

## **POLÍTICA DE EXPLORAÇÃO DE AREIA PESADA DE VARELA: COMO SE ARTICULARAM OS ATORES SOCIAIS?**

### **POLICY ON HEAVY SAND MINING IN VARELA: HOW DID THE SOCIAL ACTORS COORDINATE?**

Recebido em: 08/10/2023

Reenviado em: 09/10/2024

Aceito em: 13/11/2024

Publicado em: 18/03/2025

Levi Marcelino Intumbo<sup>1</sup> 

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**Resumo:** A exploração de areia pesada na secção de Varela, constitui uma das maiores preocupações da comunidade local e da sociedade civil Guineense. Primeiramente pela forma como se deu o início desse processo sem que haja conhecimento dos atores comunitários. Em segundo lugar, pela forma como o processo tem vindo a afetar as comunidades locais, com a falta de água causada pela salinidade da água do poço e dos rios doce, além da degradação do solo e poluição ambiental. Partindo dessa preocupação social, o trabalho buscou compreender a articulação dos atores envolvidos no processo, e entender as controvérsias em volta deste processo. Para tal, adotamos a pesquisa qualitativa, seguindo levantamentos bibliográfico e documental, além de consultar links de agências noticiosas para aprofundar no assunto com base na pesquisa exploratória, adotamos estudo de caso buscando compreender os fenômenos socioculturais e políticos em volta do processo. Ao longo da pesquisa, encontramos vários atores, como órgãos de comunicação, sociedade civil, Autoridades Tradicionais, ambientalistas, empresa e governo. Porém, concluímos que não houve uma relação entre os atores que buscasse os mesmos objetivos, pois, os ambientalistas e as comunidades locais exigiam o fim da exploração, enquanto o governo e a empresa consideravam a exploração viável.

**Palavras-chave:** Exploração de Areia Pesada; Atores Sociais; Interesses; Governo.

**Abstract:** The exploitation of heavy sand in the Varela section is one of the biggest concerns of the local community and Guinean civil society. Firstly, because of the way in which this process began without the knowledge of community actors. Secondly, due to the way in which the process has been affecting local communities, with the lack of water caused by the salinity of well water and fresh rivers, in addition to soil degradation and environmental pollution. Starting from this social concern, the work sought to understand the articulation of the actors involved in the process, and to understand the controversies surrounding this process. To this end, we adopted qualitative research, following bibliographic and documentary surveys, in addition to consulting news agency links to delve deeper into the subject based on exploratory research, we adopted a case study seeking to understand the sociocultural and political phenomena surrounding the process. Throughout the research, we encountered several actors, such as media bodies, civil society, Traditional Authorities, environmentalists, companies and government. However, we concluded that there was no relationship between the actors that sought the same objectives, as environmentalists and local communities demanded an end to exploration, while the government and the company considered exploration viable.

**Keywords:** Heavy Sand Exploration; Social Actors; Interests; Government.

---

<sup>1</sup>Graduado em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB. Mestre pelo programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. E-mail: levintumbo@gmail.com

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva analisar a articulação dos atores sociais em volta de um controverso processo de exploração de recursos naturais na Guiné-Bissau, com destaque para a exploração de areia pesada na secção de Varela – região de Cacheu. Isto nos leva à olhar para o processo de políticas públicas, com maior ênfase nos atores de políticas, estes, que podem ser de diferentes esferas, desde políticos eleitos, burocratas, líderes de organizações sociais, lideranças políticas locais etc. No caso específico desta pesquisa, adotamos o termo atores sociais para nos referirmos aos atores comunitários, estatais, sociedade civil e organizações não governamentais.

Situada na costa Oeste da África, a Guiné Bissau conta com uma extensão territorial de trinta e seis mil e cento e vinte e cinco quilômetros ao quadrado (36. 125 km<sup>2</sup>), limitado ao norte pela República de Senegal, ao leste e sul pela República da Guiné e banhado ao oeste pelo oceano atlântico. Está dividida administrativamente em três províncias, Norte, Leste e Sul, e em oito regiões, Bafatá, Biombo, Bolama, Cacheu, Gabú, Oio, Quinara e Tombali, que se subdividem em setores e secções, além de setor autônomo de Bissau (capital).

Ex-colônia de Portugal, proclamou a sua independência de forma unilateral em 24 de setembro de 1973 nas florestas de Boié, região de Gabú, reconhecida somente no ano seguinte pelo colonizador. Se formou então o Estado (unitário) guineense sob vanguarda do Partido Africano para Independência de Guiné e Cabo Verde (PAIGC), que dirigiu o país como único partido e representante do povo Guineense até a abertura democrática no início dos anos 1990.

Atualmente, o país conta com o sistema político multipartidário, tendo como órgãos de soberania de acordo com o artigo 59º da constituição guineense, “o Presidente da República; Assembleia Nacional Popular (ANP), Governo e os Tribunais”. A constituição garante a separação de poderes e a independência de cada órgão, e a sua atuação deve se basear na subordinação a constituição (CRGB, 1996). O país adotou o modelo semipresidencialista, tendo presidente como órgão máximo e representante da nação Guineense, com um mandato de 5 anos. O governo é liderado pela figura de primeiro/a ministro/a, a partir da constituição da ANP que conta com 102 deputados, com um mandato de 4 anos, o governo é nomeado e empossado pelo presidente da república, mediante indicação do partido ou coligação com maior representação na assembleia, como indica o artigo 68º da constituição guineense (CRGB, 1996).

