



Guião Parlamentar para Fiscalização da Indústria Extractiva em Moçambique

Ficha técnica

IMD – Instituto para Democracia Multipartidária

Direção Executiva: Hermenegildo Mulhovo

Coordenação: Dércio Alfazema

Colaboração: Lorena Mazive, Fidália Chivale, Elisa Mabjaia, Tefasse Mondlane, Nízia Osman

Layout: Wonderful, Design e Publicidade

Tiragem: 500 exemplares

Ano: 2018

Índice

Lista de figuras e tabelas	5
Acrónimos	6
1. Introdução	8
1.1. Objectivo geral	9
1.2. Objectivos específicos	9
1.3. Metodologia de elaboração do Guião	10
1.4. Grupo-alvo	10
1.5. Estrutura	10
2. Visão Geral Da Indústria Extractiva Em Moçambique	12
2.1. Alguns conceitos da Indústria Extractiva	16
3. Enquadramento Legal Do Parlamento, Parlamentares E Das Assembleias Provinciais Na Fiscalização Da Indústria Extractiva Em Moçambique	21
3.1. Assembleia da República	22
3.2. Parlamentares	24
3.3. Assembleias Provinciais	25
4. Fiscalização Parlamentar Na Indústria Extractiva Em Moçambique – Realidade Actual E Princípios Fundamentais	30
4.1. Princípios fundamentais da fiscalização parlamentar	31
4.1.1. Normas	32
4.1.2. Actores	35
4.1.3. Interesses	37
4.2. Notas complementares para reflexão e consideração no âmbito da fiscalização parlamentar na Indústria Extractiva em Moçambique	40
4.2.1. Alta Autoridade da Indústria Extractiva	41
4.2.2. Direitos Preexistentes	41

4.2.3. Conteúdo local	42
4.2.4. Benefícios reais ao Estado	42
4.2.5. Fundo soberano dos Recursos Naturais	43
4.2.6. Participação do Estado	43
4.2.7. Justa Indemnização e Reassentamento	44
4.2.8. Gestão das receitas dos Recursos Naturais	44
5. O Processo de Fiscalização Parlamentar na Indústria Extractiva – Etapas, Questões e Resultados	46
5.1. Planificação	47
5.1.1. Fundamentação	47
5.1.2. Recolha e análise de informação preliminar da matéria de fiscalização	48
5.1.3. Definição de questões preliminares às entidades envolvidas no projecto	51
5.1.4. Definição de resposta preliminares aos operadores de projecto, autoridades e comunidade local	52
5.2. Execução	54
5.2.1. Contacto com o Governo Local	54
5.2.2. Contacto com os operadores do projecto	55
5.2.3. Contacto com a comunidade local	56
5.3. Conclusão	58
5.4. Fiscalização no âmbito da gestão da Terra, Fauna e Florestas, Áreas de Conservação, Águas Interiores e Marinhas: Notas	59
5.4.1. Terra	60
5.4.2. Floresta, Fauna e Áreas de Conservação	60
5.4.3. Águas Interiores e Marinhas	61
6. Considerações Finais	63
7. Referências Bibliográficas	69

Lista de figuras e tabelas

Figura 1. Mapa de ocorrência de minérios e petróleos	13
Figura 2. Bases da fiscalização parlamentar na indústria extractiva	31
Figura 3. Actores da Indústria Extractiva em Moçambique	35
Figura 4. Princípios de elaboração da fundamentação	47
Figura 5. Recolha e análise preliminar da informação	48
Figura 6. Questões preliminares da fiscalização	52
Figura 7. Definição das respostas preliminares às questões das autoridades e comunidade local	53
Figura 8. Contacto com o Governo local	55
Figura 9. Contacto com os operadores do projecto	56
Figura 10. Contacto com a Comunidade Local	57
<hr/>	
Tabela 1: Recursos naturais e projectos de indústria extractiva em desenvolvimento	14
Tabela 2. Indústria extractiva vs. Comissões Parlamentares	24
Tabela 3. Competências da Assembleia da República e das Assembleias Provinciais	26
Tabela 4. Actos parlamentares	27
Tabela 5. Legislação que regula a indústria extractiva em Moçambique	33
Tabela 6. Actores da indústria extractiva e suas características	36
Tabela 7. Actores vs. interesses na indústria extractiva	37
Tabela 8. Altas Entidades da Indústria Extractiva	41
Tabela 9. Entidades nacionais específicas para a recolha de informação	50
Tabela 10. Conclusão da fiscalização parlamentar	58

Acrónimos

Bn	Biliões
Btoe	Biliões de toneladas
CACDHL	Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade
CAEA	Comissão de Agricultura, Economia e Ambiente
CAPEX	Capital Expenditure
CAPPL	Comissão da Administração Pública e Poder Local
CASGTC	Comissão dos Assuntos Sociais, do Género, Tecnologias e Comunicação Social
CDSOP	Comissão da Defesa, Segurança e Ordem Pública
CEP	Comissão de Ética Parlamentar
CPO	Comissão de Plano e Orçamento
CPQR	Comissão de Petições, Queixas e Reclamações
CRICC	Comissão das Relações Internacionais, Cooperação e Comunidades
CRM	Constituição da República de Moçambique
ENH, E.P	Empresa Nacional de Hidrocarbonetos, Empresa Pública
EUR	Euros
IGM	Inspecção Geral de Minas
INM	Instituto Nacional de Minas
INP	Instituto Nacional de Petróleos
MASA	Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar
MIC	Ministério da Indústria e Comércio
MIREME	Ministério dos Recursos Minerais e Energia
MITADER	Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural
Mn	Milhões
Mtoe	Milhões de toneladas
OPEX	Operational Expenditure
RAR	Regimento da Assembleia da República
TCF	Triliões de pés cúbicos
USD	Dólares americanos



1. INTRODUÇÃO

A indústria extractiva tem o potencial de promover o desenvolvimento sócio-económico dos países ricos em recursos naturais, como Moçambique. Contudo, o seu sucesso depende muitas vezes da forma como esta indústria é gerida, por via dos três poderes que compõem o Estado (legislativo, executivo e judicial). O legislativo para formular e fiscalizar as leis, o executivo para garantir maior e melhor representação dos interesses do Estado, e o judicial para dirimir quaisquer infracções e violações às normas já estabelecidas.

O poder legislativo (Assembleia da República ou Parlamento) que é o foco deste guião, preserva a capacidade de imprimir maior transparência, prestação de contas e garantia da gestão sustentável dos recursos na indústria extractiva, através das três funções que lhe são inerentes ou constitutivos, nomeadamente: representação (representa os interesses dos seus constituintes, o Estado e o povo), legislação e fiscalização.

A eficácia da acção do parlamento na indústria extractiva na qualidade de órgão fiscalizador (fiscalização), que é o objecto deste manual, pode ser medida por um lado pelo nível de domínio das leis formuladas por parte dos parlamentares e processos característicos da indústria extractiva. Por outro, pela flexibilidade com a qual os mesmos parlamentares se ajustam às dinâmicas da indústria e do desenvolvimento do país que muitas vezes alargam a necessidade de estudar e corrigir as fragilidades das leis já existentes.

O domínio das leis formuladas, permite aos parlamentares exercer os poderes e competências previstos nos artigos 173, 177 e 179 da Constituição da República de Moçambique (CRM), em congruência com os artigos 10, 73, 74 da Lei n.º 13/2014 de 17 de Junho, e 36, 37, 38 da Lei n.º 5/2007 de 9 de Fevereiro. Nestes instrumentos normativos, os parlamentares são invocados não apenas a legislar, como também a realizar uma fiscalização política na implementação das normas e do desenvolvimento da indústria extractiva na base da transparência e participação.

Mais ainda, os parlamentares são desafiados a aprofundar o domínio da legislação e a conhecer outros aspectos genéricos ou específicos dos processos que caracterizam a indústria extractiva de modo a garantir maior eficácia na fiscalização. Demonstre-se fundamental para os parlamentares, ter a capacidade de compreender com

alguma especificidade o funcionamento da indústria extractiva, para poder agir com precisão em quaisquer iniciativas que forem a empreender neste sector.

Deste modo, para uma melhor actuação, mostra-se importante por exemplo, que os parlamentares conheçam a cadeia de valores da indústria extractiva, ou o tipo de contrato sob os quais os recursos naturais são extraídos, ou mesmo como as comunidades são abrangidas por esta indústria, assim como os efeitos reais dos projectos referentes ao meio ambiente. Portanto, somente com a consciência disto, os parlamentares poderão no exercício da fiscalização, ser capazes de fazer questões precisas e oportunas que possibilitará a elaboração de posicionamentos e pareceres adequados e que contribuam na gestão transparente da indústria extractiva em Moçambique.

Este guião, visa munir os parlamentares de directrizes e premissas fundamentais para o exercício da fiscalização da indústria extractiva, apoiando-se na transparência, participação, entre outras práticas que concorrem para a boa gestão dos recursos naturais. Assim, o presente guião afigura-se como uma importante ferramenta no desenvolvimento social e económico de Moçambique e melhoria da eficácia parlamentar na fiscalização da indústria extractiva.

1.1. Objectivo Geral

Fortalecer o papel do parlamento e das Assembleias Provinciais na fiscalização de iniciativas ligadas à indústria extractiva, tendo em vista a melhoria contínua da transparência, inclusão, prestação de contas e governação no sector de recursos naturais.

1.2. Objectivos específicos

- a) Apresentar uma visão geral da indústria extractiva em Moçambique;
- b) Delimitar o enquadramento legal do Parlamento e das Assembleias Provinciais na fiscalização da indústria extractiva;
- c) Identificar as premissas de fiscalização da indústria extractiva em Moçambique;
- d) Apresentar e explicar as fases do processo de fiscalização parlamentar na indústria extractiva em Moçambique.

1.3. Metodologia de elaboração do guião

O presente guião foi elaborado mediante a (i) revisão da legislação que versa sobre o Parlamento, Assembleias Provinciais, e a indústria extractiva; (ii) revisão da literatura e documentos complementares sobre indústria extractiva; e (iii) consulta a entidades relevantes e com domínio na indústria extractiva. Tecnicamente as acções metodológicas (i) e (ii) são designadas pesquisas documentais, e (iii) entrevista, as quais foram desenvolvidas numa perspectiva qualitativa e *ex post facto*.¹

1.4. Grupo-alvo

O presente guião foi elaborado principalmente para auxiliar as Comissões de Trabalho da Assembleia da República e das Assembleias Provinciais no exercício da fiscalização da indústria extractiva em Moçambique. Sendo um guião, ele pode ser usado por qualquer entidade interessada em compreender não somente a legalidade das acções de fiscalização parlamentar na indústria extractiva, como também os processos que lhe envolvem.

1.5. Estrutura

O presente guião tem quatro secções. Na primeira secção, o guião apresenta um breve historial da indústria extractiva em Moçambique, ocorrências de recursos naturais, particularmente de minérios e petróleos, e os conceitos-chave desta indústria. Na segunda, faz o enquadramento legal do Parlamento, parlamentares e das Assembleias Provinciais na fiscalização da indústria extractiva.

Na terceira secção, o guião explora a fiscalização parlamentar na indústria extractiva, iniciando por apresentar a realidade actual e finalizando com a exploração dos princípios fundamentais da fiscalização (normas, actores e interesses). Na quarta e última secção, o guião apresenta e explora o processo de fiscalização parlamentar na indústria extractiva. Em princípio, esta secção apresenta as etapas (planificação, execução e conclusão), e as suas respectivas sub-etapas, identificando as questões-chave e resultados esperados.

¹ Neste tipo de pesquisa, o analista não controla as variáveis, devendo reportar o que aconteceu ou acontece como uma forma de determinar as melhores práticas para tornar positivos os acontecimentos futuros.



2. VISÃO GERAL DA INDÚSTRIA EXTRACTIVA EM MOÇAMBIQUE

Quando se fala da indústria extractiva a nível global, geralmente nos limitamos à extracção de minérios como o carvão, grafite, ouro, diamante, ou de petróleos (petróleo e gás natural), negligenciando recursos como a terra, águas interiores e marítimas, fauna e flora que também podem e são objecto de extracção. Portanto, a visão de indústria extractiva ideal é aquela que considera não somente os minérios e petróleos, mas também a terra, fauna, flora, rios, lagos e mares.

