procuram encerrar as atividades informais de mineração de ouro, mas a MAAPE é também uma importante fonte de emprego para os jovens desempregados do país. Estima-se que cerca de 500 000 mineiros artesanais estejam empregados no setor da MAAPE do país, 80 % dos quais terão entrado legalmente na Costa do Marfim a partir dos países vizinhos.<sup>33</sup> Este setor é particularmente atrativo, dado o baixo nível de qualificação necessário em relação ao elevado potencial de ganhos.<sup>34</sup>

## Direitos de propriedade fundiária e acesso à terra

A falta de terras, de direitos sobre os minerais e de segurança da posse para as partes interessadas no setor da MAAPE é uma causa profunda ou de ordem superior de uma série de outros desafios ligados ao setor do ouro. Assegurar o financiamento, garantir a segurança nas minas, regulamentar as operações,

salvaguardar os direitos humanos e resolver os danos ambientais podem estar todos ligados à terra, aos direitos de mineração e ao acesso. E embora estes sejam desafios que se colocam a todos os potenciais mineiros, são especialmente assustadores para as mulheres, que enfrentam obstáculos significativos para garantir os direitos à propriedade fundiária por várias razões, como as normas culturais que dão prioridade à propriedade masculina da terra e o acesso limitado a financiamento.

As autoridades tradicionais e as leis consuetudinárias desempenham um papel importante na garantia do acesso à terra. Embora as leis relativas ao uso da terra reconheçam o sistema de chefias e os sistemas tradicionais de posse da terra, há provas de que os chefes no Gana exigem quantias significativas de dinheiro — muitos milhares de dólares, em alguns casos — aos mineiros que trabalham em pequena escala para acederem à terra, apesar de não terem autoridade legal para o fazer.<sup>35</sup> Estes sistemas duplos de posse de terra estatal e consuetudinária têm sido a causa de conflitos entre aqueles que adquirem licenças governamentais e aqueles que obtêm licenças consuetudinárias. Como resultado, alguns chefes forjaram acordos para partilhar o minério de ouro e alguns mineiros renunciaram completamente ao processo de licenciamento.

A lentidão e a burocracia dos procedimentos de licenciamento podem criar oportunidades para a apropriação de terras por indivíduos mais abastados ou com ligações políticas, frustrando assim os esforços dos operadores da MAAPE para obterem direitos legais sobre as terras e os depósitos de ouro. A apropriação de terras ocorre quando um potencial mineiro da MAAPE identifica um pedaço de terra ou um depósito que acredita ser lucrativo, mas antes de conseguir garantir os direitos legais à terra ou à concessão, outro indivíduo intercede para garantir os direitos. Por exemplo, no Gana, apesar da descentralização do processo de licenciamento, os mineiros que trabalham em pequena escala entrevistados queixaram-se de que o processo de licenciamento e de renovação das licenças continua a estar fortemente centralizado e a ser afetado pela política e pelo clientelismo. Esta situação obriga a maior parte dos mineiros que trabalham em pequena escala a recorrerem à mineração ilegal e informal, tornando muito difícil a obtenção de direitos legais sobre a terra e a mineração. Há prazos de aprovação alargados e casos em que os mineiros têm de esperar mais de um ano por uma licença, o que os obriga a operar informalmente com potenciais consequências legais. Além disso, o Gana debate-se com disputas sobre a posse e a propriedade da terra que lançam uma certa ambiguidade sobre os direitos de propriedade fundiária, podendo culminar em conflitos legais. Além disso, a corrupção e o suborno infiltram-se no processo de licenciamento, uma vez que os mineiros são por vezes obrigados a oferecer pagamentos não oficiais aos funcionários para acelerar a tramitação das licenças.<sup>36</sup>

### **Tensões entre a MAAPE e a mineração industrial**

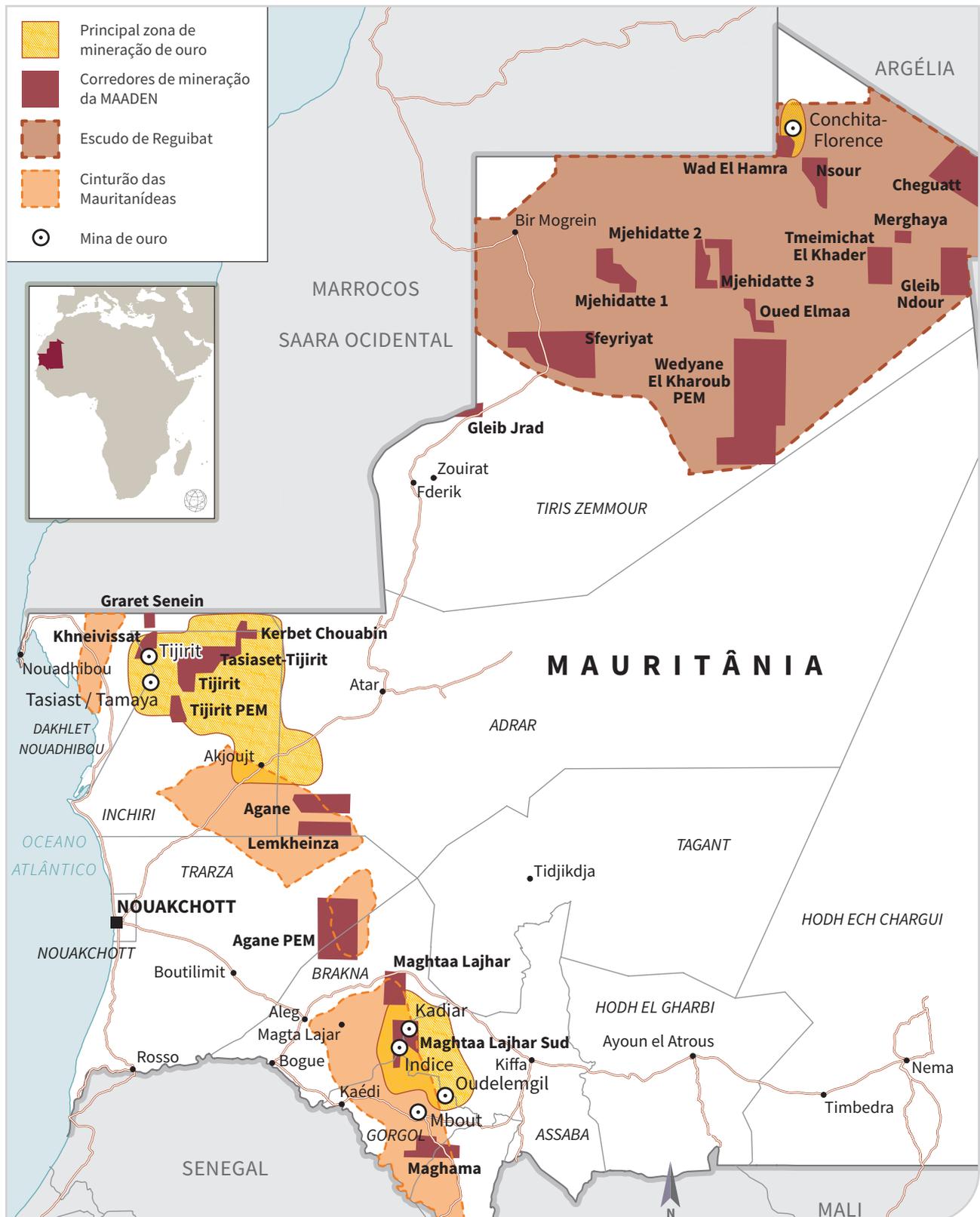
Embora os desafios relativos aos direitos e ao acesso à terra e aos minerais possam assumir muitas formas, o conflito entre a MAAPE e as operações de mineração industrial tem sido um ponto de ignição em vários países da África Ocidental.

Por exemplo, no Burkina Faso, tem havido uma tensão significativa entre as comunidades que se dedicam à MAAPE e às operações de mineração industrial. O código mineiro de 2015 dá à mineração industrial precedência sobre a mineração artesanal (artigo 73.º), estipulando inclusivamente que a mineração artesanal dentro do perímetro de uma mina industrial requer a autorização do operador. Os mineiros artesanais não são consultados nem informados antes de o governo conceder licenças de exploração industrial em zonas de mineração de ouro e são frequentemente deslocados das concessões de mineração industrial de forma violenta e sem indemnização.<sup>37</sup> As tensões entre os mineiros artesanais e as autoridades chegaram ao auge na cidade de Houndé, em maio de 2022, depois de os esforços do Estado para retirar os mineiros artesanais de um local destinado à exploração industrial terem conduzido à violência e à morte de dois mineiros da MAAPE.<sup>38</sup> Num contexto em que grupos extremistas violentos estão a abrir o acesso aos locais de MAAPE e a

disputar a legitimidade da comunidade como prestadores alternativos de serviços de governação, as queixas adicionais da comunidade em relação ao governo são extremamente prejudiciais.

Na Mauritânia, as atividades mineiras industriais estão atualmente concentradas no oeste do país. O aumento das atividades de prospeção e a expansão da mineração industrial resultam frequentemente na restrição do

Chart 4: Locais de mineração e transformação de ouro na Mauritânia



Fonte: GI-TOC

acesso à terra por parte dos mineiros da MAAPE, que invadem os locais de mineração industrial em busca de locais viáveis para a mineração, o que conduz a conflitos e a complexidades adicionais no panorama mineiro. Na Mauritânia, os mineiros de ouro têm invadido repetidamente as concessões de mineração industrial, resultando frequentemente em intervenções policiais para expulsar os mineiros das concessões, como aconteceu no corredor mineiro de Tamaya. Surgiram problemas semelhantes em Tijirit, onde a Aya Gold se debateu com mineiros de ouro não autorizados nas suas concessões. Em Tiris, registaram-se conflitos porque os mineiros de ouro protestaram contra a concessão de uma licença de prospeção à Emiral Resources Mining.