Situada no norte do país, na região de Cacheu, setor de São Domingos, na zona fronteira com a república de Senegal, a secção de Varela tem merecido

ultimamente atenção da sociedade guineense, assim como dos pesquisadores, por ser palco de uma exploração mineira de “areia pesada” pela empresa russa “Sociedade Poto Sarl”, a partir de um acordo com o governo Guineense em 2013, dando início ao conturbado processo de exploração contestado pela comunidade local e pela sociedade civil.

A Empresa obteve inicialmente, em 19/04/2013, uma declaração de conformidade ambiental, após cumprir as exigências do governo com a realização de uma avaliação de impacto ambiental e social (AIAS), realizada pelo consultor Senegalês, tendo sido acompanhada de consultas e audiências públicas nas localidades. Porém, com muito receio, a população local exigiu atualização sobre o desenrolar da situação, em causa estava a questão ambiental que podia culminar na degradação da sua zona de cultivo e poluição da água. A declaração em causa autorizou a instalação da empresa pelo prazo inicial de um ano, tendo como condição a elaboração e implementação de 14 programas que constam no plano de gestão ambiental e social, além de medidas que visam a redução dos impactos negativos (Tiniguena, 2016).

A decisão do governo foi recebida com estranheza por parte das comunidades locais, sociedade civil, assim como vários segmentos da sociedade guineense. A preocupação das comunidades e dos responsáveis ambientais foi demonstrada por várias ocasiões, o que levou a suspensão dos trabalhos por parte do governo em 2014, alegando incumprimento das recomendações ambientais por parte da empresa, o que viria a ser revisto no final do mesmo ano, readmitindo a empresa para seguir com as atividades de exploração, informando que a empresa já cumpriu tais exigências. Porém, as preocupações da sociedade local não pararam de chegar aos órgãos de comunicação social do país, mas, as atividades prosseguiram até dezembro de 2022, quando o governo decidiu colocar um fim no contrato de cedência com a empresa.

Para a realização deste trabalho, adotamos a abordagem qualitativa para obter e analisar os dados (Zanella, 2011), olhando para a necessidade de aprofundar o nosso conhecimento sobre o assunto, que até então é pouco estudado. Por isso, elegemos a pesquisa exploratória, com uso de bibliografias, documentos e consultas em diferentes sites dos órgãos de comunicação (Gil, 2010; Triviños, 2015), seguimos estudo de caso para nos dar a maior profundidade no assunto, olhando os fenômenos socioculturais e políticos (Yin, 2001). A abordagem analítica é baseada na análise de conteúdo (Franco, 2005), seguindo as seguintes fases listadas por Bardin (2016), a) fase de pré-análise; b) fase da exploração do material e c) fase do tratamento dos resultados, a inferência e interpretação.

Devido as dificuldades encontradas na busca e obtenção de dados e documentos oficiais, decidimos consultar documentos e sites das organizações não governamentais e dos órgãos de comunicação social, tanto nacionais, assim como estrangeiras, que, de alguma forma, serviram de base para a realização deste trabalho. Estas dificuldades se justificam pela não disponibilização pública desses documentos por parte do governo, o que torna difícil a análise da situação com maior profundidade.

Além desta parte introdutória, o trabalho conta com mais quatro sessões além das considerações finais. A próxima sessão, voltou-se para os conceitos de políticas públicas e o que são atores de política. Na sessão seguinte, contextualizamos o processo de exploração em Varela e mais a frente, a articulação dos atores em torno do processo, que culminou no movimento de revolta contra as atividades de exploração. Na sequência, discutimos os efeitos ambientais da exploração e, por último, deixamos as nossas conclusões e recomendações.

## **ATORES DE POLÍTICA PÚBLICAS**

O campo de políticas públicas lida com a articulação de múltiplos atores no arranjo de alternativas de soluções para os problemas públicos, articulação esta, que se compreende como processo de políticas públicas, que vai do diagnóstico dos problemas sociais, passando pelo processo de formulação e de implementação. Neste processo, surgem diferentes interessados no processo, que podem pertencer a esfera pública/estatal, privada, organizações sem fins lucrativos e entre outros interessados. Estes grupos de interessados, são chamados de atores de políticas públicas, pelo seu interesse e capacidade de influenciar o rumo da política.

O estudo de políticas públicas surgiu em distintos contextos e com bases teóricas diferentes, tendo surgido na Europa com base nos trabalhos teóricos que se dedicavam em explicar o papel do Estado e do governo, que é o produtor das políticas públicas. Ao passo que, nos Estados Unidos essa área de conhecimento surgiu no âmbito acadêmico, sem estabelecer relações com as teorias que estudavam o papel do Estado, tendo focado diretamente nos estudos sobre as ações dos governos (Souza, 2006).

Deste modo, esta área de conhecimento tem sido conceituada de diferentes perspectivas ao longo dos tempos, mas, entre vários autores da área de políticas públicas, há um consenso de que se trata de conjunto de decisões voltadas para a resolução de uma questão pública. Dye (2013), definiu política pública como qualquer decisão (ação ou não-ação) das entidades governativas. Por sua vez, Souza (2006), definiu políticas públicas como um campo de

conhecimento que procura colocar o governo em ação, assim como, avaliar essa ação.

Pode-se compreender que as primeiras definições de políticas públicas focaram fortemente no governo, suas instituições e funcionários públicos como produtores de políticas públicas, esse destaque ao governo e as suas instituições revela a importância que as instituições governamentais têm sobre o processo. De acordo com Bilhim (2016), o governo é o principal produtor das políticas públicas, no qual, as organizações não-governamentais podem participar e influenciar o seu desenvolvimento, não sendo o produtor do mesmo.

