

A ALTA AUTORIDADE DA INDÚSTRIA EXTRACTIVA: DESAFIOS PARA A INSTALAÇÃO



Introdução

Diante do vasto potencial em reservas de recursos naturais,¹ Moçambique detém um vasto leque de oportunidades para num horizonte próximo reverter positivamente o cenário socioeconómico do país. O desenho de arranjos institucionais para regular e criar instituições com o fim de monitorar o sector da indústria extractiva é crucial

para garantir o desenvolvimento sustentável e maiores benefícios aos cidadãos.

Neste sentido, o Estado aprovou a Lei nº 20/2014 de 18 de Agosto, Lei de Minas e a Lei nº 21/2014 de 18 de Agosto, Lei de Petróleo. Em conformidade com o nº 1 do artigo 25 da Lei de Minas é criada a Alta Autoridade da Indústria Extractiva (AAIE)². O Governo é responsável pela instalação da AAIE num período de 12 meses após a aprovação da Lei.

¹ Moçambique possui no seu leque de reservas de recursos naturais (Petróleo: 4.5 bcf (Pande e Temane), pesquisas na Bacia do Zambeze – Angoche); Gás Natural: 194.5 tcf (Bacia do Rovuma), 5.5 tcf (Pande e Temane); Grafite: 2 btoe (Ancuabe, Balama); Carvão Mineral: 4 btoe (Moatize, Benga, Tete); Areias pesadas: 4 mtoe (Sangage, Moma) - Nampula; Ouro: Manica, Niassa; Turmalina: Manica (Chissaca); Rubi: Montepuez; Ferro: 750 mtoe Chiúta (Tete); Terra Arável e espaços florestais: 44,765km²; Águas Interiores: 13,000km²; Águas Marinhas: 12 milhas), ver IMD (2018) – Guião Parlamentar para a Fiscalização da Indústria Extractiva.

² “É criada a Alta Autoridade da Indústria Extractiva, pessoa colectiva de direito público, com autonomia administrativa e financeira, tutelada pelo Conselho de Ministros que aprova o estatuto, que define os poderes, composição, incompatibilidades, competências, funcionamento e a estrutura orgânica.” (Nº 1 do Artigo nº 25, Lei nº 20/2014, de 18 de Agosto).

Sendo uma instituição crucial no desenvolvimento da indústria extractiva, é paradoxal que passados 4 anos esta entidade ainda não tenha sido criada e estruturada, levantando-se as seguintes questões: quais os desafios para a instalação da AAIE? Que implicações traz a não existência da AAIE no sector extractivo em Moçambique?

O presente policy brief explora: (i) o Contexto da Criação da Alta Autoridade da Indústria Extractiva em Moçambique; (ii) Premissas para a instalação da Alta Autoridade da Indústria Extractiva; (iii) Ponto de situação da Instalação da Alta Autoridade da Indústria Extractiva; (iv) Desafios para Instalação da Alta Autoridade da Indústria Extractiva; (v) Constrangimentos da não instalação da AAIE; (vi) Conclusões e Recomendações.

1. Contexto da Criação da Alta Autoridade da Indústria Extractiva em Moçambique

O conceito da Alta Autoridade da Indústria Extractiva foi cunhado no decurso do processo de revisão dos pacotes legislativos do sector mineiro e petrolífero, em 2014. A revisão substancial da Legislação Mineira visava adequar o quadro legal deste sector, em face da descoberta e início de exploração de recursos mineiros naturais.

A nível do sector mineiro, iniciou a exploração do carvão na região de Moatize, província de Tete; areais pesados em Moma, na província de Nampula; e rubis em Montepuez, na província de Cabo Delgado. Ao nível do sector petrolífero, no ano de 2004 iniciou-se a produção de gás natural em Pande e Temane pela multinacional sul-africana a Sasol, por consequência do *Production Sharing Agreement* (PSA)³ assinado em 2000 entre esta empresa e o Governo de Moçambique (GdM), para a exploração num período de 30 anos a partir da primeira produção. Entretanto, as pesquisas realizadas por multinacionais no período entre 2010 e 2013, na Bacia do Rovuma, resultaram na descoberta de cerca de 196.1 tcf de gás natural.

³ É um contrato assinado entre o Governo e uma empresa de extração de recursos.

As descobertas de recursos minerais e petrolíferos de qualidade e quantidade de classe mundial, trouxeram uma nova realidade na economia política moçambicana e ditaram para o reposicionamento de Moçambique na geopolítica energética internacional. A nível interno, no seio da sociedade civil moçambicana e das forças políticas, sobretudo aquelas representadas no Parlamento, emergiu um debate aceso sobre as seguintes questões:

- Como assegurar que a exploração dos recursos minerais e petrolíferos beneficiem de facto o Estado e os cidadãos moçambicanos?
- Como assegurar maior transparência na gestão destes recursos que por força da Constituição da República pertencem ao Estado (povo) moçambicano?
- Como assegurar que a exploração destes recursos fosse feita de forma a satisfazer as necessidades do presente sem, no entanto, comprometer as gerações vindouras?
- Como evitar que a exploração dos recursos minerais e petrolíferos não se transformasse numa maldição que levasse a conflitos e a fenómenos como a tal chamada doença holandesa?

A experiência da exploração da Sasol em Pande e Temane já tinha lançado alguns sinais de alerta apontando para o facto de aquela indústria beneficiar mais o país vizinho (África do Sul) do que propriamente Moçambique e principalmente às comunidades locais onde esta exploração ocorria. Foi dentro deste contexto que perante a proposta do Governo de revisão da legislação mineira e petrolífera para adequá-las à nova realidade, emergiu a ideia da criação de uma entidade credível que representativamente se ocupasse da monitoria permanente das dinâmicas do sector mineiro e petrolífero em Moçambique.

1.1. Alta Autoridade da Indústria Extractiva e Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva

Apesar de Moçambique ter aderido à ITIE entendia-se que esse mecanismo era, de per si, insuficiente por parecer ser algo opcional (facultativo) e de pouco impacto na actuação dos intervenientes destes sectores, pois, o Parlamento e a Sociedade Civil defendiam a necessidade de reforçar o quadro de monitoria e de controlo das actividades do sector da indústria extractiva consagrando em sede da Lei um organismo inclusivo, independente.

Para o efeito, foram compulsadas diversas experiências de outros países, como a África do Sul, Brasil e outros, tendo se chegado a conclusão de que a dimensão das actividades mineiras e petrolíferas justificava a criação de um organismo inclusivo que fosse uma espécie de “*watch dog*” para assegurar maior transparência na indústria extractiva. A ideia inicial era que a Alta Autoridade da Indústria Extractiva deveria ser uma entidade independente, autónoma e tutelada pela Assembleia da República. Contudo, o proponente, neste caso o Governo, insistia que, não obstante as questões de natureza económica, política, e social que o “*boom*” da indústria extractiva levantava na sociedade moçambicana, a gestão corrente da exploração dos recursos mineiros e petrolíferos era matéria da alçada do Governo.

Para o Governo, as instituições previstas na Lei de Minas e na Lei de Petróleos com funções de autoridade reguladora eram bastante e suficiente para assegurar a transparência dos concursos, dos contratos e de toda a gestão e controlo da actividade mineira e petrolífera. Depois de um longo e penoso debate, encontrou-se um meio-termo, criando-se esta figura da Alta Autoridade da Indústria Extractiva, que seria tutelada pelo Conselho de Ministros, que definiria a sua composição e formas de funcionamento, mas tendo presente que se pretende que ela seja uma entidade idónea e inclusiva das principais forças da sociedade incluindo a sociedade civil.

Considerando que existem entidades (Institutos de Minas e de Petróleos) que exercem a função de autoridade reguladora, levantou-se a seguinte questão: “o que resta para a Alta Autoridade da Indústria Extractiva?” A criação da AAIE assentava na criação do alto nível de confiança em torno da exploração dos recursos mineiros e petrolíferos. A missão principal da Alta Autoridade é o estabelecimento da Alta Confiança no sector extractivo, em todos os aspectos inerentes desde o processo de licenciamento, a partilha de benefícios, a gestão das receitas incluindo as mais-valias, o respeito pelos direitos das comunidades, entre outros.

1.2. Alta Autoridade da Indústria Extractiva: Conceito

Em conformidade com a Lei de Minas de 2014, a AAIE é uma instituição criada pelo Estado para dedicar-se exclusivamente à regulação e fiscalização da indústria extractiva (independente do sector) em estreito alinhamento com o Governo, para facilitar a harmonia

de comando e gestão de dados/informação já existente. Adiante, Vitelli (2018) citando o artigo 25 da lei de minas de 2014, refere que a Alta Autoridade da Indústria Extractiva é uma pessoa colectiva pública, com autonomia financeira e administrativa sob tutela do Conselho de Ministros, com a responsabilidade de aprovar os seus estatutos e definir seus poderes, composição, incompatibilidades, competências, estrutura de funcionamento e organização. Contudo, de acordo com Mucanheia (2018), à luz do posicionamento das organizações da sociedade civil, a AAIE é ou deveria ser uma entidade independente, autónoma e tutelada pela Assembleia da República.

Nisto, percebe-se que a maior divergência entre autores sobre a Alta Autoridade da Indústria Extractiva em Moçambique, não são precisamente as suas funções, mas a sua independência, ou seja, que entidade deve tutelar esta autoridade de modo a garantir liberdade de influência política, acção e decisão.

2. Premissas para a instalação da Alta Autoridade da Indústria Extractiva

Em conformidade com Vitelli (2018), são premissas para o estabelecimento da Alta Autoridade da Indústria Extractiva as seguintes:

2.1. Definição do escopo

A definição do escopo deve considerar variáveis como: (i) funções centrais e periféricas; (ii) tipo de investimentos (público, privado, minerais, petróleo, carvão, gás); e (iii) localização.⁴

2.2. Determinação do nível de formalidade

É fundamental considerar se há necessidade de: (i) legislação que autoriza; (ii) que acções regulatórias a entidade poderá conduzir; e (iii) o nível das decisões (recomendativas ou vinculativas).

⁴ As actividades podem dentre várias consistir na regulamentação: licenciamento, negociação e revisão de contratos; monitoria e fiscalização: técnica, financeira, ambiental, saúde e segurança e direitos humanos.

2.3. Definição do nível de autoridade

Importa clarificar se a entidade terá autoridade sobre o território nacional (11 províncias e 128 distritos) e internacional; se envolverá todo tipo de investimentos; se terá alto nível de conselheiros; e se terá poderes vinculativos.

2.4. Definição links inter-institucionais

É imperioso clarificar como a AAIE irá: (i) interagir com as agências governamentais em relação às matérias do sector; (ii) partilhar informações com o sector privado e sociedade civil; e (iii) interagir com financiadores, doadores e outras entidades fora de Moçambique.

2.5. Definição do modelo de implementação

Como as actividades serão financiadas? A AAIE terá um escritório? Como a AAIE irá pagar o seu staff? Como as actividades serão monitoradas e avaliadas?

2.6. Determinação da temporalidade/ duração: permanente ou temporária

Analisadas e definidas estas premissas, o país terá condições para estabelecer efectivamente este órgão fundamental para a eficiência e transparência da indústria extractiva.

Numa perspectiva construtiva, o Centro de Integridade Pública (CIP) fez em 2016, uma reflexão sobre a concepção da Alta Autoridade da Indústria Extractiva, apontando alguns aspectos críticos por clarificar no processo de sua criação, precisamente:

- i) Se a AAIE deve ser ou não tutelada pelo Conselho de Ministros;
- ii) O âmbito de actuação adequado;
- iii) Independência (processo de escolha dos membros e seus mandatos; relações institucionais com outros entes públicos; financiamento; organização interna; impermeabilidade política);
- iv) Os meios de actuação; e
- v) A prestação de contas.

3. Ponto de Situação da Instalação da Alta Autoridade e Desafios para Moçambique

Em conformidade com o Ministério de Recursos Minerais e Energia⁵ (2018), houve uma proposta de estatuto incluindo a composição, competências, poderes, incompatibilidades, funcionamento e estrutura orgânica da AAIE, através da qual constatou-se haver uma sobreposição de competências e poderes em relação a instituições já existentes, como o Instituto Nacional de Petróleos e o Instituto Nacional de Minas, tendo-se optando por reapreciação.

Nisto, o Governo optou por buscar consultoria para melhor desenho do estatuto e definição dos poderes desta autoridade, a qual apresentou um relatório preliminar que realça com a necessidade de definir:

- O escopo de actuação dentro da indústria extractiva: minas, petróleo, água, terra, florestas, recursos pesqueiros;
- Se a AAIE irá tratar de aspectos de minas, petróleo e gás apenas;
- Se vai cuidar de aspectos de desenvolvimento ou de minas e desenvolvimento, monitoria de receitas, pesquisa de análises estatísticas, conteúdo local, reassentamento, resolução de conflitos e queixas; e
- Não deve ser tutelada pelo Conselho de Ministros.

Para o MIREME, a criação de uma entidade como a AAIE deve ser para lidar com aspectos específicos e não com propósitos genéricos como é o caso de Moçambique. Alguns exemplos de criação de entidades similares são:

- Chile (comissão de Cobre do Chile) - cuida das receitas geradas pela exploração de cobre, resolução de disputas e propostas de acções no âmbito de políticas;
- Canadá - provedor de justiça que vai cuidar da conduta das empresas canadianas no sector mineiro.

⁵ JOEL, Marcelina. Mesa Redonda sobre Desafios da Instalação da Alta Autoridade da Indústria Extractiva. Maputo: IMD, 14 de Agosto de 2018.

4. Desafios para a Instalação da Alta Autoridade da Indústria Extractiva

Como principais desafios para o estabelecimento da Alta Autoridade da Indústria Extractiva em Moçambique, Vitelli (2018) aponta para os seguintes elementos:

a) Definição do escopo de actuação:

Minas, desenvolvimento, ou minas e desenvolvimento, considerando outras variáveis como: propósito, partes, escopo, nível de formalidade, nível de autoridade, links, implementação e duração.

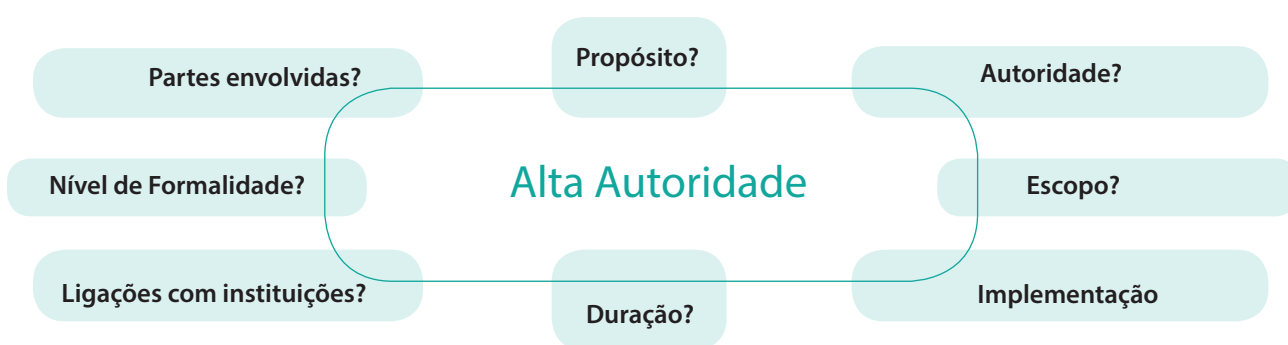


Gráfico 1. Elementos a considerar na implantação da AAIE em Moçambique

b) Definição do propósito

Será que a Alta Autoridade da Indústria Extractiva servirá para garantir:

- Melhor fiscalização do sector?
- Eficiência na regulamentação?
- Competitividade económica?
- Gestão de receitas?
- Protecção do trabalhador?
- Interações regionais?
- Resolução de disputas?