Em Moçambique, a actividade extractiva de recursos naturais (minerais, terra, pesqueiros), mesmo que de forma artesanal, já se desenvolve há várias décadas.

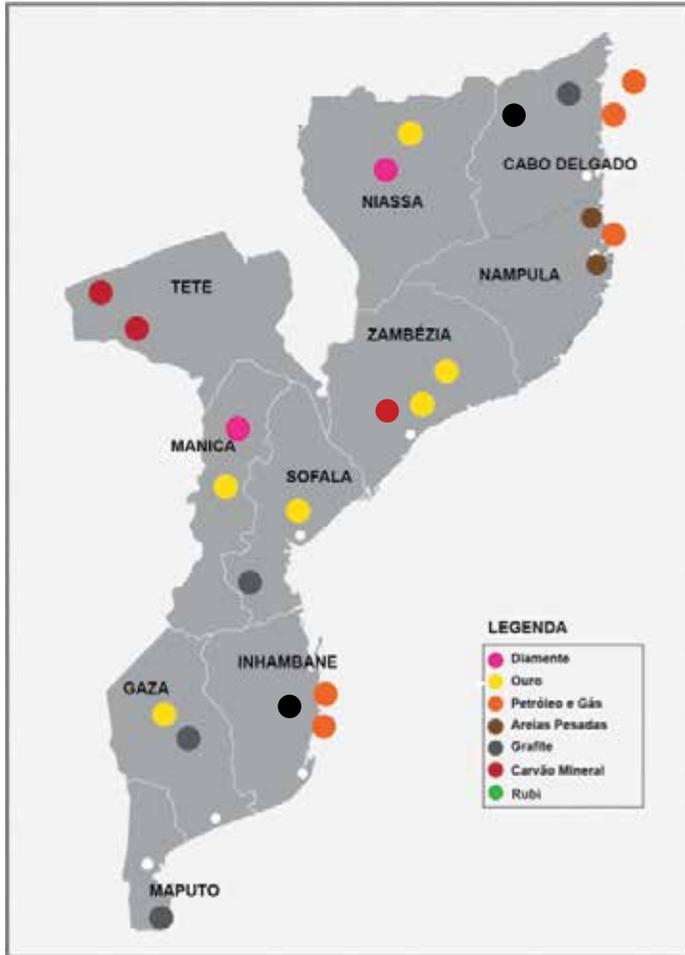
No caso do sector de petróleos (petróleo e gás natural) por exemplo, alguns autores como Mosse e Selemane (2008:8), apontam para 1904 como sendo o marco inicial em Moçambique, pelo facto de se ter identificado as primeiras bacias sedimentares com probabilidade de existência de depósitos de petróleo e gás natural em Pande e Temane, que foram oficialmente anunciados na década de 1970, precisamente em 1961 em Pande, 1962 em Buzi e 1967 em Temane na província de Inhambane. Estas descobertas de gás natural, foram alvo de contratos de exploração entre o Governo de Moçambique e a Sasol (sul africana) no ano de 2000.

Hoje, Moçambique é dos países mais ricos em recursos naturais na região e no mundo. A nível de reservas de carvão mineral por exemplo, possui cerca de 6.2 biliões de toneladas² o que lhe coloca numa posição de privilégio a nível de probabilidades de desenvolvimento em relação a muitos países.

Os recursos naturais de Moçambique estão situados em diferentes pontos ao longo do território conforme ilustra o mapa da figura 1.

² Ver Mitsui (2014:4), BP (2014:30), BP (2015:31), BP (2016:30), Ross (2014:27), Brown (2014:193).

Figura 1. Mapa de ocorrência de minérios e petróleos



Fonte: Adaptado

Alguns dos recursos naturais apresentados na figura 1 acima, já se encontram na fase de exploração, e a tabela 1 abaixo apresentada, mostra não somente o tipo de recurso, mas o local de ocorrência, quantidades de reservas, volume de capital investido na sua exploração e os principais operadores.

Tabela 1: Recursos naturais e projectos de indústria extractiva em desenvolvimento

RECURSO NATURAL	CATEGORIA	LOCALIZAÇÃO	RESERVAS	OPERADOR(ES)	
Petróleo	Hidrocarbóneto	Pande e Temane (Inhambane)	4.5 bcf	Sasol	
Gás Natural		Bacia do Rovuma - Cabo Delgado	194.5 tcf	Anadarko Petroleum ENI East Africa	
		Pande e Temane	5.5 tcf	Sasol	
Grafite	Minério	Ancuabe (Cabo Delgado)	900.000 toe	AMG Graphit Kropfmuehl GmbH	
		Balama (Cabo Delgado)	1.1 btoe	Syrah Resources	
Carvão Mineral		Moatize – Tete	960 mtoe	Vale	
		Benga – Tete	2.6 btoe	ICVL e Tata Steel	
		Tete	480 mtoe	Rio Tinto e Midwest Africa	
Areias pesadas		Sangage/Angoché (Nampula)	215,4 mtoe	Haiyu Mining Company	
		Moma (Nampula)	163 mtoe	Kenmare Resources PLC	
Ouro		Manica	N/A	Artesanal ou garimpo com cerca de 2226 mineiros até 2010.	
Alumínio		Beluluane (Maputo)	N/A	Mozal	
Turmalina		Chissassa (Manica)	N/A	Artesanal ou garimpo	
Ferro	Chiúta (Tete)	750 mtoe	Capital Resources		
Bauxite	Manica		Mina Alumina, Lda		
Terra arável e fauna	Terra e Água	N/A	44,765km ²	Industriais	
Águas interiores		N/A	13,000 km ²	Artesanais	
Águas marinhas		N/A	12 milhas	Industriais e artesanais	

	ORIGEM	INVESTIMENTO	INÍCIO	TUTELA
	África do Sul	N/A	N/A	MIREME, ENH, E.P, INP, E.P, MIC
	EUA, Itália	Est. \$30bn USD	(p) 2020	
	África do Sul	\$1.2 bn USD	2004	
	Alemanha	12mn EUR	2017	MIREME, IGM, MIC
	Austrália	\$200bn USD	2017	
	Brasil	\$1.535bn USD	2011	
	Índia	\$3.8bn USD	2012	
	Canadá e Índia	\$4.7bn USD	2013 – 2025	
	China	\$30bn USD	2011	
	Irlanda	\$500mn USD	2007	
	N/A	N/A	N/A	
	África do Sul	\$2.4bn USD	1998	
	N/A	N/A	N/A	
	Austrália	\$666mn EUR	(p) 2019	
	N/A	N/A	N/A	
	N/A	N/A	N/A	
	N/A	N/A	N/A	Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas, e MIC.
	N/A	N/A	N/A	

A compreensão aprofundada da indústria extractiva por parte dos parlamentares, pode ser alcançado através do conhecimento de alguns conceitos característicos ou amplamente usados nos processos que lhe são inerentes.

2.1. Alguns conceitos da indústria extractiva

Alta Autoridade da Indústria Extractiva

Pessoa colectiva de direito público, com personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial tutelada pelo Ministério que orienta e monitora a área de extracção de recursos naturais.

Assembleia da República (Parlamento)

entidade suprema a nível de representação popular e legislação sobre quaisquer matérias aplicáveis ao território moçambicano.

Bacias sedimentares

Depressões existentes no relevo, que são preenchidas por sedimentos (material sólido desagregado, originado da alteração de rochas preexistentes e transportado ou depositado pelo ar, água ou gelo) de origem orgânica (vegetais, animais mortos, algas), e por rochas que passaram por um processo de erosão.

Blocos

porção de terra ou mar coberta de petróleo ou gás, cuja concessão é garantida por uma determinada entidade responsável, geralmente o Estado.

Bónus

é um pagamento feito após a finalização de um contrato, lançamento das actividades de um projecto, ou alcance de uma determinada meta prevista na lei ou num contracto.

Cadeia de valores

conjunto de actividades e respectivos valores envolvidos em todas as fases da indústria extractiva, nomeadamente o *upstream* (pesquisa e exploração), *midstream* (processamento e transporte) e *downstream* (refinação e distribuição).

CAPEX

Capital Expenditure – representam as despesas de bens e capital, ou investimentos em uma actividade extractiva.

Conteúdo local

Refere-se ao nível de participação da comunidade num determinado projecto extractivo, podendo ser medido em capital, serviços e salários em consequência da empregabilidade.

Contrato de concessão

Contrato administrativo mediante o qual o Estado confere a uma pessoa jurídica nacional ou estrangeira registada em Moçambique o direito de realização de operações extractivas.

Downstream

Corresponde a última fase da cadeia de valores de uma indústria extractiva, e envolve geralmente a distribuição do produto final ao mercado e ao consumidor.

DSU

Debt Service Undertaking – Serviço de Compromisso da dívida.

EPCC

Engineering, Procurement and Construction Contract – é um contrato típico da indústria de petróleos para a realização de actividades operacionais de engenharia, construção e *procurement*.

Government Equity

(Participação do Governo) – refere-se à participação detida ou a deter-se pelo Governo num determinado projecto da indústria extractiva.

Indústria extractiva

Conjunto de processos economicamente rentáveis que tratam da extração, elaboração e beneficiamento de recursos naturais que envolve a terra, mar, fauna e flora, minérios e petróleos.

Joint Operation Agreement

É um acordo de provisão de serviços operacionais conjunto.

Joint Venture

união entre duas entidades para determinada questão, no caso da indústria extractiva pode ser para a realização de actividades específicas como transporte, comercialização de recursos.

Justa indemnização

Reparação financeira feita pelas companhias extractivas às famílias ou comunidades, por consequência da utilização dos espaços-objecto de exploração industrial antes ocupados por estes.

LNG

Gás Natural Liquefeito (é um gás natural convertido para a forma líquida para facilitar o armazenamento fácil e seguro).

LPG

Gás de Petróleo Liquefeito) – é uma mistura de gases de hidrocarbonetos usadas para a cozinha, aquecimento e veículos.

Midstream

É a segunda fase ou etapa de uma cadeia de valores da indústria extractiva, e geralmente envolve o processamento, armazenagem, transporte e distribuição de recursos naturais.

Minérios

São rochas extraídas, constituídas de minerais ou agregado de minerais, contendo um ou mais minerais valiosos, passíveis de ser economicamente aproveitados e que não tenha sido submetido a processo de beneficiação ou tratamento.

Off-shore

Serviços extractivos prestados no mar, típico da exploração de petróleo e gás natural.

On-shore

Serviços extractivos prestados na terra ou solo firme.

OPEX

Operational Expenditure – representa as despesas operacionais de uma actividade extractiva.

Petróleos

Recursos naturais que se formam de maneira orgânica (a partir de organismos vivos), ou seja, a partir de restos de plantas e animais, que são enterradas e super-aquecidas nas profundidades da terra criando reacções que, levam à formação de gases e consequentemente da formação do petróleo e gás a medida que a temperatura vai aumentando.

PPA

Petroleum Production Agreement (Acordo de Produção de Petróleo).

Production Agreement (PA)

Refere-se aos acordos de associação ou partilha de produção entre o contratante e contratado.

PSA

Production sharing agreement (Acordo de Partilha de Produção).

Reassentamento

Ação de reinstalar famílias dos espaços antes ocupados que são objecto dos projectos de indústria extractiva, noutro previamente identificado, criando-se condições de vida idênticas ou melhoradas em relação às anteriores.

Royalties

Pagamentos feitos ao governo para compensar o seu direito de extrair (e comprar) recursos não renováveis.

Sistema fiscal

Conjunto de operações fiscais que, envolve principalmente as tributações (impostos) aplicáveis às actividades de *Upstream*, *midstream* e *downstream*,

presentes na indústria de petróleos, e podem ser concessionários, ou contratuais.

Sistemas fiscais concessionários

O Estado tem pouca participação e cerca de 90% dos investimentos são garantidas pelas multinacionais. Há pouca influência do Estado ao longo da cadeia de valores, e as infraestruturas são das IOCs.

Sistemas fiscais contratuais

O Estado participa investindo entre 50-60% no projecto e detém as infra-estruturas base de desenvolvimento da indústria extractiva.

Supply Agreements (SA)

Acordos de fornecimento de produtos.