Com o passar dos tempos, o conceito de políticas públicas evoluiu principalmente no campo de ciência política, deixando de olhar para as políticas públicas apenas como *outputs* do sistema político, passando a concebê-las como unidades de análise, focando no estudo do seu processo como um todo, fazendo a somatória das entradas e saídas (*inputs + outputs*) (Tude, 2015).

Baseado nas afirmações acima, buscamos compreender o processo de exploração de areia pesada de Varela, focando na interação de diferentes tipos de atores. O termo atores no campo de políticas públicas, é usado para se referir a todos os interessados no processo, que podem ser grupos de pessoas, organizações governamentais e não-governamentais etc, portanto, há no processo político, vários atores sociais interessados nas políticas públicas desde a sua formulação, implementação e avaliação, atuando cada um da sua maneira para influenciar o processo (Tude, 2015).

Normalmente, os atores sociais têm algum interesse nas políticas, o que leva a mobilização de esforços visando a sua criação, supressão ou modificação (Lima *et al*, 2018). A sua participação está ligada de forma intrínseca ao seu grau de interesse nos custos e nos possíveis benefícios a serem gerados pelas políticas públicas (Rosa, Lima e Aguiar, 2021). Deste modo, nas sessões seguintes, discutimos a relação dos atores no processo de exploração em Varela (São Domingos), região de Cacheu, Guiné Bissau.

## **EXPLORAÇÃO DE AREIA PESADA EM VARELA**

O processo de exploração da areia pesada de Varela, foi um dos processos mais conturbados de exploração de recursos naturais na Guiné Bissau, pois, foi um acordo assinado entre o governo Guineense e uma empresa Russa (Sociedade Poto Sarl) sem conhecimento prévio do público sobre o assunto. De lembrar que, esta assinatura de contrato ocorreu numa altura em que o país passava por uma transição política após o golpe militar de 12 de abril de 2012, que depôs o primeiro ministro (Carlos Gomes Jr) que havia se

candidatado ao cargo de presidente da república após o falecimento do presidente Malam Bacai Sanhá em janeiro do mesmo ano, tendo o cargo exercido na altura interinamente pelo então presidente da Assembleia Nacional Popular (ANP) Raimundo Pereira, como recomenda o artigo 71º da constituição da república da Guiné Bissau (CRGB, 1996).

Anteriormente, em 2008, o governo Guineense autorizou uma empresa Chinesa (*West African Union*) a proceder com as investigações de prospecção ao nível nacional, com a exceção de Varela, região que o governo deixou para estudos posteriores. Mas, a empresa, sem quaisquer estudos prévios e em colaboração com funcionários do ministério de recursos naturais, começou a exportar contêineres cheias de areia extraída de Varela, totalizando dez contêineres, que se estimou em 260 toneladas, como contou para agência de notícias *Deutsche Welle* (DW) a direção geral da Geologia e Minas da Guiné Bissau. Essa denúncia culminou na detenção de altos funcionários do ministério de recursos naturais em 2012, após a investigação desencadeada pelo Ministério Público (DW, 2014).

A constituição Guineense de 1996, na sua alínea “b” do número 1 do artigo 8º deixou claro que, a República da Guiné Bissau exerce a sua soberania sobre o mar inteiro e o mar territorial definidos pela lei, assim como os respetivos leitos e subsolo. No número 2 do mesmo artigo, pode-se ler que o Estado exerce a sua soberania sobre os recursos naturais vivos que se encontram no seu território. No seu artigo 10º determinou a competência exclusiva em matéria de conservação e exploração de recursos naturais, sejam vivos ou não vivos, ao Estado (CRGB, 1996).

O artigo 12º, na alínea “a” do número 1, reconhece como forma de propriedade, a propriedade do Estado, patrimônio comum de todo o povo. Número 2, determinou por propriedade do Estado, o solo, o subsolo, as águas, as riquezas minerais, as principais fontes de energia, a riqueza florestal e as infraestruturas sociais. No qual, os recursos explorados em Varela configuram em propriedade de Estado e conseqüentemente patrimônio comum de todo povo Guineense (CRGB, 1996). O que significa que esta questão exige uma abordagem mais cuidadosa que colocasse as partes interessadas em conversações, considerando o papel que cada um dos responsáveis desempenha.

Uma das questões que mais se fez ouvir, é o porquê deste acordo não ter sido previamente discutido na Assembleia Nacional Popular (ANP)? Considerando que a ANP é a casa do poder legislativo deliberativo que “representa” o povo que lhe elege a partir do sufrágio universal, conformando assim, o principal corpo dos atores governamentais eleitos, tendo em

consideração que se trata de recursos que compõem o patrimônio comum do povo. Além do mais, alguns analistas consideram que o processo deveria ter sido acompanhado de perto pela comunidade local, através das suas representações perante o poder estatal como atores políticos capazes de influenciar o curso da política, que, não só consideram esses recursos como patrimônio que visa o desenvolvimento econômico, mas também o território forma uma parte da história identitária do seu povo.

A constituição Guineense no seu artigo 13º, atribuiu ao Estado a responsabilidade pela concessão das áreas para exploração, desde que esta ação se volte para o desenvolvimento ou aumento das riquezas do país, ao estabelecer que “O Estado pode dar, por concessão, às cooperativas e outras pessoas jurídicas singulares ou conectivas a exploração da propriedade estatal desde que sirva ao interesse geral e aumente as riquezas sociais” (CRGB, 1996, p. 4).