No Gana, a «escassez de terras sem título para as atividades de MAPE» é apontada como um dos maiores obstáculos à formalização do setor.<sup>39</sup> Fez-se o levantamento de uma parte significativa da terra, sendo esta reservada para empresas de mineração em grande escala (MGE), o que limitou a terra e os depósitos viáveis disponíveis para a MAAPE.<sup>40</sup> Este desafio é ainda mais exacerbado quando as empresas de MGE estabelecem empresas subsidiárias de mineração em pequena escala que limitam ainda mais a terra disponível para os intervenientes da MAAPE, empurrando-os para fora do setor formal.

Quando se dá prioridade à mineração industrial ou quando esta é percebida como sendo prioritária em relação à MAAPE, os esforços para envolver as partes interessadas da MAAPE e promover a formalização do setor podem ser prejudicados. A corrupção na atribuição de concessões mineiras, embora raramente documentada devido à sua natureza clandestina, pode exacerbar as tensões em torno do acesso aos depósitos de ouro. Contudo, mesmo quando se aplicam os procedimentos formais e estes são totalmente transparentes, a fragilidade económica, política e social aumenta quando o acesso à terra é negado aos mineiros da MAAPE para fazer valer os direitos de propriedade fundiária dos intervenientes industriais.<sup>41</sup> Por exemplo, no Burkina Fasso, este tipo de comportamento afetou negativamente as atitudes dos mineiros artesanais em relação ao Estado, uma vez que estes consideram a sua marginalização sistémica como uma humilhação. Consequentemente, as tentativas de formalizar a mineração artesanal e reforçar a supervisão do Estado foram recebidas com ceticismo e rejeição pelos mineiros.<sup>42</sup>

A tensão sobre os direitos da propriedade fundiária entre as minas industriais e as partes interessadas da MAAPE tem de ser cuidadosamente gerida. As abordagens de formalização que envolvem e apoiam a MAAPE têm mais probabilidades de serem eficazes no que toca a reforçar a resiliência da comunidade, aumentar a força económica e reduzir a insegurança.

### **Marginalização e fragilização das mulheres na MAAPE**

Estima-se que as mulheres representem 20 % a 50 % da força de trabalho da MAPE em África, com variações consoante o país, a cadeia de valor e o tipo de mineral.<sup>43</sup> As mulheres, para além de contribuírem diretamente para a produção de minerais, também estão em grande medida envolvidas na prestação de serviços — insumos mineiros e transformação de minerais, por exemplo — às comunidades da MAPE. A MAAPE pode ser uma opção de subsistência valiosa para as mulheres, proporcionando uma fonte de rendimento mais elevada ou mais fiável ou constituindo uma rede de segurança económica quando não existem outras opções de subsistência.

Nas zonas de produção de ouro da África Ocidental, muitas mulheres dependem da mineração de ouro para a sua subsistência, sendo o dinheiro ganho frequentemente investido noutras atividades geradoras de rendimentos. Por exemplo, nas regiões de Sikasso, Kayes e Sadio, no Mali, algumas mulheres empresárias alugam equipamento para operações de MAAPE. Com o apoio da Federação das Mulheres Mineiras do Mali, estas mulheres organizaram-se em cooperativas e conseguiram ser bem-sucedidas nas comunidades mineiras.

Contudo, é amplamente reconhecido que as mulheres são vítimas de discriminação e marginalização no setor da MAAPE. Por exemplo, a negação dos direitos das mulheres à terra tem persistido, apesar do desenvolvimento de quadros jurídicos que alargam os seus direitos de propriedade.<sup>44</sup> Esta situação é

exacerbada pela presença de criminosos, que, segundo consta, perpetuam as desigualdades tradicionais e sociais de género que denigrem e desvalorizam as mulheres. Vários entrevistados também alegaram que a politização e o clientelismo fazem com que seja particularmente difícil para as mulheres prosperarem no setor mineiro formal, fazendo eco dos factos reconhecidos de que a corrupção afeta homens e mulheres de forma diferente e de que, muitas vezes, a corrupção é particularmente prejudicial para as oportunidades profissionais das mulheres.<sup>45</sup> No Burquina Fasso, tal como noutros Estados que enfrentam problemas semelhantes, a insegurança e a violência aumentam ainda mais os obstáculos que as mulheres enfrentam, juntando-se aos obstáculos existentes, como as responsabilidades conjugais e domésticas, o acesso limitado à terra devido a práticas e costumes culturais e a falta de influência ou de poder de decisão em questões relacionadas com a exploração mineira.

Assegurar o financiamento das operações mineiras é também especialmente difícil para as mulheres, que tradicionalmente têm menos acesso e controlo sobre o capital. Os responsáveis pelas questões de género da Comissão de Minerais do Gana, que defendem a capacitação das mulheres no local de trabalho e recomendam políticas relacionadas com o género,<sup>46</sup> partilharam casos em que as mulheres perderam a oportunidade de possuir uma concessão porque não dispunham de financiamento ou capital prontamente disponíveis para garantir a propriedade das terras ou concessões. Além disso, é comum que as mulheres do setor sejam forçadas a ceder os seus direitos de propriedade fundiária aos seus homólogos masculinos devido a dificuldades de financiamento. Também pode ser difícil para as mulheres obter empréstimos bancários ou recrutar mão de obra e manter o pessoal. O acesso limitado ao financiamento familiar é outro obstáculo que as mulheres enfrentam. Na região de Kayes, no Mali Ocidental, os homens acedem frequentemente a financiamento para terras através de empréstimos coletivos ou de doações proporcionado por familiares ou membros da comunidade, incluindo o apoio da diáspora. Contudo, as mulheres têm dificuldade em aceder a estes mecanismos devido à percepção de que os seus bens acabarão por se tornar propriedade do marido e passarão para o controlo de outra família.

Embora a formalização tenha sido apontada como um elemento subjacente à melhoria das condições e dos resultados para as mulheres no setor da MAAPE, muitas vezes, os esforços de formalização não foram sensíveis às questões de género nem orientados para as mulheres, e frequentemente não tiveram em conta os obstáculos únicos que as mulheres enfrentam no setor. Por exemplo, de acordo com um representante da «Women in Mining Ghana», um organismo de defesa das mulheres que trabalham no setor mineiro,<sup>47</sup> embora a formalização tenha trazido alguns benefícios às mulheres na MAAPE no Gana, não abordou os obstáculos estruturais subjacentes que limitam o seu acesso à terra e aos direitos mineiros. Alguns dos principais desafios que as mulheres enfrentam incluem o acesso limitado ao financiamento e aos recursos, a discriminação e a violência baseadas no género, o acesso limitado à terra e aos direitos mineiros e a representação limitada na tomada de decisões.<sup>48</sup>

Além disso, se não forem bem planeados e executados, os esforços de formalização têm o potencial de excluir e intensificar ainda mais a vulnerabilidade das mulheres no setor. No Gana e na Costa do Marfim, por exemplo, a legislação relacionada com a mineração e os direitos de propriedade fundiária é neutra em termos de género — em teoria, oferece a homens e mulheres oportunidades iguais e justas. Contudo, estas leis têm impactos díspares na prática, uma vez que as mulheres enfrentam desafios únicos e obstáculos históricos e sistémicos que resultam na sua marginalização. Por exemplo, a secção 47 da lei de 2020 relativa à propriedade fundiária no Gana (Lei 1036) exige que uma pessoa, homem ou mulher, obtenha o consentimento do seu cônjuge antes de se envolver em atividades relacionadas com a terra, embora o consentimento não deva ser negado de forma irrazoável.

As iniciativas destinadas a dar resposta aos desafios e impactos específicos que as mulheres enfrentam no setor mineiro têm sido limitadas e as iniciativas gerais em matéria de género habitualmente não chegam às mulheres envolvidas na MAAPE. Os grupos que apoiam as mulheres no setor incluem a FEMIMA, a

«Women in Mining» (WIM), que tem agências no Gana e na Costa do Marfim, e a «Association of Small-Scale Women Miners», uma subsidiária da «National Association». Os mineiros da MAAPE na Costa do Marfim e no Gana louvam a criação de grupos, cooperativas e associações mineiras como parte dos processos de formalização. Para eles, este tipo de agrupamento dá-lhes voz e reconhecimento e proporciona um quadro para organizar e congregar esforços na defesa de um melhor acesso e estatuto para as mulheres no setor.

A participação das mulheres no setor mineiro foi o tema mais polémico do seminário, refletindo os obstáculos sociais e culturais à integração das mulheres no setor mineiro da África Ocidental. O debate sublinhou a necessidade de uma sensibilização significativa e de um amplo envolvimento nos esforços para promover a participação das mulheres na MAAPE, no comércio do ouro e noutras indústrias conexas.

## Opções de resposta: Geração de novas ideias

Emergindo do crescente consenso em torno da necessidade de abandonar a repressão relativamente à MAAPE e de se optar por quadros de resposta alternativos, as vias de formalização tornaram-se fundamentais para fazer face aos danos e concretizar o potencial do setor da MAAPE. Há sete elementos-chave a considerar na formulação de uma abordagem eficaz para apoiar a formalização da MAAPE, tirando partido das melhores práticas regionais emergentes. Embora, por si só, não constituam de modo algum uma resposta global, estes sete elementos começam de facto a enfrentar os desafios centrais da formalização que foram identificados.