Upstream

É a primeira fase da cadeia de valores da indústria extractiva, e envolve a pesquisa e produção ou extracção de recursos naturais.



3. ENQUADRAMENTO LEGAL DO PARLAMENTO, PARLAMENTARES E DAS ASSEMBLEIAS PROVINCIAIS NA FISCALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA EXTRACTIVA EM MOÇAMBIQUE

Os artigos 6, 98, 109 e 110 da CRM, conjugados com o artigo 3 da Lei n.º 19/97 de 1 de Outubro (Lei de Terras), estabelecem que a terra, os recursos naturais situados no solo e subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, na plataforma continental, e na zona económica exclusiva pertencem ao Estado, pelo que, compete a ele gerir e definir os parâmetros de aproveitamento destes recursos.

Com isto, o Estado através da Assembleia da República cria, fiscaliza e controla as normas que regem a vida social, económica e política, em particular a indústria extractiva por um lado, e por outro representa os interesses do povo neste sector. Através dos artigos 168 da CRM, e 1 da Lei n.º 5/2007 de 9 de Fevereiro (Lei das Assembleias Provinciais), a Assembleia da República, junto das Assembleias Provinciais tem a prerrogativa de representar os interesses do Estado e do povo (titular originário, que lhes elege), de legislar (somente a Assembleia da República), fiscalizar, controlar, autorizar, tendo o deputado (parlamentar) como agente de operacionalização de suas competências.³

A busca pela garantia dos interesses do Estado e do povo na indústria extractiva por parte da Assembleia da República, ocorre em dois momentos. O primeiro ocorre aquando da elaboração e aprovação das leis e outros instrumentos normativos como os decretos-lei, e o segundo, aquando da fiscalização e controlo da implementação destas leis, e acções do Governo e das instituições público-privadas.

³ Edson Macuacua, (2017:20).

Na indústria extractiva, assim como em diferentes sectores de funcionamento do Estado, compete ao Parlamento efectuar a fiscalização política, e não necessária técnica, pois existem entidades dentro do Estado com conhecimento técnico e com autoridade para efectuar a fiscalização técnica.

3.1. Assembleia da República

A função fiscalizadora e de controlo do Parlamento operacionaliza-se de acordo com Macuacua (2017:20), em congruência com a alíneas f, h, i, k) n.º 2 do artigo 179 da Constituição da República de Moçambique (CRM).

Em conformidade com Macuacua (2017:21), a função fiscalizadora é ainda realizada através da interacção fora do Parlamento com os órgãos e instituições centrais, ao nível dos círculos eleitorais com os órgãos e instituições locais do Estado, empresas públicas e privadas, organizações da sociedade civil e a população.

Conforme atestam o n.º 1 do artigo 168, em conjugação com o n.º 1 do artigo 169 da CRM, o Parlamento na qualidade de órgão legislativo mais alto e representante supremo do titular originário da soberania, o povo, tem a responsabilidade de zelar pelos interesses do Estado e do povo em todos os sectores da económica social, em particular na indústria extractiva. Em diante, o n.º 2 do artigo 169 da CRM, coadjuvado ao artigo 4 da Lei n.º 13/2014 de 17 de Junho (Regimento da Assembleia da República), referem que o Parlamento é a entidade que preserva a autoridade na determinação das normas que regem o funcionamento da vida económica e social através de leis e deliberações de carácter genérico.

À luz da alínea d) do artigo 73 da Lei n.º 13/2014 de 17 de Junho, a Assembleia da República tem a competência de efectuar uma fiscalização política das actividades da indústria extractiva, cabendo às autoridades específicas “Altas Autoridades da Indústria Extractiva” como o Instituto Nacional de Petróleos (INP), ou o Instituto Nacional de Minas (INM) e Inspecção Geral de Minas (IGM) realizar a fiscalização técnica. No entanto, isto não levanta a necessidade dos parlamentares se munirem de conhecimentos teórico-técnicos da indústria extractiva, pois, não lhes é vedada

a possibilidade de questionar ou procurar respostas sobre aspectos específicos ou técnicos no âmbito da sua fiscalização.

A fiscalização política que é objecto de acção da Assembleia da República, é implementada em conformidade com o exposto na alínea d) do artigo 73 da Lei n.º 13/2014 de 17 de Junho, pelas Comissões de Trabalho, que são compostas pelos deputados (parlamentares). Ao abrigo do n.º 1 do artigo 84 da mesma lei, funcionam na Assembleia da República nove (9) Comissões de Trabalho, nomeadamente:

- a) Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade (CACDHL);
- b) Comissão de Plano e Orçamento (CPO);
- c) Comissão dos Assuntos Sociais, do Género, Tecnologias e Comunicação Social (CASGTC);
- d) Comissão da Administração Pública e Poder Local (CAPPL);
- e) Comissão de Agricultura, Economia e Ambiente (CAEA);
- f) Comissão da Defesa, Segurança e Ordem Pública (CDSOP);
- g) Comissão das Relações Internacionais, Cooperação e Comunidades (CRICC);
- h) Comissão de Petições, Queixas e Reclamações (CPQR);
- i) Comissão de Ética Parlamentar (CEP).

A indústria extractiva por sua vez, tem a característica de ser multi-sectorial, pelo que, todas as Comissões de Trabalho da Assembleia da República possuem um papel preponderante na fiscalização e legislação, conforme ilustra a tabela 2.

Por ser verdade, pode verificar-se que a indústria extractiva tem efeitos directos na economia pois proporciona rendimentos e emprego, bem como no meio-ambiente visto que durante o seu desenvolvimento é quase inevitável a erosão do solo, poluição do ar e águas. Estes são por inerência, assuntos da responsabilidade da 5ª Comissão Parlamentar (Comissão da Agricultura, Economia e Ambiente).

Ao mesmo tempo, a indústria extractiva que geralmente funciona dentro de uma comunidade, afecta a vida dos nativos, levantando questões de direitos humanos

e outros aspectos sociais como a garantia de infra-estruturas básicas. Estes são assuntos inerentes às Comissões de Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade (CACDHL); Assuntos Sociais, do Género, Tecnologias e Comunicação Social (CASGTC); Comissão da Defesa, Segurança e Ordem Pública (CDSOP), entre outras.

Tabela 2. Indústria extractiva vs. Comissões Parlamentares

INDÚSTRIA EXTRATIVA						
Sector afectado	Economia	Legalidade	Ordem e Segurança	Ambiente	Sociedade e DH	Tecnologia e Infra-estruturas
Comissão	CAEA, CPO, CASGTC, CRICC	CACDHL, CAPPL, CDSOP, CEP	CDSOP, CAPPL, CASGTC	CAEA, CASGTC, CDSOP, CACDHL	CACDHL, CASTGC, CAEA, CDSOP	CAEA, CAPPL, CASGTC

A tabela 2 apresenta a relação entre os diferentes sectores do Estado afectados pela indústria extractiva, e as diferentes Comissões de Trabalho em funcionamento na Assembleia da República. Nela, é possível verificar que todas comissões tem uma função quando se trata de legislar, fiscalizar e controlar a indústria extractiva.

3.2. Parlamentares

O parlamentar é uma personalidade que representa todo o país e não apenas o círculo pelo qual é eleito, que defende o interesse nacional, (n.º 2 do artigo 168 da CRM, n.º 2 do artigo 2 do RAR e artigo 2 da Lei 31/2014 de 30 de Dezembro – Estatuto do Deputado). A sua existência e acção decorre da existência do Parlamento, e age dentro das Comissões de Trabalho de que é membro dentro do Parlamento.

Os parlamentares são responsáveis por operacionalizar as funções de representação, legislação, fiscalização e controlo do Parlamento, pois a estes, está reservada a

autoridade de (i) submeter projectos de leis, resoluções e demais deliberações (alínea b, n.º 1 do artigo 10 do RAR, e alínea b, do artigo 173 da CRM); (ii) requerer a apreciação de decretos-lei (alínea e, n.º 2 do artigo 10 do RAR); (iii) requerer ao Conselho Constitucional a verificação e declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade de normas jurídicas (alínea c, n.º 2 do artigo 10 do RAR).

3.3. Assembleias Provinciais

As Assembleias Provinciais são instituídas no quadro da Lei n.º 5/2007 de 9 de Fevereiro (Lei das Assembleias Provinciais). São ao abrigo do artigo 1 da Lei n.º 5/2007 de 9 de Fevereiro, órgãos de representação democrática, eleita por sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico e de harmonia com o princípio de representação proporcional, cujo mandato tem a duração de cinco anos. As suas competências, estão previstas nos artigos 36, 38, 39, 40 e 41 da mesma lei, pelo que, elas constituem o parlamento (Assembleia da República) na dimensão provincial.

Considerando que elas têm a missão de fiscalizar e controlar a observância dos princípios e normas estabelecidas na CRM e nas leis, bem como das decisões do Conselho de Ministros referentes à respectiva província, e ainda a aprovação do Programa do Governo Provincial, devendo fiscalizar e controlar o seu cumprimento, em conformidade com o n.º 1 do artigo 36 da Lei n.º 5/2007 de 9 de Fevereiro, elas efectuem a fiscalização da indústria extractiva a nível local, pois os projectos são do conhecimento e aval do Governo que é a autoridade que faz a administração da província.

A fiscalização da indústria extractiva fundamenta-se pelo facto dos dois órgãos (Assembleia da República e Assembleias Provinciais) actuarem como representantes e defensores legais dos interesses do Estado e do povo em cada actividade e sector possível, sendo que a Assembleia da República actua em todo o território, e Assembleia Provincial apenas na circunscrição provincial.

Tabela 3. Competências da Assembleia da República e das Assembleias Provinciais

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	ASSEMBLEIAS PROVINCIAIS
<p>a) Representar os interesses do Estado e do povo;</p> <p>b) Determinar as normas que regem o funcionamento do Estado e a vida económica e social através de leis, resoluções, moções e deliberações de carácter genérico;</p> <p>c) Fiscalizar e controlar a implementação e respeito das normas já existentes em todos sectores de funcionamento do Estado;</p> <p>d) Autorizar a formulação de decretos-lei ao Governo, devendo a posteriori ratificar.</p> <p>Compete-lhe ainda, mas não só no quadro das disposições do artigo 179 da CRM, e demais disposições do Regimento da Assembleia da República (Lei 13/2014 de 17 de Junho):</p> <p>a) Aprovar as leis constitucionais;</p> <p>b) Propor a realização de referendo sobre questões de interesse nacional;</p> <p>c) Deliberar sobre o programa do governo;</p> <p>d) Deliberar sobre os relatórios de actividades do conselho de ministros;</p> <p>e) Deliberar sobre as grandes opções do plano económico e social e do orçamento do estado e os respectivos relatórios de execução;</p> <p>f) Aprovar o orçamento do estado;</p> <p>g) Ratificar os decretos-leis.</p> <p>E por via dos parlamentares e Comissões de Trabalho, a Assembleia da República pode:</p> <p>a) Requerer e obter do Governo ou das instituições públicas e privadas dados e informações necessários ao exercício do seu mandato;</p> <p>b) Fazer perguntas e interpelações ao Governo.</p>	<p>a) Emitir pareceres e recomendações ao Governo Provincial sobre o desenvolvimento económico, social e cultural;</p> <p>b) Defender os interesses das populações e incentivar a participação.</p> <p>c) Emitir recomendações ao governo prioridades de iniciativas locais a integrar no Plano Económico e Social da Província.</p> <p>d) Fiscalizar a execução dos contratos-programa.</p> <p>e) Aprovar o plano ambiental e de zoneamento ecológico.</p> <p>f) Aprovar programas de incentivos a actividade de protecção e reconstrução ambiental.</p> <p>g) Aprovar programas de uso de energia alternativa.</p> <p>h) Aprovar programas de florestação, plantio e conservação.</p> <p>i) Aprovar programas de gestão de recursos naturais.</p> <p>j) Elaborar pareceres e estudos sobre matérias de sua competência, preparar projectos de decisão e acompanhar o trabalho dos órgãos e instituições da área de sua competência;</p> <p>k) Fiscalizar actividades dos órgãos do governo provincial;</p> <p>l) Apresentar propostas de resoluções e moções.</p> <p>m) Convocar os membros do governo provincial, pessoas individuais ou colectivas para o cumprimento da sua missão;</p> <p>n) Visitar organismos governamentais, civis, militares e paramilitares, empresas, serviços públicos ou privados;</p> <p>o) Ter acesso a documentos confidenciais, mediante requerimento.</p> <p>p) Tomar iniciativa de inquéritos, e controlo da execução de projectos ou planos pelas instituições públicas a nível provincial;</p> <p>q) Requerer e obter do Governo ou das instituições públicas e privadas a nível provincial dados e informações necessários ao exercício do seu mandato;</p> <p>t) Fazer perguntas e interpelações ao Governo provincial.</p>

A Assembleia da República e as Assembleias Provinciais possuem autoridade para efectuar uma fiscalização política da indústria extractiva. Estas duas entidades, são legalmente as que reservam a autoridade de imprimir maior transparência na gestão de recursos naturais em Moçambique, pois, através dos inquéritos, interpelações e requerimento de informações ao governo, instituições públicas e privadas, entre outras acções, estas entidades podem produzir ou reforçar as leis, produzir deliberações e corrigir quaisquer infracções às normas vigentes.

