



Conferência Internacional sobre Divulgação de Informação, Prestação de Contas e Crescimento Inclusivo e Governança na Indústria Extractiva

Local: Maputo, Moçambique

Data: 4 a 5 de Setembro de 2018

O Centro de Integridade Pública (CIP) e a Parceria para Pesquisa Social e de Governança (PASGR), em colaboração com a “Ação para Empoderamento e Prestação de Contas” (A4EA) do Instituto de Estudos de Desenvolvimento (IDS) da Universidade de Sussex estão a organizar uma conferência internacional sobre governação no sector extractivo. Esta conferência servirá como uma plataforma para pesquisadores, quadros de alto nível, elaboradores de políticas, profissionais, activistas, empresas privadas e organizações baseadas nas comunidades para troca de experiências de pesquisa sobre a relação entre a divulgação de informação, os resultados de prestação de contas e a governação e o crescimento inclusivo.

Em Moçambique, bem como em outros países ricos em recursos naturais em África e em outros lugares, as Organizações da Sociedade Civil (OSC), em colaboração com iniciativas internacionais, estão a trabalhar para promover a transparência e a prestação de contas no sector extractivo. A sua teoria de mudança pressupõe que a divulgação de informações capacitaria os cidadãos e as instituições apoiando prestação de contas para concretizar acções sociais e de políticas (SPA, sigla inglesa) para exigir a responsabilização de governos e empresas. Espera-se que os resultados da prestação de contas possam assumir a forma de promulgação de novas leis de mineração e mudanças na política do sector, revisão de contratos e concessões existentes no sector, recuperação de receitas da indústria extractiva não contabilizadas e, enfim, uma melhoria na "boa governação" e no crescimento inclusivo.

Porém, o que é que as evidências disponíveis nos dizem sobre a relação entre a divulgação de informações e os resultados de prestação de contas? Quais condições obrigam os cidadãos e as instituições a favor da prestação de contas (tanto públicas como não públicas) a agir ou não quando novas informações são divulgadas a eles? A acção social e política a nível comunitário para a prestação de contas no sector extractivo tem alguma chance para trazer melhorias nas condições gerais de

governança de um país? Que funções desempenham as organizações internacionais (ONG internacionais e Parceiros de Desenvolvimento) na cadeia de divulgação de informações, empoderamento e prestação de contas no sector extractivo e como elas têm sido eficazes em contribuir para o crescimento inclusivo e a “boa governança” nos países em que operam?

A conferência está particularmente interessada em casos dos países. Os organizadores estão a convidar pesquisadores e profissionais de vários países participantes da Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (ITIE), especialmente aqueles de contextos frágeis e afectados por conflitos para partilhar as suas descobertas e experiências de pesquisa.

Participantes

Espera-se que cerca de 40 participantes estejam presentes nesta conferência. Entre eles, pesquisadores, especialistas em governança, quadros de alto nível, elaboradores de políticas e funcionários superiores dos ministérios ligados ao sector extractivo, membros da Assembleia da República, moradores de comunidades onde estão localizados os projectos e as respectivas empresas de mineração, membros de organizações da sociedade civil, activistas, ITIE, etc.

Resultado da Conferência

Espera-se que os participantes saiam da conferência bem informados sobre a relação entre a divulgação de informações e os resultados de prestação de contas. O que se espera dos quadros de alto nível e elaboradores de políticas é que melhorem os impactos do sector extractivo sobre o crescimento económico inclusivo. Além disso, os organizadores da conferência podem considerar possíveis novos projectos de pesquisa que possam advir da conferência. Os documentos da conferência serão divulgados em várias formas.

Em anexo está a nota conceptual da conferência. O programa da conferência e outras questões logísticas serão comunicados aos participantes na devida altura.