Alguns destes elementos baseiam-se na prática recente, na experiência e nos ensinamentos retirados da Mauritània, onde a corrida ao ouro que começou em 2016 proporcionou ao país uma oportunidade única de aprender com os seus vizinhos regionais no desenvolvimento dos quadros políticos e legislativos necessários para reger o setor da MAAPE.<sup>49</sup> Um aspeto fundamental da sólida abordagem da Mauritània foi a motivação dominante em regular as operações da MAAPE, em vez de as suprimir, bem como o investimento financeiro significativo do governo no setor da MAAPE,<sup>50</sup> que foi canalizado através da agência nacional para os minerais da Mauritània (MAADEN), criada em 2020 para supervisionar o setor da MAAPE.<sup>51</sup>

## Direitos de propriedade fundiária e de mineração

Os esforços de formalização terão necessariamente de assentar na facilitação do acesso à terra e aos depósitos de ouro na MAAPE. A melhoria dos processos de licenciamento e de obtenção de concessões foi considerada uma possível via a seguir. Contudo, das iniciativas debatidas, o estabelecimento de corredores de mineração — um elemento-chave da abordagem da Mauritània — e o papel das operações mineiras industriais na colaboração com o Estado e as partes interessadas da MAAPE para disponibilizar terras ao setor da MAAPE foram considerados particularmente promissores.

### Corredores de mineração

Os corredores de mineração proporcionam áreas estruturadas para atividades mineiras formalizadas, assegurando uma supervisão e regulamentação adequadas. Envidaram-se vários esforços para estabelecer corredores de mineração ou outros tipos de zonas atribuídas à MAAPE em todos os Estados da África Ocidental e de modo mais generalizado.

O Mali, o Burquina Fasso e o Níger experimentaram a implementação de variações de corredores ou zonas de mineração.<sup>52</sup> De acordo com o quadro regulamentar do Mali, a mineração artesanal de ouro deve ser delineada nos chamados corredores de mineração de ouro do Mali e gerida pelas comunidades locais, beneficiando de aconselhamento técnico do governo central. O Burquina Fasso e o Níger também previram zonas de mineração de ouro.<sup>53</sup> Contudo, estes sistemas foram, em geral, mal aplicados e as iniciativas não tiveram êxito em grande escala.

Uma das razões para o fraco êxito dos esforços é o facto de não existirem depósitos de ouro rentáveis nas zonas. Por exemplo, os esforços para estabelecer corredores de mineração no Senegal não foram bem-sucedidos, em parte devido ao facto de as definições de corredores nem sempre abrangerem depósitos de ouro existentes e recém-descobertos. Em alternativa, os mineiros da MAAPE podem não acreditar que as zonas albergam depósitos de ouro rentáveis e, por isso, optam por não explorar a zona, mesmo que existam depósitos de ouro comprovados.<sup>54</sup> Além disso, os mineiros da MAAPE muitas vezes não cumprem os requisitos mínimos estabelecidos pelos regulamentos existentes para minerar nas zonas, como pertencer a organismos coletivos, o que pode constituir um desafio adicional.<sup>55</sup>

Estas questões refletem os ensinamentos retirados a nível mundial. Por exemplo, na Indonésia, a MAAPE não registou uma grande adesão, apesar de a lei permitir a existência de zonas mineiras comunitárias («wilayah pertambangan rakyat»), e apesar da existência de um apoio significativo por parte da ONU e de doadores estrangeiros dispostos a investir montantes elevados na formalização das operações de MAAPE. A participação limitada deve-se principalmente a dificuldades na obtenção de direitos de propriedade fundiária e de aprovações governamentais. A título de exemplo, num caso, os doadores dinamarqueses estavam preparados para oferecer um financiamento significativo para que fossem realizadas intervenções tecnológicas e apoiadas estruturas de cooperação, mas o governo decidiu não designar a área como zona mineira comunitária e, em vez disso, concedeu a licença a uma empresa privada. Esta decisão reflete os enormes desafios associados à atribuição de direitos sobre os recursos na MAAPE que, em última análise, prejudicam a gestão do setor.<sup>56</sup>

Uma exceção é a Mauritânia, que tem tido algum êxito no que toca a estabelecer corredores mineiros e restringir a MAAPE aos mesmos. A análise da abordagem identifica alguns elementos-chave que contribuíram para o êxito inicial do corredor mineiro. Em primeiro lugar, a MAAPE é permitida fora do corredor com a devida licença,<sup>57</sup> dando aos mineiros da MAAPE alguma liberdade para selecionar os locais de mineração e a capacidade de decidir se vão minerar dentro ou fora do corredor. Além disso, a política tem sido ativamente apoiada pelo governo, com novos corredores, como o corredor de Cheggat, no extremo norte do país, repetidamente abertos à mineração artesanal de ouro com bateia.<sup>58</sup> Estas medidas oferecem aos mineiros opções quanto aos locais de mineração e reforçam a posição do governo de que está a trabalhar para apoiar o setor e disponibilizar depósitos de ouro para a MAAPE. Além disso, com a concordância da Agência Nacional de Investigações Geológicas e do Património Mineiro («Agence Nationale de Recherches Géologiques et du Patrimoine Minier»), será elaborado um mapa das minas de ouro com o duplo objetivo de servir de referência e de guia para os mineiros de ouro e para os investidores. Trata-se de algo importante porque uma das principais preocupações noutros locais é que o levantamento geológico destinado a beneficiar a MAAPE seja objeto de apropriação indevida e utilizado para estabelecer ou beneficiar operações de mineração industrial. Ao abrir corredores de mineração adicionais e ao disponibilizar informações geológicas às partes interessadas da MAAPE, o governo da Mauritânia está a apoiar ativamente a formalização do setor, o que, por sua vez, é benéfico para o envolvimento das partes interessadas e incentiva os operadores da MAAPE a participarem noutros esforços de formalização.

Não se trata de sugerir que esta política seja uma solução milagrosa. A regulamentação do setor da MAAPE coloca inúmeros desafios, incluindo a necessidade de uma melhor gestão dos riscos em termos profissionais, sociais e ambientais. Contudo, alguns elementos da política poderiam constituir a base para a reprodução ou adaptação de quadros vigentes noutros locais.<sup>59</sup>

Para aproveitar os potenciais benefícios da criação de zonas de mineração artesanal e aumentar o potencial de êxito a longo prazo, é necessário tomar várias medidas. Estas incluem o diálogo com as partes interessadas da MAAPE logo no início do processo, incluindo-as numa participação significativa durante todo o processo e assegurando que os locais selecionados são produtivos.<sup>60</sup>

## Recomendações

Os governos devem:

- Desenvolver e aplicar um quadro jurídico abrangente adaptado para permitir e regulamentar as operações de MAAPE nos corredores mineiros.
- Fornecer dados geológicos fiáveis e acessíveis para que os organismos governamentais e os mineiros possam tomar decisões informadas e identificar áreas com potenciais depósitos minerais.
- Incentivar a cedência voluntária de terrenos pelas comunidades. Promover o diálogo com as comunidades locais e sensibilizar para os benefícios dos corredores mineiros, com o objetivo de ajudar a fomentar a vontade de ceder terras para atividades mineiras formalizadas.
- Criar mecanismos de indemnização transparentes e justos para garantir o respeito dos direitos e interesses das comunidades.
- Aplicar medidas de segurança sólidas e promover a cooperação entre as autoridades competentes e as partes interessadas para criar um ambiente seguro para os mineiros, nomeadamente expulsando os grupos criminosos dos corredores de mineração.
- Melhorar o acesso a equipamentos sociais como os cuidados de saúde, a educação e as infraestruturas, uma vez que tal contribui para o bem-estar geral dos mineiros e das comunidades locais.
- Envolver ativamente as comunidades locais nos processos de tomada de decisão e assegurar que as suas vozes sejam ouvidas, uma vez que tal pode promover um sentimento de apropriação e responsabilidade. Este objetivo pode ser alcançado através de consultas significativas, de parcerias e da criação de mecanismos de participação da comunidade.
- Atribuir áreas ou blocos específicos exclusivamente para as mulheres mineiras, melhorando assim as oportunidades para as mulheres e a sua representação no setor mineiro.
- Rever e atualizar os mapas dos corredores para garantir que podem acomodar alterações nos locais das minas, tais como a descoberta de novos locais ou o esgotamento dos locais mais antigos.

## Cooperação com atividades mineiras industriais

Para serem bem sucedidas, as abordagens devem alinhar os interesses dos mineiros industriais e das partes interessadas da MAAPE, permitindo-lhes coexistir o mais harmoniosamente possível e manter boas relações com as comunidades vizinhas. As empresas MGE terão de ir além das abordagens baseadas na segurança e estabelecer uma forte compreensão e relação com as partes interessadas da MAAPE e outros intervenientes locais. São igualmente necessários canais de comunicação abertos entre as operações MAPE e MGE e vias legais para uma cooperação viável.<sup>61</sup>

Na interface entre a MGE e a MAPE, duas questões que surgem frequentemente são os direitos de propriedade fundiária e o acesso aos rejeitos. As ideias propostas incluem a partilha de dados geológicos pelas empresas mineiras industriais e a cedência de partes não utilizadas ou não desejadas das suas concessões. O Zimbabué adotou uma abordagem semelhante, em que um sistema de tributadores<sup>62</sup> criou uma oportunidade para acordos sobre terras entre operações mineiras de maior dimensão e os mineiros da MAAPE. Ao abrigo de um acordo de tributadores, os mineiros da MAAPE são autorizados a explorar uma parte de uma concessão MGE em troca do pagamento de uma parte do valor do minério extraído aos proprietários da mina. O acordo cria igualmente oportunidades em matéria de acordos de recompra e de apoio técnico.

