



ISSN: 2310-0036

Vol. 2 | Nº. 17 | Ano 2026

Eva Quembo

Universidade Católica de
Moçambique

equembo@ucm.ac.mz

Amélia Coutinho

Universidade Católica de
Moçambique

ameliajoapaulo@gmail.com



Rua: Comandante Gaivão nº 688

C.P.: 821

Website: <http://www.ucm.ac.mz/cms/>

Revista: <http://www.reid.ucm.ac.mz>

Email: reid@ucm.ac.mz

Tel.: (+258) 23 324 809

Fax: (+258) 23 324 858

Beira, Moçambique

Governança do Fundo de Retorno Mineiro e o Desenvolvimento Local: Evidências da Comunidade de Chipanga II - Moatize (2020-2024)

Governance of the Mining Revenue-Sharing Fund and Local Development: Evidence from the Community of Chipanga II, Moatize (2020–2024)

RESUMO

O presente artigo analisa a governança do Fundo de Retorno Mineiro (FRM) e as suas implicações no desenvolvimento socioeconómico da comunidade de Chipanga II, no distrito de Moatize, no período de 2020 a 2024. O estudo parte da constatação da existência de uma lacuna entre os princípios de participação, transparência e promoção do desenvolvimento local consagrados no quadro normativo do FRM e as práticas efectivamente observadas na sua implementação ao nível comunitário. Embora o fundo tenha sido concebido como um mecanismo de partilha dos benefícios provenientes da exploração mineira e de apoio ao desenvolvimento das comunidades afectadas, persistem desafios relacionados com os processos de tomada de decisão, participação comunitária, monitoria e avaliação dos projectos financiados. Metodologicamente, a investigação adoptou uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, baseada num estudo de caso. A recolha de dados foi realizada através de análise bibliográfica e documental, incluindo legislação, relatórios institucionais e documentos de planificação, complementada por entrevistas semiestruturadas realizadas a representantes governamentais, membros dos Conselhos Consultivos Locais, líderes comunitários, representantes da sociedade civil e residentes da comunidade. Os resultados evidenciam que os projectos financiados pelo FRM apresentam limitado alinhamento com as prioridades identificadas pela população local. Verificou-se que os mecanismos de participação comunitária permanecem insuficientes, com concentração do processo decisório nos órgãos locais de representação, contribuindo para o reduzido conhecimento dos residentes sobre as intervenções financiadas. Constatou-se igualmente a ausência de indicadores sistemáticos de monitoria e avaliação capazes de aferir os impactos socioeconómicos dos projectos implementados. Conclui-se que o fortalecimento da governança do FRM depende da ampliação da participação comunitária, do reforço da transparência na gestão dos recursos e da criação de mecanismos eficazes de acompanhamento e avaliação dos resultados.

Palavras-chave: Imposto Mineiro; Governança Extractiva; Desenvolvimento Local; Participação Comunitária; Chipanga II.

Abstract

This article looks at the governance of the Mining Return Fund (FRM) and its effects on the socioeconomic development of the Chipanga II community in the Moatize district, during the period from 2020 to 2024. The study starts from the problem of a gap between the principles of participation, transparency, and promotion of local development outlined in the FRM's regulatory framework and the actual practices observed in its implementation at the community level. Although the fund was designed as a mechanism to share benefits from mining operations and support the development of

affected communities, challenges remain related to decision-making processes, community participation, and the monitoring and evaluation of funded projects. Methodologically, the research used a qualitative, exploratory, and descriptive approach, based on a case study. Data collection was carried out through bibliographic and documentary analysis, including legislation, institutional reports, and planning documents, supplemented by semi-structured interviews with government representatives, members of Local Advisory Councils, community leaders, civil society representatives, and community residents. The results show that FRM-funded projects have limited alignment with the priorities identified by the local population. It was found that community participation mechanisms remain insufficient, with decision-making concentrated in local representative bodies, contributing to residents' limited knowledge about the funded interventions. It is concluded that strengthening FRM governance depends on increasing community participation, improving transparency in resource management, and creating effective mechanisms to monitor and evaluate results.

Keywords: Mining Tax; Extractive Governance; Local Development; Community Participation; Chipanga II.

1. Introdução

Moçambique possui uma vasta riqueza em recursos naturais, incluindo importantes reservas minerais, energéticas, florestais, faunísticas e hídricas (Serra et al., 2012). O potencial extractivo do país inclui extensas reservas de carvão mineral, areias pesadas, metais básicos, pedras preciosas e gás natural, atraindo, nas últimas décadas, investimentos significativos de empresas multinacionais, particularmente na província de Tete (CIP, 2018). Estes investimentos foram acompanhados por expectativas de que a exploração dos recursos naturais contribuiria para o crescimento económico, aumento das receitas públicas e financiamento de sectores sociais prioritários, como saúde, educação e infraestruturas (Castel-Branco, 2010).