Para mais informações, contacte: cip@cipmoz.org, imapisse@gmail.com

NOTA CONCEPTUAL DA CONFERÊNCIA

A literatura está repleta de conjecturas de que um ambiente institucional caracterizado pela abertura e transparência promove a prestação de contas e, subsequentemente, a boa governação e o desenvolvimento inclusivo. No sector extractivo, a falta de vontade dos governos em divulgar de forma abrangente as informações sobre receitas cria mais espaço para corrupção, porque os perpetradores se mantêm anónimos e não são responsabilizados. Estima-se que os contratos não publicados custem à África cerca de 40 bilhões de dólares por ano, uma quantia duas vezes maior do que a fornecida como ajuda ao desenvolvimento. Em um período de dois anos (2010 a 2012), a República Democrática do Congo perdeu 1,36 bilião de dólares através de contratos de mineração duvidosos, enquanto em 2010 o Governo de Uganda recebeu 500.000 dólares do sector extractivo, mas a transferência não pode ser atribuída a qualquer conta do governo.

A ITIE e a *Publish What You Pay* (PWYP) são iniciativas globais que visam colmatar esta lacuna. A teoria da mudança que sustenta as suas acções diz que a participação de múltiplas partes interessadas e a divulgação de informação sobre transacções ao longo da cadeia de valor do sector irão servir para melhorar a transparência, reduzir a corrupção e os gastos discricionários do Governo e promover o desenvolvimento inclusivo. Com a participação das OSC no processo de prestação de contas, novas informações serão divulgadas ao público de modo que o Estado e empresas privadas não tenham incentivos para práticas de corrupção. Os cidadãos, as OSC e outras instituições apoiando a prestação de contas, munidas de novas informações, têm o poder de monitorar os seus governos, desafiar as empresas e órgãos públicos que gerem os recursos extractivos e exigir responsabilidade. Além disso, com os Parlamentares, as OSC e os meios de comunicação já acedendo abertamente aos relatórios da EITI e os usando para enriquecer o debate público, a divulgação de informações aprofundará o escrutínio público da tomada de decisões do Governo. Sabendo que estão sendo monitorados e reconhecendo as possíveis consequências dos cidadãos e das acções institucionais, tanto governos quanto empresas alterarão o seu comportamento clandestino e prestarão contas num sector cuja gestão de receitas por muito tempo sempre tem sido opaca, inacessível e inédita e uma das principais causas de conflito e de instabilidade política em África.

Essa é uma teoria da mudança frequentemente repetida, mas o que se sabe sobre o que realmente acontece na prática? Nos últimos tempos, vários estudos verificaram empiricamente a veracidade da relação entre a divulgação de informações, os resultados da prestação de contas e os impactos subsequentes na governação e no crescimento económico. Os resultados desses estudos foram publicados como trabalhos académicos, relatórios de avaliação e até mesmo na internet (blogs) para promover discussões e debates sobre políticas de responsabilidade do sector extractivo. Em 2017, o Relatório de Validação da ITIE em Moçambique concluiu que a Iniciativa teve alguns impactos tangíveis no que diz respeito à introdução de questões sobre transparência na agenda nacional, incrementada confiança entre as partes interessadas e algumas melhorias técnicas relacionadas com sistemas de

gestão de receitas. No entanto, a ITIE Moçambique poderia ser mais significativa e impactante se o Governo, juntamente com as partes interessadas, tomasse mais posse do processo de responsabilização e o utilizasse para abordar os principais desafios da governação de recursos naturais no país.

Geralmente, a literatura sobre a divulgação de informações acerca da acção dos cidadãos para a prestação de contas é mista. Por um lado, há evidências de que a divulgação de informações levou a formas de acção social e política e, conseqüentemente, melhorou a responsabilidade dos governos. Isso inclui protestos de rua, promulgação de novas leis de mineração, revogação de contratos existentes, recuperação de fundos ilícitos, aumento de transferências de receitas para comunidades pobres das áreas de mineração e redução da corrupção. Alguns estudos na literatura acrescentam inferências estatísticas às suas conclusões, indicando uma forte correlação entre divulgação de informações e prestação de contas e concluem que o acesso público à informação é um poderoso dissuasor da corrupção. Tomando os índices da facilidade de fazer negócios, as receitas do ODI, os fluxos de Investimento Directo Estrangeiro e o crescimento do Produto Interno Bruto como variáveis indirectas para medir os impactos da ITIE, há também uma literatura substancial que mostra uma correlação positiva entre a implementação da ITIE e o crescimento económico de um país¹.