Não existem provas suficientes que permitam avaliar se o sistema de tributadores foi bem sucedido no Zimbabué até à data. Em alternativa, ou como parte de um sistema tributário, poderiam também ser consideradas modalidades em que as partes interessadas da MAAPE transformam os rejeitos da MGE.<sup>63</sup>

Embora os governos estejam em melhor posição para mediar as relações entre os intervenientes da MAPE e da MGE, importa que as empresas mineiras também sejam proativas no que toca a assumir este papel. De facto, as inúmeras normas e instrumentos da indústria apelam à colaboração entre as operações em grande escala e a MAPE, nomeadamente o Guia da OCDE de Devida Diligência para o Envolvimento Significativo das Partes Interessadas no Setor Extrativo, a norma da Iniciativa para a Garantia de Mineração Responsável e as expectativas de desempenho do Conselho Internacional de Mineração e Metais.<sup>64</sup>

### Recomendações

As empresas de MGE devem:

- Abdicar de partes não utilizadas ou não desejadas das suas concessões ou celebrar acordos tributários com as partes interessadas da MAAPE.
- Estabelecer mecanismos de diálogo e colaboração com as partes interessadas na MAAPE.
- Partilhar dados geológicos, sempre que possível, para permitir decisões informadas sobre o melhor local para a MAAPE.
- Assegurar que as abordagens à MAAPE sejam orientadas pelo envolvimento da comunidade e não por preocupações de segurança.

Os governos devem:

- Estabelecer e apoiar mecanismos de diálogo e colaboração entre os mineiros industriais e as partes interessadas da MAAPE.
- Assegurar que os quadros jurídicos permitam e incentivem a cooperação entre as operações mineiras industriais e os operadores da MAAPE.

### Cooperativas e outros organismos do setor mineiro

A criação e o apoio de organismos coletivos, como as cooperativas, foi outra abordagem que recebeu apoio. Considerou-se que a criação de cooperativas traz uma série de benefícios, nomeadamente ao permitir que os mineiros agreguem os seus recursos e acedam ao financiamento coletivamente, permitindo-lhes ultrapassar os constrangimentos financeiros individuais e proporcionando uma maior estabilidade financeira. Os organismos coletivos poderiam também tornar mais viável e eficaz a realização de ações de formação e de sensibilização, como a aplicação de regulamentos relativos à formação e à autorização de utilização de explosivos ou a promoção da adoção de tecnologias de transformação que não recorram ao mercúrio nem ao cianeto. A criação de cooperativas poderia também ajudar a formalizar as cadeias de abastecimento de ouro e tornar mais viável a transparência e a responsabilização no comércio do ouro.

Contudo, a experiência demonstrou que, ao trabalhar com o setor MAAPE, os agentes governamentais, os doadores e os peritos estrangeiros têm de ser sensíveis às complexidades das estruturas organizacionais dos mineiros e à dinâmica do poder. Devem evitar dar poder a um pequeno número de indivíduos em detrimento de um grupo maior ou evitar contribuir para resultados negativos para grupos tradicionalmente marginalizados. Na República Democrática do Congo, por exemplo, os requisitos para formar cooperativas mineiras não tinham em conta as estruturas sociais pré-existentes, normalmente lideradas pela elite local, que se estendiam aos locais de mineração.<sup>65</sup> Consequentemente, a intervenção reforçou a influência da elite,

deixando os mineiros da MAPE com menos poder e os seus salários sujeitos a uma maior tributação. Noutros contextos africanos, certos comerciantes, corretores e exportadores apoderaram-se das cooperativas utilizando-as para perpetuar formas pré-existentes de captura de recursos e acordos de partilha de receitas.<sup>66</sup>

A criação de grupos, cooperativas e associações mineiras é promissora para capacitar as mulheres no setor, aumentando as oportunidades para se fazerem ouvir e para serem reconhecidas. Contudo, nalguns casos, verificou-se que a criação de associações ou sindicatos teve um impacto negativo nas mulheres. Por exemplo, um estudo sobre as mulheres no setor mineiro no Ruanda concluiu que pertencer a uma cooperativa por oposição a uma empresa privada no país não melhorou necessariamente os resultados financeiros das mulheres nem reduziu as taxas de violência. De facto, verificou-se que o sexo transacional coagido no emprego era mais elevado na cooperativa. Ainda assim, o trabalho cooperativo pode alargar a consciência jurídica das mulheres e as suas conceções sobre direitos. O estudo concluiu que os membros da cooperativa demonstraram uma maior compreensão das cadeias de abastecimento, das funções governamentais e das vias de resolução de conflitos. Estes resultados indicam que as cooperativas não são uma panaceia para a marginalização das mulheres, mas sim um ponto de partida para uma melhor compreensão das igualdades socioeconómicas e jurídicas.<sup>67</sup>

Assim, embora a formação de organismos coletivos ofereça benefícios potenciais significativos para os mineiros, os governos e os consumidores a jusante, é necessário acompanhar e proceder a uma análise para garantir que os resultados desejados são alcançados e que quaisquer consequências indesejadas são rapidamente identificadas e resolvidas.<sup>68</sup>

### Recomendações

Os governos devem:

- Assegurar a existência de quadros legislativos e regulamentares que permitam e incentivem a formação de organismos coletivos no setor da MAAPE.
- Assegurar a existência de mecanismos de acompanhamento e avaliação para avaliar os organismos coletivos e proteger contra os abusos ou a marginalização de grupos vulneráveis, como as mulheres ou as minorias.
- Incentivar a formação de organismos coletivos, oferecendo benefícios como taxas de imposto favoráveis, formação e acesso a equipamento de proteção individual ou equipamento de mineração e transformação.

### Inclusão das questões de género na conceção de políticas e programas

Para minorar os desafios das mulheres no setor e permitir-lhes experimentar todos os benefícios da formalização da MAAPE, devem ser feitos esforços deliberados a nível regional e nacional através de leis e políticas afirmativas. As políticas de formalização sensíveis às questões de género proporcionarão às mulheres mineiras mais oportunidades de inclusão e crescimento no setor.

Há uma série de iniciativas promissoras que esclarecem como podem ser estruturadas as intervenções de apoio às mulheres no setor da MAAPE. No Gana, a criação do gabinete das questões de género na Comissão de Minas, em 2019, foi um passo positivo importante para procurar dar resposta às desigualdades no sistema. A Comissão deu início a uma revisão da lei relativa aos minerais e às minas, e o gabinete das questões de género está ativamente empenhado em torná-la mais sensível às questões de género.

No Gana, o Quadro da Mineração Artesanal em Pequena Escala de 2015-2023 é um dos poucos documentos do quadro regulamentar da MAAPE do país que procura claramente abordar a igualdade de género e a

inclusão das mulheres no setor. O último dos seis objetivos do quadro visa desencorajar todas as formas de preconceitos de género na propriedade das concessões da MAAPE.<sup>69</sup> Contudo, é atribuído ao objetivo o nível mais baixo de financiamento, com um orçamento de 50 000 cedis do Gana (12 106 EUR),<sup>70</sup> representando 0,2 % do orçamento total e demonstrando a necessidade de uma maior definição de prioridades.

Em 2020, o governo da Costa do Marfim lançou a campanha «He for She» (Eles por Elas) no país, uma iniciativa global patrocinada pela Organização das Nações Unidas que visa promover a igualdade de género em vários

Gráfico 5: Identificação das componentes de género



Fonte: Adaptado de International Women in Mining, *Toolkit: Gender impact assessments for projects and policies related to artisanal and small-scale mining*, <https://internationalwim.org/iwim-reports/toolkit-gender-impact-assessments-for-projects-and-policies-related-to-artisanal-and-small-scale-mining/>

setores em diversos países, envolvendo os homens no apoio aos esforços de igualdade de gênero. Na Costa do Marfim, a iniciativa centrou-se especificamente na melhoria das condições de trabalho das mulheres no setor mineiro, através de uma defesa ativa da igualdade entre homens e mulheres, de esforços para combater a discriminação e de uma abordagem que responda a todas as formas de assédio.<sup>71</sup>

A variedade de opções propostas reflete a necessidade de avaliações e respostas multifacetadas para compreender os impactos das questões de gênero e capacitar as mulheres no setor. Existem vários recursos que podem fornecer orientações aos países sobre o desenvolvimento de uma programação sensível ao gênero.<sup>72</sup>

### Recomendações

Os governos devem:

- Adotar legislação e regulamentos que sejam sensíveis às questões de gênero.
- Reservar fundos do governo e dos doadores para iniciativas sensíveis às questões de gênero.
- Assegurar o acesso aos corredores de mineração, o que poderá incluir a afetação de espaços específicos às mulheres mineiras.
- Assegurar que as políticas e os procedimentos de licenciamento e de concessão mineira tenham em conta os desafios específicos que as mulheres enfrentam e sejam adaptados em conformidade.

## Centros de serviços descentralizados

### Transformação

A concentração do controlo sobre os centros de transformação — nós centrais da cadeia de abastecimento de ouro — é vista como um dos princípios centrais da abordagem da Mauritânia à formalização da MAAPE, que tem tido um êxito incipiente e parcial até à data. O método da Mauritânia para regular o setor da MAAPE incluiu a criação de centros de transformação geridos pelo Estado e de áreas designadas para instalações de cianetação, que são fundamentais para as cadeias de abastecimento de ouro, concentrando assim a gestão de produtos químicos como o mercúrio e o cianeto. A existência de centros de transformação da MAAPE pode centralizar e racionalizar a transformação dos materiais extraídos, fornecendo as infraestruturas e o apoio técnico necessários, reduzindo os custos e melhorando a eficiência. Estes serviços podem ser atrativos para os mineiros, motivando-os a colaborar com o governo e com os esforços de regulamentação.

