



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Programa de Transparência e Prestação de Contas para a Melhoria da Governação
da Exploração dos Recursos Naturais em Moçambique, 2016-2019

***Baseline* sobre o Estado da Governação – Transparência e
Prestação de Contas – da Exploração dos Recursos Naturais
em Moçambique**

Maputo, Novembro de 2017

Índice

1. Introdução.....	5
2. Evolução da Legislação dos Hidrocarbonetos em Moçambique.....	6
2.1. Papel da Assembleia da República na Governação do Sector dos Hidrocarbonetos	7
2.2. O Papel do Governo Central	11
2.3. O Papel do Governo Local	26
2.4. O Papel do Governo Distrital	30
3. Da Legislação à Realidade: Estágio da Governação dos Recursos Naturais em Moçambique – actores, processos, realidade, avanços e constrangimentos	38
3.1. Breve historial dos hidrocarbonetos em Moçambique	38
3.2. Governação do Sector Extractivo – Actores, Processos, Realidade, Avanços e Constrangimentos.....	41
4. Capacidade Institucional – Cabo Delgado	55
4.6.1. Governo distrital	66
4.6.2. Comissão distrital de reassentamento.....	67
4.6.3. Comunidades	68
5. Referências.....	70

Sumário Executivo

Moçambique tem o potencial de experimentar transformações estruturais positivas decorrentes da exploração de recursos naturais. Dentre os principais argumentos para esta assunção está o facto de o País ter registado descobertas significativas, em 2010, de reservas de gás natural *offshore* estimadas em 190 tcf (triliões de pés cúbicos) na bacia do Rovuma em Cabo Delgado. Porém, a garantia efectiva de benefícios da exploração destes recursos para o País dependem em larga escala da adopção de boas práticas e estratégias concretas de maximização de ganhos no sector.

A transparência é tida como uma das principais estratégias, senão a mais importante, para evitar uma possível maldição dos recursos. Mas transparência sem prestação de contas jamais será uma garantia efectiva de boa governação na exploração dos recursos naturais e minerais. Isto inclui a necessidade de tornar pública a interacção entre o Governo e as empresas de extracção de recursos minerais e outros procedimentos que se julgam cruciais para o processo de governação dos recursos.

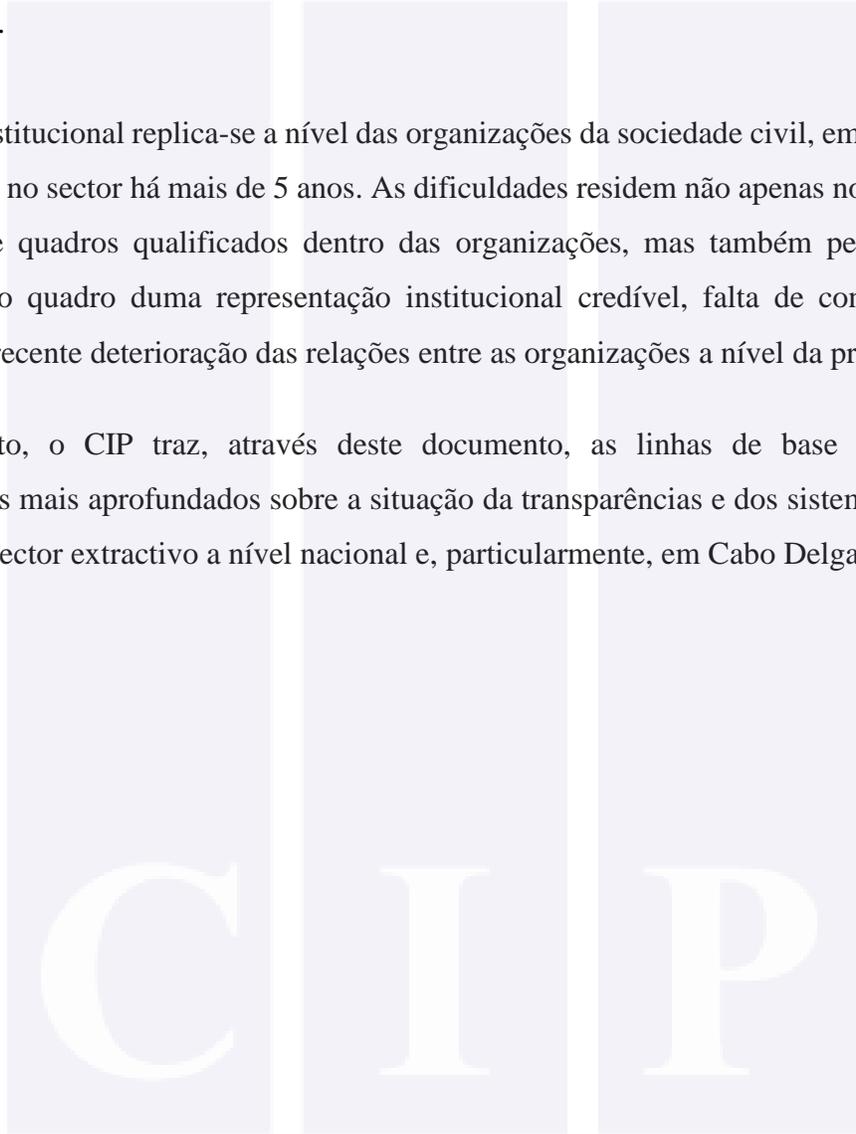
Alguns passos importantes já foram tomados neste sector. O Governo de Moçambique tem apostado nas reformas legais e aprovado uma série de instrumentos jurídicos por forma a viabilizar a implementação de projectos no sector extractivo, no geral, e para projectos da bacia do Rovuma, em particular. 2014 foi marcadamente o ano em que estas reformas mais se destacaram, a título de exemplo, foram introduzidas novas leis de minas e de petróleo (Lei nº 20/2014 e Lei nº 21/2014, ambas de 18 de Agosto), revogando as anteriores leis datadas de 2007. Porém, apesar das reformas, persistem ainda lacunas que constituem entrave na maximização dos benefícios da exploração dos recursos, tanto no que concerne a participação do empresariado nacional, nos benefícios das comunidades que hospedam os mesmos projectos bem como na criação efectiva e definição das competências de uma entidade que garanta a fiscalização e supervisão das empresas que operam neste sector.

A fraqueza das instituições, tanto a nível nacional como a nível da província de Cabo Delgado, constitui um dos principais entraves para a boa governação no sector extractivo em Moçambique. Este facto manifesta-se, por um lado, através do reduzido número de quadros qualificados a nível da área de planificação, de economia e na área jurídica, agravado pela falta de coordenação entre

as instituições, o que exarceba os riscos de prática de corrupção, conflitos de interesse e, principalmente, a má gestão dos recursos provenientes da exploração mineira e, por outro lado, pela falta de conhecimento por parte de quem deve fiscalizar as acções governativas (Assembleia da República).

A fraqueza institucional replica-se a nível das organizações da sociedade civil, embora parte delas esteja a actuar no sector há mais de 5 anos. As dificuldades residem não apenas no que concerne a exiguidade de quadros qualificados dentro das organizações, mas também pelas dificuldades enfrentadas no quadro duma representação institucional credível, falta de confiança entre as mesmas e na recente deterioração das relações entre as organizações a nível da província.

Neste contexto, o CIP traz, através deste documento, as linhas de base de como obter conhecimentos mais aprofundados sobre a situação da transparências e dos sistemas de prestação de contas no sector extractivo a nível nacional e, particularmente, em Cabo Delgado.



1. Introdução

As recentes descobertas de gás ao longo da bacia do Rovuma têm o potencial de projectar o País como um dos maiores produtores deste recurso. Cerca de 190 triliões de pés cúbicos (TCF, sigla inglesa) foram descobertos na bacia do Rovuma, província nortenha de Cabo Delgado, e grande parte destas descobertas ocorreram no distrito de Palma. Este facto torna Cabo Delgado, no geral, e Palma, em particular, o foco de diversas análises no contexto da exploração e governação dos recursos naturais.

O CIP tem, desde 2015, um programa que incide sobre a transparência e prestação de contas na exploração de recursos naturais em Moçambique, na província de Cabo Delgado, em particular. A premissa do programa é a de que a qualidade das instituições determina se a exploração de recursos naturais será uma bênção ou uma maldição para um país. Com efeito, a literatura académica indica, de forma clara, que das quatro determinantes para a maldição dos recursos naturais (nomeadamente, a doença holandesa, a falha de políticas, os maus investimentos e as fraquezas das instituições), a fraqueza das instituições é a mais saliente. É, pois, sobre esta determinante que o presente programa incide, particularmente na componente de transparência e prestação de contas como pontos de entrada para uma contribuição para a melhoria da qualidade da governação em Moçambique.

A lógica da intervenção do programa é bidimensional. Primeiro, orientada para a transparência. Nesta dimensão, a intervenção visa, entre outros: (i) a melhoria da qualidade da informação disponibilizada aos cidadãos pelo poder público e outras instituições relevantes no processo; (ii) a simplificação e a expansão do acesso à informação para jornalistas e comunidades em Cabo Delgado (em particular) e (iii) a contribuição para a melhoria do quadro legal e institucional para o avanço da transparência na indústria extractiva propriamente dita e na gestão das finanças públicas ligadas ao sector extractivo.

Segundo, orientada para a prestação de contas. Nesta dimensão, a intervenção visa, entre outros: (i) a contribuição para a capacitação da Assembleia da República para a utilização adequada de informação pública para a fiscalização e responsabilização do governo; (ii) a

capacitação dos órgãos de comunicação social e organizações da sociedade civil em Maputo e na província de Cabo Delgado sobre monitoria dos contratos da indústria extractiva; (iii) em parceria com organizações provinciais, a capacitação das comunidades locais nas zonas onde ocorre a exploração dos recursos naturais sobre os seus direitos e (iv) a advocacia para a melhoria do quadro legal e institucional para o avanço e clarificação dos mecanismos da prestação de contas.

Por ser um programa com início e fim claros – com monitoria e avaliação claras – há a necessidade de se iniciar a intervenção com a elaboração duma *baseline* que, de forma evidente, indique o estágio da governação dos recursos extractivos, nas duas dimensões acima indicadas para que, no fim, se possa fazer uma avaliação mais objectiva do que foi possível alcançar com as actividades do programa. É dentro deste contexto que surge a presente *baseline* que mapeia a legislação, processos, actores e suas capacidades, boas práticas, fraquezas e desafios para uma boa governação dos recursos naturais em Moçambique para que sejam uma bênção e não uma maldição.

O trabalho foi realizado junto de entidades centrais, localizadas em Maputo, e locais, na cidade de Pemba e no distrito de Palma, seguindo uma metodologia qualitativa baseada na análise da legislação, revisão de literatura e entrevistas a grupos focais.

Em termos de estrutura, para além da introdução, o documento apresenta duas partes, designadamente: parte A que versa sobre a governação dos recursos naturais, numa perspectiva legal, ou seja, a dimensão formal, o dever ser das coisas; a parte B que versa sobre a realidade dos processos de governação, os actores relevantes, sua capacidade actual e desafios.

2. Evolução da Legislação dos Hidrocarbonetos em Moçambique

Com a independência de Moçambique em 1975 criou-se uma estrutura do Aparelho do Estado que se devia ocupar da organização, pesquisa e produção de hidrocarbonetos. Neste sentido, teve de se criar uma empresa estatal que executasse a política estatal nesse domínio e que se pudesse associar com as empresas estrangeiras na pesquisa e produção de hidrocarbonetos. Foi assim que se criou pela Comissão Permanente da Assembleia Popular a Empresa Nacional de

Hidrocarbonetos de Moçambique (Hidrocarbonetos de Moçambique, EE) através da Lei n° 3/81, de 3 de Outubro.

Esta Lei viria a ser revogada pela Lei n° 3/2001, de 21 de Fevereiro (relativa às operações petrolíferas), tendo sido regulamentada pelo Decreto n° 24/2004, de 20 de Agosto. Na sequência, a Assembleia da República aprovou a Lei n° 21/14, de 18 de Outubro (actual Lei de Petróleos), que revoga a Lei n° 3/2001, já referida, dada a necessidade de adequar o quadro jurídico-legal da actividade petrolífera à actual ordem económica do país, desenvolvimentos registados no sector petrolífero, de modo a assegurar a competitividade, transparência e salvaguarda dos interesses nacionais. A Lei n° 21/2014 foi regulamentada pelo Decreto n° 34/2015, de 31 de Dezembro.

Com vista a actualizar o regime específico de tributação e de benefícios fiscais das operações petrolíferas, a Assembleia da República aprovou a Lei n° 27/2014, de 23 de Setembro, revogando, deste modo, as Leis n° 12 e 13/2007, ambas de 27 de Junho.

2.1. Papel da Assembleia da República na Governação do Sector dos Hidrocarbonetos

Conforme a consagração legal do artigo 133 da CRM, a Assembleia da República é órgão de soberania do Estado e ao mesmo tempo o mais alto órgão legislativo. A Assembleia determina as normas que regem o funcionamento do Estado e a vida económica e social através das leis e deliberações de carácter genérico.¹

A Lei n° 21/14, de 18 de Agosto (Lei dos Petróleos), que revogou a antiga Lei n° 3/2001, de 21 de Fevereiro, no seu artigo 37, refere-se à capitalização das receitas provenientes dos hidrocarbonetos e incumbe à **Assembleia da República** o papel para definir o mecanismo de gestão sustentável e transparente das receitas provenientes da exploração dos recursos petrolíferos do país, tendo em conta a satisfação das necessidades actuais e futuras. Mais ainda, cabe à Assembleia da República o papel de criar impostos. De acordo com o artigo 100 da

¹ Artigo 169 n° 2 da CRM

Constituição da República, «*os impostos são criados ou alterados por lei, que os fixa segundo critérios de justiça social*».

A Assembleia da República procede a fiscalização das acções do Governo e dos actos da administração através de aprovação de moções de censura, reuniões quinzenais de perguntas ao Primeiro Ministro, interpelação ao Governo sobre assuntos de carácter geral ou sectorial, apresentação de perguntas ou requerimentos sobre quaisquer actos do Governo ou da Administração, constituição de comissões parlamentares de inquérito que gozam dos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.

Compete à Assembleia da República legislar sobre as questões básicas da política interna e externa do país.

Organização e funcionamento da Assembleia da República

Nos termos do regimento da Assembleia da República, tem-se como órgãos da Assembleia da República:

- a) O Plenário, que é constituído pelos deputados reunidos em sessão da Assembleia da República;
- b) A Comissão Permanente, órgão da Assembleia da República que coordena as actividades do Plenário, das Comissões, dos Gabinetes Parlamentares, dos Grupos Nacionais e Ligas de Amizade. É composta pelo Presidente da Assembleia da República que a ela preside, Vice-Presidentes, Chefes das Bancadas Parlamentares e outros deputados eleitos para a Comissão Permanente;
- c) As Comissões de Trabalho, constituídas por um mínimo de cinco e máximo de dezassete deputados eleitos para a duração da Legislatura, observando-se o princípio da representatividade parlamentar.

A Assembleia da República no desenvolvimento do seu trabalho organiza-se em Comissões de Trabalho eleitas em Plenário.

Compete às Comissões Trabalho:

- a) Elaborar e submeter à aprovação projectos de lei, de resolução e de moção;
- b) Pronunciar-ser sobre projectos e propostas de lei, de resolução e de moção sobre matérias da sua área provenientes de outras entidades com iniciativa de lei;
- c) Elaborar pareceres, propostas, estudos e inquéritos sobre matérias do seu âmbito de trabalho;
- d) Garantir a função política da Assembleia da República de controlar as actividades das instituições, verificando o respeito pela lei e pelo interesse público;
- e) Aprovar as informações a serem enviados ao Presidente da Assembleia da República;
- f) Elaborar o respectivo regulamento interno;
- g) Ocupar-se de outros assuntos que lhe sejam deferidos pela lei e pelo regimento ².