As iniciativas de fiscalização parlamentar culminam com a emissão de actos (parlamentares) direccionados a entidades específicas para uma posterior intervenção no sector da indústria extractiva, através de um circuito ou procedimento próprio previsto no Regimento da Assembleia da República (na Lei 13/2014 de 17 de Junho).

Tabela 4. Actos parlamentares

AGENTE	ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	ASSEMBLEIA PROVINCIAL
Forma de actos	<ul style="list-style-type: none"> • Leis; • Resoluções. Artigo 182 da CRM.	<ul style="list-style-type: none"> • Moção; • Resolução. Artigo 80 da Lei n.º 5/2007 de 9 de Fevereiro.
Características	<ul style="list-style-type: none"> • Imperativas; • Genéricas (ou específicas quando se tratar de resolução); • Permanentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recomendativas ou sugestivas.
Entidade final	<ul style="list-style-type: none"> • Órgãos de Soberania: Governo, Conselho Constitucional (Procuradoria Geral da República). 	<ul style="list-style-type: none"> • Governo Provincial.
Obrigatoriedade	<ul style="list-style-type: none"> • Notificação para intervenção. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recomendação para intervenção.
Fonte dos actos	<ul style="list-style-type: none"> • Inquéritos; • Análises; • Verificações. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inquéritos; • Análises; • Verificações.

NOTAS:

- As acções da Assembleia da República de Moçambique têm o potencial de criar um efeito positivo real na indústria extractiva, pois, através das leis e deliberações que são imperativas e suscitam uma intervenção imediata sobre a matéria objecto, alargam-se as oportunidades de se imprimir maior transparência, prestação de contas nos processos de extracção de recursos naturais.
- Pelo facto das Assembleias Provinciais actuarem a nível local (província), elas não só interagem directamente com as comunidades, como também vivem o dia-a-dia, e conhecem as inquietações das comunidades, incluindo às afectadas pelos projectos da indústria extractiva, por isso constituem uma entidade fundamental na fiscalização extractiva.
- A colaboração entre a Assembleia da República e as Assembleias Provinciais é vital para a eficácia do processo de fiscalização, uma vez que pode reduzir custos de deslocação parlamentar para os locais de desenvolvimento dos projectos. Mediante a colaboração destas duas entidades, as Comissões de Trabalho da Assembleia da República poderão reduzir o efectivo para o trabalho de campo, podendo capitalizar os recursos humanos (capital humano) disponíveis nas Assembleias Provinciais para auxiliar até em aspectos de monitoria de rotina aos projectos, e interacção com operadores e comunidades onde a indústria se encontra.



4. FISCALIZAÇÃO PARLAMENTAR NA INDÚSTRIA EXTRACTIVA EM MOÇAMBIQUE – REALIDADE ACTUAL E PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

A fiscalização parlamentar da indústria extractiva em Moçambique apesar de possuir elementos que lhe são favoráveis (forças) como a: (i) existência de legislação favorável às acções de fiscalização da indústria extractiva a nível da Assembleia da República e Assembleias Provinciais; e (ii) consciência da necessidade de fiscalizar para otimizar os benefícios da indústria extractiva por parte dos parlamentares, defronta-se com algumas fraquezas como:

- Fraca experiência dos parlamentares nas matérias referentes à indústria extractiva;
- Fundos limitados para o contacto regular entre os parlamentares, as comunidades e empresas extractivas;
- Fraco domínio da legislação extractiva pelos parlamentares.

Paralelo às forças e fraquezas, o processo de fiscalização parlamentar na indústria extractiva em Moçambique convive também com oportunidades como (i) existência de instituições nacionais e internacionais de apoio à boa governação de recursos naturais, (ii) emergência de instituições locais de pesquisa para a produção e disseminação de informações sobre a indústria extractiva como a Sekelekani, o Centro de Integridade Pública (CIP), o Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e Mozambique Energy Intelligence (MEI).

Para compreender o processo de fiscalização parlamentar na indústria extractiva, é importante fazer-se uma série de questões, como por exemplo:

- Quais são as premissas, etapas e questões-chave para a eficácia da fiscalização parlamentar?

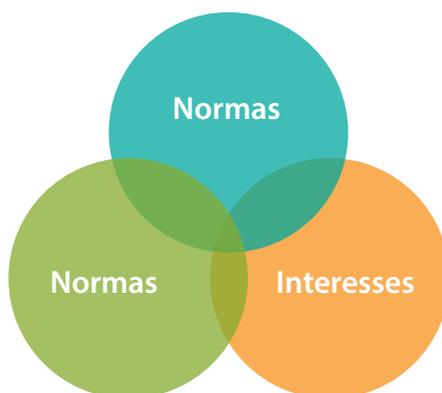
- Quem são os actores envolvidos na indústria extractiva e quais são os seus interesses?
- O que é preciso saber antes, durante e após a fiscalização de um determinado projecto da indústria extractiva?

Após encontrar as respostas para estas e outras questões, os parlamentares terão estabelecido as bases para realizar com eficácia as acções de fiscalização na indústria extractiva. Paralelo a isto, é também necessário considerar os princípios fundamentais da fiscalização parlamentar na indústria extractiva, nomeadamente: (i) a legalidade; (ii) os actores; e (iii) interesses, tendo sempre em conta as competências e funções.

4.1. Princípios fundamentais da fiscalização parlamentar

A fiscalização parlamentar na indústria extractiva assenta em três elementos, nomeadamente: (i) normas; (ii) actores; e (iii) interesses de cada um dos actores. As normas pressupõem a legalidade, os actores as operações, e os interesses à motivação para o desenvolvimento das operações da indústria extractiva e cumprimento das normas já estabelecidas.

Figura 2. Bases da fiscalização parlamentar na indústria extractiva



4.1.1. Normas

São todos instrumentos que orientam a actuação dos actores que buscam satisfazer os seus interesses na indústria extractiva. As normas preservam o princípio de: (i) *generalidade* (aplicáveis a todos, excepto em casos especiais, quando a norma é aprovada para um único fim⁴); (ii) *imperatividade* (elas impõem uma determinada conduta, que por constituir um dever, apresentam-se como uma necessidade irresistível); e (iii) *coercibilidade* (em caso de transgressão ou violação por parte de uma entidade B, a entidade A que é o Estado tem a autoridade de reprimir, podendo até usar a força para restabelecer a legalidade).

Em Moçambique, existem normas que regulam o uso e aproveitamento de todos os recursos naturais, e consequentemente da indústria extractiva. Estas normas, sofreram e vão sofrendo metamorfoses características da dinâmica do tempo e espaço. A tabela 5 abaixo indicada apresenta o conjunto de normas em vigor, especificando o sector, designação e o teor ou matéria.

As normas da indústria extractiva precisam de ser fiscalizada e estudadas, regularmente, de modo que os parlamentares não apenas identifiquem as suas fragilidades, mas também as ajustem em conformidade com a realidade nacional, regional e internacional.

⁴ O Decreto-Lei n.º 2/2014 de 2 de Dezembro, é uma norma aprovada especificamente para regular aspectos jurídico-contratuais aplicáveis ao Projecto de Gás Natural Liquefeito nas Áreas 1 e 4 da Bacia do Rovuma.

Tabela 5. Legislação que regula a indústria extractiva em Moçambique

SECTOR	NORMA	TEOR OU MATÉRIA OBJECTO
Terra	Lei n.º 19/97 de 1 de Outubro	Lei de Terra.
	Decreto n.º 66/98 de 8 de Dezembro	Regulamento da Lei de Terra.
	Plano Estratégico para o Desenvolvimento da Agricultura (PEDSA): 2011 – 2020	Aprovado pela V Sessão do Conselho de Ministros aos 3 de Maio de 2011. É um instrumento que aglutina estratégias diversas a nível de agricultura com a Revolução Verde, Investigação, Reflorestamento, Irrigação, Segurança Alimentar e Nutricional, e Pecuária.
Águas Interiores e Mar	Lei n.º 22/2013 de 1 de Novembro	Lei das Pescas
	Decreto n.º 57/2008 de 30 de Dezembro	Regulamento da Pesca nas Águas Interiores
Floresta e Fauna	Decreto n.º 12/2002 de 6 de Junho	Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia
	Lei n.º 10/99 de 7 de Julho	Lei de Florestas e Fauna Bravia
	Resolução n.º 8/97 de 1 de Abril	Política e Estratégia de Desenvolvimento de Florestas e Fauna Bravia
	Decreto n.º 30/2012 de 1 de Agosto	Requisitos para a exploração florestal em regime de licença simples e os termos, condições e incentivos para o estabelecimento de plantações florestais.
	Lei n.º 16/2014 de 20 de Junho	Princípios e normas básicas sobre a protecção, conservação, restauração e utilização sustentável da diversidade biológica nas áreas de conservação.
Minas	Decreto n.º 31/2015 de 31 de Dezembro	Regulamento da Lei de Minas e seus anexos.
	Lei n.º 20/2014 de 18 de Agosto	Lei de Minas.
	Decreto n.º 26/2004 de 20 de Agosto	Regulamento Ambiental para a Actividade Mineira

SECTOR	NORMA	TEOR OU MATÉRIA OBJECTO
Petróleos	Decreto n.º 34/2015 de 31 de Dezembro	Regulamento das Operações Petrolíferas.
	Decreto n.º 32/2015 de 31 de Dezembro	Regulamento do Regime Específico de Tributação e de Benefícios Fiscais das Operações Petrolíferas
	Lei n.º 27/2014 de 23 de Dezembro	Regime específico de Tributação e de Benefícios Fiscais da Operações Petrolíferas.
	Decreto-Lei n.º 2/2014 de 2 de Dezembro	Regime jurídico e contratual especial aplicável ao Projecto de Gás Natural Liquefeito nas Áreas 1 e 4 da Bacia do Rovuma.
	Lei n.º 21/2014 de 18 de Agosto	Lei dos Petróleos.
	Decreto n.º 56/2010 de 22 de Novembro	Regulamento Ambiental para as Operações Petrolíferas.
	Lei n.º 12/2007 de 27 de Junho	Actualização da Legislação Tributária na Actividade Petrolífera.
	Lei n.º 13/2007 de 27 de Junho	Revisão do Regime de Incentivos Fiscais das áreas mineiras e petrolíferas.
(Outros regulamentos importantes)	Resolução n.º 5/98 de 3 de Março	Política Energética.
	Resolução n.º 62/2009 de 14 de Outubro	Política de Desenvolvimento de Energias Novas e Renováveis
	Resolução n.º 22/2009 de 24 de Março	Política e Estratégia de Biocombustíveis.
	Resolução n.º 64/2009 de 2 de Novembro	Estratégia para o Desenvolvimento do Mercado de Gás Natural em Moçambique.
	Resolução n.º 9/2009 de 10 de Março	Estratégia de Energia.
	Resolução n.º 38/2007	Política e Estratégia Industrial.
	IX Sessão Ordinária do Conselho de Ministros (24 de Julho de 2007).	Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável.
	Decreto n.º 16/2012 de 4 de Junho	Regulamento da Lei sobre Parcerias Público-Privadas, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais.