Na Mauritânia, efetuou-se um investimento significativo na criação e manutenção de centros de transformação, tendo o governo exigido que os mineiros da MAAPE levassem os seus minerais para instalações de transformação aprovadas em Chami e Zouerat. Em 2020, estavam em funcionamento nos locais de transformação cerca de 900 fábricas com processos de transformação por via húmida e, entre 2015 e 2020, o funcionamento dessas fábricas levou à acumulação de quantidades significativas de rejeitos.<sup>73</sup> A MAADEN está a construir uma grande instalação nova 30 quilómetros a norte da cidade mineira de Chami para manter a transformação de minerais afastada das zonas residenciais.<sup>74</sup> O investimento acumulado nas atividades de MAAPE ascende atualmente a cerca de 7 mil milhões de ouguiya mauritanos (17 milhões de EUR), sendo as fábricas de transformação responsáveis por 84 % destes fundos. A produção anual atual é de 259,29 quilogramas, sendo 67 % da produção de ouro proveniente do centro de transformação de Chami. Os centros de transformação incorporam uma gama de máquinas de transformação, incluindo 2 a 22 máquinas de trituração por fábrica.<sup>75</sup>

Contudo, outros países não tiveram o mesmo êxito que a Mauritânia no que respeita à criação de centros de transformação. No Zimbabué, por exemplo, os doadores internacionais e as autoridades estatais apoiaram a criação de centros locais de transformação de minerais, onde os mineiros de ouro podiam pagar

aos proprietários das fábricas uma pequena taxa para processar o seu minério. Estes mesmos centros organizaram ações de formação para promover a sensibilização para os procedimentos de legalização. Um projeto bem conhecido financiado por doadores foi a fábrica de transformação de ouro de Shamva, criada em 1987 e desenvolvida durante a década de 1990.<sup>76</sup> O projeto Shamva foi amplamente considerado como um passo proactivo no sentido de melhorar a eficiência económica através da partilha de tecnologia e da criação de incentivos para que os intervenientes da MAPE passassem a ter licenças, uma vez que apenas os mineiros registados podiam utilizar os serviços de moagem das fábricas de transformação. Porém, a fábrica de Shamva e outros projetos semelhantes não tiveram êxito a longo prazo e foram abandonados. O fracasso foi atribuído a um apoio insuficiente do governo nacional, à corrupção e ao abuso de poder, e sublinhou a necessidade de um apoio governamental consistente e dedicado, bem como de fortes salvaguardas contra a corrupção.<sup>77</sup>

A natureza remota dos locais de MAAPE e as longas distâncias entre locais podem criar desafios para o estabelecimento de centros de transformação. Assim, determinar o número e a localização dos centros de transformação é um exercício de equilíbrio entre a centralização das atividades e a garantia de que os centros são opções acessíveis e atrativas para os mineiros da MAAPE. Na Mauritânia, o abastecimento limitado de água beneficiou o governo neste aspeto. O acesso à água e à energia é crucial para as atividades mineiras, incluindo no ponto de transformação. O fornecimento de infraestruturas de energia e de água pelo governo tornou-se um instrumento estratégico para atrair os mineiros para as zonas onde essas infraestruturas existem. Trata-se de um meio de planeamento e de supervisão. Ao garantir o acesso à água, o governo controla melhor as operações mineiras e pode prevenir eficazmente a poluição ambiental. Este é considerado um fator importante para o êxito inicial dos centros de transformação na Mauritânia.

A abordagem da Mauritânia suscita considerações quanto à forma como os governos podem exercer controlo sobre os insumos e os recursos necessários para minerar e transformar o minério que contém ouro como parte de esforços regulamentares mais amplos da MAAPE. Embora a regulamentação do acesso à água seja uma abordagem que poderia ser avaliada por outros Estados do Sahel que partilham condições climáticas caracterizadas pela escassez de água, em locais onde a água é mais facilmente acessível, os Estados terão de procurar outras formas de incentivar os mineiros a utilizarem centros de transformação e a participarem nos esforços de formalização.

### Recomendações

Os governos devem:

- Estabelecer centros de serviços em zonas acessíveis com serviços essenciais como água, eletricidade, cuidados de saúde, polícia, mercados alimentares, habitação, serviços financeiros e gabinetes de regulamentação próximos para uma supervisão e gestão eficientes.
- Estabelecer e exercer controlo sobre os locais de transformação comunitários, reconhecendo os desafios de o fazer no contexto imediato de forte instabilidade.
- Considerar a forma de exercer controlo sobre os insumos e os recursos essenciais para as cadeias de abastecimento de ouro, com o objetivo de tornar a participação no setor regulamentado atrativa para os mineiros.

### Abordagens estatais para a compra de ouro produzido pela MAAPE

O estabelecimento de balcões de compra de ouro, ou *comptoirs*, é outra abordagem que os países têm adotado para captar os fluxos de ouro e interagir com os mineiros da MAAPE. As opções de compra

descentralizadas perto das zonas de produção de ouro podem aumentar a interação com os mineiros e promover os esforços de formalização. Em alguns contextos da África Ocidental, incluindo em zonas do Senegal, estas estruturas descentralizadas não se revelaram particularmente atrativas para os mineiros da MAAPE, em parte devido ao facto de os preços oferecidos pelos compradores informais serem mais elevados.<sup>78</sup> Além disso, a supervisão dos gabinetes de compras pode ser difícil, aumentando potencialmente os riscos de corrupção. Como tal, é necessário encontrar um equilíbrio com base no contexto e na capacidade.

Alguns Estados impõem a venda de ouro a instituições estatais para controlarem as cadeias de abastecimento de ouro, mas os regimes de compra obrigatória podem ser contraproducentes. Se os mineiros artesanais e os comerciantes de bens extraídos artesanalmente acreditarem que recebem menos valor pelo seu ouro ao vendê-lo à agência de compra estatal obrigatória — talvez devido aos impostos ou porque os preços oferecidos pela agência estatal não são competitivos — podem preferir vender a comerciantes informais.

Na Mauritânia, em 2018, o Decreto n.º 002 concedeu ao Banco Central da Mauritânia e aos seus *comptoirs* aprovados autoridade exclusiva para comprar ouro. A esperança era que esta medida combatesse o aparecimento de redes de contrabando criminosas organizadas. Contudo, consta que os *comptoirs* não estão totalmente operacionais e que se registou uma queda nas exportações oficiais de ouro desde 2020. O programa do banco central de compra de ouro totalizou 3,5 toneladas em 2021, em comparação com 4,6 toneladas em 2020 — uma descida de 22,9 %. Em 2022, a produção de ouro no setor caiu para 2 383,39 quilogramas,<sup>79</sup> e suspeita-se que a queda se deva, em parte, ao contrabando de ouro para fora do país. Embora a queda nas vendas possa ser remediada pela entrada em funcionamento dos *comptoirs* estatais, suscita preocupações de que o ouro esteja a ser desviado para canais ilícitos.

No Gana, foram implementadas várias abordagens aos regimes de compra estatal e à regulamentação do comércio de ouro, com resultados variados. Antes de 2006, a Precious Minerals Marketing Corporation (PMMC), uma entidade governamental, era a única entidade autorizada a comprar e vender ouro no Gana. Esta situação alterou-se com a Lei de Minerais e Minas de 2006,<sup>80</sup> que permitiu ao Ministro das Minas — atuando com base no parecer da Comissão de Minerais — emitir licenças de compra de ouro. A PMMC ainda podia emitir licenças a agentes de compra para adquirirem ouro aos mineiros da MAAPE em seu nome.<sup>81</sup> Acredita-se que esta privatização e o aumento da concorrência daí resultante tenham contribuído para dissuadir o contrabando, uma vez que resultaram em preços mais elevados para o ouro no Gana. Em 2016, a PMMC deixou de exportar ouro quando foi designada Avaliador Nacional de Ouro; em vez disso, o ouro tinha de ser exportado por exportadores de ouro autorizados.<sup>82</sup> A adoção do regime «Gold for Oil» (Ouro por Petróleo) em novembro de 2022 alterou novamente as regras de compra e exportação. Todo o ouro produzido através da MAAPE deve agora ser vendido à PMMC, e os exportadores de ouro licenciados já não podem exportar ouro.<sup>83</sup> Surgiram preocupações em relação a esta política, incluindo o risco de que venha a ter resultados semelhantes aos do monopólio da PMMC anterior a 2006, nomeadamente um aumento do contrabando. Outros fatores, como as taxas dos impostos de exportação, também tiveram impacto na taxa de contrabando de ouro para fora do Gana.

Para que as estruturas de compra de ouro sejam bem sucedidas, têm de ser adaptadas aos desafios específicos, aos objetivos políticos e às capacidades dos Estados. Além disso, o que pode ser uma estrutura de compras ideal a longo prazo pode não ser possível a curto prazo devido a restrições de capacidade. Como tal, para melhor se adaptarem à situação e aos objetivos únicos de cada país, as estruturas de compra de ouro devem ser assentar num forte conhecimento dos mercados de ouro formais, informais e ilícitos, e devem ser continuamente avaliadas e coordenadas com os parceiros regionais. As partes interessadas têm de adotar estratégias para se envolverem com as redes estabelecidas, incluindo mineiros e comerciantes.