Funcionamento das Comissões de Trabalho

Elas funcionam sob a direcção do seu Presidente e este, por sua vez, é assistido pelo relator, e na ausência destes pelos respectivos substitutos. Podem assistir ao trabalho deputados e o público, em geral, salvo deliberação em contrário.

Os relatórios são publicados no Boletim da Assembleia da República, nomeadamente os pareceres sobre legislação ou resultados de inquéritos. Os membros assinam os pareceres, podendo fazer constar os nomes dos que votarem vencidos. Lavram sínteses ou actas, delas constando as presenças e faltas, o sumário dos assuntos, as posições dos deputados e o resultado da votação, com as respectivas declarações de voto se as houver. Podem ainda as comissões criar grupos de trabalho sobre assuntos determinados.

As comissões reúnem-se estando presente 1/3 dos seus membros, deliberam achando-se presente mais de metade dos seus membros, sendo as deliberações tomadas por maioria simples.

² Art 73 do Regimento da A.R.

Nos termos do Regimento a Assembleia da República funciona com as seguintes Comissões de Trabalho:

- a) 1ª Comissão (Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade);
- b) 2ª Comissão (Comissão do Plano e Orçamento);
- c) 3ª Comissão (Comissão dos Assuntos Sociais, do Género, Tecnologias e Comunicação Social);
- d) 4ª Comissão (Comissão da Administração Pública e Poder Local);
- e) 5ª Comissão (Comissão de Agricultura, Economia e Ambiente);
- f) 6ª Comissão (Comissão de Defesa, Segurança e Ordem Pública);
- g) 7ª Comissão (Comissão das Relações Internacionais, Cooperação e Comunidades);
- h) 8ª Comissão (Comissão de Petições, Queixas e Reclamações);
- i) 9ª Comissão (Comissão de Ética Parlamentar).

Para a área da Indústria Extractiva interessa abordar em torno do domínio das competências da 5ª Comissão ou Comissão de Agricultura, Economia e Ambiente que são, entre outras, as seguintes:

- a) Promoção e defesa do comércio formal, desenvolvimento das relações económicas internas e internacionais, complementaridade da produção industrial com os recursos naturais do país;
- b) Promoção e defesa da indústria nacional, aumento da sua competitividade no plano interno e internacional, substituição das importações por produção nacional;
- c) Aproveitamento dos recursos, eólicos, térmicos e solares, electrificação do país e integração das redes de produção local na rede nacional;
- d) Aproveitamento nacional e valorização interna dos recursos minerais;
- e) Promoção do turismo interno e internacional;
- f) Aplicação da lei sobre os jogos de fortuna ou azar;

- g) Transporte ferro e rodoviário, valorização dos portos, promoção da marinha nacional, nomeadamente, na navegação de cabotagem, incremento e defesa do transporte aéreo nacional e valorização dos aeroportos;
- h) Acompanhamento dos programas da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral – SADC – e outros organismos de cooperação económica regional ou internacional de que Moçambique é membro.

São ainda competências da 5ª Comissão: a aplicação da lei de terras, protecção e promoção do meio ambiente.

A Assembleia da República pode legislar sobre todas as matérias excepto aquelas que se referem à organização e funcionamento do Governo. Há matérias sobre as quais só a Assembleia pode legislar: são as matérias de reserva absoluta, por exemplo, sobre eleições, orçamento do Estado, defesa nacional, entre outras. Existem outras matérias que são da exclusiva competência da Assembleia da República, mas sobre as quais o Governo pode legislar mediante uma autorização legislativa da Assembleia da República.

Os actos legislativos da Assembleia da República assumem a forma de lei e as demais deliberações revestem a forma de resolução e são publicados no Boletim da República.

2.2. O Papel do Governo Central

As funções e tarefas essenciais do Conselho de Ministros, a sua composição, organização e modo de funcionamento estão previstos na Constituição da República de Moçambique e na Lei nº 14/78 de 28 de Dezembro, mais tarde alterada pela Lei 04/85 de 12 de Novembro, que definem o Conselho de Ministros como o Governo da República de Moçambique, como o mais alto órgão de direcção estatal com funções de execução, decisão e controlo a nível nacional. É composto pelo Presidente da República que a ele preside, pelo Primeiro Ministro e pelos Ministros, podendo ainda ser convocados para participar em reuniões do Conselho de Ministros os Vice-Ministros e os Secretários de Estado. Na sua actuação, o Conselho de Ministros observa as

decisões do Presidente da República e as deliberações da Assembleia da República. O Conselho de Ministros é convocado e presidido pelo Primeiro Ministro por delegação do Presidente da República, sendo a formação de políticas governamentais pelo Conselho de Ministros feita em sessões dirigidas pelo Presidente da República. O Governo tem como função assegurar a administração do país, garantir a integridade territorial, velar pela ordem pública e pela segurança e estabilidade dos cidadãos, promover o desenvolvimento económico, implementar a acção social do Estado, desenvolver e consolidar a legalidade e realizar a política externa do país.

Compete, nomeadamente, ao Conselho de Ministros:

- a) Garantir o gozo dos direitos e liberdade dos cidadãos;
- b) Assegurar a ordem pública e a disciplina social;
- c) Preparar proposta de lei a submeter à Assembleia da República;
- d) Aprovar decretos-leis mediante autorização legislativa da Assembleia da República;
- e) Preparar o plano económico e social e o orçamento do Estado e executá-lo após a aprovação pela Assembleia da República;
- f) Promover e regulamentar a actividade económica e dos sectores sociais.

Compete ainda ao Conselho de Ministros, entre outras funções:

- a) Garantir a defesa e consolidação do domínio público do Estado e do património do Estado;
- b) Dirigir e coordenar as actividades dos ministérios e outros órgãos.

O Decreto Presidencial nº 01/2015 de 16 de Janeiro extinguiu, entre outros ministérios, o dos Recursos Minerais e o da Agricultura, tendo no mesmo diploma criado, entre outros ministérios, o dos Recursos Minerais e Energia (MIREME) e o Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER).

O Ministério dos Recursos Minerais e Energia (MIREME) é um órgão do Estado que, de acordo com os princípios, objectivos e tarefas definidos pelo Governo, dirige e assegura a execução da política do Governo na investigação geológica, exploração dos recursos minerais e energéticos e no desenvolvimento e expansão das infra-estruturas de fornecimento de energia eléctrica, gás natural e produtos petrolíferos.

A atribuições e organização do MIREME, ao abrigo do Estatuto Orgânico do Ministério dos Recursos Minerais e Energia aprovado pela Resolução nº 14/2015 de 08 de Julho, são:

Atribuições:

- a) Elaboração de propostas e execução de políticas do sector dos Recursos Minerais e Energia;
- b) Inventariação e gestão dos recursos minerais e energéticos do País;
- c) Promoção de um quadro legal e institucional adequado ao desenvolvimento do sector;
- d) Promoção e divulgação das potencialidades do sector dos Recursos Minerais e Energia;
- e) Promoção do desenvolvimento tecnológico com vista ao aproveitamento sustentável de recursos minerais e energéticos a nível nacional;
- f) Promoção da participação do sector privado no desenvolvimento e aproveitamento do potencial dos recursos minerais e energéticos e respectivas infra-estruturas;
- g) Promoção e controlo da actividade de prospecção e pesquisa geológica e aproveitamento racional e sustentável dos recursos minerais;
- h) Inspeção e fiscalização das actividades do sector e controlo da implementação das normas de segurança técnica, higiene e de protecção do meio ambiente;
- i) Promoção e controlo da actividade de produção de petróleo e do desenvolvimento de infra-estruturas de transporte e logística;
- j) Promoção do desenvolvimento de infra-estruturas de fornecimento de energia eléctrica;
- k) Promoção do aumento de acesso à energia nas suas diversas formas com vista a

- estimular o crescimento e desenvolvimento económico e social do País;
- l) Garantia de segurança de abastecimento e distribuição de produtos petrolíferos a nível nacional, com particular destaque para a expansão da rede de distribuição às zonas rurais;
 - m) Promoção da diversificação da matriz energética e uso eficiente de energia com vista à segurança e estabilidade energética
- e
- n) Promoção do uso seguro e pacífico de energia atómica.

Organização:

Inspeção-Geral dos Recursos Minerais e Energia; Direcção Nacional de Geologia e Minas; Direcção Nacional de Hidrocarbonetos e Combustíveis; Direcção Nacional de Energia; Direcção de Planificação e Cooperação; Gabinete Jurídico; Gabinete do Ministro; Departamento de Recursos Humanos; Departamento de Administração e Finanças; Departamento de Aquisições e Departamento de Comunicação e Imagem.

São competências do MIREME na área dos hidrocarbonetos e combustíveis as seguintes:

- a) Promover a pesquisa e produção sustentável de petróleo e definir áreas prospectivas prioritárias;
- b) Licenciamento das operações e infraestruturas de petróleo e combustíveis;
- c) Aprovar estudos e projectos de desenvolvimento de empreendimentos de exploração e produção de petróleo e infraestruturas de produção, armazenagem, distribuição, fornecimento e comercialização de gás natural e produtos petrolíferos;
- d) Promover o processamento, adição do valor de hidrocarbonetos e maximizar a sua utilização no país;
- e) Promover o desenvolvimento sustentável, equilibrado e seguro de infraestruturas de produção, armazenagem, distribuição, fornecimento e comercialização de gás natural e produtos petrolíferos;

- f) Promover a utilização nacional dos recursos petrolíferos importados e a sua progressiva substituição por combustíveis produzidos localmente;
- g) Assegurar a constituição e gestão de reservas estratégicas de produtos petrolíferos;
- h) Promover a expansão da rede de distribuição de gás natural e produtos petrolíferos;
- i) Estabelecer mecanismos racionais de formulação e aplicação de preços de gás natural e dos produtos petrolíferos comercializados em território nacional.

Competências das unidades orgânicas com relevância para a área dos hidrocarbonetos:

A Inspeção Geral dos Recursos Minerais e Energia tem, entre outras, as seguintes funções:

- a) Organizar e realizar acções de inspecção, inquéritos, sindicância e auditorias às diferentes actividades relacionadas com o sector.
- b) Inspeccionar e fiscalizar o cumprimento das disposições regulamentares e normas de segurança técnica, higiene e protecção do meio ambiente nos termos da lei, das convenções e boas práticas internacionais;
- c) Inspeccionar e auditar as instalações de produção, transporte, distribuição e comercialização de energia eléctrica, hidrocarbonetos e combustível;
- d) Garantir o controlo do derrame de hidrocarbonetos e combustíveis;
- e) Instaurar autos e aplicar penas no sector dos recursos minerais e energia;

A Direcção Nacional de Geologia e Minas

São funções desta Direcção, entre outras, as seguintes:

- a) Elaborar e propor políticas, estratégias, planos, normas, directrizes e regulamentos para o desenvolvimento da actividade geológico-mineira;
- b) Planificar, coordenar e controlar a inventariação dos recursos minerais do país, incluindo na plataforma continental e na zona económica exclusiva;
- c) Assegurar o licenciamento das actividades mineiras, incluindo de prospecção e pesquisa;

- d) Colaborar com alta autoridade da indústria extractiva no âmbito da regulamentação e supervisão da actividade mineira;
- e) Elaborar e propor normas regulamentares da segurança técnica e de protecção do ambiente específico e assegurar a sua implementação no âmbito da sua competência;
- f) Assegurar o envolvimento das comunidades nos empreendimentos mineiros nos termos da legislação aplicável.

O Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural é um órgão central do Estado que, de acordo com os princípios, objectivos e tarefas definidos pelo Governo, dirige, planifica, coordena, controla e assegura a execução das políticas nos domínios de administração e gestão de terra e geometria, floresta e fauna bravia, ambiente e áreas de conservação e desenvolvimento rural, isto nos termos do Decreto Presidencial nº 13/2015 de 16 de Março que define as atribuições e competências.

Na área de Gestão de Terras tem, entre outras, as seguintes competências:

- a) Assegurar a elaboração, implementação e fiscalização dos instrumentos de ordenamento territorial;
- b) Estabelecer e implementar as normas e procedimentos para administração, fiscalização e monitoria de uso e aproveitamento da terra;
- c) Elaborar, gerir e difundir informação e normas geo-cartográficas.

Na área do Ambiente:

Propor políticas e legislação e normas para as acções de preservação da qualidade ambiental, estabelecer e implementar normas e procedimentos para licenciamento ambiental de projectos de desenvolvimento; participar no estabelecimento de normas para o maneo, protecção, conservação, fiscalização e monitoria de uso de recursos naturais; estabelecer medidas de prevenção da degradação e de controlo da qualidade ambiental; divulgar e implementar estratégias de educação e consciencialização e divulgação ambiental; promover a gestão integrada e sustentável do ambiente rural, urbano e marinho-costeiro; assegurar a participação das comunidades locais na gestão dos recursos naturais e ecossistemas.

Estrutura do MITADER

Gabinete do Ministro; Gabinete Jurídico; Direcção de Planificação e Cooperação; Departamento de Administração e Finanças; Departamento de Aquisições; Departamento de Recursos Humanos; Departamento de Comunicação e Imagem; Direcção Nacional de Desenvolvimento Rural; Inspecção da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural; Direcção Nacional do Ambiente; Direcção Nacional do Ordenamento Territorial e Reassentamento; Direcção Nacional de Florestas e Direcção Nacional de Terras.

O Departamento da Inspecção Ambiental, de acordo com o Diploma Ministerial n.º 1/2016, de 4 de Janeiro, tem, dentre outras, as seguintes atribuições: inspecionar os processos de auditoria ambiental; paralisar ou accionar mecanismos legais para embargar, mandar destruir obras ou cancelar actividades que degradam a qualidade do meio ambiente.

Já a Direcção Nacional do Ambiente tem, dentre outras funções, as seguintes: estabelecer normas, directrizes e procedimentos para a elaboração de planos de gestão ambiental de projectos de desenvolvimento socioeconómico; desenvolver e executar programas e acções de educação ambiental orientadas para a promoção de género e participação das comunidades, do sector privado e da sociedade civil.

Em termos gerais, toda a actividade do Governo a nível central encontra-se concentrada no seu representante exclusivo a nível de governação de assuntos petrolíferos – a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos – Empresa Pública. Cabe a esta empresa monitorar o processo de pesquisa, prospecção, transporte, comércio, fiscalização e outras indicadas pela Lei de Petróleos, no seu artigo 24. Para o desempenho das suas funções esta Empresa faz-se auxiliar pelo Instituto Nacional de Petróleos.

Com efeito, especificamente o Decreto n.º 33/15, de 31 de Dezembro, refere no seu artigo 3, a competência do Ministro que superintende a área dos petróleos, a saber: aprovar os contratos de concessão e de reconhecimento; aprovar a indicação ou mudança do operador; autorizar a

queima do petróleo e o seu uso como combustível para efeitos de produção; autorizar a transmissão de interesses participativos nas sociedades concessionárias, acções, direitos, obrigações de concessionárias no exercício de operações petrolíferas; autorizar a entrada em funcionamento de infra-estruturas; autorizar a delimitação de áreas descobertas.

Cabe ainda ao Governo proceder à revogação de contratos de concessão nos casos descritos no artigo 24, nomeadamente, decretar a falência de concessionárias em casos de violação ou incapacidade grave reiterada do objecto da concessão, entre outras.

Pelo artigo 74 da mesma Lei, o Ministro que superintende a área dos petróleos pode, durante a fase de pesquisa e avaliação, fixar outras condições para a realização de operações petrolíferas em infra-estruturas flutuantes ou navios independentemente de estarem registados em Moçambique ou em Estado estrangeiro.

Quanto às questões ambientais, os artigos 89 e 90 da Lei impõem, em casos de incumprimento de normas ambientais, que o Governo tem a prerrogativa de notificar a concessionária das medidas correctivas a empreender nos termos da lei aplicável. O artigo 90 da Constituição da República de Moçambique refere a necessidade de preservação do meio ambiente antes e durante o processo de exploração de qualquer actividade e investimento. Assim, esta norma orienta que o cidadão deve viver num meio ambiente equilibrado. Foi assim que o Estado criou uma gama de instituições que tem a missão de materializar este princípio, nomeadamente a Autoridade Nacional de Avaliação do Impacto Ambiental, a nível central, cuja missão se resume na aprovação de planos de gestão ambiental para todos os projectos mineiros das classes A e B, bem assim a emissão de licenças ambientais para os empreendimentos de grande dimensão – A e B. A função da Autoridade Central da Avaliação do Ambiente tem as suas estruturas de apoio a nível local (provincial e distrital ou autárquico) através de órgãos auxiliares. Esta actividade é exercida com o auxílio da Sociedade Civil. De acordo com o artigo 90 da Constituição da República, as associações de defesa do meio ambiente auxiliam na adopção de políticas de defesa do meio ambiente e velam pela utilização racional dos recursos naturais.

A articulação entre órgãos centrais e locais do Estado

As relações entre os órgãos centrais e os órgãos locais do Estado desenvolvem-se, de acordo com a Lei dos Órgãos Locais do Estado, já referida, com a observância dos *princípios de unidade, hierarquia e coordenação institucional*.

Entidades do Governo e do Estado que actuam a nível central

a) *Tribunal Administrativo*

O Tribunal Administrativo tem a função de exercer a jurisdição administrativa e a fiscalização da legalidade das receitas e das despesas públicas. Compete, ainda, a este Tribunal, o exercício da jurisdição fiscal e aduaneira, em instância única ou em segunda e terceira instâncias. Ele é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros.

A função jurisdicional do Tribunal Administrativo resume-se no controlo da legalidade dos actos administrativos e da aplicação das normas regulamentares emitidas pela administração pública, que não sejam da competência dos tribunais fiscais e aduaneiros; compete, ainda: fiscalizar a legalidade das despesas públicas e efectivação da responsabilidade por infracção financeira; julgar as acções que tenham por objecto litígios emergentes das relações jurídico-administrativas.

O Tribunal Administrativo compreende as seguintes secções: a primeira, Área do Contencioso Administrativo; a segunda, Contencioso Fiscal e Aduaneiro; a terceira, Área do Visto e da Fiscalização das Receitas e Despesas Públicas.

O Tribunal Administrativo funciona em plenário por Secções e Subsecções. Deste modo, compete ao Tribunal Administrativo, no âmbito da fiscalização, através do visto, verificar a conformidade com as leis em vigor dos seguintes actos praticados por membros do Conselho de Ministros:

contratos, de qualquer natureza, celebrados por entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal; fiscalização das receitas e despesas públicas, entre outros.

Assim, estão sujeitas a julgamento das receitas e das despesas públicas as seguintes entidades: o Estado e todos os seus serviços; os serviços e organismos autónomos; as empresas públicas e as sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, entre outras.

b) Alta Autoridade da Indústria Extractiva

De acordo com o artigo 23 da Lei nº 21/14, de 18 de Agosto (Lei de Petróleos), a Alta Autoridade da Indústria Extractiva exerce a sua acção no controlo das actividades petrolíferas. Com efeito, o Governo ainda não estabeleceu um diploma que regule esta entidade.

c) Autoridade Tributária

De acordo com o artigo 2 do Estatuto Orgânico da Autoridade Tributária de Moçambique, aprovado pela Lei nº 29/2006, de 30 de Agosto, tem como atribuições: executar a política fiscal e aduaneira, controlando os serviços; planificar as actividades e os sistemas de informação; elaborar estudos e apoiar na concepção de políticas tributárias e aduaneiras; proteger a saúde e moral pública, o meio ambiente e a economia nacional.

Quanto à natureza, a Autoridade Tributária é um órgão do Estado com autonomia administrativa, tutelado pelo Ministro que superintende a área das Finanças, executando a sua actividade a nível nacional.

São competências da Autoridade Tributária de Moçambique as seguintes: implementar a política e legislação tributárias e todas as acções de controlo e fiscalização concernentes a matéria tributária; implementar a política e legislação aduaneira e controlo da matéria aduaneira; planificar a estratégia de apoio às políticas tributárias e cooperação internacional, entre outras.

A organização da Autoridade Tributária, de acordo com o artigo 9 da Lei, tem a seguinte composição: Direcção Geral das Alfândegas; Direcção Geral de Impostos; Direcção Geral de Serviços Comuns; Direcção de Planeamento, Estudos e Cooperação Internacional; Gabinete de Controlo Interno e Gabinete de Comunicação e Imagem.

d) Instituto Nacional de Petróleos

De acordo com o Decreto n° 25/2004, de 20 de Agosto, que cria o Instituto Nacional de Petróleos e seu Estatuto Orgânico, o Instituto Nacional de Petróleos, abreviadamente designado INP, é uma pessoa colectiva de direito público, dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial que desempenha as suas funções em conformidade com a legislação aplicável, assegurando-se-lhe as prerrogativas necessárias ao exercício adequado das suas competências com base na isenção, capacidade técnica e imparcialidade.

O INP é tutelado pelo Ministro que superintende a área de petróleo.

Compete, designadamente, ao INP o seguinte:

No âmbito da gestão de Base de Dados Nacional de Petróleos

- a)* Organizar a recepção, classificação e preservação de toda a documentação, amostras e dados técnicos obtidos através da realização de operações petrolíferas;
- b)* Administrar e manter disponíveis os dados técnicos sobre as bacias sedimentares de Moçambique para avaliação de áreas prospectivas;
- c)* Receber e compilar as informações sobre a produção e cálculos de reservas de petróleo;
- d)* Acompanhar a evolução tecnológica dos equipamentos e métodos aplicados a gestão de informações e dados técnicos relativos as operações petrolíferas;

- e)* Promover estudos visando a delimitação de blocos para efeitos de operações petrolíferas e serviços de geologia e geofísica aplicados à actividade petrolífera;
- j)* Elaborar propostas e critérios para a disponibilização de dados aos interessados.

No âmbito das actividades de pesquisa:

- a)* Avaliar e actualizar o conhecimento do potencial petrolífero em território nacional;
- b)* Desenvolver acções de promoção ao investimento na prospecção e pesquisa de petróleo;
- c)* Participar da definição de áreas de contrato, obrigações mínimas de trabalho e de despesas a negociar no âmbito dos contratos de concessão;
- d)* Supervisionar a realização das actividades de prospecção e pesquisa e o cumprimento das obrigações de trabalho dos titulares de contratos de concessão.

No âmbito das actividades de desenvolvimento, produção e transporte de petróleo:

- a)* Realizar estudos do desenvolvimento do sector do petróleo;
- b)* Analisar e emitir pareceres sobre os planos de desenvolvimento e planos de desmobilização submetidos pelos operadores;
- c)* Analisar os relatórios submetidos pelos operadores no âmbito das suas actividades;
- d)* Assegurar que as operações petrolíferas sejam realizadas de acordo com a legislação e com os planos de desenvolvimento a provados;
- e)* Assegurar que as instalações projectadas sejam construídas de acordo com os requisitos da legislação aplicável às operações petrolíferas;
- j)* Autorizar a construção e entrada em operação de instalações;
- g)* Inspeccionar regularmente o equipamento e método de medição de petróleo usado pelos operadores;

- h)* Controlar as quantidades de gás natural a ser queimado pelos operadores e assegurar que as mesmas estejam devidamente autorizadas nos termos da legislação;
- i)* Zelar pelo cumprimento por parte dos operadores dos requisitos de emergência e contingência, segurança e protecção ao meio ambiente;
- j)* Promover e divulgar novas tecnologias que garantam a melhor exploração e aproveitamento dos recursos naturais inerentes ao sector do petróleo.

No âmbito da salvaguarda dos interesses dos operadores:

- a)* Estabelecer o processo de tramitação transparente, não discriminatório e imparcial, para a resolução de litígios entre os agentes económicos e terceiros no que diz respeito a assuntos da sua competência, incluindo assuntos relacionados com acesso de terceiros ao gasoduto e oleoduto;
- b)* Manter ligação com associações de operadores e empreender estudos e análises que se repute de interesse;
- c)* Fornecer, sempre que necessário, a informação de interesse público, excepto se tal carecer de tratamento confidencial;
- d)* Promover a cooperação com organismos similares internacionais, com vista a prossecução dos objectivos de interesse comum.

No âmbito da administração, fiscalização e regulação:

- a)* Estabelecer normas e procedimentos no âmbito das suas competências;
- b)* Conduzir o processo de atribuição de direitos de pesquisa, produção, desenvolvimento e transporte de petróleo;

- c) Proceder à normalização, aprovação e homologação dos equipamentos a serem utilizados nas operações inerentes ao sector do petróleo;
- d) Propor os projectos de diplomas legais necessários ao funcionamento do sector de petróleos, bem como dar parecer sobre projectos de legislação e regulamentação propostos por outros organismos ou entidades;
- e) Regular as actividades relativas às operações petrolíferas de modo a garantir que sejam desenvolvidas de forma a melhor servir e contribuir para o desenvolvimento económico e social do país;
- f) Promover a livre concorrência, prevenir e tomar medidas necessárias contra práticas anti-concorrenciais e abusos de posição dominante;
- g) Implementar na sua esfera de atribuições a política nacional do sector de petróleo;
- h) Preparar e realizar concursos públicos para atribuição de concessões e celebração de outros contratos inerentes às operações petrolíferas;
- i) Emitir pareceres sobre a atribuição, renovação e alteração de concessões para a operação dos recursos petrolíferos;
- j) Fiscalizar a qualidade dos serviços prestados pelos agentes económicos envolvidos nas operações petrolíferas;
- k) Fiscalizar o cumprimento dos termos e obrigações emergentes dos contratos de concessão, bem como a observância das disposições legais e regulamentares aplicáveis;
- l) Proceder à divulgação do quadro regulamentar em vigor, na esfera da sua competência e dos direitos e obrigações dos operadores;
- m) Desenvolver as acções necessárias tendentes à declaração de utilidade pública para fins de desapropriação e servidão administrativa das áreas para realização de operações petrolíferas;
- n) Fiscalizar e supervisionar as actividades dos agentes económicos envolvidos nas operações petrolíferas e no cumprimento das respectivas disposições legais e regulamentares, bem como a aplicação das correspondentes sanções.

No entanto, sem prejuízo de outros poderes conferidos por lei e outras normas aplicáveis, o INP deve, no âmbito das suas competências e atribuições, inspeccionar os locais, edifícios e instalações onde se realizem operações petrolíferas, devendo ainda observar a execução das operações petrolíferas e inspeccionar todos os bens, registos e dados na posse do operador.

Em função do resultado das inspeções realizadas no âmbito do número anterior, o INP poderá propor o cancelamento ou alteração das concessões ou de outros contratos. O INP compõe-se dos Conselhos de Administração e Fiscal.

Empresa Nacional de Hidrocarbonetos

De acordo com o Decreto n. 39/97, de 12 de Novembro, a ENH-EP é uma empresa pública, com personalidade jurídica e autonomia administrativa, financeira e patrimonial. É empresa de âmbito nacional, subordinada ao Ministério dos Recursos Minerais e Energia. A ENH-EP rege-se pelas normas aplicáveis às empresas públicas.

A ENH-EP tem como objecto principal a actividade petrolífera, nomeadamente, a prospecção, pesquisa, transporte, produção, desenvolvimento, comercialização, de hidrocarbonetos e seus derivados, importação, recepção, armazenamento, manuseamento, bancas, trânsito, exportação, refinação desses produtos

São órgãos da ENH-EP o Conselho da Administração e o Conselho Fiscal.

As atribuições da ENH-EP, de acordo com o artigo 5 do Decreto se resumem na representação e gestão, nos termos da Lei e Estatutos, dos direitos e interesses do Estado em empresas ligadas a prospecção, produção, transporte, transmissão e comercialização do petróleo e gás natural; prospecção, exploração ou desenvolvimento das reservas de gás natural e poços petrolíferos; divulgação e incremento de projectos de utilização e incremento de projectos de utilização de gás natural; processamento, armazenagem, transporte, transmissão e comercialização de gás

natural e do petróleo dentro e fora do território nacional; promoção de iniciativas, fomento a associações do sector empresarial público com entidades nacionais e estrangeiras que realizem investimentos na área de hidrocarbonetos.

2.3. O Papel do Governo Local

✓ Papel do Governo Provincial

De acordo como artigo 18 da Lei n. 8/2003, de 19 de Maio, revista pontualmente pela Lei n. 11/2012, de 8 de Fevereiro, o Governo Provincial é encarregado de garantir a execução, no escalão da província, da política governamental centralmente definida. O Governo Provincial é dirigido pelo Governador Provincial. O Governo Provincial é constituído pelo Governador Provincial, Secretário Permanente Provincial e os Directores provinciais.

Assim, para a governação do sector extractivo, intervém a nível da província as Direcções Provinciais dos Recursos Minerais e Energia e a Direcção Provincial de Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural.

Em termos de competências institucionais, de acordo com o Decreto n. 21/2015, de 9 de Setembro, (que aprova a estrutura orgânica do Governo Provincial), a Direcção Provincial de Recursos Minerais e Energia, exerce as competências previstas em leis específicas do sector, especificamente, a execução das actividades de investigação geológica, exploração dos recursos minerais, energéticos, geológicos, desenvolvimento, expansão das infra-estruturas de fornecimento de energia eléctrica, gás natural e produtos petrolíferos a nível provincial.

São funções da Direcção Provincial dos Recursos Minerais e Energia:

No âmbito dos hidrocarbonetos:

- a) Promover as actividades de prospecção e pesquisa de hidrocarbonetos;
- b) Licenciar a actividade de retalho em postos de abastecimento de combustíveis, excepto quando incluírem a armazenagem ou abastecimento de gás natural comprimido (GNC) ou quando estiverem localizados nas zonas de protecção das estradas nacionais;
- c) Registrar e fiscalizar as instalações de recepção, processamento, refinação, armazenagem, distribuição e comercialização de produtos petrolíferos e gás natural no âmbito das competências;
- d) Assegurar o licenciamento das actividades de produção, armazenagem, distribuição, retalho, exploração de gasodutos e oleodutos no âmbito das suas competências;
- e) Participar na elaboração dos planos anuais de abastecimento de combustíveis e acompanhar a sua execução;
- f) Controlar a qualidade dos produtos derivados do petróleo.

Por sua vez, a **Direcção Provincial da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural** exerce competências previstas em lei específica do sector do ambiente, nomeadamente a direcção, planificação, coordenação, controlo e execução das actividades nos domínios de administração e gestão de Terra e Geomática, Florestas e Fauna Bravia, Ambiente, Áreas de Conservação e Desenvolvimento Rural a nível provincial.

São funções da Direcção Provincial da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural, entre outras, as seguintes:

No âmbito de administração e gestão da terra

Instruir e preparar processos relativos aos pedidos do direito de uso e aproveitamento da terra, garantindo a respectiva tramitação processual; Manter e informar aos interessados nos pedidos de concessão do direito de uso e aproveitamento da terra, bem como prestar esclarecimentos sobre leis, regulamentos aplicáveis, modo e forma de requerer, encargos, taxas, reclamações e

recursos e manter actualizado o livro de registo de atendimento ao público; Emitir títulos de uso e aproveitamento da terra, promovendo os respectivos registos predial e cadastral, eventuais alterações e cancelamentos, fundamentados em despacho das autoridades competentes para o exercício destes actos;

No âmbito do ambiente

Proceder o licenciamento ambiental das actividades económicas; proceder a avaliação, auditoria e inspecção do impacto ambiental das actividades sócio- -económicas; emitir parecer técnico, exercer o controlo e fiscalização sobre projectos e actividades económicas e sociais com impactos ambientais; coordenar a elaboração dos instrumentos de ordenamento territorial; inspeccionar a implementação dos instrumentos de ordenamento territorial; realizar programas de educação cívica e educação ambiental; promover a gestão sustentável dos resíduos sólidos e efluentes; estabelecer e manter actualizada a base de dados ambientais; realizar capacitações técnicas em matérias ambientais; promover e apoiar a criação de associações locais de defesa e protecção do ambiente; implementar políticas, legislação e normas para as acções de preservação da qualidade ambiental; implementar normas e procedimentos para o maneiio, protecção, conservação, fiscalização e monitoria do uso de recursos naturais; implementar políticas de integração da economia verde, biodiversidade e das mudanças climáticas nos programas sectoriais; implementar medidas de prevenção da degradação e controlo da qualidade ambiental; implementar estratégias de educação, consciencialização e divulgação ambiental; implementar medidas da gestão integrada e sustentável do ambiente rural, urbano e marinho-costeiro; implementar iniciativas de prevenção, controlo e recuperação de solos degradados; assegurar a participação das comunidades locais na co-gestão dos recursos naturais e ecossistemas; garantir a implementação efectiva dos acordos bilaterais e multilaterais para responder os desafios do sector.

Assim, estas funções são exercidas com base no *princípio de estrutura integrada verticalmente hierarquizada*, definido pela Lei dos Órgãos Locais do Estado - Lei n. 8/2003, já referida.

Articulação entre os directores provinciais, Ministros e outros dirigentes do Aparelho do Estado Central

Na realização das suas actividades, os directores provinciais observam as *orientações técnicas e metodológicas* dos Ministros ou outros dirigentes do Aparelho do Estado Central que superintendem nos respectivos sectores, ramos ou áreas de actividade.

De acordo com o n. 3, do artigo 81 da LOLE, os dirigentes dos órgãos centrais enviam, no princípio de cada ano, aos Governadores Provinciais um documento de orientação para as actividades sectoriais a realizar na província, no qual constem: as orientações de estratégia para as actividades do sector; a avaliação da situação, as práticas e recomendações úteis tendo em conta as experiências realizadas em outras províncias. Mais ainda, os dirigentes dos órgãos do aparelho central do Estado, exercem a superintendência na sua área de actividade, em relação ao aparelho local do Estado.

Tratando-se de articulação entre os órgãos locais do Estado e as Autarquias locais, obedece-se ao *princípio da coordenação* em que se termina com a elaboração de memorandos de entendimentos entre as autarquias e o governo local.

Os directores provinciais e os chefes dos serviços provinciais elaboram um relatório trimestral endereçado ao Ministro que superintende no respectivo sector, ramo ou área de actividades. Esses relatórios devem ser previamente aprovados pelo Governador Provincial. A partir destes relatórios, os dirigentes dos órgãos centrais avaliam os relatórios recebidos dos dirigentes dos órgãos locais e tomam as decisões correspondentes, ordenando a anulação ou correcção de actos que se demonstrem ilegais ou desconformes com as regras técnicas de actividade.

2.4. O Papel do Governo Distrital

De acordo a Lei n. 8/2003, de 19 de Maio, o Governo Distrital é o órgão local do Estado encarregue de realizar o programa do Governo, o Plano Económico e Social e o Orçamento do Estado, no respectivo distrito, com poderes de decisão e execução e controlo das actividades previstas. É composto pelo Administrador Distrital; Secretário Permanente Distrital e Directores de Serviços Distritais.

O Decreto n. 6/2006, de 12 de Abril, define a estrutura-tipo dos Governos Distritais, da maneira seguinte: Secretaria Distrital; Serviço Distrital de Planeamento e Infra-estruturas; Serviço Distrital de Educação, Juventude e Tecnologia; Serviço Distrital de Saúde, Mulher e Acção Social; Serviço Distrital de Actividades Económicas e o Gabinete do Administrador Distrital.

O Serviço Distrital de Planeamento e Infra-estruturas, no âmbito do *princípio de orientação e apoio* se encarrega dos assuntos ambientais a nível do Distrito, competindo-lhe, entre outras, promover a educação ambiental das comunidades; promover práticas de gestão comunitária dos recursos naturais.

Já o Serviço Distrital de Actividades Económicas tem, no âmbito da indústria, as seguintes funções: divulgar o potencial industrial; atrair investidores; emitir pareceres sobre o pedido de licenciamento de actividades económicas; inspeccionar a rede industrial

Articulação entre o Governo Distrital e Provincial

A articulação destes órgãos obedecem ao *princípio de orientação e apoio*, competindo as direcções e serviços provinciais e distritais garantir sob direcção dos respectivos directores, a: execução dos planos e programas definidos pelos Governos Locais; execução de Planos e Programas definidos para os sectores de actividades; orientação e apoio as unidades económicas e sociais dos respectivos sectores de actividades.

Outro aspecto importante no processo de exploração de recursos petrolíferos tem a ver com a necessidade de as comunidades serem informadas e actualizadas de todo o processo de pesquisa, prospecção, exploração dos recursos. A Lei nº 34/14, de 31 de Dezembro (Lei do Direito à Informação), preconiza que em função da natureza económica, comercial, industrial, ambiental, científica, técnica, monetária ou financeira alguma informação não seja facultada ao consumo público, com vista a salvaguardar a soberania nacional ou seus desígnios.

O Decreto n. 31/2012, de 8 de Agosto (Regulamento sobre o processo de reassentamento resultante de actividades económicas), postula, no artigo 8 que, no processo de reassentamento deverão intervir nomeadamente: cinco (5) representantes da população afectada; um (1) representante da sociedade civil; três (3) líderes comunitários; dois (2) representantes do sector privado. Estes intervenientes têm a missão de mobilizar e sensibilizar a população sobre o processo de reassentamento, participando em todas as fases do mesmo e fiscalização; consciencialização sobre os direitos dos reassentados e obrigações resultantes do processo; comunicam às autoridades competentes sobre quaisquer irregularidades ou ilegalidades detectadas durante o reassentamento.

O Governo Distrital no âmbito de governação ou participação na indústria de hidrocarbonetos tem, entre outras atribuições, de acordo com o artigo 8, do Decreto n. 31/2012, de 8 de Agosto (Regulamento sobre o processo de reassentamento resultante de actividades económicas), a aprovação do reassentamento e da competência do Governo do Distrito; a aprovação do plano de reassentamento é precedida pelo parecer de conformidade emitido pelo sector que superintende a área do Ordenamento do Território, ouvidos os sectores da Agricultura, Administração Local e Obras Públicas e Habitação.

Quanto às responsabilidades a nível local, o artigo 12 do Decreto indica as seguintes: definir orientações, parâmetros e metodologias reguladoras do processo de reassentamento; prestar assistência técnica aos órgãos de implementação; monitorar os processos de reassentamento e disseminar as boas práticas.

O Sector das Obras Públicas e Habitação, (Sector de Infra-estruturas), de acordo com a Lei, tem a missão de, entre outras, orientar e acompanhar a implementação e desenvolvimento de infra-estruturas de acesso, abastecimento de água, energia, saneamento, vias de acesso; orientar a construção de edifícios públicos; aprovar os padrões de construção das habitações; garantir a observância das normas de construção.

Ao sector da Agricultura cabe, entre outras funções, organizar o cadastro e assistência no reassentamento.

Governo Distrital

À Administração Local cabe, Sensibilizar os órgãos locais na implementação dos programas de reassentamento; fiscalizar a implementação dos planos de reassentamento; monitorar e implementar os planos de reassentamento; disponibilizar espaços para o reassentamento dos afectados; parcelamento; implantação de planos de reassentamento; disponibilizar espaços para actividades de subsistência.

No que se refere a participação pública, o artigo 13, do Decreto nº 31/2012, de 8 de Agosto, refere que: *«É garantida em todo o processo de elaboração e implementação dos planos de reassentamento; pedidos de esclarecimentos, formulação de sugestões e recomendações e intervenções em reuniões públicas; a consulta pública feita em reuniões publicas para a análise de estratégias de desenvolvimento territorial, coordenação nacional (...)».*

O art.º 48, sobre o desenvolvimento local, refere que uma percentagem da receitas geradas pela actividade petrolífera seja canalizada no Orçamento Geral do Estado para o desenvolvimento das comunidades das áreas onde se localiza o respectivo empreendimento.

Acesso à informação e transparência

De acordo com o artigo 100 da Lei dos Órgãos Locais do Estado, no capítulo relativo a cidadania e participação, os órgãos locais do Estado devem assegurar a participação dos cidadãos, das comunidades locais, das associações e de outras formas de organização, que tenham por objecto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes disserem respeito. Ainda, a consulta aos cidadãos realiza-se através de reunião de criação de comités comunitários sobre qualquer assunto de interesse local.

Outro princípio que rege a articulação entre os órgãos locais do Estado com os particulares e as comunidades é o da *colaboração*. Com base neste princípio assegura-se a adequada participação no desempenho da função administrativa do desenvolvimento competindo-lhes designadamente, prestar as informações e os esclarecimentos de que careçam; apoiar e estimular as iniciativas dos particulares e das comunidades e receber e considerar as suas sugestões e informações. É assim que, os órgãos locais do Estado se responsabilizam pelas informações prestadas por escrito aos particulares ou às comunidades .

O art.º 11 da Lei n. 21/14, de 18 de Agosto (Lei dos Petróleos) estabelece que a comunidade local deve ser previamente informada sobre as actividades de pesquisa, reassentamento para tal fim. Preconiza ainda que seja feita a consulta prévia às comunidades para obtenção de autorização do início da actividade petrolífera, bem assim assegurar a participação das comunidades dos locais onde se encontram implantados tais empreendimentos.

As partes interessadas e afectadas têm direito sobre os conteúdos dos estudos do processo de reassentamento. Este dispositivo está em harmonia com o art.º 11 da Lei n. 21/14, de 18 de Agosto (Lei dos Petróleos) o qual indica que é obrigatória a informação previa às comunidades sobre o início de actividades de pesquisa, bem como da necessidade de seu reassentamento temporário para tal fim (...). Sendo obrigatória a consulta prévia as comunidades para a obtenção da autorização do inicio da actividade petrolífera. E que o Governo deve criar mecanismos de

envolvimento e assegurar a organização e participação das comunidades nas áreas onde se encontrem implantados empreendimentos petrolíferos.

Outro aspecto importante tem a ver com a consulta pública prevista no artigo 23 da Lei dos Petróleos. Em princípio, no âmbito do reassentamento, devem ser efectuadas quatro (4) consultas públicas, publicitadas nos meios de comunicação social e nos locais de intervenção.

Quanto ao reassentamento das pessoas em virtude duma concessão, o artigo 6 da Lei prevê a criação de uma comissão de reassentamento constituída pelos órgãos locais, a saber: dois (2) membros do Sector do Ordenamento Territorial; um (1) membro das Obras Públicas; um (1) membro da agricultura; um (1) membro da área afim; um (1) membro do Governo Provincial e um (1) membro do Governo Distrital.

A Lei dos Petróleos, Lei n. 21/14, de 18 de Agosto, prevê no seu art.º 42 o reassentamento das populações a ser feito pelo investidor *onshore* e sua garantia após a consulta prévia. Em tais consultas participarão os órgãos locais e as autoridades comunitárias. Esta disposição está em casamento com as disposições dos artigos 14 e 16 do Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas o qual prevê o direito à informação das comunidades locais, bem assim o asseguramento da continuidade do exercício da actividade de subsistência ou programas de geração de renda dos reassentados.

O art.º 11 da Lei n. 21/14, de 18 de Agosto (Lei dos Petróleos) estabelece que a comunidade local deve ser previamente informada sobre as actividades de pesquisa, reassentamento para tal fim. Preconiza ainda que seja feita a consulta prévia às comunidades para obtenção de autorização do início da actividade petrolífera, bem assim assegurar a participação das comunidades dos locais onde se encontram implantados tais empreendimentos.

Os artigos 19 e 48 desta Lei, no que se refere ao desenvolvimento local, referem que uma percentagem das receitas geradas pela actividade petrolífera seja canalizada no Orçamento Geral

do Estado para o desenvolvimento das comunidades das áreas onde se localiza o respectivo empreendimento.

Acesso à informação e prestação de contas

A Lei n. 9/2002, de 13 de Fevereiro (Lei do SISTAFE), refere no seu artigo 48, n.3 que: «*O Governo deve apresentar à Conta Geral do Estado um resumo de receitas e despesas e saldos por cada instituição com autonomia administrativa e financeira*». Esta entrega deverá ser feita até 31 de Março de cada ano. Esta obrigação recai também à empresa ENH e ao Instituto Nacional de Petróleos por serem instituições ou entes Pará estaduais.

O Governo (Ministério das Finanças, no caso), faz a consolidação das demonstrações financeiras do conjunto das empresas públicas.

A Lei n. 26/2009, de 29 de Setembro (Lei da organização, funcionamento da 3ª Secção do Tribunal Administrativo) refere no seu art.º 3, a necessidade da jurisdição e controlo financeiros às empresas publicas. De acordo com o art.º 13, da Lei n. 26/2009, acima referida, o TA tem jurisdição e controlo às empresas públicas e sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicas. Já o n. 5, art.º 36 desta Lei refere que o Tribunal Administrativo pode auditar as contas das empresas públicas. Pelo art.º 37 da mesma Lei, « O Governo deve incluir uma informação sobre a situação económico-financeira de todas as empresas públicas, na apresentação da Conta Geral do Estado à Assembleia da República. O n. 4, do art.º 23 desta Lei, sobre os empréstimos das empresas públicas, refere que: «*os empréstimos das empresas públicas podem ser garantidos com aval do Estado ou do Banco Central, carecendo sempre da sua concordância prévia*».

O art.º 31 da Lei acima, aborda a questão da contabilidade das EP, referindo que: «*As Empresas Públicas devem proceder à consolidação das respectivas demonstrações financeiras, incluindo resultados obtidos nas sociedades em que detém participações, nos termos do sistema de contabilidade empresarial em vigor*».

O Ministério das Finanças pode determinar a verificação periódica do funcionamento das empresas públicas através da auditoria externa.

Os mecanismos de controlo das empresas públicas estão já acautelados pelas Leis do SISTAFE, Lei das Empresas Públicas, Lei n. 26/2009, de 29 de Setembro (Lei que regula o funcionamento da 3ª Secção do Tribunal Administrativo). Ainda mais, o mecanismo de prestação de contas consta claramente das Leis ora mencionadas em que o Tribunal Administrativo pode officiosamente decidir pela auditoria às contas das empresas públicas. Mas também, as próprias empresas públicas já possuem uma auditoria interna e um conselho fiscal. E ainda existe um mecanismo que permite que as contas das empresas públicas sejam auditadas externamente, por auditores independentes.

Deste modo, o mecanismo de prestação de contas ocorre por via do Tribunal Administrativo, Ministério das Finanças e pela informação do Governo à Assembleia da República.

Lacunas e fragilidades existentes

A legislação do sector petrolífero apresenta algumas fragilidades. Vejamos algumas:

O Decreto n. 34/2015, de 31 de Dezembro (Regulamento de Operações Petrolíferas), estabelece, no seu art.º 6, a confidencialidade de dados de concessão de reconhecimento das operações petrolíferas durante o período da vigência da concessão, com excepção do Ministro que superentende a área dos Recursos Minerais.

O Decreto refere que a concessionária deve, dentro de 180 dias, apresentar o relatório de avaliação e notificar o Instituto Nacional de Petróleo sobre se os depósitos do petróleo abrangidos pela descoberta pode ser desenvolvidos de forma comercial e submeter a declaração de comercialização e dados relevantes, pesquisa e avaliação e conclusões. O Governo pode decidir exercer o direito de participar no desenvolvimento e produção dos depósitos. E mais, o Ministro dos Petróleos pode pedir esclarecimentos adicionais a concessionaria. O relatório da Inspeção deve ser remetido ao Instituto Nacional de Petróleos, pela concessionaria. O Instituto

Nacional de Petróleos pode exigir o plano de actividades da pesquisa da pesquisa relativo a cada poço (art.º 39). A concessionária deve fornecer ao INP a documentação sobre a quantidade produzida, quantidades vendidas, usadas em combustível, composição, peso.

Quanto a este aspecto seria pertinente que se reforçasse o mecanismo de controlo e fiscalização, para além de se indicar a penalização concreta a recair a concessionária caso de não forneça as quantidades reais vendidas, produzidas e a qualidade do petróleo ao INP.

A Lei nº 27/14, de 23 de Setembro (que estabelece o regime específico de tributação e dos benefícios fiscais das operadoras petrolíferas), estabelece, no seu art.º 29, que a tributação das mais-valias em 32% dos títulos, acções, partes sociais em sociedades detentoras de direitos petrolíferos são, para efeitos fiscais, ganhos relativos a bens imobiliários com fonte em território moçambicano. E adianta, a responsabilidade pelo pagamento do imposto das mais-valias e solidariamente imputada a entidade adquirente ou detentor do direito petrolífero. Este imposto, de acordo com a Lei, devera ser pago no prazo de 30 dias a contar da alienação dos direitos petrolíferos. Mas, a Lei não indica a penalidade que recai ao infractor pelo não cumprimento desta disposição. O Estado moçambicano teve ou tem que perseguir as mais-valias a investidores estrangeiros, uma vez que alguns deles não informam das suas transacções e sequer não querem pagar as mais-valias. Este aspecto deverá ser repensado e bem legislado. Muita das vezes o Governo moçambicano toma conhecimento da existência de negócios de venda de acções pelas indústrias petrolíferas a partir de fontes estrangeiras. Perguntamos: onde está a fiscalização, controlo e auditoria que o Estado criou para velar estas situações?

3. Da Legislação à Realidade: Estágio da Governação dos Recursos Naturais em Moçambique – actores, processos, realidade, avanços e constrangimentos

3.1. Breve historial dos hidrocarbonetos em Moçambique

A pesquisa de hidrocarbonetos em Moçambique data desde 1904, quando iniciaram as primeiras actividades em Inhaminga, hoje província de Sofala, e em Pande, Inhambane. Entre 1948 e 1974 com o envolvimento de importantes companhias petrolíferas, nomeadamente a Gulf & Amoco, Hunt, Aquitaine e Sunray & Clark & Skelly as actividades de pesquisa intensificaram. Neste período, foram realizados vários levantamentos geofísicos (sísmica, magnetométrica, gravimétrica, aeromagnética) e estudos geológicos que culminaram na execução de diversos furos de pesquisa e avaliação, que resultaram na descoberta de 3 (três) jazigos de gás em Pande, em 1961 (Pande-1), no Búzi, em 1962 (Búzi 1) e em Temane, em 1967 (Temane-1)³.

Devido a instabilidade política que o país viveu após a sua independência observou-se uma redução das actividades de pesquisa até os princípios da década 90. Porém, com aprovação da lei 3/81 a pesquisa de hidrocarbonetos em Moçambique, ganhou novo ímpeto com a criação de Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH), tendo nos anos subsequentes sido avaliados os Campos de Gás de Pande-Temane.

Entre os anos 1970 e 1980 apenas 6 furos de pesquisa três dos quais na parte offshore foram feitos em Moçambique. A quantidade de furos foi aumentando anualmente, tendo até 2014, totalizado 202 furos e cerca de 160.000 quilómetros de sísmica bidimensional (2D) foram adquiridos em terra e no mar, em todo o território nacional entre 1960 à 2013.⁴

Apesar da sua dimensão, as grandes descobertas de gás natural de Pande e Temane foram declaradas como não sendo comercialmente viáveis, uma vez que, na altura, o objectivo

³ ENH

⁴ INP

principal das companhias petrolíferas era procurar petróleo associado ao facto de que a tecnologia e o mercado do gás natural não estavam desenvolvidos.

Em 2003 a Sasol, companhia Sul Africana, levou a cabo uma intensa campanha de perfuração que incluía furos de pesquisa e produção sobre o jazigo de Pande-Temane que resultou na expansão das reservas e descoberta do campo de Gás de Inhassoro perfazendo em total de 5.504 trilhões de pés cúbicos.

Assim, em 2004, iniciaram as actividades de exploração do Campo de Temane e em 2009 o campo de Pande foi acoplado ao sistema, transformando-se em campo de Pande-Temane. A quantidade total de gás produzido desde 2004 até Dezembro de 2013 foi de 1.140.675.883,15 GJ (Giga Joules), que correspondem a 27.272.933.591 Nm³ (Normais metros cúbicos) e de condensado produzido foi 13.002.192 bbl (barris).

Para regular o sector, em 2004, foi criado o Instituto Nacional de Petróleo, ao abrigo do Decreto n.º 25/2004 de 20 de Agosto. Como entidade reguladora, o INP é responsável pela administração e promoção das operações Petrolíferas, tendo para o efeito personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial que desempenha as suas funções em conformidade com a legislação aplicável, assegurando-se-lhe as prerrogativas necessárias ao exercício adequado das suas competências com base na isenção, capacidade técnica e imparcialidade.

A partir do ano 2010, Moçambique virava a sua página no que diz respeito à pesquisa de hidrocarbonetos, pois começam as primeiras descobertas de gás na Bacia do Rovuma através da companhia Americana Anadarko e posteriormente pela empresa Italiana ENI, cujos recursos estão actualmente na ordem dos 180Tpc (trilhões de pés cúbicos de gás) e colocaram Moçambique na lista dos maiores produtores de Gás no Mundo.

- Ocorrência de Hidrocarbonetos em Moçambique

A actividade de pesquisa de hidrocarbonetos concentra-se em zonas de acumulação de rochas sedimentares denominadas Bacias Sedimentares.

Em Moçambique existem 6 grandes Bacias Sedimentares⁵, designadamente:

- Bacia de Moçambique;
- Bacia do Rovuma;
- Bacia do Lago Niassa;
- Bacia de Maniamba;
- Bacia do Médio Zambeze;
- Bacia do Baixo Zambeze;

As Bacias costeiras de Moçambique e do Rovuma constituem as principais Bacias Sedimentares no país quer em termos de volume de sedimentos acumulados, assim como ocorrências de hidrocarbonetos. Nestas bacias tem também se concentrado grande parte de actividades de pesquisa de hidrocarbonetos.

A Bacia de Moçambique estende-se ao longo da planície costeira das zonas central e sul de Moçambique. As rochas sedimentares que ocorrem nesta Bacia depositaram-se entre o período Carbónico e o Quaternário.

Por sua vez, a Bacia do Rovuma localiza-se no Norte de Moçambique ocupando mais de 29,500 km² desde a zona costeira continental à marítima. Os sedimentos nesta Bacia depositaram-se entre o período Jurássico e o Quaternário.

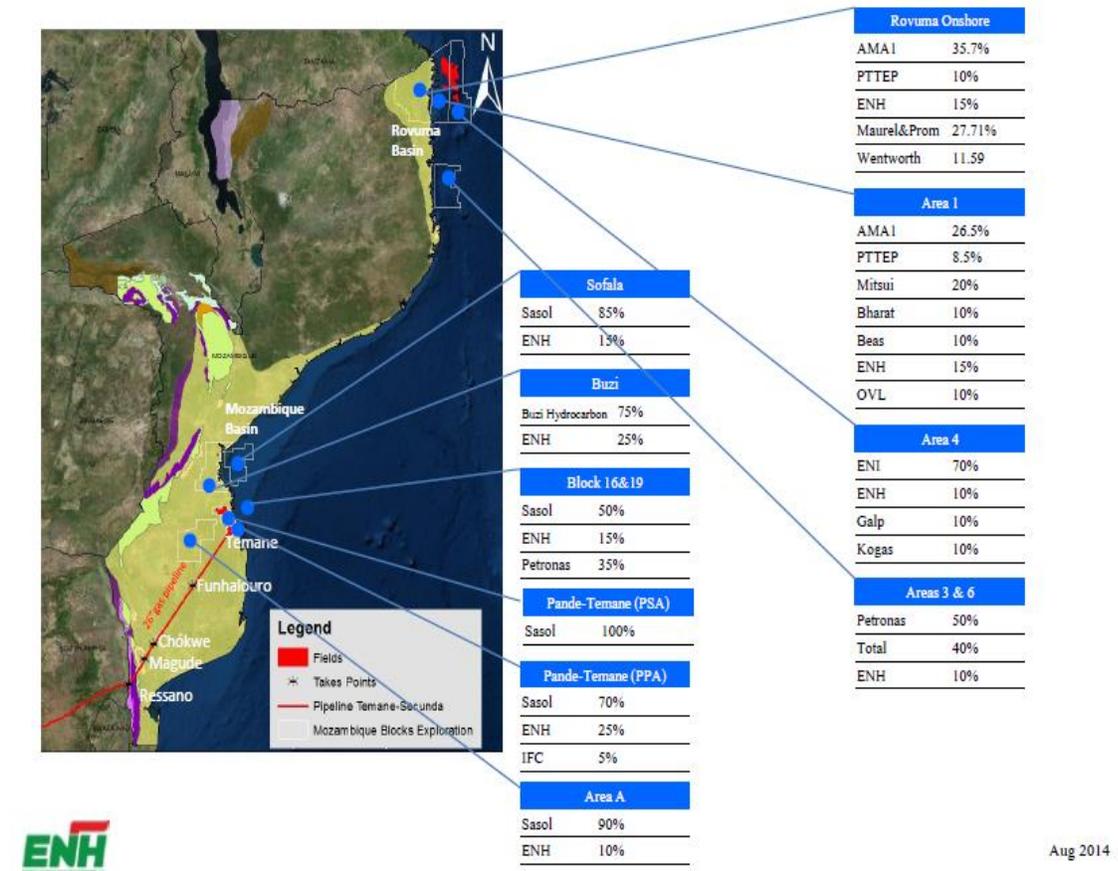
- Actividades de Pesquisa

Actualmente, o país possui 8 áreas de pesquisa de hidrocarbonetos, localizadas nas bacias de Moçambique e do Rovuma. A ENH participa nessas actividades em parceria com outras empresas

⁵ INP

internacionais. Estas actividades têm em vista a identificação do potencial de ocorrência de hidrocarbonetos bem como a avaliação para o desenvolvimento de novos reservatórios. Os interesses participativos da ENH nos diferentes Blocos variam entre 10% à 25%⁶, conforme ilustra o mapa abaixo:

Mapa 1: Blocos de Concessão em Moçambique



3.2. Governação do Sector Extractivo – Actores, Processos, Realidade, Avanços e Constrangimentos

O sector de hidrocarbonetos em Moçambique conheceu três gerações legislativas. Tudo começou com a aprovação da lei 3/81, que dinamizou a pesquisa de hidrocarbonetos no país.

⁶ INP

Depois desta lei, foi aprovada a lei 3/2001 e muito recentemente a lei 21/2014. Igualmente, duas leis fiscais para o sector foram aprovadas em 2007 e 2014.

Em 2009, foi criada o Diploma Ministerial-n.º 272/2009, de 30 de Dezembro, definir as modalidades, termos e condições para o licenciamento de instalações e actividades petrolíferas.

Embora a exploração dos recursos minerais em Moçambique seja antiga, no últimos cerca de 15 anos, o sector conheceu uma nova dinâmica, tendo para além do Governo e as empresas que exploram recursos, chamado a atenção de actores não estatais, com destaque para a sociedade civil.

O quadro legal nacional e particularmente do sector extractivo evolui e foi clarificando a foram de interacção entre os diferentes actores e sobre os processos de Governação do sector.

Conforme a Constituição da República, os recursos minerais no subsolo e/ou no mar pertencem aos moçambicanos e como donos dos recursos os cidadãos têm direito à informação sobre os processos a volta da exploração desses recursos.

Sobre o acesso à informação, a Constituição da República estabelece uma série de direitos aos cidadãos na sua relação com a administração pública nos níveis central e local (provincial e distrital). O acesso à informação e o direito a participação nos processos de tomada de decisão são os principais desse direitos.

Nível central: que actores (publicos e sociedade civil) existem e como actuam numa perspectiva de transparência e prestação de contas?

A nível central é onde a maior parte dos actores públicos e da sociedade civil se aglutinam, pois é onde todas as decisões relativas à exploração dos recursos minerais são tomadas.

Actores públicos

No processo de tomada de decisões no processo de exploração dos recursos mineiras, estão envolvidas várias entidades pública, desde o Governo, o Parlamento, a Autoridade Tributária, Tribunal Administrativo.

Governo

O Governo é o principal actor no processo de exploração. É o Governo quem negocia e assina os contratos, através do Ministério que superintende o sector dos recursos minerais, no caso o Ministério dos Recursos Minerais e Energia (MIREME) sob mandato do Conselho de Ministros, ao mesmo tempo que faz a regulação do sector através dos Institutos Nacionais de Minas (INAMI), para o sector mineiro, e Petróleos (INP), para o sector de hidrocarbonetos.

No sector mineiro, a concessão de licenças ocorre de duas formas: concurso público, para áreas estudadas, e submissão de requerimento directamente no INAMI, sendo que o primeiro a chegar é o primeiro a chegar. Moçambique possui um cadastro mineiro electrónico e de consulta pública, onde estão publicadas as licenças atribuídas, seus detentores, área ocupada, recurso por e/ou a explorar, o ponto de situação da licença, o prazo e principais termos do contrato e da concessão mineira.

Para além do MIREME, que é o centro de toda a actividade de exploração mineira, existem outros Ministérios importantes, nomeadamente:

- Ministério da Economia e Finanças- que participa na avaliação dos estudos económicos e de viabilidade dos projectos, bem como aprova os benefícios fiscais das empresas. Igualmente, por via da Autoridade Tributaria faz a auditoria e execução fiscal.
- Ministérios da Terra Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER)- É uma entidade fundamental no processo de licenciamento mineiro, por ser quem aprova as avaliações de impacto ambiental quando necessários, bem como concede as licenças ambientais e de uso e aproveitamento da terra.

O Governo na qualidade de gestor dos recursos mineirais do país é obrigado a agir com transparência e prestação de contas aos moçambicanos sobre as suas decisões, bem como sobre os processos de governação da exploração dos recursos. Estes princípios são reforçados pela Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva à qual Moçambique aderiu em 2009 e em 2012 foi considerado país cumpridor, estatuto de que goza até ao momento.

Com a adesão da EITI, Moçambique passou a publicar, numa base anual, relatórios de pagamento de recebimento de receitas relativas a exploração dos recursos. Nos últimos 4 anos, a informação dos relatórios melhorou devido à actualização do padrão da EITI, que passou a exigir a inclusão de informação relativa aos processos ocorridos ao longo de toda a cadeia de valor, permitindo, desta forma um escrutínio independente sobre os ganhos dos países.

Apesar de Moçambique ser país cumpridor da EITI, a transparência de facto, ainda está longe de ser uma prática enraizada. Ora, a postura do Governo é contrária aos princípios de transparência. Muitas vezes, o Governo tomou decisões importantes e cruciais com impacto nos ganhos sociais e fiscais para o país sem comunicar adequadamente, assim como legislou sem fazer as inerentes consultas públicas.

Durante muitos anos, os contratos do sector extractivo eram secretos em Moçambique, a coberto das cláusulas de confidencialidade asseguradas pelos mesmos contratos. Depois de uma intensa campanha da sociedade civil, bem como os avanços registados ao nível do pouco sobre e obrigado por lei a publicar os contratos na íntegra, no caso do sector mineiro, e os principais termos, no caso dos hidrocarbonetos.

A publicação dos contratos iniciou em 2013, tendo sido publicados ao todo 13 contratos. A realidade mostra que nem todos os contratos estão publicados e na íntegra.

No âmbito das licenças ambientais e de direito de uso e aproveitamento da terra, há necessidade de realização de consultas públicas, para informar as comunidades afectadas directamente, bem

como à sociedade sobre os impactos positivos e negativos da exploração dos recursos, o que dá lugar a um relatório de impacto ambiental e respectivo plano de gestão ambiental e de reassentamento, se houver necessidade. Estes documentos são submetidos ao MITADER, que os deve aprovar e posteriormente publicar para que sejam documentos de consulta pública. Entretanto, estes documentos nunca foram do domínio público.

As Leis de Minas e de Petróleos referem que o Governo deverá inventariar as receitas pagas pelas empresas e posteriormente torná-las públicas. Este preceituado deverá ser cumprido pelo Ministério da Economia e Finanças, entidade que faz a gestão das receitas arrecadas. Embora trimestralmente, o Ministério da Economia e Finanças publica o relatório de execução do Orçamento do Estado, este documento não apresenta informação detalhada sobre as receitas da indústria extractiva e com o nível de desagregação que seria requerida: por empresa e tipo de imposto.

A Autoridade Tributária é a entidade que faz a colecta de impostos, a todos os níveis, que depois, são centralmente canalizadas ao Tesouro Público. A AT, até 2015 procurou ser uma entidade aberta, onde todos os processos ligados ao sector extractivo, particularmente a componente da tributação de mais-valias resultantes da venda de parte ou da totalidade de activos detidos por entes nacionais e/ou estrangeiros, procurou informar o público, fornecendo alguns detalhes sobre as assumpções para se chegar a receita esperada.

A Autoridade Tributária criou um task force para lidar com questões da indústria extractiva de forma exclusiva, incrementando deste modo a sua capacidade de monitoria, de modo a garantir uma tributação adequada. Paralelamente, a instituição tem estado a capacitar os seus técnicos em países como Austrália, Noruega e Canadá.

Assembleia da República

A Assembleia da República é um actor público importante no processo de gestão dos recursos minerais, através da legislação e da supervisão do sector. A Comissão Parlamentar da Agricultura,

Economia e Ambiente é encarregue pelas questões do sector extractivo e no exercício das suas actividades interage com os vários actores.

Os Deputados da Assembleia da República reconhecem que ainda possuem um fraco domínio das matérias relacionadas com a indústria extractiva e que podem afectar seu desempenho como legisladores e fiscalizadores da acção governativa.

“A indústria extractiva está em franco desenvolvimento no país e há vários aspectos sobre esta matéria que ainda precisamos de aprender”, disse o Presidente da Comissão, Francisco Mucanheia, citado pela AIM.⁷

No geral, as sessões parlamentares são públicas, portanto, transmitidas pela Rádio e Televisão em directo, com excepção das sessões de trabalho das comissões, que apenas são acompanhadas pela imprensa e apresentadas em formato de notícias nos vários programas noticiosos, quando consideram o assunto importante. Para além disso, há sessões das comissões que deveriam ser abertas para qualquer pessoa interessada, porém, de forma deliberada estas sessões são fechadas à sociedade civil, tal como aconteceu aquando da audição à então Ministra dos Recursos Mineirais, Esperança Bias, no âmbito da revisão das leis de minas e petróleos.

Tribunal Administrativo

O Tribunal Administrativo na qualidade do auditor público, tem um papel importante na fiscalização das contas públicas relacionadas ao sector extractivo e, particularmente das empresas envolvidas na exploração de recursos mineirais.

Dada a sua limitada capacidade, o TA não audita as contas de todas as empresas, mas de forma gradual e selectiva faz o acompanhamento do sector. Muito recentemente, esta instituição

⁷ http://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/africa/2017/3/16/Mocambique-Deputados-defendem-capacitacao-materias-sobre-industria-extractiva,1bb5c235-7afc-4d95-bb8e-60bb3fe9bace.html

iniciou um processo de monitoria do sector extractivo, com destaque para o gás natural, focando no custos das multinacionais. O resultado deste trabalho mostrou que as entidades competentes para fazer a aferição e validar os custos das empresas, nomeadamente a AT e o INP não estavam a fazer o seu trabalho adequadamente o que pode penalizar o Estado no futuro.

Os relatórios de auditoria da AT são publicadas na sua página web e/ou incluídos nos relatórios e parecer à Conta Geral do Estado.

Comissão Técnica de Acompanhamento e Supervisão do Reassentamento

O processo de reassentamento requer a existência de uma Comissão Técnica de Acompanhamento e Supervisão composta por representantes dos seguintes sectores: dois membros do sector do ordenamento territorial; um membro do sector da administração local; um membro do sector de obras públicas e habitação; um membro do sector de agricultura; um membro do governo provincial; um membro do governo distrital. Podem, ainda, ser convidados a participarem nas sessões da comissão representantes de outros sectores, especialistas e indivíduos de reconhecido mérito, sempre que a natureza do trabalho o justifique.

Cada membro da Comissão Técnica tem responsabilidades específicas relacionadas com a área de actividade que representa. Destacamos o governo distrital que, para além de garantir a disponibilização de espaços para o reassentamento da população afectada e a regularização da ocupação de terras, fiscalizar os processos de implantação dos planos de reassentamento e disponibilizar espaços para a prática de actividades de subsistência⁸.

As funções da Comissão Técnica⁹, incluem, entre outras: acompanhar, supervisionar e dar recomendações metodológicas sobre todo o processo de reassentamento; emitir parecer técnico sobre os planos de reassentamento; elaborar relatórios de monitoria e avaliação do processo de

⁸ Artigo 12º do Regulamento do Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas.

⁹ Artigos 6 e 7 do Regulamento do Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas.

reassentamento; e propor a notificação do proponente de uma actividade para prestar esclarecimentos sobre o decurso do processo de reassentamento. Entretanto, estes documentos não são tornados públicos, o que permitiria avaliar o desempenho da comissão, bem como o impacto dos seus pareceres.

Empresas Públicas Extractivas (EMEM e ENH)

O Estado Moçambicano é representado nos negócios de exploração de minérios e hidrocarbonetos, através das empresas Moçambicana de Exploração Mineira (EMEM) e Nacional de Hidrocarbonetos (ENH), respectivamente.

A ENH, nos últimos anos têm estado a reproduzir-se numa série de empresas que actuam directamente nas operações de exploração de gás natural (Companhia Moçambicana de Hidrocarbonetos), na logística (ENH-Logístic e ENHIntegrated Logístic), na gestão da terra (ENH-Rovuma Basin Land). Muito recentemente, no âmbito da exploração do gás natural na Bacia do Rovuma, a ENH criou duas sociedades, designadamente: Trata-se da ENH Rovuma Área UM, SA, e da ENH FLNG UM, SA, para a representar nos projectos da Área 1 (da Anadarko) e do Coral Sul da Área 4 (Eni), respectivamente¹⁰.

A ENH possui uma pagina web onde apresenta uma série de informações sobre a sua participação nos projectos petrolíferos, bem como os seus relatórios anuais de contas auditados. Recentemente, a empresa pública iniciou um processo de partilha de informação com a sociedade civil, através da Plataforma da Sociedade Civil sobre Recursos Naturais e Indústria Extractiva, sobre o estágio dos projectos.

Actores não Estatais

¹⁰ <http://www.enh.co.mz/index.php/Imprensa/Noticias/Criadas-sociedades-que-representarao-ENH-nos-projectos-do-Rovuma>

No conjunto de actores não estatais encontra-se a sociedade civil e as empresas que exploram recursos mineirais.

Sociedade Civil

Ao nível do sector é reconhecida a Plataforma da Sociedade Civil sobre Recursos Naturais e Indústria Extractiva como o actor principal sobre o sector mineiro e de hidrocarbonetos.

A Plataforma é um fórum de Organizações da Sociedade Civil que actuam nas áreas de governação dos recursos minerais, ambiental, terra, desenvolvimento comunitário, congregando cerca de 40 membros.

A Plataforma reúne com regularidade com as empresas que exploram recursos, particularmente a Eni, Anadarko e ENH, com o Governo (MIREME e MITADER), para discussão de assuntos relativos à governação dos recursos e partilha de preocupações das comunidades.

Igualmente, a plataforma faz o acompanhamento de todos os processos relativos à exploração dos recursos, interagindo com as comunidades, quer na partilha de informação relevante sobre os seus direitos, bem como as preparando para participarem activamente nos processos de tomada de decisão.

De acordo com a lei de petróleos, as empresas tem responsabilidade, no âmbito das actividades de prospecção e pesquisa as empresas são obrigadas a informar previamente às comunidades sobre o início das actividades, bem como da necessidade do seu reassentamento temporário para tal fim, e para efeitos de obtenção da autorização de início da exploração, é obrigatória a consulta prévia das comunidades. Nestas actividades está subjacente o princípio de transparência, que nem sempre é adequadamente acatado pelas empresas.

Igualmente, no âmbito das exigências dos credores que garantem financiamento das actividades, particularmente pelo grupo do Banco Mundial, as empresas são obrigadas a cumprir com os

Princípios das Nações Unidas sobre Investimento Responsável¹¹, particularmente o terceiro princípio que versa sobre: a divulgação sobre as questões ambientais, sociais e de governação corporativa (ESG, sigla inglesa). Nesse contexto, as empresas devem periodicamente reunir com os actores não sociais, nomeadamente: comunidades afectadas directamente pelas actividades de exploração de hidrocarbonetos e com as organizações da sociedade civil para dar a conhecer os impactos sociais e ambientais dos seus projectos, bem como as medidas de mitigação em curso ou planificada para colmatar a situação.

De facto estas reuniões entre as organizações da sociedade Civil, que integra membros da plataforma da sociedade civil para Indústria Extractiva e Recursos Minerais tem estado a acontecer numa base semestral com um grupo muito amplo, mas com um grupo restrito, de organizações seleccionadas pelas empresas por reconhecer que as mesmas trabalham directamente nas questões da exploração de hidrocarbonetos, as mesmas ocorrem bimensalmente.

Esses encontros, até ao momento, são realizados ao nível central, havendo plano de realizá-los, igualmente ao nível local (provincial e distrital).

Nesses encontros, de forma muito bem seleccionada as empresas falam do ponto de situação dos projectos e das perspectivas existentes, em termos de tomada de medidas para a solução de problemas identificados.

A realização destes encontros entre a sociedade civil e o Governo (MIREME e MITADER), que iniciou em 2014, e com as empresas (ENI e Anadarko), que iniciou em 2016, constitui um avanço para a transparência e encerra um período de fechamento e opacidade das instituições públicas e privadas, disponibilizando um mecanismo formal de canalização das preocupações dos cidadãos

¹¹ <https://www.unpri.org/about/the-six-principles>

relativamente à governação, bem assim da forma como as empresas exploram os recursos do país.

Constrangimentos

A transparência é um princípio básico que Moçambique deve considerar e promover para melhorar a governação do sector extractivo. Moçambique deu passos importantes para o alargamento da transparência, com a sua adesão à EITI, que permitiu que informação importante fosse colocada no domínio público.

Entretanto, apesar desse importante avanço, a transparência ainda não é efectiva, uma vez que ela não está integrada no sistema de governação. Na verdade, a questão da transparência no sector extractivo é discutida ao nível do MIREME, envolvendo o MITADER, o Ministério da Economia e Finanças e Autoridade Tributária, ms é tratada como uma questão sectoria.

Os maiores avanços registados no sector estão ligados ao próprio MIREME, por exemplo com o início da publicação dos contratos, estabelecimento do cadastro mineiro que apresenta todas as licenças em vigor e/ou em tramitação, as área ocupadas por tipo de licença, prazo de concessão, os titulares e os principais termos dos contratos. Ao nível de outros sectores, que também tomam decisão e/ou têm acção no sector, não se notam mudanças significativas. Por exemplo, apesar de o quadro sobre a avaliação do impacto ambiental ter sido revisto, tendo trazido a publicação dos estudos de impacto ambiental e respectivos planos de gestão ambiental depois da sua aprovação, o MITADER insiste em manter opacos estes dois documentos importantes para um escrutínio público dos impactos. Igualmente, o MITADER mantém secretos os relatório de auditoria ambiental, que são importantes instrumentos que fornecem aos cidadãos elementos para exigir mais intervenção quer do governo, quer das empresas.

O Governo não tem conseguido assegurar que as consultas públicas são realizadas adequadamente e as comunidades são justamente compensadas e reassantadas em condições

condignas e melhores às que tinham antes, bem como garantindo a restauração dos seus meios de vida. A forma como os reassentamentos em Moatize e Marara, na província de Tete foram levados a cabo, exacerbam o entendimento de que a qualidade da governação é má e o Governo não protege os interesses dos moçambicanos.

Em Moatize, as comunidades foram reassentadas numa região muito distante do acesso de tudo: água, terras férteis, mercado, transporte, para além de terem sido prometidas empregos que nunca tiveram. Como resultado, muitos reassentados estão a abandonar as zonas de reassentamento¹².

A falta de capacidade é apresentada como argumento para estas deficiências. É que tudo começa com a avaliação dos Estudos de Impacto Ambiental e respectivos planos de gestão ambiental e de reassentamento. A direcção de avaliação de impacto ambiental não possui técnicos suficientes para responder à demanda e sequer com qualificações adequadas para as exigências e complexidade do trabalho.

Ao nível da colecta e gestão das receitas do sector extractivo embora por via da EITI alguma informação esteja a ser divulgada, a mesma não ocorre de forma sistemática e desgregada. Por exemplo, sem a publicação dos relatórios de EITI é impossível saber o valor das receitas colectadas pela Autoridade Tributária por cada empresa e tipo de imposto pago.

A falta de transparência se estende até aos resultados das auditorias realizadas pelo INP e pela AT aos projectos, relacionadas ao controlo dos custos declarados pelas empresas. Muito recentemente o Tribunal Administrativo chamou atenção para o facto destas duas entidades não estarem a cumprir cabalmente as suas funções, certificando os custos apresentados pelas

¹² MIMBIRE, Fatima, 2015, Estabelecendo as bases para evitar a Maldição dos recursos, CIP, Maputo.
http://www.cipmoz.org/images/Documentos/Industria_Extrativa/463_CIP%20-%20pais%20rico%20em%20recursos%20vf.pdf

empresas o que as habilitará a recuperar todos os custos¹³ em prejuízo do Estado. Mas a não publicação desta informação é problemática, visto que os custos são cruciais para um melhor entendimento das receitas pagas a Estado.

A opacidade que caracteriza a administração pública não foi minimizada mesmo com a implementação da EITI devido ao facto de o Governo assimir a publicação dos relatórios como o fim e não como um meio, para alargar a transparência, efectuando reformas necessárias para a sua efectividade.

Um exemplo que sustenta esta afirmação tem a ver com o facto de algumas comunidades das zonas onde os recursos são explorados, terem acesso à uma percentagem das receitas arrecadas pelo Governo anualmente, entretanto, a informação sobre a mesma foi sempre omitida das comunidades, assim como muitas nunca sequestraram acesso aos benefícios gerados por estas receitas.

Entretanto, mais do que a produção de relatórios de reconciliação, a iniciativa tem em vista promover reformas profundas que tornem a gestão dos recursos mais transparente e os gestores públicos mais responsáveis, através da prestação de contas. Nesse prisma, muito pouco foi feito, uma vez que o Governo continuou a tomar decisões importantes relativamente à forma como os recursos serão explorados, sem informar adequadamente os moçambicanos. São alguns dos exemplos dessa situação, a negociação de um decreto-lei com as multinacionais Eni e Adarko em 2014, a negociação dos termos de financiamento da ENH no quadro da sua participação nos projectos, em que não se explica o impacto dos termos acordados sobre as futuras receitas do Estado.

Neste momento, um constrangimento importante está ligado à falta de conhecimento dos cidadãos sobre as garantias legais e constitucionais para o acesso à informação, de modo a que

¹³ http://www.ta.gov.mz/article.php3?id_article=457

possam exigir do poder público que informação do seu interesse seja colocada no domínio público.

Ainda no âmbito do direito à informação, um elemento fundamental para a transparência, o governo tem falhado sistematicamente na publicação proactiva de informação de interesse público, conforme emanado pela lei que regula o acesso à informação.

O Governo moçambicano pode melhorar a disponibilização de informação sobre os ganhos do país resultantes da exploração dos recursos minerais, de modo a tornar a transparência e prestação de contas, mais efectiva.

Nível provincial: Que actores (públicos e sociedade civil) existem e como actuam numa perspectiva de transparência e prestação de contas?

Ao nível da província de Cabo Delgado, os principais actores públicos são o Governador da Província, as direcções de recursos minerais e energia, bem como de ambiente e finanças. As Assembleias Provinciais também são um actor importante no processo de gestão dos recursos

Todas entidades mencionadas acima desempenham papel no âmbito da monitoria da implementação dos projectos, em estreita colaboração com os órgãos distritais.

No que tange a transparência, há indicações de que não existe um sistema proactivamente estabelecido pelas autoridades locais, no sentido de garantir que todos os cidadãos daquela província, incluindo as comunidades directamente afectadas pelas actividades de exploração de recursos minerais, incluindo hidrocarbonetos.

Apesar de a lei de direito a informação referir-se à necessidade de o Governo, a todos os níveis, proactivamente, tornar públicas todas as informações de interesse público, uma clara recomendação para a transparência e prestação de contas.

A situação torna-se mais preocupante quando, a falta de transparência e prestação de contas sobre os seus actos também se verifica do lado dos membros das Assembleias Provinciais, que na verdade são uma extensão da Assembleia da República ao nível local, pelo que têm de se abrir mais para a sociedade, comunicando sobre os resultados das suas actividades, mormente referente a monitoria da governação dos recursos mineirais.

4. Capacidade Institucional – Cabo Delgado

A província de Cabo Delgado, situada a norte de Moçambique tem sido privilegiada nos últimos anos com a descoberta de ocorrência de diversos recursos no subsolo. Entre as principais descobertas, estão a do gás natural na bacia do Rovuma. Parte destes recursos localizam-se concretamente na província de Cabo Delgado, o que a torna potencialmente atractiva para futuros investimentos e conseqüentemente melhoria na qualidade de vida.

No entanto, para que os investimentos decorrentes da existência destes recursos se convertam em melhoria dos indicadores económicos e sociais, bem como na melhoria da qualidade de vida da população a nível da província e das comunidades hospedeiras destes mesmos projectos em particular, é necessário garantir que determinados aspectos relacionados com a boa governação dos recursos, transparência e prestação de contas sejam as vias adoptadas no processo de exploração destes recursos.

Neste contexto, fez-se um apuramento da capacidade institucional existente a nível do Governo da província de Cabo Delgado bem como as acções que até então tem sido levadas a cabo pelo mesmo para garantir um processo de exploração com resultados positivos.

No cômputo geral, pelas informações recolhidas, pode-se concluir que a nível da província, a governação do recursos minerais funciona com baixa capacidade e falta de preparação por parte do Estado no geral, especificamente a nível técnico no que concerne a indústria as dinâmicas da indústria extractiva.

O Governo da província esta subdividido em areas sociais e económicas. A nível das direções, o Governo subdivide-se me departamentos qu são compostos por funcionários da área administrativa e técnica.

4.1. Direcção Provincial de Recursos Minerais e Energia (DPRME)

A DPRME da província de Cabo Delgado está enquadrada nos sectores económicos e pela sua composição, a direcção está subdividida em departamentos de energia, de recursos minerais, de recursos humanos e a repartição de aquisições.

Está previsto também a inclusáo do departamento de hidrocarbonetos. No entanto, não foi identificado funcionários que possam preencher este departamento por falta de qualificações.

No total a Direcção Provincial de Recursos Minerais e Energia possui 49 funcionários no activo, distribuídos conforme tabela 1 abaixo:

Tabela 1: Distribuição dos funcionários da DPRME

Funcionários	Número de Funcionários	Nível Académico
Energia	6	Médio
Geólogos	4	Superior
	7	Médio
Inspectores	7	Médio
Outros	25	Básico e Médio
Total	49	

Fonte: Elaborado com base em dados fornecidos pela DPRME, Cabo Delgado

Do total dos funcionários existentes, 24 estão na área técnica, respondendo as atribuições do sector tanto a nível de recursos minerais como de energia. Destes funcionários 75% estão alocados na área de recursos minerais. Porém, é necessário realçar que destes técnicos com

formação na área de recursos minerais apenas dois (2) tem formação superior¹⁴, incluído o director provincial dos recursos minerais e energia e um deles contractado recentemente.

A nível dos distritos, não existe nenhum técnico formado em recursos minerais e energia, com excepção do distrito de Balama que possui um (1) técnico. Sendo que, a capacidade da DPREM corresponde a capacidade global da província de Cabo Delgado¹⁵. O que leva a concluir que a capacidade da província para responder as necessidades da indústria é franca.

A nível de inspecção das actividades realizadas no sector da indústria extractiva, o Governo afirma-se satisfeito com a capacidade actual. A direcção possui 7 inspectores com formação média e alguma experiência na área. No entanto, o CIP pensa que com a capacidade existente o Governo provincial não está em condições de fazer a inspecção das actividades, não apenas devido a crescente demanda por investimentos na província, mas também pela exigência técnica e tecnológica que esta exige.

Adicionalmente, a DPRME enfrenta diversos desafios que revelam a sua fraqueza institucional. Dentre as maiores fraquezas, o destaque, na óptica da direcção, prendem-se com a falta de capacidade a nível da área de planificação, de economia e na área jurídica que serviria como auxilio para análises que iriam permitir o desenho do plano estratégico e auxiliar nas diversas intervenções que a direcção é chamada a responder.

Por um lado, estas fraquezas devem-se a défice de técnicos para responder as necessidades existentes nestas áreas e por outro lado a competencia e know-how actual dos funcionários alocados para as mesmas áreas.

4.2. Direcção Provincial de Economia e Finanças

¹⁴ Formação com nível de licenciatura, mestrado ou outro superior.

¹⁵ Este facto justifica-se pelo facto do SIDAIE ter herdado das Direcções Distritais uma estrutura voltada para responder a questões relacionadas com a agricultura, e não ter sido reestruturada até então. Este cenário associado a falta de recursos financeiros e

A direcção provincial de Economia e Finanças (DPEF) de Cabo Delgado é composta por composta por 152 funcionários distribuídos por diferentes departamentos. Estes funcionários encontram-se alocados da seguinte forma:

Tabela 2: Distribuição dos Funcionários da DPEF

Funcionários	Número de Func.	Nível Académico
Monitória	7	Médio
Outros	145	Médio e Superior
Total	152	

O quadro acima visa mostrar que em termos de actuação na indústria extractiva, apenas 4,6% dos funcionários respondem as questões relacionadas com a indústria extractiva, especificamente no que diz respeito a monitoria das alocações de parte das receitas geradas pelo sector extractivo.

O Governo afirma que a capacidade actual é satisfatória. No entanto, o CIP pensa que embora actualmente seja, com o aumento da demanda por investimentos nessa província esta poderá se deteriorar.

4.3. Comissão Provincial de Reassentamento

A Comissão Provincial de Reassentamento é um órgão de apoio da Comissão Técnica de Acompanhamento e Supervisão do Processo de Reassentamento e é composta por: Director da área de superintende a actividade de ordenamento territorial ao nível provincial, directores provinciais de obras públicas e habitação, agricultura, acção social e da área afim¹⁶.

Os membros que integram a comissão são designados pelo Governador Provincial e com competências de entre outras: elaborar relatórios de monitoria e avaliação do processo de

¹⁶ Número 1 do artigo 16 do Regulamento da Comissão Técnica criado pelo Diploma Ministerial nº 155/2014, de 29 de Setembro

reassentamento , tendo em conta os planos previamente aprovados, mobilizar e sensibilizar a população sobre o processo de reassentamento, consciencializar a população sobre os seus direitos e obrigações no processo de reassentamento e apreciação dos relatórios de consulta pública e pronunciar-se sobre a matéria dos reassentamentos.

Entretanto, a falta de transparência deste órgão começa pela forma como ocorre a sua indicação, que é administrativa, bem como pela sua composição que é meramente governamental e não inclui actores não estatais, como a sociedade civil. As suas acções e decisões não são publicamente comunicadas, mas sim, reportadas ao órgão ao qual se subordina, concretamente a Comissão Técnica de Acompanhamento e Supervisão, que por sua vez, apenas reporta para o ministro que superintende a área de Ordenamento territorial.

4.4. Sociedade Civil

O Forum de Organizações da Sociedade Civil de Cabo Delgado (FOCADE), criado em 1998 é o actor não estatal naquela província, com um total de 58 membros entre organizações nacionais e internacionais que trabalham em diversas áreas na província de Cabo Delgado. O FOCADE possui um grupo temático especificamente virado para as questões da Indústria Extractiva, e que serve como interlocutor válido para o diálogo com o Governo e as empresas.

O Grupo temático de recursos naturais de Cabo Delgado é a entidade de apoio as comunidades na sua preparação para os processos de consultas públicas relativas à exploração dos recursos, através da divulgação antecipada e de forma compreensiva dos relatórios de impacto ambiental, bem como partilhando informações sobre os direitos e benefícios destas, uma actividade muitas vezes realizada em parceria com a plataforma nacional da sociedade civil para recursos naturais e indústria extractiva. Igualmente, o grupo dialoga com o Governo, expondo questões relativas à governação dos recursos, solicitando uma resposta cabal às preocupações das comunidades.

4.4.1. Focade – Fórum das Organizações não Governamentais de Cabo Delgado

A organização foi criada em 1998 e constitui uma umbrela na coordenação de cerca de 50 organizações não governamentais, incluindo organizações da sociedade civil existente em Cabo Delgado.

O Focade não actua directamente nas actividades cabendo-lhe apenas a tarefa de coordenação. Actualmente representa a principal interlocutora da sociedade civil perante o governo.

A maior crítica a esta organização é o facto desta contemplar para além das OSC as agências de cooperação que estabelecem relações diplomáticas com o Governo. Este facto retira-lhe os créditos, pois, pensa-se que na hora de mediar os conflitos entre a sociedade civil e o Governo o papel do focade estará comprometido devido a esta relação.

Portanto, a capacidade institucional do focade sobre indústria extractiva pode ser analisada tendo em consideração o estado actual das capacidades apresentadas pelas diversas organizações que compõem a plataforma das organizações não governamentais.

4.4.2. AMA – Associação para o Meio Ambiente

A AMA foi criada em 1990 tem como objectivo a sensibilização e fortalecimento das comunidades na área da gestão dos recursos naturais e meio ambiente.

Actua no sector da indústria extractiva a nível dos distritos. A associação conta com 55 colaboradores efectivos.

A nível de capacidade nos assuntos da indústria extractiva, verificou-se défice total em termos de formação, pois dos 50 colaboradores, nenhum deles apresenta formação em área relevante para o trabalho por eles desenvolvido. No entanto, cerca de 10% dos colaboradores se beneficiaram nos últimos 3 anos de cursos de curta duração que permite uma melhoria no trabalho efectuado.

Portanto, a AMA, conta mais com sua experiência na área para desenvolver as actividades no sector da indústria extractiva.

4.4.3. ADEL – Agência de Desenvolvimento Económico Local

Esta associação funciona à 10 anos em Cabo Delgado.

Tem exercido actividades de capacitação em matéria de monitoria dos recursos provenientes da indústria extractiva, com destaque para a percentagem que é alocada às comunidades. Até então, a organização tem trabalhado nos distritos de Metugi, Balama e Palma, financiado no geral pela WWF e embaixada da Noruega.

Em termos de staff, a associação possui 6 colaboradores efectivos. Destes colaboradores dois têm ensino superior e os restantes possuem entre os níveis médio e básico, sendo que nenhum destes tem formação em matéria ligada com indústria extractiva.

4.4.4. CPOS - Centro de Pesquisa e Observatório Social

Esta organização tem como propósito fundamental, o fortalecimento da ética e cidadania activa através da facilitação do processo de análise e discussão crítica e estímulo da participação pública na efectiva nos processos da boa governação e desenvolvimento da província de Cabo Delgado.

O centro conta com 3 investigadores efectivos, dos quais dois são formados em ética e e um formado em educação.

Para o exercício das suas actividades o centro conta também com voluntários ou contratam investigadores durante o tempo de duração do projecto.

4.4.5. Fraquezas e Desafios Enfrentados pelas OSC em Cabo Delgado

Como em qualquer área de actuação, as OSC em Cabo Delgado enfrentam desafios na implementação das suas actividades, tanto no que diz respeito às actividades em si, como no que respeita às condições que favorecem estas actividades.

Grande parte das organizações implementa as actividades com recurso à contratação de colaboradores eventuais, o que em parte é justificado pela racionalidade nas despesas, mas por outro lado é justificado pela falta de capacidade em áreas específicas nestas organizações.

No geral, todas as organizações com as quais se teve contacto, foram unânimes na questão de falta de financiamento para suas actividades. Isto leva a concluir a falta de financiamento para suas actividades constitui um das maiores fraquezas e por conseguinte maior desafio no alcance dos objectivos propostos para as OSC.

4.4.6. Capacidade Institucional a nível da Sociedade Civil

A nível da Província de Cabo Delgado existem várias organizações da sociedade civil que actuam em diferentes áreas da vida social e económica.

Para este capítulo, a captação da informação cingiu-se as organizações localizadas a nível da cidade de Pemba, que refletem a situação institucional das diversas organizações da sociedade civil (OSC) existentes em Cabo Delgado.

Grande parte das OSC existentes naquela província, fazem parte de uma plataforma que engloba diversas organizações não governamentais. A plataforma em questão é denominada FOCADE (fórum das organizações não governamentais de Cabo Delgado), cuja função é de coordenar as actividades das restantes organizações, conforme referenciado acima.

O FOCADE está subdividido em áreas temáticas que englobam diferentes organizações incluindo as da sociedade civil. Dentre elas, as áreas de: i) Cultura, ii) Saúde, iii) Educação, iv) Género e v) recursos naturais.

A nível das áreas temáticas, a área dos Recursos Naturais, que lida com assuntos relacionados com a indústria extractiva, engloba organizações como a Associação do Meio Ambiente (AMA), Associação para o Desenvolvimento Económico Local (ADEL), Fórum Terra de Cabo Delgado e Jornal Horizonte.

Do contacto estabelecido com os representantes das diferentes organizações existentes, apurou-se que a relação entre estas organizações existentes em Cabo Delgado e entre este grupo e as restantes organizações ao longo do País que actuam na área da indústria extractiva tem vindo a deteriorar-se.

Por um lado, existe uma percepção de que as organizações de outras províncias, principalmente as da capital do País, Maputo, recorrem as organizações em Cabo Delgado apenas para ter acesso a informação e realizar seu trabalho, sem no entanto inclui-las nas suas actividades a nível desta província. Por outro lado, está instalado um ambiente de desconfiança entre as organizações a nível da província que de alguma forma tem influenciado negativamente no trabalho destas.

Exemplo disto, é o evento de capacitação em materia de indústria extractiva com foco para sociedade civil organizado pela iniciativa de transparência na indústria extractiva, a kuwuka e a sekelekani nos dias 18 e 19 de Setembro em Pemba. Embora o evento estivesse destinado a capacitação da sociedade civil, apenas 4 OSC estiveram presente, e destes apenas um participante faz parte de uma das organizações que compõe o FOCADÉ. Cerca de 80% da sala era composta por representantes das empresas que operam nas diversas empresas a nível da província de Cabo Delgado e de representantes do Governo provincial.

Constatou-se ainda que existe uma grande expectativa por parte das OSC de Cabo Delgado em relação a outras instituições advindas de Maputo, principalmente no que diz respeito a criação de parcerias na implementação das actividades e no que toca a financiamento para suas organizações bem como ajudas de custos no desempenho de algumas actividades.

No geral, em termos de capacidade para actuação na área da indústria extractiva, as OSC relevantes em Cabo Delgado apresentam-se em diferentes situações, conforme a tabela abaixo.

Tabela 3: Capacidade Actual das OSC

OSC	Tempo de Actuação (anos)	Número de Colaboradores	Área Relevante de Formação	
FOCADE	-	-	-	-
AMA	19	50	-	-
ADEL	10	6	-	-
CPOS	6	3	Ética	2
			Educação	1

Fonte: Informação recolhida nos encontros tidos com as diversas OSC

4.5. Colaboração do Governo Provincial com os Demais Autores do Sector

4.5.1. Iniciativa de Transparencia na Indústria Extractiva (EITI, sigla inglesa)

Pela actuação central, que lhe é característica, a interação do governo provincial com esta instituição tem se resumido na facilitação de informação para preenchimento dos relatórios de reconciliação e participação do governo provincial nos eventos de divulgação dos relatórios.

4.5.2. Multinacionais que operam na area da indústria extractiva

Pelo volume de investimentos destas empresas, o governo provincial interage directamente com as empresas para questões que podem ser discutidas a nível local e recebem informações sobre os passos que estão a ser dados a nível das mesmas em relação a implementação do projecto.

Para assuntos que exigem intervenção de alto nível, e cujas províncias não apresentam capacidades para fazer face, cabe ao Governo Central a intervenção com as multinacionais que posteriormente é partilhada com as províncias e esta por sua vez envia seu contributo ao Governo Central.

Um exemplo disto foi a discussão sobre o conteúdo nacional decorrida numa das sessões do Governo Provincial no segundo semestre de 2017 no contexto dos encontros regulares entre as multinacionais e Governo Central, em que após o envio da informação por parte do Governo Central, o governo provincial comentou que as empresas devem dar assistência e garantir um prazo às empresas nacionais por forma a estas estarem em condições para responder as exigências destas mesmas multinacionais.

Outra situação foi aquando da contratação de uma empresa estrangeira por parte da ENI para exumação de corpos no âmbito do reassentamento em Palma. A intervenção do governo provincial foi que se contratasse uma empresa local que no acto da exumação tivesse em conta as questões culturais da população residente no local.

4.5.3. Organizações da Sociedade Civil (OSC)

Entre o Governo e a sociedade civil, em Cabo Delgado, existe uma relação de colaboração em algumas actividades, principalmente no que toca ao cumprimento da agenda relacionada com as actividades da iniciativa de transparência na indústria extractiva.

O Governo da província tem tido reuniões semestrais regulares com membros da sociedade civil, facilitadas através do FOCADE¹⁷, onde se partilha o relatório das actividades que o Governo realiza a nível da província.

O Governo incluindo os representantes do governo distrital participam também das reuniões organizadas pelas OSC para discussão do sector extractivo na província.

Das reuniões habituais destaca-se o encontro semestral com a plataforma denominada observatório de desenvolvimento, no qual se discutem questões gerais de desenvolvimento da província e sobre a indústria extractiva em particular..

Porém, apesar de se considerar que a relação com a sociedade civil tem vindo a melhorar, há um percepção, da parte do Governo provincial, de que alguns grupos da sociedade civil que se apresenta com arrogância, criando “focos de desestabilização”, que se tem manifestado em forma de incitação a população a resistir a determinadas actividades programadas pelo Governo tanto a nível da província como a nível dos dos distritos.

4.5.4. Instituto Nacional de Petróleo, INP – Delegação provincial

Até o momento, não se registou muitas acções no que concerne a parcerias entre a direcção dos provincial dos recursos minerais e a delegação provincial do INP¹⁸, que se encontra em funcionamento a nível da província de Cabo Delgado desde 2014.

4.5.5. Organizações não governamentais (ONG)

¹⁷ Fórum provincial das organizações não governamentais de Cabo Delgado. Esta plataforma engloba as diversas organizações da sociedade civil da província de Cabo Delgado.

¹⁸ O INP a nível provincial possui até ao momento 3 técnicos, dos quais transferidos do nível central.

A comunicação flui sem constrangimentos entre o Governo provincial e este grupo. Um exemplo disso é que, a nível da província realiza-se duas reuniões anuais com as ONGs para discutir as dinâmicas da província no geral e as oportunidades de financiamento em particular.

Anteriormente havia parcerias mais factuais, como por exemplo o financiamento do PNUD a Direção de Planificação e Finanças apoiando o pagamento de salário de alguns técnicos.

4.6. A Nível distrital: Que actores (públicos e sociedade civil) existem e como actuam numa perspectiva de transparência e prestação de contas?

Ao nível de Palma, onde os principais projectos de exploração de gás natural terão lugar, o administrador do distrito é a figura mais importante, uma vez que é a volta dele onde todo o processo de tomada de decisão gravita. O Governo criou ao nível distrital os comités especiais para supervisionar o processo de reassentamento ao nível do distrito. As comunidades afectadas pelo projecto são também actores principais ao nível do distrito.

4.6.1. Governo distrital

Não é conhecida uma acção regular e sistemática de transparência promovida pelo governo distrital. O que acontece e de forma eficiente é a informação abrangente as comunidades em casos de consultas públicas, mais no sentido destas participarem das mesmas, mas sem fornecer todos os elementos que as comunidades precisam para de forma informada participarem e tomarem decisões.

No processo de exploração dos recursos minerais, o Governo distrital é responsável por organizar as comunidades de modo a fazerem-se representar adequadamente no diálogo com as empresas e com o Governo. E, uma das formas de garantir essa representação seria por via de um processo transparente de eleição de membros da comunidade. Actualmente, os representantes das comunidades são os que saíram de uma selecção pouco transparente da empresa Anadarko.

Igualmente, há registos de que o Governo distrital, conjuntamente com as empresas toma decisões, mesmo depois de consultas, sem, contudo informar às comunidades. Por exemplo, aquando das consultas públicas no âmbito da elaboração do plano de reassentamento, concretamente na componente de compensações e indemnizações, às comunidades apresentaram uma proposta de valores de compensação pelas plantas e árvores de frutas que possuíam, que eram mais altos que as os propostos pela empresa¹⁹.

Entretanto, no fim o Governo chancelou a proposta da empresa que ignorava completamente a proposta da comunidade, sem exigir que a empresa explicasse às comunidades a razão e muito menos sem ter se justificado junto da comunidade, como o gestor dos interesses das comunidades neste caso.

4.6.2. Comissão distrital de reassentamento

A Comissão Distrital de Reassentamento é um órgão de apoio da Comissão Técnica de Acompanhamento e Supervisão do Processo de Reassentamento e é composta por: Director dos Serviços Distritais de Planeamento e Infra-estruturas, Director dos Serviços Distritais de Actividades Económicas, Director dos Serviços de Saúde, Mulher e Acção Social, Cinco representantes da população afectada, um representante da sociedade civil, três líderes da comunidade afectada, dois líderes da comunidade da área hospedeira e dois representantes do sector privado²⁰.

Os membros que integram a comissão são designados pelo Administrador Distrital e com competências de entre outras: mobilizar e sensibilizar a população sobre o processo de reassentamento, consciencializar a população sobre os seus direitos e obrigações no processo de reassentamento e apreciação dos relatórios de consulta pública e pronunciar-se sobre a matéria dos reassentamentos.

¹⁹ http://cipmoz.org/images/Documentos/Anti-Corruptcao/397_CIP-a_transparencia_28_pt.pdf

²⁰ Número 2 do Artigo 16 do Regulamento da Comissão Técnica criado através do Diploma Ministerial nº 155/2014, de 29 de Setembro

Entretanto, a falta de transparência deste órgão começa pela forma como ocorre a sua indicação, que é administrativa e pela facilidade com a que o mesmo pode ser dissolvido. As suas acções e decisões não são publicamente comunicadas, mas sim, reportadas ao órgão ao qual se subordina, concretamente a Comissão Técnica de Acompanhamento e Supervisão, que por sua vez, apenas reporta para o ministro que superintende a área de Ordenamento territorial.

4.6.3. Comunidades

Na região de Palma, concretamente ao longo da Península de Afunge, onde o projecto de LNG quatro comunidades foram identificadas como sendo directamente afectadas pelo projecto, quer social, quer economicamente: Senga, Maganja, Quitupo e Palma sede.

As comunidades de Senga, Quitupo e Maganja organizadas de tal forma que estejam representadas no diálogo com o Governo e com as empresas, através de membros seleccionados para integrar os Comités Comunitários de Reassentamento. Os membros dos comites servem de ligação entre as comunidades e a equipa de reassentamento do projecto de LNG, através da obtenção de informações e opiniões dos e para os membros da comunidade.

Os Comités Comunitários de reassentamento incluem desde líderes comunitários à simples habitantes da comunidade, que em princípio deveriam ser criteriosamente seleccionado/escolhido pelas suas próprias comunidades. Os Comités tem por objectivo garantir que as comunidades têm uma compreensão profunda dos princípios, processos, componentes e desenvolvimento do Plano de Reassentamento e facultam uma compreensão alargada destes instrumentos²¹.

Os membros do comité devem por princípio tomar decisões resultantes de consultas às comunidades e tem o dever de depois prestar contas às comunidades sobre a sua participação e decisões tomadas.

21

http://www.mzlng.com/content/documents/MZLNG/RP/Planning_and_Consultation/Resettlement_Process_Information_Brochure_1_Port.pdf

Estes princípios muitas vezes não têm sido observados por várias razões. A primeira de todas as razões tem a ver com o facto de os representantes da comunidade terem sido escolhidos pela Anadarko e recebem um subsídio da empresa²² a cada mês. A segunda razão porque muitas vezes os membros do comité são confrontados com processos de tomada de decisão pontuais, que não lhe permitem ir consultar a suas constituências.

²² Esta é uma situação anormal e que coloca as pessoas a representarem os interesses a empresa em detrimento dos da comunidade e, sobretudo, resulta em clivagens entre os membros, sendo que quem não alinha na lógica pró-empresa acaba sendo sacrificado, tal como aconteceu muito recentemente com um líder que se recusava a assinar a acta de uma consulta pública sem antes verificar a conformidade junto da comunidade a quem representava.

5. Referências

- a. Constituição da República de Moçambique, de 2004;
- b. Decreto n° 11/2005, de 10 de Junho, (aprova o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado);
- c. Decreto n° 34/2015, de 31 de Dezembro (Regulamento das Operações Petrolíferas);
- d. Decreto n° 31/2012, de 8 de Agosto (aprova o regulamento sobre o processo de reassentamento resultante de actividades económicas);
- e. Decreto Presidencial n° 1/2015, de 16 de Janeiro (extingue e cria os Ministérios);
- f. Decreto n° 39/97, de 12 de Novembro (transforma a ENH- EE para Empresa Pública);
- g. Decreto Presidencial n° 13/2015, de 16 de Março, (atribuições e competências do MITADER);
- h. Decreto n° 24/2004, de 20 de Agosto (Regulamenta a Lei n. 3/2001, de 21 de Fevereiro);
- i. Decreto n° 34/2015, de 31 de Dezembro (regulamenta Lei n. 21/2014);
- j. Diploma Ministerial n° 1/2016, de 4 de Janeiro (aprova o Regulamento Interno do MITADER);
- k. Lei n° 6/ 2012, de 8 de Fevereiro (Lei das Empresas Públicas);
- l. Lei n° 12/2007, de 27 de Junho;
- m. Lei n° 13/2007, de 27 de Junho;
- n. Lei n° 21/14, de 18 de Agosto (Lei dos Petróleos);
- o. Lei n° 27/14, de 23 de Setembro (Lei da tributação e benefícios fiscais das operadoras petrolíferas, que revoga as Leis nrs 12 e 13/2007, ambas de 27 de Junho);
- p. Lei n° 25/14, de 23 de Setembro (Lei da autorização legislativa ao Governo referente aos projectos de liquefacção de gás Natural da área 1 e 4 da Bacia do Rovuma);
- q. Lei n° 34/14, de 31 de Dezembro (Lei do Direito à Informação);
- r. Lei n° 8/2003, de 19 de Maio, (Lei dos Órgãos Locais do Estado), revista pela Lei n° 11/2012, de 8 de Fevereiro;
- s. Lei n° 25/2009, de 28 de Setembro (aprova a Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa);
- t. Lei n° 26/2009, de 29 de Setembro, (sobre a organização e funcionamento e processo da 3ª Secção do Tribunal Administrativo e revoga as Leis n° 13/97 e 16/97, ambas de 10 de Julho);
- u. Lei n° 14/2014, de 14 de Agosto (sobre a organização, funcionamento e o processo de fiscalização das receitas e das despesas publicas, bem como do visto do Tribunal Administrativo e dos TA de Maputo- Cidade);
- v. Lei n° 17/2013, de 12 de Agosto (Regimento da Assembleia da República);

- w. Lei n° 13/2014, de 17 de Junho (altera e república a Lei n° 17/2013, de 12 de Agosto-Regimento da Assembleia da República);
- x. Lei n° 3/81, de 3 de Outubro (aprova a Lei da Actividade Petrolífera e atribui competência a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos de Moçambique para a pesquisa, uso e aproveitamento dos jazigos e sua gestão);
- y. Lei n° 3/2001, de 21 de Fevereiro (aprova a Lei dos Petróleos e revoga a Lei n° 3/81, de 3 de Outubro);
- z. Resolução n° 14/2015, de 8 de Julho (aprova o Estatuto Orgânico do Ministério de Recursos Minerais).