- Definição de preços?
- Disciplina fiscal?
- Responsabilidade social corporativa?
- Desenvolvimento estratégico dos *inputs*?

c) Delimitação das partes

Conforme afirma Vitelli (2018), a AAIE visa apoiar o Governo a gerir o sector da indústria extractiva, e precisa considerar diferentes actores, conforme apresenta o gráfico 2 abaixo.



Gráfico 2. Actores a considerar na implantação da AAIE em Moçambique

d) Modelo de Administração: directa, indirecta ou autónoma

Conforme refere André Júnior⁶ (2018:5), uma AAIE com a administração autónoma (independente), é aquela que juridicamente tem a autoridade de tomar decisões contrárias àquelas impostas pelo Governo sem incorrer a sanções, com pareceres ou recomendações vinculativas e decisões em prol ao bem-estar social, como os órgãos eleitos pela AR e indicados pelo Poder Executivo. Para a eficácia da qualidade de independente, a AAIE deve preservar os três elementos: (i) derrogação dos princípios constitucionais das relações inter-orgânicas entre o Governo e as estruturas administrativas; (ii) reforço das incompatibilidades dos dirigentes das autoridades administrativas independentes em relação ao regime geral dos funcionários administrativos; e (iii) tendencial inamovibilidade dos titulares. Adiante, conforme afirma Francisco Mucanheia⁷ (2018), a independência da AAIE deve ter reflexos em: (i) processo de escolha dos membros e seus mandatos; (ii) relações institucionais com outros entes públicos; (iii) financiamento; (iv) organização interna; (v) impermeabilidade política.

⁶ JÚNIOR, André. Jurista e Metre em Direitos Humanos, Paz e Desenvolvimento.

⁷ MUCANHEIA, Francisco. Presidente da Comissão de Economia, Agricultura e Ambiente da Assembleia da República.

5. Constrangimentos da não Instalação da AAIE

- Deficiente monitoria na exploração dos recursos minerais;
- Deficiente gestão de receitas providentes da exploração mineira;
- Impossibilidade de supervisão de preços de mercado;
- Impossibilidade de participação e acompanhamento da cadeia de valores do sector mineiro;
- Deficitária análise do impacto social dos rendimentos provenientes da indústria extractiva;
- Forte influência do poder político no processo de produção e comercialização dos recursos minerais.

6. Conclusões e Recomendações

A Alta Autoridade da Indústria Extractiva é tida pelos diferentes actores como uma alternativa para imprimir maior transparência e eficiência ao sector da indústria extractiva em Moçambique, para efeitos, alguns actores (sociedade civil em particular) acreditam que deveria ser independente da influência do Governo, e subordinar-se à Assembleia, embora a lei de minas e de petróleos, bem como a realidade de Uganda e Timor-Leste revelem que ela deverá subordinar-se ao Governo.

A implantação da Alta Autoridade da Indústria Extractiva em Moçambique requer uma clara definição das competências, autoridades, escopo, estrutura técnico-administrativa, modelos de implementação e interacção com outros actores, e âmbito específico de actuação.

Ademais, é fundamental que se evite a duplicação dos papéis, considerando que algumas instituições em Moçambique como o Instituto Nacional de Petróleos e o Instituto Nacional de Minas já exercem algumas funções previstas para a Alta Autoridade da Indústria Extractiva. Assim, como forma de garantir maior contribuição dos actores (sociedade civil, académicos, políticos, ONGs, parceiros, sector privado), recomenda-se o seguinte:

- Realização de debates que explorem com profundidade a temática de instalação da Alta Autoridade da Indústria Extractiva, buscando mais exemplos de sucesso;
- Análise do enquadramento da Iniciativa para a Transparência da Indústria Extractiva (ITIE) na actividade da Alta Autoridade da Indústria Extractiva em Moçambique;
- Promoção da interacção entre o Governo, Parlamento e Sociedade Civil, para harmonizar as ideias e ponto de situação sobre o processo de criação da Alta Autoridade da Indústria Extractiva;
- Concepção de uma Alta Autoridade da Indústria Extractiva que assegure confiança da sociedade e do sector privado, sendo o modelo de transparência, inclusão e eficiência na gestão e monitoria da indústria extractiva;
- Fortalecimento da capacidade técnica e humana da Alta Autoridade da Indústria Extractiva.

REFERÊNCIAS

1. Fruhauf, A. (2014), Mozambique's LNG revolution: A political risk outlook for the Rovuma
2. Government of Uganda, THE PETROLEUM (EXPLORATION, DEVELOPMENT AND PRODUCTION) ACT, 2013, SUPPLEMENT No. 3, 4th April.
3. <https://pt.tradingeconomics.com/mozambique/indicators>.
4. IHS, (2013) AMA1, Ltd. – Oportunidades de Desenvolvimento da Bacia de Gás de IHS, (2013), AMA1, Ltd.- Rovuma Gas Basin Development Opportunities for.
5. JOEL, Marcelina. Ponto de Situação: Alta Autoridade da Industria Extractiva. Maputo: MIREME, 14 de Agosto de 2018.
6. JÚNIOR, André, (2018), Implicações Jurídicas da Instalação da AAIE. Maputo, Moçambique.
7. LNG ventures, OIES. United Kingdom, [http://www.oxfordenergy.org/wpcms/wpcontent/Mega Projects and SMEs](http://www.oxfordenergy.org/wpcms/wpcontent/Mega%20Projects%20and%20SMEs), Houston.
8. Ministério dos Recursos Minerais e Energia, (2017), O que é a ITIE? Edição 1, Agosto, Maputo, disponível em <http://www.civilinfo.org.mz/files/ITIE%20PRIMEIRA%20BROCHURA%202017.pdf>.
9. Mozambique Energy Intelligence, (2018), Alta Autoridade da Indústria Extractiva em Timor-Leste e Uganda: Estrutura e Funcionamento – desafios para Moçambique, Maputo, Moçambique.
10. MozambiqueLNGReport-ENG.pdf.
11. Mucanheia, Francisco, (2018), Algumas notas sobre a Alta Autoridade da Indústria Extractiva: O Espírito do Legislador, Maputo.
12. Rovuma para Mega-Projectos e PMEs.
13. Standard Bank, Connigarth Economists, (2014), Mozambique LNG: Macroeconomic Study, Standard Bank, disponível em: <http://www.mzlng.com/content/documents/MZLNG/LNG/Development/2014-uploads/2014/04/NG-86.pdf>.
14. Vitelli, Mary, Louise, (2018), Establishing the High Authority for the Extractive Industries: Republico f Mozambique.
15. Zeca, E., J., et al, (2016), Moçambique, Recursos Energéticos e Política Internacional, Escolar Editora, Maputo, Moçambique.

Instituto para a Democracia Multiparidária (IMD)

Av. Salvador Allende nº 753 | Maputo-Moçambique

Tel.: +258 84 30 66 565 | Office: +258 84 30 66 565

Email: imd@imd.org.mz | Web: www.imd.org.mz

São parceiros do IMD:



Ministry for Foreign
Affairs of Finland



Irish Aid
An Roinn Gnóthaí Eachtracha agus Trádála
Department of Foreign Affairs and Trade

NIMD

DEMO
FINLAND



OSISA



Open Society Initiative
for Southern Africa