## Recomendações<sup>84</sup>

Os governos devem:

- Coordenar a gestão dos programas de compra de ouro entre os bancos centrais, que são frequentemente responsáveis pela compra de ouro, e outros ministérios e organismos reguladores relevantes, desde o nível central até ao nível local.
- Oferecer preços competitivos e sustentáveis para o ouro sem comprometer a capacidade operacional. Chegar a um acordo sobre quem vai absorver os custos e estabelecer a sua disponibilidade para o fazer é fundamental para implementar com êxito esta abordagem. Outros incentivos, como o acesso ao financiamento que pode ser associado a regimes de aquisição, também devem ser considerados.
- Garantir a liquidez. Os compradores estatais precisam de ter dinheiro suficiente em caixa para comprar de forma fiável todo o ouro apresentado para venda. Os sistemas bancários eletrónicos podem contribuir para superar este desafio e facilitar o acompanhamento das transações financeiras, mas podem, pelo menos inicialmente, revelar-se menos atrativos para os mineiros do que o numerário, pelo que a sua introdução poderá ser gradual.
- Adaptar as políticas de diligência devida ao contexto atual e à capacidade e objetivos do governo. Uma política de «não fazer perguntas» tem a vantagem de reduzir os obstáculos à entrada, o que promove os objetivos políticos de aumentar o envolvimento com as partes interessadas da MAAPE e de captar uma maior parte das receitas do ouro. Contudo, esta abordagem pode comprometer os esforços para minimizar os impactos negativos e elevar os padrões no setor do ouro.
- Assegurar que uma parte das receitas geradas pela venda de ouro permaneça na comunidade. Isto pode ajudar a aumentar a adesão da comunidade e incentivar as comunidades a pressionar os mineiros a vender dentro das cadeias de abastecimento formais.<sup>85</sup>

## Capacidade e colaboração: Reforço dos organismos nacionais e da coordenação regional

Devido à natureza multifacetada da MAAPE e dos mercados ilícitos de ouro, esta questão envolve um vasto leque de intervenientes, nomeadamente as partes interessadas dos setores mineiro, ambiental, comercial, financeiro, do desenvolvimento, da aplicação da lei e da saúde. As respostas mais eficazes foram conseguidas quando várias agências governamentais se envolveram na partilha de informações e numa ação coordenada. É essencial um envolvimento efetivo com as partes interessadas não estatais, tais como grupos cooperativos, associações de mineiros e associações de mulheres mineiras. Para facilitar a cooperação entre agências, poderiam ser criadas grupos de missão ou plataformas especializadas.<sup>86</sup>

Contudo, a colaboração e as reformas regulamentares são o reflexo da eficácia das agências e dos departamentos do Estado responsáveis pela sua administração. As reformas inovadoras e bem pensadas são frequentemente prejudicadas por um apoio insuficiente. Assim, as autoridades competentes devem ser dotadas de pessoal, financiamento e formação adequados. Além disso, é essencial um forte compromisso político e diretivas claras por parte dos dirigentes destas instituições. Sem eles, a mera existência de uma plataforma formal ou de um grupo de missão pode não conduzir a ações substanciais, uma vez que os indivíduos aguardam frequentemente a orientação das suas respetivas hierarquias.

São igualmente necessários esforços para melhorar a coordenação vertical entre as autoridades a nível subnacional e nacional. Esses esforços assegurarão o fluxo de informação da base para o topo e um contributo para os processos políticos, o que é valioso para compreender os esforços de formalização e a dinâmica nas zonas de produção de ouro.<sup>87</sup>

A colaboração e a cooperação regionais podem desempenhar um papel importante no êxito das intervenções políticas. Os esforços de colaboração, através da coordenação institucional e da partilha de informações, podem promover as melhores práticas, enfrentar desafios comuns e criar um ambiente propício às práticas mineiras sustentáveis. As instituições regionais e multilaterais podem apoiar os esforços, fornecendo plataformas para a partilha de informações, o envolvimento e a coordenação.

A necessidade de esforços de colaboração é particularmente evidente no que diz respeito ao controlo das fronteiras. Para tal, será necessária uma maior partilha de informações e uma maior coordenação entre os organismos responsáveis pela aplicação da lei, as alfândegas, as unidades de informação financeira (UIF) e outros organismos competentes. A existência de fronteiras mal controladas e porosas não só facilita a arbitragem e o contrabando de ouro, como também apoia alguns dos efeitos mais perniciosos da MAAPE em termos de crime organizado. Por exemplo, a falta de controlo nas fronteiras facilita a disseminação de armas, o que permite que os grupos extremistas violentos e os grupos criminosos organizados lucrem com o comércio do ouro, controlando as minas e as rotas comerciais para cobrar impostos sobre o comércio.<sup>88</sup>

### Recomendações

Os governos devem:

- Promover a coordenação institucional através da criação de mecanismos e sistemas de partilha de informação, bem como de grupos de trabalho ou plataformas que reúnam os vários intervenientes.
- Assegurar a participação de um vasto leque de partes interessadas — nomeadamente dos setores mineiro, ambiental, do comércio, das alfândegas, da aplicação da lei e das finanças (bancos centrais) — e de outros intervenientes relevantes no desenvolvimento e na aplicação das respostas.
- Procurar o apoio de parceiros de desenvolvimento, tais como organizações internacionais e agências doadoras, para prestar assistência técnica, reforço das capacidades e ajuda financeira ao setor da MAAPE.

## Conclusão

Reconhecer a MAAPE como um «problema perverso» revela a razão pela qual a formalização e a realização do potencial de desenvolvimento do setor são simultaneamente muito importantes e muito difíceis. A deterioração da situação de segurança no Sahel e na Nigéria está a ter um impacto cada vez maior noutros Estados costeiros da África Ocidental, fazendo com que seja mais importante regular eficazmente a MAAPE — atenuando assim a exploração do setor por criminosos e intervenientes em conflitos — e, no entanto, mais difícil de o fazer, uma vez que as agendas políticas e os recursos dos Estados estão compreensivelmente sobrecarregados.

O setor da MAAPE é dinâmico e está em constante evolução. Por sua vez, os desafios e as respostas também estão em constante evolução. Tal reflete-se nos debates sobre a terminologia e a ameaça crescente de explosivos e produtos químicos na África Ocidental e na região do Sahel. Mas embora o setor seja explorado por criminosos, é também uma importante fonte de subsistência para muitas populações rurais e espera-se que continue a crescer. Como tal, as medidas de apoio que integram a MAAPE na economia regular devem ser preferidas às medidas punitivas que empurram o setor para a clandestinidade.

O processo de resolução de problemas é um quadro valioso para definir o desafio, identificar as causas profundas, gerar novas ideias e implementar soluções. A formalização do setor da MAAPE exige um processo holístico, abrangente e cíclico, que está em constante avaliação. Este documento, baseado no seminário multilateral de Abidjan, ilustra e dá a conhecer os dois primeiros passos na resolução de problemas: procurar

definir o desafio e gerar novas ideias para respostas. Embora este processo tenha muitas facetas diferentes, a resolução de questões relacionadas com os direitos da propriedade fundiária e as tensões entre os meios de subsistência e a criminalidade

será uma base fundamental para os esforços de formalização. Além disso, a inclusão das perspectivas femininas e o desenvolvimento de respostas sensíveis ao género devem estar sempre presentes. A necessidade de intervenções políticas específicas

## Notas

- 1 Laine Munir, *Do cooperatives improve female miners' outcomes? A case study of Rwanda. The Journal of Development Studies*, 2022.
- 2 Observatório da UE para os Direitos Humanos, *A poisonous mix: Child labor, mercury, and artisanal gold mining in Mali*, 6 de dezembro de 2011, <https://www.hrw.org/report/2011/12/06/poisonous-mix/child-labor-mercury-and-artisanal-gold-mining-mali>.
- 3 No presente documento, o termo «África Ocidental» refere-se à Comunidade Económica dos 15 Estados da África Ocidental, juntamente com a Mauritânia e o Chade.
- 4 Observatory of Economic Complexity, *Which countries export gold?*, 2021, [https://oec.world/en/visualize/tree\\_map/hs92/export/show/all/147108/2021/](https://oec.world/en/visualize/tree_map/hs92/export/show/all/147108/2021/).
- 5 Alice Fereday, Tráfico de mão-de-obra na MAPEO: avaliação dos riscos nas zonas auríferas do Sara-Sahel, OCMAR-T, junho de 2023; <https://globalinitiative.net/analysis/labour-trafficking-in-asgm-assessing-risks-in-the-sahara-sahel-goldfields/>
- 6 Horst Rittel e Melvin Webber, *Dilemmas in a general theory of planning*, *Policy Sciences*, 4, 2, 1973, 155-169, doi:10.1007/bf01405730.
- 7 John C. Camillus, *Strategy as a wicked problem*, *Harvard Business Review Magazine*, maio de 2008, <https://hbr.org/2008/05/strategy-as-a-wicked-problem>.
- 8 Marcena Hunter, *Beyond blood: Gold, conflict and criminality in West Africa*, Global Initiative against Transnational Organized Crime, 28 de novembro de 2022, <https://globalinitiative.net/analysis/gold-conflict-criminality-west-africa/>.
- 9 *Ibidem*.
- 10 Observatory of Illicit Economies in West Africa, *West Africa risk bulletin issue 2*, Global Initiative against Transnational Organized Crime, novembro de 2021, <https://riskbulletins.globalinitiative.net/wea-obs-002/03-rise-in-cyanide-based-processing-techniques.html>.
- 11 ISS Africa, *Going for gold in western Mali threatens human security*, 8 de julho de 2021, <https://issafrica.org/iss-today/going-for-gold-in-western-mali-threatens-human-security>.
- 12 International Crisis Group, *Keeping jihadists out of northern Côte d'Ivoire*, 11 de agosto de 2023, <https://icg-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2023-08/b192-northern-cote-divoire.pdf>.
- 13 Observatory of Illicit Economies in West Africa, *West Africa risk bulletin issue 7*, Global Initiative against Transnational Organized Crime, 7 de abril de 2023, <https://riskbulletins.globalinitiative.net/download/wea-obs-007-screen-pdf.pdf>.
- 14 Héni Nsaibia, *10 Conflicts to Worry About in 2022*, ACLED, <https://acleddata.com/10-conflicts-to-worry-about-in-2022/sahel/mid-year-update/>.
- 15 *Ibidem*.
- 16 *Ibidem*.
- 17 Marcena Hunter, *Beyond Blood: Gold, conflict and criminality in West Africa*, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 28 de novembro de 2022, <https://globalinitiative.net/analysis/gold-conflict-criminality-west-africa/>.
- 18 *Ibidem*.
- 19 Alice Fereday, Tráfico de mão-de-obra na MAPEO: avaliação dos riscos nas zonas auríferas do Sara-Sahel, OCMAR-T, junho de 2023.
- 20 CSNU, Relatório final do painel de peritos criado nos termos da Resolução 2374 (2017) do Conselho de Segurança e renovado pela Resolução 2541 (2020) sobre o Mali, 6 de agosto de 2021, <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8>.
- 21 CSNU, Relatório Final do Grupo de Peritos das Nações Unidas sobre o Mali, em conformidade com o n.º 4 da Resolução 2541 (2020), nos termos da Resolução 2374 (2017) do Conselho de Segurança e prorrogado pela Resolução 2541 (2020) do Conselho de Segurança, 6 de agosto de 2021, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/193/15/PDF/N2119315.pdf?OpenElement>.
- 22 A produção de ouro está concentrada em Chami (67 %) e Zouerate (37 %). Ver: Soda Marie N'Diaye e Mohamed Bouye Sakaly, *Mauritania : Développement économique intégré au secteur minier*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH, 2021, p. 3.
- 23 Moustapha Taleb Heidi, *Artisanal gold mining in Mauritania*, em: Freire, F. (ed.): *State, Society and Islam in the Western Regions of the Sahara*, Londres: Bloomsbury Publishing, p. 107-142, 2022.
- 24 Laurent Gagnol, Rhoumour Ahmet Tchilouta e Abdoukader Afane, *Territorial and ethical issues of gold rush regulation in northern Niger*, *Revue internationale des études du développement*, 249, 2022; Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos, *L'or à la croisée des chemins: Étude d'évaluation des chaînes d'approvisionnement en or produit au Burkina Faso, au Mali et au Niger*, 2018, <https://mneguidelines.oecd.org/Evaluation-des-chaines-approvisionnement-en-or-produit-au-Burkina-Faso-Mali-Niger.pdf>.
- 25 Emmanuel Grégoire e Laurent Gagnol, *Ruées vers l'or au Sahara : l'orpaillage dans le désert du Ténéré et le massif de l'Air (Niger)*, EchoGéo [em linha], 19 de maio de 2017, <http://echogeo.revues.org/14933>.
- 26 O *zakat* é uma obrigação financeira islâmica que consiste em doar anualmente uma parte do património a causas beneficentes e religiosas. Embora os guias fixem normalmente o *zakat* em 2,5 % da riqueza acumulada ao longo do ano que não seja utilizada para despesas de subsistência, consta que a percentagem exigida nas minas de ouro por grupos extremistas violentos se aproxima dos 10 % de todo o rendimento.
- 27 Marcena Hunter, *Beyond blood: Gold, conflict and criminality in West Africa*, Global Initiative against Transnational Organized Crime, 28 de novembro de 2022, <https://globalinitiative.net/analysis/gold-conflict-criminality-west-africa/>.
- 28 Observatory of Illicit Economies in West Africa, *Risk bulletin issue 1*, Global Initiative against Transnational Organized Crime, setembro de 2021, <https://riskbulletins.globalinitiative.net/download/wea-obs-001-screen-pdf.pdf>.
- 29 Marcena Hunter, *Beyond blood: Gold, conflict and criminality in West Africa*, Global Initiative against Transnational Organized Crime, 28 de novembro de 2022, <https://globalinitiative.net/analysis/gold-conflict-criminality-west-africa/>.

- 30 Flore Berger e Anicet Zran, *Nord-est de la Côte d'Ivoire : Entre économie illicite et extrémisme violent*, Global Initiative against Transnational Organized Crime, setembro de 2023, <https://globalinitiative.net/analysis/north-east-cote-d-ivoire-illicit-economies-violent-extremism/>
- 31 Roberto Sollazzo, *L'or à la croisée des chemins: Étude d'évaluation des chaînes d'approvisionnement en or produit au Burkina Faso, au Mali et au Niger*, Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômicos, 2018, <https://mneguidelines.oecd.org/Evaluation-des-chainesapprovisionnement-en-or-produit-au-Burkina-FasoMali-Niger.pdf>.
- 32 Marcena Hunter, *Beyond blood: Gold, conflict and criminality in West Africa*, Global Initiative against Transnational Organized Crime, 28 de novembro de 2022, <https://globalinitiative.net/analysis/gold-conflict-criminality-west-africa/>.
- 33 Programa das Nações Unidas para o Ambiente, *Côte d'Ivoire takes action to combat mercury use in artisanal and small-scale gold mining*, comunicado de imprensa, 25 de abril de 2023, <https://www.unep.org/gef/news-and-stories/press-release/cote-divoire-takes-action-combat-mercury-use-artisanal-and-small>.
- 34 Kouame Joseph Arthur Kouame et al, *Ivory Coast: The impacts of artisanal gold mining on local livelihoods and the mining industry*, Advanced Engineering Forum, 20, 2017, 68-77, [https://www.researchgate.net/publication/312650430\\_A\\_Study\\_on\\_Ivory\\_Coast\\_with\\_the\\_Impacts\\_of\\_Artisanal\\_Gold\\_Mining\\_on\\_Local\\_Livelihoods\\_and\\_the\\_Mining\\_Industry](https://www.researchgate.net/publication/312650430_A_Study_on_Ivory_Coast_with_the_Impacts_of_Artisanal_Gold_Mining_on_Local_Livelihoods_and_the_Mining_Industry).
- 35 Ferdinand, Adu-Baffour, Thomas Daum e Regina Birner, *Governance challenges of small-scale gold mining in Ghana: Insights from a process net-map study*, Land Use Policy 102, 2021, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837720326090>; Julius Gatune e Hanny Besada, *Artisanal and Small-Scale Mining (ASM) in Ghana – Creating Value or Destroying Value: The Search for a Way Forward*, 8 de novembro de 2020, [https://collections.unu.edu/eserv/unu:8538/Ghana\\_Working\\_Paper\\_1.pdf](https://collections.unu.edu/eserv/unu:8538/Ghana_Working_Paper_1.pdf).
- 36 Ferdinand Adu-Baffour, Thomas Daum e Regina Birner, *Governance challenges of small-scale gold mining in Ghana: Insights from a process net-map study*, Land Use Policy 102 (2021): 105271.
- 37 Fritz Brugger, Tongnoma Zongo, *Salafist violence and artisanal mining: Evidence from Burkina Faso*, Journal of Rural Studies, 100, 2023, <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2023.103029>.
- 38 Observatory of Illicit Economies in West Africa, *Risk bulletin issue 6*, Global Initiative against Transnational Organized Crime, janeiro de 2023, <https://riskbulletins.globalinitiative.net/download/wea-obs-006-screen-pdf.pdf>; AFP, *Two dead in protest over arrested Burkina gold miners*, AfricaNews, 26 de maio de 2022, <https://www.africanews.com/2022/05/26/two-dead-in-protest-over-arrested-burkina-gold-miners/>.
- 39 James McQuilken e Gavin Hilson, *Artisanal and small-scale gold mining in Ghana. Evidence to inform an «action dialogue»*. IIED, Londres, agosto de 2016, <https://www.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/16618IIED.pdf>.
- 40 Sítio Web da AngloGold Ashanti, <https://www.anglogoldashanti.com/>.
- 41 Marcena Hunter, *Beyond blood: Gold, conflict and criminality in West Africa*, Global Initiative against Transnational Organized Crime, 28 de novembro de 2022, <https://globalinitiative.net/analysis/gold-conflict-criminality-west-africa/>.
- 42 Fritz Brugger, Tongnoma Zongo, *Salafist violence and artisanal mining: Evidence from Burkina Faso*, Journal of Rural Studies, 100, 2023, <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2023.103029>.
- 43 Natalia Yakovleva, *Perspectives on female participation in artisanal and small-scale mining: A case study of Birim North District of Ghana*, Resources Policy, Volume 32, Issues 1–2, 2007, <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2007.03.002>.
- 44 Adeoye O. Akinola, *Women, culture and Africa's land reform agenda*, Frontiers in Psychology, 9, 2234, 23 de novembro de 2018, <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2018.02234>.
- 45 Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e a Criminalidade, *Organized crime and gender: Issues relating to the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*, 2022, [https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/pdf/Issue\\_Paper\\_Organized\\_Crime\\_and\\_Gender\\_1.pdf](https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/pdf/Issue_Paper_Organized_Crime_and_Gender_1.pdf).
- 46 Fitsum Weldegiorgis, *Gendered analysis of employment and skills in the large-scale mining sector: Ghana*, IGF, março de 2022, <https://www.iisd.org/system/files/2023-04/women-mine-of-the-future-ghana.pdf>.
- 47 Este organismo inclui a «Women in Mining», que tem agências no Gana e na Costa do Marfim, e a «Association of Small-Scale Women Miners», que é uma subsidiária da «National Association» no Gana.
- 48 Entrevista com Hamidya Orleans Boham, Acra, junho de 2023.
- 49 Desde 2016, o governo mauritano iniciou reformas no setor mineiro, centradas nos quadros jurídicos, nas responsabilidades institucionais e no sistema de informação geológica. A necessidade de celeridade na sequência imediata da corrida ao ouro levou à adoção de medidas regulamentares de emergência.
- 50 Inclui um projeto para a criação de uma rede de abastecimento de água, a instalação de unidades de dessalinização e a perfuração de poços para permitir o acesso à água nos locais de mineração com bateia. Outros projetos incluem a extensão da rede de telemóvel e a instalação de pontos de retransmissão e de equipamento de proteção individual.
- 51 Soda Marie N'Diaye e Mohamed Bouye Sakaly, *Mauritanie : Développement Economique Intégré au Secteur Minier*, 2021, [https://www.giz.de/de/downloads/giz2021\\_fr\\_Factsheet\\_DEIM\\_2021\\_Final%20\(2\).pdf](https://www.giz.de/de/downloads/giz2021_fr_Factsheet_DEIM_2021_Final%20(2).pdf); Isselmou Ould Mohamed, *Rapport d'activités de ITIE en Mauritanie 2020-2021*, Mauritanie ITIE, 18 de dezembro de 2022, [http://www.cnitie.gov.mr/images/archives-fr/rapports/Rapport\\_2020\\_2021.pdf](http://www.cnitie.gov.mr/images/archives-fr/rapports/Rapport_2020_2021.pdf).
- 52 IGF, *Illicit financial flows and conflict in artisanal and small-scale gold mining: Burkina Faso, Mali, and Niger*, setembro de 2022.
- 53 *Ibidem*.
- 54 N.M. Ngom, M. Mbaye, D. Baratoux, L. Baratoux, T. Catry, N. Dessay, et al, *Mapping artisanal and small-scale gold mining in Senegal using Sentinel 2 data*, GeoHealth, 4, e2020GH000310, 2020.
- 55 Marcena Hunter, *Combating illicit gold markets in eastern*

- and southern Africa, Global Initiative against Transnational Organized Crime, novembro de 2022.
- 56 Samuel J. Spiegel, Sumali Agrawal, Dino Mikha, Kartie Vitamerry, Philippe Le Billon, Marcello Veiga, Kulansi Konolius e Bardolf Paul, *Phasing out mercury? Ecological economics and Indonesia's small-scale gold mining sector*, *Ecological Economics*, 144, 2018, 1-11, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.07.025>.
- 57 O Decreto n.º 2017-134 de 20 de novembro de 2017 para a exploração em pequena escala autoriza a criação de pequenas operações mineiras fora da zona de atividade artesanal.
- 58 L. Gagnol, R. Ahmet Tchilouta, *L'orpaillage au Sahara : un défi pour la stabilité des états*, *Politique étrangère*, 4, 2021, 187-200.
- 59 Soda Marie N'Diaye e Mohamed Bouye Sakaly, *Mauritanie : Développement Economique Intégré au Secteur Minier*, 2021, [https://www.giz.de/de/downloads/giz2021\\_fr\\_Factsheet\\_DEIM\\_2021\\_Final%20\(2\).pdf](https://www.giz.de/de/downloads/giz2021_fr_Factsheet_DEIM_2021_Final%20(2).pdf).
- 60 Marcena Hunter, *Combating illicit gold markets in eastern and southern Africa*, Global Initiative against Transnational Organized Crime, novembro de 2022.
- 61 *Ibidem*.
- 62 Um sistema de tributadores é um acordo de mineração em que mineiros independentes, chamados tributadores, trabalham numa propriedade mineira maior e partilham uma parte da sua produção com o proprietário da propriedade. Permite que os mineiros da mineração em pequena escala acedam a recursos e infraestruturas, partilhando simultaneamente os riscos e as recompensas, sendo os termos de acordo negociados entre as partes.
- 63 *Ibidem*.
- 64 *Ibidem*.
- 65 Jordan de Haan e Sara Geenen, *Mining cooperatives in Eastern DRC: The interplay between historical power relations and formal institutions*, *The Extractive Industries and Society*, 3, 823–831.
- 66 Gavin Hilson, *The Africa mining vision: A manifesto for more inclusive extractive industry-led development?*, *Canadian Journal of Development Studies*, 41, 417–431.
- 67 Laine Munir, *Do cooperatives improve female miners' outcomes? A case study of Rwanda*, *The Journal of Development Studies*, 2022.
- 68 *Ibidem*.
- 69 Minerals Commission, *Artisanal and Small-Scale Mining (ASM) Framework*, novembro de 2015, <https://www.clientearth.org/media/tu2hbtti/artisanal-and-small-scale-mining-asm-framework-2015-ext-en.pdf>.
- 70 A conversão foi efetuada utilizando a taxa média interbancária histórica do Banco do Gana. Disponível em <https://www.bog.gov.gh/treasury-and-the-markets/historical-interbank-fx-rates/>.
- 71 Ministère des Mines du Pétrole et de L'Energie (MMPE), COSTA DO MARFIM, 2019.
- 72 Ver, por exemplo: Adriana Eftimie, Katherine Heller, John Strongman Jennifer Hinton, Kuntala Lahiri-Dutt e Nellie Mutemeri, *Gender dimensions of artisanal and small-scale mining: A rapid assessment toolkit*, Banco Mundial, 2012; Impact, *Toolkit: Gender impact assessments for projects and policies related to artisanal and small-scale mining*, dezembro de 2020.
- 73 Daniel Stapper, *Supporting responsible gold production in Mauritania*, PACT, 17 de março de 2023, <https://www.pactworld.org/blog/supporting-responsible-gold-production-mauritania>.
- 74 *Ibidem*.
- 75 MAADEN, *Rapport d'activité de Maaden Mauritanie*, 2022, <https://maaden.mr/fr>.
- 76 Samuel J. Spiegel, *Shifting formalization policies and recentralizing power: The case of Zimbabwe's artisanal gold mining sector*, *Society and Natural Resources: An International Journal*, 28, 5, 2015, 543-558.
- 77 Marcena Hunter, *Follow the money: Zimbabwe*, UNIDO e Global Initiative against Transnational Organized Crime, março de 2018.
- 78 Maurice Topham et al, *Preventing violent extremism in Senegal: Threats linked to gold mining*, ISS Africa, 2022, <https://issafrica.org/research/west-africa-report/preventing-violent-extremism-in-senegal-threats-linked-to-gold-mining>.
- 79 MAADEN, *Rapport d'activité de Maaden Mauritanie*, 2022, <https://maaden.mr/fr>.
- 80 República do Gana, Lei dos Minerais e das Minas, 2006 (Lei 703), [https://www.bcp.gov.gh/acc/registry/docs/Minerals%20and%20Mining%20Act,%202006\(ACT%20703\).pdf](https://www.bcp.gov.gh/acc/registry/docs/Minerals%20and%20Mining%20Act,%202006(ACT%20703).pdf).
- 81 A PMMC é responsável pela nomeação de agentes de compras autorizados para a aquisição de minerais preciosos extraídos de operações mineiras em pequena escala, bem como por incentivar o crescimento das indústrias de minerais preciosos e de joalheria do Gana. Ver: Sítio Web da Precious Minerals Marketing Company, <https://www.pmmc.gov.gh/>.
- 82 GHEITI, *GHEITI report on the mining sector*, 2020, [http://www.gheiti.gov.gh/site/index.php?option=com\\_content&view=frontpage&Itemid=1](http://www.gheiti.gov.gh/site/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1).
- 83 PMMC, *Re: Directives to secure adequate quantities of gold to support the «Gold 4 Oil» programme*, 17 de janeiro de 2023, <https://www.pmmc.gov.gh/directives-gold-4-oil-programme/>.
- 84 Marcena Hunter, *Combating illicit gold markets in eastern and southern africa*, Global Initiative against Transnational Organized Crime, novembro de 2022.
- 85 *Ibidem*.
- 86 *Ibidem*.
- 87 *Ibidem*.
- 88 *Natural Resource Governance and Fragility in the Sahel*, OCDE (abril de 2022), [https://www.oecd.org/dac/2022\\_Natural\\_resource\\_governance\\_fragility\\_Sahel.pdf](https://www.oecd.org/dac/2022_Natural_resource_governance_fragility_Sahel.pdf).

ao contexto e informadas a nível local é significativa.



Créditos das imagens	Página
GI-TOC .....	Capa

Esta publicação é co-financiada por



EUROPEAN UNION



cooperation  
germany – ecowas

ZUSAMMENARBEIT DEUTSCHLAND – ECOWAS

Esta publicação foi produzida com o apoio financeiro da União Europeia e do Gabinete Federal dos Negócios Estrangeiros da Alemanha. O seu conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos autores e não reflecte necessariamente as opiniões da União Europeia ou do Ministério Federal das Relações Exteriores da Alemanha.

### Sobre os autores

**Marcena Hunter** é a responsável temática na GI-TOC no que toca à indústria extrativa e aos fluxos ilícitos. Embora o seu trabalho tenha abrangido um vasto leque de materiais e áreas geográficas, atualmente centra-se no crime relacionado com o ouro, outros recursos minerais, fluxos financeiros ilícitos e respostas ao crime organizado no âmbito do desenvolvimento.

O **Dr. Gideon Ofori-Peasah** é um analista da GI-TOC. O seu trabalho centra-se principalmente nas indústrias extrativas na África Ocidental e no crime organizado no Gana.

**Theodora Williams** Anti é a diretora executiva da FOSDA (do inglês Foundation for Security and Development in Africa), uma fundação que procura garantir a segurança e o desenvolvimento em África. É especialista em igualdade de género, dando particular ênfase à paz e à segurança das mulheres.

O **Dr. Edgar Takyi Akonor** é professor sénior no Departamento de Antropologia da Universidade de Cape Coast, no Gana. É especialista em criminologia/justiça penal, armas de pequeno calibre, paz e segurança.

**Rayane EL Ghastalany** é investigadora de doutoramento no domínio da mineração na Universidade de Nouakchott.

**Gabriel Moberg** é analista de investigação na GI-TOC. O seu trabalho centra-se principalmente na carteira de produtos extrativos, com uma ênfase específica nos temas relacionados com os minerais.

### Agradecimentos

Os autores agradecem à ENACT a sua valiosa revisão por pares e manifestam a sua gratidão a Lucia Bird e Tuesday Reitano, revisoras e editoras, pelas suas opiniões construtivas e pelo apoio dedicado na edição do presente relatório. Um agradecimento especial aos peritos do governo, da sociedade civil e do meio académico que representam o Gana, a Costa do Marfim, o Burkina Fasso, a Mauritânia, o Níger e o Mali. Reconhecemos também a dedicação da equipa de comunicação e publicação da GI-TOC pelo seu trabalho diligente e apoio inabalável neste esforço.



**OCWAR-T**

Crime Organizado: A Resposta da África Ocidental ao Tráfico

Coordenado por

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Implementado por

**ISS** INSTITUTO DE ESTUDOS  
DE SEGURANÇA

**GLOBAL  
INITIATIVE**  
AGAINST TRANSNATIONAL  
ORGANIZED CRIME