



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Anticorrupção - Transparência - Integridade

**AVALIAÇÃO DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO
NO LICENCIAMENTO MINEIRO EM MOÇAMBIQUE**

Título: AVALIAÇÃO DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO
NO LICENCIAMENTO MINEIRO EM MOÇAMBIQUE

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Revisão linguística: Egídio Rego

Maquetização: Liliana Mangove

Impressão: MCL

Ano: 2018

**AVALIAÇÃO DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO
NO LICENCIAMENTO MINEIRO EM MOÇAMBIQUE**

MAPUTO, JULHO 2018

ALNU 515391

7

22G1

2.6m
8'6"

ic
87



Índice

Sumário executivo	7
1. Introdução.....	10
2. Contextualização	11
3. A legislação mineira.....	14
4. O foco da avaliação.....	17
5. Metodologia	18
I. CONTEXTO POLÍTICO E ADMINISTRATIVO	22
6. Principais vulnerabilidades e riscos de corrupção identificados	22
II. PRINCIPAIS VULNERABILIDADES E RISCOS DE CORRUPÇÃO IDENTIFICADOS	29
7. Requerimento, tramitação e atribuição de licenças.....	36
8. Estudos de impacto ambiental e social	37
9. Capacidade institucional.....	38
10. Transparência e Verificação de Informação	39
11. Consultas comunitárias e reassentamentos.....	41
12. Recomendações.....	42
13. Conclusões.....	44
14. Referências	48
15. Anexos.....	50

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Tipos de licenças e validade.....	16
Tabela 2: Processo de licenciamento de acordo com a legislação mineira.....	26
Figura 1: Fluxograma do licenciamento para prospecção e pesquisa como ocorre na prática.....	27
Figura 2: Fluxograma do licenciamento para concessões mineiras como ocorre na prática.....	28
Tabela 3: Vulnerabilidades e riscos de corrupção.....	29
Tabela 4: Pontuação de avaliação de risco	19
Tabela 5: Sistema de semáforos para a codificação dos riscos a cores.....	20
Tabela 6: Matriz de riscos.....	20



Sumário executivo

O Centro de Integridade Pública (CIP) é uma das 20 organizações afiliadas à Transparência Internacional (TI) que implementam o projecto Mineração para o Desenvolvimento Sustentável (M4SD). Este programa “procura melhorar a contribuição da mineração para o desenvolvimento económico e humano sustentável, através da promoção de uma maior transparência e responsabilização na concessão de licenças, contratos e autorizações em vários países”.

No âmbito do M4SD foi realizada em Moçambique uma avaliação dos riscos de corrupção no licenciamento mineiro com base na ferramenta denominada MACRA (Mining Awards Corruption Risk Assessment Tool/Ferramenta de Avaliação dos Riscos de Corrupção no Licenciamento Mineiro). A avaliação focalizou a análise da legislação mineira e as práticas das empresas requerentes de licenças. De acordo com a legislação moçambicana, a actividade mineira pode ser realizada através da concessão de várias licenças e autorizações, tais como: Licença de Prospecção e Pesquisa; Concessão Mineira; Certificado Mineiro; Senha Mineira; Licença de Processamento Mineiro e Licença de Comercialização de Produtos Minerais. Para os propósitos deste relatório, apenas são analisados os processos de prospecção e pesquisa de licenças e concessões mineiras, porque potencialmente estão sujeitos à corrupção devido ao volume de recursos financeiros que mobilizam e às transformações socioeconómicas e ambientais que produzem.

Neste relatório são analisados 22 riscos de corrupção na base do seu alto impacto e alta probabilidade de ocorrência. Estes riscos foram categorizados de acordo com os problemas mais críticos identificados no mapa do contexto e dos processos. Assim, a análise abrangeu os seguintes aspectos: requerimentos, tramitação e atribuição de licenças; consultas comunitárias e reassentamentos; estudos de impacto ambiental e social; verificação de informações; contratos e acordos; parcerias entre empresas nacionais e estrangeiras e capacidade institucional dos serviços do cadastro mineiro.

De uma forma geral, os problemas críticos identificados na avaliação podem ser resumidos nos seguintes aspectos: No caso de Moçambique, a legislação mineira centraliza o processo de atribuição de licenças e do acompanhamento dos projectos, excepto os certificados mineiros para construção e senhas mineiras, nas mãos do Ministro dos Recursos Minerais e da Energia que pode estar sujeito a influências externas. Para além disso, os funcionários do cadastro mineiro têm um poder discricionário sobre o tempo e a duração de cada etapa do processo de licenciamento, criando um ambiente propício a práticas corruptas.

Embora o sector mineiro seja um dos mais importantes da economia, a capacidade humana e técnica do sector de cadastro mineiro tanto a nível central como provincial é bastante reduzida em relação ao volume e complexidade do processo de licenciamento e monitoria dos projectos mineiros, o que resulta em atrasos na concessão de licenças. Os atrasos são também atribuídos à demora no suprimento de irregularidades por parte dos requerentes de licenças (ex., alguns dos requerentes submetem documentos incompletos ou documentos pouco fiáveis), o que condiciona a aprovação das licenças. Esta situação contribui para aumentar a pressão sobre os poucos funcionários dos serviços de cadastro mineiro existente. A interferência externa (principalmente política) parece estar, também, a afectar o desempenho célere do sector. Por exemplo, existe um grande número de empresas nas quais a elite política moçambicana (incluindo membros do governo) participa individualmente ou em nome do estado como accionista. Todavia, muitas destas empresas não estão na fase de produção, o que pode sugerir que houve alguma interferência externa para a aprovação maciça de licenças mesmo sem as garantias de capacidade técnica e financeira dos requerentes para desenvolver a actividade mineira. Isso também sugere que há casos de conflito de interesses que não foram tornados públicos.

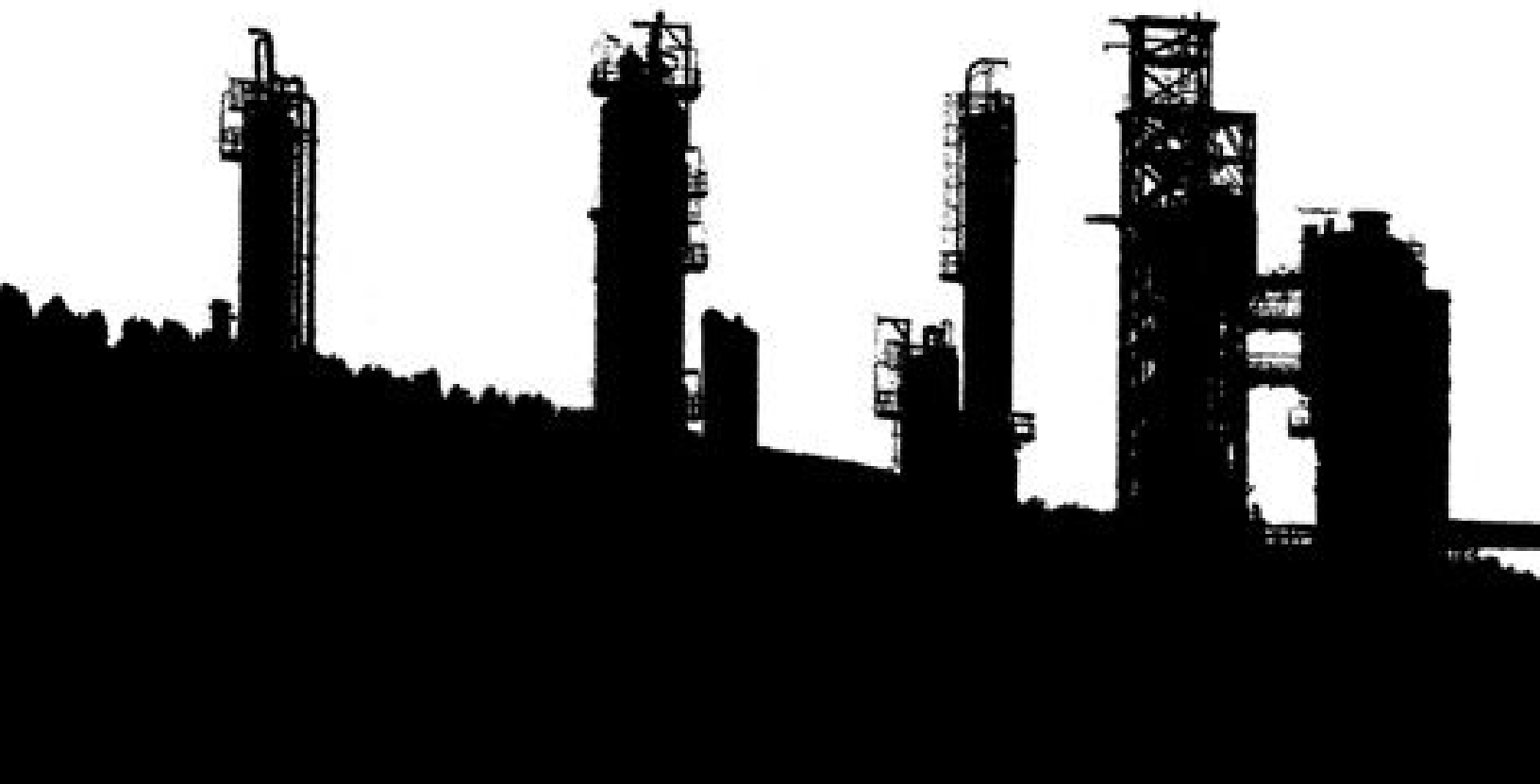
As instituições responsáveis pelo controlo da legalidade não têm dado o seguimento necessário e adequado a situações de conflito de interesses que são regularmente reportadas na imprensa e noutras plataformas. Ligada a isso, há uma lacuna na lei de probidade pública que não torna obrigatória a declaração de bens pelos funcionários públicos que não são titulares de cargos públicos. Alguns destes funcionários estão ligados a empresas estrangeiras que permanecem não declaradas, porque a informação sobre proprietários beneficiários (ou efectivos) não está publicamente disponível. Para além disso, os critérios para as parcerias entre empresas nacionais e estrangeiras também não são públicos (por exemplo, via concurso público).

Esta avaliação também identificou uma situação de separação/divisão inadequada de funções. Por exemplo, a empresa

estatal EMEM desempenha múltiplos papéis no sector, como prospecção e pesquisa, produção e concessão de licenças. Isto sugere que a EMEM tem acesso privilegiado à informação mineira devido à estrutura do processo de atribuição de licenças mineiras. Por exemplo, um dos três accionistas da EMEM é o INAMI (Instituto Nacional de Minas) que é o regulador do sector mineiro e é responsável pela concessão de licenças mineira. Isso sugere que a EMEM através do INAMI é simultaneamente titular mineiro e regulador do sector.

Conflitos de interesse e separação/divisão inadequada de funções reduzem a concorrência justa, pois um pequeno grupo de pessoas estrategicamente colocado tem acesso privilegiado a canais de tomada de decisões que, em última análise, influenciam as decisões no sector mineiro.

As consultas comunitárias e reassentamentos bem como as avaliações de impacto ambiental (AIA) e social (AIS) continuam a ser caracterizados por problemas de vária ordem, mas os mais críticos parecem estar associados a inadequada aplicação da lei. As consultas e as AIA/AIS não foram devidamente conduzidas, seja devido à falta de conhecimento/ capacidade técnica de alguns dos intervenientes ou sob alegação de manipulação do processo.



Recomendações

Muitos dos problemas identificados nesta avaliação podem ser resolvidos pela automatização do processo e das etapas de licenciamento. O regulador (INAMI) já está na posse de um novo software que está em fase de instalação e testagem para melhorar a gestão de informação do cadastro. Contudo, há que garantir que os interessados e o público possam acompanhar o processo em tempo útil.

- Deve-se despolitizar o processo de concessões de licenças mineiras, criando condições para a aprovação de licenças com base em critérios publicamente conhecidos e com o envolvimento de comissões técnicas especializadas que não estão previstas na legislação vigente. Na mesma linha, deve reflectir-se sobre o estabelecimento de uma equipe externa independente de avaliação dos pedidos de concessões mineiras como uma medida para tornar os funcionários do cadastro mineiro responsáveis pelas decisões que tomam.

- Actualização do sistema de dados do cadastro mineiro combinada com uma automação das várias etapas do licenciamento mineiro. Isto permitirá a eliminação das licenças expiradas e ociosas do sistema, deixando espaço para novos requerimentos de licenças. Por exemplo, a montagem de um sistema digital (on-line) para pedidos de licenças que pode ser monitorados publicamente pode eliminar a possibilidade de subornos aos funcionários do cadastro mineiro para acelerarem a tramitação dos pedidos de determinadas empresas e/ou indivíduos.

- Recomenda-se que o governo desenvolva uma política para atrair e reter funcionários no sector de cadastro mineiro.

- Deve haver aplicação da lei em relação às consultas comunitárias e reassentamentos; também deve haver estudos de impacto ambiental e social, declaração de bens por altos funcionários públicos e titulares de cargos, contratos e acordos.

A análise produzida nesta avaliação vai servir de base de trabalho das diferentes partes interessadas nos esforços da melhoria da governação do sector mineiro no país.



1. Introdução

Desde o início de 2000 que uma série de iniciativas tem estado a ser desenvolvida a nível internacional, visando promover a boa governação no sector extractivo através da melhoria da transparência e prestação de contas. Até 2012, muitas dessas iniciativas, por exemplo, a EITI, Directrizes de Transparência e Contabilidade da União Europeia e a Lei Dodd-Frank, preocupavam-se apenas com as questões fiscais. Recentemente, a EITI, em particular, expandiu o seu foco para incluir toda a cadeia de valor dos recursos minerais, mas sem focar na mitigação dos riscos de corrupção na fase de licenciamento.

A falta de responsabilização e transparência na concessão de licenças, autorizações e contratos do sector mineiro – o primeiro passo na cadeia de valor na indústria mineira – é uma raiz da corrupção no sector mineiro (Nest 2016, p. 4). É neste contexto que a Transparência Internacional Austrália está a liderar uma iniciativa conhecida como “Programa de Mineração para o Desenvolvimento Sustentável” (M4SD) que se concentra no início da cadeia de tomada de decisão, a partir da qual os governos concedem autorizações e licenças, negociam contratos e estabelecem acordos para a exploração dos recursos minerais (folheto do M4SD).

Este programa “procura melhorar a contribuição da mineração para o desenvolvimento económico e humano sustentável através da promoção de uma maior transparência e responsabilização na concessão de licenças, contratos e autorizações em vários países”.¹

O M4SD está a ser implementado em 20 países que estão a conduzir uma análise institucional e contextual, que inclui um inventário do quadro legal e das práticas em vigor de atribuição de licenças e negociação de contratos, um mapeamento de partes interessadas e dos riscos de corrupção. Esta análise inicial (ou de base) serve para produzir as evidências necessárias para cada país desenvolver um plano de acção abrangente com o envolvimento das várias partes interessadas.²

O Centro de Integridade Pública (CIP), uma das 20 organizações afiliadas à TI, está a implementar o projecto M4SD e realizou recentemente uma análise sobre os riscos de corrupção no sector mineiro em Moçambique, que está na base da elaboração do presente relatório.

Este relatório analisa os riscos de corrupção no processo de licenciamento mineiro em Moçambique, a fim de construir evidências sobre as práticas, bem como contribuir para a melhoria da transparência no sector. Este exercício levará à elaboração de um plano de acção para responder aos riscos identificados, bem como para alimentar a “Visão da Mineração do País” (CMV, sigla inglesa), que foi adoptada recentemente pelo governo moçambicano, em linha com a Visão Mineira Africana (PNUD 2014, p. 6). Em última análise, o plano de acção poderá contribuir para o alcance do objectivo da mineração para o desenvolvimento sustentável promovido pela TI Austrália.

O relatório analisa o processo de licenciamento para o exercício da actividade mineira em Moçambique, tendo como base o estabelecido na legislação e as práticas sobre as quais os requerentes dos pedidos efectivamente estão sujeitos. De acordo com a legislação mineira, o exercício da actividade mineira pode ser efectuada através de vários títulos mineiros e autorizações, tais como: Licença de prospecção e pesquisa; Concessão mineira; Certificado mineiro; Senha minera; Licença de processamento mineiro e Licença de comercialização de produtos minerais. Para efeitos deste relatório, apenas são analisados os processos de obtenção de licenças de prospecção e pesquisa e licenças de concessão mineira, porque potencialmente estão sujeitos à corrupção dado o volume de recursos financeiros que mobilizam e as transformações socioeconómicas e ambientais que produzem.

Após esta breve introdução, o relatório apresenta os antecedentes da análise sobre Moçambique. Seguem-se a metodologia, a análise do processo de concessão de licenças, a discussão dos resultados e recomendações e, finalmente, as conclusões, referências e anexos.

1 <http://transparency.org.au/index.php/our-work/mining-for-sustainable-development/>.

2 http://transparency.org.au/wp-content/uploads/2017/02/Mining-programme_Factsheet-Oct-2016.pdf

2. Contexto

A recente descoberta de recursos minerais nos finais da década de 1990 e princípios de 2000 e a expectativa de geração de riqueza pela sua venda levou o governo moçambicano a aprovar uma nova legislação do sector de minas. Desde 2002, altura em que é aprovada a lei de minas (Lei 14/2002 de 26 de Junho), o governo aprovou mais de 95 por cento de todos os dispositivos legais do sector mineiro. As iniciativas de lei do sector mineiro foram elaboradas predominantemente pelo governo e aprovadas pelo parlamento. Isso sugere que o parlamento, através das suas várias comissões, não é muito activo na elaboração de legislação para o sector.

Moçambique possui um vasto potencial e diversidade de recursos minerais e hidrocarbonetos, que inclui reservas de mais de 20 biliões de toneladas de carvão, areias pesadas e outros minerais e metais básicos, como ferro-vanádio, titânio, tantalite, turmalinas, bentonite, pegmatites, mármore, bauxita, grafite, diamantes, ouro, pedras preciosas e semi-preciosas, fosfatos, calcário, entre outros. O país também possui potencial significativo de hidrocarbonetos. As reservas de Pande e Temane, na província de Inhambane, estão actualmente a ser exploradas pela multinacional sul-africana Sasol. Novas descobertas de gás natural foram feitas na Bacia do Rovuma em 2010, cujas reservas colocam Moçambique no 9º lugar a nível mundial e cuja produção colocará o país no terceiro lugar em África, depois da Nigéria e Argélia (Standard Bank 2016).

Dado todo este potencial, a mineração tornou-se uma actividade muito importante para a economia de Moçambique. O rápido crescimento do sector extractivo, impulsionado pela exportação de carvão e descobertas de gás natural, levou a um influxo de capital para apoiar o desenvolvimento de mega-projectos. De acordo com o Banco de Moçambique, o investimento directo estrangeiro (IDE) aumentou 91% entre 2011 e 2012, com os megaprojectos a representar mais de 80% desse crescimento. No mesmo período, os megaprojectos também contribuíram para o aumento das importações em 17%, com impactos previsíveis na conta corrente do país (Capstone Report 2013, p. 25).

De acordo com a ex-Ministra dos Recursos Minerais e Energia, Esperança Bias, em 2011 o produto interno bruto (PIB) de Moçambique aumentou de US \$ 10,420 biliões no ano anterior para US \$ 13,740 biliões (Bias 2012). Em 2013, o sector extractivo moçambicano (incluindo petróleo e gás) cresceu 22% e representou 5% do PIB, que deverá aumentar para 10% até 2017 (Lillywhite, Kemp e Sturman 2015. p. II).

O fluxo cumulativo do investimento directo estrangeiro (IDE) diminuiu 26,2% (de US \$ 6.175,1 milhões para US \$ 4.902,8 milhões) entre 2013 e 2014. Ainda assim, a indústria extractiva representou o maior destino de IDE em 2013 com 89% (acções no valor de US \$ 108,4 milhões e créditos comerciais no valor de US \$ 5.002,5 milhões) e 62 por cento em 2014 (acções no valor de USD 44,2 milhões e créditos comerciais, no valor de US \$ 3.017,3 milhões) (ITIE Moçambique 2015, p. 15).

O quadro legal do sector extractivo (em particular a mineração) nacional é aberto a novos projectos, até porque qualquer pessoa interessada em explorar recursos minerais é convidada a consultar o cadastro mineiro para verificar as áreas disponíveis, fazer uma reserva dessa área e depois requerer para ter a devida licença. Por causa dessa abertura administrativa, Moçambique possui milhares de licenças atribuídas, entretanto, apenas menos de duas centenas estão em produção. Por exemplo, existem em operação apenas quatro minas de carvão (contra mais de 10 projectos licenciados), uma mina de rubi e três minas de areias pesadas.

Em relação aos hidrocarbonetos, houve cinco rondas de licenciamento de petróleo até à data (2017), o que resultou na aprovação pelo governo de Moçambique de várias concessões para exploração de hidrocarbonetos em 11 áreas do país. Planeia-se o início da produção na Bacia do Rovuma para 2022, com o projecto Flutuante de produção de Gás Natural Liquefeito (FLNG), pela empresa italiana Eni. No entanto, parece que o governo ainda está a capacitar-se através da formação dos funcionários do sector para entender melhor todos os aspectos da cadeia de valor do gás (por exemplo, tecnologia, custos, receitas, monitoria e negociação de contratos) (Standard Bank 2016; Gqada 2013).

Um bom conhecimento sobre os recursos naturais existentes e a sua cadeia de valor são um factor-chave para garantir

uma gestão e exploração sustentáveis de recursos. Todavia, Moçambique tem pouco mais de 350 geólogos e engenheiros mineiros formados no país e no exterior, um número considerado muito pequeno para as necessidades da indústria extractiva em rápido crescimento (Notícias 10 Setembro 2014). Para além dos desafios acima mencionados, a descoberta dos recursos naturais também representa novos desafios para a integridade do sector público moçambicano (Transparency International 2012).

A redescoberta dos recursos naturais expande e multiplica as oportunidades de corrupção (rent seeking) por parte dos funcionários públicos que estão encarregados de tramitar os direitos de extracção de recursos minerais extremamente valiosos (Jensen e Adalima 2016, p. 8). “As descobertas de depósitos de carvão na província do norte de Tete, gás na província de Inhambane e petróleo offshore em Cabo Delgado não só atraíram empresas estrangeiras de exploração de recursos minerais, mas também ligaram estreitamente os interesses comerciais, partidários e o Estado “ (BTI 2016, p. 3).

As cláusulas anticorrupção e anti-suborno que constam nos contratos não garantem que a corrupção nunca possa ocorrer, mas, ao incluí-las, desempenham um papel dissuasor e mostram a vontade política do governo de combater a corrupção. De igual modo, estas cláusulas facilitam a acusação criminal dos violadores da lei (Cabeçadas 2016, p. 137).

Embora a transparência no sector extractivo tenha melhorado significativamente nos últimos anos, particularmente em comparação com outros sectores como a terra, o acesso a informações regularmente actualizadas sobre produção, exportações e receitas de carvão e outros minerais ainda é difícil de encontrar. A título de exemplo, Vines et al (2015, p. 6) argumentou que a situação do sector mineiro em 2015 era difícil de avaliar porque o novo governo saído das eleições de 2014 ainda tinha que se reestruturar e organizar. De facto, instituições como o Ministério dos Recursos Minerais e Energia (MIREM) não possuíam uma página da internet operacional.

Apesar de Moçambique ser cumpridor da Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas (EITI) desde 2012,³ foram levantadas preocupações quanto à discricção pessoal do ex-Presidente Armando Guebuza para garantir um contrato governamental importante para a Orlean Invest referente a Base Logística de Pemba (Mimbire e Nhamire 2015). Este tipo de transacções é uma evidência preocupante da emergência dum conluio inapropriado entre os sectores público e privado (Jensen e Adalima 2016).

Há evidências de que o processo de contratação de Moçambique está sujeito a influência indevida de empresas privadas. Por exemplo, 32 por cento⁴ dos entrevistados no World Bank Enterprise Surveys de 2010 relataram pagar subornos para garantir contratos governamentais, uma taxa muito maior do que qualquer outra forma de corrupção comercial.

Estudos recentes revelam o uso abusivo de adjudicações directas e falsificação de especificações dos requisitos no âmbito da contratação de serviços pelo Estado a favor de determinadas empresas (CIP 2017b)

“Os requisitos legais complexos e onerosos, mecanismos de supervisão deficientes e funcionários públicos mal pagos são responsáveis pela corrupção (incluindo subornos), particularmente no sector privado. O poder de “acelerar” a tramitação de processos burocráticos proporciona aos funcionários públicos os meios para exigir/aceitar subornos. Os funcionários encarregados de emitir licenças, autorizações e outras aprovações formais para actividades comerciais/empresarias tem poder sobre as empresas, e a combinação de discricção individual e falta de supervisão directa permite que os funcionários usem a complexidade dos requisitos legais para extrair subornos” (Jensen e Adalima 2016, p. 10).

Moçambique alcançou alguns progressos no reforço da luta contra a corrupção ao estabelecer a sua principal agência anticorrupção e em 2004, o Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC). Esta instituição está subordinada ao Gabinete do Procurador-Geral da República, mas goza de autonomia orçamental.⁵ No entanto, o mandato do GCCC limita-se à investigação – não processa judicialmente os casos de corrupção, apenas os remete ao Ministério Público que

³ Moçambique produziu o primeiro relatório de pagamentos e reconciliação ao abrigo do EITI no primeiro trimestre de 2015, orientado pelo novo padrão de transparência (Kråkenes 2012). No entanto, os relatórios da ITIE até ao presente momento mostram falhas significativas na adesão das empresas aos requisitos de elaboração do relatório do EITI (EITI 2014).

⁴ Na perspectiva do Banco Mundial esta taxa é muito maior do que qualquer outra forma de corrupção comercial.

⁵ “Na prática, o GCCC não possui conhecimentos técnicos e recursos financeiros necessários para executar as suas funções principais e mantém-se vulnerável a influência política” (Jensen and Adalima 2016, p. 8).

não tem conseguido penalizar os acusados, sobretudo quando se trata dos altos funcionários do estado e das grandes empresas privadas (Jensen e Adalima 2016).

Recentemente foi aprovada a Lei de Proibição Pública para promover moralidade, transparência, imparcialidade e respeito na gestão de bens do estado (Lei 16/2012, de 14 de Agosto). Na sequência disso, foram também estabelecidas uma comissão central e comissões provinciais sectoriais de ética pública.⁶ Uma lei de protecção de testemunhas também foi aprovada em 2012 (Lei 15/2012, de 14 de Agosto), contribuindo para o fortalecimento dos esforços anticorrupção do governo. Apesar do quadro jurídico que regula os conflitos de interesse, a transparência na gestão dos bens públicos e a protecção das testemunhas serem adequados em princípio (World Bank 2014), existem vários casos de conflito de interesses envolvendo altos funcionários públicos e políticos.

⁶ O trabalho da comissão enquadra-se no artigo 50 da Lei da Proibição, que visa avaliar e monitorar as situações de conflito de interesses, a fim de tomar as medidas apropriadas para erradicá-las. Esta lei de proibição prevê também a extensão da declaração obrigatória dos bens dos líderes do aparelho estatal de Moçambique. A nova lei aplica-se aos membros do Governo, do Parlamento, Juizes e Procuradores, a todos os níveis, membros da administração estadual, membros de governos provinciais, governos distritais e até municípios (APRM 2015).

3. A legislação mineira

Nos últimos 19 anos foram aprovados mais de 30 instrumentos legais no sector mineiro. Na actualidade, o sector mineiro é primariamente regulado pela Lei 20/2014 de 18 de Agosto (Lei de Minas) e pelo Decreto 31/2015 (Regulamento da Lei de Minas). Todavia, existem centenas de licenças vigentes no país, reguladas pela legislação anterior (Leis Mineraias 14/2002 de 26 de junho, Lei 5/94 de 13 de setembro e Lei 2/86 de 16 Abril). Isto deve-se ao regime dos contratos assinados na altura e que não foram modificados.

Em termos de direitos de propriedade, a Constituição moçambicana contém um princípio fundamental de que todos os recursos minerais no solo, subsolo e águas territoriais são propriedade exclusiva do estado. A prospecção e pesquisa bem como a mineração de recursos minerais são realizadas sob licenças mineiras concedidas pelo Ministério de Recursos Mineraias e Energia (Lei 20/2014; Decreto 31/2015).

O Ministério dos Recursos Mineraias e Energia (MIREME) e o Instituto Nacional de Minas (INAMI), uma entidade administrativa do MIREME, são os reguladores do sector mineiro (Lei 20/2014 de 18 de Agosto, Decreto 31/2015).

De acordo com o artigo 6 do Decreto 31/2015, compete ao Ministro do sector dos recursos minerais decidir sobre:

A atribuição, modificação, transmissão e revogação de licença de prospecção e pesquisa, concessão mineira, certificado mineiro, licença de processamento mineiro, licença de tratamento mineiro e autorizações;

A transmissão directa ou indirecta de interesses participativos, títulos e/ou direitos mineiros, incluindo a cessão de acções, quotas ou outras formas de participações;

A declaração, modificação e extinção de áreas designadas de senha mineira e

Quaisquer conflitos que resultem da sobreposição total ou parcial de pedidos sobre a mesma área.

O ministro poderá delegar total ou parcialmente as competências acima indicadas (Decreto 31/2015, Artigo 6, N° 3).

Ao INAMI compete:

Propor políticas de desenvolvimento do sector mineiro e acompanhar a sua execução;

Analisar e aprovar projectos de estudos técnicos e económicos para a abertura de novas minas bem como a reabilitação e/ou encerramento;

Receber, preparar, organizar e analisar os processos relativos a atribuição de licenças de prospecção e pesquisa, concessões mineiras e concessões de água mineral, praticando os actos que lhe são atribuídos no âmbito do regulamento de minas;

Promover, apoiar e controlar, em coordenação com outras instituições, a prospecção, pesquisa e extracção, uso e aproveitamento de recursos minerais, excluindo petróleo e gás;

Promover, apoiar e controlar a mineração de pequena escala, tomando em conta a minimização dos impactos negativos de natureza ambiental e social resultantes do exercício dessas actividade.

Embora a Alta Autoridade para a Indústria Extractiva (AAIE) tenha sido estabelecida pela lei de minas (Lei 20/2014), esta instituição ainda não foi criada/instalada e nem o seu pessoal nomeado. Não está claro por que razão ainda não foi criada nem o papel que ele vai desempenhar. Em alguns países como a Tanzânia, uma instituição similar foi criada e desempenha um importante papel de supervisão independente da actividade mineira (A verdade 11 Setembro 2015).⁷

Os direitos e as licenças sobre os recursos minerais (incluindo para as licenças de prospecção e pesquisa e concessões mineiras) são concedidos a pedido dos interessados (ou mediante concurso público) de acordo com o princípio de prioridade de submissão e considerando a proposta que oferece melhores condições, vantagens e ganhos para o Estado moçambicano como dono dos recursos minerais (Lei 20/2014, Artigo 9; Decreto 31/2015, Artigo 8; 21).

A informação sobre as áreas mineiras está disponível no cadastro mineiro on-line que foi estabelecido em 2013 e acessível a qualquer pessoa gratuitamente, desde que tenha acesso à internet. O cadastro mineiro mostra todos os tipos de áreas

⁷ <http://www.verdade.co.mz/destaques/democracia/54863-alta-autoridade-da-industria-extractiva-deve-ser-independente>).

disponíveis, a plataforma permite pesquisar os registos através de um mapa ou número da licença, o nome da empresa e as coordenadas geográficas de uma determinada área.

O uso da terra para a mineração está sujeito a uma legislação diferente. No entanto, os direitos de uso da terra concedidos para fins de mineração duram a duração do título mineiro (Decreto 31/2015, Artigo 10). A concessão dos direitos mineiros não pressupõe necessariamente o direito de usar a terra ou outros direitos pré-existentes, que permanecerão sob custódia do Estado até que a actividade mineira seja encerrada (Decreto 31/2015, Artigo 20, N°1).

A Lei de Minas estabelece o princípio geral de que a expropriação de bens e de direitos de propriedade privada no âmbito do título mineiro só pode ocorrer excepcionalmente e com fundamentação por razões de interesse público justificado e a parte expropriada terá sempre o direito de receber uma compensação justa (Lei 20/2014, Artigo 66, N° 1 e 2; Cabeçadas 2016, p.137). A protecção e a execução dos direitos na indústria mineira podem ser feitas através dos tribunais nacionais, embora o conhecimento específico de questões técnicas de mineração nem sempre esteja presente. O litígio nos tribunais moçambicanos tende a ser um exercício dispendioso e demorado. Uma possível alternativa aos tribunais judiciais nacionais é a arbitragem internacional (Cabeçadas 2016, p.137; Jensen e Adalima 2016). No âmbito da arbitragem internacional, as disputas serão submetidas ao centro internacional para a resolução de disputas sobre investimentos (International Centre for the Settlement of Investment Disputes – ICSID).

O direito do estado moçambicano de participar de projectos de mineração é estabelecido por lei que indica que “para a concessão de direitos de exploração sobre os recursos naturais, o Estado se reserva o direito de negociar uma participação gratuita de pelo menos 5 por cento do capital social durante qualquer fase do projecto” (Lei 15/2011, de 10 de Agosto;⁸ Decreto 16/2012, de 4 de Julho;⁹ Cabeçadas 2016, p.137; CIP 2015, p. 3). De igual modo, a lei estabelece também uma obrigação das empresas mineiras estrangeiras de ter uma parceria com empresas locais (Lei 20/2014, Artigo 24).

A Lei de Minas estabelece a participação do estado por via dum contrato mineiro que é celebrado entre o governo e o titular de direitos mineiros, em particular nos projectos de prospecção e pesquisa e nas concessões mineiras. O contrato mineiro estipula ainda: a necessidade de inclusão de conteúdo local mínimo; emprego local e plano de formação técnico-profissional; incentivo para a adição de valor dos minérios; acções a serem realizadas pelo titular no âmbito da responsabilidade social; memorando de entendimento entre o governo, a empresa e a(s) comunidade(s); mecanismos de resolução de litígios, incluindo disposições relativas a resolução do litigioso por arbitragem (Lei 20/2014, Artigo 8). Os contratos mineiros são publicados no Boletim da República, antecidos do visto do Tribunal Administrativo no prazo de 30 dias (Lei 20/2014, Artigo 8, N° 4) e uma vez aprovados devem ser remetidos para a Assembleia da República (Lei 20/2014, Artigo 8, N° 5).

O principal veículo da participação do Estado no sector mineiro é a Empresa Moçambicana de Exploração Mineira (EMEM), que foi estabelecida por Decreto 29/2009 de 29 de Junho, como instrumento de política económica de mineração. A EMEM tem o mandato de impulsionar o processo de participação do estado nas receitas da actividade mineira, promover uma maior inclusão de conteúdo local, desenvolver iniciativas com o objectivo de criar capacidade para o processamento local desses recursos, gerando valor acrescentado/receitas e, assim, impulsionar o processo de industrialização do país. Assim, através da EMEM, o estado é accionista na maioria das empresas do sector, mas a sua influência e capacidade são ainda incipientes.¹⁰

A EMEM também está envolvida directamente na actividade mineira, possuindo, para o efeito, algumas licenças mineiras.¹¹ A EMEM tem o papel de promover a comercialização dos mais diversos minerais, como: carvão, ouro, gemas e materiais de construção através de canais integrados. De igual modo, a EMEM tem uma área de suporte para a tramitação de processos para efeitos de licenciamento mineiro de novas áreas, visando ampliar o volume de activos em matéria de prospecção e pesquisa, de forma a dinamizar o crescimento da indústria mineral nacional.¹²

⁸ Lei das Parcerias Público-Privadas, de projectos de grande dimensão e de concessões empresariais

⁹ Regulamento da lei das Parcerias Público-Privadas, de projectos de grande dimensão e de concessões empresariais

¹⁰ A EMEM, S.A. representa o estado nas seguintes empresas: Grafite de Ancuabe (10% EMEM), Vale Moçambique (5% EMEM), Kingho Investment Company, Lda. (10% EMEM), Areias Pesadas de Chibuto (10% EMEM), ETA Star (25% EMEM), Minas de Changara, Lda. (25% EMEM), Gemoz (55% EMEM), Mozacimentos, Lda. (25% EMEM), Marsal, Lda. (49% EMEM), Minas Moatize, Lda. (5% EMEM), (TIE Moçambique 2015, p. 80-1. Página do EMEM na internet: <http://www.emem.co.mz/indexen.php>; <http://www.emem.co.mz/docs/perfil-da-empresa.pdf>)

¹¹ Boletim da República, III Série, N° 3, 4 de Janeiro de 2013

¹² Página do EMEM na internet: <http://www.emem.co.mz/indexen.php> e no facebook: <https://www.facebook.com/EMEM-Empresa-Mo%C3%A7ambicana-de-Explora%C3%A7%C3%A3o-Mineira-SA-537735119698047/>.

3.1. As licenças mineiras

De acordo com a lei de minas, existem seis tipos de licenças mineiras, a saber:

- Licença de prospecção e pesquisa;
- Concessão mineira;
- Certificado mineiro;
- Senha minera;
- Licença de processamento mineiro e
- Licença de comercialização de Produtos Minerais.

Tabela 1. Tipos de licenças e validade

Tipos de licença	Actividade	Validade
Licença de prospecção e pesquisa	Actividades geocientíficas e geotécnicas que permitem a avaliação do potencial de recursos minerais, visando a descoberta, identificação, determinação das características e valor económico dos respectivos minerais	2 anos renováveis por igual período de tempo (recursos minerais para construção) e 5 anos renováveis por 3 anos (recursos minerais)
Concessão mineira	Operações e trabalhos relacionados ao desenvolvimento, extracção, tratamento, processamento, processamento mineiro, bem como a disposição dos produtos minerais	25 anos renováveis por igual período de tempo
Certificado mineiro	Realização em regime exclusivo das actividades e operações mineiras de pequena escala	10 anos renováveis por igual período de tempo
Senha minera	Direito de realizar operações mineiras artesanais	5 anos renováveis por igual período de tempo
Licença de processamento mineiro	Operações mineiras ao longo da cadeia da indústria extractiva, com vista a obtenção do concentrado mineiro	25 anos renováveis por igual período de tempo
Licença de comercialização de Produtos Minerais	Compra e venda de produtos minerais A comercialização de produtos minerais é permitida a pessoas singulares e colectivas titulares de concessão mineira, certificado mineiro e senha mineira, quando proveniente da sua produção, nos termos da legislação mineira (Decreto 16/2005, Artigo 2, N° 3)	5 anos renováveis por igual período de tempo

A aquisição, modificação, transferência e rescisão de licenças mineiras estão sujeitas a registo (Lei 20/2014, Artigo 82). Não será atribuído outro título mineiro a titulares de um ou mais títulos mineiros que após 12 meses contados a data da emissão do título mineiro ou autorização não exerçam a actividade mineira (Decreto 31/2015, Artigo 21, N°4).

As licenças mais importantes para projectos de médio e grande porte são as licenças de prospecção e pesquisa (para a fase de exploração) e as concessões mineiras (para a fase de mineração e produção) (Cabeçadas 2016, p.136).

A tramitação dos pedidos de título mineiro e autorizações está sujeita a pagamento de taxas das quais 60 por cento vão para o estado e 40 por cento para o INAMI (Decreto 31/2015, Artigo 16, N°5). Os titulares mineiros estão, também, sujeitos a prestação de garantias financeiras (Decreto 31/2015, Artigo 17, N°1) cujo montante é calculado na base do orçamento previsto no plano de trabalho. Para licenças de prospecção e pesquisa e concessões mineiras o valor está situado nos 2 por cento do orçamento ou investimento planeado (Decreto 31/2015, Artigo 17, N°3).

A pedido do titular do certificado mineiro,¹³ o Ministro ou Governador da província pode, excepcionalmente, dispensar a prestação da garantia financeira, atendendo ao tipo de recurso mineral e à escala da operação mineira (Decreto 31/2015, Artigo 17, N°7).

¹³ O titular do certificado mineiro é o indivíduo ou entidade em cujo nome o título é emitido em conformidade com a Lei de Minas.

4. O foco da avaliação

Esta avaliação tem como foco o licenciamento de projectos de prospecção e pesquisa (fase de exploração) e concessões mineiras (fase de mineração e produção), porque é nestes dois tipos de licenças onde potencialmente há mais riscos de corrupção dada a sua complexidade e o volume de recursos financeiros que mobilizam. De igual modo, estes dois tipos de licenças trazem um grande impacto socio-económico e ambiental que altera toda uma estrutura social (por exemplo, reassentamentos e indemnizações).



5. Metodologia

A metodologia usada para a realização desta avaliação foi inteiramente qualitativa, tendo sido feita com base numa combinação de métodos de recolha e análise de dados. Foi feita uma revisão de literatura/estudos sobre mineração (legislação, reportagens da imprensa, pesquisas académicas, cadastro mineiro e outras avaliações por instituições nacionais e internacionais), uma adaptação ao contexto nacional das perguntas, sugestões e categorias de análise da Ferramenta de Avaliação de Riscos de Corrupção no Licenciamento Mineiro (MACRA), e condução de entrevistas. A análise da informação foi feita através de uma triangulação e comparação de informações documentadas e entrevistas.

A revisão da literatura focalizou a legislação sobre minas (incluindo algumas análises existentes sobre a legislação), procedimentos/requisitos de pedido de licenças e mecanismos de prestação de contas. O objectivo era ter uma imagem clara sobre o licenciamento mineiro e a situação actual no sector de minas em Moçambique. Contudo, este exercício também deu subsídios para compreender as oportunidades existentes no sector de minas, restrições e incentivos, bem como os papéis e responsabilidades das instituições e das partes interessadas. Além disso, a análise da literatura permitiu identificar e seleccionar informantes-chave com base no seu envolvimento no sector, bem como examinar até que ponto as suas actividades e práticas estão em conformidade com a lei e promovem transparência e responsabilização.

A revisão, adaptação (ao contexto nacional) e uso da MACRA visaram fornecer um enquadramento da análise contextual abrangente sobre os riscos de corrupção em Moçambique. Primeiro, ajudaram a mapear o processo e a prática, ou seja, a ilustrar o processo oficial de pedido de licenças e o que acontece na prática, quando os requerentes submetem os pedidos de licenças; segundo, usou-se o MACRA para construir um fluxograma sobre o licenciamento mineiro em Moçambique e identificar as vulnerabilidades a corrupção no sector. Terceiro, fez-se o mapeamento do contexto em que o licenciamento ocorre através da análise dos factores políticos, económicos, sociais e tecnológicos (análise PEST) e identificação das respectivas vulnerabilidades associadas à corrupção. Os mapeamentos (incluindo os fluxogramas) elaborados e as vulnerabilidades associadas ao processo de licenciamento mineiro e o contexto foram usados nas entrevistas para aprofundar a nossa compreensão sobre o processo e suas dinâmicas contextuais e temporais. As entrevistas visaram comparar/confrontar o processo de licenciamento, conforme estabelecido na lei, com a prática concreta dos requerentes. Ou seja, identificar possíveis lacunas entre a lei e as práticas do licenciamento mineiro.

No total, foram realizadas entrevistas com cerca de 2814 pessoas em representação de várias partes interessadas no sector, ou seja: quatro instituições governamentais encarregadas pelo licenciamento mineiro; três empresas mineiras; uma associação económica e uma organização da sociedade civil – todas baseadas em Maputo (cidade e província). Deve-se sublinhar que uma das entrevistas realizadas contou com cerca de nove pessoas em representação de vários interesses no sector mineiro (ex., académicos e especialistas, empresas mineiras, representação de instituições públicas e operadores mineiros individuais). Outra entrevista colectiva envolveu 13 funcionários públicos do Ministério de Terras, Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER).

As pessoas entrevistadas foram também convidadas a fazer parte do comité de conselheiros e todas aceitaram. 15 No primeiro dos dois workshops previstos, o realizado no dia 25 de Maio de 2017, outras pessoas aceitaram fazer parte do comité multisectorial de conselheiros que se reunirá novamente no final do mês de Junho para validar o relatório final, bem como fazer recomendações para o futuro plano de acção no âmbito do M4D. Os riscos identificados nesta avaliação foram partilhados e validados pelos participantes do primeiro workshop e eles prometeram enviar contribuições adicionais alguns dias depois. Embora tenha sido planeado realizar observações e entrevistas com comunidades que vivem em regiões de exploração mineira, 16 os atrasos nas entrevistas em Maputo (afectados pela pouca disponibilidade dos representantes das instituições-chave baseadas em Maputo) 17 comprometeram a viagem às províncias.

De acordo com o MACRA, a identificação das vulnerabilidades à corrupção resultam da análise de três aspectos do licenciamento mineiro que são: o processo formal (legal), a prática e o contexto (social, económico, político e tecnológico). A análise das vulnerabilidades e os riscos correspondentes é baseada em cinco categorias de riscos, nomeadamente: riscos associados aos factores contextuais (CF), incluindo incentivos para corrupção e mecanismos fracos de controlo do

14 Este número é baixo se considerarmos o de empresas e indivíduos envolvidos na actividade mineira em Moçambique. Embora o CIP tenha contactado muito mais instituições, apenas as indicadas acima disponibilizaram o seu tempo para participar das entrevistas.

15 Alguns entrevistados expressaram o desejo de não serem citados, porque consideraram que alguns aspectos das entrevistas eram sensíveis e provavelmente poderiam afectar a sua relação com outras partes interessadas. Por esse motivo, não são mencionados os nomes dos entrevistados nem das instituições que representam.

16 O foco seria nos reassentamentos e planos de desenvolvimento local e monitoria das actividades mineiras, apenas para mencionar alguns.

17 A estratégia era obter uma compreensão prévia das empresas e organizações da sociedade civil em Maputo e autorização para visitar as áreas adequadas.

ambiente comercial; factores associados ao processo (PD), incluindo controlo inadequado para incentivar o cumprimento da lei e transparência inadequada na tomada de decisões; factores ligados a prática do processo (PP), incluindo incentivos para corrupção e ausência de controlo; factores referentes a Responsabilização (RA), especialmente mecanismos de resposta fracos ou inexistentes; factores que integram respostas legais (RL), especialmente leis, regulamentos e outros mecanismos legais fracos ou inexistentes (Nest 2016, p. 17).

A pontuação dos riscos foi baseada na combinação da literatura e entrevistas (individuais e colectivas), seguindo a ferramenta MACRA. A pontuação global foi calculada multiplicando a probabilidade e o impacto. A pontuação cobre a probabilidade de ocorrerem eventos que causem corrupção, bem como o julgamento sobre como a corrupção causa diferentes impactos (Nest 2016).

5.1. Pontuação dos riscos

O objetivo da pontuação dos riscos sobre a probabilidade e impacto é gerar informação que ajude na identificação dos riscos de corrupção prioritários (urgentes). “A pontuação não é um fim em si, e os pontos atribuídos são apenas um factor a considerar para a priorização” (Nest 2016, p. 42). A pontuação dos riscos foi baseada na combinação da literatura e entrevistas (individuais e colectivas), seguindo o MACRA. A pontuação total é calculada com base na fórmula (Probabilidade X Impacto) que resulta do julgamento sobre a probabilidade da ocorrência de eventos que conduzem a corrupção (probabilidade) e seus diferentes impactos (impacto) (Nest 2016). Esta avaliação produziu a pontuação de riscos que estão ilustrados na tabela 4 abaixo.

Tabela 4: Pontuação de avaliação de risco

Risco	Probabilidade	Impacto	Pontuação
Risco 1 (CF10)	Probabilidade = 3	Impacto = 5	3X5=15
Risco 2 (CF5)	Probabilidade = 5	Impacto = 3	5X3=15
Risco 3 (CF 8)	Probabilidade = 5	Impacto = 3	5x3=15
Risco 4 (PD5)	Probabilidade = 5	Impacto = 3	5x3=15
Risco 5 (PD7)	Probabilidade = 3	Impacto = 5	3x5=15
Risco 6 (PD8)	Probabilidade = 3	Impacto = 5	3x5=15
Risco 7 (PD9)	Probabilidade = 5	Impacto = 5	5x5=25
Risco 8 (PD14)	Probabilidade = 5	Impacto = 3	5x3=15
Risco 9 (PD16, PP6, PP7)	Probabilidade = 5	Impacto = 3	5x3=15
Risco 10 (PD18)	Probabilidade = 5	Impacto = 3	5x3=15
Risco 11 (PD21)	Probabilidade = 5	Impacto = 5	5x5=25
Risco 12 (PD22)	Probabilidade = 5	Impacto = 5	5x5=25
Risco 13 (PD28)	Probabilidade = 5	Impacto = 5	5x5=25
Risco 14 (PD32)	Probabilidade = 5	Impacto = 5	5x5=25
Risco 15 (PP1)	Probabilidade = 5	Impacto = 5	5x5=25
Risco 16 (PP4)	Probabilidade = 5	Impacto = 5	5x5=25
Risco 17 (PP8 & PP9)	Probabilidade = 3	Impacto = 5	3x5=15
Risco 18 (PP10 & PP11)	Probabilidade = 5	Impacto = 3	5x3=15
Risco 19 (PP13)	Probabilidade = 3	Impacto = 5	3x5=15
Risco 20 (RA7 & RA9)	Probabilidade = 3	Impacto = 5	3x5=15
Risco 21 (RA12)	Probabilidade = 5	Impacto = 3	5x3=15
Risco 22 (RA14)	Probabilidade = 3	Impacto = 5	3x5=15

As pontuações de risco da tabela 4 estão registradas numa matriz de riscos bidimensional que é o modelo-padrão na gestão de riscos. A matriz é usada para traçar as pontuações totais (probabilidade x impacto) de diferentes riscos e é colorida usando um sistema multi-colorido de “semáforo”. Existem cinco níveis de importância dos riscos, cada um com uma cor diferente, como se ilustra na tabela 5 abaixo.

Tabela 5: Sistema de semáforos para a codificação dos riscos a cores

Avaliação					
Probabilidade x Impacto =			Pontuação total:		
Cores:	Azul	Verde	Amarelo claro	Amarelo escuro	Vermelho
Nível de risco:	<i>Muito baixo</i>	<i>Menor</i>	<i>Moderado</i>	<i>Significativo</i>	<i>Muito alto</i>

Deve-se notar que a codificação das cores das várias pontuações possíveis nem sempre é consistente, pois as pontuações totais idênticas nem sempre são categorizadas no mesmo nível/cor de risco. A importância do risco depende não só dos totais, mas da categoria de cor, sendo o vermelho o que indica maior urgência do problema. A diferença na codificação de cores ocorre porque a matriz enfatiza o impacto como o factor-chave de preocupação. Os riscos que têm uma alta probabilidade, mas que não têm um impacto elevado, são categorizados como menos importantes do que os riscos com a mesma pontuação total, quando essa pontuação se baseia na baixa probabilidade/alto impacto (Nest 2016, p. 28-9). A tabela 4 sintetiza a pontuação sobre a probabilidade dos eventos acontecerem e os seus possíveis impactos.

Na tabela 6 abaixo (Matriz de Riscos), apresentamos a distribuição de todos os 29 riscos que identificamos e, como pode ser observado na tabela, os riscos estão espalhados entre o impacto insignificante (azul), moderado (amarelo e âmbar) para catastrófico (cor vermelha). Todos os riscos com impacto moderado e catastrófico têm a probabilidade de ocorrer. A análise que apresentamos na próxima secção cobre todos os riscos com impacto catastrófico.

O sistema do semáforo foi usado para registrar/apresentar a pontuação total na matriz de risco abaixo, na tabela 6.

Tabela 6: Matriz de riscos

Probabilidade	5 Quase certo	5	10	15 Riscos: 2, 3, 4, 19, 21	20	25 Riscos: 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16
	4 Provável	4	8	12	16	20
	3 Possível	3	6	9 Riscos 17, 18, 22	12	15 Riscos: 1, 5, 8, 20
	2 Improvável	2	4	6	8	10
	1 Quase impossível	1	2	3	4	5
		1 Insignificante	2 Menor	3 Moderado	4 Maior	5 Catastrófico
Impacto						

Conforme indicado na tabela 5 (Sistema de semáforos para a codificação e atribuição de cores aos riscos), as cores na matriz determinam a gravidade dos riscos de corrupção. No entanto, deve-se mencionar que “a codificação de cores das várias pontuações possíveis nem sempre é consistente, na medida em que as pontuações totais idênticas nem sempre são categorizadas no mesmo nível/cor do risco. A matriz enfatiza o impacto como o principal factor de preocupação”. Portanto,

“os riscos que têm uma alta probabilidade, mas que não têm um impacto igualmente alto, são categorizados como menos importantes do que os riscos com a mesma pontuação total em que essa pontuação se baseia em baixa probabilidade e impacto alto impacto” (Nest 2016, p.45).

Na tabela 6 (Matriz de riscos), colocamos todos os 22 riscos que identificamos e, como pode ser observado na tabela, os riscos estão espalhados entre os de impacto moderado (amarelo e âmbar) para impacto catastrófico (cor vermelha). Todos os riscos moderados e catastróficos têm a probabilidade de ocorrer, enquanto os outros são quase certos que ocorrerão. A análise que apresentamos na próxima secção cobre todos os riscos com impacto moderado e catastrófico.

5.2. *Workshop* de apresentação dos resultados preliminares e validação

Os participantes do *workshop* destacaram e deram exemplos sobre algumas das vulnerabilidades e riscos apresentados com destaque para os seguintes aspectos:

- Existem grandes riscos de corrupção associados aos baixos salários, o que afecta todo o sector público, incluindo o das minas. Há uma necessidade de a sociedade moçambicana em geral reflectir sobre novos valores que condenam a corrupção no sector público e privado;
- Os atrasos na concessão de licenças e mudanças constantes na legislação penalizam os operadores mineiros. A pergunta colocada por um dos participantes foi “Como harmonizar atrasos e mudanças constantes na legislação sem afectar os interesses das empresas e indivíduos envolvidos na mineração?”;
- “O governo tem capacidade limitada para formar os seus funcionários sobre a legislação que tem estado a mudar a cada dois anos”;
- A existência de várias áreas mineiras para um número reduzido de pessoas (a elite económica com ligações políticas e económicas);
- As consultas comunitárias continuam a ser um grande problema e as comunidades locais continuam a ser ignoradas. Existe uma necessidade de diretrizes e responsabilidades claras sobre o processo de consulta;
- “Na maioria das vezes, as comunidades aprovam um projecto de mineração através de consultas sem saber que estão a renunciar o seu direito de uso da terra a favor das empresas (mineiras), considerando que a duração de uma licença de exploração mineira é muitas longa e o impacto social e ambiental associado à actividade mineira muitas vezes é negativo”;
- Existem diferentes poderes legítimos e hierarquias dentro das comunidades. As consultas devem levar em consideração os diferentes interesses existentes nas comunidades, como o poder tradicional, o governo e os grupos sociais;
- O governo deve proteger e acarinhar as comunidades onde os recursos minerais estão em exploração de modo a se criar um desenvolvimento social e económico inclusivo;
- Existe um problema de coordenação entre as instituições públicas envolvidas no licenciamento mineiro tanto a nível nacional como local [MIREME/DIREME (Direcção Provincial de Recursos Minerais e Energia), MITADER/DITADER (Direcção Provincial da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural)].

5.2. Limitações da avaliação

Uma das principais limitações desta avaliação foi a indisponibilidade das diferentes partes interessadas para entrevistas. Inicialmente, o CIP enviou cartas para explicar a natureza do projecto, bem como a solicitar entrevistas. Alguns responderam prontamente ao pedido, mas outros não. Deve-se mencionar que a maioria das instituições contactadas mostrou certa cautela nas entrevistas, o que pode sugerir quão sensível é falar livremente sobre o sector mineiro. Por essa razão, alguns dos detalhes que são sugeridos no instrumento MACRA não foram aprofundados, porque os entrevistados evitaram falar da sua própria experiência em relação aos constrangimentos associados ao processo de licenciamento mineiro. Demora na atribuição das licenças, divergência entre os requisitos da lei e as exigências dos funcionários do cadastro mineiro e dificuldade inicial de diálogo com os reguladores são os constrangimentos encontrados, só para mencionar alguns exemplos.

I. CONTEXTO POLÍTICO E ADMINISTRATIVO

6. Processo de tomada de decisões sobre a concessão de licenças

A lei de minas moçambicana centraliza no ministro que superintende a área de minas todo o processo de atribuição de licenças e de monitoria das actividades mineiras, que às vezes pode delegar alguns dos seus poderes a outros funcionários no ministério, especialmente à Direcção Nacional de Minas. Aos Governadores provinciais é dado o poder de atribuir certificado mineiro para construção e senha mineira.

No caso de Moçambique, a legislação mineira centraliza todo o processo de atribuição e monitoria de todas as licenças nas mãos do Ministro de Recursos Minerais e Energia, que pode estar sujeito a interferência externa. De igual modo, a lei atribui aos funcionários do sector de minas uma discricção total sobre os prazos e duração de cada etapa do processo de licenciamento, criando ambiente propício para a prática de corrupção.

Pessoas económica e politicamente ligadas à Frelimo (o partido no poder) estão envolvidas em vários grandes investimentos, incluindo minas. 18 Entre este grupo estão alguns ex-ministros do sector de minas que têm acções (investimentos) em empresas de mineração. A actual Ministra no MIREME, nomeada em 2016, pode estar associada a várias empresas, algumas no sector extractivo (minas e gás), em parceria com familiares dos três anteriores presidentes da República de Moçambique. Por exemplo, a Ministra está envolvida no negócio da família do ex-Presidente Armando Guebuza (2005-2013) na empresa Miguel Nhaca Beta Holding - Business and Technology Applications, Limitada; com o filho do falecido Presidente Samora Machel (1975-1986), a Ministra participa da empresa +258 Limitada que inclui um parceiro de negócios da filha do antigo Presidente Joaquim Chissano (1986-2004), Martina Chissano” (A verdade 18 Outubro 2016). Alguns generais do exército também têm forte presença mineira no norte do país.

Os processos de monitoria e aplicação da lei (*law enforcement*) continuam a representar um desafio, uma vez que a capacidade reguladora não é proporcional à velocidade e à escala do crescimento da indústria extractivas em Moçambique. Assim, a implementação do quadro legal é considerada fraca (Aaboe e Kring 2013, citados em Lillywhite, Kemp e Sturman, 2015, p.7; Nombora 2011, p. 15).

A capacidade das instituições em deliberar, implementar políticas e legislação, bem como em assegurar a coerência das políticas precisa ser reforçada, tanto a nível nacional como local (*província e níveis inferiores*, destaque do autor). As necessidades específicas de desenvolvimento de capacidades incluem: 1) o Ministério dos Recursos Minerais (MIREM) para liderar a formulação de uma visão de mineração amplamente compartilhada; 2) as Comissões Parlamentares (Comissão dos Assuntos Económicos e Comissão do Orçamento) para aprovarem a proposta de legislação submetida e às respectivas alterações com base em análises e evidências sólidas; 3) o ex-Ministério da Coordenação da Acção Ambiental (MICOA – *as atribuições deste pelouro estão actualmente no MITADER*, ênfase do autor) na implementação da lei de avaliação de impacto ambiental e regulamentos relacionados, abordando particularmente as deficiências no sector de petróleo e gás; 4) as instituições governamentais a nível local (*província e os níveis inferiores*) (PNUD 2014, pp. 8-9).

O processo do licenciamento mineiro é caracterizado por enormes atrasos, dado que os processos devem passar por diferentes estágios e níveis para pareceres técnicos e aprovações. Isso tem levado os requerentes a desenvolverem estratégias para tornar céleres os seus pedidos de licenças, mas, em outros casos, os grandes atrasos levaram alguns investidores a abandonar o país para outros com menos problemas de licenciamento. Os funcionários do cadastro mineiro têm mostrado dificuldades em interpretar a lei, que está em constantes mudanças. Como indicaram alguns dos entrevistados, algumas vezes, as orientações dadas pelos funcionários do cadastro são diferentes das exigidas pela legislação.

18 Base de dados do CIP sobre interesses empresariais da elite política moçambicana.

6.1. Descrição do licenciamento de projectos de prospecção e pesquisa

A licença de prospecção e pesquisa é o título mineiro atribuído para realizar actividades geocientíficas e geotécnicas que permitem a avaliação do potencial de recursos minerais, visando a descoberta, identificação, determinação das características e valor económico dos respectivos minerais (Lei 20/2014).

De acordo com o Artigo 5, N.º 1, do Decreto 31/2015 (regulamento de lei de minas), os requisitos para o pedido das licenças de prospecção e pesquisa e concessões mineiras são os seguintes:

Após a submissão pelo requerente de um pedido de título mineiro e recepção pelo funcionário do cadastro, este deve, imediatamente, na presença do requerente:

- a) **Verificar se o formulário de pedido apresentado pelo requerente está devidamente preenchido e, se não, solicitar ao requerente que o corrija;**
- b) **Verificar a disponibilidade da área requerida, se a área não estiver sob uma licença mineira ou outra solicitação, se aplicável, o requerente deve alterar;**
- c) **Solicitar o pagamento da taxa de processamento, se os requisitos estabelecidos nos parágrafos anteriores estiverem preenchidos;**
- d) **Aceitar o pedido mediante a prova de pagamento da taxa de processamento, registar imediatamente os dados no livro de registo e indicar a hora exacta em que o pedido foi registado, assinado o mesmo livro juntamente com o requerente;**
- e) **Imprimir duas cópias do referido formulário, que serão posteriormente carimbadas e assinadas pelo requerente e pelo responsável do cadastro, uma cópia para o requerente e outra anexada ao respectivo arquivo;**
- f) **Emitir um recibo do pedido contendo um código atribuído, as coordenadas geográficas, um esboço geográfico da área requerida, se aplicável, que deve ser assinado pelo requerente e pelo funcionário do cadastro e**
- g) **Emitir dentro de 48 horas o aviso.**

O requerente deve submeter a ficha de licenciamento adquirida no local da apresentação do pedido, devidamente preenchida, e a respectiva documentação comprovativa que inclui:

- **A disponibilidade de recursos técnicos e financeiros bem como a sua experiência na gestão e condução das operações pretendidas;**
- **Estatutos publicados no Boletim da República ou cópia autenticada da certidão de constituição da sociedade, incluindo a identificação dos titulares de participações e o respectivo valor de capital social subscrito e eventuais alterações;**
- **Programa de trabalho incluindo o programa de gestão ambiental e o respectivo orçamento;**
- **Prova de pagamento da taxa de processamento da licença;**
- **Número único de identificação tributária (NUIT) do requerente;**
- **Certidão de quitação fiscal.**

De acordo com o Artigo 5 do Decreto 31/2015 (regulamento da lei de minas), após a submissão pelo requerente de um pedido de título mineiro e recepção pelo funcionário do cadastro mineiro, este deve, imediatamente, na presença do requerente:

- a) **Verificar se o formulário de pedido apresentado pelo requerente está devidamente preenchido e, se não, solicitar ao requerente que o corrija;**
- b) **Verificar a disponibilidade da área requerida, se a área não estiver sob uma licença mineira ou outra solicitação, se aplicável, o requerente deve alterar;**
- c) **Solicitar o pagamento da taxa de processamento, se os requisitos estabelecidos nos parágrafos anteriores estiverem preenchidos;**
- d) **Aceitar o pedido mediante a prova de pagamento da taxa de processamento, registar imediatamente os**

dados no livro de registo e indicar a hora exacta em que o pedido foi registado, assinado o mesmo livro juntamente com o requerente;

- e) Imprimir duas cópias do referido formulário, que serão posteriormente carimbadas e assinadas pelo requerente e pelo responsável do cadastro mineiro, uma cópia para o requerente e outra anexada ao respectivo arquivo;**
- f) Produzir um recibo do pedido contendo o código atribuído, as coordenadas geográficas, o esboço geográfico da área requerida, se for o caso, o qual deve ser assinado pelo requerente e pelo funcionário do cadastro e**
- g) Emitir no prazo de 48 (quarenta e oito) horas o aviso de éditos, para publicação num jornal de grande circulação, se for o caso, o qual deve ser devidamente assinado.**

De acordo com o Decreto 31/2015, Artigo 31, N° 2, na apreciação do pedido de licença de prospecção e pesquisa, o INAMI poderá:

- h) Notificar ao requerente a correcção de quaisquer erros ou omissões ou o fornecimento de qualquer informação adicional, fixando, para o efeito, um prazo máximo de 15 (quinze) dias;**
- i) Verificar os dados fornecidos no pedido, bem como os antecedentes e referências do requerente;**
- j) Fazer consultas ou solicitar pareceres de outras instituições e/ou organismos, conforme as necessidades;**
- k) Fazer recomendações e/ou propor alterações ao pedido.**

O requerente deve, no prazo de 15 (quinze) dias após a recepção do aviso de éditos, apresentar ao cadastro mineiro a prova de publicação dos éditos no jornal de grande circulação, sob pena de o pedido considerar-se nulo e sem efeito (Decreto 31/2015, Artigo 5, N°2).

Decorridos 30 (trinta) dias após a publicação de éditos, sem que haja qualquer reclamação, o Instituto Nacional de Minas dará prosseguimento ao processo de atribuição do respectivo título mineiro (Decreto 31/2015, Artigo 5, N° 3).

A decisão sobre o pedido de prospecção e pesquisa é tomada pelo ministro no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data da sua submissão ao INAMI e notificada ao interessado 10 dias depois da decisão (Decreto 31/2015, Artigo 32, N° 1 e 2).

A validade da licença de prospecção e pesquisa para os recursos minerais para a construção é de dois anos, sendo renovável uma vez, no máximo por igual período (Decreto 31/2015, Artigo 34, N° 1, a); e cinco anos para outros recursos minerais, incluindo água mineral, sendo renovável uma vez por um período máximo de três anos (Decreto 31/2015, Artigo 34, N° 1, b).

6.2. Descrição do licenciamento de projectos de concessão mineira

Uma concessão mineira é o título mineiro atribuído para operações e trabalhos relacionados ao desenvolvimento, extracção, tratamento, processamento mineiro, bem como a disposição dos produtos minerais (Lei 20/2014).

O pedido da concessão mineira pode ou não ser emergente da licença de prospecção e pesquisa (Decreto 31/2015, Artigo 45, N° 1). O pedido de concessão mineira emergente goza do direito de preferência desde que o respectivo requerente tenha cumprido as suas obrigações, no âmbito da actividade de prospecção e pesquisa (Lei 20/2014, Artigo 42, N° 4)

O requerente deve submeter a ficha de licenciamento adquirida no local da apresentação do pedido, devidamente preenchida, e a respectiva documentação comprovativa que inclui:

- l) Disponibilidade de recursos técnicos e financeiros, bem como a sua experiência na gestão e condução das operações pretendidas;**
- m) Estatutos publicados no Boletim da República ou cópia autenticada da certidão de constituição da sociedade, incluindo a identificação dos titulares de participações e o respectivo valor de capital social subscrito e eventuais alterações;**
- n) Relatório geológico final;**
- o) Estudo de viabilidade técnico-económica;**
- p) Prova de pagamento da taxa de tramitação;**
- q) Número único de identificação tributária (NUIT) do requerente;**
- r) Certidão de quitação fiscal.**

O ministro pode dispensar ou modificar quaisquer dados e exigências do plano de lavra, atendendo ao tipo de recurso mineral e à escala de operação (Decreto 31/2015, Artigo 47, N° 2).

De acordo com o Decreto 31/2015, Artigo 5 (regulamentos de lei de minas), após a submissão pelo requerente de um pedido de título mineiro e a recepção pelo funcionário do cadastro mineiro, este deve, imediatamente, na presença do requerente:

- a) Verificar se o formulário de pedido apresentado pelo requerente está devidamente preenchido e, se não, solicitar ao requerente que o corrija;
- b) Verificar a disponibilidade da área requerida, se a área não estiver sob uma licença mineira ou outra solicitação, se aplicável, o requerente deve alterar;
- c) Solicitar o pagamento da taxa de processamento, se os requisitos estabelecidos nos parágrafos anteriores estiverem preenchidos;
- d) Aceitar o pedido mediante a prova de pagamento da taxa de processamento, registrar imediatamente os dados no livro de registo e indicar a hora exacta em que o pedido foi registado, assinado o mesmo livro juntamente com o requerente;
- e) Imprimir duas cópias do referido formulário, que serão posteriormente carimbadas e assinadas pelo requerente e pelo responsável do cadastro mineiro, uma cópia para o requerente e outra anexada ao respectivo arquivo;
- f) Emitir um recibo do pedido contendo um código atribuído, as coordenadas geográficas, um esboço geográfico da área requerida, se aplicável, que deve ser assinado pelo requerente e pelo funcionário do cadastro mineiro e
- g) Emitir dentro de 48 horas o aviso de publicação num jornal de grande circulação, que deve ser devidamente assinado.

O pedido considera-se submetido, na data da sua recepção, através da aposição do carimbo comprovativo no recibo do pedido contendo o código atribuído pelo Instituto Nacional de Minas (Decreto 31/2005, Artigo 45, N° 6).

A decisão sobre o pedido de concessão mineira será tomada no prazo de 180 dias após a submissão do pedido e notificada ao interessado no prazo de 10 dias a contar da data da decisão (Decreto 31/2015, Artigo 49, N° 2). A licença será entregue ao interessado após o pagamento das respectivas taxas (Decreto 31/2015, Artigo 49, N° 3). O não levantamento da licença após a comunicação da instituição relevante, no prazo de 60 dias, dá direito ao cancelamento da mesma (Decreto 31/2015, Artigo 49, N° 4).

O titular da concessão mineira deve, antes do início de qualquer trabalho de desenvolvimento e extracção obter: a) licença ambiental; b) Direito de uso e aproveitamento de terra e c) Aprovação do plano de indemnização e reassentamento (Lei 20/2014, Artigo 44, N° 1).

Tabela 2: Processo de licenciamento de acordo com a legislação mineira

Tipo de Licença mineira	Funcionário do cadastro mineiro a nível central ou província	Instituto Nacional de Minas	Ministro dos recursos minerais
<p>Prospecção e pesquisa</p> <p>Requerente – Preenche o formulário de pedido e anexa documentos de suporte</p>	<p>Verificar a disponibilidade da área requerida; Solicitar o pagamento da taxa de processamento; Aceitar o pedido; Imprimir duas cópias e assinar juntamente com o requerente; Emitir um recibo</p>	<p>Notificar ao requerente a correcção de quaisquer erros ou omissões ou o fornecimento de qualquer informação adicional; Verificar os dados fornecidos no pedido, bem como os antecedentes e referencia ao requerente; Fazer consultas ou solicitar pareceres de outras instituições e/ou organismos, conforme as necessidades; Fazer recomendações e/ou propor alterações ao pedido</p>	<p>Decisão da emissão da licença no prazo de 90 dias</p>
<p>Concessão mineira</p>	<p>Verificar a disponibilidade da área requerida; Solicitar o pagamento da taxa de processamento; Aceitar o pedido; Imprimir duas cópias e assinar juntamente com o requerente; Emitir um recibo</p>	<p>Notificar ao requerente a correcção de quaisquer erros ou omissões ou o fornecimento de qualquer informação adicional; Verificar os dados fornecidos no pedido, bem como os antecedentes e referencia ao requerente; Fazer consultas ou solicitar pareceres de outras instituições e/ou organismos, conforme as necessidades; Fazer recomendações e/ou propor alterações</p>	<p>Decisão da emissão da licença no prazo de 180 dias após a submissão do pedido</p>

Figura 1: Fluxograma do licenciamento para prospecção e pesquisa como ocorre na prática

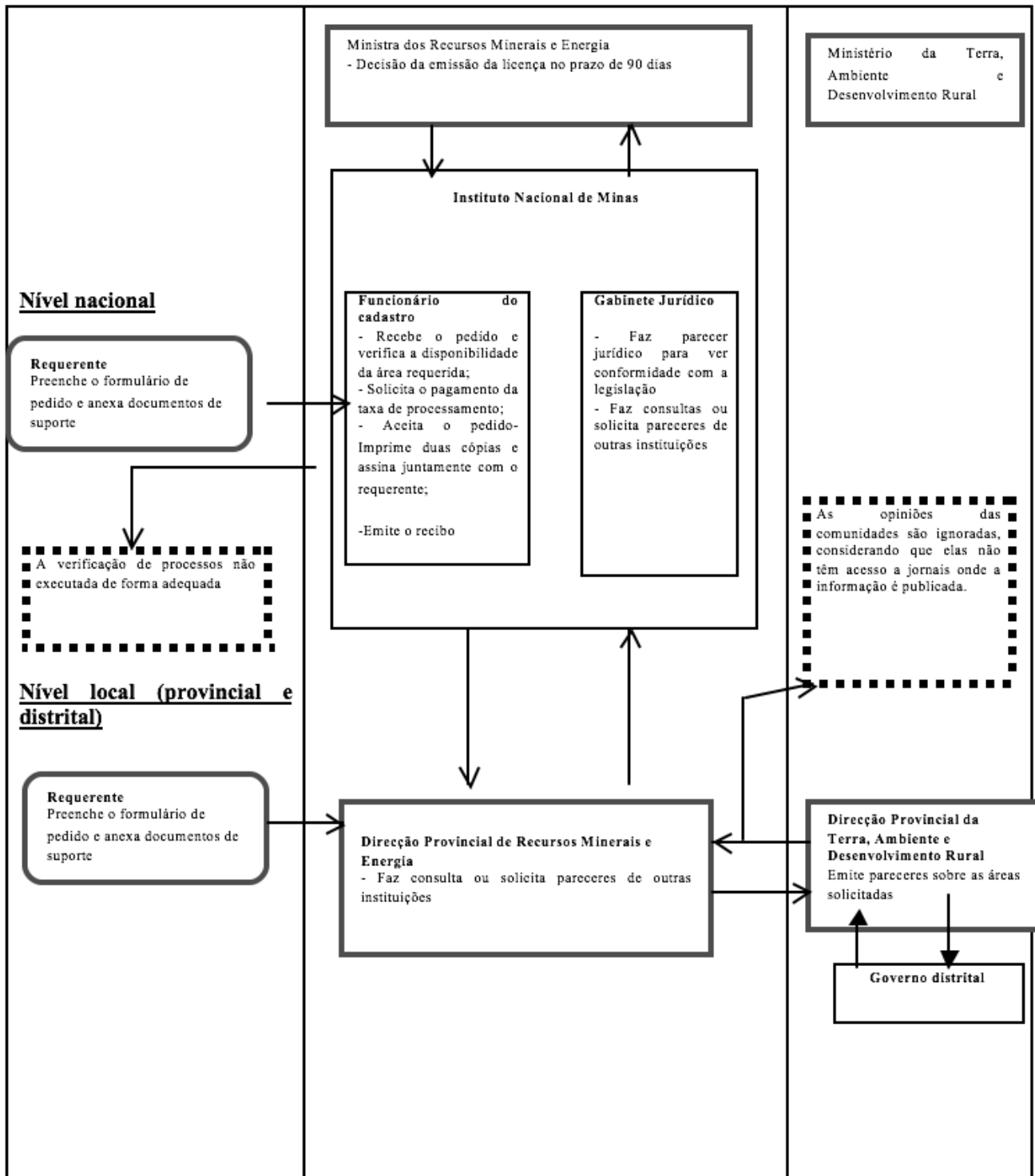
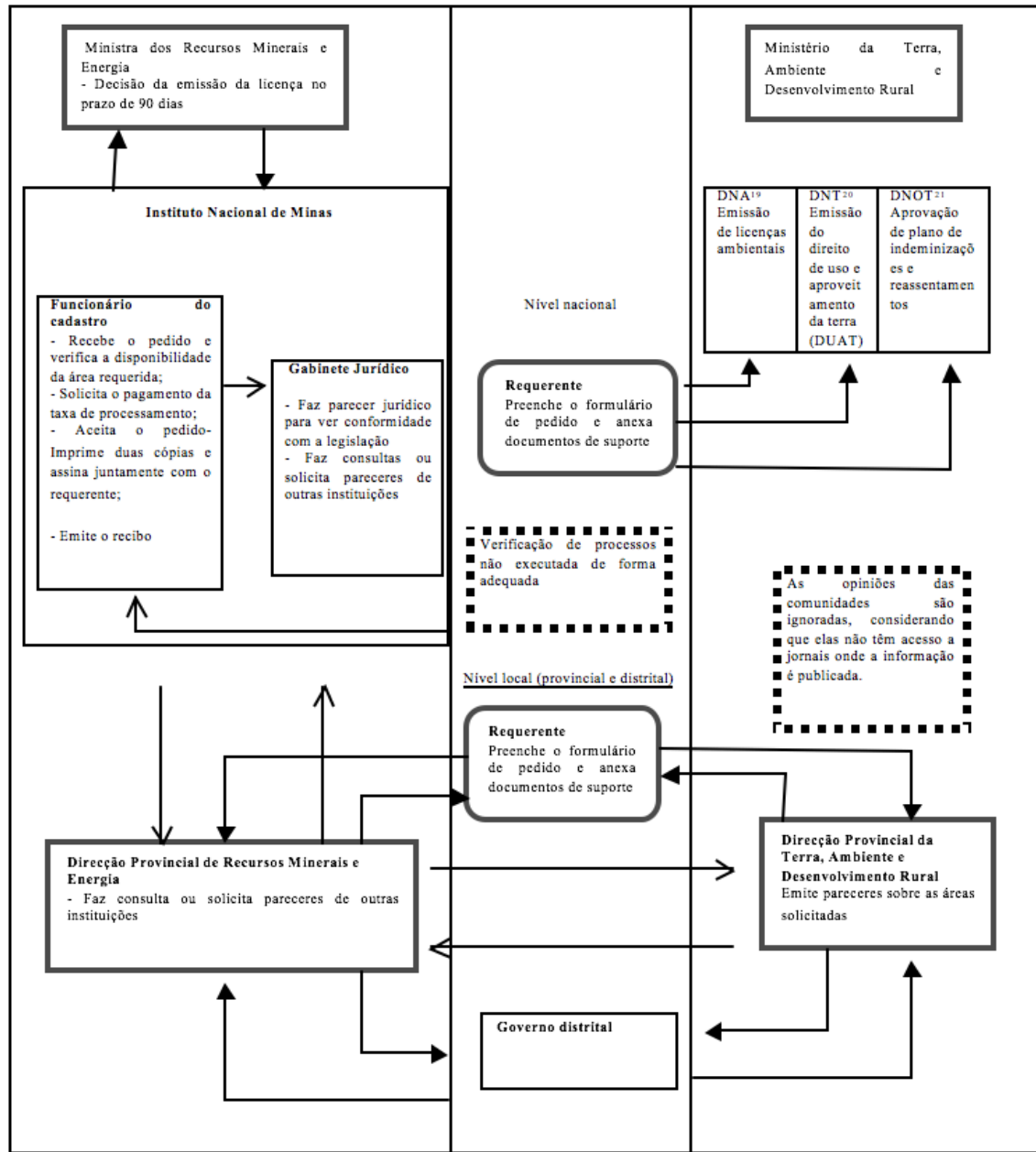


Figura 2: Fluxograma do licenciamento para concessões mineiras como ocorre na prática



Conforme está nos dois fluxogramas acima, na prática, o pedido de licenças de prospecção e pesquisa bem como de concessão mineira é feito pelos requerentes através da submissão dos pedidos de licenças, conforme os requisitos. O pedido é aceite se tudo estiver em ordem, incluindo a apresentação da prova do pagamento da taxa de processamento. Feito isso, o requerente espera pela aprovação da licença no prazo de 90 dias (licença de prospecção e pesquisa) e 180 dias (concessão mineira). Durante o período acima mencionado a tramitação dos pedidos passa por várias etapas, uma das quais relativa à solicitação de pareceres a nível local. Acontece, porém, como indicaram alguns funcionários entrevistados, uma certa demora na recepção dos pareceres das outras instituições e níveis do governo, o que muitas vezes contribui para atrasos na emissão de licenças. Quando as licenças são aprovadas, os requerentes são notificados para o seu levantamento mediante o pagamento das taxas devidas.

Parece-nos que a principal vulnerabilidade quanto ao processo de licenciamento mineiro está relacionada com o não cumprimento dos prazos estabelecidos, o que cria oportunidade para os requerentes procurarem meios para acelerarem a aprovação dos seus pedidos. Na tabela abaixo são avaliados em pormenor os riscos de corrupção tanto na legislação como na prática.

II. Principais vulnerabilidades e riscos de corrupção identificados

De acordo com a ferramenta MACRA, existem cinco categorias de riscos de corrupção, nomeadamente **Factores Contextuais (CF)**, Factores Relativos ao **Modelo/Formato do Processo (PD)**, Factores Relativos a Relação **Processo-Prática (PP)**, Factores Referentes aos **Mecanismos de Responsabilização (RA)** e Factores Associados a **Legalidade (RL)**. Em cada uma dessas categorias, os riscos são organizados tanto quanto possível de acordo com os elementos do processo de concessão de licenças que incluem: o quadro legal e administrativo; administração, fiscalização e prática da concessão de licenças; compromissos pré-licenciamento; processo de pedido e aprovação e problemas pós-licenciamento, incluindo rescisão dos contratos (Nest 2016, p.52).

Tabela 3: Vulnerabilidades e riscos de corrupção

<p>Categoria 1: factores contextuais (CF) contém riscos relacionados com o contexto do sector mineiro, fora do processo imediato de concessão de licenças, autorizações e contratos</p>	<p>Riscos de corrupção resultantes da vulnerabilidade</p>
<p>Factor político Licenças de prospecção e pesquisa e licenças de concessão mineira precisam de pareceres do nível local (provincia e distritos), mas o nível local possui fraco conhecimento sobre os processos do nível central. Adicionalmente existe uma deficiente coordenação entre os dois níveis (às vezes são ignorados os pareceres do nível local), o que cria atrasos na aprovação das licenças.</p>	<p>CF5: Qual é o risco da descentralização de atribuições criar incerteza no processo de licenciamento mineiro?</p>
<p>Factor económico No cadastro mineiro existem muitas áreas ocupadas por pessoas singulares que não possuem capital suficiente para desenvolverem a actividade mineira. Muitas empresas iniciam a sua actividade solicitando uma única licença, mas a demora na aprovação dos seus pedidos acarreta custos altos de manutenção de escritórios e pagamento de salários dos funcionários. Para evitar esses custos as empresas podem optar por práticas corruptas que conduzam à aceleração da aprovação dos seus projectos.</p>	<p>CF8: Qual é o risco da empresa requerente ter todos os seus fundos investidos num único projecto?</p>
<p>Factor Político A Lei de Probidade Pública prevê a declaração de bens dos titulares de cargos públicos e funcionários. Ademais, essas declarações não são públicas, o que não permite aferir se há ou não interesses, aumentando o risco de não declaração (Artigo 20 da Lei 16/2012 de 14 de Agosto).</p>	<p>CF10: Qual é o risco dos funcionários públicos seniores ou políticos não declararem activos, acções ou rendimentos associados aos seus interesses no sector mineiro?</p>
<p>A tegoria 2: Modelo/formato do Processo (PD) contém riscos relacionados com as oportunidades decorrentes do processo de licenciamento</p>	
<p>1. Riscos em torno do quadro jurídico e administrativo</p>	

<p>Factor social</p> <p>Os salários dos funcionários do cadastro mineiro são baixos como os dos outros funcionários públicos. No geral, as empresas mineiras privadas pagam salários muito acima dos pagos na função pública. Os baixos salários pagos pelo governo no tornam os funcionários públicos vulneráveis a subornos e outras práticas corruptas, bem como a abandonarem o Estado para trabalhar para as empresas, mantendo ligações com as instituições, bem como informação privilegiada.</p>	<p>PD5: Qual é o risco dos salários dos funcionários do cadastro mineiro (ou equivalente) serem baixos?</p>
<p>Factor político</p> <p>Moçambique é cumpridor da EITI, por isso deve anualmente publicar um relatório de pagamentos e recebimentos. Apesar disso, existe alguma relutância do governo em divulgar informações sobre as assunções para o recebimento das receitas pagas pelas empresas. O que, em si, pode criar oportunidades para o desvio ou uso indevido de fundos e impedir o escrutínio das contas públicas.</p>	<p>PD7: Qual é o risco de os termos e condições para pagamento antecipado ou pagamentos de “assinatura” (ou seja, pagamento de recursos que, de outra forma, levariam vários anos para gerar renda por meio de royalties ou outras formas de tributação) não ser do domínio público?</p>
<p>Factor social</p> <p>No geral, existe um fraco conhecimento do quadro legal sobre as consultas por parte das comunidades, o que afecta a sua participação efectiva no processo. Para além disso, a capacidade dos governos locais para dialogar efectivamente com a sociedade civil é fraca, em parte devido à falta de conhecimento e informação. Vários relatórios de pesquisa e reportagens da imprensa mostram que tem havido manipulação (incluindo pagamento de subornos e oferta de presentes) para a obtenção da aprovação pela comunidade.</p>	<p>PD8: Considerando a obrigatoriedade de realização de consultas com as comunidades e/ou ocupantes da terra, qual é o risco de o quadro legal de consulta não ser publicamente conhecido?</p>
<p>Factor político</p> <p>A legislação de minas obriga a identificação dos titulares das participações e o respectivo valor do capital, mas não existe a prática de verificação do historial das empresas requerentes (capacidade técnica e financeira) para desenvolver projectos mineiros.</p>	<p>PD9: Qual é o risco de os requerentes das licenças etc. serem intermediários de proprietários (investidores) não declarados?</p>
<p>2. Riscos em torno da Gestão Institucional e Supervisão</p>	
<p>Factor económico</p> <p>A EMEM é uma empresa criada pelo Estado que tem como uma das suas áreas de trabalho o suporte para a tramitação de processos para efeitos de licenciamento mineiro de novas áreas. Um dos três accionistas da EMEM é o Instituto Nacional de Minas (INAMI), em substituição do extinto Instituto Geológico-Mineiro (IGM). Ora, o INAMI aparece como regulador e operador, o que reduz a possibilidade de concorrência e aumenta a oportunidade para favorecer os interesses das empresas públicas e/ou do estado (EMEM).</p>	<p>PD14: Qual é o risco de uma empresa estatal (pública) do sector mineiro estar directamente envolvida no licenciamento, por exemplo, por causa da estrutura e organização do sector mineiro do governo?</p>
<p>3. Riscos em torno do compromisso pré-licenciamento</p>	

<p>Factor social</p> <p>Tem havido relatos de cooptação de algumas lideranças comunitárias e funcionários locais do estado no sentido de se saltarem etapas em troca de benefícios individuais (ex. emprego, meio de transporte e dinheiro só para dar alguns exemplos).</p>	<p>PD16: Considerando a obrigatoriedade de realização de consultas com as comunidades ou ocupantes da terra, qual é o risco de as negociações com as comunidades ou ocupantes da terra ser manipuladas?</p>
<p>Factor político</p> <p>Considerando a fraca capacidade técnica dos funcionários públicos sobre algumas especificidades dos contratos no sector mineiro, o conhecimento da equipe negocial é reduzido. Os papéis e responsabilidades da equipe negocial não são tornados públicos. Contudo, existe a percepção de que estes estão lá para facilitar o máximo possível as empresas, mesmo em prejuízo dos interesses do Estado.</p>	<p>PD18: Considerando que são necessárias negociações do contrato, qual é o risco de os papéis e responsabilidades da equipe negocial do governo não serem claros antes das negociações?</p>
<p>Factor económico</p> <p>Os detalhes da parcerias entre empresas estrangeiras e uma empresa estatal ou privada nacional não são do domínio público, o que cria oportunidades para as elites locais exigirem subornos ou favores (como cargos) de empresas estrangeiras em troca de parcerias.</p>	<p>PD21: Quando para o exercício da actividade mineira as empresas estrangeiras devem fazer parcerias com empresas locais, incluindo uma empresa estatal (pública), qual é o risco dos detalhes dessas parcerias não serem publicamente conhecidos?</p>
<p>4. Riscos em torno dos processos de submissão e aprovação de licenças</p>	
<p>Factor político</p> <p>A legislação mineira centraliza todo o processo de atribuição e monitoria de todas as licenças nas mãos do Ministro de Recursos Minerais e Energia. O facto do cargo de ministro ser baseado na confiança política do presidente, resulta na interferência de políticos e funcionários públicos seniores sobre a concessão de licenças.</p>	<p>PD22: Qual é o risco de interferência externa na concessão de licenças no sector de cadastro mineiro?</p>
<p>Factor económico</p> <p>Os funcionários têm plena discricção sobre os prazos e duração das etapas e sua discricção nunca é verificada ou controlada. Os prazos estabelecidos por lei não são cumpridos na íntegra. Há casos de licenças despachadas em tempo recorde, enquanto outros com bastante atraso. Esta disparidade de tratamento dos pedidos é indicativa da existência de favores para que alguns dos processos sejam céleres em detrimento de outros. Ou seja, da existência de incentivos para os funcionários manipularem prazos e etapas.</p>	<p>PD28: Qual é o risco dos prazos e etapas do processo de licenciamento serem manipulados?</p>
<p>Factor económico</p> <p>A não disponibilização de informação (por exemplo, não está publicada online) sobre o estágio do pedido de licenciamento, aliada às grandes demoras na comunicação dos resultados, cria oportunidades para que os funcionários retenham a informação para exigir subornos.</p>	<p>PD32: Qual é o risco de as empresas não conhecerem o estágio dos seus pedidos de licenças?</p>

<p>5. Riscos em torno de questões pós-licenciamento, incluindo anulação/cancelamento</p>	
<p>Categoria 3: Processo-Prática (PP) possui riscos relacionados com as oportunidades decorrentes da prática real na forma como as licenças, autorizações e contratos são concedidos</p>	
<p>1. Riscos em torno da Gestão Institucional e Supervisão</p>	
<p>Factor tecnológico Parece que o número de funcionários ligados à tramitação dos pedidos de licenciamento e monitoria dos projectos (a níveis central e provincial) está aquém do volume do trabalho existente e da complexidade de projectos. O resultado disso reflecte-se na demora de atribuição de licenças, o que cria incentivos para os funcionários do cadastro manipularem o processo através de selecção dos pedidos cujos requerentes estão disponíveis a pagar suborno para acelerar a tramitação dos seus processos.</p>	<p>PP1: Qual é o risco de os funcionários e gestores do cadastro mineiro não serem capazes de suportar a carga de trabalho do seu sector?</p>
<p>Factor tecnológico A acumulação de licenças é proibida por lei, mas, devido à deficiência do sistema de informação do cadastro mineiro, existem empresas e indivíduos com mais do que uma licença, algumas das quais expiradas e sem actividades realizadas. A acumulação de licenças para fins especulativos dá a impressão de que não há espaço para a entrada de novos investidores e cria oportunidades para que os funcionários do sector de minas usem essas informações para solicitar subornos ou dinheiro em troca de informações para potenciais novas empresas mineiras de prospecção no país.</p>	<p>PP4: Qual é o risco das empresas mineiras acumularem licenças ou autorizações sem realmente realizarem algum trabalho?</p>
<p>2. Riscos em torno dos compromissos pré-licenciamento</p>	
<p>Factor social A rapidez das empresas para garantir licenças e começar com suas actividades tem contribuído para saltar as etapas do processo, manipulando as consultas a nível local. Tem havido relatos de cooptação de algumas lideranças comunitárias e funcionários locais do estado no sentido de se forjar o consentimento das comunidades.</p>	<p>PP6: Considerando que a consulta com as comunidades afectadas é obrigatória, qual é o risco do consentimento livre e prévio da comunidade ser ignorado como resultado de práticas corruptas?</p>
<p>Factor social Tem havido relatos de cooptação de algumas lideranças comunitárias e funcionários locais do estado pelas empresas mineiras com interesse sobre a área no sentido de se forjar o consentimento das comunidades. Os líderes comunitários, alinhados com o partido no poder, têm uma teia de interesses de negócios e contactos, têm outras fontes de rendimentos ou têm pouca pressão para prestar contas à comunidade, representam um risco de corrupção à integridade dos contratos com a comunidade, porque possuem incentivos para defender os seus interesses privados e não os da comunidade.</p>	<p>PP7: Qual é o risco dos líderes comunitários negociarem com uma empresa mineira não representarem os interesses dos membros da comunidade?</p>

<p>Factor económico</p> <p>Os relatórios de impacto social são realizados por empresas de consultoria contratadas pelas empresas que pretendem explorar os recursos minerais, que depois os apresentam ao governo para aprovação. Todavia, os relatórios de avaliação de impacto social não são adequadamente verificados, em parte por limitada capacidade técnica dos funcionários públicos. Igualmente, por falta de interesse/vontade das empresas a informação neles constante é incompleta e nalguns casos não corresponde à verdade.</p> <p>As empresas mineiras requerentes podem subornar tanto os funcionários responsáveis pela condução das avaliações como os que aprovam o relatório por parte do governo para manipular os dados do impacto.</p>	<p>PP8: Qual é o risco da ausência de verificação da precisão ou veracidade dos relatórios de avaliação do impacto social (SIA)?</p>
<p>Factor económico</p> <p>Os relatórios de impacto ambiental são realizados por empresas de consultoria contratadas pelas empresas que pretendem explorar os recursos minerais, que depois os apresentam ao governo para aprovação. Todavia, os relatórios de avaliação de impacto social não são adequadamente verificados, em parte por limitada capacidade técnica dos funcionários públicos. Igualmente, por falta de interesse/vontade das empresas a informação neles constantes é incompleta e nalguns casos não corresponde à verdade.</p> <p>As empresas mineiras requerentes podem subornar tanto os funcionários responsáveis pela condução das avaliações como os que aprovam o relatório por parte do governo para manipular os dados do impacto.</p>	<p>PP9: Qual é o risco da ausência de verificação da precisão ou veracidade dos relatórios de avaliação de impacto ambiental (EIA)?</p>
<p>Factor tecnológico</p> <p>Não existe sistema no cadastro mineiro para fazer uma verificação detalhada/minuciosa da capacidade técnica e financeira das empresas. Isto cria uma oportunidade para as empresas falsificarem/omitirem alguns detalhes ou subornar os funcionários para aceitarem as suas declarações sem verificação adequada.</p>	<p>PP10: Qual é o risco da ausência, na prática, das devidas diligências para confirmar as declarações das empresas requerentes em relação à sua capacidade técnica e recursos financeiros?</p>
<p>Factor tecnológico</p> <p>Existe uma verificação inadequada do histórico da integridade das entidades requerentes de licenças mineiras. Isto cria espaço para que interesses criminais ou comportamentos ilegais sejam ignorados, permitindo a entrada para o sector mineiro de entidades com maior probabilidade de se envolver em corrupção.</p>	<p>PP11: Qual é o risco da ausência do processo de verificação (<i>due diligence</i>) sobre a integridade das empresas requerentes, como, por ex., a sua conduta legal passada e a conformidade com a lei?</p>
<p>3. Riscos em torno dos processos de submissão e aprovação</p>	
<p>Factor político</p> <p>Embora esteja estabelecida na lei a atribuição de licenças por ordem de prioridade da data e hora de entrada do respectivo pedido, o estado dá-se ao direito de escolher o projecto que lhe ofereça as maiores condições, vantagens e ganhos. Portanto, não há garantias que o primeiro a submeter o pedido adquira a licença. Isto cria oportunidades para que os funcionários do cadastro mineiro possam usar este aspecto para favorecer outro requerente em troca de dinheiro ou outros favores.</p>	<p>PP13: Se a atribuição de licenças é por ordem de prioridade da data e hora de entrada do respectivo pedido, qual é o risco de o primeiro requerente não lhe ser atribuída a licença ou autorização?</p>

<p>Categoria 4: Respostas-Responsabilização (RA) contém riscos relacionados aos mecanismos destinados a responsabilizar funcionários públicos, empresas mineiras e outros quando há preocupações sobre a possibilidade de existência de corrupção.</p>	
<p>1. Riscos em torno da Gestão Institucional e Supervisão</p>	
<p>Factor político A lei estabelece que os relatórios devem ser públicos (Decreto 54/2015, Artigo 15, No 12), mas nem todas as avaliações de impacto ambiental (AIA) estão disponíveis ao público. A incerteza sobre o conteúdo do relatório do IA pode criar oportunidade de corrupção dado que as comunidades e outras partes interessadas não têm conhecimento sobre os aspectos que foram incluídos e excluídos do relatório. A não publicação em si cria oportunidade para corrupção, visto que não haverá escrutínio público.</p>	<p>RA7: Qual é o risco dos relatórios de avaliação de impacto ambiental (AIA) finais não estarem publicamente disponíveis?</p>
<p>Factor político As avaliações de impacto social (AIS) estão disponíveis ao público. A incerteza sobre o conteúdo do relatório do IS pode criar oportunidade de corrupção dado que as comunidades e outras partes interessadas não têm conhecimento sobre os aspectos que foram incluídos e excluídos do relatório.</p>	<p>RA9: Qual é o risco dos relatórios de avaliações de impacto social (AIS) finais não estarem publicamente disponíveis?</p>
<p>2. Riscos em torno dos processos de submissão e aprovação de licenças</p>	
<p>Factor político A prática prevalente em Moçambique mostra que as empresas e as comunidades devem assinar memorandos de entendimento dos quais devem resultar planos de desenvolvimento da comunidade. Contudo, os planos de desenvolvimento da comunidade nunca foram tornados públicos. A não divulgação dos planos impossibilita o escrutínio sobre que direitos e benefícios da comunidade estão protegidos.</p>	<p>RA12: Qual é o risco de o conteúdo final dos acordos entre as empresas mineiras e as comunidades ou ocupantes da terra não ser do domínio público?</p>
<p>3. Riscos em torno de questões pós-licenciamento, incluindo rescisão</p>	
<p>Factor económico Existe uma monitoria deficiente aos projectos em implementação por insuficiência de funcionários, quando comparados com a vasta extensão territorial e das licenças atribuídas. A capacidade técnica dos funcionários para monitorar a actividade mineira é também reduzida. A ausência de monitoria adequada cria oportunidade das empresas subornarem os funcionários do cadastro mineiro para apresentarem informação abonatória do trabalho das empresas.</p>	<p>RA14: Qual é o risco de haver uma monitoria inadequada aos titulares de licenças e suas obrigações?</p>

Categoria 5: Respostas-Legalidade (RL) contém riscos associados aos mecanismos legais existentes para responder aos casos identificados ou alegações de corrupção

Factor político

De acordo com a legislação mineira, o término ou cancelamento duma licença, autorização ou contrato mineiro é da competência do ministro do sector de minas e a decisão é comunicada ao requerente. Na actual legislação não está prevista a resolução de tais casos por via judicial. Todavia, o ministro corre o risco de manipulação e/ou pode usar o seu poder discricionário para favorecer certos interesses.

RL3: Se uma licença, autorização ou contrato mineiro for indevidamente cancelado ou modificado, qual é o risco de não haver um processo judicial para resolver a queixa?



7. Requerimento, tramitação e atribuição de licenças

No que diz respeito ao requerimento, tramitação e atribuição de licenças existe uma mistura de riscos de impacto alto e moderado. Os riscos de interferência externa, de manipulação dos prazos e etapas do processo e de desconhecimento do estágio dos pedidos têm uma pontuação de 25 pontos e representam situações de alto nível de risco, com probabilidade de ocorrer e um impacto catastrófico. Mas, o risco do primeiro requerente não lhe ser atribuída a licença ou autorização é possível de ocorrer e o impacto é moderado.

O foco está na interferência externa no processo de licenciamento mineiro. O facto de a legislação mineira centralizar todo o processo de atribuição e monitoria de todas as licenças nas mãos do Ministro de Recursos Minerais e Energia cria fortes possibilidades de interferência externa no processo de aprovação de licenças. Sendo o Ministro uma figura de confiança política, há grande probabilidade deste ficar refém de influência de interesses políticos. De resto, há razão para crer que tenha havido alguma influência política para a existência dum grande número de empresas mineiras com participação dos dirigentes do estado e da elite política, na actualidade.

De acordo com um estudo realizado pelo CIP em 2012, constatou-se que a elite política nacional detinha interesses empresariais em quase todas as 589 empresas (incluídas no estudo) participadas pelo Estado moçambicano.¹⁹

Constatam-se atrasos sistemáticos no cumprimento dos prazos e etapas do processo de licenciamento. Acedemos ao cadastro mineiro para verificar o tempo que leva uma licença para ser aprovada/atribuída e notamos grandes disparidades. Algumas licenças foram aprovadas/atribuídas em tempo recorde de menos de oito semanas, mas outras ainda estavam em tramitação mesmo tendo passado um ou mais anos.

De acordo com alguns entrevistados, os atrasos no processamento dos pedidos de licenças estariam relacionados com a necessidade dos funcionários do cadastro mineiro a nível central depender de consultas a outras instituições (a nível central e provincial), bem como actualização de informação (que muitas vezes é insuficiente ou pouco fiável) de alguns dos requerentes. A forma como o processo de licenciamento mineiro está concebido requer uma troca de informação entre os cadastros mineiros central e local e com as diferentes instituições nos níveis central e local.

Durante as entrevistas, foi recorrente a queixa de que o atraso na tramitação dos processos estava relacionada à demora no envio de pareceres do nível local (provincial e distrital), sobretudo no concernente à disponibilidade da área para a qual foi submetido um pedido de licenciamento mineiro. Isto decorre do facto de não existir uma reconciliação entre o cadastro de terras (que não é público nem electrónico) e o cadastro mineiro (que é público e electrónico). Por exemplo, o cadastro mineiro deve solicitar ao cadastro de terra, que é subordinado ao MITADER (Ministério da Terra Ambiente e Desenvolvimento Rural), pareceres sobre a situação de ocupação de terra). De certa maneira, tem havido um problema de coordenação institucional entre o MIREME (Ministério dos Recursos Minerais e Energia) e MITADER.

Outros entrevistados, em particular, os funcionários do cadastro mineiro afirmaram que os atrasos poderiam também ser atribuídos aos próprios requerentes por

Qual é o risco de interferência externa na concessão de licenças no sector de cadastro mineiro?)

Qual é o risco dos prazos e etapas do processo de licenciamento serem manipulados? e Qual é o risco de as empresas não conhecerem o estágio dos seus pedidos de licenças?

¹⁹ Issufo, Nádia. 13.06.2012. Elite empresarial de Moçambique está ligada ao poder político. DW. Disponível em <http://www.dw.com/pt-002/elite-empresarial-de-mo%C3%A7ambique-est%C3%A1-ligada-ao-poder-pol%C3%ADtico/a-16019516>.

fornecerem informações insuficientes ou imprecisas sem as quais os pedidos de licenciamento não podem ser tramitados. Na maioria dos casos, tem havido informações insuficientes/imprecisas sobre a capacidade técnica e financeira dos requerentes, o que denota incapacidade para o exercício da actividade mineira.

O poder discricionário de que gozam os funcionários do cadastro não permite verificar e/ ou controlar o estágio dos pedidos de licenças, o que torna difícil responsabilizá-los pelos atrasos. Ambas as situações criam oportunidades para que as empresas ofereçam subornos ou presentes aos funcionários do cadastro mineiro em troca pela celeridade dos seus pedidos.

Em todo o caso, os atrasos podem criar incentivos tanto para as empresas oferecerem suborno ou presentes aos funcionários do cadastro, e estes os aceitar, em troca da celeridade da aprovação dos seus pedidos de licenças.

No geral a atribuição das licenças obedece ao princípio de ordem de prioridade da data e hora de submissão dos pedidos. Contudo, excepcionalmente pode acontecer que os serviços de cadastro atribuam a licença a um outro requerente, evocando “as melhores condições e benefícios para o Estado”, mas não há indicações que tal situação seja publicamente explicada. De facto, a lei é contraditória quando fala ao princípio de ordem de prioridade e depois acrescenta a possibilidade de se considerar a “proposta que oferece melhores condições, vantagens e ganhos para o Estado”, sem, no entanto, apresentar os critérios para tal consideração.

Embora as autoridades responsáveis pelo licenciamento garantam que o princípio de ordem de prioridade é efectivamente respeitado, não há garantias de que tal de facto ocorre, visto que não existe um mecanismo que permita verificar quem submeteu primeiro, aliado à excessiva discricção dos funcionários e do Ministro dos Recursos Minerais.

O regulador (INAMI) possui um novo *software* que está em fase de instalação e testagem para melhor gerir a informação do cadastro,²⁰ mas não se sabe se este *software* inclui uma automação sobre a ordem de prioridade dos pedidos.

8. Estudos de impacto ambiental e social

Os riscos da ausência de verificação da precisão ou veracidade dos relatórios de avaliação do impacto social (AIS) e da ausência de verificação da precisão ou veracidade dos relatórios de avaliação de impacto ambiental (AIA) são possível de ocorrer e impacto moderado. Por outro lado, qual é o risco dos relatórios de AIA finais e os relatórios de AIS finais não estarem publicamente disponíveis, Possível de ocorrer (probabilidade) e (impacto) catastrófico.

A verificação inadequada dos relatórios de avaliação do impacto social (AIS) e ambiental (AIA) contribui para a negligência dos efeitos da actividade mineira na vida social e económica da população local bem como afecta a sua saúde devido ao impacto ambiental negativo das minas. Como nota Mimbire (2016, a), “os impactos ambientais resultantes da exploração do carvão mineral são conhecidos, mas não há registo de que Moçambique esteja a monitorar os impactos, sequer que tenha tecnologia necessária para fazer o acompanhamento das emissões de modo a aferir que os níveis estão dentro dos limites estabelecidos nos planos de gestão ambiental”.

Nas entrevistas, o MITADER reconheceu as limitações que tem para fazer a verificação dos relatórios de avaliação ambiental, que estão muito ligados ao reduzido número de funcionários e com qualificações adequadas para responder ao fluxo de trabalho e às exigências das avaliações de impacto ambiental e social.

Se a atribuição de licenças é por ordem de prioridade da data e hora de entrada do respectivo pedido, qual é o risco do primeiro requerente não lhe ser atribuída a licença ou autorização?

Quais são os riscos (i) da ausência de verificação da precisão ou veracidade dos relatórios de avaliação do impacto social (AIS)? e (ii) da ausência de verificação da precisão ou veracidade dos relatórios de avaliação de impacto ambiental (AIA)?

²⁰ Entrevista com funcionários públicos.

Devido a esta situação, muitos relatórios são aprovados sem que tenha havido um trabalho aturado de verificação da sua precisão e/ou veracidade.

Nem todos os relatórios de AIA e AIS estão disponíveis ao público, o que torna difícil responsabilizar as empresas mineiras pela mitigação dos impactos ambientais e sociais. A inconsistência na publicação de relatórios EIA e AIS pode, por um lado, criar incentivos às empresas para ocultar práticas e impactos negativos do seu trabalho e, por outro, trazer incerteza em torno do futuro das comunidades, quando aspectos vitais do seu ecossistema e meios de vida são afectados pelos projectos mineiros.

9. Capacidade institucional

9.1. Capacidade institucional do sector do cadastro mineiro

Os riscos de os funcionários e gestores do cadastro mineiro não serem capazes de suportar a carga de trabalho do seu sector e, por conseguinte, as empresas mineiras acumularem licenças ou autorizações sem realmente realizarem algum trabalho são quase certo de ocorrer e o impacto catastrófico. Enquanto que o risco de haver uma monitoria inadequada aos titulares de licenças e suas obrigações é possível de ocorrer e o impacto é moderado

De acordo com vários entrevistados, o número reduzido de funcionários ligados à tramitação dos pedidos de licenciamento e monitoria dos projectos (a nível central e provincial) reflecte-se na demora de atribuição de licenças. Uma maior pressão dos requerentes sobre os funcionários aumenta os incentivos para os funcionários do cadastro mineiro manipularem o processo através de selecção dos pedidos cujos requerentes estão disponíveis a pagar suborno para acelerar a tramitação dos seus processos. Enquanto o sector do cadastro mineiro não for equipado com funcionários suficientes e tecnologia e incentivos adequados, os riscos de corrupção terão tendência a manter-se.

A acumulação de licenças é um facto e tal situação é possível por causa da deficiência na monitoria das actividades, para aferir se as empresas estão a cumprir as suas obrigações ou não, bem como da falta de actualização do próprio cadastro mineiro para eliminar licenças expiradas e ociosas.

A legislação moçambicana é clara em relação aos prazos e ao rigor na implementação das actividades de mineração. As empresas que não cumprem com o seu plano de trabalho terão como sanção a revogação da sua licença. Mas é do domínio público que muitos titulares mineiros não possuem capacidade técnica nem financeira para desenvolver a actividade mineira. A acumulação de licenças dá a impressão de que não há espaço para a entrada de novos investidores e cria oportunidades para que os funcionários do sector usem essas informações para solicitar subornos ou dinheiro em troca de informações para potenciais novas empresas mineiras. Tal situação dificulta o desenvolvimento do sector ao afastar potenciais investidores com capacidade técnica e financeira.

Existe uma monitoria deficiente aos projectos por insuficiência de funcionários, quando comparados com a vasta extensão territorial e das licenças atribuídas. A capacidade técnica dos funcionários para monitorar a actividade mineira é também reduzida. A ausência de monitoria adequada cria oportunidade das empresas subornarem os funcionários do cadastro para apresentarem informação abonatória do trabalho das empresas.

Qual é o risco dos relatórios de avaliação de impacto ambiental (AIA) finais não estarem publicamente disponíveis? e qual é o risco dos relatórios de avaliações de impacto social (AIS) finais não estarem publicamente disponíveis

Qual é o risco de os funcionários e gestores do cadastro mineiro não serem capazes de suportar a carga de trabalho do seu sector?

Qual é o risco das empresas mineiras acumularem licenças ou autorizações sem realmente realizarem algum trabalho?

Qual é o risco de haver uma monitoria inadequada aos titulares de licenças e suas obrigações?

9.2. Contratos e acordos

O risco dos papéis e responsabilidades da equipe negocial do governo não serem claros antes das negociações é quase certo de ocorrer e o impacto é catastrófico.

A pujança das empresas mineiras em termos de capacidade técnica nos diferentes aspectos que compõem os contratos, aliada à facilidade de elas terem à sua disposição empresas especializadas para assisti-las, é conhecida. Considerando a fraca capacidade técnica dos funcionários públicos sobre algumas especificidades dos contratos no sector mineiro, a capacidade negocial das equipes negociais do governo pode ser reduzida. Os papéis e responsabilidades da equipe negocial não são tornados públicos, até porque o processo de negociação dos contratos é fechado e no fim não é apresentado um relatório de detalhe das condições e termos acordados, nem as assunções que sustentaram as decisões da equipa do governo. Contudo, existe a percepção de que estes funcionários que negociam os contratos estão lá para facilitar o máximo possível as empresas, mesmo em prejuízo dos interesses do Estado.

10. Transparência e Verificação de Informação

10.1. Propriedade Beneficiária (Beneficial Ownership)

Os riscos de os requerentes das licenças serem intermediários de proprietários ou investidores (Beneficial Owners) é quase certo de ocorrer e o impacto catastrófico. Ainda, o risco dos funcionários públicos seniores ou políticos não declararem activos é possível de ocorrer e o impacto é catastrófico. Enquanto isso, os riscos da não realização, na prática, da auditoria legal (due diligence) para confirmar as declarações das empresas requerentes em relação à sua capacidade técnica e recursos financeiros e da ausência do processo de verificação (due diligence) sobre a integridade das empresas requerentes como por exemplo a sua conduta legal passada e a conformidade com a lei é possível de ocorrer e impacto moderado.

“A significativa exploração de recursos minerais, em Moçambique, é efectuada por subsidiárias de grandes multinacionais, muitas das quais estabelecidas em paraísos fiscais”, o que torna “difícil obter a informação sobre os seus verdadeiros donos, uma vez que nas jurisdições não transparentes as empresas gozam do privilégio do secretismo” (Mimbire 2016b, p. 4).

Em Moçambique, não há leis ou práticas referentes à identificação dos beneficiários efectivos das empresas. Contudo, qualquer empresa que queira operar em Moçambique seja obrigada, para efeitos de registo, a identificar os proprietários beneficiários, o acesso a essa informação não é necessariamente pública. Estas circunstâncias podem estar a criar uma concorrência desleal ao favorecer entidades eventualmente poderosas e potencialmente em situações de conflitos de interesse, sobretudo naqueles casos em que há alianças entre empresas estrangeiras e alguns nacionais muito bem seleccionados/escolhidos. Investigações do CIP sobre conflitos de interesse, que implicam visitar o registo de empresas, têm revelado que a elite política nacional tem estado a criar empresas em que colocam os seus filhos menores e/ou outras pessoas como sócios, como forma de camuflar a verdadeira identidade dos proprietários beneficiários.

Igualmente, empresas estrangeiras e não só podem ser representadas no processo de pedido de licenças por intermediários, o que propicia que os proprietários e/ou investidores tenham a sua identidade não declarada, escondendo-se por detrás dessa opacidade possíveis conflitos de interesse.

Assumindo que as negociações do contrato são necessárias qual é o risco dos papéis e responsabilidades da equipe negocial do governo não serem claros antes das negociações?

Qual é o risco de os requerentes das licenças etc. serem intermediários de proprietários ou investidores (Beneficial Owners) não declarados?

A Lei de Probidade Pública prevê a declaração de bens dos titulares de cargos públicos e não dos funcionários públicos de uma forma geral. De acordo com a Lei de Probidade Pública, apenas a parte sobre a identidade dos titulares é de consulta pública, sendo que a parte substantiva, que tem a ver com os activos, não. Portanto, estas declarações na prática não são públicas. Pelo menos até este momento as declarações de activos nunca foram tornadas públicas, o que não permite aferir se há ou não conflito de interesses, aumentando o risco de não declaração e/ou declaração inadequada.

Tem havido uma limitada aplicação da lei se considerarmos que o informe anual da Procuradora Geral da República sobre o Estado da Justiça em Moçambique em 2015 e 2016 apontou que grande parte dos titulares de cargos públicos, incluindo ministros e directores nacionais e provinciais, se têm furtado a fazer as suas declarações de bens. Essa atitude contribui para o aumento da não-declaração de activos.

Portanto, é um facto que no cadastro mineiro moçambicano é possível encontrar nomes, tanto de funcionários públicos seniores (ex., a Ministra dos Recursos Minerais e Energia²¹) como de políticos que são accionistas de empresas mineiras. Há ainda casos de “funcionários seniores de instituições que regulam o sector mineiro moçambicano que são também executivos de empresas privadas no mesmo sector, tornando-os tanto reguladores quanto empresários” (Gerety 15 May 2013).

Em ambas as situações, os funcionários públicos seniores têm possibilidade de poder influenciar decisões sobre o licenciamento mineiro e outros aspectos relacionados com o sector.

A verificação tanto das declarações das empresas como da sua integridade são aspectos essenciais para seleccionar titulares capazes e sérios na actividade mineira. Embora alguma verificação seja geralmente feita, através da exigência de comprovativos de capacidade financeira, esta não tem sido suficiente para excluir titulares sem capacidade que actualmente abundam no cadastro mineiro moçambicano. De igual modo, existe uma inadequada declaração do valor de mercado de alguns recursos minerais pelo governo. De acordo com alguns funcionários públicos entrevistados, a recepção do pedido de licença é baseada na informação prestada pelas empresas que podem omitir informação sobre o verdadeiro valor dos recursos, o que tem impacto nos impostos e *royalties* pagos ao estado.

10.2. Parcerias entre empresas nacionais e estrangeiras

O risco dos detalhes das parcerias entre empresas nacionais e estrangeiras não serem publicamente conhecidos é quase certo de ocorrer e o impacto é catastrófico.

Os detalhes das parcerias entre empresas estrangeiras e uma empresa estatal ou privada nacional não são do domínio público, o que cria oportunidades para a manipulação do processo para benefício privado. Tais situações podem ocultar possibilidades de conflitos de interesse e influência no processo de tomada de decisões no sector do cadastro mineiro.

Qual é o risco dos funcionários públicos seniores ou políticos não declararem activos acções ou rendimentos associados aos seus interesses no sector mineiro?

Qual é o risco da ausência na prática da auditoria legal (due diligence) para confirmar as declarações das empresas requerentes em relação à sua capacidade técnica e recursos financeiros? e qual é o risco da ausência do processo de verificação (due diligence) sobre a integridade das empresas requerentes como por exemplo a sua conduta legal passada e a conformidade com a lei?

Quando para o exercício da actividade mineira as empresas estrangeiras devem fazer parcerias com empresas locais, incluindo uma empresa estatal (pública), qual é o risco dos detalhes dessas parcerias não serem publicamente conhecidos?

²¹ Por exemplo, a actual Ministra dos Recursos Minerais e Energia é accionista da empresa + 258, Limitada que também opera no sector mineiro (<http://www.cip.org.mz/historico/cipsrcdb/prtco.asp?id=616>).

11. Consultas comunitárias e reassentamentos

A análise concluiu que os riscos do quadro legal de consulta não ser publicamente conhecido, de as negociações com as comunidades ou ocupantes da terra serem manipuladas, do consentimento livre e prévio da comunidade ser ignorado como resultado de práticas corruptas e de os líderes comunitários não representarem os interesses dos membros da comunidade são quase certos de ocorrer e impacto catastrófico.

No geral, existe um fraco conhecimento do quadro legal sobre as consultas por parte das comunidades, o que afecta a sua participação efectiva no processo. Moçambique tem um registo significativo de consultas públicas realizadas inadequadamente, em que as comunidades não estavam bem preparadas para o processo, visto que nem sequer conheciam o direito básico de ter acesso prévio à informação sobre o processo para melhor se posicionarem sobre as questões que as preocupam no âmbito da consulta.

Como resultado, tem havido uma manipulação das consultas comunitárias em benefício das empresas. Um dos impactos negativos de tal abordagem tem sido a instabilidade social e conflitos recorrentes entre as comunidades e as empresas nas regiões de actividade mineira onde o processo de consulta foi problemático.

Casos existem de actividade de exploração mineira que iniciou sem que as consultas públicas devidas tenham sido realizadas e as comunidades sequer sabiam que deviam ser consultadas. O caso da exploração de areias pesadas de Sangage, em Angoxe, pela empresa chinesa Haiyo é disso um exemplo.

Os três riscos têm em comum a condução deficiente das consultas e acordos precários com as comunidades no contexto da actividade mineira. A falta de conhecimento das comunidades sobre o impacto da actividade mineira, o seu deficiente nível de organização para participar nas consultas e a vontade/necessidade das empresas em acelerarem as consultas para garantir a aprovação das suas licenças mineiras (e começar imediatamente com as suas actividades) resulta na falta de consideração das preocupações e posicionamentos, bem como exigências das comunidades. Isto tem contribuído para a redução das opções e oportunidades dos meios de vida (subsistência) das comunidades para além de desencadear conflitos nas comunidades entre líderes locais e a população sobre sua jurisdição bem como entre as comunidades e as empresas.

Geralmente, as comunidades são representadas pelos líderes comunitários nas discussões com empresas mineiras, mas muitas vezes estes líderes que têm a obrigação de as defender, não o fazem. O desrespeito pelos direitos das comunidades ocorre com a anuência das autoridades locais, incluindo os líderes comunitários.

Na maior parte dos processos de reassentamento ligados ao sector mineiro, que ocorreram no país, as comunidades sentiram-se traídas por aqueles que os deviam defender. Um exemplo emblemático é o reassentamento em Cateme de comunidades afectadas pelo projecto de exploração de carvão mineral em Moatize, província de Tete, pela mineradora multinacional Vale.

A maior parte dos contratos e concessões mineiras incluem uma cláusula que exige que as empresas negoceiem com as comunidades memorandos de entendimento nos quais constam todas as responsabilidades da empresa relativamente ao desenvolvimento comunitário. Entretanto, há registos em Moçambique de pagamentos que empresas tenham feito ao Governo para o desenvolvimento comunitário, que nunca chegaram a beneficiar as comunidades. Por exemplo, a empresa chinesa Haiyo, em 2012 assinou um memorando de entendimento com o governo moçambicano, para a implementação de actividades de responsabilidade social em Sangage, tendo desembolsado o valor de 3 milhões de dólares norte-americanos. Este valor nunca chegou a beneficiar as comunidades e estes só vieram a saber da existência dos valores quando foram reivindicar o impacto negativo do projecto de exploração de areias pesadas.

Qual é o risco do quadro legal de consulta não ser publicamente conhecido?

Quais são os riscos de (i) as negociações com as comunidades ou ocupantes da terra serem manipuladas?; (ii) o consentimento livre e prévio da comunidade ser ignorado como resultado de práticas corruptas?; (iii) os líderes comunitários (a negociar com uma empresa mineira) não representarem os interesses dos membros da comunidade?.

12. Recomendações

Proposta de Medidas para mitigar os riscos de corrupção identificados

Aplicação, processamento e adjudicação de licenças

- Deve-se considerar a despolitização do licenciamento, criando-se condições para que a aprovação de licenças seja em critérios publicamente conhecidos e com envolvimento de comissões técnicas especializadas que neste momento não estão previstas na legislação.
- De igual modo, deve-se considerar o estabelecimento de um sistema de revisão externa independente do licenciamento como uma medida para responsabilizar os funcionários do cadastro mineiro pelas suas decisões.

Estudos de impacto ambiental e social

- Melhorar a capacidade técnica do governo para monitorar os impactos ambientais e sociais através da adopção de tecnologia adequadas e contratação e capacitação dos funcionários para avaliar os relatórios e monitorar a implementação dos planos de gestão ambiental.
- Tornar obrigatória a verificação de relatórios de AIS e AIA, melhorando a capacidade técnica do governo para monitorar impactos ambientais e sociais através da adopção de tecnologia apropriada e capacitação de pessoal.

Capacidade institucional do cadastro

- Recomenda-se que o governo crie uma política de atracção, incentivo e retenção de funcionários do sector do cadastro. De igual modo, deve-se investir na automatização das várias etapas de licenciamento mineiro, incluindo obrigações e responsabilidades claramente estabelecidas para a equipe. Isso deve vincular o cadastro nacional do escritório com as províncias, usando tecnologias da informação.
- A actualização do sistema de dados do cadastro, combinada com a automatização das várias etapas de licenciamento mineiro, vão permitir eliminar do sistema licenças expiradas e ociosas. Garantir que a fiscalização das actividades no terreno ocorra de modo a detectar as licenças que não estão em actividades e proceder ao respectivo cancelamento.
- O estabelecimento de um sistema digital (*on-line*) para a apresentação de pedidos de licenças que pode ser monitorado publicamente. Isto pode eliminar a possibilidade de subornos aos funcionários do cadastro nem como reforçar o cumprimento do princípio de prioridade de submissão dos pedidos.

Contratos e acordos

- Aumentar a capacidade técnica dos funcionários públicos através da criação de oportunidades de formação/capacitação e trocas de experiências com países que supostamente se encontram mais avançados no sector mineiro que Moçambique.
- Antes do início de qualquer negociação, o Governo deve tornar públicas as suas assunções e o papel e responsabilidade da sua equipa negocial deve ser declarados.

Transparência e Verificação de Informação

- O governo deve adoptar a legislação relevante e introduzir a obrigatoriedade de declaração dos proprietários beneficiários nos pedidos de licenças mineiras e torná-los públicos, sem excepção.
- Alargar o âmbito da obrigatoriedade de declaração de bens para incluir funcionários que podem influenciar processos nos seus sectores e garantir legalmente a publicação completa de tais declarações.
- Melhorar as sanções previstas na Lei de Probidade Pública e garantir a sua implementação adequada contra as pessoas que não declarem os conflitos de interesses.
- Estabelecimento de um sistema (por exemplo, banco de dados) que permite a verificação detalhada da informação para além das declarações prestadas pelos requerentes.

Parcerias entre empresas nacionais e estrangeiras

- Estabelecimento de critérios claros e publicamente acessíveis sobre parcerias entre empresas estrangeiras e nacionais, nas quais está claro que as pessoas publicamente expostas (com definição clara e categorização adequada deste tipo de situação) devem ser excluídas destas parcerias, sob pena de se incorrer em conflito de interesses. Por exemplo, o estabelecimento das parcerias mediante um concurso público.

Consultas comunitárias e reassentamentos

- O governo deve garantir uma preparação adequada das comunidades antes do início das consultas através da disponibilização de informação e conhecimentos sobre as actividades de mineração na sua área de jurisdição.

- Deve-se monitorar a aplicação integral da legislação sobre consultas e aplicar multas severas pela violação da legislação de consulta.

- Tornar públicas e regulares as actas das consultas públicas e todos os acordos e/ou memorandos assinados entre as empresas e o Governo e as comunidades.



13. Conclusões

Esta avaliação enquadra-se no projecto de Mineração para o Desenvolvimento Sustentável (M4SD) que está a ser implementado em 20 países com a coordenação da Transparência Internacional (TI) Austrália. Este programa “procura melhorar a contribuição da mineração para o desenvolvimento econômico e humano sustentável através da promoção de uma maior transparência e responsabilização na concessão de licenças, contratos e autorizações em vários países”.

O grande potencial em recursos minerais e hidrocarbonetos que Moçambique possui tem estado a contribuir para um influxo de investimentos para o desenvolvimento de megaprojectos na indústria extractiva. As instituições reguladoras do sector mineiro ainda não possuem a capacidade plena, quer em termos de recursos humanos suficientes e qualificados bem como de tecnologia adequada para gerir de forma eficiente o sector mineiro que se encontra em rápido crescimento.

A existência e exploração de recursos minerais expande e multiplica as oportunidades de busca de renda (*rent seeking*) pelos funcionários encarregados pelo processamento e/ou aprovação de licenças, muitas delas avaliadas em milhões de dólares. Por exemplo, “as descobertas de depósitos de carvão na província central de Tete, gás na província de Inhambane e petróleo *offshore* não só atraíram empresas internacionais de recursos minerais, mas também ligaram fortemente interesses comerciais, o partido (no governo) e o Estado (BTI 2016 , p. 3).

Este relatório analisa o processo de licenciamento para o exercício da actividade mineira em Moçambique, tendo como base o estabelecido na legislação e as práticas sobre as quais os requerentes das licenças efectivamente estão sujeitos. Dos seis títulos mineiros e autorizações (Licença de prospecção e pesquisa, Concessão mineira, Certificado mineiro, Senha minera, Licença de processamento mineiro e Licença de comercialização de produtos minerais) previstos na lei para o exercício da actividade mineira, dois (licenças de prospecção e pesquisa e licenças de concessão mineira) foram seleccionados. A escolha destes dois tipos de licenças baseou-se no reconhecimento do grande volume de recursos financeiros que mobilizam e as transformações socioeconómicas e ambientais que produzem.

A metodologia usada nesta avaliação foi eminentemente qualitativa e compreendeu uma revisão de documentos, identificação das várias partes interessadas e entrevistas. A recolha de dados obedeceu ao estabelecido no instrumento MACRA que foi usado como referência para as perguntas, categorização e sugestões de análise da informação. No total foram realizadas entrevistas com cerca de 28 pessoas em representação de diferentes partes interessadas.

Identificamos 22 riscos de corrupção que variam de impacto insignificante (azul), moderado (amarelo e âmbar) ao impacto catastrófico (cor vermelha). Todos os riscos identificados com impacto moderado e catastrófico têm a probabilidade de ocorrer. A análise que apresentamos apenas cobre todos os riscos com impacto catastrófico que são 13 devido ao alto impacto e alta probabilidade da sua ocorrência.

No geral, as questões críticas do processo de licenciamento mineiro em Moçambique podem ser resumidas, mas não se esgotam, nos seguintes aspectos:

No caso de Moçambique, a legislação mineira centraliza todo o processo de atribuição e monitoria de todas as licenças nas mãos do Ministro de Recursos Minerais e Energia, que pode estar sujeito a interferência externa. De igual modo, a lei atribui aos funcionários do sector de minas uma discricção total sobre os prazos e duração de cada etapa do processo de licenciamento, criando ambiente propício para a prática de corrupção.

Ao aceder ao cadastro mineiro, percebemos uma grande disparidade quanto ao tempo da aprovação das licenças. Algumas licenças foram concedidas em tempo recorde (em menos de oito semanas), enquanto outras com grandes atrasos (mais de um ano). Essa disparidade no processamento dos pedidos é indicativa de um problema no sector.

Isso não significa que os atrasos na aprovação das licenças sejam a consequência única do alto poder discricionário dos funcionários do cadastro mineiro. Há outros aspectos que estão a contribuir para os atrasos. Por exemplo, a capacidade humana e técnica do sector do cadastro é reduzida para o volume e complexidade do trabalho do licenciamento e monitoria dos projectos (a níveis central e provincial), o que resulta na demora de atribuição de licenças. A demora, por parte do requerente, em suprir as irregularidades também contribui para o atraso na emissão das licenças. Portanto, tudo isso coloca mais pressão sobre a agência de cadastro que possui poucos funcionários.

Moçambique tem pouco mais de 350 geólogos e engenheiros mineiros formados no país e no exterior, um número considerado muito pequeno para a produção de informação que facilita a extracção de recursos naturais no país (Notícias 10 Setembro 2014). Basta indicar que actualmente o cadastro mineiro possui alguns milhares de licenças aprovadas, o que coloca um desafio ao sector em termos de monitoria das actividades dos titulares mineiros. O sector tem também falta

de pessoas formadas em termos de negociações de contratos, que é outra área crítica na cadeia de valor do sector da mineração.

Parece-nos, também, que há interferência externa ao sector (e licenciamento) que acaba afectando o desempenho do sector. Pelo número de empresas participadas pela elite política, a título individual ou em representação do estado, algumas das quais sem capacidade financeira e técnica, pode-se concluir que o sector do cadastro mineiro pode ser alvo de interferência externa para responder aos vários pedidos deste grupo e de outros investidores.

O facto de existirem muitas licenças aprovadas mas poucas na fase de produção pode ser sinal de ter existido alguma interferência para a aprovação massiva de licenças mesmo sem garantias dos seus titulares possuírem capacidade técnica e financeira para desenvolver a actividade mineira. A forte presença da elite política e dos funcionários públicos seniores moçambicanos no sector de minas e o facto de as declarações de bens não serem divulgadas sugerem que existem muitos conflitos de interesses.

As instituições encarregues do controlo da legalidade não têm processado e condenado criminalmente as situações de conflito de interesses que são regularmente reportadas na imprensa e noutras plataformas. Ligada a isso está uma lacuna na Lei de Probidade Pública que não torna obrigatória a declaração de bens dos funcionários públicos que não sejam titulares de cargos públicos. Mais uma vez, há relatos de altos funcionários públicos envolvidos em conflitos de interesse na indústria extractiva e não só. Alguns desses funcionários estão vinculados a empresas estrangeiras cujos proprietários beneficiários não são conhecidos, porque a informação sobre estes não está publicamente disponível. Ademais, os critérios para parcerias entre empresas nacionais e estrangeiras não são públicos. Os critérios deviam ser públicos (por exemplo, concurso público).

Esta avaliação também identificou uma situação inadequada de separação de funções em que uma empresa estatal (EMEM) desempenha múltiplos papéis no sector, tais como exploração, produção e também envolvimento na atribuição de licença. Parece que a EMEM tem acesso privilegiado a informações do sector mineiro devido à estrutura do processo de licenciamento mineiro. Um dos três accionistas da EMEM é o INAMI, que é o regulador do sector mineiro e é responsável pela concessão de licenças mineiras. Isso sugere que a EMEM através do INAMI é simultaneamente regulador e titular mineiro.

Conclui-se que os conflitos de interesse e uma inadequada separação de funções reduzem a concorrência justa, pois um pequeno grupo de pessoas estrategicamente colocadas tem acesso a canais de tomada de decisão que, em última instância, influenciam as decisões no sector. Em certo sentido, pode-se afirmar que existe uma concorrência desleal no sector mineiro moçambicano.

As consultas comunitárias e reassentamentos, bem como os estudos de impacto ambiental e social, continuam a ser afectados por problemas de vária ordem, mas o mais crítico parece ser a falta de aplicação da lei. Tanto as consultas como as AIA/AIS não têm sido devidamente conduzidas, quer devido à falta de conhecimento/capacidade técnica dos vários intervenientes quer devido à existência de alegações sobre a manipulação dos processos.

A análise produzida nesta avaliação vai servir de base de trabalho das diferentes partes interessadas nos esforços da melhoria da governação do sector mineiro no país.





14. Referências

- Aaboe, E., and Kring, T. (2013) Natural Resource Management and Extractive Industries in Mozambique: A UN Mozambique Study. Maputo: UNDP, (p. 68). Disponível at: <http://mz.one.un.org/eng/Resources/Publications/Natural-Resource-Management-and-Extractive-Industries-in-Mozambique-A-UN-Mozambique-Study>.
- APRM (African Peer Review Mechanism National Forum). 2015. Mozambique: Progress Report on the Implementation of the APRM national programme of action 2012-2014. Maputo.
- Averdade 18 Outubro 2016. Nyusi nomeia “empresária” para ministra dos Recursos Minerais e Energia. Disponível em <http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35-themadefundo/59828-nyusi-nomeia-empresaria-para-ministra-dos-recursos-minerais-e-energia>.
- Banco de Moçambique. 2015. Relatório Anual. Volume 24. Maputo.
- World Bank (2014) “Mozambique Public Expenditure Review: Addressing the Challenges of Today, Seizing the Opportunities of Tomorrow” Washington DC: The World Bank.
- Bihale, Domingos.2016. Indústria Extractiva em Moçambique - Perspectivas para o desenvolvimento do país. Maputo: Friedrich Ebert Stiftung.
- Brynildsen, Øygunn and Nombora, Dionísio.2013. Mining without development: The case of Kenmare Moma mine in Mozambique. Maputo. CIP.
- BTI (Bertelsmann Stiftung’s Transformation Index). 2012: Mozambique Country Report, (2012): 15. <http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTIpercent202012percent20Mozambique.pdf>.
- Bias, Esperança. ‘Exploration and mining opportunities in Mozambique’, presentation, Mining Indaba 2012, Cape Town, 6–9 February 2012.
- Cabeçadas, Nuno.2016. Mozambique. In Bourassa, Michael and Turner, John (eds) Mining. London: Law Business Research Lda, pp. 135 – 141.
- Capstone Report.2013. Mozambique: Mobilizing Extractive Resources for Development. Columbia University’s School of International and Public Affairs. Disponível em: http://mozambiqueextractivedevelopment.weebly.com/uploads/1/1/0/9/11096909/mozambique_-_extractives_for_prosperity_reduced_3.pdf.
- CIP.2017a. Porquê o Gabinete de Combate á Corrupção não partilha informação esclarecedora sobre o “caso Odebrecht”. Maputo.
- CIP.2017b. Conflitos de Interesses na Adjudicação de Empreitadas de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado. Maputo: CIP. Disponível em: <http://cipmoz.org/images/Documentos/Apresentacao.pdf>.
- CIP.2015. 5º RELATÓRIO DE EITI: Avanços na disponibilização de informação, mas insuficientes para transparência. Maputo.
- CIP e AWEPA. 2013. Boletim sobre o processo político em Moçambique, Número 53. 15 de Fevereiro de 2013. Disponível em: https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Mo%C3%A7ambique_Boletim_53_carv%C3%A3o-gas.pdf
- CPI. 2016. Relatório: Projectos Aprovados de Janeiro á Dezembro de 2015. Maputo.
- Dengo, Maria. 11 Abril 2013. Indústria Extractiva: Podemos ter uma melhor negociação? Disponível em <http://www.speed-program.com/blogs/by-author/maria-nita-dengo/industria-extractiva-podemos-ter-uma-melhor-negociacao>.
- EITI.2016. Roteiro da Propriedade Beneficiária da ITIE em Moçambique. Maputo.
- Extractive Industries Transparency Initiative.2014. “Fifth EITI-M Report” Maputo: Intellica.
- Ernst &Young.2010. ITIE Moçambique: Iniciativa de Transparência Extractiva: Segundo relatório de reconciliação – ano 2009. Maputo.
- Gqada, Ichumile. 2013. A Boom for Whom? Mozambique’s Natural Gas and the New Development Opportunity. SAIIA occasional Paper No 151.
- Gerety, Rowan. 15 May 2013. Mozambique’s Mining Boomtown. Disponível em: <https://www.guernicamag.com/mozambiques-mining-boomtown/>.
- Hanlon, Joseph. 2013. Mozambique Political Process Bulletin, Issue 53 (15 February).
- Hubert, Don.2012. Resources, Revenues, and Social Development: Prospects and Challenges for the Extractive Sector in Mozambique. UNICEF Mozambique/Maputo.
- Human Rights Watch. 23. Maio 2013. What is a House Without Food? Mozambique’s Coal Mining Boom and Resettlement. Washington DC: Human Rights Watch. Disponível em: <http://www.hrw.org/reports/2013/05/23/what-house-without-food>.

Issufo, Nádia. 22 Janeiro 2013. “Poluição do carvão em Moçambique não se resolve apenas com mais árvores”/ Pollution of coal in Mozambique can not be solved only with more trees. DW. Available at <http://www.dw.com/pt-002/polui%C3%A7%C3%A3o-do-carv%C3%A3o-em-mo%C3%A7ambique-n%C3%A3o-se-resolve-apenas-com-mais-%C3%A1rvores/a-16540625>

ITIE Moçambique. 2015.Sexto Relatório da ITIEM – Anos de 2013 e 2014. Maputo: Intellica. Disponível em: https://eiti.org/sites/default/files/documents/2013-2014_mozambique_eiti_report_portugese.pdf.

Jensen, Søren and Adalima, José. 2016. Corruption in Mozambique. Governance Brief. MASC/CIP, Maputo.

Krækenes, Anders T. 2012. Mozambique declared ‘EITI Compliant’. EITI. Disponível em: <https://eiti.org/news/mozambique-declared-eiti-compliant>.

Lillywhite, S., Kemp, D. and Sturman, K., 2015. Mining, Resettlement and Lost Livelihoods: Listening to the Voices of Resettled Communities in Mualadzi, Mozambique. Oxfam: Melbourne.

Mail & Guardian 22 May 2017 (<https://mg.co.za/article/2012-01-06-mozambiques-mr-guebusiness>).

Machel, Milton.2012. “Todos Comem Pela Medida Grande”: Os negócios da elite político-empresarial Vs. Os interesses empresariais dos gestores públicos da indústria extractiva em Moçambique. Conferência Regional do Forum for African Investigative Reporters (FAIR) “Investigando Indústrias Extractivas. Lusaka 13 de Agosto.

Mimbire, Fátima.2016a. Desafios de um país potencialmente rico em recursos minerais: Estabelecendo as bases para evitar a “maldição dos recursos” em Moçambique no novo “superciclo” dos preços das matérias-primas. Maputo: CIP.

Mimbire, Fátima.2016b. Quem está por detrás das empresas que exploram recursos minerais: Desafios para Moçambique na divulgação do Beneficial Ownership. Maputo: CIP.

Mimbire, Fátima e Nhamire, Borges.2015. Importante projecto logístico para a viabilização de liquefacção de gás natural em Cabo Delgado concessionado sem transparência. Maputo: CIP. Disponível em: http://www.cip.org.mz/cipdoc/301_CIP_A_Transparencia_n%C2%BA03_2014.pdf.

Mosca, João & Selemene, Tomás. 2011. El Dorado Tete: Os Mega Projectos de Mineração. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP).

Murphy, Annie. 27 April 2011. Mozambique Coal Mine Brings Jobs Concerns. Disponível em: <http://www.npr.org/2011/04/27/135629821/mozambique-coal-mine-brings-jobs-concerns>.

Nest, Michael.2016. Corruption Risk Assessment Tool for the Awarding of Mining Sector: Licences, Permits and Contracts. Transparency International

Nombora, Dionísio. 2011. Avanços e estagnações da transparência na indústria extractiva em Moçambique. Maputo: CIP.

RDP Africa. 05.12.2014.Japonesa Mitsui vai comprar 15% da Vale em Moçambique:

Ativos mineiros da empresa brasileira custam €364 milhões ao grupo nipónico, que também investe no Corredor Logístico de Nacala. Disponível em: http://www.rtp.pt/rdpafrika/noticias-africa/japonesa-mitsui-vai-comprar-15-da-vale-em-mocambique_3576.

ROSC (Fórum da Sociedade Civil para os Direitos da Criança.2014.Efeitos da exploração de recursos minerais para a criança em áreas de risco: o caso das areias pesadas de Moma. Disponível em: http://www.rosc.org.mz/index.php/component/docman/doc_view/222-efeitos-da-exploracao-de-recursos-minerais-para-a-crianca-em-areas-de-risco.

Selemene, Thomas. 2014. Acesso à informação sobre Indústria Extractiva em Moçambique: Uma pesquisa sobre como as diferentes partes interessadas e os cidadãos em geral têm sido informados sobre assuntos relativos à indústria extractiva em Moçambique. Maputo: SEKELEKANI.

Standard Bank. 2016. Projectos de LNG entre 2017 e 2022: IDE pode atingir 35 milhões de dólares. Disponível em: www.standbank.co.mz.

Transparency International (2012) “U4 Expert Answer: What is the Status of Corruption and Anti-Corruption in Mozambique?” Berlin: Transparency International http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/322_Overview_of_corruption_and_anti-corruption_in_Mozambique.pdf

United Nations Development Programme (UNDP).2014. Supporting the Governance of extractive Industries in Mozambique for sustainable human development: Project Proposal for Mozambique - 2014-2016.

Vines, Alex; Thompson, Henry; Jensen, Søren and Azevedo-Harman, Elisabete.2015. Mozambique to 2018. Managers, Mediators and Magnates. Chatham House Report. London: The Royal Institute of International Affairs.

15. Anexos

Anexo 1. Tabela de avaliação de riscos com evidências sobre probabilidades e riscos

Risco 1. Qual é o risco dos funcionários públicos seniores ou políticos não declararem activos, acções ou rendimentos associados aos seus interesses no sector mineiro?		Código CF10
<p align="center">Explicação sobre como o evento cria risco de corrupção (Justificativa)</p> <p>Quando o governo exige a declaração de bens e interesses empresariais ele cria um impedimento psicológico à corrupção por parte dos funcionários públicos e políticos obrigando-os a omitir os interesses que eles detêm.</p>		
Pontuação da Probabilidade <p align="center">3/5</p>	<p align="center">Evidência para sustentar a probabilidade avaliada</p> <p>1. Pessoas politicamente ligadas à Frelimo (o partido no poder), incluindo os actuais e antigos ministros de minas têm participação em empresas mineiras.</p> <p>Fonte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Base de dados do CIP sobre interesses empresariais da elite política moçambicana - O CIP analisou 589 empresas participadas pela elite política e constatou que esta detinha interesses comerciais em quase todas as áreas de negócios (Issufo, Nádia. 13.06.2012. Elite empresarial de Moçambique está ligada ao poder político. DW. Disponível em: http://www.dw.com/pt-002/elite-empresarial-de-mo%C3%A7ambique-est%C3%A1-ligada-ao-poder-pol%C3%ADtico/a-16019516). - Reportagens da imprensa (e.g., A verdade 18 Outubro 2016) - Boletins da República 	
<p>2. Há algumas preocupações quanto ao papel desempenhado pelo ex-Presidente Armando Guebuza na atribuição de blocos de exploração de petróleo e gás em Moçambique.</p> <p>Fonte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mail & Guardian 22 May 2017 (https://mg.co.za/article/2012-01-06-mozambiques-mr-guebusiness) - Base de dados do CIP sobre interesses empresariais da elite política moçambicana <p>3. A actual Ministra dos Recursos Minerais e Energia é accionista da empresa + 258, Limitada com os filhos dos ex-Presidentes de Moçambique (Joaquim Chissano e Armando Guebuza).</p> <p>Fonte: http://www.cip.org.mz/historico/cipsrcdb/prtco.asp?id=616; A Verdade 19.09.2013 Disponível em http://www.verdade.co.mz/destaques/democracia/40146-a-heranca-e-os-pecados-do-glorioso-presidente-guebuza</p>		
Pontuação do Impacto <p align="center">5/5</p>	<p align="center">Evidência para sustentar o impacto avaliado</p> <p>Considerando os seus interesses na mineração, é provável que a elite política e económica moçambicana esteja a influenciar as decisões no sector da mineração em beneficio próprio.</p> <p>Fonte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cadastro Mineiro (flexicadastre.com/mozambique/en) - Base de dados CIP sobre interesses empresariais da elite política moçambicana 	
<p>Alguns funcionários seniores das instituições que regulam a indústria mineira em Moçambique são também executivos de empresas privadas dentro do mesmo sector, tornando-os simultaneamente reguladores e empresários.</p> <p>Fonte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gerety, Rowan. 15 May 2013. Mozambique's Mining Boomtown. Disponível em: https://www.guernicamag.com/mozambiques-mining-boomtown/ - A Verdade. 21 Março 2017. Apetite de elites políticas e falta de transparência mancham negócio do gás natural em Moçambique. Disponível em http://www.verdade.co.mz/destaques/democracia/61528-apetite-de-elites-politicas-e-falta-de-transparencia-mancham-negocio-do-gas-natural-em-mocambique 		
<p align="center">Descrição do impacto</p> <p>A não declaração de bens conduz a conflitos de interesse no sector e a interferência nas decisões do cadastro mineiro</p>		
<p align="center">Avaliação</p>		
Probabilidade x Impacto = 3 x 5		Pontuação total: 15

Risco 2. Qual é o risco da descentralização de atribuições criar incerteza no processo de licenciamento mineiro?	Código CF5
<p align="center">Justificativa</p> <p>A descentralização pode criar confusão e ineficiências em torno da transmissão de informações e autorização de licenças, que podem criar oportunidades para a corrupção</p>	

Pontuação da Probabilidade 5/5	Evidência para sustentar a probabilidade avaliada
	<p>O cadastro mineiro a nível da província (Direcções Provinciais dos Recursos Minerais e Energia) tem alguma capacidade, mas ainda insuficiente para garantir transparência e flexibilidade no andamento dos processos (ex., uso limitado de TIC e poucos funcionários capacitados). As mudanças constantes na legislação de minas criam confusão sobre os procedimentos tanto nos requerentes como nos funcionários do cadastro mineiro, uma vez que têm tempo limitado para assimilá-los e implementá-los. Dois casos foram destacado por dois entrevistados (entrevistas diferentes) em que a empresa requerente obtivera a aprovação de um pedido a nível central, mas que a nível local lhe foi exigida uma nova aprovação.</p> <p>Fonte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrevista com dois representantes da empresa mineira 1 (23/03/2017) - Entrevista com dois representantes da empresa mineira 3 (28/03/2017) - Entrevista com dois funcionários públicos (30/03/2017) <p>“Existe um problema de coordenação entre as instituições envolvidas no licenciamento mineiro tanto ao nível nacional como local (MIREME, DIREME, MITADER, DITADER)”</p> <p>Fonte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Funcionário do MITADER. <i>Workshop</i> de validação dos resultados preliminares, 25 de Maio de 2017 <p>“O governo tem capacidade limitada para capacitar seus funcionários na legislação que muda constantemente a cada dois anos”.</p> <p>Fonte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Intervenção dum operador mineiro. <i>Workshop</i> de validação de resultados preliminares, 25 de Maio de 2017

2. Pouca informação sobre o que está a acontecer a nível local (por exemplo, problema de coordenação institucional entre os níveis central e provincial). Exemplo: titulares queixam-se do pagamento de outras despesas a nível local como parte da tramitação das licenças.

Fonte:

- Entrevista com um funcionário público (23.03.2017)

- Entrevista com oito representantes de uma associação económica (28/03/2017)

Pontuação do Impacto 3/5	Evidência para sustentar o impacto avaliado
	<p>1. A descentralização de algumas tarefas tem provocado atrasos sistemáticos na tramitação de processos</p> <p>Fonte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas com oito representantes dum associação económica (28/03/2017) - Entrevista com dois representantes da empresa mineira 1 (23/03/2017) - Entrevistas com dois funcionários públicos (30/03/2017)

2. Investidores estrangeiros retiraram-se do sector mineiro e do país devido a atrasos na concessão de licenças mineiras.

Fonte:

- Entrevistas com oito representantes dum associação económica (28/03/2017)

- Entrevista com dois representantes da empresa mineira 1 (23/03/2017)

Descrição do impacto	A falta de coordenação entre os níveis central e local cria incerteza e confusão nos titulares das licenças mineiras
Avaliação	
Probabilidade x Impacto =	Pontuação total:
5 X 3	15

Risco 3. Qual é o risco dum empresa requerente ter todos os seus fundos investidos num único projecto?	Código CF8
Justificativa	
Se uma empresa tem todos os seus fundos investidos num único projecto (comumente conhecido como “especificidade de activos”/activo-único), isso cria incentivos para a empresa fazer o que for necessário para garantir que o projecto seja aprovado. Este é um problema particular com empresas de mineração pequenas.	
Pontuação da Probabilidade 5/5	Evidência para sustentar a probabilidade avaliada
	<p>O sector mineiro é dominado por empresas de activo-único e sem capacidade financeira. Muitos titulares mineiros (empresas com licenças) adquiriram licenças para encontrar parceiros ou vendê-las a investidores com capacidade financeira (ex. especulação).</p> <p>Fonte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cadastro Mineiro (flexicadastre.com/mozambique/en) - Entrevistas com oito representantes dum associação económica (28/03/2017) - Entrevista com dois representantes da empresa mineira 1 (23/03/2017) - Entrevistas com dois funcionários públicos (30/03/2017)

Pontuação do Impacto 3/5	Evidências para sustentar o impacto avaliado
	<p>Pode haver uma ou outra empresa que tenha obtido (tentado obter) licenças mineiras de forma corrupta, mas esse não é um problema generalizado no sector mineiro.</p> <p>A proliferação de empresas de activo-único resulta na especulação através da venda de licenças. Por exemplo, das 200 licenças de prospecção e pesquisa emitidas para moçambicanos e estrangeiros em 2012, estima-se que metade foi vendida.</p> <p>Fonte</p> <p>- Hanlon, Joseph. 2013. Mozambique Political Process Bulletin, Issue 53 (15 February). p. 8</p> <p>“A venda de licenças se tornou num padrão de acumulação de riqueza fácil no seio da nomenclatura. O cadastro mineiro da República de Moçambique mostra milhões de hectares de terra tramitados a favor da elite política, sem o conhecimento das comunidades, em todos os distritos do país”.</p> <p>Fonte:</p> <p>- O País. 08 Março 2013. Empresas e membros da Frelimo controlam os títulos-mineiros. Disponível em http://opais.sapo.mz/index.php/economia/38-economia/24488-empresa-e-membros-da-frelimo-controlam-titulos-mineiros.html</p>
Descrição do impacto	
A venda de licenças tornou-se num padrão de fácil acumulação de riqueza. A competição pela venda de licenças pode estar a criar oportunidade de corrupção para assegurar a todo o custo vantagens sobre outros concorrentes	
Avaliação	
Probabilidade x Impacto = 5 X 3	
Pontuação total: 15	

Risco 4. Qual é o risco dos salários dos funcionários do cadastro mineiro (ou equivalente) serem baixos?		Código PD5
Justificativa		
Baixos salários dos funcionários públicos são um incentivo para exigir subornos, ganhar dinheiro rápido/fácil ou presentes, especialmente se os salários da contraparte mineira do sector privado são muito altos.		
Pontuação da Probabilidade 5/5	Evidência para sustentar a probabilidade avaliada	
	<p>Os salários dos funcionários do cadastro mineiro são baixos como os dos outros funcionários públicos. No geral, as empresas mineiras privadas pagam salários muito acima dos pagos na função pública. Os baixos salários pagos pelo governo tornam os funcionários públicos vulneráveis a subornos e outras práticas corruptas.</p> <p>Fonte:</p> <p>Diploma Ministerial n.º 70/2015, de 20 de Maio de 2015, revogando o Diploma Ministerial n.º 79/2014, de 18 de Junho, que estabelecia o salário mínimo no Sector 3 em 2014.</p> <p>Por exemplo, a Vale estava a pagar um salário equivalente a \$400 por mês para operadores de máquinas, o que representava quatro vezes o salário mínimo.</p> <p>Fonte:</p> <p>- Murphy, Annie. 27 April 2011. Mozambique Coal Mine Brings Jobs Concerns. Disponível em: http://www.npr.org/2011/04/27/135629821/mozambique-coal-mine-brings-jobs-concerns</p> <p>“É preocupante que os funcionários públicos deixem o sector público para trabalhar para as empresas privadas, mantendo vínculos com suas instituições anteriores incluindo o acesso a informações privilegiadas”</p> <p>Fonte:</p> <p>- Entrevistas com três funcionários públicos (05/04/2017)</p> <p>“Existem grandes riscos de corrupção associados a baixos salários e isso afecta toda a função pública, incluindo a sector de minas. Há uma necessidade da sociedade moçambicana em geral refletir sobre novos valores que condenam a corrupção no sector público e privado”.</p> <p>Fonte:</p> <p>- Assessor da Ministra dos Recursos Minerais e da Energia. <i>Workshop</i> de Validação de resultados preliminares, 25 de Maio de 2017</p>	
Pontuação do Impacto 3/5	Evidências para sustentar o impacto avaliado	
	<p>Há um impacto mínimo, por exemplo, porque as decisões de concessão de licenças estão centralizadas no ministro. Todavia, tem havido uma tendência de os funcionários estarem disponíveis para monitoria de actividades nos grandes projectos por causa das ajudas de custo e outros benefícios oferecidos pelas empresas mineiras.</p> <p>Fonte:</p> <p>- Entrevista com um funcionário público (23.03.2017)</p> <p>- AllAfrica. 11 Maio 2015. Mozambique: Fighting Corruption in Mozambique’s Extractive Sector - Can Foreign Laws Work Where Mozambique’s Laws Fail? Disponível em http://allafrica.com/stories/201505111163.html.</p>	
Descrição do impacto		
Os salários baixos da função pública são um incentivo para os funcionários exigirem e/ou aceitarem subornos e presentes das empresas mineiras.		
Avaliação		
Probabilidade x Impacto = 5 X 3		
Pontuação total: 15		

Risco 5. Qual é o risco dos termos e condições para pagamento antecipado ou pagamentos de “assinatura” (ou seja, pagamento de recursos que, de outra forma, levariam vários anos para gerar renda por meio de royalties ou outras formas de tributação) não ser do domínio público?		Código PD7
Justificativa Se o público não conhece os detalhes técnicos e financeiros dos pagamentos de bonificação ou assinatura, significa que os funcionários públicos podem ocultar o valor em dinheiro recebido, criando oportunidades de usurpação e uso indevido.		
Pontuação da Probabilidade 3/5	Evidência para sustentar a probabilidade avaliada Moçambique é cumpridor da EITI, por isso deve anualmente publicar um relatório de pagamentos e recebimentos. Apesar disso, existe alguma relutância do governo em divulgar informações sobre contratos e as assunções para o recebimento das receitas pagas pelas empresas. O que, em si, pode criar oportunidades para o desvio ou uso indevido de fundos e impedir o escrutínio das contas públicas. Fonte: - Relatórios do EITI “Não existe nenhuma informação pública sobre a cobrança do imposto de mais-valias sobre algumas transacções entre o governo e as grandes empresas” Fonte: - A Verdade. 25 Maio 2014. Os ganhos e as perdas na tributação das mais-valias do sector extractivo em Moçambique. Disponível em: http://www.verdade.co.mz/economia/46404-os-ganhos-e-as-perdas-na-tributacao-das-mais-valias-do-sector-extractivo-em-mocambique	
Pontuação do Impacto 5/5	Evidências para sustentar o impacto avaliado Há grandes preocupações sobre o que acontece com os pagamentos antecipados ou pagamentos de “assinatura” Fonte: - Radio Moçambique. Indústria extractiva: contas não batem certo . Disponível em: http://www.rm.co.mz/index.php/programacao/88-arquivo/1246-industria-extractiva-contas-nao-batem-certo	
Descrição do impacto A não divulgação pelo governo de informações sobre os pressupostos para o cálculo das receitas pagas por empresas privadas estrangeiras cria oportunidades de apropriação e/ou uso indevido de fundos e impede o escrutínio das contas públicas.		
Avaliação Probabilidade x Impacto = 3 X 5 Pontuação total: 15		

Risco 6. Qual é o risco do quadro legal sobre consultas comunitárias não ser do domínio público?		Código PD8
Justificativa Se o quadro jurídico sobre consultas comunitárias não for conhecido e compreendido com precisão, isso pode criar oportunidades de corrupção em torno da obtenção do consentimento das comunidades.		
Pontuação da Probabilidade 3/5	Evidência para sustentar a probabilidade avaliada No geral, existe um fraco conhecimento do quadro legal sobre as consultas por parte das comunidades, o que afecta a sua participação efectiva no processo. Para além disso, a capacidade dos governos locais para dialogar efectivamente com a sociedade civil é fraca, em parte devido à falta de conhecimento e informação. Fonte: - Lillywhite, S., Kemp, D. and Sturman, K., (2015). Mining, Resettlement and Lost Livelihoods: Listening to the Voices of Resettled Communities in Mualadzi, Mozambique. Oxfam: Melbourne - Kabemba Claude. 27 January 2012. “Community complaints about the resettlement programme”. Disponível em: http://sarwatch.org/resource-insights/mozambique/coal-versus-communities-mozambique-exposing-poor-practices-vale-and-rio - Bihale, Domingos. 2016, Indústria Extractiva em Moçambique – Perspectivas para o desenvolvimento do país (p. 37). - Human Rights Watch. 23 Maio 2013. O que é uma Casa sem Comida? O Boom da Mineração em Moçambique e o Reassentamento. Disponível em: https://www.hrw.org/pt/report/2013/05/23/256432	
Pontuação do Impacto 5/5	Evidências para sustentar o impacto avaliado Vários relatórios de pesquisa e reportagens da imprensa mostram que tem havido manipulação (incluindo pagamento de subornos e oferta de presentes) para a obtenção da aprovação pela comunidade. O processo de reassentamento das comunidades retiradas das áreas de mineração continua a ser caracterizado por muitos conflitos. Fonte: - Bihale, Domingos. 2016, Indústria Extractiva em Moçambique – Perspectivas para o desenvolvimento do país (p. 34) - Human Rights Watch. 23 Maio 2013. O que é uma Casa sem Comida? O Boom da Mineração em Moçambique e o Reassentamento. Disponível em: https://www.hrw.org/pt/report/2013/05/23/256432 - Lillywhite, S., Kemp, D. and Sturman, K., (2015). Mining, Resettlement and Lost Livelihoods: Listening to the Voices of Resettled Communities in Mualadzi, Mozambique. Oxfam: Melbourne	
Descrição do impacto A manipulação de consultas comunitárias pelos funcionários públicos em conluio com as empresas afecta negativamente os benefícios das comunidades que vivem nas áreas mineiras, criando conflitos entre as empresas da população local.		
Avaliação Probabilidade x Impacto = 3 x 5 Pontuação total: 15		

Risco 7. Qual é o risco dos requerentes das licenças etc. serem intermediários de proprietários (investidores) beneficiários não declarados?		Código PD9
Justificativa		
A propriedade efectiva não declarada cria a possibilidade de conflitos de interesse fora do controlo, favoritismo e entrada de actores criminosos ou inexperientes no sector mineiro.		
Pontuação da Probabilidade 5/5	Evidência para sustentar a probabilidade avaliada	
	Os proprietários beneficiários (<i>beneficial owners</i>) são comuns no sector mineiro moçambicano e não há leis ou práticas em torno de como identificá-los. Fonte: - Mimbire, F.2016. Quem está por detrás das empresas que exploram recursos minerais: Desafios para Moçambique na divulgação do Beneficial Ownership. Maputo: CIP. Disponível em: http://cipmoz.org/images/Documentos/Industria_Extraiva/CIPPIERN.pdf - Savana. 20.Janeiro.2017. p.16. Nos próximos três meses, Moçambique passará por uma nova avaliação do EITI, que incluirá a obrigação de publicar, no cadastro mineiro, a lista de nomes de accionistas (individuais ou coletivos)	
Pontuação do Impacto 5/5	Evidências para sustentar o impacto avaliado	
	Neste momento é impossível dizer quem são os verdadeiros donos de alguns dos projectos no sector mineiro. “A publicação dos verdadeiros donos das licenças (os que estão por detrás das empresas e/ou pessoas que exploram recursos) é neste momento recomendada”. Fonte: - CIP.2015. 5º Relatório de EITI: Avanços na disponibilização de informação, mas insuficientes para transparência. Maputo. P. 2. Disponível em http://www.cip.org.mz/historico/cipdoc/360_CIP-spinformacao_2015_05_pt.pdf .	
Descrição do impacto		
A incapacidade de examinar quem são os verdadeiros proprietários de alguns dos projectos no sector mineiro pode estar a contribuir para uma concorrência desleal, uma vez que algumas das empresas ou investidores são apoiados por interesses poderosos que desfrutam de acesso a informações privilegiadas.		
Avaliação		
Probabilidade x Impacto = 5 x 5		Pontuação total: 25

Risco 8. Qual é o risco duma empresa estatal (pública) do sector mineiro estar directamente envolvida no licenciamento, por exemplo, por causa da estrutura e organização do sector mineiro do governo?		Código PD14
Justificativa		
Se as empresas ou entidades estatais (públicas) relacionadas com o sector de minas desempenham múltiplos papéis no sector, tais como exploração, produção e envolvimento na tramitação de licenças etc., isso reduz a concorrência e cria oportunidades para favorecer os interesses das empresas e/ou entidades estatais (públicas) e seus respectivos funcionários. O desempenho de múltiplos papéis deve ser equilibrado com uma boa separação de responsabilidades.		
Pontuação da Probabilidade 5/5	Evidência para sustentar a probabilidade avaliada	
	A EMEM é uma empresa estatal que tem como uma das suas áreas de trabalho o apoio na tramitação de processos de licenciamento mineiro de novas áreas. Um dos três accionistas da EMEM é o Instituto Nacional de Minas (INAMI), em substituição do extinto Instituto Geológico-Mineiro (IGM). Ora, o INAMI aparece como regulador e operador, o que reduz a possibilidade de concorrência e aumenta a oportunidade para favorecer os interesses das empresas públicas e/ou estatais (EMEM). Fonte: - Página do EMEM na internet: http://www.emem.co.mz/indexen.php e no facebook: https://www.facebook.com/EMEM-Empresa-Mo%C3%A7ambicana-de-Explora%C3%A7%C3%A3o-Mineira-SA-537735119698047/ “O estabelecimento da EMEM para estimular o envolvimento do empresariado nacional no sector de minas foi uma abordagem errada. A única maneira de incluir o negócio nacional no setor de mineração deve ser através da bolsa de valores e não através de empresas estatais”. Fonte: - Entrevistas com oito representantes duma associação económica (28/03/2017).	
Pontuação do Impacto 3/5	Evidências para sustentar o impacto avaliado	
	A EMEM tem acesso à informação sobre novos projectos mineiros e suas necessidades em termos de serviços que, por sua vez, pode ser utilizada pelos detentores dos remanescentes 15% da sociedade, causando concorrência desigual. Fonte: - CIP. 2015. 5º Relatório de EITI: Avanços na disponibilização de informação, mas insuficientes para transparência. Maputo. P.4. Disponível em http://www.cip.org.mz/historico/cipdoc/360_CIP-spinformacao_2015_05_pt.pdf “No formato actual não está claro se o governo é um facilitador, regulador ou investidor”. Fonte: - Entrevistas com oito representantes duma associação económica (28/03/2017).	
Descrição do impacto		
Existe uma concorrência desleal porque as empresas estatais têm acesso a informações privilegiadas devido à inadequação da segregação de funções. Estes são simultaneamente reguladores e operadores do sector mineiro.		
Avaliação		
Probabilidade x Impacto = 5 x 3		Pontuação total: 15

Risco 9. Qual é o risco das negociações com as comunidades ou ocupantes da terra serem manipuladas? Justificativa A existência de legislação que garanta e padronize as normas e condições para a condução de negociações com as comunidades reduz o risco de comportamento corrupto, como, por exemplo, a marginalização de certos ocupantes da terra, o contacto não autorizado em violação das normas, ou pagamento de subornos, entrega de presentes e outros benefícios.		Código PD16 PP6 PP7
Pontuação da Probabilidade 5/5	Evidência para sustentar a probabilidade avaliada Tem havido relatos de cooptação de algumas lideranças comunitárias e funcionários locais do estado no sentido de se saltarem etapas em troca de benefícios individuais (ex., emprego, meio de transporte e dinheiro só para dar alguns exemplos). Fonte: - Mosca, J & Selemane, T. 2011. El Dorado Tete: Os Mega Projectos de Mineração. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP) Indivíduos reassentados pela Vale, Riversdale, e Rio Tinto disseram à Human Rights Watch que tiveram um papel muito limitado na negociação dos termos e condições de compensação oferecidos pelas empresas e mediados pelo governo, incluindo as principais decisões, como a escolha do local para as suas novas casas e campos. Fonte: - Human Rights Watch 23 Maio 2013. Disponível em: https://www.hrw.org/pt/report/2013/05/23/256432 “A consulta comunitária da Hayiu Mining Company em Songage não passou de uma simulação”. Fonte: - (A verdade. 15 Outubro 2015. Multinacional chinesa em Angoche não paga impostos há anos). p. 2	
Pontuação do Impacto 5/5	Evidências para sustentar o impacto avaliado Tem havido uma violação sistemática dos direitos das comunidades. “Os líderes comunitários muitas vezes obedecem ao comando das estruturas administrativas e estabelecem ligações suspeitas com a gestão das empresas para manipular as consultas públicas” Fonte: - Bihale, Domingos. 2016, Indústria Extractiva em Moçambique – Perspectivas para o desenvolvimento do país. Maputo: Friedrich Ebert Stiftung. P. 37 “As ligações das empresas aos altos dirigentes do País enfraquece a posição dos governos locais. Por sua vez, as ligações entre os governos locais e as comunidades enfraquece a posição das comunidades. Esta observação é ainda válida porque em Tete as comunidades acusam as autoridades administrativas e as direcções das empresas de se recusarem a dialogar com as comunidades. As decisões do Governo muitas vezes favorecem as empresas.” Fonte: - Bihale, Domingos. 2016, Indústria Extractiva em Moçambique – Perspectivas para o desenvolvimento do país. Maputo: Friedrich Ebert Stiftung. P. 37. “Existem diferentes poderes com as comunidades. As consultas devem incluir todos estes poderes e seus interesses (ex. líderes tradicionais, o governo e outros grupos sociais.” Fonte: - Intervenção dum dos representantes numa associação económica. <i>Workshop</i> de validação de resultados preliminares, 25 de Maio de 2017.	
Descrição do impacto A manipulação de consultas comunitárias leva à exclusão das necessidades e interesses das comunidades nos processos de desenvolvimento local, que é uma fonte de conflitos recorrentes entre empresas e comunidades locais e entre as comunidades e os seus líderes.		
Avaliação		
Probabilidade x Impacto = 5 X 5		Pontuação total: 25

10. Considerando que são necessárias negociações do contrato, qual é o risco de os papéis e responsabilidades da equipe negociadora do governo não serem claros antes das negociações?		Código PD18
Justificativa As oportunidades de corrupção nas negociações de contratos são reduzidas, quando os papéis e as responsabilidades são anunciados antes das negociações para assegurar transparência sobre quem está a tomar as decisões.		
Pontuação da Probabilidade 5/5	Evidência para sustentar a probabilidade avaliada O país continua a apresentar inúmeras fragilidades e défice de técnicos com a devida qualificação para negociar contratos com as transnacionais que operam em Moçambique no sector de gás e mineração. Fonte: DN. 22 Maio 2017. Banco africano forma Moçambique na negociação de contratos de gás African bank trains Mozambique to negotiate gas contracts. Disponível em: www.dn.pt	

Pontuação do Impacto 5 / 5	<p style="text-align: center;">Evidências para sustentar o impacto avaliado</p> <p>A capacidade inadequada dos governos relativamente à perícia do assunto (especialidade), tempo e dinheiro necessários para uma negociação eficaz causa certamente desigualdades e assimetrias relativamente ao poder de negociação das empresas e governos, resultando em contratos sub-óptimos.</p> <p>- Dengo, Maria. 11 April 2013. Indústria Extractiva: Podemos ter uma melhor negociação? Available at http://www.speed-program.com/blogs/by-author/maria-nita-dengo/industria-extractiva-podemos-ter-uma-mar-negociacao)</p>
Descrição do impacto	
A fraca capacidade técnica dos funcionários públicos bem como a sua fraca preparação criam desequilíbrios e assimetrias entre as equipas negociais do governo e das empresas mineiras. Disto resulta a assinatura de contratos que beneficiam mais as empresas em detrimento do Estado.	
Avaliação	
Probabilidade x Impacto = 5x 5 Pontuação total: 25	

Risco 11. Quando para o exercício da actividade mineira, as empresas estrangeiras devem fazer parcerias com empresas locais, incluindo uma empresa estatal (pública), qual é o risco dos detalhes dessas parcerias não serem publicamente conhecidos?	Código PD21
Justificativa	
A obrigatoriedade das empresas estrangeiras fazerem parcerias com empresas nacionais cria oportunidades para as elites locais exigirem subornos ou favores (como, por ex., cargos) às empresas estrangeiras, em troca de parcerias. As empresas estrangeiras também têm um incentivo para oferecer presentes e benefícios para obter parcerias locais. As parcerias envolvendo as elites políticas podem criar conflitos de interesse difíceis de gerir.	
Pontuação da Probabilidade 5 / 5	<p style="text-align: center;">Evidência para sustentar a probabilidade avaliada</p> <p>De acordo com o Decreto-Lei 2/2005 de 27 de Dezembro, existem seis formas através das quais indivíduos ou clientes moçambicanos ou estrangeiros podem criar negócios em Moçambique, a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> Sociedade em nome colectivo); Sociedade em comandita); Sociedade de capital e indústria); Sociedade por quotas; Sociedade unipessoal por quotas e Sociedade anónima. <p>Os detalhes das parcerias entre empresas estrangeiras e uma empresa estatal ou privadas nacionais não são do domínio público.</p>
Pontuação do Impacto 5 / 5	<p style="text-align: center;">Evidências para sustentar o impacto avaliado</p> <p>“O Governo tem estado a impor, nos contratos, que as empresas reservem uma participação para o empresariado nacional, mas nunca deixou claro como é que o acesso a essa participação vai ocorrer, ou seja, os termos para o efeito”</p> <p>Fonte: Mimbire, Fátima. 2016a. Desafios de um país potencialmente rico em recursos minerais: Estabelecendo as bases para evitar a “maldição dos recursos” em Moçambique no novo “superciclo” dos preços das matérias-primas. Maputo: CIP. P. 7</p> <p>Na estrutura accionista do consórcio que explora a mina de Moatize, na província de Tete, encontram-se actualmente a Vale Moçambique, com uma participação maioritária de 85%, o Estado moçambicano (5%) e outros investidores locais (10%). Todavia, o investidor local não é conhecido nem o processo que deu lugar à parceria.</p>
Descrição do impacto	
A elite nacional pode estar a bloquear a entrada de outros investidores (não alinhados a ela) no sector mineiro graças à sua posição e influência no sector.	
Avaliação	
Probabilidade x Impacto = 5x 5 Pontuação total: 25	

Risco 12. Qual é o risco de interferência externa na concessão de licenças no sector de cadastro mineiro?	Código PD22
Justificativa	
A interferência externa, por exemplo, por parte dos políticos, às vezes é incorporada no formato (<i>design</i>) do processo, por exemplo, quando os ministros têm direitos de veto ou “actuan no interesse do Estado” em certos assuntos. Portanto, a menos que tal interferência seja guiada por critérios conhecidos, cria oportunidades para a tomada de decisões tendenciosas, às vezes motivadas pelo suborno.	

<p>Pontuação da Probabilidade 5 / 5</p>	<p align="center">Evidência para sustentar a probabilidade avaliada</p> <p>A legislação mineira centraliza todo o processo de atribuição e monitoria de todas as licenças nas mãos do Ministro de Recursos Minerais e Energia. O facto de o cargo de ministro ser baseado na confiança política do presidente tem resultado na interferência de políticos e funcionários públicos seniores sobre a concessão de licenças.</p> <p>Fonte: “Foram levantadas preocupações quanto à discricção pessoal do ex-presidente Armando Guebuza para garantir um contrato governamental importante para a Orlean Invest referente a Base Logística de Pemba” Mimbire, Fátima e Nhamire, Borges. 2015. Importante projecto logístico para a viabilização de liquefacção de gás natural em Cabo Delgado concessionado sem transparência. Maputo: CIP. Disponível em http://www.cip.org.mz/cipdoc/301_CIP_A_Transparencia_n%C2%BA03_2014.pdf. Por exemplo, o antigo Presidente da República, Armando Guebuza, inaugurou há 3 anos uma concessão mineira na comunidade de Cassoca em Tete sem a respectiva licença ambiental.</p> <p>Fonte: Jornal electrónico Bantu 5.4.2017</p>
<p>Pontuação do Impacto 5 / 5</p>	<p align="center">Evidências para sustentar o impacto avaliado</p> <p>Dado que membros da Frelimo controlam empresas e títulos mineiros, a probabilidade de interferência externa é muito elevada.</p> <p>Fonte: O País. 08 Março 2013. “Empresa e membros da Frelimo controlam títulos mineiros” Disponível em http://opais.sapo.mz/index.php/economia/38-economia/24488-empresa-e-membros-da-frelimo-controlam-titulos-mineiros.html.</p>
<p>Descrição do impacto Existe uma concorrência desleal dado que a elite política moçambicana (incluindo os membros da Frelimo) usam o seu acesso fácil ao cadastro mineiro para influenciar decisões sobre a aprovação e concessão de licenças mineiras.</p>	
<p align="center">Avaliação</p>	
<p>Probabilidade x Impacto = 5x5 Pontuação total: 25</p>	

<p>Risco 13. Qual é o risco dos prazos e etapas do processo de licenciamento serem manipulados?</p> <p align="center">Justificativa</p> <p>A não ser que os serviços de cadastro mineiro tenham controlo automatizado dos prazos e duração de cada etapa do processo de licenciamento, os prazos para pagamentos ou renovações de licenças podem ser manipulados para fins de corrupção.</p>		<p align="center">Código PD28</p>
<p>Pontuação da Probabilidade 5 / 5</p>	<p align="center">Evidência para sustentar a probabilidade avaliada</p> <p>Os funcionários têm plena discricção sobre os prazos e duração das etapas e sua discricção nunca é verificada ou controlada.</p> <p>Fonte: - Entrevistas com oito representantes duma associação económica (28/03/2017). - Entrevista com dois representantes da empresa mineira 1 (23/03/2017). - Entrevista com dois representantes da empresa mineira 3 (28/03/2017). Os funcionários encarregues de emitir licenças, autorizações e outras aprovações formais para actividades comerciais/ empresariais têm poder sobre as empresas, e a combinação de discricção individual e falta de supervisão directa permite que os funcionários usem a complexidade dos requisitos legais para extrair subornos.</p> <p>Fonte: - Jensen, Søren and Adalima, José. 2016. Corruption in Mozambique. Governance Brief. MASC/CIP, Maputo. p. 10</p>	
<p>Pontuação do Impacto 5 / 5</p>	<p align="center">Evidências para sustentar o impacto avaliado</p> <p>Há atrasos sistemáticos nos prazos e etapas do processo de licenciamento sobretudo devido à necessidade de fazer consultas com outras instituições (a níveis central e provincial) bem como a actualização de informação dos requerentes dependendo dos casos.</p> <p>Fonte: - Entrevistas com oito representantes duma associação económica (28/03/2017). - Entrevistas com dois funcionários públicos (30/03/2017). “Os atrasos na concessão de licenças e mudanças constantes na legislação penalizam os operadores mineiros. Como harmonizar os atrasos e mudanças constantes na legislação sem afectar os interesses das empresas e indivíduos envolvidos na mineração”.</p> <p>Fonte: - Intervenção dum operador mineiro. <i>Workshop</i> de validação de resultados preliminares, 25 de Maio de 2017.</p>	
<p>Descrição do impacto A corrupção por parte dos titulares de licenças mineiras ou dos funcionários do cadastro pode criar instabilidade no sector. Por exemplo, fraca cobrança de receitas para o Estado, retirada de investidores honestos, ausência de benefícios para as comunidades (só para mencionar alguns exemplos).</p>		
<p align="center">Avaliação</p>		
<p>Probabilidade x Impacto = 5x5 Pontuação total: 25</p>		

Risco 14. Qual é o risco das empresas não conhecerem o estágio dos seus pedidos de licenças?		Código PD32
Justificativa		
Se as informações sobre o estágio em que se encontram os pedidos de licenças não estão facilmente disponíveis (por exemplo, não estão publicadas <i>online</i>), criam-se oportunidades para que os funcionários retirem a informação para fins corruptos, por exemplo, para obter subornos.		
Pontuação da Probabilidade 5/5	Evidência para sustentar a probabilidade avaliada Muitos entrevistados mencionaram que houve atrasos significativos na aprovação de licenças, porque os pedidos devem passar por diferentes estágios e níveis de parecer técnico que são difíceis de acompanhar. Fonte: - Entrevistas com oito representantes duma associação económica (28/03/2017). - Entrevista com dois representantes da empresa mineira 1 (23/03/2017). - Entrevista com dois representantes da empresa mineira 3 (28/03/2017).	
Pontuação do Impacto 5/5	Evidências para sustentar o impacto avaliado Existem atrasos sistemáticos de aprovação de licenças e muitos deles estão associados a demora de recepção de pareceres e informações adicionais por parte dos requerentes. Em todo o caso, os requerentes não têm informação sobre o estágio do processo. Fonte: - Entrevistas com dois funcionários públicos (30/03/2017).	
Descrição do impacto O alto poder discricionário de que gozam os funcionários do cadastro e os atrasos sistemáticos na aprovação de licenças podem estar a criar incentivos aos requerentes a pagarem suborno para a celeridade dos seus processos.		
Avaliação		
Probabilidade x Impacto = 5X5		Pontuação total: 25

Risco 15. Qual é o risco dos funcionários e gestores do cadastro mineiro não serem capazes de suportar a carga de trabalho do seu sector?		Código PP1
Justificativa		
O excesso de trabalho e insuficiência de recursos retardam a tramitação de licenças, o que cria incentivos para “dinheiro rápido” (<i>speed money</i>) e pode levar os funcionários a manipularem o processo para trabalharem em pedido de licenças por eles seleccionados a pedido dos requerentes.		
Pontuação da Probabilidade 5/5	Evidência para sustentar a probabilidade avaliada O primeiro relatório da Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (ITIE) produzido em 2011 pela consultora ganesa Boas & Associates questionou a falta de quadros qualificados nos ministérios que lidam directamente com a indústria extractiva (licenciamento, pesquisa, produção, comercialização e exportação). Como resultado, apontou o relatório, o estado moçambicano não tem um sistema fiável de valorização dos recursos minerais concessionados, muito menos um sistema autónomo de verificação das quantidades e qualidades exploradas e exportadas pelas empresas, dependendo da informação que lhe é dada pelas próprias empresas. Fonte: - CIP e AWEPA. 2013. Boletim sobre o processo político em Moçambique, Número 53. 15 de Fevereiro de 2013. Disponível em: https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Mo%C3%A7ambique_Boletim_53_cary%C3%A3o-gas.pdf	
Pontuação do Impacto 5/5	Evidências para sustentar o impacto avaliado Há muita pressão para tramitar e monitorar os vários projectos em curso e verificam-se atrasos sistemáticos na aprovação das licenças. Fonte: - Entrevista com dois funcionários públicos (30/03/2017). - Entrevista com um funcionário público (23.03.2017).	
Descrição do impacto Insuficiência de funcionários e qualificações reduzidas para a carga de trabalho e complexidade dos projectos mineiros tem contribuído para os atrasos na aprovação das licenças.		
Avaliação		
Probabilidade x Impacto = 5X5		Pontuação total: 25

Risco 16. Qual é o risco das empresas mineiras acumularem licenças ou autorizações sem realmente realizarem algum trabalho?		Código PP4
Justificativa		
Algumas vezes a acumulação de licenças (<i>stockpiling licences</i>) é proibida por lei, mas na prática é possível devido à ausência de sistemas efectivos de rastreio do uso das licenças, incluindo a falta de monitoria do estágio do investimento de exploração ou a não libertação das áreas em que o trabalho não foi feito. Tais práticas permitem a acumulação corrupta de licenças etc.		

<p>Pontuação da Probabilidade 5/5</p>	<p align="center">Evidência para sustentar a probabilidade avaliada</p> <p>“Tal como fazem várias multinacionais, algumas empresas nacionais vendem licenças, parcial ou totalmente, com o intuito de financiar o projecto, adicionando-lhe sócios com mais dinheiro e conhecimento, outras o fazem apenas para cumprir com o seu objectivo de “conseguir uma licença, esperar por um potencial investidor interessado nela e vendê-la”</p> <p>Fonte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CIP e AWEPA. 2013. Boletim sobre o processo político em Moçambique, Número 53 – 15 de Fevereiro de 2013. P.9; Disponível em https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Mo%C3%A7ambique_Boletim_53_carv%C3%A3o-gas.pdf <p>“Existem várias licenças mineiras controladas por um pequeno grupo de pessoas”</p> <p>Fonte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Membro duma associação económica. <i>Workshop</i> de validação de resultados preliminares, 25 de Maio de 2017.
<p>Pontuação do Impacto 5/5</p>	<p align="center">Evidências para sustentar o impacto avaliado</p> <p>A acumulação de licenças ociosas é o resultado duma deficiência na monitoria das actividades para aferir se as empresas estão a cumprir as suas obrigações, bem como a falta de actualização do próprio cadastro mineiro para eliminar licenças expiradas e ociosas.</p> <p>Fonte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas com oito representantes duma associação económica (28/03/2017). - Entrevista com dois representantes da empresa mineira 1 (23/03/2017). - Entrevista com dois representantes da empresa mineira 3 (28/03/2017). - Entrevista com dois funcionários públicos (30/03/2017).
<p>Descrição do impacto</p> <p>A acumulação de licenças para fins especulativos dá a impressão de que não há espaço para a entrada de novos investidores e cria oportunidades para que os funcionários do sector de minas usem essas informações para solicitar subornos ou dinheiro de potenciais novas empresas mineiras que desesperadamente procuram por oportunidades para investir.</p>	
<p align="center">Avaliação</p> <p>Probabilidade x Impacto = 5X5 Pontuação total: 25</p>	

<p>Risco 17. Qual é o risco da ausência de verificação da precisão ou veracidade dos relatórios de avaliação do impacto social (SIA) e ambiental (AIA)?</p> <p align="center">Justificativa</p> <p>Se os relatórios de avaliação do impacto social (SIA) e os de avaliação do impacto ambiental (AIA) não são verificados pelo governo, isso permite que as partes interessadas sejam induzidas em erro sobre o impacto social e ambiental duma determinada mina. As empresas requerentes podem manipular corruptamente os dados de impacto social e ambiental, incluindo a sua falsificação bem como a exclusão de determinados grupos sociais que habitam na área.</p>	<p align="center">Código</p> <p align="center">PP8</p> <p align="center">PP9</p>
<p>Pontuação da Probabilidade 3/5</p>	<p align="center">Evidência para sustentar a probabilidade avaliada</p> <p>A verificação dos relatórios de impacto social e ambiental acontece algumas vezes.</p> <p>Fonte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrevista com um funcionário público (23.03.2017).
<p>Pontuação do Impacto 5/5</p>	<p align="center">Evidências para sustentar o impacto avaliado</p> <p>Nem todos os impactos sociais são revelados, mas apenas aqueles que são menos significativos.</p> <p>Por exemplo, o antigo Presidente da República, Armando Guebuza, inaugurou há 3 anos uma concessão mineira na comunidade de Cassoca em Tete sem a respectiva licença ambiental.</p> <p>Fonte:</p> <p>Jornal electrónico Bantu 5.4.2017</p> <ul style="list-style-type: none"> - A nossa própria pesquisa na internet mostrou que todos os RIA estão publicamente disponíveis.
<p>Descrição do impacto</p> <p>Se os relatórios de avaliação de impacto social (AIA) e avaliação de impacto ambiental (EIA) não forem verificados pelo governo, isso permite que as partes interessadas sejam induzidas em erro sobre o impacto social e ambiental de uma determinada mina. As empresas requerentes podem falsificar ou omitir informações do impacto social e ambiental que tenham relevância para a vida das comunidades que vivem nas áreas mineiras.</p>	
<p align="center">Avaliação</p> <p>Probabilidade x Impacto = 3X5 Pontuação total: 15</p>	

<p>Risco 18. Qual é o risco da ausência, na prática, da auditoria legal (<i>due diligence</i>) para confirmar as declarações das empresas requerentes em relação à sua capacidade técnica, recursos financeiros e integridade?</p>		<p>Código PP10 PP11</p>
<p style="text-align: center;">Justificativa</p> <p>Os serviços do cadastro mineiro podem não possuir um sistema para fazer a devida verificação das empresas requerentes, ou podem ter o sistema, mas na prática, nenhum controlo é realmente feito. Se a capacidade técnica, os recursos financeiros e integridade das empresas não podem ser verificadas, isso cria uma oportunidade para falsificar detalhes ou subornar os funcionários para que aceitem as declarações das empresas sem verificação. E ainda que interesses criminais ou comportamentos ilegais possam envolver-se em corrupção no sector mineiro.</p>		
<p>Pontuação da Probabilidade 5 / 5</p>	<p style="text-align: center;">Evidência para sustentar a probabilidade avaliada</p> <p>Não existe sistema no cadastro mineiro para fazer uma verificação detalhada/minuciosa da capacidade técnica e financeira das empresas. Alguma verificação é geralmente feita, mas alguns aspectos do pedido de licença não são verificados.</p> <p>Fonte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas com um funcionário público (23.03.2017). - Entrevista com dois funcionários públicos (30/03/2017). 	
<p>Pontuação do Impacto 3 / 5</p>	<p style="text-align: center;">Evidências para sustentar o impacto avaliado</p> <p>Existem alguns titulares mineiros sem capacidade técnica e financeira comprovada.</p> <p>Fonte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas com oito representantes duma associação económica (28/03/2017). - Entrevista com dois representantes da empresa mineira 1 (23/03/2017). - Entrevista com dois representantes da empresa mineira 3 (28/03/2017). - Entrevista com dois funcionários públicos (30/03/2017). 	
<p>Descrição do impacto</p> <p>Existe um grande número de titulares de licenças que não possuem capacidade financeira para desenvolver a actividade mineira. Isso pode estar, por um lado, a impedir/inibir a entrada de novos investidores e, por outro, a ser usado pelos funcionários do cadastro para fornecer informações privilegiadas a empresas desesperadas em adquirir licenças em troca de subornos.</p>		
<p>Avaliação</p>		
<p>Probabilidade x Impacto = 5X3</p>		<p>Pontuação total: 15</p>

<p>Risco 19. Se a atribuição de licenças é por ordem de prioridade da data e hora de entrada do respectivo pedido, qual é o risco de ao primeiro requerente não ser atribuída a licença ou autorização?</p>		<p>Código PP13</p>
<p style="text-align: center;">Justificativa</p> <p>Ao menos que haja um sistema automatizado que registre a data e hora de entrada dos respectivos pedidos de licença, existe a possibilidade dos funcionários do cadastro mineiro manipularem de forma corrupta a ordem de prioridade dos pedidos de licenças.</p>		
<p>Pontuação da Probabilidade 3 / 5</p>	<p style="text-align: center;">Evidência para sustentar a probabilidade avaliada</p> <p>Embora a atribuição de licenças seja por ordem de prioridade da data e hora de entrada do respectivo pedido esteja estabelecida na lei, o estado dá-se ao direito de escolher o projecto que lhe ofereça as maiores condições, vantagens e ganhos.</p> <p>Fonte:</p> <p>Cadastro mineiro (flexicadastre.com/mozambique/en). Entrevistas com representantes de empresas e funcionários públicos do cadastro de mineiro.</p>	
<p>Pontuação do Impacto 5 / 5</p>	<p style="text-align: center;">Evidências para sustentar o impacto avaliado</p> <p>Os primeiros requerentes ocasionalmente não recebem licenças, etc.</p> <p>Fonte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artigo 9 da Lei 20/2014 (Lei de Minas) - Artigo 8; 21 do Decreto 31/2015 (Regulamento da Lei de Minas) - Entrevistas com oito representantes duma associação económica (28/03/2017) 	
<p>Descrição do impacto</p> <p>.O facto de nem sempre a atribuição de licenças ser por ordem de prioridade da data e hora de entrada do respectivo pedido cria oportunidade para que os funcionários do cadastro mineiro possam usar este aspecto para favorecer outros requerentes em troca de dinheiro ou outros favores.</p>		
<p>Avaliação</p>		
<p>Probabilidade x Impacto = 3X5</p>		<p>Pontuação total: 15</p>

<p>Risco 20. Qual é o risco dos relatórios de avaliação de impacto ambiental (AIA) e social (AIS) finais não estarem publicamente disponíveis?</p>		<p>Código RA7 RA9</p>
<p style="text-align: center;">Justificativa</p> <p>A incerteza em torno do conteúdo das AIA e AIS pode facilitar a corrupção, se as comunidades e outras partes interessadas não sabem que questões foram levantadas ou ignoradas nos estudos.</p>		

<p>Pontuação da Probabilidade 3/5</p>	<p align="center">Evidência para sustentar a probabilidade avaliada</p> <p>Relatórios de alguns projectos estão disponíveis na internet.</p> <p>Nos esforços de criação de capacidade institucional deve haver o cuidado de alocar quadros qualificados para as províncias e distritos, porque é lá onde as actividades são desenvolvidas, sendo, por lá, sobretudo, necessária uma supervisão regular dos impactos, o que só pode ser levado a bom termo se houver conhecimento sólido e tecnologia necessária.</p> <p>Fonte: Mimbire, Fátima. 2016a. Desafios de um país potencialmente rico em recursos minerais: Estabelecendo as bases para evitar a “maldição dos recursos” em Moçambique no novo “superciclo” dos preços das matérias-primas. Maputo: CIP. P.4</p> <p>Aumentar o recrutamento e retenção de funcionários do Ministério da Coordenação da Acção Ambiental (agora Ministério da Terra, do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Rural – MITADER) para analisar as avaliações de impacto ambiental (inclusive planos de acção de reassentamento), relatórios de monitoria e conformidade e as equipes de inspecção de forma a verificar que as empresas estão a aderir plenamente aos seus compromissos.</p> <p>Fonte: Human Rights Watch. 23. Maio 2013. What is a House Without Food? Mozambique’s Coal Mining Boom and Resettlement. Washington DC: Human Rights Watch. Disponível em: http://www.hrw.org/reports/2013/05/23/what-house-without-food. P 27</p> <p>O governo deve “obrigar as empresas que elaboram estudos de impacto ambiental, relatórios de monitoria ambiental e planos de reassentamento a garantir que estes documentos são acessíveis e disponíveis ao público, a incluir o fornecimento de pequenos resumos em linguagem não técnica, a traduzir os sumários e os relatórios completos para as línguas locais, a publicar estes documentos na internet e a providenciar cópias em prédios públicos como escolas locais nas comunidades directamente afectadas”</p> <p>Human Rights Watch. 23. Maio 2013. What is a House Without Food? Mozambique’s Coal Mining Boom and Resettlement. Washington DC: Human Rights Watch. Disponível em: http://www.hrw.org/reports/2013/05/23/what-house-without-food. P 27</p>
<p>Pontuação do Impacto 5/5</p>	<p align="center">Evidências para sustentar o impacto avaliado</p> <p>É impossível conhecer as conclusões e recomendações das AIA e AIS, portanto, torna-se difícil responsabilizar as empresas mineiras pela mitigação dos impactos ambientais e sociais.</p> <p>Parece haver inconsistência na implementação das recomendações dos AIA e dos AIS, o que torna difícil responsabilizar as empresas mineiras pela mitigação de impactos ambientais e sociais.</p> <p>Fonte: Por exemplo, o antigo Presidente da República, Armando Guebuza, inaugurou há 3 anos uma concessão mineira na comunidade de Cassoca em Tete sem a respectiva licença ambiental (Bantu 5.4.2017).</p> <p>- Issufo, Nádia. 22 Janeiro 2013. “Poluição do carvão em Moçambique não se resolve apenas com mais árvores” DW. Disponível em: http://www.dw.com/pt-002/polui%C3%A7%C3%A3o-do-carv%C3%A3o-em-mo%C3%A7ambique-n%C3%A3o-se-resolve-apesas-com-mais-%C3%A1rvores/a-16540625</p> <p>- Entrevista colectiva com 13 funcionários públicos (27.03.2017).</p>
<p>Descrição do impacto A inconsistência na publicação de relatórios EIA e AIS pode criar incentivos às empresas para ocultar práticas e o impacto negativo do seu trabalho.</p>	
<p align="center">Avaliação</p> <p>Probabilidade x Impacto = 3X5 Pontuação total: 15</p>	

<p>Risco 21. Qual é o risco dos relatórios de avaliação de impacto ambiental (AIA) e social (AIS) finais não estarem publicamente disponíveis?</p> <p align="center">Justificativa</p> <p>A menos que exista transparência total sobre o conteúdo dos acordos com os ocupantes da terra, poderá haver incerteza sobre os direitos dos membros da comunidade à protecção, compensações ou outros benefícios, permitindo que esses direitos sejam manipulados pelas empresas, líderes comunitários ou funcionários públicos. Por exemplo, os pacotes de compensações podem ser usurpados pelos líderes ou as empresas podem pagar subornos aos funcionários públicos e líderes comunitários para reduzirem o valor das compensações.</p>	<p align="center">Código RA12</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------

Pontuação da Probabilidade 3/5	<p>Evidência para sustentar a probabilidade avaliada</p> <p>Os acordos entre as comunidades e as empresas não são do domínio público. Alguns relatórios dos processos de consultas estão disponíveis na internet, mas, em muitos casos, os planos de desenvolvimento resultantes dos acordos entre as empresas e as comunidades não são públicos.</p> <p>“As consultas comunitárias continuam a ser um grande problema e as comunidades locais precisam ser protegidas contra as irregularidades no sector mineiro. Muitas vezes, as comunidades aprovam um projeto mineiro por via de consultas sem consciência que estão a abdicar para sempre do seu direito a terra a favor das empresas que a usarão até ao fim do contrato que pode levar vários anos. Devem ser criados guiões e responsabilização claros sobre o processo de consulta.”</p> <p>Fonte: - Funcionário de uma empresa de estudos de impacto ambiental. <i>Workshop</i> de validação de resultados preliminares, 25 de Maio de 2017.</p>
Pontuação do Impacto 5/5	<p>Evidências para sustentar o impacto avaliado</p> <p>Há marginalização ou negligência em relação a alguns problemas que afectam as comunidades devido a inadequada implementação dos planos de desenvolvimento comunitário aprovados.</p>
Descrição do impacto	
A não divulgação dos planos torna difícil saber que direitos e benefícios da comunidade estão assegurados nos planos de desenvolvimento comunitário.	
Avaliação	
Probabilidade x Impacto = 3x5 Pontuação total: 15	

Risco 22. Qual é o risco de haver uma monitoria inadequada aos titulares de licenças e suas obrigações?		Código RA14
Justificativa		
O sigilo em torno dos contratos reduz a capacidade das partes interessadas de responsabilizar o governo e as empresas mineiras e cria oportunidades de corrupção, porque ninguém, excepto os directamente envolvidos, saberá quais as obrigações das empresas e do governo.		
Pontuação da Probabilidade 3/5	<p>Evidência para sustentar a probabilidade avaliada</p> <p>Há monitoria de alguns projectos, mas esta é inadequada.</p> <p>“As equipas de inspecção devem verificar se as empresas estão a cumprir plenamente com os seus compromissos”.</p> <p>Fonte: - Human Rights Watch. 23. Maio 2013. What is a House Without Food? Mozambique’s Coal Mining Boom and Resettlement. Washington DC: Human Rights Watch. Disponível em: http://www.hrw.org/reports/2013/05/23/what-house-without-food. P. 27 - Entrevista com um funcionário público (23.03.2017). - Entrevista colectiva com 13 funcionários públicos (27.03.2017).</p>	
Pontuação do Impacto 5/5	<p>Evidências para sustentar o impacto avaliado</p> <p>Por um lado, existem brechas em áreas menos significativas dos projectos, mas as investigações são inadequadas. Por outro lado, a capacidade técnica e administrativa das autoridades governamentais para controlar a produção mineira e petrolífera, desde os níveis de produção (quantidades) até ao impacto socioambiental é fraca. As autoridades governamentais não fiscalizam as actividades das empresas.</p> <p>Fonte: - Bihale, Domingos. 2016. Indústria Extractiva em Moçambique – Perspectivas para o desenvolvimento do país. Maputo: Friedrich Ebert Stiftung. P. 37 - Entrevista com um funcionário público (23.03.2017). - Entrevista colectiva com 13 funcionários públicos (27.03.2017).</p>	
Descrição do impacto		
Existe uma monitoria inadequada das actividades dos titulares das licenças mineiras pelo governo (em particular o cadastro mineiro). Por essa razão, não há garantia de que haja conformidade com a lei, nem que as comunidades locais estejam a beneficiar das actividades mineiras desenvolvidas na área.		
Avaliação		
Probabilidade x Impacto = 3x5 Pontuação total: 15		

(Footnotes)

- 1 Direcção Nacional do Ambiente.
- 2 Direcção Nacional de terras.
- 3 Direcção Nacional do Ordenamento Territorial e Assentamentos.

Parceiros:



Reino dos Países Baixos



Norwegian Embassy