



**AKILIZETHO-ADS**

Sustentável

Associação para o Desenvolvimento

Engajamento Cívico  
para a Boa Governação  
e Governação de  
Recursos Naturais.  
Meios de Vida.  
Gender Mainstreaming.  
Desenvolvimento  
Organizacional

# Economia Política da Governação de Recursos Naturais em Nampula

**Padil Salimo**

**Maputo, Fevereiro 2020**

Título: Economia Política da Governação de Recursos Naturais em Nampula

Propriedade: Akilizetho – ADS

Elaborado por: Padil Salimo<sup>1</sup>

Actualizado em Dezembro de 2020.

---

<sup>1</sup> Padil Salimo é consultor sénior e director da MAP Consultoria, e conta com mais de 20 anos de experiência em consultoria. Padil é especialista em governação da indústria extractiva, seu doutoramento é em governação de petróleo e gás, pela Universidade de Roskilde, Dinamarca e pela Universidade de Dar-es-Salaam, na Tanzânia. Padil é docente do Departamento de Ciência Política e Administração Pública na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane há quase duas décadas.

## DECLARAÇÃO

Este documento é propriedade da Akilizetho – ADS. Porém, as constatações e análises que conferem conteúdo a este estudo não são vinculativas a Akilizetho, elas reflectem exclusivamente as opiniões do autor, com base nas observações, análises e interpretações das informações obtidas de diferentes fontes, devidamente referenciadas no documento.

## AGRADECIMENTOS

Este estudo foi elaborado com base em informações de várias fontes, incluindo contribuições de pessoas de diferentes instituições do Estado a nível local, membros de comunidades locais de Moma, Larde e Angoche, de organizações da sociedade civil, empresas extractivas e instituições académicas e de pesquisa. O autor deste estudo deixa expresso o seu profundo agradecimento a todas as pessoas e instituições que se permitiram partilhar informações e experiências sobre governação de recursos naturais em Nampula. Um especial agradecimento ao Secretário Permanente Provincial de Nampula, pela abertura na troca de impressões sobre a experiência de Nampula; à Directora da Akilizetho, Rosa Malene, pela confiança depositada para a realização deste estudo. Agradeço igualmente aos gestores da Akilizetho, nomeadamente, Filomena Machone, pelo apoio na organização de encontros, e Horácio Camasso, pela criação de condições logísticas e administrativas. À Eugénia Coelho, da A Politécnica em Nampula, que se juntou na assistência ao trabalho de campo, valeram as trocas de impressões sobre o sector extractivo.

## ACRÓNIMOS

AAIE	Alta Autoridade para a Indústria Extractiva
AENA	Associação Nacional de Extensão Rural
Akilizetho	Associação para o Desenvolvimento Sustentável
APN	Assembleia Provincial de Nampula
APRODER	Associação para a Promoção do Desenvolvimento Rural
BM	Banco Mundial
CGE	Conta Geral do Estado
CIP	Centro de Integridade Pública
DPRME	Direcção Provincial de Recursos Minerais e Energia
DPTADER	Direcção Provincial de Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural
DUAT	Direito de Uso e Aproveitamento de Terra
ENH	Empresa Nacional de Hidrocarbonetos
GNL	Gás Natural Liquefeito
HMM	Haiyu Mozambique Mining
IFC	International Finance Corporation
INAMI	Instituto Nacional de Minas
INP	Instituto Nacional de Petróleos
IPCCs	Instituições de Participação e Consulta Comunitárias
ITIE	Iniciativa de Transparência da Indústria Extrativa
MAGTAP	Projecto de Assistência Técnica para Actividade Mineira e Gás Natural
MdE	Memorando de Entendimento
MIREME	Ministério dos Recursos Minerais e Energia
MITADER	Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAAO	Plano Anual de Actividades e Orçamento
PDOSC	Plataforma Distrital de Organizações da Sociedade Civil
PPOSC	Plataforma Provincial de Organizações da Sociedade Civil
RNs	Comitês de Recursos Naturais
RPCGE	Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado
SC	Sociedade Civil
TA	Tribunal Administrativo
UCODIN	Unidade de Coordenação do Desenvolvimento da Prov. de Nampula

## Índice

DECLARAÇÃO .....	ii
AGRADECIMENTOS.....	iii
ACRÓNIMOS .....	iv
1. INTRODUÇÃO .....	1
1.1. Objectivo e âmbito do estudo.....	6
1.2. Metodologia .....	7
1.3. Limitações do estudo.....	10
2. GOVERNAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS EM MOÇAMBIQUE .....	11
2.1. Instituições de governação das indústrias extractivas.....	12
2.2. Papel transformador das grandes descobertas de recursos naturais.....	19
2.3. Indústrias extractivas e direitos de comunidades afectadas.....	21
3. GOVERNAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS EM NAMPULA: ACTORES, INTERESSES, DIÁLOGO E RESULTADOS.....	25
3.1. Actores, diálogo e práticas na governação de recursos naturais .....	25
3.2. Transparência e prestação de contas e direitos das comunidades locais.....	32
3.2.1. No âmbito das compensações e reassentamentos .....	32
3.2.2. No âmbito dos 2,75% sobre o imposto de produção como transferências para as comunidades.....	36
3.2.3. Questões críticas sobre a gestão dos 2,75%.....	40
3.3. Governação de recursos naturais e reformas de descentralização.....	46
4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	50
4.1. Conclusões.....	50
4.2. Recomendações .....	55
Referências.....	57

## 1. INTRODUÇÃO

A extração de recursos naturais como hidrocarbonetos e minerais está no centro de processos de transformação moderna da economia (Bebbington 2014) e do desenvolvimento social e político. Países pobres mas com recursos naturais em abundância estão na posse de uma oportunidade excepcional para uma efectiva transformação da economia. A magnitude de riqueza gerada pelos recursos naturais está no centro da importância das dinâmicas que determinam a configuração e reconfiguração da economia, da sociedade, e da política. O petróleo e gás natural, por exemplo, são recursos que envolvem interesses de grupos poderosíssimos e influenciam a política à escala internacional (Silverstein 2014).

Os actores com interesses nos recursos naturais, os grupos afectados pelas actividades da indústria extractiva, e outros, cada um atribui sua própria importância aos recursos naturais, conforme as suas expectativas. As políticas que promovem a indústria extractiva por exemplo, convergem no pressuposto de que esta indústria tem forte potencial para gerar receitas, promover emprego, e estimular o crescimento económico dos países (ver Buur et al 2013). Para os governos, as companhias multinacionais e os parceiros de desenvolvimento (doadores) partilham desta crença sobre os investimentos extractivos.

Companhias multinacionais investem recursos astronómicos para a exploração e produção de hidrocarbonetos e recursos minerais com o objectivo de gerar lucros necessários para redistribuir pelos accionistas, fazer mais investimentos e quiçá potenciar a sua capacidade para controlar mercados e consolidar o seu poder. Em África, os governos dos países agraciados com abundância de recursos naturais, seus interesses giram em torno de oportunidades para aumentar o volume de receitas que os recursos naturais podem gerar para o Estado, até porque eles precisam desses recursos para a reprodução do poder das elites.

As comunidades locais afectadas pela indústria extractiva, o mais importante para elas tem sido a salvaguarda do acesso aos meios que garantem a sustentabilidade dos meios de vida e subsistência. Os interesses destas podem mudar ao longo do tempo. A preocupação que as comunidades têm pela garantia de sua sobrevivência, por via do acesso a recursos como a terra, o mar, as florestas e outros, não excluem o desejo de

ver transformações económicas e sociais que as beneficiam. Isso ocorre na sequência de mudanças da maneira como as comunidades concebem as suas vidas num contexto de extracção de recursos naturais valiosos, que podem gerar benefícios económicos, ao mesmo tempo que buscam esforços para a protecção dos recursos que definem a sua essência e existência enquanto factores de reprodução de formas de vida tradicional e cultural e seus valores.

É importante reconhecer a complexidade de interesses dos grupos da sociedade de acordo com a sua posição em relação aos investimentos extractivos. As comunidades afectadas podem expressar expectativas, interesses e necessidades particulares, que não convergem com os interesses dos demais membros da sociedade como um todo. Estes últimos, os seus interesses podem fundamentalmente convergir com os interesses mais gerais de melhoria da economia e redução da pobreza, mas apesar disso demonstrarem também solidariedade para com os interesses daqueles directamente afectados pelas operações das indústrias extractivas.

Neste contexto de governação de recursos naturais, a sociedade civil (SC) também é parte interessada. Entretanto, os interesses da SC não são uniformes, e dependem muito do âmbito de intervenção e dos princípios que cada organização da sociedade civil defende. Neste sentido, os interesses das SC podem variar entre a oposição às actividades extractivas, ou o apoio sob determinadas condições. Se por um lado, elas podem estar alinhadas aos interesses mais gerais de geração de receitas justas, de melhoria da economia como um todo, e de redução da pobreza; por outro lado, podem estar vinculadas aos interesses das comunidades afectadas, intercedendo junto dos governos e das companhias extractivas para a defesa dos interesses das comunidades. As intervenções no âmbito da advocacia no quadro das compensações justas para mulheres e homens, dos reassentamentos condígnos, bem como na protecção do meio ambiente são disso um exemplo.

Nas últimas três décadas as percepções em torno dos efeitos sociais e económicos da exploração de recursos naturais em África tem sido alimentadas por um conjunto de explicações baseadas em pressupostos controversos. Se na maioria dos países desenvolvidos a exploração de recursos naturais contribuiu para o crescimento económico e industrialização, em África, com excepção de apenas muito poucos

países, como é o caso do Botswana, a extração de recursos naturais contribuiu para a reprodução da pobreza e miséria, para além de ter aberto caminho a conflitos violentos (Collier e Venables 2009).

A experiência de Moçambique na exploração de recursos naturais ganhou notoriedade a quase menos de uma década graças aos investimentos na extração de carvão mineral na província central de Tete (Mosca e Selemene 2011; Human Rights Watch 2013; Wiegink 2018), e muito recentemente com os gigantescos investimentos na exploração de gás natural e construção de plantas de gás natural liquefeito (GNL) em Palma, Cabo Delgado (Salimo 2018; Salimo et al. 2020). A experiência com grandes projectos extractivos em Moçambique tem revelado um contributo marginal na economia devido a acordos que impedem encaixes justos para os cofres do Estado condicionados por largas isenções (Castel-Branco 2010; CIP 2019). As expectativas e interesses das comunidades afectadas pelos projectos extractivos têm sido de um modo geral frustradas pelas alianças entre as multinacionais e o governo (Buur et al 2017; Salimo 2018).

Na maioria dos países africanos ricos em recursos naturais os seus governos raramente foram capazes de estabelecer acordos equilibrados de captação de receitas proporcionais ao volume de extração e do valor dos recursos naturais. A capacidade de controlo de qualidade das operações das empresas extractivas por parte dos governos em face dos problemas sociais e ambientais que elas causam, tem sido fraca ou inexistente. E a responsabilidade social das empresas representa muitas vezes uma prática que se confunde com actos de beneficência e menos uma questão de responsabilidade, obrigação, e decência.

Todas estas questões têm sido debatidas numa abordagem quase religiosa, que tende a consolidar a ideia dos recursos naturais como uma “maldição”, ou então uma “bênção” (Di John 2011). As organizações da sociedade civil (OSCs) que actuam na área de governação de recursos naturais em Moçambique carregam este pecado suscitado pela abordagem de tratamento das questões relacionadas com a indústria extractiva ou de exploração de recursos naturais. Acções de advocacia para a melhoria da governação de recursos naturais estão amarradas à soluções meramente institucionais, associadas a ideia de boa governação promovida e implementada em

países em desenvolvimento, sobretudo em África, sob batuta do Banco Mundial (ver World Bank 1989; William e Young 1994; Eagleton-Pierce 2014).

A percepção de que o problema da maldição ou bênção dos recursos naturais (Rossi et al. 1999), que é a característica que define o estado de desenvolvimento da economia associada aos recursos naturais, depende da qualidade das instituições (Mehlun et al. 2006). Portanto, aspectos como a prestação de contas, transparência, participação e etc., definem a tal qualidade de instituições que representa uma condição para o crescimento económico num contexto de exploração de recursos naturais. Por instituições refere-se ao conjunto de regras formais e informais que constroem as acções dos indivíduos ou organizações. Khan (2017) define instituições como sendo regras que emergem para resolver problemas particulares de custos de transação na interação entre indivíduos ou grupos.

A “boa governação” é uma premissa importante no discurso sobre a adopção de boas práticas de gestão de recursos naturais em África (World Bank 1989). Os fundamentos que orientam a boa governação não estão longe daqueles que sugerem qualidade das instituições para justificar a eficácia da governação dos recursos naturais e sua relação com o desenvolvimento da economia e da sociedade. A ideia é que os arranjos institucionais que permitem promover transparência, prestação de contas, e participação dos actores interessados na governação de recursos naturais podem estimular e favorecer maior eficácia no desempenho dos recursos naturais na economia como um todo, e no desenvolvimento do sector extractivo em particular.

Não obstante estas diferentes abordagens de análise da relação entre recursos naturais e desenvolvimento, falta ainda clareza sobre o que está por detrás da fraqueza nos resultados da produção de recursos naturais na economia e no bem-estar das comunidades afetadas pelos projectos extractivos, mesmo quando os países estão engajados no estabelecimento de instituições de governação. Compreender isto requer um complexo e laborioso exercício analítico. Portanto, torna-se necessário olhar para o assunto para além da perspectiva normativa das instituições, o que elas representam, e as características específicas dos contextos de países africanos, fracos financeiramente e fortes em relações clientelistas (Khan 2010; Whitfield et al. 2015) que determinam os resultados de políticas.

Em contextos como o de Moçambique onde as instituições e os mecanismos de governação nem sempre se cruzam com os propósitos da sua criação, e onde o funcionamento das instituições é marcadamente influenciado por práticas e relações clientelistas é importante que outras formas de explicação sobre decisões e práticas na governação de recursos naturais e suas consequências na economia e na sociedade possam ser consideradas. Uma explicação alternativa reside na abordagem que se apoia no fundamento sobre a compatibilidade entre instituições e poder que asseguram viabilidade da economia.

Khan (2010) sugere que nos países em desenvolvimento as instituições formais sozinhas não garantem suficiente capacidade para gerar benefícios que as elites no poder usam para redistribuir aos grupos a partir dos quais podem ganhar apoio. É por isso que o exercício do poder e o acesso a recursos são sustentados por redes informais de relações, o que torna as instituições informais muito mais importantes para as organizações políticas, e nesse contexto as instituições formais emergem como instrumentos de constrangimento de acção dos indivíduos mas largamente usados como meio de viabilização de interesses de grupos mais poderosos.

Este estudo analisa as dinâmicas de relações entre os actores no contexto da governação de recursos naturais e as implicações em relação aos direitos das comunidades afectadas pelas operações da indústria extractiva na província de Nampula. Neste estudo, o conceito de indústrias extractivas refere-se às operações que envolvem a extração de recursos naturais, especificamente os hidrocarbonetos (gás natural e petróleo) e recursos minerais.

O estudo foi encomendado pela Akilizetho – (ADS) Associação para o Desenvolvimento Sustentável, uma organização não-governamental baseada em Nampula que trabalha em temáticas sobre o desenvolvimento local sustentável e boa governação.<sup>2</sup> A Akilizetho não é uma organização vocacionada em governação de recursos naturais, mas tem interesses em passar a actuar na área. As intervenções da Akilizetho estão focalizadas na melhoria da qualidade da governação local, quer através da promoção da participação dos cidadãos, bem como através do fornecimento de recursos, conhecimento e tecnologia para o desenvolvimento de meios de vida. As

---

<sup>2</sup> Akilizetho – ADS. Plano Estratégico 2018 – 2022.

actividades da Akilizetho estão concentradas nos distritos da região sul da província de Nampula, nomeadamente, Moma, Larde, Angoche, Mogovolas, Mogincual, Liupo e com probabilidade de expansão gradual para o distrito de Murrupula.

A Akilizetho segue uma abordagem de criação e fortalecimento de capacidades para a governação local que se sustenta nas Plataformas Distritais de Organizações da Sociedade Civil (PDOSC), e Redes de Recursos Naturais e Indústrias Extractivas (RNs). As PDOSCs e RNs representam seu principal grupo alvo a nível dos distritos onde ela opera. À despeito do seu actual envolvimento limitado nas indústrias extractivas, a complexidade do seu trabalho com as PDOSCs e as RNs têm dado um contributo importante na governação de recursos naturais, bem como no debate sobre a indústria extractiva a nível local.

É concebível admitir que a problemática da qualidade de participação nos processos de governação para o desenvolvimento local tem implicações e se relaciona com as questões de governação de recursos naturais. Questões específicas sobre benefícios da exploração de recursos naturais para as comunidades afectadas, as questões do meio ambiente, e de negociação sobre compensações e restabelecimento dos meios de vida fazem parte do conjunto de práticas associadas ao desenvolvimento local, daí o seu forte enquadramento às questões relativas a indústria extractiva.

Neste contexto, a acomodação destes assuntos na agenda programática da Akilizetho é mais do que uma exigência e uma condição ética, dada a importância do sector extractivo na transformação de vidas das comunidades e do desenvolvimento local. Assim, um processo de expansão do seu escopo através da integração da componente de governação de recursos naturais é expectável futuramente, como o é, a expansão de suas actividades para outros locais dentro ou fora da província de Nampula. O objectivo deste estudo é apresentado à seguir.

### *1.1. Objectivo e âmbito do estudo*

O objectivo do estudo é analisar a economia política da governação de recursos naturais na província de Nampula, suas dinâmicas e implicações em relação aos direitos de comunidades locais e nas relações entre governos, empresas extractivas e sociedade civil.

Este objectivo geral é explorado à partir dos seguintes objectivos específicos:

- i) Analisar o quadro legal sobre recursos naturais identificando aspectos críticos relevantes para o exercício de direitos e salvaguarda de interesses das comunidades locais;
- ii) Identificar os principais actores na governação de recursos naturais em Nampula, as práticas de articulação e de diálogo sobre recursos naturais;
- iii) Avaliar as práticas de transparência e prestação de contas do governo e das empresas do sector extractivo no que tange (i) a compensações e reassentamentos, e (ii) a alocação e execução dos 2,75% da receitas para as comunidades deduzidas do imposto sobre a produção; e
- iv) Analisar o papel dos actores locais na governação de recursos naturais no actual contexto de reformas de descentralização.

## *1.2. Metodologia*

Este é um estudo puramente qualitativo, que para além de análise de documentos, tais como literatura geral sobre indústria extractiva, relatórios de pesquisa e consultorias, material jornalístico entre outros, também recorreu a análise de narrativas para consolidar a compreensão das dinâmicas de relações entre actores da governação de recursos naturais. Com a análise de narrativas pretendeu-se realçar o conhecimento que muitas vezes se perde na análise de documentos quando a questão é captar experiências, sentimentos e práticas vividas pelos actores relevantes na governação da indústria extractiva.

Num contexto polarizado e de profundas fracturas políticas, como é o caso de Moçambique, muitas vezes as informações são colocadas conforme o interesse dos grupos que as produzem. Algumas vezes, podem traduzir informação contrária à realidade, e noutros casos podem meramente reproduzir sentimentos que decorrem de desencontros entre expectativas de quem as produz e a realidade. Nesse sentido, ouvir histórias e experiências dos actores directamente relacionados com as decisões e acções relativas as operações na indústria extractiva oferece um campo mais aberto para que quem analisa a informação, o possa fazer dentro de um conjunto de ofertas e

de padrões que lhe permitem uma combinação entre informação documental e narrativas das partes envolvidas.

O processo de recolha de informação envolveu primariamente a análise documental, e entrevistas que incluiu também conversas para aprofundamento dos assuntos relacionados com este estudo. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas que envolveram os principais actores interessados (*stakeholders*) do sector extractivo, nomeadamente, governo, empresas, organizações da sociedade civil que trabalham com assuntos sobre recursos naturais, membros de organizações comunitárias das regiões com operações das indústrias extractivas em Nampula, instituições académicas, centros de pesquisa, e outros. Para além de entrevistas individuais foram também realizados grupos focais que envolveram essencialmente membros das plataformas distritais da sociedade civil e da RNs.

O trabalho de campo foi realizado em Dezembro, nas cidades de Nampula e em Angoche. Em Angoche foram realizados encontros no governo do distrito, na assembleia municipal e no conselho autárquico. A realização de grupos focais aconteceu com membros das plataformas distritais dos distritos de Moma, Larde e Angoche. Os membros das plataformas distritais e de RNs daqueles dois primeiros distritos viajaram para Angoche com o propósito de participar nas discussões. Foi realizado um encontro com uma equipa da Haiyu Mozambique Mining (HMM), empresa Chinesa que explora areias pesadas em Angoche, e foi feita uma observação rápida de um dos seus campos de produção.

O estudo é orientado para a análise de economia política. Portanto, compreender as dinâmicas de relações de interesses e conflitualidades, incluindo relações de poder entre os actores vis-à-vis a natureza de constrangimentos institucionais no contexto das indústrias extractivas tem mérito na captação das determinantes das opções de políticas; das decisões e acções dos governos e das empresas extractivas, e de como elas estão relacionadas com as práticas na governação de recursos naturais em Moçambique e em Nampula em particular.

Tal como foi referido previamente, os estudos sobre governação de recursos naturais em África estão mais voltados a análises que ligam recursos naturais à ideia da maldição. Ou seja, há aqui uma particularidade de que os recursos naturais trazem

consigo uma maldição para os países que são possuidores destes recursos em abundância, uma vez que penalizam a economia e promovem a pobreza, miséria e conflitos. Esta tem sido uma perspectiva recorrente nos discursos de apelação feita pela sociedade civil no que tange as questões relativas à exploração dos recursos naturais em Moçambique e da forma como elas se propõem a intervir a nível da esfera de advocacia.

Uma outra dimensão é aquela que assenta na ideia de que as instituições influenciam o tipo de resultados na governação de recursos naturais. Os cultores desta perspectiva sugerem o fortalecimento das instituições como forma de evitar a maldição. E a boa governação é uma das perspectivas defendidas como sendo a via alternativa para melhoria do desempenho da indústria extractiva em relação a economia e bem-estar. Nesse campo, os princípios relacionados com as boas práticas de transparência, prestação de contas e etc., são fundamentais para um melhor desempenho das instituições e da economia. Neste estudo, são reconhecidos os limites destas diferentes perspectivas analíticas, que muitas vezes ignoram os aspectos políticos, *de politics*, que caminham lado a lado com os processos decisórios, de negociação e gestão da economia e dos negócios do Estado.

Se por um lado, os recursos naturais em si mesmos não podem determinar o curso da economia, por outro, as instituições, a legislação e as reformas de governação que são adoptadas e são aplaudidas como sendo das mais progressistas em África, não tiveram influência sobre o resultado contrário ao desastroso desempenho das indústrias extractivas na economia e no bem-estar das comunidades locais. Neste sentido, a questão que se coloca é o que está na origem da reprodução do fraco desempenho das economias? A resposta a esta pergunta pode oferecer pistas para outras dimensões de compreensão da complexidade da governação de recursos naturais, da qualidade de implementação do quadro legal, bem como do funcionamento das instituições. É daqui que nasce a ideia de olhar para a combinação entre instituições e poder e que condições no quadro desta relação asseguram a viabilidade da governação da indústria extractiva.

### *1.3. Limitações do estudo*

O estudo foi baseado numa pesquisa realizada em Dezembro de 2019, e sua elaboração se estendeu até meados de Janeiro. Um primeiro rascunho foi partilhado ainda em Dezembro para os primeiros comentários. O período de pesquisa e elaboração deste estudo foi relativamente curto. O processo decorreu num ambiente de muita pressão para todos os intervenientes, facto que colocou fortes desafios para assegurar qualidade do documento. A escolha do mês de Dezembro pela Akilizetho, que pode ter sido influenciado por factores externos, não foi a mais acertada para a realização do estudo. As demandas pessoais e institucionais que acompanharam o dia-a-dia das pessoas nesse período representaram sempre importantes constrangimentos para organizar e mobilizar pessoas para encontros. Ademais, um estudo de economia política da governação de recursos naturais encerra uma profunda complexidade tanto do ponto de vista metodológico, bem como de acessibilidade e disponibilidade de informantes e de informação.

Apesar do esforço para cobrir diferentes actores representando diferentes sensibilidades e sectores, não foi possível evitar a indisponibilidade de alguns informantes chave sobretudo do lado do governo. E nesse sentido, alguma informação relevante e oficial pode ter sido perdida. Para fazer face a estes desafios foi-se buscar informação a partir de notas de entrevistas anteriores relativas a trabalhos similares e realizadas nos últimos oito meses que permitiram cobrir lacunas no acesso a alguma informação relevante.

## **2. GOVERNAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS EM MOÇAMBIQUE**

O quadro legal sobre recursos naturais tem evoluído nos últimos 10 anos. As descobertas de grandes volumes de recursos naturais como o gás natural e carvão mineral, as mais importantes nas últimas duas décadas, tiveram um papel nos arranjos institucionais e legais adoptados nesse período. A exploração de recursos naturais era até então feita num ambiente institucional e legal quase vazio do ponto de vista de práticas e previsibilidade das acções dos investidores e nas decisões do governo. Entre 2014 e 2015 foi aprovado o principal quadro legal de minas e de petróleos, através da Lei 20/2014 e Lei 21/2014, ambas de 18 de Agosto (lei de minas e de petróleos respectivamente). E em 2015 seguiu-se a aprovação dos seus respectivos regulamentos, através dos Decretos 31/2015 e 34/2015, ambos de 31 de Dezembro.

Entretanto, em 2012, através do Decreto 31/2012, de 8 de Agosto, foi aprovado o Regulamento sobre o Processo de Reassentamento resultante de Actividades Económicas, que prevê mecanismos de compensação às comunidades afectadas pelas operações das empresas extractivas. A adopção destas reformas e outras no sector extractivo foi feita na expectativa de se criarem as condições para a estabilidade dos investimentos, reduzir custos de transação, fornecer ambiente de previsibilidade e melhorar o potencial de desempenho do sector e da economia como um todo.

O discurso sobre boa governação de recursos naturais só recentemente passou a ser parte do léxico do governo e dos oficiais públicos, ainda assim, hesitações em prosseguir com acções práticas não deixaram de estar presentes. Parceiros bilaterais e multilaterais de Moçambique com interesses no sector dos recursos minerais e dos hidrocarbonetos, como a Noruega, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) estiveram na linha de frente na promoção de princípios de boa governação de recursos naturais, sobretudo em relação aos sectores de minas e petróleos. Tais princípios são em geral consideradas como sendo as boas práticas na exploração de recursos naturais, e que já estão sendo experimentadas em países em desenvolvimento, incluindo em África. Estas medidas foram também uma resposta a crises associadas à exploração de recursos naturais, implementadas extensivamente na onda das crises verificadas nos anos 80 quando ideias neoliberais de boa governação, transparência e prestação de contas tomaram a agenda do Banco Mundial (Eagleton-

Pierce 2014) e outras agências internacionais, incluindo instituições financeiras internacionais.

Governança representa um modelo que se associa a ideia de redes de actores cujos interesses e demandas influenciam decisões. Esta perspectiva emerge em contraposição ao modelo de centralização da capacidade decisora num único actor. Por exemplo, a ideia de participação de que tanto se fala actualmente é parte deste conceito mais amplo de governança que tem em conta a necessidade de inclusão de diferentes actores e que é particularmente importante enquanto fundamento de legitimação das opções de políticas.

Na subsecção seguinte faz-se uma análise sobre as principais instituições de governança de recursos naturais, as dinâmicas associadas ao seu papel e constrangimentos de implementação.

### *2.1. Instituições de governança das indústrias extractivas*

Desde 1994, altura das primeiras eleições multipartidárias em Moçambique, realizadas após 16 anos de conflito armado, o parlamento é maioritariamente controlado pela Frelimo (ver o gráfico 1). Desde então foram realizadas seis eleições gerais, todas ganhas pela Frelimo, algumas das quais, num contexto conturbado de falta de transparência nos processos eleitorais que resultaram recorrentemente em violência pós-eleitoral. A falta de estabilidade do quadro institucional e legal das eleições é disso consequência.

As eleições gerais e das assembleias provinciais de 2019, realizadas num novo contexto político e de organização do Estado, por conta da introdução de reformas de descentralização, e que pela primeira vez fizeram eleger os governadores provinciais, foram marcadas por irregularidades consideradas graves em todo o país, como refere o Relatório de Observação Eleitoral da União Europeia.<sup>3</sup> De acordo com este relatório o processo foi em geral marcado por expulsão de delegados e membros de mesa dos partidos da oposição com o apoio da polícia, enchimento de urnas com boletins de

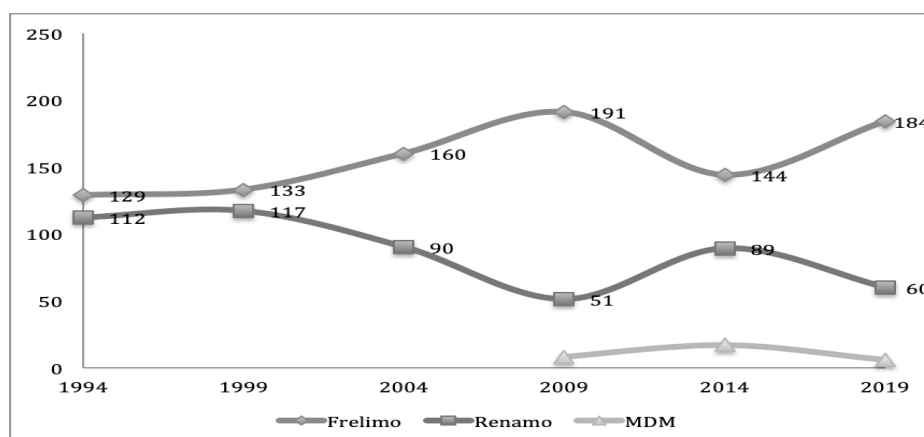
---

<sup>3</sup> Ver Relatório Final da Missão de Observação Eleitoral da União Europeia sobre as eleições gerais e das assembleias provinciais de 15 de Outubro de 2019, disponível em: [http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/EUEOM\\_MOZ2019\\_Relatorio\\_Final\\_PT.pdf](http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/EUEOM_MOZ2019_Relatorio_Final_PT.pdf)

voto pré-votados, adulteração deliberada de resultados nos editais, entre várias outras.<sup>4</sup>

A nova configuração do Estado que resulta da revisão pontual da constituição, aprovada pela Lei 1/2018, de 12 de Junho, que acomoda as reformas políticas de descentralização exigidas pela Renamo, na sequência da contestação dos resultados eleitorais de 2014, permitiu pela primeira vez estabelecer uma assembleia provincial com poderes deliberativos e governos provinciais descentralizados, apesar de terem sido deliberadamente sufocados com o esvaziamento de poder e competências a favor do Secretário de Estado na Província, órgão estabelecido para a representação do Estado e do governo central a nível provincial cujo enquadramento Constitucional na esfera da governação descentralizada remete a salvaguarda e ao exercício dos poderes de soberania a nível provincial.

Gráfico 1. Distribuição da representação parlamentar entre 1994 – 2019



Fonte: STAE/CNE

Embora o parlamento seja um órgão independente dos outros órgãos do Estado, ele tem sido empurrado para a legitimação das vontades do governo. A tradição política tem consistentemente revelado a sua dependência ao executivo, como também o são as outras instituições do Estado. A história política de Moçambique está associada a centralização do poder e subalternização de todas as instituições do Estado ao partido Frelimo (Orre e Rønning 2017). Esta prática nunca chegou a ser rompida totalmente com o passar do tempo, e a nova configuração política de matriz democrática iniciada nos anos 1990, não conseguiu despir-se dela, e a influência do partido nas instituições

<sup>4</sup> Idem.

incluindo nos órgãos de soberania é praticamente irrefutável (Pitcher 2003). As transformações tanto políticas como económicas foram essencialmente feitas à base de processos de reconfiguração de posições em que o Estado central e as elites do partido no poder se reposicionam de uma certa forma mantendo o seu poder de controlo das instituições, dos recursos e dos negócios, um processo de transformação por adaptação a que Pitcher (2003) chamou-a de “preservação transformativa”.

Ainda que este fardo esteja fortemente presente, o parlamento pode em determinadas circunstâncias representar um espaço de construção de consensos. O acordo político sobre a descentralização é disso um exemplo, depois de um complexo processo de negociação que envolveu directamente o presidente Filipe Nyusi e o antigo líder da Renamo, Afonso Dhlakama, para pôr fim a um conflito pós-eleitoral e que ganhou forma e peso com a aprovação pelo parlamento, da Lei 1/2018, de 12 de Junho, Lei da Revisão Pontual da Constituição da República.