4.1.2. Actores

Por causa da complexidade das suas operações, e dos seus efeitos, a indústria extractiva possui múltiplos actores. Em regra geral, pode-se identificar os seguintes actores:

Figura 3. Actores da Indústria Extractiva em Moçambique



Estes actores são interdependentes, e os seus elementos são: (i) busca pelos interesses próprios; (ii) actuam em conformidade com as normas.

Tabela 6. Actores da indústria extractiva e suas características

ACTOR	CARACTERÍSTICAS
Governo Ministérios e outras instituições públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Promove o desenvolvimento sócio-económico, paz e segurança; • Faz a gestão dos recursos energéticos; • Busca informação estratégica para melhor posicionamento na indústria de energia.
Assembleia da República	<ul style="list-style-type: none"> • Cria leis e fiscaliza a actuação do governo e de outras entidades públicas e privadas; • Define os modelos de gestão dos recursos naturais.
Sector Privado (Nacional e Internacional)	<ul style="list-style-type: none"> • Investe na indústria de energia para capitalizar os retornos; • Altamente comercial; • Busca informação estratégica para melhor posicionamento na indústria de energia.
Instituições Académicas e de Pesquisa	<ul style="list-style-type: none"> • Produzem informação analisada; • Informam a sociedade tornando-a mais consciente sobre a realidade.
Instituições Não-governamentais	<ul style="list-style-type: none"> • Investem na boa governação e gestão sustentável de recursos energéticos; • Promovem o acesso à informação; • Buscam informação estratégica para melhor posicionamento e actuação na indústria de energia.
Órgãos de Informação	<ul style="list-style-type: none"> • Produzem matérias informativas e pouco analisadas sobre a energia.
Comunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Pouco informada e altamente expectante aos benefícios da indústria de energia.
Sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> • Altamente crítica e informada.

4.1.3. Interesses

São os interesses que motivam os actores a desenvolver os projectos da indústria extractiva e a cumprirem as normas em vigor. A tabela 7 apresenta os interesses básicos dos actores da indústria extractiva previstos na tabela 6.

Tabela 7. Actores vs. interesses na indústria extractiva

ACTOR	INTERESSES
Governo, Ministérios e outras instituições públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Gerar receitas (impostos e lucros de participação); • Aumentar a participação nos projectos; • Desenvolver a economia; • Proteger e promover a sustentabilidade do meio-ambiente; • Transferência de tecnologia; • Criação de capacidades (skills); • Gestão sustentável dos recursos naturais; • Garantir o bem-estar das comunidades; • Garantir a responsabilização sobre os efeitos negativos da extracção dos recursos naturais.
Assembleia da República	<ul style="list-style-type: none"> • Legislar, fiscalizar e controlar a implementação das normas pelos actores na indústria extractiva.
Sector Privado (Nacional e Internacional)	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperar o CAPEX e OPEX; • Gerar lucros; • Reduzir a burocracia; • Capitalizar oportunidades para exportar os recursos; • Garantir a estabilidade política
Instituições Académicas e de Pesquisa	<ul style="list-style-type: none"> • Produzir informação analisada e enriquecer o acervo documental; • Informar a sociedade, tornando-a mais consciente sobre a realidade da indústria extractiva.

ACTOR	INTERESSES
Instituições Não-governamentais	<ul style="list-style-type: none">• Investem na boa governação e gestão sustentável de recursos energéticos;• Promovem o acesso à informação;• Buscam informação estratégica para melhor posicionamento e actuação na indústria de energia.
Órgãos de Informação	<ul style="list-style-type: none">• Produzir matérias informativas sobre a indústria extractiva para a sociedade, com intenção de informar e controlar a opinião das massas;• Promover a transparência e boa governação dos recursos naturais;• Promover o desenvolvimento da sociedade.
Comunidades	<ul style="list-style-type: none">• Justa indemnização;• Reassentamento;• Serviços básicos;• Emprego.
Sociedade civil	<ul style="list-style-type: none">• Controlar a opinião das massas;• Promover a transparência e boa governação dos recursos naturais;• Promover o desenvolvimento da sociedade.

NOTAS:

- O Governo como o poder executivo do Estado que é o detentor dos recursos naturais em Moçambique, interessa-lhe garantir uma capitalização eficaz da indústria extractiva de modo a garantir ou alcançar os objectivos fundamentais dispostos no artigo 11 da Constituição da República.
- As entidades privadas envolvidas na indústria extractiva são essencialmente comerciais, pelo que, buscam a todo custo recuperar os seus investimentos, incrementar os lucros e reduzir (se não eliminar) todos custos possíveis. No entanto, no âmbito da responsabilidade social e legal, estas entidades são obrigadas a participar activamente no desenvolvimento local.
- Satisfazer as necessidades das comunidades onde a extracção dos recursos naturais ocorre, vai além da simples comunicação (satisfação moral e espiritual), ela necessita de investimentos. Seja para a construção de escolas, hospitais, fontes de água, electrificação, melhoria de vias de acesso, entre outras actividades que o Estado por si, tem limitações na sua garantia.
- A comunidade local vive diariamente os efeitos negativos e positivos ao longo de toda a vida do projecto de extracção de recursos naturais, por isso, é uma parte relevante a sua consideração. Adiante, constitui parte do povo que é o titular originário da soberania sobre o qual o Estado tem a missão de garantir o seu bem-estar.
- A sociedade civil é uma parte fundamental na gestão da indústria extractiva. Por ser crítica, ela acaba identificando algumas lacunas que possibilitam uma actuação das entidades competentes no sentido de garantir melhorias progressivas na vida social. As entidades científicas por sua vez, usam as informações para produzir análises e estudos que podem ser úteis ao Estado e outros actores.

- A Assembleia da República tem o interesse de reforçar a implementação das normas vigentes e executar com zelo a sua função representativa, legislativa, fiscalizadora, controladora e autorizante em todos os sectores de funcionamento do Estado, em particular na indústria extractiva.
- As Organizações Não-Governamentais procuram nas suas acções contribuir no desenvolvimento do país, através do reforço da boa governação dos recursos naturais, de modo que deles não advenham aspectos negativos como a corrupção e conflitos.
- Aos órgãos de informação interessa produzir matérias de consumo colectivo sobre a indústria extractiva. Por vezes, os órgãos de informação se apresentam como fazedores da opinião pública, pois as suas informações que são abrangentes apresentam perspectivas sobre as matérias.
- As instituições académicas e de pesquisa procuram produzir informação analisada que garanta um posicionamento estratégico dos actores na indústria extractiva.

4.2. Notas complementares para reflexão e consideração no âmbito da fiscalização parlamentar na indústria extractiva em Moçambique

A fiscalização parlamentar na indústria extractiva em Moçambique precisa também considerar algumas entidades-chave, e matérias sensíveis que caracterizam o desenvolvimento deste sector como:

1. alta autoridade da Indústria Extractiva;
2. Gestão das receitas dos recursos naturais;
3. Justa indemnização e reassentamento;

4. Participação do Estado;
5. Fundo soberano dos recursos naturais;
6. Benefícios reais ao Estado;
7. Conteúdo local;
8. Direitos preexistentes.

4.2.1. Alta Autoridade da Indústria Extractiva

A Alta Autoridade da Indústria Extractiva como entidade responsável por: (i) regular as actividades extractivas; (ii) monitorar a extracção de recursos naturais; (iii) propor políticas de extracção dos recursos naturais, dentre outras acções, é uma parte indispensável para o sucesso das acções parlamentares quer a nível de fiscalização como de legislação, pelo que é interessante pensar em acções conjuntas.

Tabela 8. Altas Entidades da Indústria Extractiva

Instituto Nacional de Petróleos, E.P	Petróleos
Inspecção-Geral de Recursos Minerais e Energia	Minas
Administração Nacional das Pescas	Águas
Inspecção da Agricultura e Segurança Alimentar	Terra, Fauna e Flora
Inspecção da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural	

4.2.2. Direitos preexistentes

O Estado e as comunidades detêm direitos sobre o uso e aproveitamento da terra. Por sua vez, estes direitos podem ficar extintos mediante a justa indemnização, para pelos requerentes de exploração dos recursos naturais. O processo de fiscalização parlamentar na indústria extractiva precisa considerar a necessidade de alinhamento entre os direitos preexistentes, justa indemnização e o reassentamento que são aspectos complementares.

4.2.3. Conteúdo local

Há uma crescente preocupação e pressão ao Governo dos diversos actores económicos locais de garantir a sua participação na indústria extractiva, principalmente no fornecimento de serviços complementares. A participação dos agentes económicos locais na indústria extractiva em Moçambique, é colocada em causa pelo facto deste sector requerer eficiência e experiência, variáveis aparentemente pouco presentes em algumas empresas locais. Com isto, continua sendo fundamental identificar ou desenhar soluções que acomodem os interesses dos operadores dos projectos da indústria extractiva, mas que não marginalizem as pequenas, médias e grandes empresas locais interessadas em participar no sector.

Adiante, é preciso considerar que as empresas não nascem com experiência e completa eficiência, elas aprendem. Assim, pode ser recomendável que as empresas nacionais busquem cada vez mais experiência através de parcerias e treinamento, para melhor servir o sector extractivo, e consequentemente garantir a sua efectiva participação e benefícios.

4.2.4. Benefícios reais ao Estado

Os benefícios do Estado na indústria extractiva dão-se por via de: (i) receitas que este recebe das actividades ao longo da cadeia de valores de cada projecto; (ii) impostos cobrados aos actores participantes dos projectos; (iii) teia económica envolvendo o conteúdo local, empregabilidade, e acesso dos recursos extraídos por preços competitivos no mercado local.

Algumas questões são levantadas em relação aos benefícios do Estado na indústria extractiva como por exemplo:

- Será que as receitas que o Estado ganha são justas? Se não, o que está a falhar e o que deve ser feito?
- Será que os operadores estão a pagar o que deviam? Se não, o que está a falhar e o que deve ser feito?

Adiante, demonstra-se também reflectir questões como: (i) o que o Estado poderia fazer para alargar as suas receitas na indústria extractiva; (ii) como alargar a participação do Estado nesta indústria?

4.2.5. Fundo soberano dos recursos naturais

O fundo soberano dos recursos naturais pode constituir uma alternativa para a gestão transparente e equilibrada das receitas provenientes da indústria extractiva. Em diferentes países como a Noruega, o fundo soberano tem sido referenciado como um exemplo de sucesso, pois garante a alocação de recursos para o desenvolvimento de outros sectores da economia através de investimentos estratégicos. Em África, alguns países como Angola (Fundo Soberano de Angola – FSDEA - criado em 2012, iniciou com 5 biliões de dólares), Botswana (Pula Fund criado em 1993 e tem actualmente 5.4 biliões de dólares), Nigéria (Nigeria Sovereign Investment Authority – NSIA - criado em 2011, à partir de 1 bilião de dólares).

A criação de um fundo soberano pode trazer uma nova dinâmica ao cenário económico social dentro do Estado, pois, para além de possibilitar a activação de diferentes sectores económicos, o Estado garante um retorno certo do capital investido e lucros, ao longo da cadeia de valores de cada investimento.

4.2.6. Participação do Estado

A realidade objectiva da indústria extractiva em Moçambique, mostra que a participação do Estado varia entre 5-25%, particularmente no sector de petróleos. Estas percentagens são condicionadas por factores como: fraca capacidade financeira para investir maioritariamente; e fraca capacidade infra-estrutural, técnica e tecnológica, o que abre espaço para a predominância de actores externos nesta indústria.

4.2.7. Justa indemnização e reassentamento

Quando a área disponível da concessão abranja, em parte ou na totalidade, espaços ocupados por famílias ou comunidades que implique o seu reassentamento, a empresa é obrigada a indemnizar os abrangidos de forma justa e transparente, em moldes definidos pelo Governo (Artigos 30 e 31 da Lei 20/2014 de 18 de Agosto, Lei de Minas).

O pacote da justa indemnização inclui:

- Reassentamento em habitações condignas pelo titular da concessão, em melhores condições que as anteriores;
- Pagamento do valor das benfeitorias nos termos da Lei da Terra e outra legislação aplicável;
- Preservação do património histórico, cultural e simbólico das famílias e das comunidades em modalidades a serem acordadas pelas partes;
- No caso da exploração de minas e petróleos, o reassentamento definitivo só ocorre quando as pesquisas confirmarem a disponibilidade dos recursos-objecto.