Por outro lado, estudos há que fornecem resultados contrários. Eles mostram que a divulgação de informações sobre a prestação pública de contas e a melhoria subsequente da governação é fraca ou inexistente²³. Alguns dos estudos mostram até uma correlação negativa. Por exemplo, usando dados mais recentes de mudanças de ano para ano no Índice de Percepção de Corrupção ao longo de um período de 5 anos, *Kasekende et al*⁴ descobriram que a ITIE está realmente associada à deterioração dos níveis de percepção de corrupção. A esmagadora maioria dos países que assinaram com a ITIE e se comprometeram a cumprir voluntariamente os seus padrões também são aqueles com altos níveis de corrupção e pontuações significativamente baixas de "boa governação".

Com base nas sínteses da literatura disponível⁵, a relação entre a divulgação de informações e os resultados da prestação de contas parece não linear. A literatura fornece várias razões pelas quais isto acontece. Isso inclui a qualidade da informação que é divulgada, a capacidade dos cidadãos para processar a informação e agir sobre ela, a capacidade das OSC para acompanhar novas informações e

¹ David-Barrett, E. Okamura, K. (2015). Norm diffusion and reputation: The rise of the extractive industries transparency initiative Governance, 29(2): 227-246,

² Brockmyer, B & FoX, J. (2015) Assessing the Evidence: The effectiveness and impact of public governance-oriented multi-stakeholder initiatives. London: Open Society

³ Andrews, N. (2016). A Swiss-Army knife? 'A critical assessment of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) in Ghana'. *Bus. Soc. Rev.* 121:59–83.

⁴ Kasekende, E. Abuka, C. and Sarr, M. (2016) Extractive Industries and corruption: investigating the effectiveness of EITI as a scrutiny mechanism. *Resources Policy* 48(4): 117-128

⁵ Awortwi, N. & Nuvunga, A. (2018), Síntese da literatura sobre o nexa entre divulgação de informação e resultados de prestação de contas: Lições para um desenho de estudo sobre a iniciativa de transparência da indústria extractiva em Moçambique. Esboço de documento de trabalho do IDS.

demandar acções de governos e empresas, o contexto estrutural e institucional do país, incluindo a natureza da política e dos regimes políticos que fornecem espaço para as OSC se mobilizarem e coordenarem a acção dos cidadãos e o apoio que as organizações internacionais proporcionam às OSC e às iniciativas apoiadas da prestação de contas.

Além disso, ao avaliar e apresentar evidências de impacto da divulgação de informações sobre a prestação de contas, a literatura existente combina factores de prestação de contas, produtos, resultados intermediários e impactos de longo prazo. Embora os padrões da ITIE incluam agora resultados e impactos no país, o que é apresentado pode ser enganoso. Por exemplo, se através da iniciativa um país estabelece um grupo composto pelas diversas partes interessadas (*MSG*, sigla inglesa), isso deve ser considerado um factor para o processo de prestação de contas ou um resultado? Se o relatório da ITIE levar à exposição da corrupção, isto deve ser considerado um produto ou um resultado? E se a exposição levar à acção judicial e à acusação do Estado que subsequente mente põe medo nas pessoas para não serem corruptas, até que ponto se pode estabelecer a alegação de que a divulgação de informações teve impacto nos índices de boa governação de um país? A distinção nos processos de cadeia de insumo - produto/resultado - é necessária para sistematicamente acompanhar e documentar qualquer progresso e impacto que a ITIE traga a um país. Mas essas distinções não são feitas na maioria dos relatórios de estudo.

A expectativa é que os trabalhos que serão apresentados nesta conferência ajudem a esclarecer as evidências empíricas sobre a relação entre divulgação de informações e resultados de prestação de contas e abordagens metodológicas que podem ajudar os actores a rastrear e documentar sistematicamente os impactos que as iniciativas de transparência trazem para os países.