Porém, a Constituição não especifica o caminho a ser seguido para essa concessão, apesar de apontar a ANP como supremo órgão legislativo e de fiscalização política que representa o povo Guineense independente do círculo eleitoral dos deputados eleitos e, que tem o poder de decisão sobre as questões fundamentais que envolvem a política interna assim como externa (CRGB, 1996). Olhando para a responsabilidade dos deputados descritos nos artigos 85º a 87º, dão a entender que o acordo para exploração da areia pesada de Varela, por representar fonte de riqueza do Estado Guineense e patrimônio coletivo, deveria ter sido discutido previamente pelos legisladores.

Ao todo, de acordo com a agência de notícia, o projeto previu a exploração de cerca de 3,5 quilômetros para extração de areia pesada durante os quatro anos do contrato. Neste processo, baseada nas informações que constam no documento que tiveram acesso as agências noticiosas, apenas uma pequena percentagem estimada entre 5% a 7% de areia é aproveitável nessa exploração, isto é, cerca de 119 toneladas de minerais entre os quais (ilmenite, zircão e rútilo). Cabe ressaltar que o processo de extração da areia é feito através de uma plataforma flutuante, que filtra a areia, retendo os minerais e deixa de volta a areia no local, a profundidade estimada é de 3 a 5 metros (DW, 2014).

Imagem 1 – Equipamento usado na exploração em varela.

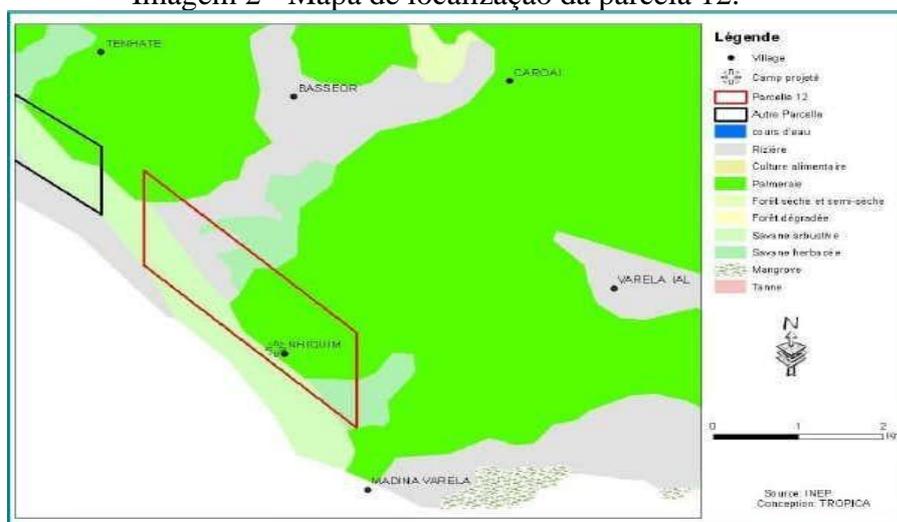


Fonte: Agência de notícias DW (2014).

De acordo com Jaló (2018), o mineiro Zircão constitui a principal fonte do elemento químico Zircônio. O mineral é utilizado nos ramos da construção, assim como nos conversores de combustíveis catalíticos, como barras de combustível nuclear. O minério Ilmenite por sua vez, é considerado um importante minério fonte de ferro e titânio, possíveis de encontrar nas areias de praia como é caso da areia pesada de Varela, este mineral é explorado para produzir dióxido de titânio, além do titânio metal. Rútilo, é um dióxido de titânio, que pode ser utilizado para extração do titânio, podendo conter até 10% de ferro, ela também é utilizada nos ramos da construção, as suas partículas são utilizadas como protetores solar (Jalo, 2018).

De referir que esta área de exploração situa na zona fronteiriça com a república de Senegal, a aldeia de Varela se encontra no centro desse terreno que cobre outras aldeias que compõem a caracterizada parcela 12, dentre as quais figuram as aldeias de Nhiquim, Madina Varela, Basseor e Tenhate, tendo sido a aldeia de Nhiquim a primeira identificada na zona e, conseqüentemente, a primeira indicada para o início da exploração (Tiniguena, 2016).

Imagem 2 - Mapa de localização da parcela 12.



Fonte: INEP/Exploitation Sables Lourds à Varela *apud* Tiniguena (2016).

Imagem 3 - Localização das localidades autorizadas.



Fonte: INEP/Exploitation Sables Lourds à Varela *apud* Tiniguena (2016).

Os dois mapas acima representam a zona costeira de Varela cedida pelo governo à empresa “Sociedade Poto Sarl” para efeitos de exploração. No qual, a primeira imagem indica a zona que forma a parcela 12, composta pelas tabankas<sup>2</sup> de Nhiquim, Madina Varela, Basseor e Tenhate e, na segunda imagem, pode-se ver no retângulo, a tabanka de Nhiquim que foi a primeira a ser explorada, lembrando que este processo começou ainda em 2013.

## ARTICULAÇÃO DOS ATORES NO PROCESSO DE EXPLORAÇÃO

De acordo com os órgãos de comunicação social guineense, através das reportagens feitas nas zonas onde ocorrem a exploração, entende-se que, da mesma forma que o acordo de cedência não foi previamente discutido pelos legisladores, as comunidades/tabankas que compõem a secção de Varela desconhecem os moldes desse acordo. Essa revelação foi feita por um ancião da tabanca de Yal, que afirmou ao principal jornal do país “O Democrata” de que, antes do início da extração da areia, o administrador do setor do São Domingos lhes informou sobre o acordo da concessão, mostrando um papel que não lhes deixou ler, por isso desconhecem o teor do contrato. Na sua intervenção, o ancião afirmou o seguinte:

[...] o actual governador da Região de Cacheu, o antigo Administrador de São Domingos, disse-nos que a empresa Russa Potu Sarl tem licença para explorar as areias pesadas aqui na Foz do Rio Willin. Só mostrou um papel numa reunião que tivemos com ele, mas não nos deixou ler esse papel (O Democrata, 08/02/2015).