4.2.8. Gestão das receitas dos recursos naturais

Aqui levantam-se questões como: quem gere as receitas provenientes da indústria extractiva? Como elas devem ser geridas? Quais são as políticas de gestão destas receitas? Como estas políticas foram e são elaboradas? Houve colaboração e consulta à sociedade em geral?

A gestão de receitas de recursos naturais deve ser conforme a Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE), para além de transparente, ser participativa. A gestão das receitas provenientes da indústria deve considerar a visão dos diferentes actores sociais como as comunidades, sociedade civil, entidades académicas e agentes económicos. Actualmente, existe em Moçambique uma perspectiva que defende que cerca de 20% das receitas da exploração dos recursos naturais deve servir para o desenvolvimento da comunidade local. Por sua vez, é preciso considerar que os recursos naturais estão assimetricamente distribuídos, e que o desenvolvimento precisa ser equilibrado.



5. O PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO PARLAMENTAR NA INDÚSTRIA EXTRACTIVA – ETAPAS, QUESTÕES E RESULTADOS

Antes de fazer-se ao terreno para fiscalizar, é fundamental que os parlamentares respondam uma série de questões que podem ajudar a enriquecer e alcançar os objectivos desejados, como por exemplo:

- O quê lhes compete fiscalizar?
- O quê que desejam fiscalizar?
- Porquê fiscalizar?
- O que esperar no terreno?
- Quais actores importantes a envolver?
- O que responder à comunidade local?
- E depois? Qual é o passo subsequente à fiscalização.

Estas e outras questões são feitas e respondidas em três etapas da fiscalização parlamentar, nomeadamente: planificação, execução e conclusão.

NOTA:

- A fiscalização integral ou parcial e ordinária e extraordinária da área de minas compete em conformidade com os artigos 11, 12 e 13 do Decreto 31/2015 de 31 de Dezembro (Regulamento da Lei de Minas) à Inspeção-Geral dos Recursos Minerais e Energia (IGRME). Esta entidade tem a missão de inspeccionar as actividades mineiras com vista a garantir o uso e aproveitamento seguro, racional e sustentável dos recursos minerais, e de controlar o cumprimento da Lei de Minais e demais disposições legais que regulamentam a actividade mineira, segurança técnica, higiene e protecção do meio-ambiente nas actividades geológico-mineiras.

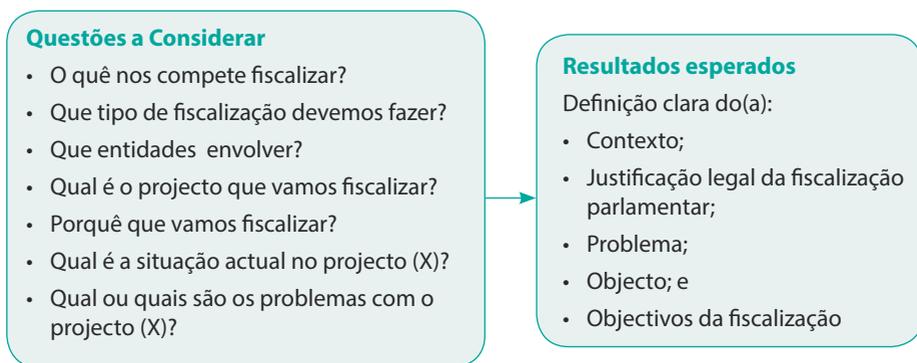
5.1. Planificação

A fase da planificação da actividade de fiscalização parlamentar compreende quatro (4) subfases que preservam as suas próprias questões a considerar e os resultados esperados, nomeadamente: a (i) fundamentação; (ii) recolha e análise de informação preliminar da matéria objecto de fiscalização; (iii) definição de questões preliminares aos operadores do projecto; e (iv) definição das respostas preliminares à comunidade local.

5.1.1. Fundamentação

Esta é a etapa em que se define: (i) contexto; (ii) objecto ou matéria; (iii) legalidade da acção (justificativa); (iv) problema; e (v) objectivos da fiscalização parlamentar. É recomendável que a fundamentação seja objectiva, clara e simples, respondendo não só, mas também as questões indicadas na tabela 9.

Figura 4. Princípios de elaboração da fundamentação

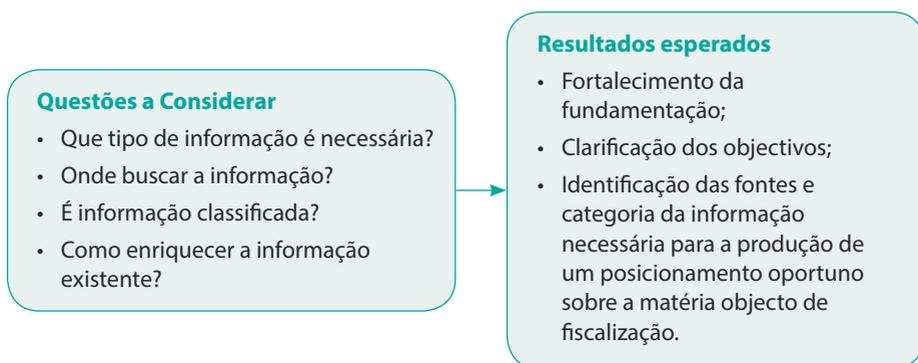


Elaborada a fundamentação preliminar, os parlamentares passam para a subfase de recolha e análise de informação preliminar da matéria objecto de fiscalização.

5.1.2. Recolha e análise de informação preliminar da matéria de fiscalização

Nesta subfase os parlamentares irão procurar: (i) fortalecer os argumentos dispostos na fundamentação; (ii) clarificar os objectivos; e (iii) identificar o tipo e fonte de informação necessária para a produção de um posicionamento oportuno sobre a matéria objecto de fiscalização. Estes aspectos serão satisfeitos na medida em que os parlamentares irão responder as questões apresentadas na tabela 10 abaixo indicada.

Figura 5. Recolha e análise preliminar da informação



Durante esta subfase, os parlamentares podem no gozo das suas competências assistidas pelos artigos 173 da CRM, 10 e 73 do Regimento da Assembleia da República (Lei 13/2014 de 17 de Junho, Regimento da Assembleia da República), em conjugação com os artigos 36, 37, 38, 39, 40 e 41 da Lei 5/2007 de 9 de Fevereiro (Lei das Assembleias Provinciais):

- Solicitar informação do governo, instituições públicas e privadas sobre assuntos de interesse público;
- Interpelar o Governo para obtenção de respostas às questões determinadas para o esclarecimento de um problema, ou situação.

NOTAS:

- A nível de extracção de minas, é importante considerar o contacto com a Direcção Nacional de Geologia e Minas, que é ao abrigo do n.º 2, artigo 15 do Decreto 31/2015 de 31 de Dezembro (Regulamento da Lei de Minas), a entidade que guarda as cópias de relatórios, bem como de todos os dados geológicos em bruto colhidos (os geoquímicos, geofísicos, geocronológicos, fotografias aéreas), ou outra informação produzida no âmbito das actividades de prospecção e pesquisa, extracção mineira ou outra actividade relacionada.
- A nível de extracção de petróleos, é importante considerar o contacto com o Instituto Nacional de Petróleos, que é ao abrigo do artigo 22 da Lei 21/2014 de 18 de Agosto (lei de Petróleos) a entidade reguladora responsável pela administração e promoção das operações petrolíferas, e a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (E.P) que é a entidade que representa o Governo nas actividades petrolíferas, sendo responsável em parte pela recolha, armazenamento e produção de dados e informações do sector, em alinhamento com a lei de petróleos e demais disposições aplicáveis.⁵

⁵ Ver artigos 4 e 24 da Lei 21/2014 de 18 de Agosto.

Tabela 9. Entidades nacionais específicas para a recolha de informação

• Instituto Nacional de Petróleos, E.P	MIREME	Hidrocarbonetos
• Empresa Nacional de Hidrocarbonetos, E.P		Minérios
• Inspeção-Geral de Recursos Minerais e Energia	Ministério das Pescas	Água
• Administração Nacional das Pescas		
• Electricidade de Moçambique		
• Direcção Nacional de Geologia e Minas	MITADER e MASA	Terra
• Direcção Nacional de Hidrocarbonetos e Combustíveis		
• Direcção Nacional de Energia		
• Inspeção da Agricultura e Segurança Alimentar		
• Inspeção da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural		
• Direcção Nacional de Agricultura e Silvicultura		
• Direcção de Documentação e Informação Agrária		
• Instituto de Investigação Agrária de Moçambique		
• Instituto do Algodão de Moçambique		
• Instituto do Fomento do Caju		
• Centro de Promoção a Agricultura		
• Direcção Nacional de Florestas		
• Direcção Nacional de Desenvolvimento Rural		
• Direcção Nacional de Terras		
• Direcção Nacional do Ambiente		
• Direcção Nacional de Ordenamento territorial e Reassentamento		
• Centro Nacional de Cartografia e Teledatação		
• Agência Nacional das Áreas de Conservação		
• Agência Nacional para o Controlo de Qualidade Ambiental		
ORGANIZAÇÕES CIENTÍFICAS E DA SOCIEDADE CIVIL		
• Centro de Integridade Pública	N/A	Multi-sectorial
• Instituto de Estudos Sociais e Económicos		
• Centro de Estudos Estratégicos Internacionais (ISRI)		
• Centro de Estudos Africanos (UEM)		

Recolhida a informação preliminar, os parlamentares passam à fase de definição das questões preliminares aos gestores do determinado projecto da indústria extractiva.

5.1.3. Definição de questões preliminares às entidades envolvidas no projecto

Apesar de haver consciência que há questões que surgem durante a interacção com os gestores do projecto da indústria, é importante que os parlamentares definam de forma preliminar as questões-guia que irão orientar a conversa com os diferentes actores envolvidos nesse determinado projecto da indústria extractiva.

NOTA:

- A definição das questões preliminares terá maior sucesso, se a definição do problema e objectivos for clara.

Figura 6. Questões preliminares da fiscalização**Questões a Considerar**

- Qual é o ponto de situação de desenvolvimento do projecto? (metas, constrangimentos, projecções financeiras).
- Qual é o regime de contrato do projecto?
- Quais são as obrigações definidas entre as partes em relação à comunidade local?
- Que acções de recuperação ambiental estão sendo feitas?
- Qual é o nível de participação da comunidade local?
- Com que regularidade os operadores, autoridades e comunidade local interagem?
- Quais são/foram os principais problemas levantados nas interacções entre os operadores, autoridades e comunidade local, e como eles são/foram resolvidos?
- Como caracteriza o tipo de relacionamento entre os operadores, autoridades e comunidade local, e porquê?