Apesar da importância política do parlamento, o seu papel de controlo e fiscalização na área das indústrias extractivas é frágil e muito ancorada na narrativa da elite governamental. A sociedade civil, tem exercido um papel crucial na capacitação do parlamento, incluindo no financiamento de actividades de fiscalização das operações da indústria extractiva (FCG 2019). Durante quase todo ciclo político que findou em 2019, deputados de comissões relevantes fizeram trabalhos de fiscalização a projectos da indústria extractiva com o apoio de organizações da sociedade civil que actuam na área de governação de recursos naturais, incluindo organizações baseadas em Nampula.

O mesmo ocorre com as Assembleias Provinciais (APs) que são particularmente as mais fracas em todas as vertentes, nomeadamente em termos de capacidade institucional, técnica e metodológica, e de falta de recursos materiais e financeiros necessários para o exercício de actividades de fiscalização. A complexidade do sector extractivo é em si mesmo um desafio para estas instituições de representação que na sua maioria são constituídas por pessoas sem a formação adequada para serem capazes de entender, interpretar e discutir as dinâmicas na cadeia de valor das operações da indústria extractiva. Agrava-se a isso o facto das APs não terem poder de fiscalização da indústria extractiva. Nos termos do novo quadro institucional que

cria os órgãos de governação descentralizada provincial, as matérias relacionadas com a indústria extractiva são da exclusiva competência do governo central, o que significa que os órgãos descentralizados provinciais não têm competências para intervir no sector extractivo, e por conseguinte também as APs.

A actual composição do parlamento, com uma maioria qualificada do partido no poder pode representar uma ameaça à qualidade do debate sobre a indústria extractiva devido a fortes interesses de elites no poder que procuram controlar negócios no sector e podem determinar a agenda do parlamento, uma situação que não deverá ser nova no contexto do funcionamento do parlamento. É importante lembrar que foi com o apoio do parlamento e particularmente da bancada maioritária que as dívidas ocultas foram defendidas como sendo soberanas e foram legalizadas com o seu registo na lei do orçamento mesmo diante da pressão e repúdio por parte da sociedade. Este cenário deverá reproduzir-se também nas APs onde a Frelimo tem maioria em todas as províncias. Uma situação em que se pode assistir um debate voltado para o interesse nacional e de desenvolvimento, uma debate mais progressista e que rompe com a tradição de defesa de interesses de grupos que controlam o governo e o partido seria simplesmente surpreendente.

Os Relatórios e Pareceres da Conta Geral do Estado (RPCGE) produzidos pelo Tribunal Administrativo (TA), têm fornecido uma importante base de análise do desempenho do sector extractivo nas suas mais diversas componentes da cadeia de valor. Os dados sobre receitas provenientes da indústria extractiva, têm revelado um problema sistemático de diferenças nas declarações feitas pelas empresas comparadas com àquelas do governo. Este desencontro nas declarações sobre receitas também tem sido levantada pelos relatórios da Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (ITIE) em Moçambique. Tanto a RPCGE, bem como os relatórios da ITIE têm sido valiosos recursos informacionais para as actividades de fiscalização e audição ao governo pelo parlamento. Apesar disso, a qualidade de debate no parlamento não tem melhorado de forma significativa por causa da ligação umbilical do órgão aos interesses partidários.

A captação de receitas da indústria extractiva é também influenciada e depende da certificação dos custos recuperáveis. O governo tem a obrigação de auditar as contas

das empresas para certificar os custos declarados por elas e desse modo reduzir os riscos de perdas de receitas tendo em conta que a sua cobrança é feita numa base em que se tem que ter sempre em conta a recuperação dos custos de investimento por parte das empresas a uma percentagem definida nos contractos de exploração e produção. O Instituto Nacional de Petróleos (INP) por exemplo, só depois das insistências do TA para a certificação dos custos recuperáveis, realizou pela primeira vez uma auditoria às operadoras dos Blocos 1 e 4 da Bacia do Rovuma, nomeadamente a Anadarko, cujos activos são actualmente detidos pela Total, e Eni cujo resultado só muito recentemente foi publicado no sítio do INP, onde se constata que dos cerca de 2 biliões de dólares norte americanos declarados pelas concessionárias, cerca de 33 milhões, o equivalente a 2% do total do investimento, foram considerados não elegíveis para a recuperação pelas empresas.<sup>5</sup> Em termos práticos pode-se hipoteticamente afirmar que as empresas empolaram os custos em cerca de 2% para reduzir o volume de receitas a pagar ao Estado.

O CIP publicou uma análise sobre as implicações da falta de certificação de custos dos projectos de gás natural da Área 1 e Área 4, da Bacia do Rovuma, onde ela indicava que o país poderia correr riscos de falhar a certificação de 7,2 mil milhões de dólares americanos e com isso perder receitas necessárias para as contas públicas devido ao incumprimento de prazos contratuais para a certificação de custos.<sup>6</sup> De acordo com o documento do CIP estes prazos de certificação de três anos devem ser observados sob pena de não haver lugar a reclamação. Apesar dos prazos de certificação serem fixados em três anos atrás em relação àquele em que a auditoria está a ser realizada, legalmente também existem circunstâncias que podem determinar a reconsideração dos prazos de certificação. Portanto, não é taxativamente impossível a certificação de custos fora do período dos três anos.

É razoável assumir que a certificação dentro dos prazos deva ser a prática. No entanto, isto não pode ser garantido numa situação de quase total ausência de

---

<sup>5</sup> ver em: <http://www.inp.gov.mz/pt/Noticias/Auditoria-aos-Custos-Recuperaveis-dos-Contratos-de-Concessao-para-Pesquisa-e-Producao-das-Areas-1-e-4-offshore-da-Bacia-do-Rovuma-referentes-aos-Exercicios-de-2015-2016-e-2017>

<sup>6</sup> ver CIP (2020) Certificação de custos: Governo corre risco de perder receitas por não certificar 7,2 mil milhões de dólares em custos referentes aos projectos da Bacia do Rovuma. <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/02/Certificac%CC%A7a%CC%83o-de-custos.pdf>

capacidades do INP no que tange a auditoria de custos. Para além de não possuir pessoal com as competências técnicas necessárias, a capacidade financeira do INP para implementar auditorias de custo comprando serviços de empresas especializadas é considerada cara para uma instituição sem a musculatura financeira necessária.

O fraco progresso nesse âmbito pode ser tanto por se tratar de um sector emergente o qual o país não dispõe de experiência de relevo; mas por outro lado, pode ser um problema de ausência de compromisso da elite governamental para o fortalecimento do sector de hidrocarbonetos, bem como o da mineração, cuja contribuição para a economia poderia mudar radicalmente a situação económica e social do país. Dito de outra maneira é um problema de escolha de políticas. Os actuais investimentos no sector de hidrocarbonetos combinados com uma visão desenvolvimentista podem a médio e longo prazos contribuir para a criação das capacidades desejadas, isso depende muito de como as elites pensam o sector extractivo vis-à-vis o país.

A única auditoria recentemente realizada pelo INP às concessionárias das áreas 1 e 4 da Bacia do Rovuma, só foi possível com apoio do Banco Mundial, no âmbito do Projecto de Assistência Técnica para a Actividade Mineira e Gás Natural (*MAGTAP sigla inglesa de - Mozambique Mining and Gas Technical Assistance Project*). Foram contratados serviços a uma empresa de consultoria Britânica, Bayphase Geologists, Engineers and Investment Analysts. Os custos para a contratação de serviços externos tem sido considerados elevados e muitas vezes não estão disponíveis.<sup>7</sup>

Há diferentes instituições com papel na governação de recursos naturais em Moçambique. Mas nem todas tem igual peso e importância. Algumas desempenham um papel central e outras apenas surgem na sequência das matérias adjacentes às operações explicitamente direccionadas à recursos extractivos, como por exemplo mar, terra e etc. O Ministério dos Recursos Minerais e Energia (MIREME), é a instituição responsável pela definição de políticas do sector dos recursos naturais. As decisões mais importantes do sector extractivo são formalmente tomadas por esta entidade que é também a ela que recai a tutela das instituições de regulação do sector de hidrocarbonetos e de minas, o INP, e o Instituto Nacional de Minas (INAMI), este último criado pela Lei 20/2014, de 18 de Agosto, a Lei de minas. O MIREME

---

<sup>7</sup> Entrevista com um funcionário sénior do MIREME, Maputo, 2019.

também tutela as entidades comerciais, como é o caso da Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH).

Em 2014, foi criada através das leis de minas e de petróleo a Alta Autoridade para a Indústria Extractiva (AAIE). A ideia subjacente a sua criação é ainda confusa, mas há indicações de que o órgão poderia exercer funções de fiscalização das operações da indústria extractiva. De um modo geral existe a percepção de que as competências que se pensam que a AAIE deveria exercer são as mesmas que cabem hoje na esfera do INP. Cinco anos após a criação da AAIE através das leis de minas e de petróleos, nunca ficou claro quais seriam as suas competências e ainda falta consenso sobre como seria a sua organização, funcionamento e com que órgão de soberania seria feita a sua integração funcional hierárquica. No âmbito do projecto MAGTAP foi financiada uma consultoria para fornecimento ao governo de um documento de orientação mais consistente sobre o órgão, mas não houve grande progresso, e não se conhece até agora um Regulamento da AAIE que em termos formais deveria ter sido aprovado um ano após a criação legal.

A sociedade civil tem se desdobrado em acções de advocacia para o estabelecimento efectivo deste órgão, mas o nível de engajamento do governo é marginal. E há sinais de que não existe interesse para o estabelecimento do órgão que tendencialmente teria de ser constituído na sua estrutura pela lógica da representação partidária, uma hipótese muito real, ao exemplo de outros órgãos independentes de fiscalização. Muito provavelmente este órgão não poderá influenciar a qualidade de governação e do desenvolvimento do sector extractivo por causa das circunstâncias do contexto político que determina o funcionamento das instituições à base de interesses clientelistas da elite no poder e do partido que controla o Estado (Salimo 2020 *forthcoming*).

Em 2009 o governo iniciou o processo de adopção à Iniciativa de Transparência da Indústria Extrativa (ITIE) e em 2012 foi formalmente aceite como membro. A iniciativa possui um Comitê de Coordenação que integra instituições governamentais, sector privado e sociedade civil, e é presidido pelo Ministro do Recursos Minerais e Energia. A coordenação está actualmente à cargo do INP. A liderança pelo governo do comité de coordenação desta iniciativa tem vindo a ser objecto de discussão. Os

membros provenientes da sociedade civil pretendem um comité nacional institucionalizado e independente.

Até agora a iniciativa depende muito do apoio dos parceiros de desenvolvimento, alguns dos quais deixaram de apoiar. Essa dependência aos doadores terá estado na origem do atraso na elaboração do 8º Relatório da ITIE, recentemente publicado. Os relatórios da ITIE têm revelado melhorias na governação das receitas do sector extractivo. Mas há problemas que já deveriam fazer parte do passado, nomeadamente em relação as discrepâncias dos números sobre receitas declaradas pelas empresas e àquelas declaradas pelo governo. Este facto é também apontado nos RPCGE do Tribunal Administrativo. Na perspectiva da ITIE essas discrepâncias revelam problemas de capacidade das instituições. Entretanto, esta percepção sobre problemas de capacidade pode ser simplesmente aparente e a esconder uma realidade mais complexa associada a operações ilícitas e práticas de corrupção.

## 2.2. *Papel transformador das grandes descobertas de recursos naturais*

Nos últimos 10/15 anos, Moçambique conheceu importantes descobertas de recursos naturais que estão a influenciar mudanças na configuração da economia e da política, bem como na reconfiguração das relações entre o Estado e a sociedade. As descobertas de gás natural na Bacia do Rovuma, no Norte de Moçambique, e do carvão mineral em Tete, na região centro, representam o epicentro deste novo processo de transformação. Estes recursos naturais colocaram o país na esfera dos mais importantes produtores internacionais daqueles recursos.

As reservas de gás natural da Bacia do Rovuma, por exemplo, são de cerca de 180 triliões de pés cúbicos (Tcf), portanto, as maiores de África, ficando apenas atrás da Nigéria (Salimo 2018; Salimo et al. 2020, *forthcoming*). As descobertas destes volumes de gás natural aconteceram na Bacia do Rovuma, que fica localizada no norte de Moçambique, especificamente em Cabo Delgado. Entretanto, as reservas totais de Moçambique baseadas nos dados geológicos apontam para um volume muito maior de cerca de 277 Tcf (ICF International 2012, EIA 2013; Conselho de Ministros 2014), com este volume de reservas o país se posiciona no topo entre os países africanos com as maiores reservas de gás natural, e o quarto no mundo, atrás da Rússia, Irão e Qatar

(Columbia 2013: 31) se não fosse a emergência de um novo gigante energético, os Estados Unidos da América (EUA).

Entre as companhias envolvidas nas operações de exploração e produção de petróleo e gás natural em Moçambique fazem parte alguns dos gigantes do sector petrolífero, nomeadamente a americana ExxonMobil e a francesa Total, esta última adquiriu toda a quota da empresa petrolífera americana Anadarko logo após ela ter sido comprada por outra empresa americana a Occidental, que optou por vender para o gigante francês, Total, todos os *assets* da Anadarko em África, incluindo Moçambique. Este negócio permitiu ao Estado encaixar perto de 850 milhões de dólares americanos de mais valias.

Está prevista a produção de Gás Natural Liquefeito (GNL) para assegurar a monetização do volume de gás natural a ser produzido no Rovuma e que deverá exigir formas inovadoras de transporte para mercados localizados longe dos locais de produção. Estes novos eventos nas indústrias extractivas em Moçambique representam um marco histórico importante porque colocam um dos países mais pobres do mundo no mercado global energético e particularmente de GNL. De acordo com as previsões mais recentes o país poderá estar posicionado entre os três maiores produtores mundiais de GNL (Columbia 2013; Salimo 2018).

Moçambique também possui uma das maiores reservas de carvão mineral, e de areias pesadas. As maiores reservas de areias pesadas no país estão actualmente localizadas nos distritos de Moma e Angoche, na província de Nampula, mas há novas descobertas de areias pesadas nas províncias da Zambézia, Inhambane e Gaza. Entre as principais empresas mineradoras envolvidas na extracção de carvão mineral em Tete inclui a brasileira Vale, a australiana Rio Tinto, a indiana Jindal, e Minas de Moatize. Estas companhias estão a extrair carvão já há alguns anos. Moçambique está entre os dez maiores produtores mundiais de carvão mineral. A inexistência de infraestruturas de transporte permitiu realizar investimentos privados para a construção de duas linhas férreas para transporte de carvão de Tete para os principais portos, nomeadamente para o Porto da Beira e o Porto de Nacala em Nampula. A Kenmare e a HMM são as únicas mineradoras de grande dimensão envolvidas na extracção de areias pesadas em Nampula.

### 2.3. *Indústrias extractivas e direitos de comunidades afectadas*

Os investimentos esperados nos próximos anos, só àqueles referentes ao sector do petróleo e gás natural poderão atingir perto \$60 biliões de dólares americanos. E as maiores multinacionais de petróleo, como a americana ExxonMobil, a francesa Total, e a italiana Eni são as principais operadoras com investimentos multimilionários no país. Estes investimentos são extraordinários, e representam volumes jamais vistos em um único país africano (Salimo 2020 *forthcoming*).

As expectativas de captação de receitas para o Estado e captura de renda por parte da elite governamental e do partido no poder são enormes. As comunidades vivem um misto de expectativas, por um lado, de melhoria das condições de vida e acesso a empregos e meios de vida mais sustentáveis, mas há também sinais claros de medos em relação as consequências de tais investimentos. A experiência das operações extractivas na indústria de carvão mineral em Tete não produziu boas referências de convivência justa com as comunidades afectadas pelos projectos de mineração.

A violência policial contra manifestações de repúdio às práticas das operações das empresas mineradoras por causa dos custos associados a deterioração das condições ambientais devido a poluição, o bloqueio de acesso a áreas onde as comunidades buscam seus meios de subsistência, e a falta de resposta em relação a compensações justas, foram interpretadas como sendo um problema decorrente das alianças entre o capital e o governo (Wiegink 2018; Human Rights Watch 2013).

Os investimentos em GNL que ocorrem em Afungi, no distrito de Palma, envolvem uma importante engenharia de compensações e reassentamentos de comunidades afectadas pelos projecto de construção de plantas de GNL. Um pouco mais de 180 milhões de dólares estão a ser investidos na construção da vila de reassentamento, tratamento das terras de restituição, e provisão de recursos alternativos de meios de vida. As empresas que operam na Bacia do Rovuma foram acusadas de ter obtido terras para o projecto de GNL sem consultas comunitárias prévias. Entretanto, elas encontraram no processo de reassentamento um espaço para se reconciliarem com as comunidades locais e com a sociedade civil que apoia as comunidades da defesa de seus direitos. Um processo mais inclusivo de diálogo sobre as opções para o reassentamento, sobre as características de infraestruturas, e sobre os meios alternativos de restituição

que envolveu comunidades e organizações da sociedade civil permitiu às concessionárias dos projectos de gás natural e o seu projecto de reassentamento em Afungi, Palma, serem referenciados como estando a pilotar uma experiência modelo reconhecida como um bom exemplo para toda a África.

Estudos dedicados à situação específica de extração de carvão mineral em Tete revelaram sérios problemas de violação de direitos humanos (ver Mosca e Selemane 2011; Columbia 2013; Human Rights Watch 2013; Wiegink 2018). Operações de extração de carvão mineral a céu aberto pela Jindal Steel foram durante alguns anos realizadas com as comunidades ainda a residir dentro das área de produção. Esta prática foi largamente denunciada pelas organizações da sociedade civil como um claro atentado a saúde pública e à vida, e uma violação grosseira dos direitos humanos mais elementares incluindo o desrespeito aos padrões mínimos relativos as boas práticas no âmbito dos investimentos em projectos extractivos (Columbia 2013; Human Rights Watch 2013 Wiegink 2018).

A mineradora brasileira, Vale, foi objecto de fortes críticas a nível nacional e internacional devido a práticas ‘humilhantes’ de compensação de famílias afectadas pelas suas operações em Moatize devido a pobreza da qualidade de habitações de reassentamento, e a atribuição de terras com solos não apropriados para a agricultura às populações reassentadas em Cateme e na Vila de Moatize. Os mesmos problemas se replicaram em relação as populações reassentadas pela mineradora Rio Tinto em Mualadzi (Wiegink 2018) bem como na Vila de Moatize (Columbia 2013, Human Rights Watch 2013). Em quase todas as situações os processos de compensação foram fortemente contestados pelas comunidades afectadas, organizações da sociedade civil e organizações não-governamentais regionais. Os governos central e locais foram acusados de fazer quase nada para proteger direitos das comunidades afectadas (Salimo 2018; Wiegink 2018).<sup>8</sup>

Em 2012, o governo aprovou o Decreto 31/2012, de 8 de Agosto, sobre reassentamentos resultantes de actividades económicas. Um instrumento aprovado na

---

<sup>8</sup> Ver também o Relatório do estudo de mapeamento das organizações da sociedade civil em Moçambique  
[http://www.eeas.europa.eu/archives/delegations/mozambique/documents/news/mappingsco/20151020\\_estudomapeamento\\_onlineversion3.pdf](http://www.eeas.europa.eu/archives/delegations/mozambique/documents/news/mappingsco/20151020_estudomapeamento_onlineversion3.pdf)

sequência de fortes críticas as práticas nocivas das indústrias extractivas às comunidades afectadas. A experiência da Vale em Tete teve um importante contributo para a aprovação deste instrumento. Este Decreto está actualmente em processo de revisão. O MITADER realizou um Conselho Coordenador em Nampula, em Dezembro de 2019, e uma proposta de um novo instrumento sobre reassentamentos pode estar numa fase avançada de elaboração. Pretende-se actualizar e consolidar os fundamentos de salvaguarda dos direitos comunitários, mas também há ideias de estabelecer uma diferenciação dos níveis de responsabilidade das empresas extractivas em função da natureza de recursos e volume de investimentos, mas isto ainda não é muito claro.

O decreto sobre reassentamento representa um importante progresso na defesa de interesses das comunidades e na protecção de direitos. Contudo, o decreto apresenta lacunas importantes. Por exemplo a falta de definição de padrões sobre a qualidade de terras de reassentamentos ou de restituição, a ausência de clareza sobre a compensação do tempo de interrupção do ciclo de produção agrícola e outras actividades económicas que decorre da proibição da prática de actividades económicas nas terras concessionadas, a falta de clareza sobre que entidade do governo é efectivamente responsável pela decisão final sobre o reassentamento, ausência de tratamento sobre actividades económicas secundárias, e sobre princípios relativos aos meios de vida e de bem-estar (ver Columbia 2013: 142-143).

O decreto sugere, à semelhança dos padrões internacionais como é o caso do Padrão de Performance 5 da *International Finance Corporation* (IFC), que a vida das comunidades reassentadas deve ser igual ou melhor ao padrão de vida antes do reassentamento. Este padrão negligencia o facto de que as comunidades estão a ser condicionadas a uma transição de uma vida estável para uma outra que não lhes dá qualquer garantia de sustentabilidade, para além de perderem bens valiosos incluindo os recursos naturais a serem explorados, e dos bens imateriais. E as multinacionais, ao contrário saem com fabulosos lucros da venda dos recursos extractivos. Ainda assim, é importante reconhecer que a maioria das comunidades vive em situações de pobreza e numa condição de vida que pode ser melhorada com investimentos no sector extractivo.

A par do decreto sobre reassentamentos, existem outros instrumentos legais, incluindo a Constituição da República, com provisões que informam sobre questões relativas a

direitos das comunidades locais. É o caso da Lei de Terras, Lei 19/97, de 1 de Outubro e seu Regulamento aprovado pelo Decreto 66/98, de 8 de Dezembro; as Leis de Minas e de Petróleos, Leis 20/2014 e Lei 21/2014, que reconhecem a necessidade de consultas às comunidades como pressuposto prévio à autorização de projectos extractivos, compensações justas e reassentamentos.

As Leis de Protecção do Património Cultural (Lei 10/98, de 22 de Dezembro) e o Regulamento para a Protecção do Património Arqueológico (Decreto 27/94, de 20 de Julho), são igualmente instrumentos que oferecem alguma base para a protecção dos legítimos interesses das comunidades locais em contextos de investimentos extractivos ainda que com muitos lapsos de implementação.

### **3. GOVERNAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS EM NAMPULA: ACTORES, INTERESSES, DIÁLOGO E RESULTADOS**

#### *3.1. Actores, diálogo e práticas na governação de recursos naturais*

A província de Nampula tem uma característica muito particular e excepcionalmente reconhecida para além das fronteiras do país na experimentação de processos de governação local e participação. Um estudo de Macuane et al. (2010) reconhece um papel estruturante de Nampula como catalisadora de processos transformacionais da governação participativa em Moçambique, a exemplo da institucionalização das instituições de participação e consulta comunitárias (IPCCs), e a perspectiva de desenvolvimento enraizado nos planos estratégicos locais.

O estabelecimento da Unidade de Coordenação do Desenvolvimento da Província de Nampula (UCODIN), um mecanismo de comunicação e articulação do governo com as organizações da sociedade civil e sector privado é uma iniciativa única a nível das províncias do país. Através da UCODIN os diferentes actores locais dialogam e partilham informação e conhecimento sobre questões de desenvolvimento local, e planificam conjuntamente as opções e estratégias de desenvolvimento. Este mecanismo representa o mais genuíno instrumento para a consolidação dos processos de governação em Nampula. Ao longo de quase uma década e meia de actividades no campo da governação local, a Akilizetho e outras organizações da sociedade civil em Nampula estiveram envolvidas na (re)estruturação dos IPCCs para torna-las mais representativas e mais participativas na planificação e monitoria dos planos estratégicos distritais.

Estas dinâmicas não se desenvolveram sem contradições internas. Por exemplo, a história das relações entre as comunidades do interior e as costeiras, e das antigas lideranças tradicionais com as actuais autoridades locais estruturadas no actual formato emergente nos anos 2000 muitas vezes consideradas autoridades comunitárias criadas pelo governo, foram construídas num contexto de fricções sociais e partidárias (Macuane et al. 2010; Forquilha e Orre 2012), com influência sobre os processos de desenvolvimento e de governação local. Estas situações prevalecem ainda hoje e configuram a forma como as relações de poder a nível local se desenvolvem. A mineradora chinesa Haiyu Mozambique Mining, por exemplo,

enfrentou durante o primeiro semestre de 2019 uma forte revolta popular que resultou na paralisação das operações, acusada de estar a beneficiar apenas aos membros do partido Frelimo na contratação de mão-de-obra para operários.

Ao longo dos anos, a HMM recorreu às autoridades comunitárias locais para a identificação de pessoas a serem contratadas como mão-de-obra. E até finais de 2018 as lideranças comunitárias eram todas identificadas como sendo leais a Frelimo. Tanto o governo municipal quanto o do distrito de Angoche eram da Frelimo. Porém, na sequência das eleições municipais de 2018 a Renamo ganhou o município de Angoche, e investiu novas lideranças comunitárias próximas à este partido. No entanto, a HMM continuou a privilegiar a intermediação das lideranças comunitárias com as quais já vinha trabalhando nos processos de contratação de mão-de-obra. Esta situação originou revoltas violentas por parte da população que acusou a empresa de estar a preferir as pessoas com ligações à Renamo.

A governação da indústria extractiva em Nampula só passou a ser assunto de maior interesse no debate sobre desenvolvimento local muito recentemente. Ainda assim, a abordagem tem sido fragmentária e condicionada pelo debate a nível nacional. Isso por conta da experiência de gestão de recursos naturais que é caracterizada por um amplo espectro centralizador a nível do governo central, por um lado, mas também por parte das organizações e plataformas da sociedade civil de dimensão nacional, como é caso da Plataforma Nacional da Sociedade Civil na Indústria Extractiva (PIE).<sup>9</sup>

A província de Nampula é palco de enormes movimentações de pessoas provenientes de vários países, sobretudo da região central de África que em parte entram para a província à procura de oportunidades para a exploração artesanal de recursos minerais. A mineração artesanal continua a merecer um espaço subalterno e de um total esquecimento no contexto do debate sobre governação de recursos naturais, apesar do importante papel na economia local e das implicações do garimpo sobre o

---

<sup>9</sup> A Plataforma Nacional da Sociedade Civil na Indústria Extractiva é um fórum constituído actualmente por 26 membros, na sua maioria organizações da sociedade civil baseadas nas províncias e cujo objectivo é promover a participação, transparência, sustentabilidade e boa governação no processo de exploração de recursos naturais, bem como o empoderamento da sociedade civil e das comunidades locais afectas pelos projectos extractivos. Ver em: <https://www.wwf.org.mz/noticias/?5000/Posicionamento-Sobre-questoes-relativas-a-Industria-Extractiva-em-Mocambique>

meio ambiente. De igual forma também estão as pequenas e médias empresas envolvidas nas actividades de mineração. A entrada da mineradora Irlandesa Kenmare em Moma, e HMM em Angoche, as duas empresas envolvidas na exploração de areias pesadas, cujos minerais extraídos incluem o Titânio; Ilmenite, Rutilo e Zircónio, induziram o actual debate sobre governação de recursos naturais em Nampula. O volume e a capacidade de produção destas companhias, o potencial de arrecadação de receitas para o Estado, bem como a incidência das suas operações sobre o bem-estar das comunidades determinou a importância que estas indústrias ganharam na esfera pública do diálogo sobre governação de recursos naturais em Nampula.

Os principais actores com interesse na governação de recursos naturais em Nampula, são os seguintes: Os governos locais e central, a Assembleia Provincial de Nampula (APN), empresas extractivas, comunidades locais, e organizações da sociedade civil incluindo plataformas distritais compostas por membros de associações comunitárias e líderes comunitários locais. As instituições de ensino superior ou de pesquisas em Nampula, estão autoexcluindo-se do envolvimento no debate e pesquisas sobre as indústrias extractivas. Existem oportunidades para as universidades poderem se envolver no sector extractivo, e influenciar políticas e contribuir para as transformações sociais e económicas que o país deverá se confrontar com ela nos próximos anos como consequência dos investimentos nas indústrias extractivas. Algumas universidades estão empenhadas na organização e implementação de formações voltadas para o sector extractivo, apesar da comprovada falta de capacidade tecnológica, humana e material para o efeito.

À semelhança do que ocorre a nível nacional, nas actividades extractivas de grande-escala, as multinacionais detêm enorme poder e uma forte influência sobre políticas e decisões relativas às operações das indústrias extractivas e outras actividades a elas relacionadas incluindo acções de responsabilidade social.

As organizações da sociedade civil da província de Nampula estão integradas na Plataforma Provincial de Organizações da Sociedade Civil (PPOSC). Esta plataforma está estruturada em redes temáticas, onde os assuntos ligados a recursos naturais fazem parte da Rede de Recursos Naturais e Indústrias Extractivas. A rede de

governança tanto das plataformas distritais, bem como da plataforma provincial observam dinâmicas que informam e influenciam a acção das restantes redes, principalmente as de recursos naturais (RNs). Em geral, a documentação de casos relacionados com conflitos na exploração de recursos naturais nos distritos de Moma, Larde e Angoche que alimentam os documentos de posição das plataformas provinciais e distritais, são consequência dessa ligação entre as redes de governança e àquelas de recursos naturais cujo trabalho de capacitação se tem intensificado desde 2013. A Akilizetho tem sido uma importante referência neste esforço de capacitação das plataformas distritais naqueles três distritos e das suas redes temáticas.

Por causa da complexidade e especificidade das indústrias extractivas a rede de recursos naturais a nível provincial foi reconstituída para criar um Grupo de Trabalho das organizações da sociedade civil com foco na indústria extractiva. Isto ocorreu na sequência de um trabalho de reflexão dos problemas críticos que Nampula viveu desde 2007 com as operações da Kenmare em Moma, e um sólido processo de advocacia junto do governo provincial para a constituição de um Grupo de Trabalho conjunto sobre indústrias extractivas, para melhorar as formas de comunicação com as empresas extractivas e o governo. Entre as organizações da sociedade civil que são parte deste Grupo de Trabalho, está a Kulima, Solidariedade, Associação para a Promoção do Desenvolvimento Rural (APRODER), Associação Nacional de Extensão Rural (AENA), e integra também a Direcção Provincial de Recursos Minerais e Energia (DPRME); a Direcção Provincial de Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (DPTADER); Assembleia Provincial de Nampula, bem como as empresas Kenmare e HMM. Este grupo tem reuniões periódicas, três vezes por ano.

A nível dos distritos da chamada região do caju, estão criadas as Plataformas Distritais de Organizações da Sociedade Civil, presentes nos distritos de Mogovolas, Liupo, Mogincual, Moma, Angoche e Larde. Estas plataformas foram reestruturadas em 2018 com a assistência técnica da Akilizetho. Após a falência do projecto dos IPCCs consideravelmente influenciado pela introdução da iniciativa dos 7 milhões, a sociedade civil a nível do distrito ficou enfraquecida. Como alternativa, a maioria das organizações da sociedade civil mais consolidadas apostou nas PDOSCs como seu

principal grupo alvo na expectativa de fortalecer os mecanismos de responsabilização social nos distritos.

As PDOSCs são constituídas por membros de comunidades locais, líderes comunitários e representantes de organizações comunitárias. A percepção destes em relação a influência dos demais actores no sector extractivo em Nampula, coloca ênfase no forte poder das empresas.<sup>10</sup> E entendem igualmente que os governos locais geralmente não têm influência sobre os dinamismos locais do sector extractivo. Acordos importantes do sector extractivo são em geral estabelecidos com o governo central. O papel dos governos locais têm se limitado no acompanhamento dos processos que localmente impõem efeitos adversos às comunidades locais e que por consequência disso exigem programas compensatórios. Ainda assim, muitas vezes centralmente definidos e controlados.

Os progressos alcançados nos últimos anos que determinaram mudanças na forma como as empresas se relacionam com os outros actores incluindo com as comunidades locais, foram conseguidos à custa de várias acções de pressão e advocacia por parte da sociedade civil para definir uma plataforma harmoniosa de articulação, comunicação e diálogo sobre a indústria extractiva. Foi nesse contexto que foram assinados Memorandos de Entendimento (MdE) entre as empresas (Kenmare e HMM), e outros *stakeholders* relevantes. O primeiro memorando de entendimento foi assinado com a Kenmare em 2016 e vigorou até 2018. O segundo MdE com a Kenmare foi assinado para o período 2019 a 2021. Com a HMM está em vigor o memorando de entendimento assinado em 2017 e que deverá vigorar até finais de 2020. Os MdE permitiram estabelecer um roteiro relativamente compreensivo de diálogo entre as partes do Memorando, baseado em compromissos das empresas sobre acções de responsabilidade social à favor das comunidades locais.

As organizações da sociedade civil e os governos apreciam positivamente o facto de se terem conseguido estabelecer tais MdE, porém, apesar destes instrumentos terem contribuído para uma melhor consolidação e eficácia no diálogo, eles foram estabelecidos como uma base para diálogo em torno dos compromissos em relação às

---

<sup>10</sup> Entrevista com membros de organizações da sociedade civil em Nampula, e com membros das plataformas distritais de Moma, Larde e Angoche, em Angoche. Dezembro de 2019.

actividades de responsabilidade social das empresas. Portanto, processos relacionados com compensações, reassentamentos e alocação e uso das receitas dos 2,75% parecem estar fora do escopo da responsabilidade social. E nessa base os processos de diálogo sobre questões que caem fora do âmbito da responsabilidade social apresentam mais desafios de articulação e coordenação no âmbito do diálogo entre os actores locais no sector extractivo em Nampula.

Isto explica por exemplo os problemas que a HMM teve em relação ao processo anterior ao reassentamento de 9 famílias afectadas pelo projecto de exploração de areias pesadas em Sangage onde foi necessário a intervenção do governo e da APN, bem como da sociedade civil para a transferência das famílias inicialmente alojadas em casas alugadas pela empresa para as casas de reassentamento.<sup>11</sup> De igual modo também explica o problema da ausência de clareza sobre as circunstâncias que determinam a não transferência das receitas dos 2,75% relativas as operações da HMM em Angoche.

Há intensões de alguma parte de sociedade civil que é parte do MdE, de estabelecer um novo *framework* de diálogo que eventualmente venha substituir os MdE por “acordos de desenvolvimento comunitário”.<sup>12</sup> Isto resulta essencialmente da compreensão de que os MdE contribuíram para a melhoria do diálogo, mas não estão ajustados aos desafios mais complexos do conjunto das actividades e práticas das indústrias extractivas.

No contexto da governação o papel dos actores interessados não pode ser negligenciado. Os actores interessados representam diferentes constelações de interesses com influência sobre o potencial de implementação dos investimentos extractivos e do equilíbrio da contribuição desses investimentos no desenvolvimento social e económico. Alguns destes actores, como por exemplo as comunidades afectadas pelos projectos podem sofrer fortes externalidades decorrentes das operações extractivas, e como consequências disso pode-se assistir casos de contestações em relação aos investimentos. Os governos são igualmente propensos à

---

<sup>11</sup> Entrevista na Assembleia Provincial de Nampula, e com a plataforma distrital de Angoche. Dezembro de 2019.

<sup>12</sup> Entrevista com um oficial sênior de uma organização da sociedade civil em Nmpula. Dezembro de 2019.

consequências políticas não desejadas. Num contexto de falhas recorrentes de políticas relativas às operações das multinacionais com implicações no bem-estar das populações podem desencadear perda de confiança nos governos e gerar conflitos.

As multinacionais precisam tanto da licença social para operar, bem como do apoio dos governos para a sustentabilidade dos seus investimentos. É daqui que reside a importância da inclusão e participação dos actores que representam diferentes segmentos de interesses no processo decisório relativo as operações das indústrias extractivas. Esta prática conduz por um lado, ao reconhecimento das partes e a legitimidade das decisões tomadas sobre a implementação de projectos e de outras iniciativas relacionadas; bem como pode permitir maior estabilidade na implementação dos projectos e garantir acordos mutuamente benéficos (ver por exemplo Buur et al. 2017).

A Kenmare possui concessões de exploração de areias pesadas em Moma, Larde e Angoche. Alguns anos atrás a Kenmare decidiu expandir suas operações de produção. A expansão das operações em Larde não foi feita sem resistência das comunidades locais. E acordos entre as partes foram forçados apesar das leis determinarem a obrigatoriedade de consultas comunitárias prévias à ocupação dos espaços e início das operações pelas empresas extractivas. A HMM começou com as suas operações na extracção de areias pesadas em Angoche sem consultas comunitárias. Passados quase cinco anos a operar sem o aval das comunidades a empresa foi obrigada em 2017 a conduzir um processo de consultas e negociação de termos para a compensação.

A atribuição de concessões e licenças mineiras as estas empresas pelo governo central sem consulta prévia às comunidades é tida pelas empresas como uma credencial para operar independentemente das exigências de estudo de impacto ambiental e consultas comunitárias como elementos determinantes para o início das operações. Estas práticas de falta de consultas comunitárias e de alguma negligência por parte das empresas em relação à observância de procedimentos legais, e quiçá do governo que realiza o seu poder de controlo e *enforcement*, estão na origem das contestações sociais às empresas na ocupação de terras e exploração de recursos naturais, dadas as implicações que as actividades extractivas têm na qualidade de vida das populações e no acesso aos meios de subsistência e de bem-estar.

### 3.2. *Transparência e prestação de contas e direitos das comunidades locais*

#### 3.2.1. No âmbito das compensações e reassentamentos

Nos processos relativos a compensações e reassentamentos tem sido recorrente o surgimento de contestações ora em relação às empresas ou contra a inércia do governo de se posicionar como defensora dos direitos das comunidades.<sup>13</sup> Tal ocorre essencialmente como consequência de um diálogo maquilhado e processos de consultas comunitárias inexistentes ou com promessas abandonadas à meio do caminho pelas empresas extractivas.<sup>14</sup>

Estas práticas não são estranhas as dinâmicas e experiências do sector extractivo em Nampula. Além de informações que faltam às comunidades locais, assuntos complexos como concessões e licenças mineiras, compensação de bens tangíveis e intangíveis, bem como receitas geradas pelas empresas e o volume dos orçamentos transferidos para o benefício das comunidades raramente são do conhecimento público, incluindo das organizações ou grupos parceiros dos memorandos de entendimento com as duas empresas que actuam em Nampula na exploração de areias pesadas.

No âmbito da expansão das operações da Kenmare no distrito de Larde, a empresa incluiu a destruição do monte Philipe, que segundo relatos de membros de organizações locais e do governo, entrevistados no âmbito deste estudo, o objectivo era a exploração de recursos minerais. O monte Philipe tinha um forte significado simbólico para as comunidades. Era para as comunidades locais de Larde um espaço com importante valor cultural enquanto espaço de culto e de evocação de espíritos dos seus ancestrais. O monte também servia de sinalização para a navegação dos pescadores no alto mar que pretendessem dar à costa.<sup>15</sup>

O objectivo da empresa de explorar recursos minerais no monte resultou em resistência das comunidades de Larde que se opunham a destruição do monte. As comunidades escreveram petições ao governo a repudiar a pretensão da Kenmare e a

---

<sup>13</sup> Entrevista em Nampula com membro de uma organização da sociedade civil. Dezembro de 2019.

<sup>14</sup> Entrevista com funcionário sénior de uma instituição do Estado, e confirmada em entrevista com membros da plataforma de Moma e Angoche. Dezembro de 2019.

<sup>15</sup> Relatório da Plataforma Distrital de Moma e Larde sobre o posicionamento das comunidades de no âmbito da “Campanha Salve Monte Philipe”.

pedir a intervenção do governo para impedir as operações da empresa. Em vez disso, o governo enviou diferentes forças para reprimir os protestos das comunidades. A Kenmare tinha ignorado realizar consulta comunitária sobre o projecto de exploração do monte. Ainda assim, a empresa conseguiu ter o apoio do governo, e mais tarde, com a morte do chefe tradicional Matapa, que era o principal elemento de mobilização das comunidades e que manteve um braço de ferro com a empresa relativamente a destruição do monte, foi substituído pelo sobrinho também conhecido por Rei Matapa. Diz-se que o novo líder tradicional foi aliciado a aceitar conceder o monte à empresa com a promessa de benefícios futuros. Diante de pressões do governo local e à revelia das comunidades a nova liderança comunitária cedeu ao interesse da Kenmare.<sup>16</sup>

Diante de uma liderança sem capacidade para mobilização e amarrado aos interesses da empresa e do governo, as comunidades ficaram colocadas numa encruzilhada na qual negociar acordo com a empresa era a única saída. Ainda assim, o descontentamento continuou forte. E o novo líder comunitário passou a ser conotado pela comunidade como um traidor. Foi nesse contexto que as comunidades, em negociação com a empresa, decidiram colocar à mesa algumas exigências de contrapartida pela cedência do sagrado monte Philipe. Entre as exigências da comunidade, constam a construção de uma ponte sobre o Rio Larde; a construção de uma torre de sinalização para os pescadores em alto mar; e asfaltagem da estrada Micane-Topuito.<sup>17</sup>

A Kenmare concordou com as exigências de contrapartida das comunidades de Larde. Uma primeira acção foi financiar um estudo técnico e de engenharia sobre a construção da ponte sobre o Rio Larde. O estudo foi concluído em Fevereiro de 2018.<sup>18</sup> Adicionalmente, foi acordado a partilha do ónus da construção da ponte entre a Kenmare, o governo e as comunidades de Larde. A Kenmare assumiu a responsabilidade de contribuir com uma percentagem do orçamento previsto para a

---

<sup>16</sup> Entrevista com membros da plataforma distrital de Moma e Larde (Angoche, Dezembro de 2019). Bem como dados extraídos do Relatório da Plataforma de Moma e Larde sobre o posicionamento das comunidades no âmbito da “Campanha Salve o Monte Philipe”.

<sup>17</sup> Entrevista com o ponto focal da plataforma de organizações da sociedade civil e Moma, Dezembro de 2019. Ver também Relatório da Plataforma de Moma e Larde sobre o posicionamento das comunidades no âmbito da “Campanha Salve o Monte Philipe”.

<sup>18</sup> Ver Kenmare Resources plc. Annual Report and Accounts 2018.

construção da ponte,<sup>19</sup> fixado em pouco mais de 7 milhões de dólares norte americanos.<sup>20</sup> O governo e as comunidades ficaram com a outra parte do bolo na contribuição para a construção da ponte, sendo que o governo deverá arcar com cerca de 4.7 milhões que potencialmente deverá mobilizar do governo central, e provavelmente a partir das receitas pagas pela Kenmare. A construção deveria iniciar em 2019.

O governo ainda não anunciou a disponibilização do dinheiro relativo a sua contribuição. Há alegação de que é preciso orçamentar no Plano Anual de Actividades e Orçamento (PAAO), mas ainda falta clareza de quando isso vai acontecer.<sup>21</sup> Com a emergência de duas estruturas de governo a nível provincial que decorre do novo figurino de governação local, muito provavelmente a responsabilidade para esta despesa fica a cargo do órgão liderado pelo Secretário de Estado da Província. Entretanto, por se tratar de uma despesa o processo pode vir a não merecer qualquer tipo de reivindicação de responsabilidades. E particularmente para 2020 pode ser que seja difícil a sua materialização por causa dos realinhamentos organizacionais e funcionais dos novos órgãos de governação e a necessidade de consolidar o sistema de gestão financeira do Estado a ser adequado ao novo quadro de governação descentralizada.

Há uma narrativa que pode vir a ganhar corpo pelo menos entre os oficiais públicos do governo provincial sobre a importância da ponte. Tal narrativa sugere que a ponte não é efectivamente uma prioridade. Os argumentos usados para consolidar essa narrativa incluem a ideia de fraco fluxo de pessoas de ambos os lados do rio Larde, prevalência de problemas mais importantes nas comunidades de Larde, e a existência de barcos que facilitam a travessia de pessoas e bens.

A HMM também começou a operar sem qualquer consulta comunitária. As operações iniciaram na localidade de Morrua em 2011, e até 2017 a empresa foi operando sem qualquer impedimento. Morrua fica localizado dentro da área municipal de Angoche.

---

<sup>19</sup> Kenmare Resources plc. Annual Report and Accounts 2018, p. 54.

<sup>20</sup> Entrevista com membros de organizações da sociedade civil em Nampula, e entrevista com um oficial sênior da Assembleia Provincial de Nampula, Dezembro de 2019.

<sup>21</sup> Entrevista na Assembleia Provincial (Dezembro de 2019). Entrevista na Secretaria Provincial (Dezembro de 2019), bem como entrevistas com dois representantes de organizações da sociedade civil em Nampula (Dezembro de 2019).

Entre 2015 a 2017, como consequência de crescimento da consciência de cidadania entre os membros da comunidade, a empresa começou a sofrer muita pressão tanto da comunidade, bem como da sociedade civil. A HMM procurou fazer passar a ideia de se ter feito uma consulta comunitária que nunca houve.

Os informantes deste estudo convergem na ideia de que a HMM iniciou suas operações sem uma licença ambiental conhecida e sem uma consulta comunitária feita. A HMM recebeu a licença de exploração da Africa Great Wall Mining Development, uma multinacional também chinesa que terá feito uma consulta comunitária em Sangage quando ela recebeu do governo a licença de exploração. Entretanto, de acordo com as informações fornecidas por actores locais que acompanham de perto as operações mineiras em Angoche, a nova empresa terá assumido ter feito consultas comunitárias em todas as área de concessão à partir da única consulta comunitária de Sangage, realizada pela antiga concessionária.<sup>22</sup> Em Morrua, a empresa é acusada pelo Conselho Autárquico de Angoche de nem se quer possuir um Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT). Recentemente, o governo municipal mandou paralisar as operações da HMM em Morrua na sequência da desconfiança de não possuir DUAT e por conseguinte, de estar a operar de forma ilegal.<sup>23</sup>

A questão de falta de DUAT também é mencionada num estudo da Amnistia Internacional (AI sobre direitos humanos no âmbito das actividades de mineração da HMM em Angoche. O estudo da AI foi realizado em parceria com a AENA e o CIP), e os resultados do estudo revelaram profundas falhas no cumprimento das boas práticas na exploração mineira, desde a falta de estudos de avaliação de impacto ambiental, falta de consultas comunitárias, e a falta de posse de DUAT da área de exploração que fica na região de Nagonha (Amnistia Internacional 2018). De acordo com o estudo da AI o governo apadrinhou todas estas irregularidades desde o início das operações em 2011 (Idem).

---

<sup>22</sup> Entrevista com representante de uma organização da sociedade civil em Nampula. Nampula, Dezembro de 2019.

<sup>23</sup> Esta informação foi obtida em entrevista no Conselho Autárquico de Angoche, e confirmada em entrevista na HMM. Dezembro de 2019.

A expansão das operações de mineração para Sangage reacenderam ainda mais as frustrações das populações pela presença sem benefícios da HMM. Casos de doenças causadas por poluição ambiental, degradação de solos, violações de direitos humanos e ausência de consultas comunitárias se adicionavam aos problemas de falta de compensações. As reivindicações das comunidades de Sangage não só estavam relacionadas com a falta de consulta mas também porque nove famílias que viviam na área de concessão foram transferidas para casas provisórias alugadas numa comunidade circunvizinha. A pressão popular e a exigência dos deputados da Assembleia da República convidados pelas OSC, em pela AENA, a visitar a mina da HMM obrigou ao governo central a mandar paralisar em cerca de dois meses as actividades da empresa. Estas acções de pressão que envolveram a sociedade civil e o parlamento permitiram que a HMM pudesse acelerar a construção de nove casas de reassentamento, feitas sob a olhar atento da sociedade civil e dos membros da APN, o que permitiu que o padrão de qualidade tenha sido aplaudido pelos principais intervenientes do processo de governação da indústria extractiva em Nampula.

A indústria extractiva em Nampula ainda apresenta limitações no que tange aos benefícios para as comunidades, e principalmente para mulheres. Tanto em relação a compensações, bem como no acesso a oportunidades de emprego, as informações disponíveis revelam importantes desafios no tratamento das questões que interessam e afectam o bem-estar das comunidades e das mulheres em particular. A Kenmare por exemplo, apesar de cerca de 95% da sua força de trabalho ser constituída por moçambicanos, destes apenas 7% são mulheres<sup>24</sup> um número ainda insignificante para uma empresa que opera há muitas décadas.

### 3.2.2. No âmbito dos 2,75% sobre o imposto de produção como transferências para as comunidades

No contexto dos controversos projectos extractivos, a falta de transparência na gestão dos recursos naturais e o exacerbar das contestações sobre a ausência de benefícios para as comunidades afectadas pode ter induzido ao governo de Armando Guebuza, a aprovar uma circular ministerial conjunta entre os extintos Ministérios da Planificação e Desenvolvimento (MPD) e o das Finanças (MF). A circular 01/MPD-MF/2013

---

<sup>24</sup> Kenmare, Relatório de Contas

determina que 2,75% das receitas geradas para o orçamento seriam alocadas para projectos comunitários nos locais onde os recursos são explorados.

As Leis 20/2014 e 21/2014, Lei de minas e de petróleos respectivamente, recuperam a directriz prevista na circular do MPD e MF, e estabelecem que uma percentagem das receitas geradas no âmbito das operações mineiras e petrolíferas deve ser canalizada para projectos de desenvolvimento comunitário nas zonas de exploração. Estas leis não definem no entanto a percentagem a ser alocada para projectos comunitários, nem o tipo de impostos para a qual a receita deve incidir. As Leis 27/2014 e 28/2014, ambas de 23 de Setembro que revogaram as Leis 11/2007 e 12/2007, de 27 de Junho respectivamente, fixam os impostos sobre as actividades mineira e petrolífera, mas nenhuma delas estabeleceu qualquer consideração sobre receitas a transferir para projectos comunitários.

A institucionalização dos 2,75% a incidir sobre o imposto sobre produção, também conhecido por royalties, é um arranjo que encontra uma acomodação do tipo *ad hoc* na lei orçamental, desde 2013. Este arranjo reflecte um mecanismo de partilha de receitas das operações de mineração e de hidrocarbonetos. Entretanto, enquanto não é regulamentada e apenas prevalecer a prática de inclusão anual na lei orçamental, não se pode ter garantias de estabilidade desta iniciativa uma vez que ela pode ser descontinuada se tal for o entendimento da elite no governo.

A Circular 1/MPD-MF/2013 fixou o tipo iniciativas elegíveis à cobertura com fundos desta receita, que inclui a construção de infraestruturas tais como:

- (i) Salas de aulas e equipamento;
- (ii) Postos e centros de saúde e seu apetrechamento;
- (iii) Regadios comunitários ou represas;
- (iv) Mercados;
- (v) Estradas e pontes;
- (vi) Sistemas de abastecimento de água e saneamento; e

(vii) Actividades relacionadas com a silvicultura.

Este condicionalismo na utilização das receitas dos 2,75% é problemática no sentido em que retira o direito e a liberdade decisora do legítimo dono do recurso, que é a comunidade. Quando o governo define para o quê utilizar este fundo ignora a expressão de interesses comunitários. E pelas características das iniciativas elegíveis, todas elas coincidem com as actividades que cabem nas competências dos governos e quase representam matérias que sistematicamente são inscritas nos planos e orçamentos anuais. Nestas circunstâncias, porque o fundo é canalizado ao distrito como parte do orçamento do Estado, há receios de desvio desta receita por via da sobreposição de iniciativas que podem ter sido cobertas pelo orçamento do Estado.

Sobre a problemática dos 2,75%, importa referir que em Nampula, a AENA produziu um Policy Brief na qual ela aponta quatro desafios ligados a gestão e alocação da receita,<sup>25</sup> que são os seguintes: (i) disponibilização tardia do fundo; (ii) limitado conhecimento das comunidades sobre o fundo, (iii) fraco envolvimento da comunidade na definição de prioridades, (iv) fraca representatividade das comunidades nos conselhos consultivos. No quadro deste estudo de economia política da governação de recursos naturais, ficou evidenciada a importância daqueles elementos do Policy Brief. Entretanto, ficou claro que eles não são determinantes no que tange ao real desafio dos recursos das transferências para as comunidades. O problema maior reside essencialmente na invisibilidade dos efeitos transformadores da indústria extractiva na economia local, bem como da própria receita a nível das comunidades, e do problema da abordagem sobre as transferências e dos mecanismos de gestão. Alguns elementos que rebatem os desafios apresentados no Policy Brief da AENA são apresentados a seguir.

Em relação, a ideia da disponibilização tardia. Aparentemente este não é apontada como um problema num contexto de invisibilidade tanto da receita por um lado, como dos seus resultados, por outro. O dilema maior está no mecanismo de transferências do dinheiro que está amarrado aos procedimentos do fluxo de transferências do orçamento do Estado que sujeita as transferências comunitárias às mesmas regras de

---

<sup>25</sup> AENA (2018), Dinâmicas na canalização e gestão das receitas do Estado proveniente do sector extractivo destinadas ao desenvolvimento das comunidades locais. Mozambique Policy Brief. Agosto de 2018.

execução do orçamento do Estado, e que nessa condição impede que seja possível um processo consistente de projecção de investimentos de longo prazo e de realização de poupanças.

A ideia de que falta conhecimento sobre a existência dos 2.75% não é corroborada com o nível de demanda pela alocação deste fundo nas comunidades afectadas pelos projectos extractivos, incluindo pelos membros das plataformas distritais de organizações da sociedade civil que funcionam como representantes das comunidades. A não inclusão na definição de prioridades é um facto, mas a questão essencialmente não pode ser vista na perspectiva de envolvimento ou inclusão, tendo em conta o princípio de pertença do fundo à comunidade. Nessa base, deve mudar o pressuposto de envolvimento, e conceber o processo decisório como uma premissa da responsabilidade primária das comunidades no sentido em que elas mesmas passam a ser os sujeitos das escolhas de iniciativas, bem como de execução das despesas com os recursos resultantes das transferências para as comunidades.

O que constitui incógnita para as comunidades e algumas vezes também para as OSC é por um lado, a falta de informação sobre o montante referente ao total do imposto sobre produção, pago pelas empresas à partir do qual é deduzida a percentagem de 2,75%, e por outro lado a falta de clareza e evidências sobre o valor recebido e sua aplicação. Importa acrescentar aqui a necessidade de informação sobre o volume de produção das empresas envolvidas nas operações extractivas, e o quadro contractual que governa os arranjos comerciais dado que representam uma base importante para a determinação dos valores das receitas a serem cobradas. Ainda assim, é importante reconhecer que estas matérias são de uma tremenda complexidade que mesmo com informação tornada pública exige uma forte capacidade e *expertise* que as comunidades não têm, e as organizações da sociedade civil também.

Um aspecto que não fica claro sobre a incidência dos 2,75% sobre o imposto de produção tem a ver com os casos em que o imposto de produção é pago em espécie. Esta matéria não tem sido discutida tanto a nível das organizações da sociedade civil, bem como pela Assembleia Provincial e nem mesmo a nível das instituições relevantes do Estado. Por exemplo, no sector dos hidrocarbonetos é muito comum o governo receber o imposto de produção em espécie que é depois alocado para as

indústrias transformadoras, como por exemplo nos projectos de produção de energia a partir do gás natural, produção de fertilizantes, combustíveis leves e etc. Como e qual é o tratamento em relação a esta dimensão de imposto de produção paga em espécie no que tange a dedução dos 2,75% não é clara.

### 3.2.3. Questões críticas sobre a gestão dos 2,75%

O fluxo na alocação da receita dos 2,75% sobre os royalties corre dentro dos canais do orçamento do Estado, e portanto, sujeito aos mesmos procedimentos de execução do orçamento. As decisões sobre sua alocação são previamente tomadas pelo governo, apesar das alegações sobre um papel dos conselhos consultivos locais, mecanismos por enquanto considerados pelos actores chave das comunidades como sendo irrelevantes do ponto de vista de representação. Na prática, as mesmas necessidades que em princípio representam a principal obrigação do governo providenciar, são estas que devem ser realizadas com o fundo que pertence as comunidades locais.

Certamente que esta perspectiva de alocação dos 2,75% favorece vícios de corrupção. Os governos podem sistematicamente alegar que os fundos foram utilizados na construção de uma infraestrutura que pode ter sido realizada com fundos propriamente do OE alocado ao governo local, como também pode ser financiado com fundos da responsabilidade social corporativa que as empresas alocam anualmente ao governo, como já ocorreu em Angoche e Moma. Este é um problema fundamental que precisa de ser ultrapassado sem no entanto ignorar que o governo deve ter um papel no processo.

Na opinião da maioria dos entrevistados para este estudo, o fluxo e controlo do dinheiro das comunidades locais via mecanismos rigorosamente de execução do OE, para além de representar um equívoco em termos de princípio, ele favorece a falta de transparência na gestão deste dinheiro. Adicionalmente, o circuito de alocação e execução contrasta com o pressuposto de um fundo comunitário, que pelas suas características e princípios de pertença, deveria estar sob alçada das comunidades beneficiárias ou de instituições por elas escolhidas, o que reduziria a actual situação de falta de visibilidade na aplicação do fundo e a desconfiança que parece justa em relação ao potencial de sobreposição de orçamentos para mesmas actividades com fins deliberadamente ilícitos.

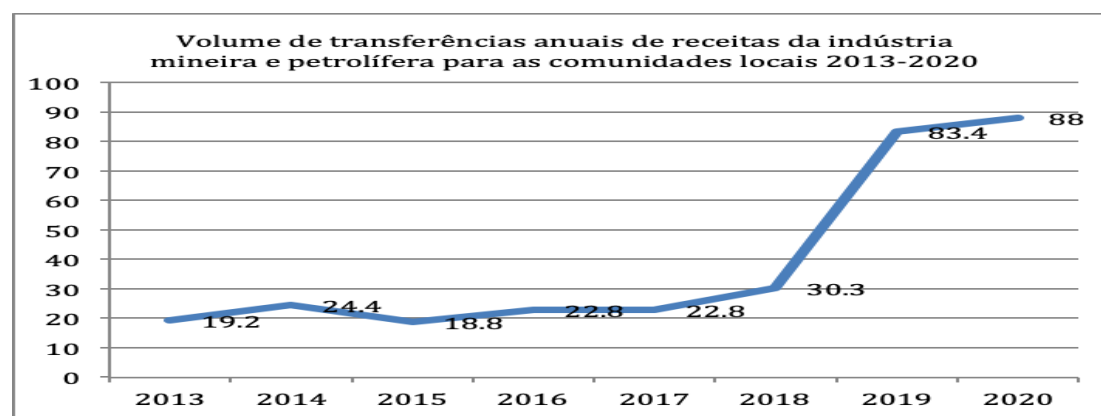
O volume de transferências para comunidades efetuado desde 2013 atingiu pouco mais de 300 milhões de Meticais. A tendência geral das transferências comunitárias se manteve quase estagnada nos primeiros cinco anos. A partir de 2018 verificou-se uma importante alteração no volume de receitas quando comparado com o volume de transferências no primeiro ano, sendo que em 2019 e 2020 o volume de transferências para as comunidades conheceu uma subida bastante significativa, como se pode ver na tabela 1 e no gráfico 2.

Tabela 1. Volume de transferências para as comunidades, por distrito 2013 – 2020

Local abrangido	2013 <sup>26</sup>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Larde	-	-	-	-	2.2	4.1	4.8	4.9	16.0
Moma	3.5	4.4	3.9	2.2	-	-	-	-	14.0
Montepuez	-	-	-	6.1	6.1	12.5	22.9	20.9	68.5
Govuro	3.6	1.3	0.8	1.5	1.5	1.0	2.7	1.1	13.5
Inhassoro	3.6	5.7	3.3	6.6	6.6	3.9	2.7	4.3 <sup>27</sup>	36.7
Moatize	8.6	13.0	11.0	6.4	6.4	7.3	44.2	50.9	147.8
Marara	-	-	-	-	-	-	3.5	3.5	7.0
Chinde	-	-	-	-	0.0	0.8	1.4	1.4	3.6
Manica	-	-	-	-	0.0	0.8	1.2	1.2	3.2
TOTAL	19.2	24.4	18.8	22.8	22.8	30.3	83.4	88.0	309.7

Fonte: MEF. Orçamento Cidadão (2013 - 2020).

Gráfico 2. Volume total de transferências para as comunidades 2013 – 2020



Fonte: República de Moçambique. Relatórios de Execução do Orçamento do Estado (2013 – 2019); MEF. Orçamento Cidadão 2020.

<sup>26</sup> Informação mais completa disponível no Relatório de execução orçamental de 2013. República de Moçambique (2013). Relatório de execução do orçamento do Estado. Janeiro a Dezembro de 2013. [http://www.dno.gov.mz/docs/orc\\_estado/execucao/REO\\_Jan\\_Dez\\_2013.pdf](http://www.dno.gov.mz/docs/orc_estado/execucao/REO_Jan_Dez_2013.pdf).

<sup>27</sup> De acordo com informações de um membro do governo no distrito de Inhassoro, o distrito não terá recebido a comunicação da transferência das receitas do gás, alegadamente por causa de um erro de registo no sistema de gestão financeira do Estado, por ter sido lançado como receita para a comunidade da localidade de Pande no distrito de Govuro. (Entrevista realizada em Inhassoro, 17 de Junho 2020).

O volume de receitas das transferências comunitárias na província de Nampula não tem crescido de forma assinalável. Nos primeiros quatro anos, até 2016, o distrito de Moma era o beneficiário das transferências comunitárias. Durante esse período as receitas não tiveram importantes variações, sendo que apenas em um ano, em 2014, foi verificado um ligeiro crescimento relativamente ao ano anterior (ver a tabela 1 acima). A partir de 2017 as receitas comunitárias passaram a ser canalizadas para o distrito de Larde, e Moma deixou de receber, por causa de uma nova divisão administrativa que incorporou a região de Topuito, produtora de areias pesadas pela Kenmare, anteriormente parte do distrito Moma, no novo distrito de Larde. Entretanto, em 2018 as receitas das transferências comunitárias subiram de 2 milhões de Meticais em 2017 para 4 milhões de Meticais em 2018, tendo-se mantido essencialmente o mesmo volume de transferências nos anos subsequentes embora com tendência de subida ligeira.

O relatório da ITIE para os anos 2015 e 2016 escreve que o governo de Nampula recebeu em 100% o valor das transferências para as comunidades deduzidos dos pagamentos feitos ao Estado pela Kenmare direcionados para Topuito, entretanto, as autoridades não foram capazes de providenciar informação sobre os investimentos feitos, e a prestação de contas às comunidades não foi garantida (ITIE 2018). Os dados na tabela 1 mostram que a Kenmare pagou ao Estado moçambicano só de imposto sobre produção no período de 2013 a 2018 o equivalente a US\$ 18.386 milhões de dólares americanos. Um estudo publicado pelo CIP aponta que de 2011 a 2018, o valor total de imposto sobre produção pago ao governo moçambicano foi de US\$ 21,3 milhões, o correspondente a 950,4 milhões de meticais (ver CIP 2019). O total de receitas correspondentes aos 2,75% do imposto de produção para as comunidades durante o período de 2013 a 2018, pode ter atingido o valor de US\$ 505,62 mil dólares americanos.

Tabela 2. Volume de impostos pagos pela Kenmare, 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total \$'000
Mining royalty	3.860	3.563	2.826	2.371	2.833	2.933	<b>18.386</b>
Industrial free zone royalty	-	1.868	1.486	1.538	1.517	2.553	<b>8.962</b>
Payroll taxes	9.499	10.564	8.551	7.405	6.998	8.378	<b>51.395</b>
Withholding taxes	459	422	462	695	978	1.077	<b>4.093</b>
Licenses	77	215	123	24	12	3	<b>454</b>
Total (US\$' 000)	<b>13.895</b>	<b>16.632</b>	<b>13.448</b>	<b>12.033</b>	<b>12.338</b>	<b>14.944</b>	<b>83.290</b>

Fonte: Kenmare Resources plc, Annual Report and Accounts 2018. [https://www.kenmareresources.com/application/files/8215/5420/0299/Kenmare\\_Resources\\_plc\\_Annual\\_Report\\_Accounts\\_2018.pdf#page=53](https://www.kenmareresources.com/application/files/8215/5420/0299/Kenmare_Resources_plc_Annual_Report_Accounts_2018.pdf#page=53) (acesso, 02 de Janeiro 2020).

Em entrevista a um representante de uma organização da sociedade civil membro do Grupo de Trabalho sobre a indústria extractiva em Nampula indicou que o valor estimado das receitas transferidas para as comunidades relativa as operações da Kenmare no período entre 2013 a 2019 teria sido de 18 milhões de Meticais. Este volume de recursos comparados com o valor determinado a partir da informação extraída do relatório anual de contas da Kenmare representa diferenças significativas. O que foi feito com o valor que não foi transferido para as comunidades permanece uma incógnita, entretanto parece pouco provável que tais recursos tenham sido perdidos a nível local. Esta prática tem sido quase recorrente em todos outros locais onde ocorrem operações extractivas. Pode-se especular que parte destes recursos que não chegam às comunidades são usados para cobrir despesas que o próprio Estado determina como prioritárias num contexto em que o volume de recursos de que dispõe é deficitário. No entanto, não se pode saber se este é o caso porque a informação raramente é partilhada.

O Tribunal Administrativo (TA) apurou no seu RPCGE de 2018 que a Sasol pagou ao Estado 523.012.866,14 meticais de Imposto de Produção, que deduzindo os 2,75% da receita para as comunidades seriam 14.382.853,82 meticais. Entretanto, o montante canalizado para as comunidades beneficiárias, nomeadamente as comunidades de Maimelane, em Inhassoro; e de Pande, em Govuro foi apenas de 4.838.200 meticais, ou seja apenas 36,6% do total que deveria ter sido transferido.<sup>28</sup> Nas comunidades de

<sup>28</sup> TA, Relatório sobre a Conta Geral do Estado de 2018.