A falta de comunicação verificada no processo de exploração em Varela constitui um grande problema, que culminou em um mal-estar entre a comunidade tanto com a empresa quanto com o governo. A comunidade como parte interessada no processo se sentiu excluída

<sup>2</sup> Termo guineense usado para referir vilas e aldeias.

do mesmo, tendo sido apenas informada sobre as decisões do governo e não chamada a decidir junto. Este problema foi identificado pela ONG Tiniguena<sup>3</sup> no seu relatório sobre as zonas de exploração, que apontou como um dos problemas diagnosticados a insuficiência do diálogo e de concertação entre as partes (atores) interessadas na política, entre os quais as Autoridades Tradicionais (locais), o governo e a sociedade civil, que configuram as principais partes interessadas no processo. A ONG também denuncia a falta de clareza verificada nos contratos de concessão (Tiniguena, 2016).

A exclusão das Autoridades Tradicionais no processo decisório acerca de exploração de areia pesada em Varela, poderia ter sido por falta de reconhecimento desta estrutura de poder político pelo órgão estatal. Visto que, apesar de serem vistos como parceiros de Estado na gestão local, essa estrutura não teve o seu reconhecimento mencionado pela constituição da república Guineense, limitando assim a sua relação com o poder estatal de modo informal. Porém, essa hipótese seria muito fraca e incapaz de explicar o problema em causa, isto é, porque também os principais legisladores da nação (deputados) eleitos, não foram consultados pelo governo.

A estrutura de poder tradicional foi pega de surpresa pela decisão do governo, decisão da qual foi excluída, tendo sido informado apenas sobre a assinatura de acordo de concessão e da obtenção de licença de exploração pela empresa Poto Sarl, informação esta que foi acompanhada de muitas promessas visando o desenvolvimento da secção de Varela e de todo o setor de São Domingos. De acordo com a DW (2014), além da carta apresentada à comunidade, o governo através da sua representação local (Administrador do setor de São Domingos), deixou promessas de construções de infraestruturas hospitalar, escolas e uma estrada que liga São Domingos a Varela por parte da empresa russa, também deixou garantias de que os jovens das tabankas seriam empregados pela empresa.

Nesta senda de programas voltados para o desenvolvimento comunitário, a empresa comprometeu-se a investir cerca de 40 milhões de Franco cfa, correspondente a cerca R\$ 332.156,03 na cotação atual, o que acabou não sendo cumprido pela empresa, como explica o presidente de Associação dos filhos e amigos de Varela<sup>4</sup> Wilson Cambidja, quando afirmou

<sup>3</sup> Trata-se de uma organização com atuação nas áreas de desenvolvimento regional, proteção de meio ambiente e biodiversidade e entre outras áreas relacionadas.

<sup>4</sup> Associação de jovens pertencentes às tabankas (vilas) afetadas com o processo de exploração, interessados da resolução dos problemas causados pela exploração buscando ligar o governo e as tabankas.

que as receitas da exploração não contribuem na melhoria da vida da população, ainda aponta os danos causados à agricultura pela atividade de exploração (DW, 2014).

O que se pode observar nas falas dos responsáveis locais assim como no relatório da ONG Tiniguena, é que as Autoridades Tradicionais, a sociedade civil, os deputados e entre outros atores não foram envolvidos na tomada de decisão sobre o processo de exploração. Acabando apenas por acompanhar de lado o processo sem poder decidir sobre o mesmo, o que acabou provocando a revolta da comunidade contra a ação do governo que levou a atividade de exploração à zona que consideram sagrada e de prática agrícola.

Por ser um assunto menos discutido no âmbito acadêmico, conciliado à falta de informação disponível por parte dos atores políticos, sobre o processo como um todo, dificultou a nossa busca pela compreensão da articulação dos atores sociais neste processo. Visto que, não temos acesso ao contrato e nem a qualquer relatório do governo que aponte para a colaboração de outros atores neste processo, nem mesmo da Assembleia Nacional Popular.

## **IMPACTOS AMBIENTAIS E A POSIÇÃO DOS ATORES SOCIAIS**

O governo Guineense realizou pesquisa ambiental ainda em 2013 segundo apurou a agência Lusa de notícias. Na ocasião, a Célula de Avaliação de Impacto Ambiental (CAIA) e a Direção Geral do Ambiente (DGA), realizaram auscultação pública nas localidades a serem afetadas pelo projeto, na qual, registraram a preocupação da população, que se manteve desconfiada sobre os estudos, pediram que fossem mantidas atualizadas sobre o que será feita, e que a sua preocupação fosse levada em consideração no relatório do estudo a ser entregue ao governo (Risipito, 2013).

O relatório de estudo apontava impactos negativos da exploração como a alteração do estado natural do solo, a modificação da paisagem, além da modificação do perfil da praia e aumento da erosão da costa, que já vinha sendo fortemente afetada pelas mudanças climáticas. Ainda admite-se a possibilidade de as águas subterrâneas terem sido afetadas pela salinização, além da possível destruição ou fragmentação de habitats naturais da fauna terrestre e marinho (Risipitp, 2013).