Resultados esperados

Definido e clarificado:

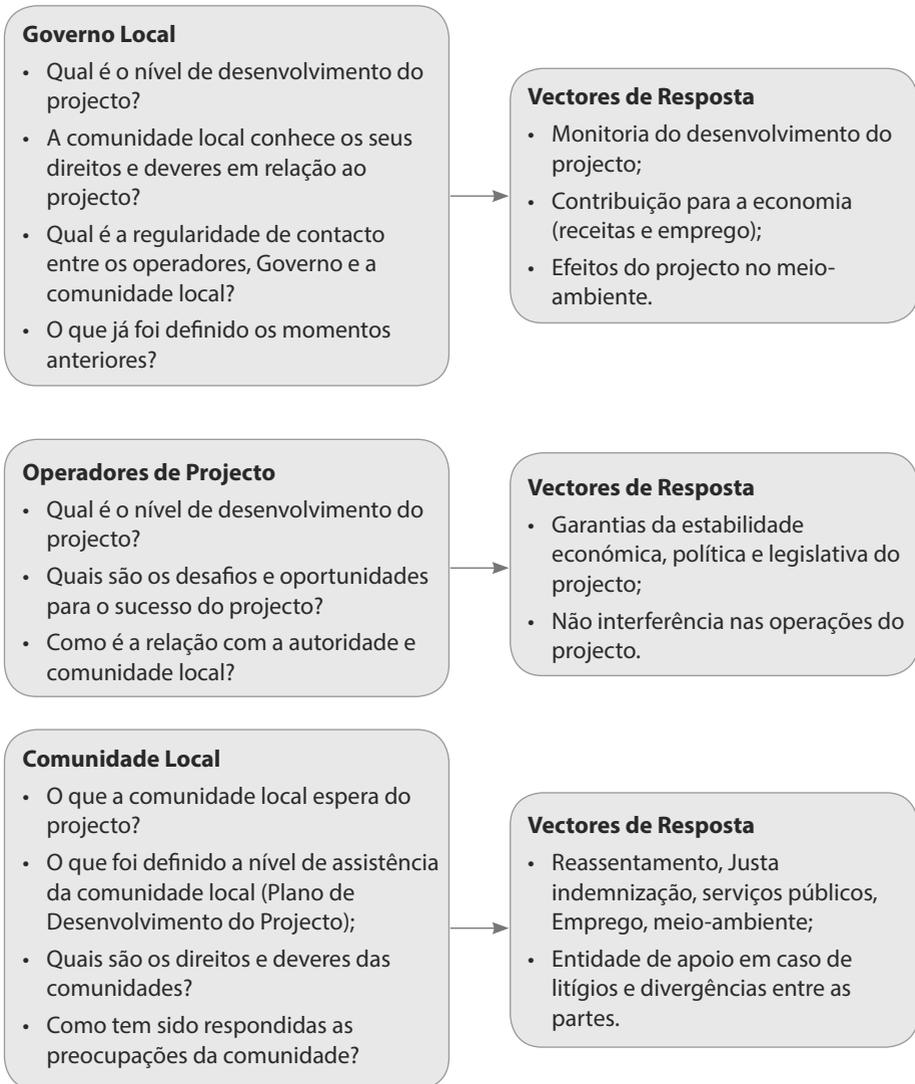
- Ponto de situação do projecto-objecto de fiscalização parlamentar;
- Regime de funcionamento do projecto da indústria extractiva.

5.1.4. Definição de resposta preliminares aos operadores de projecto, autoridades e comunidade local

Durante a interacção com os operadores, autoridades e comunidade local de um determinado projecto da indústria extractiva serão sem dúvida levantadas algumas questões pontuais aos parlamentares. Estas questões, irão surgir da necessidade dos diferentes actores do projecto desejarem ver garantidos os seus interesses apresentados na tabela 7 do presente guião.

Figura 7. Definição das respostas preliminares às questões das autoridades e comunidade local

QUESTÕES DE APOIO



5.2. Execução

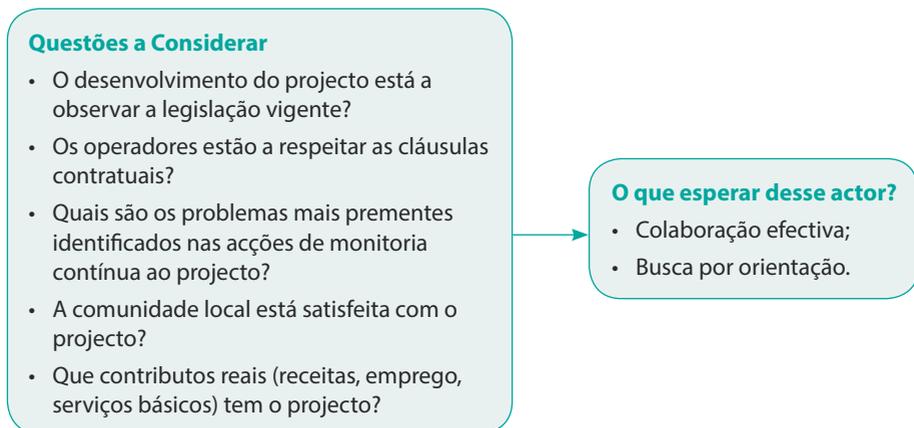
Após a planificação da acção de fiscalização, segue-se a execução. Nesta fase, os parlamentares deverão manter contacto com três entidades, nomeadamente: (i) Governo local; (ii) operadores do projecto; e (iii) comunidade local. O fim último desta etapa é de recolher a partir de fontes primárias toda a informação necessária para a elaboração de um parecer ou posicionamento a respeito de um determinado projecto.

A etapa de execução compreende três (3) momentos:

- a) Contacto com o Governo local – com vista a aferir o ponto de situação do projecto, problemas e oportunidades, com base na análise da autoridade local e com a responsabilidade de acompanhar o desenvolvimento do projecto.
- b) Contacto com os operadores do projecto – com vista a aferir o ponto de situação do projecto, na perspectiva de quem está a desenvolver (detentor dos recursos financeiros, técnicos e humanos especializados).
- c) Contacto com a comunidade local – com vista a aferir a sensibilidade da comunidade local sobre o projecto, nos diversos níveis (económico-social e ambiental).

5.2.1. Contacto com o Governo local

O sucesso desta acção depende grandemente do nível de domínio dos parâmetros ou cláusulas contratuais e da legislação respectiva por parte do Governo local. Com isto, é importante verificar antes se as autoridades locais conhecem e monitoram a implementação destes instrumentos. Não obstante, a figura 8 apresenta as questões a considerar para este actor, e as expectativas parlamentares em termos de colaboração.

Figura 8. Contacto com o Governo local

5.2.2. Contacto com os operadores do projecto

Esta subfase é crucial para a elaboração de um posicionamento ou parecer parlamentar mais rico, na medida em que os operadores conhecem ao detalhe os aspectos técnicos e contratuais de todo o projecto. Com isto, é importante obter deles o máximo de informação útil e colaboração possível, a qual será comparada com as informações colhidas do contacto com o Governo e comunidade local. A tabela 15 apresenta algumas questões a serem feitas aos operadores e as expectativas do contacto.

Figura 9. Contacto com os operadores do projecto**Questões a Considerar**

- Qual é o ponto de situação de desenvolvimento do projecto?
- Quais são as obrigações definidas entre as partes e qual é o nível de cumprimento?
- Que acções de recuperação ambiental estão sendo feitas?
- Qual é o nível de participação local (emprego e prestação de serviços pelos nacionais)?
- Quais são os desafios do projecto e como podem ser suplantados numa perspectiva conjunta?
- O que a Assembleia da República, e Governo podem fazer para responder aos desafios enfrentados pelo projecto?
- O que já foi feito em termos de justa indemnização, reassentamento e criação de condições básicas de vida à comunidade local?

O que esperar desse actor

- **Colaboração defensiva:** o interesse deste actor será sempre sublinhar os aspectos positivos do processo, e falar menos dos pontos negativos devido ao efeito de responsabilização.

5.2.3. Contacto com a comunidade local

A comunidade local sofre de forma directa os efeitos negativos e potencialmente positivos dos projectos da indústria extractiva, por isso, é parte fundamental a considerar em qualquer acção parlamentar. Não obstante, a comunidade é o elemento *sine-qua-non* ou a essência da existência dos parlamentares, por isso respeitar e garantir os seus interesses é, e deve ser, o centro das suas acções.

Figura 10. Contacto com a Comunidade Local**Questões a Considerar**

- O que foi acordado em termos de reassentamento, indemnização, serviços básicos e o que já foi cumprido?
- Qual é a posição do Governo local e operadores do projecto em relação à situação actual?
- O que gostariam que acontecesse?
- Como tem sido a participação da comunidade no projecto?

O que esperar desse actor

- Colaboração efectiva;
- Reclamação;
- Pedido de esclarecimento.

É na execução onde os dados mais realistas são obtidos, pois os parlamentares fazem-se ao terreno e interagem directamente com os actores, podendo também fazer uma observação objectiva da realidade. Portanto, a fase de execução constitui a base para um posicionamento ou parecer parlamentar adequado. Desta fase, espera-se a elaboração do diagnóstico objectivo da realidade de um projecto da indústria extractiva. Terminada a fase de execução, prossegue-se à fase de conclusão da acção de fiscalização.

NOTA

- É recomendável que os parlamentares tirem nota de todos comentários, respostas e questionamentos dos actores com que têm contacto, bem como das condições (higiene, segurança, saúde) observadas no local de desenvolvimento do projecto.

5.3. Conclusão

Uma vez recolhidos os dados na fase de planificação e execução, levanta-se a necessidade de organizar, analisar, produzir o posicionamento ou parecer parlamentar e, em caso de necessidade, notificar as entidades respectivas para a acção devida.

A fase da conclusão pode/deve ter como resultados: (i) relatório da fiscalização; (ii) parecer parlamentar. Produzidos estes dois documentos, a Assembleia da República poderá direccionar o assunto em conformidade com o tipo de matéria (judicial, criminal, administrativa), aos órgãos competentes como a Procuradoria Geral da República, e outras instâncias.

Tabela 10. Conclusão da fiscalização parlamentar

ACÇÕES ENVOLVIDAS	QUESTÕES A CONSIDERAR	RESULTADOS ESPERADOS
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração e revisão do relatório de fiscalização 	<ul style="list-style-type: none"> • Há informações adicionais necessárias para a elaboração e conclusão do relatório e parecer parlamentar? 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório da fiscalização
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração e revisão do parecer parlamentar 	<ul style="list-style-type: none"> • Será que a informação ou dados disponíveis respondem aos nossos objectivos? 	<ul style="list-style-type: none"> • Parecer parlamentar
<ul style="list-style-type: none"> • Categorização da matéria-objecto e definição da entidade competente 	<ul style="list-style-type: none"> • Que tipo de ilicitudes foram identificadas? • Qual é a natureza jurídico-legal do parecer? • Quais são as instâncias ou órgãos competentes para dirimir a matéria? 	<ul style="list-style-type: none"> • Categorizadas as ilicitudes; • Identificadas os órgãos competentes.
<ul style="list-style-type: none"> • Submissão do parecer parlamentar à entidade competente 	<p>Não aplicável</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório e parecer submetido; • Início da monitoria de implementação das recomendações do parecer.

Observadas estas etapas, os parlamentares terão matéria e ou informação suficiente e verificada, sobre a realidade de qualquer projecto da indústria extractiva. Com isto, facilita-se a elaboração dos posicionamentos ou pareceres parlamentares, que são o resultado de um conjunto de acções organizadas e sequenciadas de busca, categorização e análise de dados, informações comparadas com a realidade objectiva observada no local de desenvolvimento do projecto da indústria extractiva.

NOTAS:

- A elaboração e submissão do parecer parlamentar sobre a fiscalização da indústria extractiva, deve sempre observar os procedimentos ou curso previsto no Regimento da Assembleia da República (Lei n.º 13/2014 de 17 de Junho).
- O parecer parlamentar sobre a fiscalização da indústria extractiva deve recomendar as acções necessárias para a correcção de uma realidade quando anómala (inclusive a necessidade de revisão das normas e cláusulas contratuais vigentes).

5.4. Fiscalização no âmbito da gestão da terra, fauna e florestas, áreas de conservação, águas interiores e marinhas: notas

O Parlamento é desafiado a despertar atenção para alguns sectores que compõem a indústria extractiva que muitas vezes são marginalizados como a terra, fauna, florestas, recursos aquáticos e pesqueiros. Com isto, mostra-se continuamente fundamental que os parlamentares elevem a consciência de que os sectores antes mencionados são e podem ser alvos de extracção, por isso há elevada necessidade de dominar também os instrumentos normativos, bem como o potencial, as realidades, os projectos e os contratos.

5.4.1. Terra

Moçambique tem uma área total de 799,380km² da qual 786,380km² corresponde à terra firme, e 13,000km² às águas interiores. A terra é legalmente propriedade do Estado, e para além desta ser um recurso explorável através da agricultura, por exemplo, contem variados recursos que são objecto de extracção, como os minérios, devendo ser preservada. Os parlamentares têm a responsabilidade de fiscalizar as actividades referentes ao uso e aproveitamento da terra para actividades industriais. Esta fiscalização, poderá sempre ser feita com a colaboração das entidades que tutelam este sector como o Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural.