Cateme, 25 de Setembro, Chipanga e Benga todos no distrito de Moatize em Tete, mais do que a metade do valor que deveria ter sido transferido para elas não chegou aos beneficiários.

Entender a origem dos montantes declarados pelas instituições governamentais sobre as transferências para as comunidades precisa de ser feita com base numa informação consistente do valor correspondente ao imposto de produção pago ao Estado. A obtenção desta informação depende essencialmente do compromisso do governo com a transparência e do potencial de engajamento da sociedade civil na promoção das práticas de transparência e prestação de contas que tem enquadramento na lei do acesso a informação.

A Kenmare aderiu a ITIE, e é membro do Comitê de Coordenação em Moçambique, está listada na bolsa de valores de Londres e da Euronext Dublin. Estes mecanismos ajudam na transparência mas não são por si só uma garantia indiscutível. A publicação de relatórios de actividades e de contas pela Kenmare permitem ter informação sobre as operações de mineração e dos pagamentos feitos ao Estado. O maior desafio da transparência para empresas que publicam suas informações sobre operações financeiras como a Kenmare está no problema da globalização da informação de várias subsidiárias o que dificulta a leitura de informações específicas de países.<sup>29</sup> Mas o mesmo não ocorre em relação a HMM que não mostra simpatia pela publicação de seus relatórios de contas.

Em Angoche onde ocorrem actividades de mineração pela HMM, não se confirma ter-se alguma vez recebido transferências relativas aos 2.75% das receitas provenientes do imposto sobre produção. A HMM começou a explorar areias pesadas de Morrua, em Angoche em 2011 (Amnistia Internacional 2018; Sambo 2018), para extrair Ilmenite, Titânio e Zircónio. O governo provincial não tem uma informação clara sobre a inelegibilidade das comunidades abrangidas pelas operações da HMM em Angoche, que nos termos previstos na lei de minas e de petróleos devem beneficiar de

---

<sup>29</sup> O CIP (2019) critica o facto de a Kenmare apresentar dados agregados sobre as suas operações incluindo as suas diferentes subsidiárias nos vários países. E de acordo com o CIP a empresa justifica que tal prática faz parte da política da empresa. No entanto, o relatório da Kenmare Resources plc, Annual Report and Accounts 2018 que foi usado para apresentar os dados na tabela 1 deste estudo, mostra outra realidade diferente daquela descrita pelo CIP, um relatório cujos dados se referem especificamente a Moçambique.

parte das receitas provenientes da exploração dos recursos naturais.<sup>30</sup> Este assunto foi abordado por um membro da plataforma distrital de Angoche durante a reunião do Observatório Provincial (OP) realizada na cidade de Nampula, em Dezembro de 2019, onde questionou as causas que levam a que Angoche não esteja a beneficiar desta receita.<sup>31</sup> O representante da empresa HMM disse na ocasião que a empresa estava a pagar impostos regularmente e as transferências que não ocorrem eram da responsabilidade de outras entidades.<sup>32</sup>

Um artigo publicado em 2015 no jornal online @Verdade, apontava entretanto a falta de pagamento de impostos pela HMM (Paulino 2015). Mas esta informação é desmentida pelo relatório da ITIE referente aos anos 2013/2014, onde nos resultados da reconciliação das declarações de pagamentos ao Estado constam dados da HMM nos dois anos, com diferenças nas declarações apenas no ano 2014 onde o governo declarou um valor 53% menor do que o declarado pela HMM.<sup>33</sup> Contudo, o relatório da ITIE referente aos anos 2015/2016 não apresenta informação da empresa sobre as suas contribuições fiscais, mas houve informação fornecida pelo governo.

Em 2015 e 2016 a HMM pagou respectivamente 3.065.526 e 4.017.299 de Meticais de imposto sobre produção, conforme os dados do governo. A falta de informação por parte da empresa se deveu a falhas imputáveis a quem fez o estudo para a ITIE. Aliás, o relatório da ITIE de 2015/2016 publicado em 2018 coloca a empresa na lista das que não providenciaram informação, mas o próprio relatório indica que a empresa não foi contactada pelo consultor alegadamente por falta de contactos (ver Relatório da ITIE 2018).

Os relatórios da ITIE, bem como alguns estudos sobre investimentos extractivos mostram discrepâncias recorrentes nas declarações do governo vis-à-vis às das

---

<sup>30</sup> Entrevista com membros da plataforma distrital de Angoche. Angoche, Dezembro 2019. A mesma informação foi também dada em entrevistas com membros de organizações da sociedade civil em Nampula. Nampula, Dezembro 2019.

<sup>31</sup> Entrevista com um líder comunitário de Angoche. Angoche, Dezembro 2019.

<sup>32</sup> De acordo com o membro da plataforma distrital de Angoche, durante a discussão na sessão do Observatório de Desenvolvimento o representante da HMM colocou a hipótese de passar a descontar do valor do imposto a percentagem a transferir para as comunidades para alocar directamente às comunidades.

<sup>33</sup> Ver Tabela 40 e 41 do Sexto Relatório da ITIE referente aos anos 2013 e 2014, publicado em Dezembro de 2015. [https://eiti.org/files/documents/2013-2014\\_mozambique\\_eiti\\_report\\_portugese.pdf](https://eiti.org/files/documents/2013-2014_mozambique_eiti_report_portugese.pdf) (acessado em 30 de Dezembro 2019)

empresas. Interpretar este problema como sendo uma questão de falta de capacidade das instituições do Estado, como tem sido dito em alguns fóruns, parece mais uma falácia. O capítulo sobre as indústrias extrativas no RPCGE do TA levanta problemas de inconsistência nos números providenciados por diferentes instituições do Estado sobre as mesmas operações (TA 2017, 2018). Essas diferenças não são consequência de meros acasos. Dados por exemplo, sobre o fluxo comercial de exportações de recursos minerais para China mostram uma significativa diferença entre os dados do comércio declaradas pelo governo de Moçambique que apresenta números modestos na ordem de US\$15.789 contra US\$56.548 declaradas pela China (Sambo 2018: 2). A natureza de potenciais falhas no registo de informação é de todo estranha e levanta questões sérias sobre a persistência do mesmo problema por vários anos e seu significado.

### 3.3. *Governança de recursos naturais e reformas de descentralização*

Em 2018 foi introduzida uma emenda Constitucional, aprovada pela Lei 1/2018, Lei da Revisão Pontual da Constituição da República, resultado de um longo e sinuoso processo de diálogo político ao mais alto nível, directamente conduzido pelo Presidente da República, Filipe Nyusi com o antigo presidente da Renamo, Afonso Dhlakama, para o alcance de um acordo de paz definitivo relacionado com o conflito pós-eleitoral que se arrastava desde as eleições gerais de 2014. A luta pela partilha de poder pode ter sido uma questão central do conflito.

Na sequência da aprovação da emenda Constitucional, o parlamento aprovou em Abril de 2019 o pacote de descentralização que compreende o quadro legal, que incorpora a Lei da eleição de governadores provinciais e assembleias provinciais; de organização e funcionamento do governo provincial descentralizado; de controlo pelo governo central às instituições descentralizadas de nível provincial e municipal; de organização e funcionamento da Assembleia Provincial; e de organização e funcionamento do representante do Estado na província.<sup>34</sup> No mesmo ano foram aprovadas pelo parlamento as Leis relativas a definição de funções entre o representante do Estado na província e do governador provincial, de representação do Estado no município de Maputo, e o regime financeiro e patrimonial dos órgãos

---

<sup>34</sup> Trata-se das Leis 3/4/5/6/7 todas aprovadas em 2019.

descentralizados, este último aprovado pela Lei de Finanças dos órgãos de Governação Descentralizada Provincial.

Este novo quadro de descentralização altera de forma profunda a organização do Estado em Moçambique. A eleição directa dos governadores e eventualmente o fortalecimento do poder das Assembleias Provinciais na fiscalização das actividades do conselho executivo provincial, órgão do governo provincial descentralizado encabeçado pelo governador da província, neste novo modelo de organização e estruturação do Estado, parece que consolida os fundamentos e as práticas de desenvolvimento e governação local descentralizada.

Mas esta é ainda uma hipótese dado que a estruturação do governo provincial descentralizado está coberto actualmente de dúvidas e incertezas. E vários instrumentos normativos estão ainda em processo de elaboração, e pelo facto da sua elaboração estar a ser feita num contexto de pressão política e de muitos interesses antagónicos, os resultados tem sido alvo de muita contestação, devido a problemas de falta de clareza sobre o caminho que se pretende seguir em relação ao exercício de descentralização, falta de clareza em relação aos limites de competências entre o governador e o secretário de Estado, e as consequências do processo em relação a estratégia de desenvolvimento da província. É expectável que os instrumentos legais estruturantes possam vir a ser mexidos pouco tempo depois de sua aprovação por causa de inconsistências que só poderão ser melhor compreendidos com o decorrer da implementação do novo figurino de governo provincial descentralizado.

As reformas de descentralização poderiam representar um importante avanço para a ruptura com as práticas de exclusão política, social e económica que caracterizam a economia política de Moçambique. Entretanto, o novo modelo não resolveu estes problemas, e quando muito, a instrumentalização de práticas de coabitação com o modelo de representação do Estado a nível provincial, e a atribuição de competências das áreas sociais e económicas para além das meramente de âmbito de soberania como se esperava que fosse pelo menos no espírito da Constituição, esvaziaram parte substancialmente importante do poder do governador da província. E a partilha de poder e de inclusão económica que tem sido apontada como sendo o maior fardo associado à emergência de conflitos no país ficou longe de ser resolvido.

O novo quadro de descentralização, ao invés de prover soluções para a governação descentralizada, ele adicionou problemas de consistência em relação aos princípios democráticos e abriu espaço para disfuncionalidades que são preocupantes. As relações entre os diferentes governos locais e entre estes com o governo central precisarão de ser aprofundados e clarificados. E reformas na legislação sectorial vai precisar de ser feita para acomodar o novo arranjo de governação descentralizada. E todas estas reformas estão ainda muito longe de serem iniciadas. A timidez da elite política de permitir uma efectiva descentralização com capacidade de transferir poderes aos órgãos de governação descentralizados e conferir autonomia patrimonial e financeira reflecte bem os contornos de uma prática de centralização que caracteriza a forma como o Estado tem vindo a ser construído historicamente.

O estabelecimento da figura de representação do Estado na província é sintomático desse dilema, que na prática dilui o poder do governador e do órgão executivo provincial descentralizado. E, ao mesmo tempo que se experimenta a descentralização o poder político se reposiciona de forma muito particular numa linha de controlo centralizado da máquina do Estado e dos recursos. Com a eventual criação dos governos distritais descentralizados a partir de 2024, muito provavelmente o governo provincial perde o seu sentido de existência porque perde grande parte das competências que ela ainda conserva à favor dos governos distritais descentralizados, bem como perde o território.

Os recursos naturais neste novo quadro de descentralização foram definidos como sendo de gestão centralizada. Nestes termos, é bastante limitado o espaço do governo provincial descentralizado para desempenhar papel nas questões chave sobre o sector extractivo. Isto pressupõe também limitações do poder de fiscalização das actividades extractivas por parte da Assembleia Provincial uma vez que sua competências de fiscalização recai sobre o órgão de governação descentralizada.

Um contexto como este, exige das instituições descentralizadas um esforço adicional no estabelecimento de ligações com outras entidades locais e centrais, para uma melhor articulação sobre processos de gestão do desenvolvimento local. O Conselho de Coordenação previsto no actual quadro de descentralização enquanto fórum de diálogo, pode representar uma oportunidade para o diálogo sobre aspectos de

governança da indústria extractiva com o potencial de a sociedade civil também usar o espaço para fazer passar suas demandas. A experiência dos Observatórios de Desenvolvimento (OD), estabelecidos no contexto dos Planos de Acção para a Redução da Pobreza / Absoluta (PARP/A), que eram espaços de diálogo entre o governo, parceiros de desenvolvimento, sociedade civil e sector privado sobre assuntos relevantes em torno da pobreza e desenvolvimento, aparentemente perderam o seu peso e existência com o fim do PARP, e o seu legado não tem sido aproveitado no novo figurino de reformas de descentralização.

Até agora há um silencio sobre descentralização fiscal, e discutir sobre partilha de receitas provenientes da indústria extractiva é também tabu. Negociar com o governo central um quadro institucional que permite que os governos dos territórios que hospedam importantes recursos extractivos beneficiem de uma percentagem específica de partilha das receitas provenientes das indústrias extractivas, incluindo uma perspectiva mais alargada de controlo das actividades extractivas de pequena dimensão praticadas por exploradores artesanais e pequenas indústrias pode ser um assunto a merecer alguma atenção nos próximos anos.

Esta abordagem daria melhores condições de sustentabilidade dos investimentos na exploração de recursos minerais e hidrocarbonetos por causa do potencial de justiça redistributiva dos recursos naturais e controlo de conflitos decorrentes de má governança. Mas é preciso ter claro que ela não resolve em si mesmo os problemas apontados. A questão deve ser vista de uma forma mais integrada com a necessidade de maior transparência e muita clareza em relação a determinação de prioridades de desenvolvimento.

## 4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 4.1. Conclusões

Recursos naturais, sobretudo o gás natural, não são apenas meros recursos de transformação da economia e de geração de lucros fabulosos para as companhias multinacionais. Eles são também instrumentos de realinhamento político. As multinacionais, bem como os governos, todos eles procuram ganhar dinheiro com a extracção de recursos naturais. Os primeiros investem muitos milhões de dólares para ganhar outros vários milhões em lucros de venda dos recursos extraídos ou dos bens produzidos a partir deles (os recursos), enquanto os governos hospedam investimentos extractivos para captar o máximo de ganhos em receitas provenientes de impostos, embora o caso de Moçambique seja oposto a este princípio olhando para os excessivos benefícios fiscais às empresas extractivas e outros mega-projectos (Castel-Branco 2010; CIP 2019). Toda a dinâmica que envolve a negociação, exploração e produção de recursos naturais gravita sobre um quadro fundamentalmente político. Na verdade, os recursos naturais, devido ao seu extraordinário valor na economia e na sociedade tornam-se essencialmente em recursos para a mobilização de alianças que promovem a reprodução do poder.

A governação de recursos naturais envolve diferentes actores, cada um com um nível de influência relativa nesse espaço de governação. Os actores mais influentes e com mais poder determinam a natureza de decisões e os cursos de acção sobre o conjunto de actividades relacionadas com as operações extractivas. Nesse campo as multinacionais ocupam o espaço privilegiado, à despeito dos governos em última análise serem responsáveis pelas decisões sobre políticas. É a nível destes dois actores que reside a centralidade do processo decisório sobre as indústrias extractivas nos países em desenvolvimento, incluindo Moçambique. A capacidade de influência por exemplo da sociedade civil e das comunidades locais é limitada. E em geral o seu papel pode ter alguma relevância nas questões que tem implicações directas nas comunidades, tais como os reassentamentos e compensações, mas ainda assim, os governos e as multinacionais controlam significativamente o campo e o limite das escolhas e das decisões que envolvem operações associadas às indústrias extractivas.

Isto decorre essencialmente de três factores de acordo com as experiências e práticas observadas no país, e em Nampula em particular:<sup>35</sup>

O primeiro, tem a ver com o nível de capacidade financeira. Num contexto em que os investimentos são necessários para equilibrar a situação de uma economia débil e encontrar soluções para mitigação da pobreza, os governos não dispõem de mais incentivos alternativos às oportunidades criadas pelo grande capital. Isto associado a fraca capacidade e qualidade de barganha do governo e de interesses de grupos, os grupos mais fracos tendem a ver os seus interesses e por vezes também os seus direitos serem sacrificados.

O segundo factor está associado aos interesses das multinacionais, e como eles determinam a agenda dos negócios com o Estado. De um modo geral as multinacionais são protegidas pelos governos dos países de origem, e seus investimentos são apadrinhados e protegidos com esforços diplomáticos à mistura, o que torna a sua influência muito mais forte do que qualquer outro actor na matriz de governação e das operações das indústrias extractivas.

E o último factor, decorre da complexidade de interesses das elites no governo. As elites do partido no governo têm a obrigatoriedade de servir em primeiro lugar os interesses das comunidades, mas eles também precisam encontrar formas de sobrevivência que depende muito do acesso a renda e do controlo de recursos. O acesso a recursos lhes permite potencialmente obter uma base para redistribuição de benefícios aos seus apoiantes, uma acção que é importante para a manutenção do poder. Adicionalmente, para providenciar serviços necessários às populações, as elites governamentais também precisam de encontrar formas de captação de renda e de outros recursos. Mas, num contexto de pobreza e onde não existe capacidade financeira, os investimentos extractivos representam uma oportunidade singular para a realização daqueles objectivos.

Os modelos de compensações e reassentamentos são reféns de práticas que contradizem os procedimentos definidos na legislação. Os governos não raras vezes

---

<sup>35</sup> Uma reflexão baseada numa entrevista na UCM em Nampula, e extractos de entrevistas anteriores com pessoas ligadas a uma instituição de pesquisa em Maputo. As entrevistas foram realizadas em Nampula em Dezembro de 2019; e em Maputo, em Junho de 2019.

apadrinham lógicas caracterizadas por incumprimento dos procedimentos regulamentares e das boas práticas por parte das empresas (Salimo, 2018; Wiegink 2018). Por exemplo, as consultas comunitárias que são a chave para a obtenção do aval para a implementação de projectos extractivos, e para a aquisição da licença social para operar, embora representem uma componente importante das boas práticas de governação do sector extractivo são muitas vezes negligenciadas pelas empresas sem quaisquer constrangimentos por parte do governo (Human Rights Watch 2013; Wiegink 2018; Salimo 2018).<sup>36</sup>

Em Nampula, há duas situações críticas que são disto um exemplo. Uma envolvendo a Kenmare em Larde onde no âmbito da expansão das suas operações pretendia destruir o Monte Philipe, sem consulta às comunidades locais, tendo por isso enfrentado uma forte contestação popular por causa por um lado, da falta de consulta, e por outro, por conta do valor sagrado que o monte representava para as comunidades locais.<sup>37</sup> A outra situação, é relativa as operações da HMM em Angoche, iniciadas sem qualquer consulta comunitária. Em 2018 a empresa foi confrontada com protestos populares que condicionaram as suas operações de extração de areias pesadas devido a ausência de consulta comunitária que pudesse ser a base para a obtenção da licença social para operar.<sup>38</sup> Em todos estes casos os protestos populares foram reprimidos com violência pelas forças de segurança.<sup>39</sup>

Ainda que a filosofia em torno de compensações no actual quadro legal em Moçambique esteja de algum modo alinhada às práticas internacionais, a falta de observância e cumprimento dos padrões estabelecidos, reproduz uma característica recorrente no sector extractivo que é caracterizado por falta de decência e justiça nas compensações pagas a pessoas que perdem tudo. E em contrapartida, as empresas extractivas acumulam riquezas avultadas com os recursos naturais extraídos de áreas onde àqueles que quase perdem tudo tinham nelas a fonte dos seus meios de

---

<sup>36</sup> Informação também obtida em entrevista com membros de plataformas distritais de Moma, Angoche. Angoche, Dezembro 2019.

<sup>37</sup> Entrevista com membros do governo provincial de Nampula, da Assembleia Provincial de Nampula, bem como com membros de organizações da sociedade civil na Cidade de Nampula e das plataformas distritais de Moma e Larde. Dezembro de 2019.

<sup>38</sup> Entrevistas na Cidade de Nampula e Angoche com membros de organizações da sociedade civil e da plataforma distrital de Angoche. As mesmas informações foram confirmadas em entrevistas com membros do governo provincial e da Assembleia Provincial de Nampula, bem como por membros do Conselho Autárquico de Angoche. Dezembro de 2019.

<sup>39</sup> Entrevista com membros das plataformas distritais de Larde e Angoche. Dezembro de 2019.

subsistência e de outras formas de vida associadas à tradição e práticas culturais estruturantes das relações sociais e simbólicas. Estas contradições e violações representam um forte potencial de conflito que pode ser evitado.

Em Nampula, uma forma de minimizar os efeitos de controlo e centralização do espaço decisório no governo e empresas, foi a adopção de memorandos de entendimento entre os diferentes actores interessados no sector extractivo, incluindo sociedade civil, governo, APN e as empresas extractivas. A sociedade civil foi essencialmente o principal actor na origem dos memorandos de entendimento no âmbito da indústria extractiva. Os memorandos de entendimento permitiram mudar radicalmente as relações e o diálogo entre os vários actores interessados no sector extractivo.

Porém, apesar deste modelo ter alterado de forma profunda uma situação anterior de ausência de comunicação por parte das multinacionais e do governo, para um diálogo mais aberto e estruturado, ainda assim, não representa uma solução eficaz dos problemas que afectam o sector extractivo. Os memorandos de entendimento foram concebidos numa perspectiva de consolidar compromissos de diálogo em torno da responsabilidade social das empresas. E nesse sentido, ainda não resolvem os problemas de transparência e prestação de contas, uma vez que questões de fundo na governação das indústrias extractivas, que não cabem na esfera da responsabilidade social e que em geral são controladas pelo governo central são omissas e em geral tratadas sem transparência.

A comunicação e o fluxo de informações sobre as receitas dos 2,75% por exemplo, precisa de ser melhorada para que o problema da falta de transparência na sua gestão não venha a exacerbar a falta de confiança nas instituições governamentais e vir a ser uma fonte de conflitos nas zonas de exploração de recursos. Os relatórios da ITIE, bem como alguns estudos sobre investimentos extractivos mostram discrepâncias recorrentes nas declarações do governo vis-à-vis às declarações das empresas. Esta prática não parece estar associada apenas a problemas de capacidade das instituições para fazer registos fiáveis e consistentes.

O capítulo sobre a indústria extractiva no Relatório de Parecer sobre a Conta Geral do Estado (RPCGE) elaborado pelo TA levanta sistematicamente problemas de

inconsistência nos números providenciados por diferentes instituições do Estado (ver TA 2017, 2018). Este facto se associa ao problema da falta de clareza sobre as decisões tomadas em relação as formas de alocação e execução do dinheiro previsto para as comunidades locais, conforme estabelecido na legislação relevante. A manutenção do modelo actual de alocação, gestão e execução deste dinheiro nos circuitos da teia dos governos, representa uma usurpação de um recurso que pertence às comunidades e se apresenta como um paradoxo de uma realidade em que as comunidades substituem o governo no seu papel de provedor de serviços públicos.

O processo de reformas de descentralização que se seguiu à revisão pontual da Constituição em 2018, tem como princípio estabelecer bases para maior acesso e partilha de poder. O quadro aprovado para a descentralização apresenta uma matriz de organização do Estado que representa uma mudança radical na organização do Estado e da Administração Pública. A eleição do governador da província, mesmo que de forma indirecta, criou grandes expectativas no que tange a ideia de melhoria dos mecanismos de governação democrática. Entretanto, o esvaziamento do poder do governador a favor do Secretário de Estado na província deu origem a muito mais dúvidas e desapontamentos com o processo. Neste novo quadro de governação as indústrias extractivas são explicitamente matérias de âmbito do governo central que ao nível da província se integram na esfera da competência do órgão de representação do Estado.

Porém, os benefícios deste processo de descentralização no que tange a autonomia dos governos provinciais ainda continua amputada por um esforço permanente de centralização do poder de gestão dos recursos vitais para o desenvolvimento da província e para a garantia da eficiência do funcionamento de governos descentralizados. A centralização do poder decisório sobre as finanças públicas, bem como da gestão das indústrias extractivas, a ausência de uma visão e de uma perspectiva prática sobre limites na partilha de receitas entre o governo central e as unidades territoriais subnacionais que hospedam os recursos extractivos representam um viés para um debate compreensivo sobre a contribuição da indústria extractiva no desenvolvimento local, e um constrangimento para a consolidação e sustentabilidade política e do desenvolvimento do novo modelo de governação provincial descentralizada.

## 4.2. Recomendações

As principais recomendações são as seguintes:

- Fortalecer a capacidade técnica e conhecimento dos actores da sociedade civil e plataformas distritais de organizações da sociedade civil em matéria de legislação sobre a indústria extractiva vis-à-vis os direitos das comunidades locais, melhorar a qualidade de trabalho em rede, e consolidar as acções e habilidades para uma advocacia não confrontacional.
- Fortalecer os mecanismos actuais de diálogo sobre a indústria extractiva, através do alargamento para além da abordagem actual que vincula os Memorandos de Entendimento à responsabilidade social corporativa, integrando questões mais amplas relacionadas com o sector extractivo como é o caso das compensações, reassentamentos, meio ambiente, receitas e desenvolvimento local.
- Induzir um debate para o estabelecimento de um quadro compreensivo de compensação holístico, decente e justo, e que reconhece a obrigatoriedade de criação de condições melhoradas dos meios e padrões de vida, e contribua para processos de transformação social e económica das comunidades, e melhore as oportunidades de desenvolvimento para as mulheres.
- Influenciar a aprovação de nova matriz do fluxo de alocação, gestão e tomada de decisão sobre as receitas provenientes dos 2.75% do imposto de produção, conferindo maior transparência e poder decisório às comunidades sobre as modalidades de seu uso, bem como a eliminação da vinculação ao OE e da predeterminação pelo Estado dos critérios de utilização.
- Promover acções que assegurem que as universidades através das suas instituições de pesquisas e extensão possam abraçar a pesquisa e extensão para prover capacidade e conhecimento aos governos e as comunidades locais sobre alternativas para melhores ganhos dos investimentos na indústria extractiva e das contribuições delas provenientes.

- Demandar reformas no actual quadro de descentralização para garantir uma percentagem diferenciadora no acesso as receitas provenientes da extracção de recursos naturais aos governos dos territórios onde os recursos são extraídos.
- Promover capacidade na Assembleia Provincial sobre assuntos relacionados com a indústria extractiva e encorajar a articulação com a Assembleia da República para permitir maior eficácia no tratamento dos assuntos que afectam as comunidades e o desenvolvimento local, bem como garantir maior articulação das organizações da sociedade civil com a Assembleia Provincial no contexto do fortalecimento e consolidação dos mecanismos de responsabilização social na área da indústria extractiva.

## Referências

AENA (2028). Dinâmicas da canalização e gestão das receitas do Estado provenientes do sector extractivo destinadas ao desenvolvimento das comunidades locais.

Mozambique Policy Brief. Agosto de 2018.

Amnistia Internacional (2018), As nossas vidas não valem nada: O custo humano da exploração mineira chinesa em Nagonha, Moçambique. London: Amnesty International.

Bebbington, A. (2014), Governing natural resource for inclusive development. Oxford University Press.

<https://www.oxfordscholarship.com/mobile/view/10.1093/acprof:oso/9780198722564.001.0001/acprof-9780198722564-chapter-4> .

Buur, L.; Nystrand, M.L. e Pedersen, R.H. (2017), The political economy of land and natural resource investment in Africa: An analytical framework. DIIS Working Paper. Copenhagen: DIIS.

Buur, L.; Therkildsen, O.M Hansen, M.W., e Kjær, M. (2013), Extractive natural resource development. Governance, linkages and id. Copenhagen: DIIS Report 2013:28.

CIP (2019), É urgente a revisão do contrato da Kenmare Moma Mining: Benefícios fiscais excessivos trouxeram prejuízos ao Estado em pelo menos 1.5 mil milhões de meticais entre 2011 e 2018. Indústria Extractiva, Edição No. 5, Agosto 2019.

Collier, P. E Venables, A. (2009), Natural resources and state fragility. Oxford Centre for the Analysis of Resource Rich Economies. Research Paper No. 31 (Oxford: OxCarre,2009),pp. 18 – 19.

Columbia-SIPA (2013), Moçambique: Recursos naturais. Sector extractivo para a prosperidade. School of International and Public Affairs, Columbia University.

Conselho de Ministros (2014), Gas Natural Master Plan. Adoptado na 16ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros. 24 de Junho de 2014.

Di John, J. (2011), Is there really a resource curse? A critical survey of theory and evidence. *Global Governance*, 17(2).

Eagleton-Pierce, M. (2014), The concept of governance in the spirit of capitalism. *Critical Policy Study*, Vol. 8, No. 1, 5-21. London: SOAS, University of London.

Energy Information Administration (EIA) (2013), Overview: Emerging oil and gas developments in East Africa. May 23, 2013.

FCG (2019), Final evaluation of the project “improving Mozambique’s governance” 2016 – 2019. July 2019.

Forquilha, S. C. e Orre, A. J.(2012), *Conselhos Locais e institucionalização democrática em Moçambique*. Maputo: IESE.

Frynas, J. G. e Buur, L. (2020). The presource curse in Africa: Economic and political effects of anticipating natural resource revenues. Elsevier, <https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.05.014>.

Human Rights Watch (2013), What is a house without food? Mozambique’s coal mining boom and resettlement. Report by Human Rights Watch.

ICF International (2012), Natural Gas Master Plan for Mozambique. Draft Report Executive Summary. August 26, 2012.

Khan, M. H. (2010), Political settlement and the governance of growth-enhancing institutions. Version July 2010.

Khan, M. H. (2017), Introduction: political settlements and the analysis of institutions. *African Affairs*, 1-20, Oxford University Press.

Macuane, J.; Salimo, P.; Do Rosário, D. e Weimer, B. (2010), Estudo de governação de Nampula. Versão Final de 7 de Junho de 2010. [https://macua.blogs.com/files/acs\\_relatorio-governacao-nampula-versao-final-07-06-2010.pdf](https://macua.blogs.com/files/acs_relatorio-governacao-nampula-versao-final-07-06-2010.pdf) .

Mehlum, H.; Moene, C.; e Torvik, R. (2006), Cursed by resources or institutions? *World Economy*, 29: 1117-1131.

Ministério da Planificação e Desenvolvimento e Ministério das Finanças. Circular No. 01/MPD-MF/2013. Critérios a observar na implementação de projectos financiados por receitas de explorações mineiras e petrolíferas canalizadas às comunidades.

Mosca, J. e Selemene, T. (2011), El dorado Tete: os mega projectos de mineração. Maputo: Centro de Integridade Pública.

North, D. (2011), Institutions, institutional change and economic performance. New York, Cambridge University Press.

Orre, A. e Rønning, H. (2017), Mozambique: A political economy analysis. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs. Report commissioned by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

Paulino, J. (15 de Outubro de 2015). “Multinacional chinesa em Angoche não paga impostos há anos”. @Verdade Online.

Pitcher, M. A. (2003), Transforming Mozambique: The politics of privatization, 1975 – 2000. Cambridge University Press.

República de Moçambique (2013). Relatório de execução do orçamento do Estado. Janeiro a Dezembro de 2013.

República de Moçambique (2014). Relatório de execução do orçamento do Estado. Janeiro a Dezembro de 2014.

República de Moçambique (2015). Relatório de execução do orçamento do Estado. Janeiro a Dezembro de 2015.

República de Moçambique (2016). Relatório de execução do orçamento do Estado. Janeiro a Dezembro de 2016.

República de Moçambique (2017). Relatório de execução do orçamento do Estado. Janeiro a Dezembro de 2017.  
[http://www.dno.gov.mz/docs/orc\\_estado/execucao/Relatorio\\_Execucao\\_Jan\\_Dez\\_OE\\_2017.pdf](http://www.dno.gov.mz/docs/orc_estado/execucao/Relatorio_Execucao_Jan_Dez_OE_2017.pdf).

República de Moçambique (2018). Relatório de execução do orçamento do Estado. Janeiro – Dezembro 2018.

República de Moçambique (2019). Relatório de execução do orçamento do Estado. Janeiro a Dezembro de 2019.

Ross, M. L. (1999), The political economy of the resource curse. *World Politics* 51 (January 1999), 297–322.

Salimo, P. (2018), The politics of LNG: Local state power and contested demands for land acquisitions in Palma, Mozambique. In, Schubert, J.; Engel, H. e Macamo, E. (Eds.) (2018), *Extractive industries state in Africa. Beyond resource curse*

Sambo, M. (2018), HMM Company: dinâmicas da intervenção chinesa nas areias pesadas de Angoche. Maputo, 1 de Fevereiro de 2018, IESE: Ideaias, Boletim No. 97

Silverstein, K. (2014), *The secret world of oil*. New York: Verso.

Whitfield, L.; Therkildsen, O.; Buur, L. e Kjær, A. M. (2015), *The politics of African industrial policy: A comparative perspective*. Cambridge University Press, New York.

Wiegink, N. (2018), Imaging booms and bust: Conflicting temporalities and the extraction-“development” nexus in Mozambique. *Elsevier: The Extractive Industries and Society* 5 (2018) 245-252.

William, D. e Young, T. (1994), *Governance, the World Bank and liberal theory*. *Political Studies*, XLII, 84-100. London: SOAS, University of London.

World Bank (1989), *Sub-saharan Africa, from crisis to sustainable growth, a long-term perspective study*. Washington: the World Bank.