Passado um ano das atividades de exploração, ambientalistas Guineenses se mostraram preocupados com as condições de trabalho e a falta de estudos que determinassem a viabilidade da exploração em Varela. A preocupação foi partilhada pelo chefe da União Internacional de Conservação da Natureza (UICN) na Guiné Bissau, Nelson Dias, que afirmou em uma entrevista à Lusa em março de 2014, que não foram feitos estudos suficientes

para proteger o ambiente, além de denunciar a tecnologia usada no processo, que segundo ele é arcaica. Não há garantias de que a qualidade da água será preservada, o que pode não só afetar a população das aldeias, como também os peixes e as bolanhas<sup>5</sup>, que conformam fonte de alimento da região (CM, 2014).

Imagem 4 – Local de exploração.



Fonte: Jornal o Democrata, 2015.

Nessa época, as comunidades locais apresentaram suas preocupações ao governo quanto aos efeitos da exploração, através dos registros das reportagens feitas no local, revelando que antes da exploração havia condições propícias para a prática agrícola e atividade de pesca artesanal, que agora estão sendo afetadas gravemente pela exploração a poucos metros da praia. A população de Varela ficou em choque perante o silêncio do governo durante as reivindicações contra a empresa exploradora face a contaminação ambiental, acusando o governo de falta de interesse em resolver o problema (O Democrata, 2015).

A mesma preocupação foi registrada pela agencia notícias DW em 29 de maio do 2014, quando entrevistou Salifo Djata, morador de aldeia de Nhiquim, que afirmou que, a exploração começou a ter impactos negativos sobre a aldeia, devido à salinidade da água que aumentou a partir do início da exploração. “Temos falta de água. Desde que começaram a exploração, a água que consumimos ficou salgada. Somos obrigados a percorrer três quilômetros à procura da água” (DW, 29/05/2014).

Dentre as vozes que se levantaram contra a exploração na foz do rio Willin, destacam-se as falas do ancião de Yal que afirmou não compreender os motivos que levaram ao incumprimento da promessa de criação de condições para as comunidades por parte da empresa antes de iniciarem a exploração da areia. Os habitantes das aldeias ainda se queixaram da

<sup>5</sup> Arrozaais alagados de água doce, utilizado para cultivo de arroz.

inacessibilidade ao alto escalão da empresa, tampouco aos documentos comprobatórios dos estudos ambientais (O Democrata, 2015).

Na ocasião, Armando Djata, Comitê<sup>6</sup> de tabanka de Yal, considerou inaceitável o silêncio do governo perante a situação que se passa em Varela, afirmando que, perante este silêncio e a falta de poder para suspender a exploração, recorreram-se aos “djamabacus<sup>7</sup>” para ver se conseguirão parar a exploração que está a contaminar as suas bolanhas, afetando gravemente a atividade agrícola e de pesca das tabankas. Em tom de raiva e protesto, Djata afirmou que a comunidade de Varela não quer a exploração de areia pesada, considerando que não faz sentido a forma como a empresa tem ignorado as preocupações da comunidade, descumprindo as suas promessas, e a forma como o governo se silenciou sobre o assunto (O Democrata, 2015).

As falas dos representantes comunitários em forma de protestos foram acompanhadas de protestos públicos da comunidade em geral, que juntou todas as camadas da sociedade para reivindicar no meio da aldeia em forma de ação pública, em baixo das árvores por longas horas com a presença dos órgãos da comunicação social, de modo a demonstrar a sua preocupação e insatisfação para com a exploração que decorre nesta localidade, assim como fazer chegar à entidade competente a sua posição de revolta quanto ao incumprimento das promessas feitas pelo governo, assim como pela empresa exploradora de areia pesada.

Imagem 5 – Protestos em Varela.



Fonte: Tiniguena (2016).

<sup>6</sup> Representante das comunidades perante o Estado e as outras comunidades (agente de relações externas).

<sup>7</sup> Pessoas com poderes mágicos que comunicam com ancestrais, que compõem o corpo de autoridades religiosas das tabankas.

A mesma reportagem ouviu Aissato Cadjaf, anciã<sup>8</sup> da tabanka de Yal, que afirmou que a população não tem força de parar com a exploração, assegurando que só o Estado pode mandar parar a empresa que explora a areia pesada, por isso vão continuar a pedir ao Estado para mobilizar o esforço de parar a exploração, considerando que se isso não acontecer, a população morrerá de fome por causa da salinidade da água das *bolanhas* antes cultivadas, prejudicando assim, a atividade agrícola e da pesca (O Democrata, 2015).

De ressaltar que, o governo impôs a melhoria de condições da vida da população dessas aldeias como contrapartida para a exploração nessa zona, porém a empresa cumpriu até 2014, apenas 6 das 14 condições, como reporta a DW (2014). O comité de tabanca de Yal informou ainda que, de acordo com as palavras de Vice Administrador de secção de Suzana, Roberto Honório Tamba, havia garantias de que além das infraestruturas prometidas, a empresa iria pagar pelos danos causados pela exploração (O Democrata, 2015).

Na margem da mesma reportagem, o comité de Yal considera que seria mais benéfico para o setor a construção de infraestruturas hoteleiras, que consiste no plano de desenvolvimento turístico, o que contribuiria para o desenvolvimento do setor e crescimento do índice de desenvolvimento com a empregabilidade de grande número de jovens das tabankas, do que a exploração de areia pesada que pode trazer consequências graves para o setor (O Democrata, 2015).

Neste âmbito, além das reivindicações desencadeadas pelas lideranças tradicionais de secção de Varela, começando pelas lideranças femininas encabeçadas pelas anciãs, as lideranças juvenis, comités e chefes de tabankas. A associação dos intelectuais filhos e amigos de Suzana e Varela residentes na Capital “Bissau”, têm vindo a reivindicar a sua participação no processo de exploração dos recursos da sua secção, considerando ser representantes legítimos do povo dessa zona, e por isso, há uma necessidade de defender os interesses comunitários (Tiniguena, 2016).

A posição da sociedade civil e dos meios de comunicação, acompanhado de pressão das comunidades e dos ambientalistas, levou à interrupção do processo em junho de 2014 pelo governo, que alegou falta de cumprimento de contrato por parte da empresa, readmitida ainda posteriormente em novembro do mesmo ano. Na ocasião, o ministro de recursos naturais Daniel

---

<sup>8</sup> Representação feminina das comunidades tradicionais, pessoa adulta com experiência em assuntos tradicionais, que já passou pelo ritual de casamento tradicional.

Gomes, afirmou que a empresa cumpriu com as exigências impostas sobre a preservação ambiental (CM, 2014).

A questão viria a ser tema de discussão muito quente durante o debate dos magistrados do Ministério Público, em maio de 2018, tendo sido levantado pelo Sociólogo e ambientalista Guineense Miguel De Barros, como pauta principal da sua intervenção. Na ocasião, o sociólogo questionou os trabalhos feitos pelo Ministério Público após várias denúncias do que considera crimes ambientais, praticados pelas empresas estrangeiras que exploram recursos naturais no país. Afirmou na ocasião que as organizações da sociedade civil fizeram denúncias de crimes ambientais, mas esta instituição de justiça nada fez quanto a isso (Diário de Notícias, 2018).

Esta posição do sociólogo suscitou um debate intenso, o que gerou também discórdias entre os magistrados, tendo alguns deles concordado com o sociólogo quanto à atuação do Ministério Público perante as denúncias feitas pela sociedade civil e a população local, e outros rebatendo as falas do sociólogo, como foi o caso do procurador Victor Insali, que afirmou que “dizer que o Ministério Público não fez nada é penalizante”. O procurador explicou que trabalhou em 2012 com as denúncias feitas sobre o abate das árvores e a exploração da areia pesada de Varela, tendo remetido o processo ao então Procurador Geral da República (Diário de Notícias, 2018).

Em defesa do Ministério Público e dos magistrados, o procurador Bacurim culpou ao Estado pela fragilidade das instituições judiciais do país, ao afirmar que não se pode esperar que haja um ministério público forte em um Estado fraco como é o caso da Guiné Bissau. Esta fala foi contrariada pelo procurador-geral adjunto e ex-presidente de tribunal das contas Alberto Djedju, que perguntou ao colega até quando a justiça Guineense vai continuar a apresentar essa fraqueza porque o Estado é fraco? Afirmando que na existência de lei no país, como é o caso da Guiné, eles, enquanto magistrados, têm de trabalhar com elas (Diário de Notícias, 2018).

No âmbito da sua declaração, Djedju recebeu apoio do seu colega e presidente de sindicato de magistrados Domingos Martins, que afirmou que, para que se possa ter um Ministério Público forte, é necessário que cada magistrado, cada dia, em qualquer processo, esteja forte e em conformidade com as leis da república. A afirmação foi aprovada pelo procurador Mário Baticã, que reconheceu a fragilidade dessa instituição judicial ao afirmar que, nos últimos tempos, se ouve mais ruídos dos ditos processos grandes do que uma boa notícia do poder judiciário para a população (Diário de Notícias, 2018). De ressaltar que, estes e vários outros motivos fizeram com que, aos olhos da sociedade Guineense, as instituições judiciais

sejam apenas instrumentos de atuação de um determinado grupo na sociedade (governantes), deixando o povo desconfiado desta instituição pública do Estado.

Após o assunto ter aquecido o debate, o sociólogo terminou dizendo que, pela percepção da sociedade Guineense, o Ministério Público se move com mais rapidez quando os assuntos envolvem os políticos ou seus interesses, afirmando que, talvez por dar maior visibilidade aos magistrados e consequente promoção, frisando que a sociedade espera uma atuação do Ministério Público que visa abertura dos processos e a consequente condenação dos criminosos (Diário de Notícias, 2018).

Depois de longo período de protesto da comunidade local e de debate entre diferentes atores da sociedade guineense, o governo deu por fim em dezembro de 2022 o contrato de concessão à empresa russa. A decisão foi tomada em conselho de ministros que teve lugar no dia 08 de dezembro, colocando ponto final no contrato de arrendamento da mineração para prospecção e exploração de areia pesada em Varela, nove anos depois do anúncio do primeiro acordo (FDP, 2022). Passado mais de uma década após as primeiras denúncias de exploração nessa região, a população tem relatado dificuldades de encontrar água potável para o consumo diário, além do deslocamento da população para outras zonas, devido a salinização das suas bolanhas, o que prejudica a atividade agrícola e de pesca.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante esse exercício, buscando compreender o processo de exploração de areia pesada em Varela, percebemos que se trata de um processo complexo de compreender se olharmos pelo quadro geral das políticas públicas, considerando os elementos que caracterizam esta área de conhecimento, visto que, o processo em causa carece desses elementos que consigam explicar o processo como um todo.

O objetivo foi de compreender a articulação dos atores sociais ao longo deste processo, visando entender o papel desempenhado por cada um deles. O nosso entendimento quanto a esta questão é que não houve uma articulação coordenada entre as partes, pois, inicialmente, o executivo através do titular da pasta dos recursos naturais decidiu assinar um acordo de concessão mineira com uma empresa estrangeira para efeitos de exploração, sem antes consultar o poder legislativo (ANP) a quem a constituição Guineense atribui a responsabilidade decisória sobre os assuntos de domínio público, nem consultou as comunidades locais.

Em segundo lugar, vimos que, as comunidades locais foram pegas de surpresa com a decisão de governo quanto ao projeto de exploração, por não terem sido

consultados através das suas representações (Autoridades Tradicionais), que, aos olhos da sociedade são parceiros do Estado, mesmo não tendo sido reconhecidas constitucionalmente, atuam em parceria com o Estado na manutenção da ordem, na gestão da terra, administração da justiça baseada na tradição e entre outras tarefas.

Outro aspecto a ser destacado nesta pesquisa é o papel desempenhado pelos órgãos da comunicação social, que tentaram ter informações privilegiadas através de registros com os atores locais, além de servir de meio de pressão aos sucessivos governos que pareciam menos preocupados com a situação em causa. Neste exercício dos órgãos da comunicação, podemos perceber que, mesmo de modo informal, se formou uma coalisão contrária à exploração. Essa “coalisão” contou com a sociedade civil, comunidades locais, ambientalistas etc, que exigiam o ponto final nas atividades de exploração.

Entendemos que o governo deixou de lado tanto a Assembleia Nacional Popular (ANP), assim como os outros atores, como é o caso das Autoridades Tradicionais, ONGs que atuam nos projetos de desenvolvimento local, ambientalistas e a organização da sociedade civil Guineense, como forma de evitar que os mesmos vetem a assinatura de tal acordo, por representar um grande risco ambiental para as tabankas e para o país inteiro pelo impacto do processo no meio ambiente. Também percebemos que a fraca atuação do Ministério Público perante as denúncias dos residentes e a fraca inspeção ambiental prolongou o processo de exploração em Varela.

Recomendamos que as próximas pesquisas priorizem os trabalhos de campo de modo a poder registrar as falas tanto dos funcionários do ministério de recursos naturais, as suas lideranças, assim como dos representantes comunitários, além da possibilidade de conseguir documentos que ajudarão a compreender melhor o processo em termos legais e operacionais, assim como explicar da melhor forma possível a atuação de diferentes atores no processo.

## REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BILHIM, João Abreu. **Políticas Públicas e agenda política**. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/292141803>. Acesso em: 06 jun. 2023.

CORREIO DA MANHÃ (CM). **Ambientalistas rezeiam exploração de areias e abate de árvores na Guiné-Bissau**. 2014. Disponível em: <https://www.cmjornal.pt/>. Acesso em: 24 ago. 2023.

CORREIO DA MANHÃ (CM). **Governo guineense readmite empresa russa em exploração de areia pesada.** 2014. Disponível em: <https://www.correiodamanhacanada.com/>. Acesso em: 24 ago. 2023.

DEUTSCHE WELLE (DW). **Areias pesadas preocupam a aldeia guineense de Nhiquim.** 2014. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/not%3%ADcias/s-13918>. Acesso em: 22 ago. 2023.

DIÁRIO DE NOTÍCIAS. **Exploração de recursos naturais na Guiné-Bissau aquece debate entre magistrados do Ministério Público.** 2018. Disponível em: <https://www.dn.pt/>. Acesso em: 24 ago. 2023.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy.** Pearson, 2013.  
FALA DE PAPAGAIO (FDP). 2022. Disponível em: <https://faladepapagaio.blogspot.com/>. Acesso em: 23 ago. 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 5. ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

GUINÉ-BISSAU. **Constituição da República da Guiné-Bissau.** Aprovada em 27 de novembro de 1996, promulgada em 4 de dezembro de 1996.

JALO, Iussufo. **Caracterização Mineralógica e Avaliação do Potencial Mineiro das Areias Pesadas do Depósito de Varela, Guiné-Bissau.** Faculdade de ciências e tecnologia da Universidade Nova de Lisboa – 2018.

LIMA, Luciana L.; STEFFEN, Mariana W.; D'ASCENZI, Luciano. Políticas públicas. In: LIMA, Luciana L.; D'ASCENZI, Luciana (org.). **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local.** Porto Alegre: Metamorfose, 2018. p. 10-28.

O DEMOCRATA. **Exploração de areias pesadas em Varela: população local acusa o Estado de desinteresse em resolver seu problema.** 2015. Disponível em: <https://www.odemocratagb.com/>. Acesso em: 23 ago. 2023.

ROSA, Júlia Gabriele Lima da; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. **Políticas públicas:** introdução [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Jacarta, 2021. 95 p.

RISPITO TV. **Areias pesadas de Varela vão ser exploradas durante quatro anos por empresa russa.** 2013. Disponível em: <https://www.rispito.com/>. Acesso em: 22 ago. 2023.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas:** uma revisão de literatura. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, jul.-dez 2006, p. 20-45.

TINIGUENA. **Projeto “Gestão Transparente de Recursos Sustentáveis” - Reforço de Capacidades da Sociedade Civil para a Monitorização da exploração dos Recursos Naturais na Guiné- Bissau,** 2016.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** 1. ed. 23. reimpr. São Paulo: Atlas, 2015.

TUDE, João Martins. **Conceitos gerais de políticas públicas**. In: TUDE, João Martins; FERRO, Daniel; SANTANA, Fabio P. **Gestão de políticas públicas**. 1. ed. Curitiba: IESDE BRASIL S/A, 2015. p. 45-58.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução de Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de pesquisa**. 2. ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2011. 134 p.