Entretanto, a expansão dos megaprojetos extractivos tem sido acompanhada por debates sobre a capacidade de a riqueza mineral se traduzir efectivamente em desenvolvimento local. Estudos indicam que, apesar das expectativas associadas à geração de emprego, receitas fiscais e dinamização económica, os benefícios sociais e económicos para as comunidades situadas nas áreas de exploração permanecem limitados (Castel-Branco, 2013). Paralelamente, essas comunidades enfrentam diversos impactos decorrentes da actividade mineira, incluindo deslocamentos populacionais, perda de terras produtivas, alteração dos modos de vida tradicionais e problemas ambientais, factores que podem intensificar vulnerabilidades sociais existentes (Medeiros, 2012; Dias, 2019).

Neste contexto, o Estado moçambicano introduziu mecanismos institucionais destinados a assegurar que parte dos benefícios provenientes da exploração mineira fosse direccionada às comunidades afectadas. O princípio da partilha das receitas mineiras foi inicialmente estabelecido pela Lei n.º 11/2007, de 27 de junho, tendo sido posteriormente operacionalizado através da definição da percentagem de 2,75% das receitas destinadas ao desenvolvimento das comunidades locais, prevista na Lei n.º 1/2013, de 7 de janeiro. Este mecanismo foi posteriormente reafirmado pela Lei n.º 20/2014, de 18 de agosto (Lei de Minas), e regulamentado por instrumentos posteriores, incluindo o Decreto n.º 40/2023, que estabelece critérios de alocação, gestão e utilização dos recursos destinados ao desenvolvimento local.

Apesar da existência deste quadro normativo, estudos anteriores evidenciam desafios relacionados com a implementação do Fundo de Retorno Mineiro (FRM), particularmente no que diz respeito à participação comunitária, transparência, prestação de contas e alinhamento dos projectos financiados com as necessidades locais (Macie, 2015; Andrade & Sousa, 2016; Kuwuka, 2020; CIP, 2020). Estes desafios levantam questões sobre a efectividade dos

mecanismos de governação do fundo e sobre a capacidade das instituições locais em assegurar que os recursos gerados pela exploração mineira produzam benefícios sustentáveis para as comunidades afectadas.

É neste contexto que se insere o presente estudo, centrado na comunidade de Chipanga II, no distrito de Moatize. Embora esta comunidade esteja localizada numa área marcada pela exploração carbonífera e seja beneficiária dos recursos provenientes do FRM, permanecem questões sobre a forma como esses recursos são planificados, geridos e aplicados, bem como sobre os seus efeitos nas condições socioeconómicas da população local. Assim, o problema de investigação reside na distância entre os princípios de participação, transparência e desenvolvimento local previstos no quadro normativo do FRM e as práticas de governação observadas na implementação dos projectos financiados a nível comunitário.

Para responder a este problema, o estudo tem como objectivo geral analisar a governação do Fundo de Retorno Mineiro e as suas implicações no desenvolvimento socioeconómico da comunidade de Chipanga II, no distrito de Moatize, no período de 2020 a 2024. Especificamente, pretende-se: caracterizar os projectos financiados pelo Fundo de Retorno Mineiro na comunidade de Chipanga II entre 2020 e 2024; examinar os mecanismos de governação do Fundo de Retorno Mineiro; e avaliar as implicações da governação do Fundo de Retorno Mineiro nos resultados socioeconómicos percebidos pela comunidade beneficiária.

A relevância deste estudo assenta em três dimensões principais. No plano prático, fornece evidências que podem contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos de governação do FRM pelas autoridades locais e decisores políticos. No plano social, incorpora as percepções e experiências dos residentes de Chipanga II sobre os processos de participação e os benefícios associados aos recursos mineiros. No plano académico, contribui para o debate sobre governação dos recursos naturais, partilha de benefícios e desenvolvimento local em contextos marcados pela exploração extractiva.

A investigação apresenta como principal limitação o facto de se concentrar numa única comunidade e num período específico (2020–2024), o que limita a generalização estatística dos resultados. Contudo, a abordagem qualitativa adoptada permite uma compreensão aprofundada das dinâmicas locais de governação do FRM, oferecendo contributos relevantes para a análise dos desafios associados à implementação de políticas de redistribuição de receitas mineiras em comunidades afetadas pela exploração de recursos naturais.

2. Fundamentação teórica

A relação entre exploração de recursos minerais e desenvolvimento local não depende exclusivamente da disponibilidade de riqueza natural, mas sobretudo da forma como os recursos gerados são governados, distribuídos e transformados em benefícios sociais. Em muitos países ricos em recursos naturais, a concentração das receitas provenientes da exploração mineral, associada a fragilidades institucionais, reduzida participação cidadã e limitada capacidade de prestação de contas, tem contribuído para a persistência de desigualdades socioeconómicas e conflitos distributivos. Neste sentido, a literatura sobre governação dos recursos naturais destaca que a qualidade das instituições, dos processos decisórios e dos mecanismos de participação constitui um factor determinante para que a exploração dos recursos minerais possa contribuir efectivamente para o desenvolvimento sustentável.

A governação dos recursos naturais refere-se ao conjunto de instituições, regras, actores e processos através dos quais são tomadas e implementadas decisões relativas à exploração, distribuição e utilização dos benefícios provenientes dos recursos naturais (Lockwood, 2010). Esta abordagem desloca a análise da simples disponibilidade de recursos para a forma como esses recursos são administrados e apropriados pelos diferentes actores envolvidos. Assim, a efectividade das políticas de redistribuição das receitas minerais depende não apenas da existência de mecanismos legais de transferência de recursos, mas também da transparência, participação, responsabilização institucional e capacidade de monitoria dos processos de implementação.

Esta perspectiva é particularmente relevante para compreender a denominada "Teoria da Maldição dos Recursos" (Sachs & Warner, 2001), segundo a qual a abundância de recursos naturais não constitui, por si só, uma garantia de desenvolvimento económico e social. Em contextos caracterizados por instituições frágeis e mecanismos inadequados de governação, a exploração intensiva dos recursos pode gerar dependência económica, reduzidos encadeamentos produtivos, desigualdades sociais e exclusão das comunidades localizadas nas áreas de exploração (Castel-Branco, 2010). Assim, a questão central deixa de ser apenas a existência de recursos minerais, passando a envolver a capacidade das instituições públicas em assegurar que os benefícios resultantes da exploração sejam distribuídos de forma justa e sustentável.

Uma das respostas institucionais desenvolvidas para enfrentar estes desafios consiste na criação de mecanismos de "partilha de benefícios", através dos quais parte das receitas provenientes da exploração dos recursos naturais é direccionada às comunidades afectadas. Estes mecanismos encontram fundamento nos princípios da "Justiça Distributiva" (Rawls, 1971; Harvey, 1996), segundo os quais os custos e benefícios associados à exploração dos recursos devem ser distribuídos de forma equitativa. Nesta perspectiva, as comunidades que suportam os impactos sociais, económicos e ambientais da mineração devem participar dos benefícios gerados pela exploração, através de investimentos capazes de reduzir desigualdades territoriais e ampliar as suas oportunidades de desenvolvimento.

É neste quadro que se enquadra o Fundo de Retorno Mineiro (FRM) em Moçambique. O mecanismo resulta do esforço institucional de assegurar que uma parcela das receitas provenientes da exploração mineral seja canalizada para o desenvolvimento das comunidades localizadas nas áreas de implementação dos projectos mineiros. O princípio da partilha de receitas foi inicialmente estabelecido pela Lei n.º 11/2007, de 27 de junho, que determinou a canalização de uma percentagem das receitas mineiras para o desenvolvimento das comunidades locais. Posteriormente, a Lei n.º 1/2013, de 7 de janeiro, definiu a percentagem de 2,75% das receitas provenientes da actividade mineira destinadas às comunidades, enquanto a Circular n.º 1/MPD-MEF estabeleceu orientações para a identificação, selecção e implementação dos projectos financiados.

A Lei n.º 20/2014, de 18 de agosto (Lei de Minas), reafirmou o compromisso de direccionar benefícios da exploração mineral para as comunidades afectadas, tendo sido posteriormente complementada pela Lei n.º 15/2022 e pelo Decreto n.º 40/2023, que actualizaram os mecanismos de alocação e gestão das receitas mineiras destinadas ao desenvolvimento da província, distrito e comunidades locais. Este novo quadro normativo reforçou princípios de participação comunitária, transparência e responsabilização, estabelecendo que os projectos financiados devem ser definidos em articulação com as comunidades locais, sob coordenação dos Conselhos Consultivos Locais.

Contudo, a existência de um quadro legal favorável não garante automaticamente uma governação eficaz dos recursos. A implementação prática destes mecanismos depende da capacidade das instituições locais em assegurar processos participativos, inclusivos e transparentes. Neste sentido, a Teoria da Democracia Participativa (Arnstein, 1969) oferece uma importante contribuição para compreender o papel das comunidades na definição das prioridades de investimento. Segundo esta abordagem, a participação cidadã deve ultrapassar formas meramente simbólicas ou consultivas, permitindo que os cidadãos tenham influência efectiva sobre as decisões que afectam as suas vidas. Assim, no contexto do FRM, a participação comunitária constitui um elemento fundamental para garantir que os projectos financiados respondam às necessidades reais das populações beneficiárias.

Entretanto, em contextos marcados por desigualdades de poder e fragilidades institucionais, a participação formal pode não resultar necessariamente em inclusão efetiva. A literatura sobre "captura de elites" (Platteau, 2004) demonstra que determinados actores com maior influência política, económica ou social podem dominar os processos decisórios e direccionar recursos públicos de acordo com interesses particulares ou institucionais, limitando a representação das populações mais vulneráveis. No caso dos fundos comunitários, esta abordagem permite analisar em que medida os mecanismos locais de representação garantem efectivamente a expressão das prioridades comunitárias ou reproduzem relações assimétricas de poder.

Complementarmente, a "Abordagem das Capacidades", desenvolvida por Sen (1999), permite compreender o desenvolvimento local para além da existência de infraestruturas ou do volume de recursos investidos. Para esta perspectiva, o desenvolvimento deve ser avaliado pela expansão das capacidades reais das pessoas para alcançarem condições de vida que valorizam. Assim, a eficácia do Fundo de Retorno Mineiro não deve ser medida apenas pelo número de projectos executados ou pelos valores aplicados, mas pela sua capacidade de

melhorar o acesso a serviços essenciais, fortalecer meios de subsistência, ampliar oportunidades económicas e promover maior autonomia das comunidades beneficiárias.

A evidência empírica sobre a implementação do Fundo de Retorno Mineiro em Moçambique revela, contudo, desafios significativos relacionados com a sua governação. Estudos realizados pelo Centro de Integridade Pública (CIP, 2020), Kuwuka (2020), Macie (2015), Come, Nhongo e Ferreira (2021), Andrade e Sousa (2016) e Chapare, Fischer e Lummertz (2020) identificam limitações associadas à reduzida participação comunitária, insuficiente transparência, fracos mecanismos de monitoria e avaliação e desalinhamento entre os projetos financiados e as prioridades expressas pelas populações locais. Estes estudos demonstram que a existência de mecanismos formais de redistribuição das receitas minerais não é suficiente para assegurar desenvolvimento local, sendo a sua efetividade condicionada pela qualidade da governação, pela capacidade institucional e pelo envolvimento dos beneficiários nos processos decisórios.

3. Desenho metodológico

O estudo adoptou uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, desenvolvida através de um estudo de caso da comunidade de Chipanga II, no distrito de Moatize, abrangendo o período de 2020 a 2024. A abordagem qualitativa mostrou-se adequada por permitir compreender as percepções, experiências e práticas dos diferentes actores envolvidos na governação do Fundo de Retorno Mineiro (FRM), com enfoque nos processos de selecção, gestão e avaliação dos projectos financiados.

A unidade de análise correspondeu aos mecanismos de governação do FRM na comunidade de Chipanga II, considerando as dimensões de participação comunitária, transparência, prestação de contas, monitoria e impactos socioeconómicos percebidos. O estudo de caso permitiu analisar estas dinâmicas no seu contexto institucional e social específico, envolvendo actores públicos, estruturas locais de representação comunitária e residentes beneficiários.

Os participantes foram seleccionados através de uma amostragem não probabilística intencional, tendo como critério o conhecimento e o envolvimento directo ou indirecto nos processos de gestão e utilização dos recursos do FRM. Participaram onze informantes-chave, distribuídos entre quatro residentes da comunidade, uma liderança comunitária, dois membros do Conselho Consultivo Local, dois representantes do Governo Distrital de Moatize, um técnico dos serviços provinciais de finanças e um representante de uma organização da sociedade civil. Para assegurar o anonimato, os participantes foram identificados por códigos alfanuméricos na apresentação dos resultados.

A recolha de dados foi feita através de entrevistas semiestruturadas, análise documental e bibliográfica. As entrevistas permitiram explorar as percepções dos participantes sobre os processos de decisão, participação comunitária, transparência, monitoria e efeitos dos projectos financiados. A análise documental incidiu sobre legislação aplicável ao FRM,

relatórios de execução dos projectos, actas dos Conselhos Consultivos Locais, documentos de planificação e estudos sobre governação dos recursos naturais em Moçambique.

Os dados foram analisados através da análise temática de conteúdo proposta por Bardin (2016), envolvendo a codificação das informações, identificação de categorias analíticas e interpretação dos padrões emergentes. As categorias de análise foram definidas em função dos objectivos da pesquisa e do quadro teórico adoptada. A triangulação permitiu reforçar a consistência dos resultados e reduzir limitações associadas à utilização de uma única fonte de informação. No plano ético, todos os participantes foram informados sobre os objectivos do estudo e participaram voluntariamente, mediante consentimento informado, garantindo-se o anonimato e a confidencialidade das informações recolhidas.

4. Apresentação, análise de dados e discussão de resultados

Esta secção apresenta e discute os resultados da investigação sobre a governação do Fundo de Retorno Mineiro (FRM) e o seu contributo para o desenvolvimento socioeconómico da comunidade de Chipanga II, no período de 2020 a 2024. A análise foi organizada em três categorias, alinhadas aos objectivos específicos do estudo: (i) aplicação dos recursos do FRM e selecção dos projectos financiados; (ii) governação do fundo, com enfoque na participação comunitária, transparência e mecanismos de monitoria; e (iii) contributo socioeconómico dos projectos e sua correspondência com as necessidades da população local. Os resultados são discutidos com base na triangulação entre entrevistas, análise documental e literatura especializada.

Categoria 1. Projectos financiados pelo FRM e dinâmica de selecção dos investimentos

A análise documental realizada permitiu identificar os projectos financiados pelo Fundo de Retorno Mineiro (FRM) na comunidade de Chipanga II durante o período de 2020 a 2024. Conforme ilustrado na Tabela 1, os recursos foram aplicados em cinco projectos principais, abrangendo os sectores de infraestruturas viárias, iluminação pública, saúde e educação.

Tabela 1. Projectos financiados pelo Fundo de Retorno Mineiro na comunidade de Chipanga II (2020–2024)

Ano	Designação	Quantidade	Valor adjudicado	Observação
2020	Construção de pavimento em pavês	1.00km	13.065.062,21	Concluído
2021	Construção de pavimento em pavês	350m	8.797.824,41	Concluído
2022	Aquisição de Candeeiros com painéis solares para iluminação pública	75	625.125,00	Concluído
2023	Reabilitação parcial do centro de saúde dos CFM	-	1.598.522,00	Concluído
2024	Construção de um bloco	-	8.471.222,20	Concluído

	de salas de aulas e bloco administrativo			
--	--	--	--	--

Fonte: Governo Distrital de Moatize (2023); dados complementados pela pesquisa de campo.

Os projectos identificados enquadram-se formalmente nas áreas consideradas elegíveis pelo quadro normativo do FRM, particularmente infraestruturas sociais e serviços básicos. Contudo, a análise da sua implementação revela que a existência de conformidade administrativa não garante necessariamente a sua adequação às necessidades locais nem a sustentabilidade dos investimentos.

Um exemplo dessa fragilidade é o projecto de aquisição de candeeiros com painéis solares para iluminação pública. Embora tenha sido registado como concluído nos documentos oficiais, o projecto não chegou a produzir os resultados esperados devido a problemas de coordenação institucional. Segundo o gestor distrital entrevistado (GD1),

"Os equipamentos foram adquiridos, mas a sua instalação não ocorreu devido à ausência de articulação prévia com a Electricidade de Moçambique (EDM), responsável pela infraestrutura eléctrica local". Este caso demonstra limitações no processo de planificação dos investimentos, evidenciando que a execução financeira de um projecto não corresponde necessariamente à sua efectividade social.

No que diz respeito ao processo de definição das prioridades de investimento, os dados revelam uma diferença significativa entre a participação formal prevista nos instrumentos legais e a participação efectiva das comunidades. De acordo com membros do Conselho Consultivo Local (CCL), a selecção dos projectos ocorre através de consultas realizadas entre técnicos governamentais, sociedade civil e representantes comunitários, sendo posteriormente submetidas ao Conselho Consultivo Distrital para aprovação.

Um membro do CCL explicou:

"Saem técnicos do governo juntamente com a sociedade civil e vão reunir com os CCL de cada comunidade para definir e seleccionar as prioridades dos projectos. Depois os técnicos levam as prioridades e discutem na sessão do Conselho Consultivo do Distrito." (MCCL1)

Contudo, esta percepção institucional contrasta com os relatos dos residentes entrevistados, que indicaram limitada participação directa no processo de definição das prioridades. Alguns moradores afirmaram que apenas tomam conhecimento dos projectos quando estes já foram aprovados ou iniciados, não participando previamente na discussão sobre a aplicação dos recursos.

Esta divergência evidencia uma diferença entre a participação representativa e a participação substantiva. Embora o modelo de governação do FRM atribua aos Conselhos Consultivos Locais a responsabilidade de representar as comunidades, a eficácia desse mecanismo

depende da capacidade desses órgãos assegurarem uma representação efectiva dos diferentes grupos sociais existentes no território.

A situação observada em Chipanga II aproxima-se das conclusões de Kuwuka (2020), segundo as quais os Conselhos Consultivos Locais, em determinados contextos, podem transformar-se em estruturas predominantemente administrativas e políticas, limitando a participação ampla das comunidades na definição das prioridades de desenvolvimento. Assim, o problema não reside necessariamente na inexistência de mecanismos participativos, mas na forma como estes funcionam na prática e no grau de influência que os cidadãos possuem sobre as decisões finais.

Além disso, os dados indicam limitações relacionadas à representatividade dentro dos próprios CCL. A predominância de líderes comunitários tradicionais e figuras com maior influência social pode reduzir a inclusão de grupos menos representados, como mulheres e jovens. Conforme argumentam Nhancale e Velasco (2021), barreiras socioculturais, baixos níveis de escolaridade e relações tradicionais de autoridade continuam a limitar a participação efectiva das mulheres nesses espaços decisórios.

Deste modo, a análise dos projectos financiados pelo FRM em Chipanga II demonstra que, embora exista um quadro institucional destinado a promover a participação comunitária, persistem desafios relacionados à qualidade dessa participação. A governação do fundo caracteriza-se por uma participação predominantemente mediada por estruturas representativas, cuja capacidade de incorporar as prioridades reais da população permanece limitada.

Categoria 2. Governação do FRM: transparência, monitoria e prestação de contas

A governação dos recursos provenientes da exploração mineira pressupõe não apenas a existência de mecanismos legais de redistribuição, mas também a criação de condições institucionais que assegurem transparência, participação, acompanhamento e responsabilização dos actores envolvidos. Neste sentido, a análise do Fundo de Retorno Mineiro (FRM) em Chipanga II procurou compreender em que medida os mecanismos existentes permitem garantir uma gestão orientada para resultados e para a melhoria das condições de vida das comunidades beneficiárias.

Os dados recolhidos revelam que uma das principais fragilidades da governação do FRM reside na ausência de instrumentos sistemáticos de monitoria e avaliação dos impactos dos projectos implementados. Embora existam procedimentos administrativos relacionados com a planificação, aprovação e execução financeira dos projectos, não foram identificados indicadores específicos destinados a medir os resultados socioeconómicos alcançados.

Um gestor público entrevistado confirmou esta limitação:

“Não existe nenhum indicador ou instrumento que utilizamos para avaliar o impacto dos projectos financiados pelo FRM a nível das comunidades.” (GP1).

Esta percepção foi igualmente partilhada por um membro do Conselho Consultivo Local:

“Não existem indicadores; o único instrumento que usamos é o regulamento e o guião de procedimentos administrativos sobre o fundo mineiro.” (MCCL2)

Estes depoimentos demonstram que o modelo de gestão do FRM apresenta maior capacidade para controlar a execução dos recursos do que para avaliar os seus efeitos sobre o desenvolvimento local. Ou seja, existe uma preocupação com a implementação administrativa dos projectos, mas permanecem limitados os mecanismos destinados a responder a questões fundamentais: os projectos melhoraram efectivamente as condições de vida da população? Que grupos sociais foram beneficiados? Que mudanças económicas ou sociais foram produzidas?

Esta limitação é particularmente relevante considerando que o objectivo do FRM ultrapassa a simples construção de infraestruturas, estando associado à compensação das comunidades afectadas pela exploração mineira e à promoção do desenvolvimento local. Conforme argumenta Sen (1999), o desenvolvimento deve ser avaliado pela expansão das capacidades das pessoas e não apenas pela existência de investimentos físicos. Assim, a ausência de mecanismos de avaliação impede determinar se os projectos financiados estão efectivamente a ampliar as oportunidades económicas e sociais da população.

Outro aspecto identificado relaciona-se com a transparência e comunicação pública sobre os investimentos realizados. Embora os projectos sejam financiados por receitas provenientes da exploração mineira, muitos residentes entrevistados demonstraram desconhecimento sobre a existência do FRM e sobre quais infraestruturas foram construídas ou melhoradas através desses recursos.

Um residente afirmou:

"Não conheço nenhum projecto implementado no âmbito dos 2,75%; a escola foi construída pela Vale Moçambique, incluindo o campo de futebol." (CL1)

Outro participante acrescentou:

“Nós nunca sabemos quem são os donos do dinheiro que faz as coisas.” (CL4)

O desconhecimento dos beneficiários sobre a origem dos investimentos representa uma fragilidade importante na governação do fundo, pois limita a capacidade de as comunidades exercerem mecanismos de controlo social e responsabilização dos gestores públicos. Quando os cidadãos não possuem informação sobre os recursos disponíveis, os projectos seleccionados e os resultados esperados, a participação comunitária tende a reduzir-se a uma intervenção limitada nos processos formais de consulta.

Segundo um representante do Governo Distrital, parte desse problema resulta da insuficiente divulgação pública dos projectos financiados:

“Embora a lei obrigue que assim seja, não se colocam sinaléticas a indicar quem é o financiador da infraestrutura que está a ser inaugurada, nem se menciona nos discursos de inauguração.” (GP2)

A ausência de mecanismos de comunicação institucional enfraquece a visibilidade do FRM enquanto instrumento de redistribuição dos benefícios da mineração. Além disso, contribui para que os investimentos realizados sejam frequentemente associados indistintamente ao Governo, às empresas mineiras ou a outros programas de desenvolvimento, reduzindo a percepção de retorno directo das receitas mineiras para as comunidades afectadas.

Estes resultados são consistentes com estudos anteriores sobre a governação dos recursos extractivos em Moçambique. O CIP (2020) e Kuwuka (2020) demonstram que a gestão dos fundos destinados às comunidades enfrenta desafios relacionados com transparência limitada, participação reduzida e fracos mecanismos de prestação de contas. Da mesma forma, Andrade e Sousa (2016) e Chapare, Fischer e Lummertz (2020) destacam que a ausência de sistemas adequados de monitoria e avaliação constitui uma das principais barreiras para medir a eficácia dos investimentos comunitários.

Assim, a experiência de Chipanga II evidencia que a governação do FRM enfrenta uma contradição central: embora o fundo disponha de uma base legal que procura promover participação e desenvolvimento local, a sua implementação permanece marcada por limitações institucionais que reduzem a sua capacidade transformadora. A inexistência de indicadores de impacto, associada à reduzida circulação de informação pública, limita a transparência do processo e dificulta a avaliação da contribuição real do fundo para o desenvolvimento socioeconómico da comunidade.

Categoria 3. Contributo do FRM para o desenvolvimento socioeconómico local: impactos percebidos e adequação às necessidades comunitárias

A avaliação do contributo do Fundo de Retorno Mineiro para o desenvolvimento socioeconómico da comunidade de Chipanga II revela resultados ambivalentes. Por um lado, os projectos implementados contribuíram para melhorias pontuais em infraestruturas sociais, nomeadamente estradas, educação e saúde. Por outro, os dados indicam que esses investimentos não produziram mudanças estruturais percebidas pela população, sobretudo no que diz respeito à geração de rendimento, emprego e melhoria sustentável das condições de vida.

Uma das principais limitações identificadas consiste na ausência de indicadores institucionais para medir os impactos dos projectos financiados pelo FRM. Embora existam registos administrativos sobre os valores aplicados e o estado de execução das obras, não existem mecanismos sistemáticos que permitam avaliar alterações nos níveis de acesso aos serviços, oportunidades económicas criadas ou benefícios sociais gerados. Assim, a análise do impacto do fundo permanece dependente das percepções dos actores envolvidos.

Do ponto de vista dos residentes, os benefícios associados aos projectos financiados não são claramente reconhecidos como resultado do FRM. Muitos entrevistados demonstraram desconhecimento sobre quais infraestruturas foram construídas com estes recursos, revelando uma fraca apropriação comunitária dos investimentos realizados. Esta situação reduz a visibilidade do fundo enquanto mecanismo de compensação pelos impactos da actividade mineira e limita a sua legitimidade social.

Além disso, verificou-se uma discrepância entre os projectos financiados e as principais necessidades identificadas pelos moradores. Embora as infraestruturas construídas sejam consideradas relevantes, a maioria dos entrevistados destacou como prioridades mais urgentes a criação de emprego, apoio a actividades geradoras de rendimento, acesso à água potável e formação técnico-profissional.

Um residente afirmou:

“A questão mais urgente é ajudar as famílias a ter emprego para conseguir se sustentar.” (CL1)

Outro participante destacou:

“Podiam dar esse dinheiro para fazer pequenos negócios.” (CL3)

A insuficiência de oportunidades económicas foi particularmente associada à situação dos jovens, grupo identificado pelos participantes como o mais afectado pelo desemprego. Neste sentido, alguns entrevistados defenderam que parte dos recursos do fundo deveria ser aplicada em iniciativas de capacitação profissional e promoção de pequenos negócios, permitindo maior autonomia económica das famílias.

A questão do acesso à água também surgiu como uma das principais preocupações comunitárias. Segundo os moradores, apesar dos investimentos realizados em outras áreas, permanecem desafios básicos relacionados ao abastecimento de água, demonstrando que a selecção dos projectos nem sempre acompanha as necessidades consideradas prioritárias pela população.

Estes resultados indicam que o FRM tem funcionado predominantemente como um mecanismo de financiamento de infraestruturas, mas ainda apresenta limitações enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento local sustentável. Conforme a abordagem das capacidades de Sen (1999), o desenvolvimento não deve ser avaliado apenas pela existência de bens materiais, mas pela capacidade desses investimentos ampliarem as oportunidades reais das pessoas.

Deste modo, a experiência de Chipanga II sugere que o principal desafio do FRM não está apenas na quantidade de recursos disponibilizados, mas na sua capacidade de transformar receitas mineiras em benefícios sociais duradouros. Para isso, torna-se necessário fortalecer processos participativos de definição de prioridades, incorporar projectos orientados para

geração de rendimento e estabelecer mecanismos de avaliação capazes de medir os efeitos reais das intervenções sobre a vida das comunidades beneficiárias.

4. Conclusão

O presente estudo analisou a governação do Fundo de Retorno Mineiro (FRM) e o seu contributo para o desenvolvimento socioeconómico da comunidade de Chipanga II, no Distrito de Moatize, entre 2020 e 2024. A pesquisa partiu do problema da aparente contradição entre a existência de um mecanismo legal de redistribuição das receitas provenientes da exploração mineira e a persistência de limitações na melhoria das condições de vida das comunidades afectadas. Os resultados confirmam o pressuposto orientador de que a existência de recursos financeiros, por si só, não garante resultados efectivos de desenvolvimento local, sendo a qualidade dos mecanismos de governação determinante para a concretização dos objectivos do fundo.

A análise evidenciou que, embora o FRM tenha financiado projectos relevantes nas áreas de educação, saúde, iluminação pública e infraestruturas rodoviárias, o seu impacto socioeconómico em Chipanga II permanece limitado. Observou-se uma fraca correspondência entre os projectos implementados e as principais necessidades manifestadas pelos residentes, sobretudo no que se refere à geração de emprego, promoção de actividades de rendimento, acesso à água potável e formação profissional. Esta situação revela que a aplicação dos recursos tende a privilegiar investimentos infraestruturais, sem necessariamente promover a expansão das capacidades económicas e sociais das populações beneficiárias.

Do ponto de vista da governação, o estudo identificou fragilidades relacionadas com a participação comunitária, transparência e avaliação dos resultados. Apesar de os Conselhos Consultivos Locais assumirem formalmente a responsabilidade pela selecção dos projectos, persistem limitações quanto à inclusão efectiva das comunidades no processo decisório. A reduzida auscultação directa dos residentes, a fraca representação de determinados grupos sociais e o desconhecimento da população sobre os projectos financiados pelo FRM comprometem a legitimidade e a apropriação comunitária das intervenções. Adicionalmente, a ausência de indicadores sistemáticos de monitoria e avaliação limita a capacidade institucional de medir os impactos reais dos investimentos realizados.

Face a estas constatações, o estudo recomenda o fortalecimento dos mecanismos participativos de governação do FRM, através da realização de consultas comunitárias mais amplas e inclusivas antes da definição dos projectos. Recomenda-se igualmente o reforço da transparência mediante a divulgação regular das receitas disponíveis, projectos aprovados, custos, resultados esperados e impactos alcançados. A criação de sistemas de monitoria e avaliação baseados em indicadores sociais e económicos constitui outra medida essencial para garantir maior eficácia, responsabilização e aprendizagem institucional na gestão do fundo.

Para futuras investigações, sugere-se a realização de estudos comparativos entre diferentes comunidades beneficiárias do FRM, de modo a identificar factores institucionais e sociais que

explicam diferenças nos resultados alcançados. Recomenda-se também o desenvolvimento de estudos longitudinais capazes de acompanhar a evolução dos impactos dos projectos ao longo do tempo, bem como pesquisas centradas na participação de mulheres, jovens e outros grupos socialmente vulneráveis na governação dos recursos provenientes da exploração mineira.

Em conclusão, o caso de Chipanga II demonstra que o principal desafio do Fundo de Retorno Mineiro não reside apenas na disponibilização de recursos financeiros, mas na capacidade de assegurar uma governação transparente, participativa e orientada para resultados, capaz de transformar as receitas minerais em benefícios sustentáveis para as comunidades directamente afectadas pela actividade extractiva.

Referências

- Andrade e Sousa, M. (2016). A exploração mineira e o reassentamento forçado em Moçambique: Uma reflexão sobre a situação dos deslocados do desenvolvimento. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*. Brasília, ano XXIV, (47), pp. 204 a 209.
- Castel-Branco, C. (2010). *Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. N. (2017). Indústria de Recursos Naturais e Desenvolvimento: alguns comentários. Ideas n 10: Economia, Recursos Naturais, Pobreza e Política em Moçambique.
- Centro de Integridade Pública (2018). *Avaliação dos riscos de corrupção no licenciamento mineiro em moçambique*. Maputo: MCL.
- Centro de Integridade Pública. (2020). *Modelo actual de transferência dos 2.75% para as comunidades pode gerar desigualdades económicas e sociais*. Maputo, CIP.
- Centro de Integridade Pública. (2020). *Relatório sobre a transparência e gestão dos recursos naturais em Moçambique*. Maputo, CIP.
- Chapare, T. F., Fischer, M.L, e Lummertz, B. T. (2020). Impactos ambientais, objectivos de desenvolvimento sustentável e bioética ambiental: A exploração do carvão mineral no distrito de Moatize, Moçambique. *Revista Iberoamericana de Bioética*. nº 14 / 01-19 [2020] [ISSN 2529-9573] DOI: 10.14422/rib.i14.y2020.005.
- Come, S., Nhongo, E., E Ferreira, F. (2021). Mineração industrial e conflitos socio-ambientais. O caso da Província de Tete, região central de Moçambique. *AbeAfrica: Revista da Associação Brasileira de Estudos Africanos*, 5, (5).
- Dias, V. (2019). Importância de um fundo soberanos no contexto das perspectivas de desenvolvimento da indústria Extractiva em Moçambique. *Revista Comunicação e Sociedade*. (7) , pp. 78 a 94.
- Governo de Moçambique (2007). Lei nº. 11/2007 de 27 de Junho. *Actualiza a legislação tributaria, especialmente a relativa ir actividade mineira*. Maputo: Boletim da República.
- Governo de Moçambique. (2013). Lei 01/2013 de 07 de Janeiro. Aprova a Lei do Orçamento Geral do Estado do ano 2023. Maputo: Boletim da República.
- Governo de Moçambique (2013). *Circular nº 1/MPD-MF sobre os critérios a observar na implementação de projectos financiados por receitas de explorações mineiras e petrolíferas canalizadas às comunidades*. Maputo.
- Governo de Moçambique (2014). Lei nº. 20/2014 de 18 de Agosto. Lei de Minas. Maputo: Boletim da República.

Governo de Moçambique (2022). Lei 15/2022 de 19 de Dezembro. Altera o artigo 20 da Lei nº. 20/2014 de 18 de Agosto - Lei de Minas. Maputo: Boletim da República.

Governo de Moçambique (2022). Manual de Procedimentos sobre Transferência e Utilização, das Receitas Provenientes da Produção Mineira e Petrolífera Destinados às Comunidades e Províncias Abrangidas. Maputo: MEF.

Governo de Moçambique (2023). Decreto n 40/2023 de 07 de Julho. Maputo: Boletim da República.

Iniciativa para a Transparência da Indústria Extractiva (2022). *Relatório sobre o Fundo de Retorno Mineiro em Moçambique*. Moçambique, ITIE.

KUWUKA JDA (2020). Juventude, Desenvolvimento e Advocacia Ambiental. Moçambique, Maputo.

Macie, A. (2015). *Mineração de carvão na Bacia Carbonífera de Moatize, Província de Tete – Noroeste de Moçambique: Uma análise socio ambiental*. Dissertação de mestrado no programa de pós-graduação em Mineralogia e Petrologia. Universidade de São Paulo – Instituto de Geociências.

Matos, E. & Medeiros, R. (2015). Exploração de carvão mineral de Benga em Moçambique e a expropriação de Terra dos nativos: Alguns apontamentos referentes a acumulação por espoliação. *Revista NERA*, (28), pp. 106-131.

Nhabinde, S. (2022). *O impacto da indústria extractiva dos recursos naturais no crescimento económico dos países da SADC*. Tese (Doutoramento em Economia) - Faculdade de Economia, Universidade Eduardo Mondlane. Maputo.

Nhancale, C., & Velasco, P. (2021). *Participação de mulheres e de jovens nos processos de tomada de decisão sobre a utilização das receitas destinadas ao desenvolvimento das comunidades locais afectadas pela exploração dos recursos minerais*. Maputo: KUWUKA JDA.

Serra, C., Dondeyne, S., & Durang, T. (2021). *O meio ambiente em Moçambique*. Notas para reflexão sobre a situação actual e os desafios para o futuro. Maputo: Grupo Ambiente – Parceiros de Cooperação.