5.4.2. Floresta, Fauna e áreas de conservação

Moçambique possui uma área florestal de 40,6 milhões de hectares, e 14,7 milhões de hectares de áreas arborizadas. Deste total, as florestas produtivas cobrem 26,9 milhões de hectares, e 13 milhões de hectares são definidas como áreas impróprias para a produção da madeira principalmente. A nível de fauna, o país tem uma variedade de cerca de 220 espécies de mamíferos, 690 aves, 167 répteis e 79 anfíbios.⁶

A fiscalização objectiva dos recursos florestais e faunísticos é da responsabilidade da Direcção Nacional de Florestas e Fauna Bravia. Nas áreas de conservação por sua vez, a fiscalização é da responsabilidade da Direcção Nacional de Áreas de Conservação, e garantida por oficiais do Ministério do Turismo. Porque a exploração das florestas, fauna e áreas de conservação tem sido muitas vezes alvo de ilegalidades, a fiscalização contínua é fundamental, de modo a evitar por exemplo que se faça a exploração florestal no período de defeso, em locais proibidos e sem licença, de espécies protegidas.

⁶ Ver Adolfo Bila (2005:8).

O parlamento é responsável por efectuar a fiscalização política da indústria extractiva, pelo que precisa conhecer a realidade deste sector, pois só assim será capaz de implementar acções oportunas para garantir a transparência do sector, através de propostas de legislação mais robustas, dentre outras acções possíveis.

5.4.3. Águas interiores e marinhas

Moçambique tem nas suas águas interiores, que correspondem a 13,000km² do território total e 12 milhas marítimas, um alto potencial de recursos naturais que precisam de uma especial atenção por parte dos parlamentares e do Estado em geral. Em termos de recursos pesqueiros por exemplo, Moçambique preserva um alto potencial que é por vezes explorado de forma ilegal.

Em adição, é importante considerar que as águas interiores e marinhas, possuem um valor para além da sua riqueza em termos de pescado. Nas águas interiores por exemplo, desenvolve-se a produção de energia eléctrica como é o caso da barragem de Cahora Bassa em Songo, e exploração de recursos petrolíferos como é o caso da Bacia do Rovuma em Cabo Delgado.

Estas realidades, demonstram a crescente necessidade do parlamento intensificar as acções de fiscalização política, pois só assim poder-se-á ter normas mais robustas e transparentes no país. E esta fiscalização parlamentar, de considerar sempre a colaboração com os actores com competência de efectuar uma fiscalização técnica.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

É na base dos resultados da fiscalização que o Parlamento, por via do parlamentar e agindo dentro das Comissões de Trabalho, ganha consciência das forças e fragilidades das leis em vigor. Identificadas as fragilidades na legislação em vigor, o parlamentar no gozo dos seus poderes previstos nos artigos 173 da CRM, e 10 do RAR, pode subsequentemente submeter projectos de lei, de referendo, de resoluções, moções e demais deliberações que vão ditar o funcionamento da indústria extractiva.

De forma concomitante, os posicionamentos e pareceres parlamentares devem para além de preservar a legalidade (possuir fundamento legal), a objectividade (clareza) e a oportunidade (ser oportuno ou adequado e conveniente), considerar um conjunto de factores intrínsecos à actividade extractiva de recursos naturais, como os diferentes actores e seus interesses.

As acções da Assembleia da República de Moçambique têm um elevado potencial de imprimir maior transparência na indústria extractiva, pois as leis preservam o sentido de generalidade (para todos) e de coercibilidade (inspira obediência). Assim, servindo-se deste poder do mais alto órgão legislador do Estado, a Assembleia da República qualifica-se como um dos actores-chave no sucesso da gestão transparente da indústria extractiva em Moçambique. Na mesma perspectiva, as Assembleias Provinciais na qualidade de órgãos locais de representação popular, constituem uma entidade fundamental na fiscalização extractiva pois conhecem e devem conhecer a realidade das comunidades directamente afectadas pelos projectos da indústria extractiva

Adiante, importa referenciar que as acções da Assembleia da República de Moçambique têm um elevado potencial de imprimir maior transparência na indústria extractiva, pois as leis preservam o sentido de generalidade (para todos) e de coercibilidade (inspira obediência). Assim, servindo-se deste poder do mais alto órgão legislador do Estado, a Assembleia da República qualifica-se como um dos actores-chave no sucesso da gestão transparente da indústria extractiva em Moçambique.

As Assembleias Provinciais na qualidade de órgãos locais de representação popular, interagem directamente com as comunidades, pelo que, constituem uma entidade fundamental na fiscalização extractiva, principalmente porque conhecem e devem conhecer as inquietações das comunidades directamente afectadas pelos projectos da indústria extractiva.

A colaboração entre estas duas entidades é de suprema importância para a eficácia do processo de fiscalização parlamentar na indústria extractiva. Por um lado, porque possibilita a redução de custos logísticos, podendo a Assembleia da República capitalizar os recursos humanos em exercício nas Assembleias Provinciais para auxiliar a monitoria de rotina dos projectos e interacção com as comunidades.

Portanto, para garantir melhor desempenho parlamentar na fiscalização da indústria extractiva, e imprimir maior transparência, inclusão na gestão dos recursos naturais, é necessário serem feitas algumas recomendações: ao Governo; as Assembleias Provinciais; a Sociedade Civil e entidades Científicas; ao Parlamento e as Corporações.

Ao Governo

- Partilhar e publicitar a legislação e contratos da indústria extractiva existentes– esta acção poderá garantir maior domínio desses instrumentos pelos actores envolvidos na indústria extractiva;
- Exigir que as corporações elaborem e implementem planos de desenvolvimento da indústria mais realistas e participativos;
- Promover pesquisas sobre a indústria extractiva para promover maior consciência da comunidade neste sector;
- Monitorar as dinâmicas de implementação das normas em todos os sectores da indústria extractiva;
- Estudar os melhores mecanismos de contacto com as comunidades abrangidas pelos projectos de indústria extractiva, de modo a recolher informações reais dos processos da indústria extractiva;
- Publicar os planos de reassentamento como forma de tornar a sociedade num agente de monitoria, alargando assim a sua participação na gestão de recursos naturais;
- Publicar os relatórios de fiscalização realizados.

Ao Parlamento

- Promover a observância da legalidade de toda e qualquer acção de fiscalização da indústria extractiva;
- Estreitar a colaboração com as Assembleias Provinciais, no sentido destas efectuarem acções de monitoria constantes aos projectos da indústria extractiva, e comunicar com a comunidade local de forma a transmitir o real sentido de presença dos órgãos do Estado a nível local;
- Promover a observância da legalidade de toda e qualquer acção de fiscalização da indústria extractiva;
- Colaborar com a sociedade civil e entidades científicas na identificação de variáveis de melhoria na indústria extractiva – a interacção com entidades que afectam a opinião pública, é também uma forma de interagir com o próprio público;
- Publicar os relatórios de fiscalização – esta é uma acção que irá demonstrar aos diferentes segmentos sociais, o empenho dos órgãos do Estado na garantia do sucesso dos projectos que afectam a vida social;
- Promover pesquisas sobre a indústria extractiva em Moçambique, numa perspectiva de identificação dos desafios e proposta de alternativas nas academias e instituições da sociedade civil;
- Investir na capacitação dos parlamentares em matérias de indústria extractiva – através de acções e estratégias adequadas, torna-se possível colaborar ou cooperar com entidades nacionais e internacionais com domínio do sector de indústria extractiva sem, ou com custos relativamente baixos;
- Considerar a capitalização de experiências de fiscalização parlamentar da indústria extractiva a nível da região (Tanzânia), continente (Quénia, Gana, Argélia) e mundo (Noruega, Finlândia).

Às Assembleias Provinciais

- Investir na capacitação dos parlamentares em matérias de indústria extractiva – através de acções e estratégias adequadas, torna-se possível colaborar ou cooperar com entidades nacionais e internacionais com domínio do sector de indústria extractiva sem, ou com custos relativamente baixos;
- Alargar a presença deste órgão a nível local para acompanhar, registar cada passo de desenvolvimento da indústria extractiva, e analisar os seus impactos na vida das comunidades;

Às corporações

- Colaborar com o Governo, Parlamento, Assembleias Provinciais e instituições da sociedade civil e científicas na identificação de variáveis de melhoria na indústria extractiva – a interacção com entidades que influenciam a opinião pública, é também uma forma de interagir com o próprio público;
- Publicar os planos de desenvolvimento da indústria extractiva por forma a tornar a sociedade num agente de monitoria, alargando assim a sua participação na gestão de recursos naturais;
- Envolver as comunidades no processo de desenho e implementação dos planos de reassentamento;
- Estudar os melhores mecanismos de contacto com as comunidades abrangidas pelos projectos de indústria extractiva, de modo a recolher informações reais dos processos da indústria extractiva.

À sociedade civil e entidades científicas

- Colaborar com o Governo, Parlamento, Assembleias Provinciais e Corporações na identificação de variáveis de melhoria na indústria extractiva – a interacção com entidades que influenciam a opinião pública, é também uma forma de interagir com o próprio público;
- Elaborar mais pesquisas recomendativas que apresentam acções ou alternativas possíveis de melhoria da gestão transparente de recursos naturais.



7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Alba, Eleodoro, Mayorga, (2009), *Extractive Industries Value Chain*, The World Bank.
2. Assembleia da República, (2015), *Legislação Básica*, Maputo.
3. Castel-Branco, (2010), *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*, IESE, Maputo: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_01_CNCRB.pdf.
4. Gzybowski, Alex, (2012), *Extractive Industries and Conflict*, The United Nations and European Union.
5. ICF International, (2012), *Plano Director do Gás Natural*, Moçambique: Maputo.
6. Lehto, T., Gonçalves, R., (2008), *Mineral Resources in Mozambique*, Geological Survey of Finland:<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.585.9700&rep=rep1&type=pdf>.
7. Lutgens, F. K, *et al*, (2012), *ESSENTIALS OF GEOLOGY*, 11th Edition, Pearson-Prentice Hall, USA.
8. Macuacua, Edson, da Graça, Francisco, (2017), *Papel do Deputado na Perspectiva Constitucionalista*, Assembleia da República, Maputo, 2017.
9. Mosca, J., Selemane, T., (2013), *Os Mega Projectos e a Segurança Alimentar em Moçambique*, RILP, Universidade de Campinas, Brasil.
10. Mucanheia, Momade, (2015), *Reposicionamento de Moçambique na Geopolítica Energética Internacional*, Maputo: <http://isctac.org/revista/index.php/revistacientifica/article/view/37/32>.
11. Parliamentary Centre, (2013), *Parliaments and the Extractive Industry – Making the Link*, Paliamentary Centre, Canada.
12. Selemane, Thomas, (2014), *Acesso à informação sobre Indústria Extractiva em Moçambique*, SEKELEKANI, Moçambique: Maputo.

13. Selley, *et al.*, (Ed.), (2005), *Encyclopedia of Geology*, Elsevier Academic Press, Amsterdam.
14. Society of International Development, (2009), *The Extractive Resource Industry in Tanzania: Status and Challenges of Mining Sector*, SID, Kenya.
15. Wise, H., Shtylla, S., (2007), *The Role of the Extractive Sector in expanding economic opportunity*, Harvard University, USA.
16. Zeca, E., *et al.*, (2016), *Moçambique, Recursos Energéticos e Política Internacional*, Escolar Editora, Moçambique: Maputo.

Documentos oficiais

Constituição da República de Moçambique (2004);

BOLETIM DA REPÚBLICA, (2007), Lei 5/2007 de 9 de Fevereiro, I Série, Número 6, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo.

BOLETIM DA REPÚBLICA, (2014), Decreto-lei 2/2014, de 2 de Dezembro de 2014, I SÉRIE, Número 96, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo.

BOLETIM DA REPÚBLICA, (2014), Lei de Minas – 20/2014, de 18 de Agosto de 2014, I SÉRIE, Número 66, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo.

BOLETIM DA REPÚBLICA, (2014), Lei dos Petróleos – 21/2014, de 18 de Agosto de 2014, I SÉRIE, Número 66, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo.

BOLETIM DA REPÚBLICA, (2014), Regime Específico de Tributação e de Benefícios Fiscais das Operações Petrolíferas – Lei 27/2014, de 23 de Setembro de 2014, I SÉRIE, Número 76, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo.

BOLETIM DA REPÚBLICA, (2015), Decreto-lei 31/2015 de 31 de Dezembro, I Série, Número 104, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo.

(Footnotes)

1 Ver ITC (2010:28), e Matavel, et al, (2011).

Instituto para Democracia Multiparidária (IMD)

Av. Avenida Salvador Allende, nº 753

Cel.: +258 84 306 6565 | Maputo - Moçambique

São parceiros do IMD:

