



**UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE**  
**FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**Departamento de Ciência Política e Administração Pública**  
**Licenciatura em Administração Pública**

**Governança dos Recursos Naturais em Moçambique:  
Estudo da Implementação da Iniciativa de Transparência  
na Indústria Extractiva (2009 – 2020)**

**Américo Mário Maluana**

**Supervisor: Prof. Doutor Egídio P. Guambe**

**Maputo, Dezembro de 2020**

**Américo Mário Maluana**

**Governança dos Recursos Naturais em Moçambique:  
Estudo da Implementação da Iniciativa de Transparência  
na Indústria Extractiva (2009 – 2020)**

Trabalho de Fim de Curso apresentado à Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane como requisito parcial para obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública.

**Supervisor: Prof. Doutor Egídio P. Guambe**

Maputo, Dezembro de 2020

**Governança dos Recursos Naturais em Moçambique:  
Estudo da Implementação da Iniciativa de Transparência na Indústria  
Extractiva (2009 – 2020)**

Américo Mário Maluana

Trabalho de Fim de Curso apresentado à Faculdade de Letras e Ciências Sociais da  
Universidade Eduardo Mondlane como requisito parcial para obtenção do grau de  
Licenciatura em Administração Pública.

Mesa de Júri:

O Presidente

---

O Supervisor

---

O oponente

---

Maputo, Dezembro de 2020

## SUMÁRIO

<b>DECLARAÇÃO DE HONRA</b> .....	ii
<b>DEDICATÓRIA</b> .....	iv
<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	v
<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b> .....	vi
<b>EPÍGRAFE</b> .....	viii
<b>RESUMO</b> .....	ix
<b><i>CAPÍTULO I – Introdução</i></b> .....	<b>1</b>
1. Problema de Pesquisa .....	3
2. Objectivos do Estudo .....	6
2.1. Objectivo Geral .....	6
2.2. Objectivos Específicos .....	6
3. Hipótese .....	6
4. Justificativa .....	7
<b><i>CAPÍTULO II - Estado da Arte sobre a Governação dos Recursos Naturais</i></b> .....	<b>8</b>
1.1. Os Recursos Naturais: bênção ou maldição? .....	8
1.2. Génese das Iniciativas de Transparência e Prestação de Contas .....	9
<b><i>CAPÍTULO III - Enquadramento Teórico e Conceptual</i></b> .....	<b>13</b>
1.1. Quadro Conceptual .....	13
1.1. Governação .....	14
1.2. Transparência .....	16
1.3. Accountability .....	17
2. Referencial Teórico .....	19
<b><i>CAPÍTULO IV</i></b> .....	<b>23</b>
1. Metodologia .....	23
<b><i>CAPÍTULO V - Apresentação, Análise e Interpretação dos Resultados</i></b> .....	<b>26</b>
1. A ITIE como ferramenta de governação: princípios, estrutura e funcionamento .....	26
2. A ITIE em Moçambique (ITIEM): implementação e <i>stakeholders</i> envolvidos .....	29
2.1. Implementação da ITIEM: Avanços e Retrocessos .....	29
2.2. Mapeamento dos principais <i>stakeholders</i> da ITIEM .....	31
3. Da implementação à institucionalização: um processo longo e inacabado? .....	36
3.1. Financiamento e sustentabilidade .....	39
4. O que dizem os relatórios da ITIEM? Atribuindo significado aos dados .....	40

4.1.	Discrepâncias, materialidade e participação das empresas.....	40
4.2.	Transparência nos Contratos .....	45
5.	O impacto da ITIE em Moçambique.....	48
5.1.	Entre os pressupostos de mudança e os factos: cumprimento substantivo ou dissimulado? .....	54
6.	Considerações Finais e Recomendações .....	61
<b>7.</b>	<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>65</b>
	<b>ANEXO I – Lista De Entrevistados.....</b>	<b>74</b>
	<b>ANEXO II - Guião De Entrevista.....</b>	<b>76</b>
	<b>ANEXO III – Resposta a Solicitação de Partilha de Contratos .....</b>	<b>79</b>
	<b>ANEXO IV – Resposta ao Pedido de Entrevista submetido ao MIC.....</b>	<b>80</b>

## **Lista de Ilustrações**

Figura 1 - Mecanismo causal de transparência e accountability .....	20
Figura 2 - Dimensões do Padrão de 2016 ao longo da cadeia de valor .....	27
Figura 3 - Progresso de Moçambique na Implementação da ITIE .....	31
Figura 4 - Composição do Comité de Coordenação da ITIEM.....	32
Grafico 1 - Variação da materialidade (2008/09 - 2017/18) .....	42
Grafico 2 - Evolução do número de empresas abrangidas.....	44
Grafico 3 - Evolução de Moçambique no Ranking da Corrupção .....	52
Tabela 1 - Resultados da Reconciliação de Pagamentos (2008 - 2018) .....	41
Tabela 2 - Validação de Outubro de 2017.....	48

## DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro por minha honra que o presente trabalho de fim de curso nunca foi apresentado, na sua essência, para a obtenção de qualquer grau e que o mesmo constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando citadas, no texto e na bibliografia todas as fontes utilizadas para a sua concepção.

O Licenciando

---

Américo Mário Maluana

Maputo, Dezembro de 2020

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais (Mário & Anastácia), minhas fontes inesgotáveis de inspiração. Com muito carinho e ternura, vós sois os meus heróis!

Aos meus amados irmãos (Tónia, Lurdes e Jonathan). Que vos sirva de inspiração!

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho marca o fim de um ciclo de muita aprendizagem, êxitos, mas também desafios típicos e inerentes ao processo de formação do “novo homem”. Tenho, como imperativo ético, o dever de agradecer a todos que contribuíram para a sua materialização, sobretudo aos docentes do Departamento de Ciência Política e Administração Pública (FLCS-UEM).

Endereço, de forma particular, os meus agradecimentos ao Prof. Doutor Egídio Guambe, meu dilecto supervisor, pela confiança em mim depositada e por acreditar no meu potencial. Sou-lhe profundamente grato pelas experiências partilhadas, pelas sucessivas correções e pelos comentários críticos que me instigaram a olhar sempre para além do óbvio. Ao Dr. Jaime Guiliche, sou imensamente grato pelas discussões proporcionadas, pelas críticas e sugestões feitas as versões preliminares do trabalho.

Os meus agradecimentos são extensivos ao Prof. Doutor Domingos do Rosário, pela confiança e pelo impulso que deu a minha formação; ao Prof. Doutor José Jaime Macuane, pelo exímio profissional que é, e pela particularidade de ensinar pelo exemplo; ao Prof. Doutor Francisco da Conceição, pelo firme encorajamento a seguir o caminho da pesquisa e pelos contactos partilhados; à Dra. Sécia Lumbela, com quem tive o primeiro contacto com matérias de indústria extractiva; ao Dr. Tomás Fuel, pelo apoio gentilmente prestado e pelo incentivo; e ao Dr. João Mangachaia, meu Director de Curso.

Aos meus amigos na diáspora, Epifânia Langa, Dércio Tsandzana, Miguel Luís e Elídio Mendes, aos quais eu não hesitava contactar sempre que estivesse diante de um livro ou artigo indisponível para *free download*. Obrigado pelos textos partilhados e pelos valiosos comentários! Expresso a minha gratidão aos meus colegas da turma de AP+CP pelo companheirismo. Agradeço em especial a Hortência Franco (sister from another mother), Jércia Novela, Lúcia Macamo, Yieheskiel Moniz, Ramígio Pololo, Dion Cabaia, Mauro Tsandzana, Levino Nhabanga; e as minhas colegas *factcheckers* Aida Chiau e Odete Moiane. Aos meus companheiros de trincheiras, Carlos Siteo, Rúben Ucucho, Timóteo Bene e Júlio Rito, *thank you for everything guys!*

Por fim, manifesto a minha gratidão as diferentes individualidades, entidades públicas, privadas e organizações da sociedade civil, sem as quais não teria dados suficientes para levar a cabo a pesquisa e produzir conclusões consistentes. A todos, *Khanimambo!*

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

<b>AAAJC</b>	Associação de Apoio e Assistência Jurídica às Comunidades
<b>AENA</b>	Associação Nacional de Extensão Rural
<b>AGMM</b>	Associação Geológica e Mineira de Moçambique
<b>AT</b>	Autoridade Tributária
<b>CCIE</b>	Coligação Cívica para a Indústria Extractiva
<b>CDD</b>	Centro para Democracia e Desenvolvimento
<b>CIP</b>	Centro de Integridade Pública
<b>CTV</b>	Centro Terra Viva
<b>CC</b>	Comité de Coordenação
<b>EMEM</b>	Empresa Moçambicana de Exploração Mineira
<b>ENH</b>	Empresa Nacional de Hidrocarbonetos
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>GNL</b>	Gás Natural Liquefeito
<b>IESE</b>	Instituto de Estudos Sociais e Económicos
<b>IGEPE</b>	Instituto de Gestão das Participações do Estado
<b>IMD</b>	Instituto para a Democracia Multipartidária
<b>INAMI</b>	Instituto Nacional de Minas
<b>INP</b>	Instituto Nacional de Petróleo
<b>ITIE</b>	Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva
<b>ITIEM</b>	Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva em Moçambique
<b>MEF</b>	Ministério da Economia e Finanças
<b>MIC</b>	Ministério da Indústria e Comercio
<b>MITA</b>	Ministério da Terra e Ambiente

<b>MIREME</b>	Ministério dos Recursos Minerais e Energia
<b>MSG</b>	Multistakeholder Group
<b>NRGI</b>	Natural Resources Governance Institute
<b>NUIT</b>	Número Único de Identificação Tributária
<b>ONG's</b>	Organizações Não Governamentais
<b>OSC</b>	Organização da Sociedade Civil
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PIE</b>	Plataforma da Indústria Extractiva
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>SNJ</b>	Sindicato Nacional de Jornalistas
<b>TA</b>	Tribunal Administrativo
<b>TIC's</b>	Tecnologias de Informação e Comunicação
<b>WWF</b>	World Wide Fund

## EPÍGRAFE

“Transparency in government is like oil from the ground – we must extract it.”

(David L. Goldwyn, 2004)

## RESUMO

A Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (ITIE) é uma ferramenta de governação que procura resolver os problemas institucionais de que padecem muitos países ricos em recursos naturais, evitando ou reduzindo, conseqüentemente, os riscos da “maldição dos recursos”. Com a descoberta de grandes quantidades de recursos naturais nas últimas décadas, Moçambique aderiu à ITIE em 2009, contudo, o impacto da implementação da iniciativa para a melhoria da governação dos recursos naturais permanece pouco explorado pela literatura. Este estudo procura compreender o contributo da ITIE para a transparência e prestação de contas na governação dos recursos naturais em Moçambique, através de uma perspectiva longitudinal que compreende o horizonte temporal de 2009 a 2020. Os dados que enformam a análise foram colectados pela triangulação de diferentes técnicas, desde a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas. O estudo evidenciou que a implementação da ITIE permitiu a integração de um actor tradicionalmente excluído no debate sobre a indústria extractiva – a sociedade civil, através do *multistakeholder group*, embora este ainda não se tenha conseguido transformar num espaço de participação efectiva e discussão das questões mais prementes do sector extractivo. Concluiu-se que, apesar de a ITIE ter contribuído para a transparência através da divulgação de informações relevantes sobre a indústria extractiva e ter inspirado certas reformas administrativas, o seu potencial para a melhoria da governação dos recursos naturais permanece subaproveitado.

**Palavras-chave:** ITIE, transparência, *accountability*, maldição dos recursos naturais, instituições.

## CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

O presente trabalho subordinado ao tema *Governança dos Recursos Naturais em Moçambique: Estudo da Implementação da Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (2009 – 2020)*, procura compreender o contributo da implementação da Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (ITIE) na melhoria da governação dos recursos naturais, tendo em conta, sobretudo, que o país experimenta um momento excepcional de descoberta e exploração de tais recursos.

O trabalho parte do pressuposto de que apesar de a ITIE ser uma ferramenta importante para assegurar a transparência e prestação de contas na governação dos recursos naturais, reduzindo, concomitantemente os riscos da “maldição dos recursos”, esta não constitui necessariamente uma panaceia para os problemas de governação que afectam os países ricos em recursos naturais, como é o caso de Moçambique.

A atenção especial de que tem sido alvo o sector extractivo por parte dos doadores, governos e organizações da sociedade civil é acompanhada pela proliferação de iniciativas globais criadas, fundamentalmente, para assegurar uma gestão transparente dos recursos naturais. Estas iniciativas surgem num contexto em que se generalizava a percepção de que muitos países, sobretudo os africanos, embora tenham abundantes recursos naturais, estes não conseguem alcançar níveis de prosperidade, desenvolvimento e industrialização baseada em recursos, padecendo, portanto, do paradoxo da abundância ou maldição dos recursos<sup>1</sup>.

Reflexões teóricas apontam, por um lado, a má governação manifesta pela ausência de instituições fortes e políticas voltadas para ganhos de curto prazo e não para objectivos de desenvolvimento de longo prazo<sup>2</sup>; por outro lado, o secretismo que envolve tanto os contratos quanto as receitas que fluem no sector extractivo<sup>3</sup>. Com efeito, foi precisamente no final dos anos 90 e início de 2000 que cresceu a literatura académica sobre a “maldição dos recursos” com uma abordagem que extravasa o fenómeno económico da “doença holandesa”, passando a delinear a complexidade da governação dos recursos extractivos em toda a cadeia de valor<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> IDEA. *Enhancing natural resources governance in Africa*. Information Brief, 2017. Disponível em: <https://www.idea.int/publications/catalogue/enhancing-natural-resource-governance-africa>

<sup>2</sup> IDEA (2017) *Ibidem*.

<sup>3</sup> ADIMAZOYA, Theodore N. *Governance of Resource Revenues in Ghana's Mineral and Petroleum Sectors*. A thesis submitted to the faculty of graduate studies in partial fulfilment of the requirements for the degree of master of laws. Calgary: Faculty of Law, 2012.

<sup>4</sup> <https://eiti.org/history>

Nesta senda, em 2002, na Conferência Global sobre o Desenvolvimento Sustentável, foi lançada pelo então Primeiro-Ministro Britânico Tony Blair, a Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva – ITIE, da qual Moçambique aderiu e faz parte desde 2009, tendo se tornado membro efectivo em 2012. Esta iniciativa estabelece um padrão global de transparência e prestação de contas através da divulgação de informações ao longo da cadeia de valor da indústria extractiva, partindo do ponto de extração até como as receitas chegam ao governo e como beneficiam o público, visando fortalecer a governação e promover reformas<sup>5</sup>.

Desde a sua implementação em Moçambique, a ITIE publicou oito relatórios de reconciliação referentes ao período compreendido entre de 2008 e 2017/2018. Para além da publicação de relatórios com informações relevantes sobre o sector extractivo, a ITIE se constitui igualmente como uma plataforma inclusiva de diálogo que envolve o governo, as empresas e as organizações da sociedade civil em prol de uma gestão transparente e responsável do sector.

Contudo, apesar de a ITIE desempenhar um papel fundamental para a governação dos recursos naturais, o tema não tem sido suficientemente estudado em Moçambique, verificando-se uma situação de quase ausência de produção científica sobre a matéria. Desta forma, o trabalho explora as lógicas por detrás da implementação da ITIE em Moçambique, mapeia os principais actores envolvidos, faz uma análise crítica do processo de institucionalização da iniciativa no país e dos relatórios de reconciliação publicados, e avalia o impacto da ITIE na melhoria da governação dos recursos naturais em Moçambique.

Em termos de estrutura, o estudo comporta cinco capítulos: o primeiro contempla a presente introdução, seguida do problema de pesquisa, os objectivos, a hipótese e a justificativa. O segundo é relativo ao estado da arte sobre a governação dos recursos naturais. No terceiro, é apresentado o enquadramento teórico e conceptual. O quarto capítulo apresenta as abordagens metodológicas que nortearam a pesquisa. O quinto dedica-se a apresentação, análise e interpretação dos resultados. Por fim, são apresentadas as considerações finais e com base nos resultados, são avançadas algumas recomendações aos actores envolvidos na implementação da ITIE.

---

<sup>5</sup> <https://eiti.org/who-we-are>

## 1. Problema de Pesquisa

Historicamente, as grandes descobertas de recursos naturais, com destaque para o petróleo, ocorriam nos países mais desenvolvidos, não porque esses países fossem os mais abundantes em recursos, mas porque tinham mais capitais para investir na prospeção e posterior exploração. Contudo, nos últimos anos, tende-se a observar uma mudança de geografia, com grandes quantidades de recursos a serem descobertos nos países em vias de desenvolvimento ou de baixa renda, em razão do facto de as companhias internacionais terem notado que os riscos de operar nesses países, remotos e geralmente mal governados, eram consideravelmente superados pelos benefícios de descobrir novas reservas<sup>6</sup>.

A nível global, os recursos naturais desempenham um papel econômico, social e político dominante nas vidas de quase 3,5 bilhões de pessoas em cerca de 81 países. Estima-se que cerca de 30% das reservas minerais do mundo, 10% do petróleo e 8% do gás natural encontra-se nos países africanos<sup>7</sup>. Deste modo, é consensual a percepção de que os recursos naturais constituem, indubitavelmente, um potencial de riqueza para qualquer país, contribuindo para a subsistência, segurança alimentar, bem como criando oportunidades para o desenvolvimento do comércio e empreendimentos nos níveis local, nacional e internacional<sup>8</sup>.

Neste quadro, entre os vários países, destaca-se a recente descoberta de recursos naturais em Moçambique, que se transformou num novo “itinerário de riqueza mineral” com a chegada das grandes companhias petrolíferas e mineradoras e um dos maiores centros de investimento internacional na área dos recursos naturais<sup>9</sup>. Em 2001, o país assinalou a sua entrada na exportação desses recursos através do carvão mineral explorado em Moatize<sup>10</sup>.

Paralelamente, foram descobertas enormes reservas de gás natural no extremo norte do país, em Cabo Delgado. Estas descobertas foram acompanhadas de um forte investimento, a destacar a Decisão Final de Investimento da Anadarko para o Projecto Golfinho/Atum a ser implementado na Área 1 da Bacia do Rovuma, a 18 de Junho de 2019. O plano de

---

<sup>6</sup> ROSS, Michael L. *THE OIL CURSE: How Petroleum Wealth Shape the Development of Nations*. New Jersey: Princeton University Press, 2012.

<sup>7</sup> <https://www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries>

<sup>8</sup> RATHINAM, F., CARDOZ, P., SIDDIQUI, Z., GAARDER, M. *Transparency and accountability in the extractive sector: a synthesis of what works and what does not*. 3ie Working Paper 33. New Delhi: International Initiative for Impact Evaluation (3ie), 2019.

<sup>9</sup> DIAS, Viriato Caetano. *RECURSOS NATURAIS E DESENVOLVIMENTO*. Tese apresentada para a obtenção do Grau de Doutor em Teoria Jurídico-Política e Relações Internacionais. Évora, 2018.

<sup>10</sup> [https://www.sekelekani.org.mz/?page\\_id=33](https://www.sekelekani.org.mz/?page_id=33)

desenvolvimento deste investimento comporta cerca de 23 mil milhões de dólares<sup>11</sup>, por sinal um dos maiores investimentos no sector de gás em África<sup>12</sup>.

Entretanto, nos últimos anos, o papel dos recursos naturais na promoção do desenvolvimento tem sido fortemente questionado, porque a riqueza gerada pela indústria extractiva não se traduz na melhoria das condições de vida da maioria dos cidadãos. Com efeito, as receitas auferidas pelos governos anfitriões são desperdiçadas devido à corrupção e à má gestão financeira<sup>13</sup> o que faz com que, ao invés de serem uma bênção, se tornem maldição<sup>14</sup>. Pelo que, se não existisse o fenómeno da maldição dos recursos, a sua descoberta seria uma notícia espetacular e uma oportunidade histórica única para escapar da pobreza<sup>15</sup>.

Efectivamente, a abundância de recursos naturais não constitui de *per si* um passaporte para a prosperidade e existem muitos países que continuam com índices de pobreza extremamente preocupantes mesmo tendo percorrido vários anos de exploração<sup>16</sup>. É um dado que os governos mais ricos em recursos naturais figuram igualmente como os mais corruptos e ineficientes<sup>17</sup>. Isto acontece, em parte, porque com o grande fluxo de receitas em jogo, associado a dificuldades de gestão, a indústria extractiva fornece incentivos a práticas de corrupção<sup>18</sup>.

Deste modo, a existência de instituições de supervisão sólidas e procedimentos políticos transparentes e inclusivos constitui incentivo necessário para que os governos se comprometam em evitar a maldição dos recursos, não sendo, portanto, um caminho inevitável<sup>19</sup>. Nesta conformidade, parece razoável a assumir a premissa básica de que a qualidade das instituições determina se a exploração dos recursos naturais será uma bênção ou maldição<sup>20</sup>.

Como forma de fazer face ao fenómeno da maldição dos recursos ou aliviar o seu impacto, emergiu uma agenda global acompanhada de um conjunto de iniciativas com ênfase na

---

<sup>11</sup> EITI Mozambique. *8º Relatório: Anos 2017 e 2018*. Maputo: i2A, 2020.

<sup>12</sup> <http://www.inp.gov.mz/pt/Noticias/2019/Governo-e-Anadarko-Anunciam-Decisao-Final-de-Investimentos-do-Projecto-Golfinho-Atum>

<sup>13</sup> SANDBROOK, Jeremy. *WILL THE NEW REPORTING INITIATIVES IMPACT CORRUPTION IN THE EXTRACTIVE INDUSTRY?*. International Bar Association Annual's Conference. Washington DC, 2016.

<sup>14</sup> PONCIAN, Japhace. KIGODI, Henry Micheal. *Transparency initiatives and Tanzania's extractive industry governance*. Development Studies Research, 5:1, 106-121, DOI: 10.1080/21665095.2018.1486219

<sup>15</sup> Ross (2012) *Op.cit.* nota 6.

<sup>16</sup> SELEMANE, T. MOSSE, M. *Alguns Desafios na Indústria Extractiva em Moçambique*. Maputo: Centro de Integridade Pública, 2008.

<sup>17</sup> GOLDWIN, David L. *Extracting Transparency*. Georgetown Journal of International Affairs, Vol. 5, No. 1 (Winter/Spring 2004).

<sup>18</sup> CHENE, Marie. *Natural Resources Management Transparency and Governance: A Literature Review Focusing on Extractive Industries*. U4, 2017.

<sup>19</sup> MAYLEY, J.R. *A anatomia da maldição dos recursos: Investimento predatório nas indústrias extractivas de África*. Washington DC: Centro de Estudos Estratégicos de África, 2015.

<sup>20</sup> MEHLUM, Halvor., MOENE, Karl., TORVIK, Ragnar. *INSTITUTIONS AND THE RESOURCE CURSE*. Economic Journal 116. Royal Economic Society, 2016.

transparência e prestação de contas, que tiveram como um dos corolários a criação da ITIE<sup>21</sup>. Na base desta ferramenta de governação, busca-se reverter/evitar a maldição dos recursos através da melhoria da qualidade institucional<sup>22</sup>. Ela opera através da aplicação de um padrão global de transparência ao longo da cadeia de valor da indústria extractiva, por meio da divulgação de informações sobre as licenças, receitas, pagamentos, contratos e propriedade beneficiária (*beneficial ownership*)<sup>23</sup>.

A ITIE é a iniciativa de transparência mais implementada no mundo, com 53 países implementadores<sup>24</sup>. Apesar de a implementação ser de carácter voluntário, a literatura sugere que muitos governos, incluindo os mais corruptos e autoritários, se sentem atraídos a assumir esse compromisso como forma de melhorar a sua reputação junto à comunidade internacional, porque sendo os seus países vistos como cumpridores das normas internacionais de transparência, tornam-se elegíveis a receber mais ajuda externa<sup>25</sup>. É, portanto, um dispositivo usado pelos governos, incluindo autoritários, para construir a sua legitimidade no plano internacional.

A lógica por detrás dessas iniciativas radica na ideia de que a corrupção é mais propensa a ocorrer em sociedades cujo acesso a informação é limitado e as receitas fluem sem transparência. Deste modo, a sua eficácia pressupõe que o acesso a informação aumentará o escrutínio público<sup>26</sup>, sendo, portanto, apontadas como solução para os problemas de fraca governação nos países em desenvolvimento e ricos em recursos naturais<sup>27</sup>. Assim, espera-se que a ITIE seja uma plataforma de engajamento de múltiplos actores (governo, empresas e sociedade civil) a bem de um processo transparente de governação dos recursos naturais.

Moçambique não ficou à margem dessa agenda global e com o *boom* da indústria extractiva nos meados da década de 2000, as preocupações com a governação do sector, aliadas as exigências de maior responsabilização na gestão das receitas dos recursos naturais culminaram com a sua

---

<sup>21</sup> ACOSTA, Andrés M. *The Impact and Effectiveness of Accountability and Transparency Initiatives: The Governance of Natural Resources*. Development Policy Review, 2013.

<sup>22</sup> VIJGE, Marjanneke J. et.al. *Transforming institutional quality in resource curse contexts: The Extractive Industries Transparency Initiatives in Myanmar*. 61. Resource Policy, 2019. Disponível: <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2019.02.006>

<sup>23</sup> <https://eiti.org/who-we-are#strengthening-governance-along-the-value-chain>

<sup>24</sup> <https://eiti.org/countries>

<sup>25</sup> DAVID-BARRET, Liz. OKAMURA, Ken. *The Transparency Paradox: Why do Corrupt Countries Join EITI?* Working Paper No. 38. European Research Centre for Anti-Corruption and State Building. University of Oxford, 2013.; OGE, Keren. *Transparent Autocracies: The Extractive Industry Transparency Initiative and Civil Society in Authoritarian States*. 2017.

<sup>26</sup> SANDBROOK, Jeremy. *WILL THE NEW TRANSPARENCY REPORTING INITIATIVES IMPACT CORRUPTION IN THE EXTRACTIVE INDUSTRY?* In International Bar Association's Annual Conference, Washington DC, 2016.

<sup>27</sup> HAUFLER, Virginia. *Disclosure as Governance: The Extractive Industry Transparency Initiative and Resource Management in Developing World*. Vol 10. No. 3. Global Environmental Politics, 2010.

adesão à ITIE em 2009<sup>28</sup>. Entretanto, volvidos onze anos após a implementação da ITIE em Moçambique, são ainda muito escassas as pesquisas, mormente académicas, sobre até que ponto esta iniciativa tem contribuído para a transparência, prestação de contas e participação da sociedade civil na governação do sector extractivo. Este estudo pretende ser uma contribuição para o entendimento do sector extractivo em Moçambique, através desta ferramenta de governação que é a ITIE.

Neste âmbito, tendo em conta a discussão levantada, foi definida a seguinte pergunta de partida: *Em que medida a implementação da Iniciativa de Transparência da Indústria Extrativa contribui para a transparência e prestação de contas na Governação dos Recursos Naturais em Moçambique?*

## **2. Objectivos do Estudo**

### **2.1. Objectivo Geral:**

Compreender o contributo da ITIE para a transparência e prestação de contas na Governação dos Recursos Naturais em Moçambique.

### **2.2. Objectivos Específicos:**

- Descrever a ITIE e o processo de implementação em Moçambique;
- Analisar o processo de institucionalização da ITIE em Moçambique;
- Examinar os relatórios publicados pela ITIE em Moçambique;
- Avaliar o impacto da ITIE na governação dos recursos naturais em Moçambique.

## **3. Hipótese**

Para os efeitos da presente pesquisa, foi levantada a seguinte hipótese:

- A ITIE é um recurso político-institucional de que o governo se apropria como sinal de comprometimento com a transparência e prestação de contas (boa governação), sem, no entanto, alterar as suas práticas governativas, ou seja, sem que coloque em causa o *status quo*. Assim, apesar da importação das normas da ITIE, a actuação do governo na gestão do sector permanece substancialmente inalterada e o dispositivo foi domesticado

---

<sup>28</sup> MACUANE, José Jaime. MUIANGA, Carlos. Recursos naturais, instituições e transformação económica em Moçambique. WIDER Working Paper 2020/136. Helsinquia: ONU-WIDER, 2020. Disponível em: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2020-136-PT.pdf?fbclid=IwAR0qSF5jve5pndmCHxY79unnscLLr9FaNO1YAQuGO8WpBHKrvjvI98JoXmk>

como mecanismo de construção de legitimidade através da dissimulação do seu cumprimento.

#### **4. Justificativa**

Esta pesquisa pretende ser uma contribuição na área de investigação sobre a governação da indústria extractiva, particularmente devido ao facto de ser um campo ainda pouco explorado no contexto moçambicano. Por um lado, as reflexões sobre a matéria têm sido desenvolvidas por organizações da sociedade civil que têm a indústria extractiva como um dos seus eixos de trabalho, mas de forma superficial e unívoca, abordando aspectos pontuais. Por outro lado, a escassa literatura académica sobre a matéria foi produzida nos primeiros anos de implementação da ITIE em Moçambique, tendo perdido relevância contextual, visto que o padrão da ITIE mudou significativamente nos últimos anos.

A reflexão assenta-se no pressuposto de que apesar de a ITIE ser uma ferramenta importante para assegurar a transparência e prestação de contas na governação dos recursos naturais, reduzindo, concomitantemente os riscos da “maldição dos recursos”, esta não constitui necessariamente uma panaceia para os problemas de governação que afectam os países ricos em recursos naturais, como é o caso de Moçambique. Em termos práticos, a pesquisa torna-se bastante relevante para a compreensão das nuances inerentes a governação do sector extractivo, na medida em que serve de alerta para os riscos da má gestão dos recursos provenientes da indústria extractiva e alarga o debate sobre a efectividade das iniciativas de transparência e prestação de contas.

A análise será baseada numa perspectiva longitudinal, abarcando o horizonte temporal (2009 – 2020). Primeiro, pelo facto de ter sido no ano de 2009 que o governo moçambicano manifestou formalmente a sua intenção de integrar a ITIE. Segundo, tem-se o ano de 2020 como “tecto” da pesquisa por se entender que os cerca de onze anos após a aceitação do pedido de adesão de Moçambique à Iniciativa podem oferecer uma visão ampla do real contributo que esta tem para a discussão levantada. Assume-se que é tempo suficiente para que a ITIE tenha produzido práticas como resultado da sua implementação.

## CAPÍTULO II

### 1. Estado da Arte sobre a Governação dos Recursos naturais

Este capítulo dedica-se a revisão da literatura científica sobre a governação dos recursos naturais, olhando essencialmente para o debate sobre a maldição dos recursos naturais, a génese das iniciativas de transparência e prestação de contas, com particular ênfase na ITIE. Mostra que o fenómeno da maldição dos recursos pode ser interpretado à luz de duas dimensões, uma económica e outra institucional. Estas iniciativas surgem como “remédio” para o fenómeno da maldição dos recursos, contudo, o debate sobre a sua eficácia na melhoria da governação permanece inconclusivo.

#### 1.1. Os Recursos Naturais: bênção ou maldição?

A ideia de maldição dos recursos ou simplesmente paradoxo da abundância refere-se ao fracasso de muitos países em se beneficiarem totalmente de sua riqueza em recursos naturais, e para os governos desses países responderem efectivamente às necessidades de bem-estar público. O expectável após a descoberta de recursos naturais é que os países alcancem melhores níveis de desenvolvimento, entretanto, os países ricos em recursos tendem, paradoxalmente, a ter níveis mais elevados de conflito e recomposição do autoritarismo assim como taxas mais baixas de estabilidade e crescimento económico<sup>29</sup>.

O termo “maldição dos recursos” foi usado pela primeira vez por Auty<sup>30</sup> no âmbito das análises sobre a baixa performance económica dos países ricos em recursos naturais em comparação com outros países sem recursos naturais<sup>31</sup>. Na mesma lógica, inspirados nessa abordagem seguiram-se outros estudos, como os de Sachs e Warner<sup>32</sup>, que procuraram testar empiricamente a existência de uma relação negativa entre a dependência dos recursos naturais e o crescimento económico, tendo chegado a conclusão de que as economias com poucos recursos superam o crescimento económico de economias ricas em recursos.

A este grupo de estudos pode-se igualmente fazer menção aos trabalhos de Van de Ploeg<sup>33</sup>, que apresenta uma abordagem essencialmente economicista para explicar o fenómeno do paradoxo

---

<sup>29</sup> NRG1. The Resource Curse: The Political and Economic Challenges of Natural Resource Wealth. NRG1 Reader, 2015. Disponível em: [https://resourcegovernance.org/sites/default/files/nrg1\\_Resource-Curse.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/nrg1_Resource-Curse.pdf)

<sup>30</sup> AUTY, Richard. *Sustaining Development in the Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. UK: Clarendon Press, 1993.

<sup>31</sup> BADEEB, Ramez A. et al. *The Evolution of the Natural Resource Curse Thesis: A Critical Literature Survey*. Working Paper 5/20216. New Zealand, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/301627965>

<sup>32</sup> SACHS, Jeffery. WARNER, Andrew. *NATURAL RESOURCE ABUNDANCE AND ECONOMIC GROWTH*. NBER Working Paper 5398. Cambridge MA: Harvard Institute for International Development, 1995.

<sup>33</sup> VAN DE PLOEG, Frederick. *Natural Resources: Curse or Blessing?*. CESifo Working Paper No. 3125, 2010.

da abundância e nota que a “bonança” de recursos induz a uma apreciação da taxa de câmbio, desindustrialização e más perspectivas de crescimento. Não obstante ao facto de trazer uma perspectiva economicista, este autor não descarta dos aspectos institucionais ligados a este fenómeno ao constatar que os efeitos adversos da riqueza mineral são mais graves em países corruptos, sem Estado de direito, ou seja, com instituições fracas, o que reforça a possibilidade de ocorrência de conflitos. Nesta conformidade, nota-se que a “maldição dos recursos” pode ser interpretada à luz de uma dimensão económica e uma dimensão institucional.

Na dimensão económica da maldição dos recursos identifica-se a dita “doença holandesa” como uma das mais antigas abordagens explicativas para este fenómeno, com base nos jazigos de gás descobertos na Holanda na década de 1970<sup>34</sup>, quando os economistas notaram que a descoberta e exportação de gás natural resultava na depreciação da taxa de câmbio e ameaçava destruir toda a sua indústria<sup>35</sup>.

Por sua vez, à luz da dimensão institucional, as instituições são tidas como uma variável chave na mediação da relação entre a exploração dos recursos e o desenvolvimento, na medida em que, sendo elas as regras do jogo, influenciam os efeitos positivos e negativos provindos da sua exploração<sup>36</sup>. A importância das instituições é realçada por Mehlum, Moene e Torvik<sup>37</sup>, os quais argumentam que os países ricos em recursos naturais são tanto vencedores (Botswana, Canadá, Austrália e Noruega) quanto perdedores (Nigéria, Zâmbia, Serra Leoa, Angola, Arábia Saudita e Venezuela), sendo que a principal razão para essas experiências divergentes são as diferenças na qualidade das instituições.

## **1.2. Génese das Iniciativas de Transparência e Prestação de Contas**

As iniciativas de transparência e prestação de contas surgiram nas últimas décadas como formas-chave de abordar problemas ligados ao desenvolvimento e democracia<sup>38</sup>. No contexto da indústria extractiva, a proliferação de iniciativas de transparência e prestação de contas visa

---

<sup>34</sup> DAUVIN, Magali. GUEREIRO, David. *The Paradox of Plenty: A Meta-Analysis*. Working Paper 2016 – 14. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/304321512>

<sup>35</sup> BRESSER-PEREIRA, Carlos Luiz. *DOENÇA HOLANDESA E SUA NEUTRALIZAÇÃO: UMA ABORDAGEM RICARDIANA*. V. 28 Revista de Economia Política. São Paulo, 2007.

<sup>36</sup> KOLSTAD, Ivar. WIIG, Arne. *Political Economy Models of the Resource Curse: Implications for Policy and Research*. CMI Working Paper 2008:6.

<sup>37</sup> MEHLUM, Halvor. MOENE, Karl. TORVIK, Ragnar. *INSTITUTIONS AND THE RESOURCE CURSE*. The Economic Journal, 116. 2006.

<sup>38</sup> MCGEE, Rosie. GAVENTA, John. *Shifting Power? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives*. No. 383, IDS Working Paper. 2011.

essencialmente resolver problemas ligados a maldição dos recursos, corrupção, erosão institucional, conflitos e distorções económicas<sup>39</sup>.

Seguindo a lógica de Van Alstine<sup>40</sup>, identificam-se algumas tendências na década de 1990 e inícios dos anos 2000 que influenciaram o surgimento da agenda da transparência. Em primeiro lugar, a ligação entre a riqueza dos recursos naturais e os maus resultados de desenvolvimento – maldição dos recursos; segundo, o enquadramento da maldição dos recursos como um problema político-institucional, abrindo debates mais amplos sobre a boa governação; terceiro, o crescente escrutínio a legitimidade das empresas multinacionais em questões ligadas aos direitos humanos, corrupção e sustentabilidade por parte das organizações da sociedade civil.

Portanto, estas iniciativas se enquadram na agenda da boa governação desde os anos 90 e para além de advogarem pela divulgação de informações, procuram criar plataformas de debate e capacitar as organizações da sociedade civil no uso dessas informações para que se exija do governo maior transparência e prestação de contas. Entre as várias iniciativas, destaca-se a ITIE, *Publish What You Pay*, *Kimberley Process of Certification Scheme*, *Natural Resource Governance Institute* e *Revenue Watch Institute*<sup>41</sup>.

A ITIE tornou-se a iniciativa de transparência mais amplamente implementada e apoiada na governação de recursos naturais e uma marca internacional dos esforços para promover uma melhor gestão do sector extractivo nos países ricos em recursos<sup>42</sup>. Entretanto, a literatura mostra que o sucesso ou a eficácia da iniciativa está longe de ser um debate consensual, na medida em que diferentes estudos têm chegado a diferentes conclusões e por vezes conflitantes.

Os apoiantes da ITIE enaltecem a sua contribuição para a melhoria da governação dos recursos naturais em três níveis: o estabelecimento de um padrão internacionalmente aceito para reportar as receitas de recursos por empresas e governos, o que permite melhorar a capacidade governativa e aumentar a credibilidade internacional; a criação de uma plataforma de diálogo através dos *multistakeholder groups* (MSG), gerando confiança entre o governo, as empresas

---

<sup>39</sup> Acosta (2013) *op. cit.* nota 21.

<sup>40</sup> VAN ALSTINE, J. *Critical Reflections on 15 years of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*. Extractive Industries and Society. University of Leeds, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.10.010>

<sup>41</sup> Rathinam et. al (2019) *op. cit.* nota 8.

<sup>42</sup> LUJALA, Paivi. *An analysis of the Extractive Industry Transparency Initiative implementation process*. World Development 107, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.02.030>

e as organizações da sociedade civil; e a criação de uma rede internacional de governos, ONG's e actores corporativos que compartilham um compromisso com a transparência nas receitas<sup>43</sup>.

Nesta ordem de ideias, os autores Rustad et. al<sup>44</sup> afirmam que a ITIE conseguiu alcançar os seus objectivos institucionais, ao se tornar uma marca reconhecida e institucionalizar a transparência como uma norma global, tendo igualmente, em termos operacionais, conseguido estabelecer um padrão de auditoria, relatórios e envolvimento da sociedade civil nos *multistakeholder groups*.

Por sua vez, os críticos da ITIE afirmam que a transparência nas receitas não melhorou a governação de recursos nem os resultados gerais de desenvolvimento, porque a maioria dos países signatários tem um longo histórico de corrupção, violência e ditaduras e neles prevalecem as mesmas instituições fracas que produziram a maldição dos recursos, condicionando, desta forma, a implementação das políticas da ITIE<sup>45</sup>.

Em geral, a literatura dos estudos empíricos sistemáticos sobre a ITIE pode ser dividida em dois grandes eixos, no primeiro identificam-se estudos que examinam os factores por detrás da adesão e as probabilidades de um país aderir à iniciativa; no segundo, o impacto da iniciativa na governação dos recursos naturais, nos fluxos de investimento directo estrangeiro e nos resultados de desenvolvimento<sup>46</sup>.

Em relação ao primeiro eixo, parte-se do pressuposto de que a decisão de implementar a ITIE baseia-se numa análise de custo-benefício por parte do governo, sobre as consequências tangíveis e de reputação que a iniciativa pode trazer para o país ou especificamente para o governo. Deste modo, são apontadas como causas de adesão a motivação interna, na esperança de obter ganhos reputacionais e atrair investidores; a capacidade de implementação, típica de países desenvolvidos e com instituições de transparência consolidadas, implementando a ITIE como forma de ganhar autoridade moral para pressionar outros países a aderir; e pressões externas, que ocorrem mais em países que necessitam de ajuda externa, porque apesar de a

---

<sup>43</sup> EIGEN, Peter. *Is There a Need for EITI Reloaded? Building on its Successes*. In FRIEDRICH EBERT STIFTUNG. *Fuelling the world – Failing the Region? Oil Governance and Development in Africa's Gulf of Guinea*. Nigeria: Abuja, 2011.

<sup>44</sup> RUSTAD, S.A., LE BILLION, P., LUJALA, P. *Has the Extractive Industry Transparency Initiative been a success? Identifying and Evaluating EITI Goals*. Norwegian University of Science and Technology, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/309735854>

<sup>45</sup> KHADIAGALA, Gilbert M. *Global and Regional Mechanisms for Governing the Resource Curse in Africa*. Resource Insight 12. Southern Africa Resource Watch, 2014.

<sup>46</sup> Lujala (2018) *op. cit.* nota 42.

ITIE não ser uma condição oficial de assistência ou alívio da dívida, evidências mostram uma relação entre a assistência e o progresso na implementação da ITIE, ou seja, os países implementadores tendem a receber mais volumes de ajuda externa<sup>47</sup>.

No segundo eixo, que procura analisar o impacto da ITIE na melhoria da governação, identificam-se os estudos de Sovacool e Andrews<sup>48</sup>, a partir dos casos do Azerbaijão e da Libéria. Apesar de não observarem uma relação de causalidade com a ITIE, notam que estes países registaram melhorias na governação após a implementação da iniciativa. Isso deveu-se ao facto de estarem numa situação em que a sua reputação internacional estava em jogo devido aos seus governos autoritários e aos altos níveis de corrupção. Deste modo, estes países precisavam se mostrar como comprometidos com a transparência.

Num outro estudo, Sovacool et. al<sup>49</sup> procuraram analisar a relação entre a implementação da ITIE e a melhoria da governação em 16 países implementadores e que ostentam o estatuto de países cumpridores, tendo, curiosamente, chegado a conclusão de que o seu desempenho não melhorou em relação ao período anterior e nem supera o dos países não cumpridores. Diante destes resultados, os autores postulam quatro possíveis explicações: o mandato limitado da iniciativa, a sua natureza voluntária, a resistência dos *stakeholders* e a dependência de uma sociedade civil forte.

Para Vijge et. al<sup>50</sup>, as transformações na qualidade institucional não são caracterizadas por uma trajectória linear através do processo e do relatório da ITIE para a prestação de contas, facilitada pela participação das organizações da sociedade civil (OSC's) conforme postula o padrão, mas por interligações dinâmicas e um ciclo de reforço entre a participação e a transparência dentro e fora da ITIE. Na sua aceção, a ITIE melhorou as relações entre o governo, as organizações da sociedade civil e as empresas, entretanto, embora esta iniciativa abra caminhos para o exercício de *accountability*, a capacidade de as organizações da sociedade civil desencadearem ações de responsabilização dos actores da indústria extractiva continua limitada.

---

<sup>47</sup> David-Barret e Okamura (2016) *op.cit.* nota 25.; Lujala (2018) *op. cit.* nota 42.

<sup>48</sup> SOVACOOL, B.K., ANDREWS, N. *Does Transparency matter? Evaluating the governance impacts of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) in Azerbaijan and Liberia.* 45. Resource Policy, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2015.04.003>

<sup>49</sup> SOVACOOL, B.K., WALTER, G., VAN DE GRAAF, T., ANDREWS, N. *Energy Governance, Transnational Rules, and the Resource Curse: Exploring the Effectiveness of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI).* 83. World Dev., 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.01.021>

<sup>50</sup> VIJGE, M.J., METCALFE, R., WALLBOTT, L., OBERLACK, C. *Transforming institutional quality in resource curse contexts: The Extractive Industries Transparency Initiative in Myanmar.* 61. Resource Policy, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2019.02.006>

Olhando especificamente para a participação da sociedade civil, Öge<sup>51</sup> afirma que em contextos autoritários, embora formalmente façam parte do *multistakeholder group*, na prática, as OSC's independentes enfrentam dificuldades no exercício das suas actividades de monitoria, devido a constrangimentos políticos, técnicos, financeiros e burocráticos, o que as coloca como o elo mais fraco na maioria dos países implementadores da ITIE.

Em suma, tendo em conta o controverso debate apresentado, marcado por visões polarizadas, este estudo fornece uma oportunidade de entendimento das nuances do processo de implementação da ITIE em Moçambique, procurando explorar o contributo desta iniciativa para a melhoria da governação dos recursos naturais. Apesar da existência de muitos estudos que se debruçam sobre a implementação da ITIE em contextos africanos, o caso de Moçambique não tem sido suficientemente estudado.

## **CAPÍTULO III**

### **1. Enquadramento Teórico e Conceptual**

Este capítulo divide-se em duas secções, a primeira apresenta o quadro conceptual, que comporta conceitos que concentram um enorme potencial explicativo dos processos não só de gestão pública de uma forma geral, mas também das abordagens assumidas pela ITIE para a governação do sector extractivo. A segunda secção apresenta o referencial teórico adoptado para a pesquisa, que pela natureza do objecto, para o melhor enquadramento, pautou-se pela combinação dos pressupostos da teoria de mudança e da teoria institucional.

#### **1.1. Quadro Conceptual**

Os principais conceitos que norteiam a pesquisa são: governação, transparência e *accountability*. Estes conceitos permitem apreender o objecto, na medida em que mostram a rede de actores envolvidos no processo da ITIE, a sua visão sobre a transparência e o potencial que esta iniciativa tem na activação dos diferentes mecanismos de *accountability*.

---

<sup>51</sup> ÖGE, Kerem. *Transparent autocracies: The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) and civil society in authoritarian states*. 4. Extractive Industries and Society, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.exis.2016.12.010>

### 1.1.1. Governação

Apesar de ser um conceito tão antigo quanto a civilização humana, foi a partir de 1980, em paralelo com as reformas do sector público, que o conceito de governação se tornou central nas ciências sociais sendo usado em diferentes disciplinas tais como administração pública, economia, ciência política, gestão, direito e sociologia<sup>52</sup>.

No campo da administração pública, a governação pode ser vista como redes auto-organizacionais e inter-organizacionais caracterizadas por interdependência, troca de recursos, regras do jogo e autonomia significativa em relação ao Estado<sup>53</sup>. Contudo, tendo em conta que o termo sempre se refere à mudança do papel do Estado após diversas reformas do sector público<sup>54</sup>, a sua compreensão integral remete irremediavelmente a um breve olhar sobre os diferentes paradigmas da administração pública e os seus valores organizacionais, que num sentido amplo reflectem as diferentes estratégias usadas de tempos em tempos para lidar com a complexidade dos problemas que afectam a sociedade.

Primeiro, destaca-se a dita “velha administração pública”, que se baseia em regras bem definidas, controle e hierarquia – a burocracia na sua essência. Nesse contexto, a linha de poder é vertical e passa dos políticos à população por intermédio dos funcionários públicos<sup>55</sup>, havendo, portanto, um distanciamento entre o público e a esfera estatal. Nos anos 1980, no contexto da crise do Estado, emergiu a onda global de reformas no sector público, quando os governos se viram obrigados a redefinir as suas relações com os cidadãos<sup>56</sup> e a estruturar a administração com base em valores de eficiência, eficácia e competitividade, conforme preconiza o modelo da nova gestão pública<sup>57</sup>.

Contudo, se por um lado “a velha administração pública” estava projectada para isolar o Estado da sociedade, por outro lado, as reformas introduzidas com a nova gestão pública, apesar de

---

<sup>52</sup> YSA, Tamyko. ALBREDA, Adrià. FORBERGER, Sarah. *What is Governance*. In BÜHRINGER, G., ANDERSON, P., COLOM, J. (Eds), *Reframing addictions: Policies, processes and pressures*. Barcelona: Addiction and Lifestyles in Contemporary Europe Reframing Addictions Project, 2014.

<sup>53</sup> RHODES, R.A.W. *UNDERSTANDING GOVERNANCE: 20 years on*. Leadership Science Forum – National Governance Review, 2017.

<sup>54</sup> RHODES, R.A.W. *UNDERSTANDING GOVERNANCE: Ten years on*. Vol. 28, nº8. Organization Studies, 2007.

<sup>55</sup> SICILIA, M. GUARINI, E. SANCINO, A. ANDREANI, M. RUFINI, R. *Public Services Management and co-production in multi-level governance settings*. Vol. 82. International Review of Administrative Sciences, 2015.

<sup>56</sup> KETTL, Donald. *The Global Public Management Revolution*. Ed.2. Washington, DC: BROOKINGS INSTITUTION PRESS, 2005.

<sup>57</sup> SECHI, Leonardo. *Modelos Organizacionais e Reforma da Administração Pública*. Vol.43. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 2009.

preconizarem o controle social, ainda mantêm a sociedade distante das principais atividades do Estado<sup>58</sup>.

Deste modo, as antigas estratégias de comando e controlo foram substituídas por processos mais interactivos de comunicação, negociação, barganha entre a administração e diferentes actores societários que actuam no seu ambiente externo<sup>59</sup> como forma de lidar com a crescente complexidade dos problemas que os governos enfrentam<sup>60</sup>, surgindo assim, o paradigma da nova governança pública. É no quadro deste paradigma que se propõe a definição do conceito de governação, por remeter a uma abordagem mais colaborativa e holística, envolvendo múltiplos actores como preconiza a lógica de funcionamento da ITIE.

Neste sentido, a governação pode ser entendida como um fenómeno interativo no qual actores públicos, privados e sem fins lucrativos interagem para estabelecer e implementar políticas públicas, formando redes de políticas públicas<sup>61</sup>. Estas redes surgem como novos modelos para expressar as relações inter-organizacionais entre entes públicos e privados, pressupondo a ausência de relações hierárquicas para constituírem uma nova arquitetura descentralizada que os capacite a agir de forma virtual na utilização de recursos<sup>62</sup>.

Entretanto, para a formação destes arranjos é necessário que o Estado tenha um conjunto de condições estruturais e institucionais prévias, como a existência de um poder disperso na sociedade, a legitimidade da representação democrática dos diversos interesses sociais nas esferas políticas e, a existência de uma sociedade civil forte, funcionalmente diferenciada, organizada e consistentemente representada na condução de interesses colectivos<sup>63</sup>.

Olhando para o contexto da indústria extractiva, a governação dos recursos naturais é concebida “como as normas, instituições e processos que determinam como o poder e as responsabilidades sobre os recursos naturais são exercidos, como as decisões são tomadas e

---

<sup>58</sup> ACKERMAN, John. *Co-Governance for Accountability: Beyond “Exit” and “Voice”*. Vol. 32. Nº 3. World Development: Elsevier, 2004.

<sup>59</sup> PIERRE, Jon. *GOVERNANCE AND INSTITUTIONAL FLEXIBILITY*. In LEVI-FAUR, D.(Eds). *The Oxford Handbook of GOVERNANCE*. United Kingdom: OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2012.

<sup>60</sup> KLIJN, Erik H. *NEW PUBLIC MANAGEMENT AND GOVERNANCE: A COMPARISON*. In LEVI-FAUR, D.(Eds). *The Oxford Handbook of GOVERNANCE*. United Kingdom: OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2012.

<sup>61</sup> YSA et al. (2014) *op.cit.* nota 57; RHODES (2007) *op. cit.* nota 52.

<sup>62</sup> PROCOPIUCK, Mário. *Políticas Públicas e Fundamentos de Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2012.

<sup>63</sup> PROCOPIUCK (2012) *ibidem*.

como os cidadãos (...) e comunidades locais garantem o acesso, participam e são afetados pela gestão dos recursos naturais”<sup>64</sup>.

Conforme se pode depreender, o conceito de governação dos recursos naturais encerra uma dimensão participativa ou colaborativa. Uma das formas de manifestação da governação em moldes colaborativos é a ITIE, através dos seus *multistakeholder groups*, que reúnem governo, sociedade civil e sector privado para lidar com desafios complexos de desenvolvimento que nenhuma das partes, sozinha, teria capacidade e recursos para resolver de forma eficaz. O seu foco está em questões ligadas a transparência, prestação de contas e participação, elementos fundamentais para criar confiança e ajudar a fortalecer a capacidade das diferentes partes interessadas<sup>65</sup>.

### 1.1.2. Transparência

Em sua apologia a transparência, Stiglitz<sup>66</sup> argumenta que em sociedades democráticas saber e estar informado sobre o que os governos fazem é um direito básico. Na sua aceção, a transparência surge em oposição ao secretismo, uma prática antiética e corrosiva a democracia uma vez que desencoraja a participação, fornece incentivos para a prática da corrupção e cria problemas de agência.

A literatura apresenta a transparência como um princípio axiológico que visto sob a perspectiva do Estado, inspira o ideal da boa governação e como uma ferramenta para aumentar a confiança entre as organizações e os seus diferentes *stakeholders*<sup>67</sup>. Como um princípio, a transparência pode ser entendida como um conjunto de normas, políticas e procedimentos que permitem aos cidadãos o acesso a informação detida pelos centros de autoridade e os permite ter confiança de que tal informação pode ser auditada por agências especializadas que operem em seu favor<sup>68</sup>.

Por sua vez, a transparência como ferramenta é vista como uma tentativa deliberada de disponibilizar todas as informações relevantes de natureza positiva ou negativa de maneira precisa, oportuna, equilibrada com o objetivo de aumentar o entendimento do público e

---

<sup>64</sup> CAMPESE, J., NAKANGO, B., SILVERMAN, A., SPRINGER, J. *NATURAL RESOURCE GOVERNANCE FRAMEWORK ASSESSMENT GUIDE: Learning for improved natural resource governance*. NRGF Paper. Gland, Switzerland: IUCN and CEESP, 2016.

<sup>65</sup> <https://blogs.worldbank.org/governance/multi-stakeholder-initiatives-platforms-collective-governance-development>

<sup>66</sup> STIGLITZ, Joseph E. *On Liberty, The Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*. Oxford: Oxford Amnesty Lecture, 1999.

<sup>67</sup> SULKU, Anniina. *Towards Transparent disclosure – theoretical review*. Master’s Thesis submitted Faculty of Humanities. University of Jyväskylä, 2015.

<sup>68</sup> GOEDE, Miguel. NEURWIRTH, Rostam J. *Good Governance and Confidentiality: a matter of the preservation of the public sphere*. Vol. 14. Corporate Governance, 2014.

responsabilizar as organizações por suas políticas e práticas dentro de um quadro legal<sup>69</sup>. Numa perspectiva multidimensional, a transparência é dividida em duas dimensões, a transparência activa, que consiste na disponibilização da informação de forma voluntária e proactiva por parte do governo, e a transparência passiva, referente a solicitações enviadas pelos cidadãos para obter informações<sup>70</sup>.

No contexto da indústria extractiva e tendo em conta a ITIE, a transparência refere-se à disponibilização de informação sobre como os recursos são geridos, abrangendo as receitas extractivas, as despesas, a concessão de contratos e licenças, *procurement* público, propriedade beneficiária, promoções no sector público, regulação e facilitação das atividades do sector privado<sup>71</sup>. Ao consignar a transparência na indústria extractiva a esses elementos, espera-se que os países ricos em recursos implementem reformas que enfoquem nas políticas cujo efeito sobre a corrupção e a maldição dos recursos em geral seja maior<sup>72</sup>.

### 1.1.3. Accountability

O conceito de *accountability* é difícil de definir com precisão. Mas de uma forma geral, existe *accountability* quando há uma relação em que um indivíduo e o desempenho de tarefas desse indivíduo estão sujeitas à supervisão, direção ou solicitação de outro indivíduo, que forneça informações ou justificações pelas suas ações<sup>73</sup>. Em outras palavras, a noção de *accountability* refere-se a um relacionamento entre o agente (quem executa a ação) e o principal (em quem o agente deve agir), no qual o principal é capaz de responsabilizar o agente por suas ações e pela execução adequada de seus poderes<sup>74</sup>.

Olhando para a esfera governamental, o conceito de *accountability* pode ser visto como um conjunto de “restrições ao uso do poder político pelo governo através de requisitos para justificação de suas ações e possíveis sanções”<sup>75</sup>. Conforme se pode notar, o conceito de

---

<sup>69</sup> RAWLINS, Brad. *Give the Emperor a Mirror: Toward Developing a Stakeholder Measurement of Organizational Transparency*. Vol.21. Journal of Public Relations, 2009.

<sup>70</sup> VINCENT, Mobillard. ZUMOFEN, Raphael. *The uncertain relationship between transparency and accountability revisited through four Swiss cases*. Paper prepared for 2015 Lien Conference On Good Governance: Global Issues, Local context. Mandarin Orchard Singapore, 2015.

<sup>71</sup> KOLSTAD, Ivar. WIIG, Arne. *Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-rich Countries?*. 37. World Development, 2009.

<sup>72</sup> Kolstad e Wiig (2009) *Ibidem*.

<sup>73</sup> <https://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/AccountabilityGovernance.pdf>

<sup>74</sup> ZUNIGA, Nieves. *Does more transparency improve accountability?*. U4 Anti-Corruption Helpdesk, 2018.

<sup>75</sup> LÜHRMANN, A., MARQUARDT, K.L., MECHKOVA, V. *Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal and Diagonal Accountability*. THE VERITIES OF DEMOCRACY INSTITUTE, 2017.

*accountability* envolve dois níveis, nomeadamente, a capacidade ou direito de exigir respostas ou *answerability* e a capacidade de aplicar sanções ou *enforcement*.

O nível de *answerability* diz respeito a obrigação que o governo, suas agências e funcionários públicos têm de fornecer informações sobre as suas decisões e de justificá-las ao público e às instituições de prestação de contas. Por sua vez, o nível de *enforcement* refere-se ao poder que o público ou as instituições de prestação de contas têm para aplicar sanções em caso de infrações ou condutas impróprias. Deste modo, podem existir diferentes instituições responsáveis por um ou por ambos os níveis<sup>76</sup>.

Geralmente, a divisão dos mecanismos de *accountability* em categorias é feita tendo em conta a direção espacial entre os actores<sup>77</sup>. O'Donnell<sup>78</sup>, na sua célebre classificação, distingue *accountability* horizontal e *accountability* vertical. O primeiro mecanismo, *accountability* horizontal, consiste em relacionamentos formais dentro do próprio Estado, nos quais um actor estatal tem autoridade formal para exigir explicações ou impor sanções a outro<sup>79</sup>.

Pressupõe a existência de agências estatais que têm o direito, o poder legal e que estão realmente dispostas e capacitadas para levar a cabo ações de supervisão, sanção ou até *impeachment* contra agentes ou agências do Estado em caso de conduta indevida. Nota-se que este mecanismo reflecte na sua essência o clássico princípio de divisão de poderes e *checks and balances* entre o executivo, legislativo e o judiciário e convém destacar que, para que seja efectivo, é necessário que as diferentes agências de supervisão estejam não só revestidas de autoridade formal, mas tenham, *de facto*, autonomia suficiente para assim proceder<sup>80</sup>.

No que tange ao segundo, *accountability* vertical, refere-se as ações através das quais os cidadãos desempenham papéis directos ao responsabilizar os titulares do poder por meio das eleições, que são o canal institucional formal de responsabilização vertical<sup>81</sup>. Este ocorre quando por meio de eleições livres e justas, os cidadãos têm a prerrogativa de punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele na eleição seguinte. Para além das eleições, o respeito pelas liberdades de opinião e de associação, o acesso a diversas fontes de informação

---

<sup>76</sup><https://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/AccountabilityGovernance.pdf>

<sup>77</sup> LINDEBERG (2013) citada por Lührmann et al. (2017), *op.cit.* nota 75.

<sup>78</sup> O'DONNELL, G. *Horizontal Accountability in New Democracies*. Vol. 9. Nº3. Journal of Democracy, 1998.

<sup>79</sup> <https://www.transparency-initiative.org/blog/1179/tai-definitions/>

<sup>80</sup> O'DONNELL (1998) *op. cit.* nota 83.

<sup>81</sup> <https://www.transparency-initiative.org/blog/1179/tai-definitions/>

que permitem articular reivindicações contra as autoridades sem que se corra o risco de coerção, são dimensões fundamentais de *accountability* vertical<sup>82</sup>.

Portanto, sendo a ITIE uma ferramenta de transparência e de governação envolvendo múltiplos actores, entre os quais a sociedade civil, ela tem um enorme potencial de contribuir para a activação dos diferentes mecanismos de *accountability*. O processo da ITIE potencia a actuação dos órgãos judiciais em relação a conduta indevida do executivo (*accountability* horizontal), passando pela pressão das organizações da sociedade civil, culminando com a possibilidade de os cidadãos responsabilizarem os seus mandatários através do processo eleitoral (*accountability* vertical).

## 2. Referencial Teórico

Esta secção apresenta os elementos teóricos que permitiram fazer o recorte do objecto de estudo e determinar com precisão o ângulo de análise. Pela natureza do objecto de pesquisa, pareceu adequado para o melhor enquadramento a opção pela combinação da teoria de mudança e da teoria institucional. Com efeito a teoria de mudança é fundamental para a leitura dos mecanismos causais das iniciativas de transparência e prestação e os constrangimentos contextuais que podem colocar em causa o seu sucesso. Por sua vez, a teoria institucional permitiu a apreensão do quadro de interacção dos actores e sobretudo a influência dos actores externos para a adopção de normas de transparência e as causas do cumprimento ou incumprimento.

As iniciativas de transparência e prestação de contas carecem de teorias de mudança robustas para explicar como os processos de governação aprimorados estão causalmente ligados aos resultados que se pretende alcançar<sup>83</sup> ou simplesmente as lógicas pelas quais se espera passar pela cadeia de *inputs*, *outputs* e *outcomes* de médio e longo prazos através da qual uma intervenção trará mudanças específicas<sup>84</sup>. Neste âmbito, alguns autores, entre os quais

---

<sup>82</sup> O'DONNELL (1998) *op. cit.* nota 78.

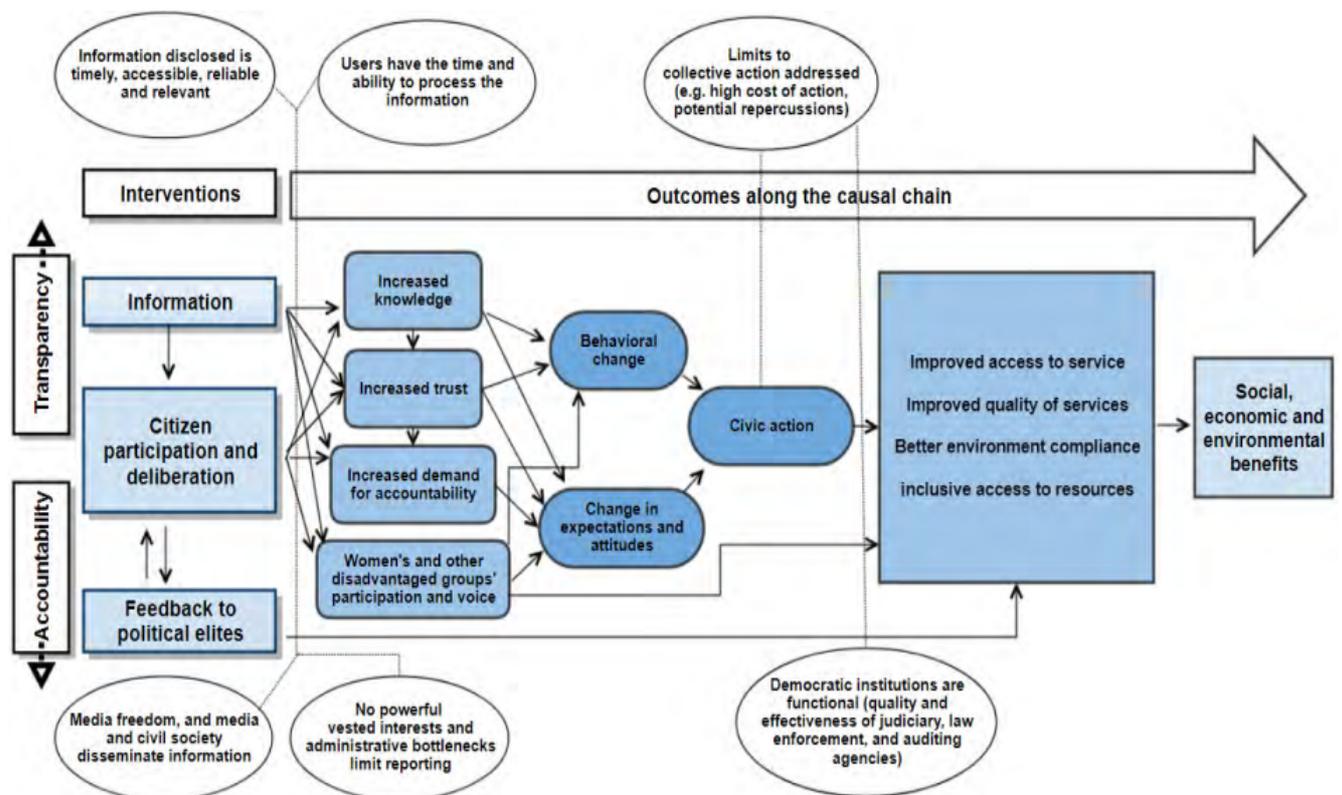
<sup>83</sup> ACOSTA (2013). *Op. cit.* nota 21.

<sup>84</sup> BROCKMYER, Brandon. FOX, Jonathan. *Assessing the Evidence: The Effectiveness and Impact of Public Governance-Oriented Multi-Stakeholder Initiatives*. London: Transparency & Accountability Initiative, 2015.; EITI Strategy Working Group (SWG) meeting. *Report from Working Group on Theory of Change (WGTOC)*. DFID, 2012.

Rathinam et al.<sup>85</sup>, Armand et al.<sup>86</sup> e organizações de pesquisa (Revenue Watch Institute) na área da indústria extractiva desenvolveram propostas para suprir esse *gap*.

O pressuposto central da proposta de Rathinam et al.<sup>87</sup> é de que as intervenções de informação e deliberação, como é o caso da ITIE – objecto da presente análise, levam a discussões sobre a colecta e gasto das receitas, o que contribui para a aquisição de novos conhecimentos, conscientiza e equipa os cidadãos com um canal de engajamento que envolve os governos e as empresas extractivas. Com o novo conhecimento gerado e com as oportunidades de interação, cria-se um ambiente propício a organização cívica, que leva a uma ação colectiva e a um maior poder de negociação. Espera-se que as empresas e as agências governamentais reconheçam a demanda por ação e se envolvam com os cidadãos para implementar melhorias, levando a políticas e serviços inclusivos, boa governação e, por fim, resultados de desenvolvimento.

Figura 1 - Mecanismo causal de transparência e *accountability*



Fonte: Rathinam et. al (2019).

<sup>85</sup> Rathinam et. al. (2019) *op. cit.* nota 8.

<sup>86</sup> ARMAND, A., COSTA, AI., COUTTS, A., VICENTE, P., VILELA, I. *Using information to break the political resource curse in natural gas management in Mozambique*. 3ie Impact Evaluation Report 93. New Delhi: International Initiative for Impact Evaluation (3ie), 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.23846/TW8IE93>

<sup>87</sup> Rathinam et al. (2019) *op. cit.* nota 8.

Conforme se pode notar, os pressupostos da cadeia causal supra apresentada, reflectem a ordem do ideal, de tal forma que os autores reconhecem que muitos desses pressupostos podem não se efectivar devido a factores contextuais. Na sua aceção, a eficácia de intervenções de transparência pode ser restringida por factores como a capacidade limitada dos usuários (cidadãos) processarem as informações divulgadas, barreiras à ação colectiva, instituições democráticas fracas, falta de liberdade dos *media*, constrangimentos administrativos, interesse das elites políticas e ineficácia dos mecanismos de *accountability*.

Com efeito, conciliar as assumpções da perspectiva acima descrita com os pressupostos da teoria institucional mostra-se bastante sugestivo para consolidar a compreensão e as conclusões a respeito do objecto em análise, na medida em que permite captar como os factores externos podem facilitar mudanças institucionais e os factores por detrás da decisão de cumprimento ou incumprimento das normas de transparência por parte dos governos<sup>88</sup>.

Na perspectiva de March e Olsen<sup>89</sup>, os factores que podem facilitar mudanças institucionais correspondem a lógica da adequação e a lógica das consequências. A lógica da adequação olha para o papel das identidades e regras na formação do comportamento humano, envolvendo uma dimensão ética sobre o que é apropriado fazer, por um lado. Por outro lado, a lógica das consequências considera que as ações são motivadas pela análise prévia das suas prováveis consequências tendo em conta determinados objectivos e resultam da negociação entre actores racionais que buscam maximizar os seus interesses em circunstâncias nas quais pode haver ganhos para uma ação coordenada<sup>90</sup>.

Seguindo a lógica das consequências, os líderes políticos avaliam os benefícios e os custos imediatos da implementação de reformas de transparência e atendem à pressão externa ao cumpri-las, obtendo uma margem de manobra adicional para manter o seu *status* privilegiado numa economia dominada por receitas dos recursos naturais<sup>91</sup>. Portanto, os líderes políticos são mais abertos à transparência na indústria extractiva quando os benefícios do cumprimento das normas de transparência superam os custos.

---

<sup>88</sup> ÖGE, Karen. *Which transparency matters? Compliance with anti-corruption efforts in extractive industries*. Resources Policy, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/301319237>

<sup>89</sup> MARCH, J.G., OLSEN, J.P. *The Institutional Dynamics of International Political Orders*. Vol. 52. No. 4. International Organization, 1998.

<sup>90</sup> *Idem*.

<sup>91</sup> Öge (2016) *op. cit.* nota 88..

No entanto, esses cálculos de custo-benefício podem passar por vários constrangimentos, sobretudo quando a pressão externa por reformas é forte, elevando, conseqüentemente, os custos do cumprimento. A partir do momento em que isso acontece, ou seja, os custos são altos, os países podem buscar alternativas ao cumprimento substantivo. Uma dessas alternativas é o cumprimento dissimulado ou *mock compliance*, uma expressão cunhada por Andrew Walter, e remete a ideia de falsa transparência ou transparência dissimulada, que é usada para se referir a um processo racional que consiste em simular transparência, imitando a conformidade com as normas internacionais, sem que as práticas sejam verdadeiramente alteradas<sup>92</sup>.

A transparência dissimulada ocorre sob duas condições: fortes pressões externas por reformas e altos custos de cumprimento. Primeiro, a transparência tornou-se uma norma global e é sustentada por diferentes actores, sobretudo doadores que exercem pressões por reformas e exigem o cumprimento dos padrões internacionais sob égide do discurso da boa governação. Ademais, um potencial benefício do seu cumprimento tem que ver com a obtenção de ganhos reputacionais e a maior probabilidade de atrair investimentos estrangeiros nas indústrias extractivas<sup>93</sup>.

Segundo, tem-se presente que devido ao seu valor estratégico, a indústria extractiva, em muitos países ricos em recursos está envolta em diversos interesses, práticas clientelistas, má gestão e corrupção, que constituem um grande obstáculo interno à transparência e às reformas anticorrupção. Nestes casos, a transparência substantiva, aliada a uma *media* independente pode revelar essas fragilidades e, conseqüentemente, os custos de tornar este sector totalmente transparente seriam muito altos para aqueles que mais se beneficiam do *status quo*<sup>94</sup>.

Portanto, observe-se que centrar a análise na cadeia causal que enforma a teoria da mudança e nos pressupostos da teoria institucional é fundamental para melhor situar a ITIE em Moçambique, no sentido de perceber se a sua implementação representa *de jure* e *de facto* um comprometimento com a melhoria da governação dos recursos naturais ou encerra outras

---

<sup>92</sup> WALTER, Andrew. *Adopting international financial standards in Asia: Convergence or divergence in the global political economy*. Disponível em: [http://personal.lse.ac.uk/wyattwal/images/adopting.pdf?origin=publication\\_detail](http://personal.lse.ac.uk/wyattwal/images/adopting.pdf?origin=publication_detail); WALTER, Andrew. *Governing Finance: East Asia's Adoption of International Standards*. Cornell University Press, 2008.

<sup>93</sup> Walter (2008) *Ibidem*.

<sup>94</sup> Öge (2016) *op. cit.* nota 88.

lógicas, como por exemplo, a aludida noção de *mock compliance* e permitirá compreender em que medida esta iniciativa tem contribuído nesse sentido.

## CAPÍTULO IV

Este capítulo apresenta de forma detalhada as escolhas metodológicas que nortearam a pesquisa. Especificamente, dedica-se na descrição e explicação do tipo de pesquisa adoptado, do método de abordagem e das técnicas de pesquisa.

### 1. Metodologia

Em função das exigências do tema e dos objectivos propostos para o estudo, este é desenvolvido recorrendo a pesquisa qualitativa. Não obstante ao facto de se tratar de uma pesquisa essencialmente qualitativa, e esta se preocupar em estabelecer qualidades a serem medidas, sem rigor na quantificação<sup>95</sup>, não descurou a utilização de dados quantitativos, visto que não há uma relação dicotómica entre dados qualitativos e quantitativos, de tal forma que é possível fazer uma análise qualitativa de dados quantitativos ou utilizar dados obtidos por técnicas qualitativas para se proceder a uma análise quantitativa<sup>96</sup>.

A abordagem da pesquisa apoia-se no método hipotético-dedutivo, pois o raciocínio lógico adoptado parte da formulação de uma conjectura (hipótese) para o problema identificado, procurando submetê-la a testes empíricos de modo a verificar a sua validade explicativa (tentativas de falseamento)<sup>97</sup>. No que tange as técnicas de pesquisa, que estão relacionadas com a parte prática da pesquisa<sup>98</sup>, foi aplicada a pesquisa bibliográfica, documental e a entrevista. A pesquisa bibliográfica foi marcada pelo levantamento da bibliografia relevante sobre a governação dos recursos naturais, com particular ênfase nas iniciativas de transparência e prestação de contas, nas quais se enquadra a ITIE, tendo sido consultadas tanto as fontes primárias como as secundárias.

Por sua vez, para a pesquisa documental, a documentação usada na recolha dos dados compreendeu documentos directos e indirectos, sendo essencialmente escrita, embora não se tenha descurado as gravações de vídeo (entrevistas e debates televisivos) como outra fonte documental. Portanto, para esta pesquisa fez-se uma análise minuciosa e interpretação dos

---

<sup>95</sup>BOENTE, Alfredo. BRAGA, Gláucia. *METODOLOGIA CIENTIFICA CONTEMPORÂNEA PARA UNIVERSITÁRIOS E PESQUISADORES*. Rio de Janeiro: Brasport, 2004.

<sup>96</sup>MICHEL, Maria Helena. *Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais*. São Paulo: Atlas, 2005.

<sup>97</sup>MARCONI, Marina A., LAKATOS, Eva M. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5ªed. São Paulo: Atlas, 2003.

<sup>98</sup>MEDEIROS, João Bosco. *Redação Científica: A Prática de Fichamentos, Resumos, Resenhas*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

dados e informações dos relatórios de auditoria independente publicados pela ITIE em Moçambique no período compreendido entre 2009 e 2020. Desde a sua implantação, a ITIEM publicou oito relatórios referentes aos anos de 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013-2014, 2015-2016 e 2017-2018.

Para além dos relatórios de reconciliação, procedeu-se a consulta, análise e interpretação de outros relatórios governamentais ligados à indústria extractiva, relatórios de validação de Moçambique pelo Secretariado Internacional da ITIE, planos de trabalho da ITIE Moçambique, actas das reuniões do Comité de Coordenação, relatórios de organizações da sociedade civil, contratos publicados no sector extractivo (da área dos hidrocarbonetos e minerais), bem como a principal legislação que enforma o quadro institucional-legal do sector em Moçambique e outros documentos oficiais. Foram também consultados dois índices de governação, nomeadamente, o Índice de Governação dos Recursos Naturais, a cargo do Instituto de Governação dos Recursos Naturais e o Índice de Percepção sobre a Corrupção, a cargo da Transparência Internacional, como forma de aferir a *performance* de Moçambique em termos de governação ao longo do período que compreende a pesquisa.

Em relação a entrevista, como instrumento de recolha de dados, teve a vantagem de dar a oportunidade de obtenção de dados relevantes e significativos que não se encontram em fontes documentais. Contudo, exige um cuidado acrescido, pois com esta técnica corre-se o risco de ter um pequeno grau de controle sobre a situação de colecta de dados<sup>99</sup>. Para a sua materialização, foram feitas 21 entrevistas semiestruturadas, tendo-se privilegiado o contacto com os diferentes *stakeholders*, nomeadamente, representantes do governo, organizações da sociedade civil, empresas do sector extractivo e pesquisadores da área da governação dos recursos naturais.

Com efeito, optou-se pelo *purposive sampling* ou simplesmente amostragem intencional não probabilística como técnica de amostragem, que consiste na escolha deliberada de participantes, que pela sua qualidade em termos de conhecimento e experiência, têm o potencial de contribuir de forma mais relevante para a pesquisa<sup>100</sup>. Tendo em conta o contexto adverso devido a eclosão da pandemia da Covid-19 e o facto de parte considerável das

---

<sup>99</sup> MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. *TÉCNICAS DE PESQUISA*. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

<sup>100</sup> ETIKAN, Ilker, MUSA, Sulaiman A., ALKASSIM, Rukayya S. *Comparison of Convenience Sampling and Purposive Sampling*. Vol. 5. No.1. American Journal of Theoretical and Applied Statistics, 2016.

entrevistas terem sido conduzidas durante o período de vigência do Estado de Emergência<sup>101</sup>, optou-se pela aplicação das plataformas de interação virtual (Skype, Zoom Meeting, WhatsApp Call e Microsoft Teams Meeting), correspondências electrónicas (e-mail) e entrevistas presenciais, modalidades estas combinadas em conformidade com a disponibilidade e preferência dos entrevistados.

As informações colhidas aquando das entrevistas, nos casos em que foi permitida a gravação, foram posteriormente transcritas de modo a fazer uma análise mais sistematizada, e nos casos em que a gravação não foi permitida, optou-se pela técnica de registo manuscrito. Para a análise dos dados, recorreu-se a técnica de análise de conteúdo na sua vertente qualitativa e para aferir a consistência das posições assumidas pelos entrevistados, fez-se o cruzamento dos dados das entrevistas com a informação documental.

Importa referir que o autor participou de vários eventos relevantes ligados a indústria extractiva, tais como conferências, seminários e *webinars*, com destaque para a Cimeira Alternativa da Sociedade Civil sobre o Gás (12/11/2019); Seminário Público de Diálogo sobre a Governação da Indústria Extractiva em Moçambique (17/12/2019); *Webinar* de Reflexão sobre Como Garantir Maiores Receitas para o Estado Provenientes de Petróleo & Gás (24/06/2020); *Webinar* de Lançamento do Estudo sobre as Receitas Governamentais da Coral FLNG (29/06/2020); Série Internacional de *Webinars* sobre a Indústria Extractiva (27/08/2020, 10/09/2020, 01/10/2020); Mesa Redonda sobre Transparência no Sector Extractivo: Ponto de Situação de Moçambique em Relação as Últimas Recomendações do Secretariado Internacional da ITIE (13/10/2020). Com a sua participação nesses eventos, o autor teve a oportunidade de intervir nos debates e colocar questões, tendo igualmente estabelecido o primeiro contacto com alguns dos *stakeholders* entrevistados.

---

<sup>101</sup> O Estado de Emergência por razões de calamidade pública foi decretado pela primeira vez no dia 30 de Março. Com o aumento do número de casos de Covid-19 foi prorrogado por mais 30 dias a 29 de Abril e como a situação prevalecia, a 28 de Maio foi prorrogado pela segunda vez e pela terceira vez a 28 de Junho, seguido da declaração do Estado de Calamidade Pública que vigorou até ao período de conclusão da pesquisa em Novembro. Este contexto adverso limitou a circulação e muitas empresas públicas e privadas passaram a operar em regime de rotatividade e limitaram o contacto físico com o público como mecanismo de prevenção.

## CAPÍTULO V - APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

O presente capítulo é dedicado a apresentação, análise e interpretação dos resultados, começando, no primeiro momento por apresentar a ITIE como uma ferramenta de governação, destacando seus princípios, estrutura e lógica de funcionamento, seguindo-se a análise do processo de implementação em Moçambique, os *stakeholders* envolvidos e a análise do processo de institucionalização da ITIE em Moçambique, sem descurar a sua sustentabilidade, isso no segundo momento. No terceiro momento, é feita uma análise crítica dos relatórios publicados pela ITIE em Moçambique sublinhando as discrepâncias, a materialidade, a participação das empresas e a transparência nos contratos extractivos. Por fim, no quarto e último momento, discute-se o impacto da ITIE em Moçambique, revisitando os pressupostos teóricos que norteiam a pesquisa.

### 1. A ITIE como ferramenta de governação: princípios, estrutura e funcionamento

A Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva é um padrão global para a promoção da gestão aberta e responsável dos recursos de petróleo, gás e minerais através da divulgação de informações ao longo da cadeia de valor da indústria extractiva desde o licenciamento, o ponto de extração, até como as receitas passam pelo governo e como elas beneficiam o público. Desta forma, busca fortalecer a governação e o entendimento sobre a gestão dos recursos naturais e fornecer dados para enformar discussões e reformas de transparência e *accountability* no sector extractivo<sup>102</sup>.

Na sua fase embrionária, a ITIE estava centrada na verificação, conciliação e publicação dos pagamentos efectuados pelas empresas e das receitas recebidas pelo governo nos sectores de petróleo, gás e mineração<sup>103</sup>. Contudo, esta abordagem foi amplamente criticada por ser limitada<sup>104</sup> e uma avaliação dos primeiros dez anos de implementação da iniciativa mostrou que esta estava longe de alcançar os seus objectivos. Pelo que, a solução encontrada passava necessariamente pelo abandono da abordagem centrada apenas na transparência das receitas e

---

<sup>102</sup> <https://eiti.org/who-we-are>; EITI Fact Sheet 09/2019.

<sup>103</sup> EITI. *EITI RULES, 2011 EDITION*. Oslo: EITI International Secretariat, 2011. Disponível em: <https://eiti.org/publication-types-public-policy-document>

<sup>104</sup>Cf. OSSEMANE, Rogério. Is the Extractive Industries Transparency Initiative Relevant for Reducing Diversions of Public Revenues? The Mozambican Experience. Policy Briefing 61. South Africa Institute of International Affairs, 2013.; Kolstad e Wiig (2009) *op. cit.* nota 120; ÖLCER. Dilan. *EXTRACTING THE MAXIMUM FROM THE EITI*. No. 276. Development Centre Working Papers: Organization for Economic Cooperation and Development, 2009; CASTEL-BRANCO, Carlos N. O que é que a ITIE faz bem e o que é não faz? Uma proposta de agenda de trabalho sobre os recursos naturais em Moçambique. Comunicação apresentada no seminário “Petróleo, gás e minerais em Moçambique – políticas, governação e desenvolvimento local”, organizado pelo WWF, CIP, IESE e Ibis (Maputo, 24 e 25 de Fevereiro de 2011).

em Maio de 2013, foi aprovado o Padrão da ITIE em substituição as Regras da ITIE<sup>105</sup>, dotando-a de uma visão mais holística e abrangente sobre a cadeia de valor da indústria extractiva.

Figura 2 - Dimensões do Padrão de 2016 ao longo da cadeia de valor



Fonte: Padrão da ITIE 2016.

Conforme se pode notar, o padrão da ITIE é dinâmico e evolui com o tempo de tal forma que, quando se antevia o risco de se transformar num mero exercício de produção de relatórios sobre pagamentos e recebimentos de receitas entre as empresas e os governos, a ITIE reinventou-se com a adopção do Padrão de 2013. Ademais, este padrão foi actualizado em 2016 para incluir os requisitos de divulgação da propriedade beneficiária (*beneficial ownership*) e mais recentemente, em 2019, foi novamente actualizado, passando a incluir a obrigatoriedade de divulgação dos contratos, dados sobre o género, meio ambiente e comércio de *commodities*<sup>106</sup>. Portanto, actualmente os países implementadores precisam ir para além dos requisitos mínimos e a evolução do padrão pode ser vista como um teste ao seu nível de comprometimento com as reformas de transparência e melhoria das condições sobre as quais o sector extractivo é governado.

A ITIE foi lançada em 2002 na Conferência Global sobre o Desenvolvimento Sustentável, pelo então Primeiro-Ministro Britânico Tony Blair. Os seus princípios, que são os seus alicerces, reflectem os consensos alcançados na conferência de Lancaster House, realizada em 2003 e

<sup>105</sup> REVENUE WATCH INSTITUTE. *Using EITI for Policy Reform: Revenue Watch Institute Guide on EITI Standard*. 2014.

<sup>106</sup> FELDT, Heidi. *The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) as a Human Rights Instrument: Potentials and Shortcomings*. In FEICHTNER, I., KRAJEWSKI, M., ROESCH, R. (eds). *Human Rights In The Extractive Industries: Transparency, Participation, Resistance*. Vol.3. Interdisciplinary Studies in Human Rights, 2019.

convergem na necessidade de uma gestão transparente dos recursos naturais<sup>107</sup>, sendo destacável:

- Conhecimento público sobre as receitas e despesas do governo resultantes da indústria extractiva, que possa promover um debate público de qualidade e informar sobre a escolha de opções apropriadas e realistas para o desenvolvimento sustentável;
- Crença de que as contribuições de todas as partes interessadas são importantes e relevantes, na procura de soluções, incluindo os governos e os seus órgãos, as empresas do sector extractivo, empresas de prestação de serviços, organizações multilaterais, organizações financeiras, investidores e organizações não-governamentais.

A estrutura da ITIE compreende os níveis internacional e nacional. No nível internacional, situa-se o Conselho da ITIE (EITI Board) e o seu órgão executivo, o Secretariado Internacional, com o qual trabalha como organização abrangente que dirige a iniciativa. O *Board* actua como órgão de administração, no qual todos *stakeholders* (implementadores, empresas, organizações da sociedade civil, investidores e países apoiantes) estão representados. Ressalve-se que esta iniciativa é liderada pelos governos membros que, em última instância, são os responsáveis pela sua implementação nacional, devendo garantir a implementação de um plano de trabalho, financiá-la e desenhar a estrutura política que possibilita a sua existência<sup>108</sup>.

O processo de implementação da ITIE em níveis nacionais ocorre em três etapas, começando pela criação do *multistakeholder group* (governo, empresas e sociedade civil) que tem a prerrogativa de decidir como a ITIE deve funcionar no seu país; de seguida as informações sobre a governação do sector são publicadas anualmente (relatórios) com recomendações para a melhoria da governação do sector; e por fim as conclusões são comunicadas para enformar o debate público e assegurar que as recomendações sejam consideradas<sup>109</sup>. O cumprimento do padrão internacional é monitorado pelo Conselho Internacional da ITIE, igualmente responsável pela avaliação do progresso dos países implementadores, processo este que tem a

---

<sup>107</sup> <https://eiti.org/history>; <https://eiti.org/document/eiti-principles>

<sup>108</sup> FELDT, Heidi. MÜLLER, Axel. *Transparency – an initial step toward resource justice: An interim balance of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) in the Central African Region*. Brot Für Die Welt, Misereor, Global Policy Forum Europe, 2011; Feldt (2019) *op. cit.* nota 106.

<sup>109</sup> <https://eiti.org/about/how-we-work>

designação de validação, no qual o progresso inadequado de um país na implementação do padrão resulta em suspensão<sup>110</sup>.

Analisando a estrutura e o *mudus operandi* da ITIE através do *multistakeholder group*, depreende-se facilmente que esta se conforma com a perspectiva de governação adoptada neste estudo, em que, de forma horizontal, o governo interage com outros actores na busca de soluções para os diferentes problemas comuns, no caso vertente, em prol da transparência e prestação de contas na indústria extractiva, prevenindo ou reduzindo, conseqüentemente, os riscos da maldição dos recursos.

## **2. A ITIE em Moçambique (ITIEM): implementação e *stakeholders* envolvidos**

A discussão aqui apresentada gira em torno das nuances do processo de implementação da ITIE em Moçambique. Especificamente, descreve e analisa as lógicas por detrás da adesão à iniciativa e mapeia os principais actores envolvidos no processo de implementação.

### **2.1. Implementação da ITIEM: Avanços e Retrocessos**

*We are of the view that the promotion of good governance and transparency in the payments and receipts in the extractive industry will contribute significantly in the discouragement of corrupt practices and in the process to promote the increase of resources available for our development agenda and lead to a more efficient and sustainable use of our natural resources, that is to say, transparency is not an end itself, but a means to make poverty history so that we can realize our dream for wellbeing of the people of Mozambique. We believe this is a noble dream that this noble initiative can help us to attain<sup>111</sup>.*

O excerto acima apresentado é referente a intervenção de Armando Guebuza, antigo Presidente de Moçambique (2004 – 2014), na 5ª Conferência Global da ITIE, realizada em Paris, em Maio de 2011. Esta intervenção aconteceu três anos depois de o país ter se apresentado como candidato a membro da iniciativa em Maio de 2009 e pode ser interpretada como uma declaração categórica da intenção de implementar a iniciativa por parte do chefe do Estado, o que sinaliza o envolvimento do governo ao mais alto nível, conforme preconizam os critérios da ITIE<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> <https://citi.org/about/how-we-work>

<sup>111</sup> APO GROUP. Armando GUEBUZA, President of Mozambique at the EITI Global Conference. YouTube, 04 de Outubro de 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=EICOWYBOo8E>; Address by HE Armando Emilio Guebuza, President of the Republic of Mozambique, delivered at 5<sup>th</sup> Global Conference of the Extractive Industry Transparency Initiative. Paris, 3 March 2011.

<sup>112</sup> Requisito 1.1

Contudo, estas intenções não se enquadram, necessariamente, num conjunto amplo de reformas que o governo, de forma deliberada, pretendia implementar para tornar o sector mais transparente, devendo-se olhar igualmente para a influência de factores externos na decisão de implementar esta política. Antes de submeter o seu pedido de adesão, o governo já se tinha comprometido com os doadores a implementar e tornar-se cumpridor da ITIE, conforme documentam as Cartas de Intenções do Governo que datam de 2008 e 2010, no contexto da sua solicitação de apoio financeiro ao Fundo Monetário Internacional (FMI) através do programa *Policy Support Instrument*<sup>113</sup>, assinadas pelo então Ministro das Finanças, Manuel Chang e pelo antigo Governador do Banco de Moçambique, Ernesto Gove<sup>114</sup>.

Com um olhar atento, nota-se que estes governantes afirmavam a sua disciplina em cumprir com os condicionalismos desta instituição financeira internacional e por via disso procuravam aumentar as chances de elegibilidade do país para a obtenção de apoios financeiros. Como referiu o pesquisador Thomas Selemane, que na altura participou das discussões entre o governo, o FMI e outros parceiros de cooperação, a adesão à ITIE sempre fez parte dos *benchmarks* do FMI, “que são uma espécie de requisitos, metas que o governo tem que cumprir durante um determinado período para atingir um patamar de compromisso e confiança com o FMI”<sup>115</sup>.

Portanto, se por um lado se considerar que a implementação da ITIE resultou da vontade do governo aprimorar os instrumentos de governação do sector extractivo, tornando-os mais transparentes, responsáveis e livres da corrupção como atestam as versões oficiais, por outro, não é menos verdade que as pressões externas foram fulcrais neste processo.

Desde a implementação da ITIE, Moçambique tem enfrentado dificuldades em alcançar e manter o estatuto de país cumpridor. Em Agosto de 2011, depois da publicação do primeiro relatório, o Conselho Internacional da ITIE decidiu reprovar a candidatura do país devido ao incumprimento de alguns indicadores que compõem a matriz de validação, tendo definido um conjunto de ações correctivas necessárias para alcançar o estatuto de cumpridor<sup>116</sup>. Feitas as

---

<sup>113</sup> <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/psi.pdf>

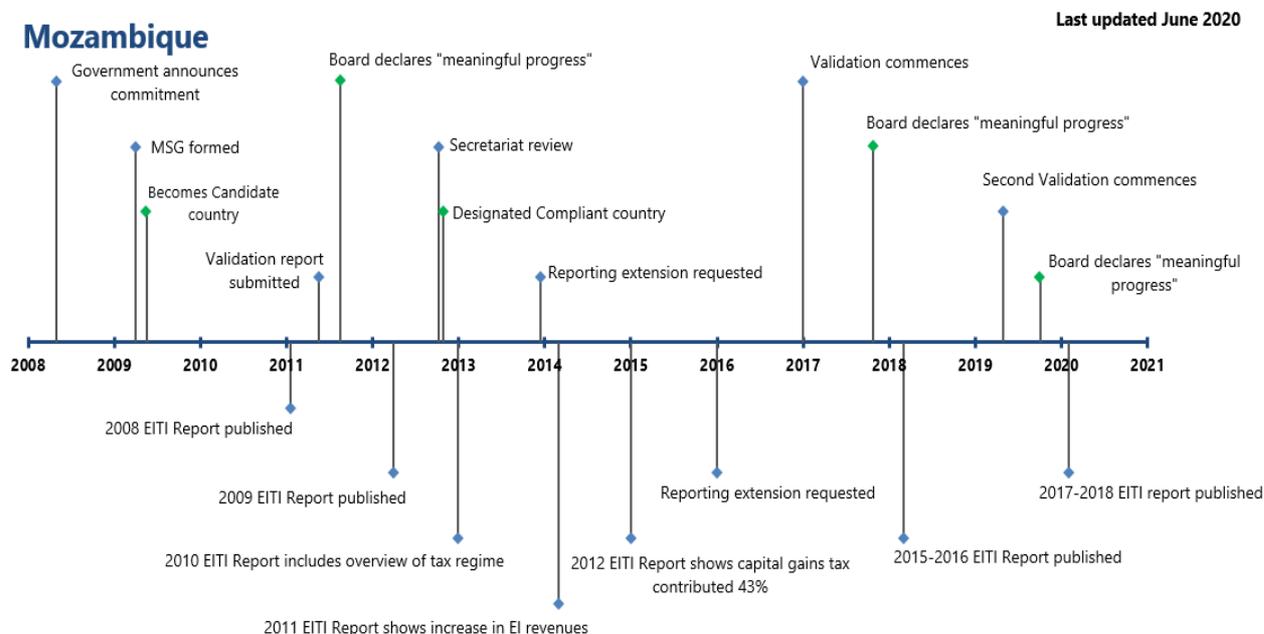
<sup>114</sup> Republic of Mozambique: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding. IMF, 2008. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/loi/2008/moz/102908.pdf>; Republic of Mozambique: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding. IMF, 2010. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/PPI/IESEPPI/pastas/governacao/geral/legislativo\\_documentos\\_oficiais/110810.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/PPI/IESEPPI/pastas/governacao/geral/legislativo_documentos_oficiais/110810.pdf)

<sup>115</sup> Entrevista realizada no dia 02/11/2020.

<sup>116</sup> <https://eiti.org/news/decisions-on-eiti-validation-of-mozambique-tanzania-zambia>; SELEMANE, Tomás. NOMBORA, Dionísio. *Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva: Reprovação da Candidatura de Moçambique: notas para debate*. Newsletter. Edição 13. Maputo: CIP, 2012; NOMBORA, Dionísio. *Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva: Moçambique Avança Rumo ao Status de Cumpridor*. Maputo: CIP (s/d).

correções, eis que em Outubro de 2012, o estatuto de país cumpridor foi alcançado, o que significa que foram integralmente acautelados os indicadores estabelecidos pelo padrão da ITIE<sup>117</sup>.

Figura 3 - Progresso de Moçambique na Implementação da ITIE



Fonte: [https://eiti.org/files/inline/timeline\\_mozambique\\_-\\_june\\_2020\\_eng.png](https://eiti.org/files/inline/timeline_mozambique_-_june_2020_eng.png)

Conforme ilustra a figura acima, que apresenta de forma cronológica o progresso do país na implementação da ITIE, cinco anos depois, ou seja, em Outubro de 2017, foi feita uma nova avaliação e o Conselho Internacional da ITIE concluiu que o país registou avanços significativos, mas não suficientes para manter o estatuto de cumpridor, devendo mais uma vez levar a cabo ações correctivas nas áreas em que não teve um bom desempenho<sup>118</sup>.

## 2.2. Mapeamento dos principais *stakeholders* da ITIEM

Estando formalmente criadas as condições para a implementação da ITIE, em 2009 foi estabelecido o grupo tripartido ou simplesmente *multistakeholder group* (MSG), que para o caso moçambicano foi designado de Comité de Coordenação (CC) da ITIE, um órgão deliberativo criado para colocar em prática os princípios orientadores da iniciativa e estabelecer o quadro institucional para a sua implementação no país.

<sup>117</sup> <https://eiti.org/news/mozambique-declared-eiti-compliant>

<sup>118</sup> EITI BORD. *Decision on the validation of Mozambique*. 2017-51/BM-38.

Actualmente, o CC é presidido pelo Ministro dos Recursos Minerais e Energia, e é composto por 14 membros distribuídos numa lógica tripartida entre representantes do governo, provenientes do Ministério dos Recursos Minerais e Energia (MIREME), Ministério da Economia e Finanças (MEF), Ministério da Terra e Ambiente (MITA) e Ministério da Indústria e Comércio (MIC); organizações da sociedade civil, que são nomeadas pela Plataforma da Sociedade Civil para a Indústria Extractiva (PIE) e pela Coligação Cívica para a Indústria Extractiva (CCIE), estando na qualidade de observadores a Associação Geológica Mineira de Moçambique (AGMM) e o Sindicato Nacional de Jornalistas (SNJ); e as empresas do sector extractivo.

Figura 4 - Composição do Comité de Coordenação da ITIEM

<b>Comité de Coordenação</b>		
<p><b>Governo:</b>  Ministro dos Recursos Minerais e Energia - (Presidente);  MIREME - 1; MITADE - 1;  MEF - 1; MIC - 1.</p>	<p><b>OSC's:</b>  PIE: 3 (KULIMA, AENA e AAAJC);  CCIE: 1 (KUWUKA JDA);  Observadores: 2 (SNJ e AGMM).</p>	<p><b>Empresas:</b>  Empresas Mineiras - 2 (Kenmare e Vale Moçambique);  Empresas Petrolíferas - 2 (ENI e Total).</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os interesses e incentivos do governo, das empresas e das organizações da sociedade civil são, obviamente, diferentes, facto que influencia no nível de engajamento de cada actor em relação a ITIE.

- **O Governo**

A nível do Governo, há um conjunto de actores envolvidos no processo da ITIE, com destaque para o MIREME, MEF, MITA e MIC. Para além destas instituições, são actores relevantes o Instituto Nacional de Petróleo (INP) e o Instituto Nacional de Minas (INAMI), que actuam como reguladores da área dos hidrocarbonetos e da área mineira, respectivamente.

O processo de implementação da iniciativa contou com um forte apoio político ao mais alto nível por parte do Antigo Presidente da República, Armando Guebuza, e um dos exemplos desse cometimento era a qualidade dos representantes do governo a nível do MSG, isto porque para além de ter o Ministro dos Recursos Minerais como presidente, os outros ministérios envolvidos eram todos representados por diretores nacionais<sup>119</sup>.

Para além do incentivo de legitimidade externa, que é fundamental para a obtenção de apoios das instituições financeiras internacionais, o governo tinha o incentivo de atração de Investimento Directo Estrangeiro, na medida em que, “o facto de Moçambique participar na ITIE torna-o um destino de investimento mais atraente, visto que vários investidores não investiriam em um país que não seja membro da ITIE”, conforme observa Gareth Clifton<sup>120</sup>, Director Geral da mineradora multinacional KENMARE.

Contudo, nos últimos anos o nível de cometimento baixou consideravelmente, o que não se pode dissociar da mudança de governo em 2014, com a ascensão de Filipe Nyusi como Presidente da República. Em 2017, nas vésperas da reavaliação de Moçambique, o então Presidente da ITIE Internacional, Fredrick Reinfeldt visitou Moçambique, e esperava ter, entre outras individualidades, um encontro ao mais alto nível com o Presidente da República, contudo, este último mostrou-se indisponível e manditou o Primeiro-Ministro<sup>121</sup>.

Esse decréscimo em termos de engajamento suscitou críticas da parte do validador internacional e custou ao governo uma classificação negativa na validação de Outubro de 2017. O validador afirmou que o engajamento não significa apenas enviar pessoas para representar o governo, mas agir em relação as propostas que resultam das discussões. O fraco engajamento do governo teve respaldo na sua representação a nível do MSG, devido a qualidade dos técnicos que o governo envia como seu representante para as discussões:

*We note that the technical representatives who are sent to the MSG meetings have no power to influence anything and we even have doubts that there is any reporting back. We think that similarly to there being high commitments to adhere, this should also exist for the discussions<sup>122</sup>.*

---

<sup>119</sup> Entrevista com Fatima Mimbire, realizada no dia 06/07/2020; Entrevista com Thomas Selemene, realizada no dia 02/11/2020.

<sup>120</sup> Entrevista com Gareth Clifton, realizada no dia 18/08/2020.

<sup>121</sup> <https://www.portaldogoverno.gov.mz/index.php/por/Imprensa/Noticias/Presidente-da-ITIE-inicia-visita-a-Mocambique>; Entrevista com Ali Chauate, realizada no dia 20/08/2020.

<sup>122</sup> VALIDATION OF MOZAMBIQUE. DRAFT VALIDATION REPORT. Adam Smith International Independent Validator. 30 June 2017.

Com este comentário, o validador faz menção ao fraco poder decisório dos representantes do governo, e mais ainda, mostra-se cético em relação a forma que estes reportam as entidades que representam. Importa referir que um dos indicadores do comprometimento do governo com a ITIE é a participação do Ministro, na qualidade de presidente do CC e de membro do governo e não dos seus mandatários<sup>123</sup>, como acontecia porque o Ministro nunca tinha tempo para participar das sessões, situação que só veio a melhorar nos últimos anos, em que o Ministro se mostra mais comprometido<sup>124</sup>.

- **As Empresas**

A participação das empresas é fundamental para o sucesso da ITIE nos países implementadores, na medida em que, quando as empresas não colaboram com a ITIE, isso afecta a classificação do país no processo de validação e compromete a sua conformidade com o Padrão.

Não obstante ao facto de a sua participação na ITIE poder trazer ganhos reputacionais e de credibilidade, ao serem vistas como cumpridoras das normas internacionais, esse incentivo não parece ser suficiente para garantir que as empresas se engajem efectivamente no processo da ITIE. A nível do MSG, as empresas do sector dos hidrocarbonetos estão representadas pela ENI e pela TOTAL, e em representação das empresas do sector mineiro está a KENMARE e a Vale Moçambique.

Aquando da última validação de Moçambique, o validador concluiu que as empresas não estão engajadas na ITIE, e ao invés de usá-la como uma plataforma para discutir os desafios do sector, estas assumem uma postura mais reactiva que proactiva. Para além de não participarem activamente nas discussões do MSG, foi questionada a forma que os seus representantes reportam sobre as recomendações das reuniões e nota-se igualmente que estes não têm poder decisório sobre as empresas que representam<sup>125</sup>.

Com a excepção da Kenmare, que está representada ao mais alto nível pelo seu Director Geral, as outras empresas como a Vale, a Anadarko e depois TOTAL enviam funcionários comuns, que para tomar decisões têm que ir perguntar ao Conselho de Administração, o que cria muitas

---

<sup>123</sup> Entrevista com Roberto Dos Santos, realizada no dia 26/08/2020.

<sup>124</sup> Entrevista com Ali Chauate, realizada no dia 20/08/2020.

<sup>125</sup>EITI. *Second Validation of Mozambique: Final Assessment By the EITI International Secretariat*. Oslo, 2019.

vezes situações de se levar tempo para questões simples, comprometendo a celeridade dos trabalhos no MSG<sup>126</sup>.

Para além das empresas acima mencionadas, todas do sector privado, participam, na qualidade de observadores, a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH), a Empresa Moçambicana de Exploração Mineira (EMEM) e o Instituto de Gestão das Participações do Estado (IGEPE) que actuam na representação comercial do Estado na indústria extractiva.

- **As Organizações da Sociedade Civil**

O terceiro pilar fundamental da ITIE são as organizações da sociedade civil que têm a indústria extractiva como um dos eixos do seu trabalho de advocacia e monitoria da ação governativa. A formação do CC, aquando da implementação da iniciativa, gerou controvérsia entre as partes envolvidas, levando as organizações da sociedade civil a denunciarem uma composição “desfavorável para um diálogo equilibrado sobre a governação do sector”, exigindo deste modo, equidade na indicação dos seus representantes<sup>127</sup>.

O móbil desta controvérsia foi o facto de o governo ter supostamente influenciado na seleção dos membros da sociedade civil, ao indicar para o CC a AGMM como representante das instituições do ensino superior e o SNJ como representante da comunicação social. Como forma de assegurar o equilíbrio na representação das diferentes partes interessadas, as organizações da sociedade civil sugeriram que se mantivessem os representantes destas duas entidades (AGMM e SNJ), desde que fossem salvaguardados os quatro lugares destinados as organizações da sociedade civil, proposta que foi acolhida a 11 de Julho de 2014 e culminou com a revisão dos estatutos<sup>128</sup>.

Na fase inicial de implementação da ITIEM, as organizações da sociedade civil tinham uma influência limitada, estando representadas pelo IESE, CIP e KUWUKA JDA. Deste modo, para aumentar a sua influência, estas organizações criaram a Plataforma das Organizações da Sociedade Civil sobre a Indústria Extractiva (PIE)<sup>129</sup> como forma de organizar melhor a sua representação. A PIE foi criada em 2009 e foi fortalecida com a assinatura de um memorando

---

<sup>126</sup> Entrevista com Ângelo Nhalidede, realizada no dia 08/09/2020.

<sup>127</sup> CIP. *Em Moçambique Contribuição da EITI para a melhoria da Governação do sector extractiva ainda é modesta*. Edição nº10. Maputo, 2014.

<sup>128</sup> *Idem*.

<sup>129</sup> GIZ. *Assessing the Effectiveness and Impact of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*. 2016.

de entendimento entre os seus membros em 2011, contando actualmente com cerca de 26 membros, a maioria dos quais organizações da sociedade civil baseadas nas províncias<sup>130</sup>. Contudo, uma clivagem no seio da PIE resultou na saída de alguns membros, que fundaram a Coligação Cívica para a Indústria Extractiva (CCIE), conforme será desenvolvido mais adiante.

A nível do grupo tripartido, as organizações da sociedade civil é que se mostram mais engajadas e conforme atestou o validador internacional “a sociedade civil está engajada, plena, activa e efectivamente no processo da ITIE e contribui significativamente para a implementação da ITIE em Moçambique”<sup>131</sup>.

### **3. Da implementação à institucionalização: um processo longo e inacabado?**

A institucionalização da ITIE em Moçambique, por meio de processos, normas e práticas formalmente organizadas, regulares e previsíveis ainda constitui um desafio premente, apesar dos cerca de 11 anos após a sua implementação. Ou seja, a ITIEM ainda não foi transformada em uma organização burocrática, seguindo a lógica weberiana, que esteja efectivamente integrada na administração pública moçambicana, com funcionários permanentes e integralmente dedicados a iniciativa.

Conforme se pode notar ao analisar o relatório anual de actividades de 2016<sup>132</sup>, no plano de trabalho para o período de 2016 – 2018, a institucionalização foi definida como uma das actividades a serem desenvolvidas, estando igualmente em pauta a revisão do desenho organizacional da ITIEM. Contudo, o período de vigência do plano aludido expirou, sem a conclusão do processo de institucionalização e sem uma decisão definitiva sobre a dissolução ou não do Secretariado Nacional para dar lugar a um novo desenho organizacional para a ITIEM. Portanto, este é um processo inacabado, de tal forma que, o Plano Operacional da ITIEM (2019-2021) estabelece como actividade urgente a escolha de “um modelo de institucionalização o mais adequado possível a instituições já existentes especializadas que tenham elevados conhecimentos técnicos, tais como o INP e o INAMI”<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup> <https://www.wwf.org/mz/?5000/Posicionamento-Sobre-questoes-relativas-a-Industria-Extractiva-em-Mocambique>

<sup>131</sup> EITI BORD. *Decision on the validation of Mozambique*. 2017-51/BM-38.

<sup>132</sup> Relatório Anual de Actividades ITIEM 2016. Maputo: ITIEM, 2017.

<sup>133</sup> Ministério dos Recursos Minerais e Energia. *Plano Operacional da Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva em Moçambique (ITIEM) 2019 – 2021*. ITIEM, 2018.

Este atraso na institucionalização tem tido implicações negativas que têm comprometido o normal funcionamento da ITIEM, visto que impacta directamente no financiamento da organização pelo facto de os doadores condicionarem a disponibilização de fundos à sua institucionalização e à criação de uma memória institucional como base de dados (*e-reporting*)<sup>134</sup>. Conforme atesta o Relatório de Progresso Anual (2017-2018)<sup>135</sup>, desde a implementação da iniciativa até no ano de 2015, o pagamento do salário referente aos primeiros três meses de cada ano para os membros do Secretariado Executivo, órgão que assegura o funcionamento quotidiano da organização, era feito pelo governo e nos restantes nove meses, pelos parceiros de cooperação liderados pelo Banco Mundial.

Contudo, apesar de os salários terem sido pagos na íntegra pelo Banco Mundial durante o exercício económico de 2016 e no primeiro trimestre de 2017, “os contratos dos membros do Secretariado Executivo da ITIE expiraram em Dezembro de 2016 e o Banco Mundial não se mostrou disponível a continuar a pagar os salários, exigindo maior comprometimento financeiro do Governo e a Institucionalização da ITIEM”, lê-se no relatório. Portanto, nos últimos três anos a ITIEM funciona sem um secretariado executivo, e a solução encontrada foi a nomeação de uma Comissão de Coordenação interina, constituída por técnicos provenientes do MIREME.

Para a operacionalização do processo de institucionalização, em Fevereiro de 2017 foi realizado um concurso público financiado pelo Banco Mundial para contratar uma auditoria independente de modo a aconselhar o governo sobre o melhor tipo de instituição a adoptar, tendo-se apresentado três propostas: um órgão independente, um departamento adstrito ao MIREME e outro sob alçada do MEF ou do Primeiro-ministro<sup>136</sup>.

Diante das diferentes opções de modelos de institucionalização, o governo decidiu incorporar a ITIE na Alta Autoridade da Indústria Extractiva, uma entidade cuja criação está prevista na Lei de Minas de 2014<sup>137</sup>, por força da qual, a Alta Autoridade da Indústria Extractiva devia ser instalada dentro de 12 meses após a sua criação, ou seja, durante o período compreendido entre 18 de Agosto de 2014 e 18 de Agosto de 2015, o que não aconteceu. Portanto, esta proposta

---

<sup>134</sup> Entrevista com Luís Mahoque e João Manjate, realizada no dia 07/08/2020.

<sup>135</sup> ITIE Moçambique. Relatório de Progresso Anual – 2017 e 2018.

<sup>136</sup> ITIE Moçambique. Relatório de Progresso Anual – 2017 e 2018.

<sup>137</sup> Vide o art. 25, n.º 1 e 2 da Lei 20/2014, de 18 de Agosto, Lei de Minas.

será submetida ao parlamento e a sua aprovação permitirá a criação de um mecanismo mais eficiente de financiamento, como por exemplo, a alocação de uma parcela das receitas da indústria extractiva<sup>138</sup>.

Na visão de Camilo Nhancale<sup>139</sup> Director da Kuwuka JDA, e Fidália Chivale<sup>140</sup>, Gestora no Instituto para Democracia Multipartidária (IMD), a institucionalização da ITIE é um “falso problema”, porque o que está em causa é a falta de vontade política. O pesquisador Thomas Selemane partilha da mesma visão e acrescenta que a não institucionalização da ITIE deve ser entendida tendo em conta a economia política da indústria extractiva no país e a dinâmica dos interesses e influência dos diferentes actores dentro da iniciativa. Nas suas palavras:

*(...) a não institucionalização da iniciativa é propositada, a iniciativa não está institucionalizada até agora porque o governo não quer institucionalizá-la. A fraqueza financeira e institucional que a iniciativa tem também é propositada (...) e é propositada sobretudo por uma razão mais profunda que ultrapassa a indústria extractiva, é uma razão que reside mais na componente política, componente democrática do país. (...) não está institucionalizada e não tem sustentabilidade porque há interesse de manter as coisas assim, se não houvesse esse interesse teria sido feito tudo ao contrário, não é feito porque não se quer.*

Entretanto, Ângelo Nhalidede, representante do governo proveniente do MEF, entende que “não é só do desejo e da vontade que a coisa se efectiva” e no fundo a ITIE não precisa exactamente uma instituição com corpo e gestão porque o seu objectivo é criar mecanismos de transparência<sup>141</sup>.

O facto de a ITIEM ainda não estar institucionalizada, volvidos mais de 10 anos após a sua implementação, reflecte, em parte, o problema da falta de posse local (*local ownership*), que tem como um dos corolários o fraco cometimento do governo com a iniciativa. A falta de posse local é um problema de tal forma grave que, se não for “remediado”, pode colocar em xeque qualquer esforço em operar mudanças<sup>142</sup>.

---

<sup>138</sup> Entrevista com Luís Mahoque e João Manjate, realizada no dia 07/08/2020.

<sup>139</sup> Entrevista realizada no dia 07/07/2020.

<sup>140</sup> Entrevista realizada no dia 15/07/2020.

<sup>141</sup> Entrevista realizada no dia 08/09/2020.

<sup>142</sup> POLIDANO, Charles. *Why Civil Service Reforms Fail*. Public Policy and Management Working Paper no. 16. University of Manchester: Institute for Development Policy and Management, 2001.

### 3.1. Financiamento e sustentabilidade

Em Moçambique, a ITIEM é financiada pelo governo por via do Orçamento do Estado alocado ao MIREME e por doadores através de um Fundo Comum administrado pelo Banco Mundial, pelo qual são pagos os salários do secretariado, consultorias, elaboração de relatórios e grande parte das atividades de capacitação e disseminação. Para além do Fundo Comum, recebe ainda apoio directo de outros doadores, tais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Canadá, que financiam algumas actividades de disseminação e a GIZ, da Alemanha que presta apoio técnico<sup>143</sup>.

A princípio, a implementação da ITIE deve ser financiada pelos próprios países, que contam igualmente com o apoio das agências internacionais de desenvolvimento<sup>144</sup>, ou seja, o financiador primário da iniciativa deve ser o governo<sup>145</sup>. Contudo, a análise do caso moçambicano mostra o contrário, na medida em que a ITIEM é maioritariamente financiada pelos doadores (em mais de 90%<sup>146</sup>), com um apoio ínfimo do governo, o que coloca em causa a sua sustentabilidade e compromete a realização de atividades fulcrais, como a produção dos relatórios em tempo útil. O atraso na publicação do oitavo relatório é disso exemplo e como na altura referiu Luís Mahoque, da Comissão de Coordenação da ITIEM:

*Nós estamos atrasados por causa da nossa situação financeira. Como instituição não podemos fazer o plano da implementação das atividades do ITIE baseado apenas no Orçamento do Estado. O Orçamento do Estado apoia-nos para questões de actos administrativos, fotocópias, pagar combustível, internet etc<sup>147</sup>.*

A questão da sustentabilidade está intrinsecamente ligada à institucionalização e aos moldes em que a ITIE está a ser implementada em Moçambique. Nas palavras de Fátima Mimbire, que foi membro do MSG durante quatro anos<sup>148</sup>:

*(...) nenhuma iniciativa ad-hoc alguma vez foi sustentável, e a ITIE é uma iniciativa ad-hoc, dez anos depois. Como uma iniciativa ad-hoc não tem como ser sustentável, primeiro porque a sustentabilidade da ITIE depende muito do compromisso em relação a ITIE. A alocação orçamental é deficiente, e a alocação orçamental é para garantir que se tenha um secretariado técnico competente (...) que garante a implementação adequada do padrão.*

---

<sup>143</sup> ITIE Moçambique. Relatório de Progresso Anual – 2017 e 2018.

<sup>144</sup> <https://eiti.org/funding>

<sup>145</sup> EITI. *EITI GUIDE FOR LEGISLATORS: How to Support and Strengthen Resource Transparency*. National Democratic Institute, Revenue Watch Institute, USAID, 2009.

<sup>146</sup> <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Imprensa/Noticias/Um-milhao-de-dolares-necessarios-para-implementacao-da-ITIE>;  
<https://clubofmozambique.com/news/government-must-spend-implementing-eiti-aim-report/>

<sup>147</sup> <https://cartamz.com/index.php/economia-e-negocios/item/4146-mocambique-falha-na-entrega-do-relatorio-de-governacao-na-industria-extractiva-em-2019>

<sup>148</sup>Entrevista realizada no dia 06/07/2020.

Portanto, nota-se, mais uma vez, a urgência da institucionalização da iniciativa, de modo a que tenha técnicos competentes, permanentes e integralmente dedicados a iniciativa, um orçamento estável e por via disso garantir o seu normal funcionamento e maior capacidade de acompanhar as exigências e dinâmicas do padrão, porque como nota Gareth Clifton<sup>149</sup>, da KENMARE, os requisitos são constantemente tornados mais rigorosos, o que requer mais recursos para serem implementados, portanto a maior parte das lacunas está relacionada aos meios financeiros disponíveis para implementar a iniciativa.

#### **4. O que dizem os relatórios da ITIEM? Atribuindo significado aos dados**

Um dos requisitos fundamentais da ITIE é a avaliação e reconciliação dos pagamentos das empresas e das receitas governamentais por uma entidade credível e independente (Administrador Independente), a quem cabe igualmente a função de produzir o respectivo relatório que, aplicando os padrões internacionais de auditoria, inclui a sua opinião em relação à reconciliação e as discrepâncias, quando identificadas<sup>150</sup>. Em Moçambique, desde que o país aderiu a iniciativa, já foram publicados 8 relatórios, que correspondem ao período compreendido entre 2008/09 e 2017/18. Ao longo destes anos, a qualidade e a abrangência dos relatórios aumentou substancialmente, muito em razão da evolução do padrão da ITIE.

##### **4.1. Discrepâncias, materialidade e participação das empresas**

No primeiro relatório da ITIE, referente ao exercício económico de 2008, dois aspectos parecem merecer particular atenção: a discrepância apurada e o número de empresas seleccionadas. Primeiro, em relação a discrepância, o Administrador Independente identificou uma discrepância de 111.675.556,00MT (cento e onze milhões, seiscentos e setenta e cinco mil e quinhentos e cinquenta e seis meticais) entre os pagamentos da indústria extractiva e as receitas do Governo. Num contexto em que os pagamentos totais das empresas correspondiam a 203.975.224,00MT (duzentos e três milhões, novecentos e setenta e cinco mil e duzentos e vinte e quarto meticais), essa discrepância é abismal e representa acima de 50% do total dos pagamentos feitos pelas empresas, tendo o Administrador Independente recomendado que o Comité de Coordenação investigasse com profundidade a referida discrepância.

---

<sup>149</sup> Entrevista realizada no dia 18/08/20.

<sup>150</sup> Requisito 4.9.

Segundo Luís Mahoque<sup>151</sup>, por um lado, esta discrepância resulta do facto de o ano económico das empresas não coincidir com o ano civil, o que dificultou o processo de reconciliação, por outro lado, defende que é preciso notar que era a primeira vez a lidar com o padrão e o país ainda estava na fase de aprendizagem.

Tabela 1 - Resultados da Reconciliação de Pagamentos (2008 - 2018)

<b>Reconciliação de Pagamentos (Milhões de Meticais)</b>				
<b>Ano</b>	<b>Recebimentos do Governo</b>	<b>Pagamentos das Empresas</b>	<b>Diferença</b>	
			<b>Valor</b>	<b>%</b>
2008	92.299.668,00	203.975.224,00	111.675.556,00	54,75%
2009	1,070,147,028.21	1,069,521,807.15	-625,221.06	0,06%
2010	1.927.824.722,91	1.912.784.929,61	15.039.793,31	0,78%
2011	3.069.564.230,36	3.055.752.612,04	13.811.618,32	0,4%
2012	11.711.707.616,72	11.686.928.668,68	24.778.948,03	0,2%
2013	14,486,005,783.86	14,442,542,039.00	43,463,744.87	0,3%
2014	32,016,283,791.36	31,860,256,809.03	156,026,982.34	0,5%
2015	12,574,783,156.45	12,609,021,919.85	-34,238,763.40	-1%
2016	12,981,047,877.09	12,981,978,501.62	930,624.53	-0,01%
2017	37.763.452.500,18	37.795.692.850,41	-32.240.350,22	0,09%
2018	17.894.217.667,46	17.703.028.500,70	191.189.166,76	1,07%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios.

Conforme atestam os dados supra apresentados, com excepção do ano de 2008, 2015, 2016 e 2017, o Governo declarou ter recebido um valor superior em relação aos pagamentos declarados pelas empresas. Geralmente, as discrepâncias resultam do preenchimento com base no pressuposto de a informação se referir ao ano fiscal ao invés do ano civil, o que leva a omissão de certos pagamentos; não transcrição ou transcrição incorrecta (erros de digitação) dos valores que constam das guias de pagamento ou relatórios de recebimento para as fichas de inquérito e classificação errónea no registo dos impostos cobrados<sup>152</sup>.

No que tange ao número de empresas abrangidas, no primeiro relatório foram analisadas apenas 6 empresas, um número relativamente inferior se se tiver em conta o universo das empresas que operam no sector extractivo em Moçambique. Por um lado, este número justifica-se porque

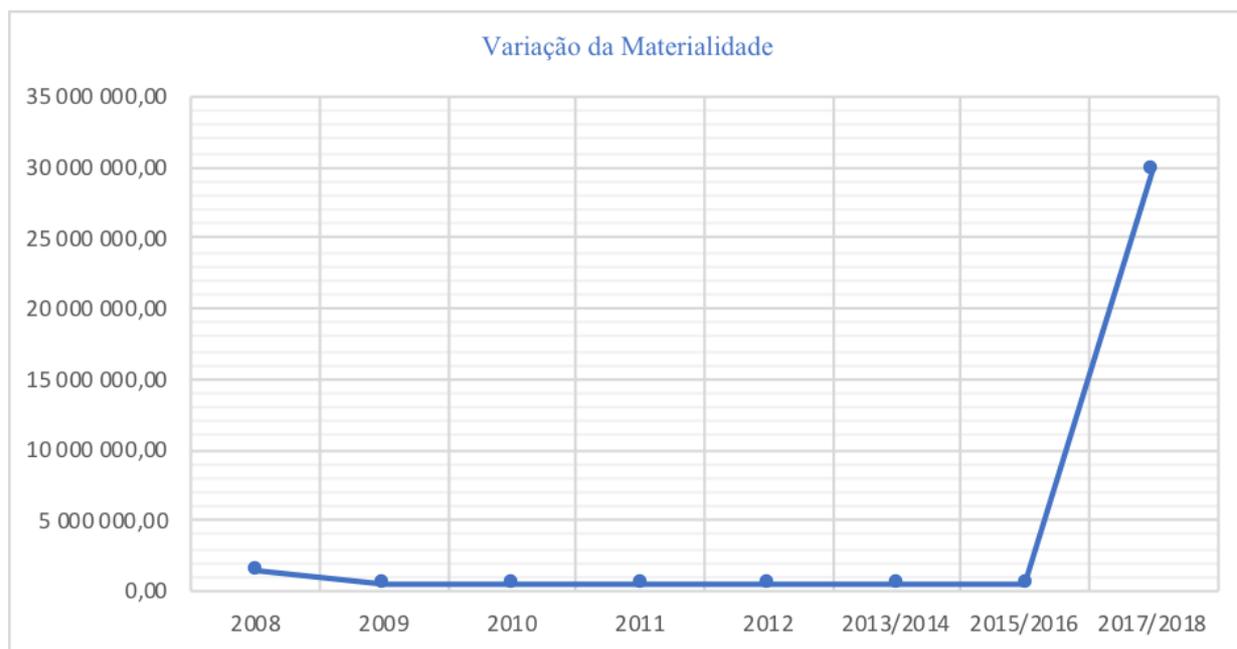
<sup>151</sup> Entrevista realizada no dia 07/08/2020.

<sup>152</sup> Cf. 4º e 8º Relatório da ITIEM.

no período em que o relatório foi produzido muitos projectos estavam na fase de prospecção, pesquisa e estudo de viabilidade, ou seja, ainda não tinham dado início a produção. Por outro lado, é imprescindível ter em conta o critério da materialidade, que constitui a base de participação das empresas, sendo incluídas aquelas com pagamentos totais relevantes que sejam iguais ou superiores ao valor definido pelo Comitê de Coordenação.

A materialidade definida no primeiro relatório situou-se na ordem de 1,500,000 MT (um milhão e quinhentos mil meticais). No segundo relatório (2009), o Comitê de Coordenação redefiniu a materialidade para 500, 000 MT (quinhentos mil meticais), valor que prevaleceu nos relatórios de 2010, 2011, 2012, 2013/14, 2015/16, sendo que, para o relatório de 2017/18, houve uma nova redefinição que a colocou na ordem de 500, 000 USD (quinhentos mil dólares), que corresponde a 30, 000, 000 MT (trinta milhões de meticais) conforme o abaixo ilustrado.

Gráfico 1 - Variação da materialidade (2008/09 - 2017/18)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios.

A materialidade constitui um critério fundamental na produção dos relatórios e deixa latente a necessidade de incluir apenas as empresas que contribuem significativamente para as receitas do Estado, permitindo igualmente excluir aquelas que não têm contabilidade organizada. Apesar de o Administrador Independente, no sétimo relatório, ter recomendado a revisão do

valor de 500, 000 MT por considerá-lo baixo e permitir a integração de empresas sem contabilidade organizada, a redefinição da materialidade para 30, 000 000 MT não teve um critério técnico objectivo e ditou uma redução considerável do número de empresas abrangidas pelo relatório de reconciliação.

A análise das actas das reuniões do Comitê de Coordenação que antecederam a elaboração do oitavo relatório, o oitavo relatório<sup>153</sup> e as entrevistas realizadas permitem depreender que essa revisão era uma estratégia de corrida contra o tempo para cumprir os prazos da publicação do relatório e evitar a suspensão do país da iniciativa, visto que ela exige a publicação dos relatórios em tempo hábil, em conformidade com o requisito 8.2 do Padrão de 2016. Com efeito, a questão dos prazos tem sido recorrentemente problemática, e o posicionamento de Jair Omar, especialista de impostos da empresa petrolífera TOTAL, melhor espelha essa preocupação:

*(...) era suposto estarmos a fazer o relatório do ITIEM de 2019, ainda não estamos a fazer o relatório (...), não há indícios nenhuns para começar o relatório do ITIE de 2019 [observe-se que a entrevista foi realizada no dia 2 de Setembro de 2020]. No ano passado quando se fez o 2017-2018 isto foi Novembro (...), deu a impressão que estávamos a correr para cumprir com uma agenda, então acho que por esses motivos é que deve estar a dificultar algum dinamismo, alguma credibilidade também com relação ao próprio ITIE<sup>154</sup>.*

No relatório em alusão, o Administrador Independente mostra que, a princípio, o Comitê de Coordenação, reunido a 18 de Abril de 2019, definiu a materialidade de 2. 500 000,00 MT (40. 000 USD) acautelando aspectos relativos a qualidade do relatório. Contudo, no dia 22 de Agosto 2019 foi realizada uma segunda reunião que a redefiniu para 30. 000 000, 00 MT (500. 000 USD).

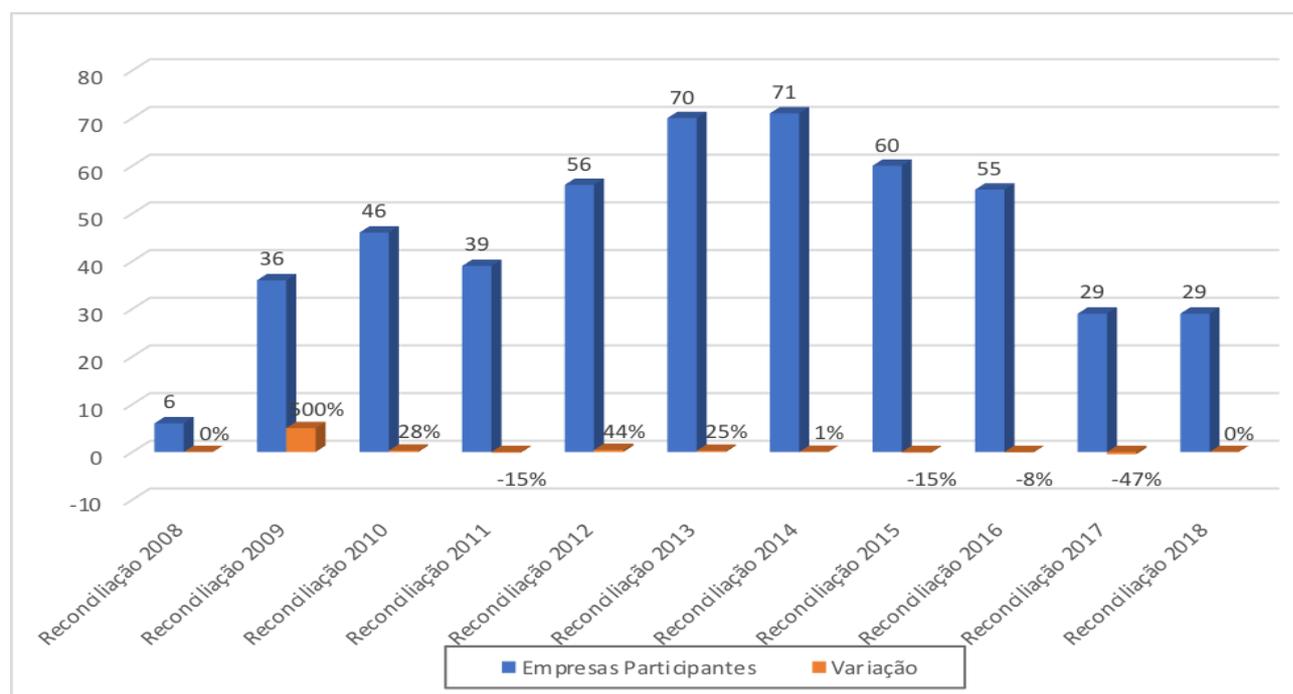
Se se mantivesse a primeira alteração, cerca de 77 empresas seriam abrangidas de acordo com os registos da Autoridade Tributária (AT), mas o Administrador Independente não teria tempo suficiente para fazer a reconciliação de 77 empresas, tendo-se optado pela segunda alteração, que permitiu abranger apenas 29 empresas, sendo 18 do sector mineiro e 11 do sector de hidrocarbonetos, conforme mostra o gráfico abaixo. Note-se que mesmo com essa redução em mais de metade das empresas que era suposto serem abrangidas, o relatório só foi publicado a 28 de Fevereiro de 2020, na data limite.

---

<sup>153</sup> I2A CONSULTORIA. 8º Relatório: Anos 2017 e 2018. Maputo: ITIE Moçambique, 2020.

<sup>154</sup> Entrevista realizada no dia 02/09/2020.

Gráfico 2 - Evolução do número de empresas abrangidas (2008 – 2018)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme se pode notar, a análise do número de empresas contempladas nos relatórios mostra uma evolução considerável, mas também uma variação relativamente irregular, sendo a maior queda (-47%) registada no último relatório, o que levanta preocupações no seio das organizações da sociedade civil, como afirmou Ali Chaucate, membro do MSG pela Associação de Apoio e Assistência Jurídica às Comunidades (AAAJC), *a própria materialidade ter subido é lamentável, quando sobes a materialidade reduz-se o número de empresas e não podemos fazer um relatório a trabalhar só com os mega projectos*<sup>155</sup>.

Do mesmo modo, Anabela Rodrigues, Directora do World Wide Fund Moçambique (WWF), que coordena a PIE, defende que a forma como o nível de materialidade tem sido definido marginaliza o sector de minas, que em termos agregados tem um peso significativo de contribuição de impostos. Deste modo, na sua perspectiva, é errado que exista apenas um critério de materialidade, devendo haver dois critérios: um para a mineração e outro para os hidrocarbonetos de modo a garantir maior inclusão<sup>156</sup>.

<sup>155</sup> Entrevista realizada no dia 20/08/2020.

<sup>156</sup> Entrevista realizada no dia 04/11/2020.

Por outro lado, Roberto Dos Santos, da Associação Nacional de Extensão Rural (AENA) e único representante da sociedade civil que participou da 2ª Reunião Técnica do CC, que culminou com a alteração da materialidade, afirma que “houve traição” e não se revê com a diminuição do número de empresas, visto que no seu entendimento, *na altura da revisão da materialidade se estava ciente de que se ia incluir outros impostos e as empresas não iam reduzir bastante como aconteceu com o oitavo relatório*<sup>157</sup>. Este cenário é problemático e denota um abuso da prerrogativa que o país tem na definição da materialidade e falta de transparência nesse processo, o que na prática implica que o governo tenha receitas da indústria extractiva que não estão incluídas nos relatórios da ITIE, ou seja, “oficialmente excluídas”<sup>158</sup>.

Ainda sobre a participação das empresas, nota-se que, não obstante ao facto de satisfazerem o princípio da materialidade, algumas empresas não colaboram com o Administrador Independente na provisão da informação necessária para a reconciliação, tendo o sexto relatório (2013/14)<sup>159</sup> recomendado a institucionalização da obrigatoriedade de reporte no âmbito da ITIEM. A relutância na disponibilização de informação ocorre não apenas nas empresas privadas, como também nas empresas públicas e outras instituições do Estado envolvidas no sector extractivo, o que dificulta o trabalho do Administrador Independente<sup>160</sup>.

## 4.2. Transparência nos Contratos

*Uma das preocupações para a transparência na indústria extractiva está ligada a divulgação dos contratos, acordos de venda e todas adendas que geralmente vêm desses contratos com as empresas às quais nós como população em geral e sociedade civil, talvez não tenhamos acesso, por isso é muito importante torná-los públicos, especialmente considerando que temos empresas do Estado envolvidas em todo esse processo, de tal forma que se torna mais pertinente ter uma visão do que realmente acontece atrás das portas fechadas*<sup>161</sup>.

O excerto acima apresentado é de Tatiana Almeida, Gestora de Projectos da área da indústria extractiva na Oxfam, e espelha uma das preocupações levantadas pelas organizações da sociedade civil. Para além ser um dos requisitos da ITIE, tornado obrigatório pelo Padrão de 2019, a publicação de contratos é uma determinação legal prevista na lei das parcerias público-

---

<sup>157</sup> Entrevista realizada no dia 26/08/2020.

<sup>158</sup> ÖLCER. Dilan. *EXTRACTING THE MAXIMUM FROM THE EITI*. No. 276. Development Centre Working Papers: Organization for Economic Cooperation and Development, 2009; MROB, Karina. *Fighting the Curse by Lifting the Curtain: How Effective is Transparency as an Instrument to Escape the Resource Trap?* Schriftenreihe des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen, 2012.

<sup>159</sup> INTELICA. *Sexto Relatório da ITIEM: Anos de 2013 2014*. ITIEM, 2015.

<sup>160</sup> Entrevista com Ali Chaucate, realizada no dia 20/08/20; Entrevista com Agostinho Machava, realizada no dia 07/10/2020.

<sup>161</sup> Tatiana Almeida (Oxfam America) em resposta à questão colocada pelo autor sobre os *gaps* na transparência durante o Webinar da Oxfam, alusivo ao Lançamento do Estudo sobre as Receitas Governamentais da Coral FLNG no dia 29/06/2020. [https://youtu.be/Vox\\_-9uyg4s?t=3520](https://youtu.be/Vox_-9uyg4s?t=3520)

privadas, na lei de minas e na lei do petróleo. Com efeito, os contratos assinados entre o governo e as empresas petrolíferas e mineiras são disponibilizados na página *web* do MIREME<sup>162</sup>. Um avanço importante para a transparência nos contratos mineiros foi a criação do Cadastro Mineiro<sup>163</sup>, através do qual o público pode aceder aos títulos mineiros e aos contratos publicados.

Os relatórios, na sua generalidade, abordam a questão dos contratos de forma superficial, referenciando, por exemplo, o facto de os contratos estarem disponíveis e poderem ser consultados através de plataformas digitais. Abordagem diferente é vista no sexto relatório, que apresenta a síntese dos contratos publicados, mas sem fazer menção a existência de contratos não publicados.

A propósito da publicação dos contratos, no dia 03 de Dezembro de 2013, a então Ministra dos Recursos Minerais, Esperança Bias, anunciou em sede da Assembleia da República o início da publicação de todos os contratos, mas de forma progressiva, bem como o processo de negociação com as empresas para que estas abdicuem das cláusulas de confidencialidade e os contratos sejam tornados públicos<sup>164</sup>. Deste modo, conforme refere Vânia Morreira<sup>165</sup>, Gestora do Departamento Legal da TOTAL:

*(...) a Ministra dos Recursos Minerais na altura, a Ministra Esperança Bias perguntou as concessionárias, as quais a lei ou esse artigo da lei não se aplicava, se se opunham a publicação dos contratos, e tanto quanto eu sei, nenhuma delas se terá oposto porque os contratos estão publicados no site do INP, a ANADARKO claramente não se opôs (...) e penso que as outras também.*

Portanto, do lado das empresas, pelo menos as do sector de hidrocarbonetos, não se verifica nenhuma objecção em relação a publicação de contratos, mesmo aquelas que gozavam de direitos adquiridos, estando a questão, portanto, sob responsabilidade do governo. Contudo, uma pesquisa do CIP mostrou que apesar desse compromisso, entre 2014 e 2018, período da pesquisa, foram assinados novos contratos e dois foram revistos (adendas), sendo que nenhum deles tinha sido tornado público, concluindo não haver consistência no compromisso de o governo publicar todos os contratos<sup>166</sup>.

---

<sup>162</sup> [http://www.mireme.gov.mz/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=2&Itemid=18](http://www.mireme.gov.mz/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=2&Itemid=18)

<sup>163</sup> <https://portals.landfolio.com/mozambique/pt/>

<sup>164</sup> CIP. *Cinco anos depois Moçambique continua com transparência limitada nos contratos extractivos*. Edição nº 1. Maputo, 2019.

<sup>165</sup> Entrevista realizada no dia 02/09/2020.

<sup>166</sup> CIP (2019) *Ibidem*.

Uma das adendas é relativa ao contrato de concessão da ANADARKO, feita em 2017, antes da Decisão Final de Investimento, mas o *Conselho de Ministros quando aprovou essa alteração fez, como costuma fazer, ou seja, aprovou apenas os termos e não publicou o contrato, mas isso não foi uma escolha nossa, nós não temos qualquer problema com isso*, realçou Vânia Morreira<sup>167</sup>. Constatação análoga a do CIP, foi reportada no Relatório sobre Transparência, Governação e Corrupção publicado em 2019 pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que aponta a inconsistência na fiscalização do cumprimento da determinação legal prevista na Lei de Minas, que obriga a publicação dos contratos mineiros<sup>168</sup>.

Sobre a problemática da publicação dos contratos, segundo o PCA do Instituto Nacional de Petróleo, Carlos J. Zacarias<sup>169</sup>, o INP tem estado a cumprir o seu papel de tornar os contratos cada vez mais transparentes para todos interessados, sejam eles públicos ou privados. Contudo, afirma que existem informações que resultam de contratos envolvendo duas partes privadas e o Estado não é parte directa. *Contratos onde, portanto, está sujeito a regras próprias de disponibilização dessa informação para terceiros que tem que ser concordado entre as partes, portanto, este tipo de informação por parte do INP não é possível disponibilizar.*

Com efeito, actualmente, todos contratos de concessão do sector de hidrocarbonetos encontram-se disponíveis a consulta pública no *site* do INP. Contudo, um factor a não ignorar, tem que ver com a falta de clareza sobre os prazos para a publicação dos contratos, visto que as leis de minas<sup>170</sup> e a lei de petróleos<sup>171</sup> estabelecem que os contratos devem ser tornados públicos 30 dias após o visto do Tribunal Administrativo (TA).

Por exemplo, os contratos assinados com a Exxon Mobil, Eni e Sasol entre 8 de Setembro a Outubro de 2018 foram apenas publicados em Março de 2019 e marcaram a quebra de um período de estagnação de cinco anos sem publicação de nenhum contrato<sup>172</sup>. Os dois acordos complementares (adendas) assinados em 2017 aos contratos da ENI à Área 4 e a Anadarko à Área 1 foram tornados públicos em Julho de 2020, não se sabendo quando os restantes contratos da área mineira não publicados serão publicados.

---

<sup>167</sup> Vânia Morreira, entrevista realizada no dia 02/09/2020.

<sup>168</sup> República de Moçambique. *Relatório sobre Transparência, Governação e Corrupção*. FMI, 2019.

<sup>169</sup> PCA do INP, intervenção feita no Webinar alusivo ao Lançamento do Estudo da Oxfam sobre as Receitas Governamentais da Coral FLNG realizado no dia 29/06/2020.

<sup>170</sup> Vide o art. 8, nº 4.

<sup>171</sup> Vide o ar. 28, nº 2.

<sup>172</sup> CIP. *Governo incumpriu prazos da publicação dos contratos da Exxon Mobil, Eni e Sasol*. Edição nº 2. Maputo, 2019.

## 5. O impacto da ITIE em Moçambique

A análise da performance de Moçambique na implementação da ITIE através do processo de validação fornece uma visão sobre o seu impacto no país. Conforme ficou patente nas secções anteriores, após a primeira validação realizada em Outubro de 2017, Moçambique não conseguiu manter o estatuto de país cumpridor, tendo baixado de progresso satisfatório para progresso significativo. A figura abaixo permite uma leitura interessante a este respeito.

Tabela 2 - Validação de Outubro de 2017

EITI Requirements		LEVEL OF PROGRESS				
		No	Inadequate	Meaningful	Satisfactory	Beyond
Categories	Requirements					
MSG oversight	Government engagement (#1.1)					
	Industry engagement (#1.2)					
	Civil society engagement (#1.3)					
	MSG governance (#1.4)					
	Workplan (#1.5)					
Licenses and contracts	Legal framework (#2.1)					
	License allocations (#2.2)					
	License register (#2.3)					
	Policy on contract disclosure (#2.4)					
	Beneficial ownership (#2.5)					
	State participation (#2.6)					
Monitoring production	Exploration data (#3.1)					
	Production data (#3.2)					
	Export data (#3.3)					
Revenue collection	Comprehensiveness (#4.1)					
	In-kind revenues (#4.2)					
	Barter agreements (#4.3)					
	Transportation revenues (#4.4)					
	SOE transactions (#4.5)					
	Direct subnational payments (#4.6)					
	Disaggregation (#4.7)					
	Data timeliness (#4.8)					
	Data quality (#4.9)					
Revenue allocation	Distribution of extractive industry revenues (#5.1)					
	Subnational transfers (#5.2)					
	Revenue management and expenditures (#5.3)					
Socio-economic contribution	Mandatory social expenditures (#6.1)					
	SOE quasi-fiscal expenditures (#6.2)					
	Economic contribution (#6.3)					
Outcomes and impact	Public debate (#7.1)					
	Data accessibility (#7.2)					
	Follow up on recommendations (#7.3)					
	Outcomes and impact of implementation (#7.4)					
<b>Overall assesment</b>	Meaningful progress					

Fonte: [https://eiti.org/files/documents/validation-board-decision-validation\\_of\\_mozambique.pdf](https://eiti.org/files/documents/validation-board-decision-validation_of_mozambique.pdf)

A ilustração acima apresentada mostra 4 indicadores que podem ser classificados como os mais críticos, ou seja, sem progresso ou com progresso inadequado, nomeadamente: as despesas parafiscais das empresas estatais (6.2); a participação do Estado na indústria através das empresas estatais (2.6); as receitas de transporte (4.4); e as transações das empresas estatais (4.5).

Para além destes indicadores, existem outros 15 indicadores nos quais houve um progresso significativo, mas não satisfatório. Deste modo, o *Board* definiu um período de 18 meses para a implementação de 19 acções correctivas, tendo o país passado por uma segunda validação em Abril de 2019, na qual a obtenção de um progresso significativo sem melhorias resultaria na suspensão do país da ITIE.

Os outros 15 indicadores são: engajamento do governo (1.1); engajamento da indústria (1.2); governação do Comité de Coordenação (1.4); atribuição de licenças (2.2); registo de licenças (2.3); receitas em espécie (4.2); acordos de troca (4.3); pagamentos directos subnacionais (4.6); qualidade dos dados (4.9); distribuição das receitas (5.1); transferências subnacionais (5.2); despesas sociais obrigatórias (6.1); contribuição económica do sector (6.3); debate público (7.1); e seguimento das recomendações (7.3);

No âmbito da segunda validação, das 19 acções correctivas resultantes do fraco desempenho na primeira validação, apenas 6 foram satisfatoriamente acauteladas, permanecendo lacunas em relação ao envolvimento das empresas (1.2), alocação de licenças (2.2), participação do estado (2.6), materialidade e abrangência (4.1), receitas em espécie (4.2), acordos de troca e infraestrutura (4.3), receitas de transporte (4.4), transações relacionadas a empresas estatais (4.5), pagamentos subnacionais (4.6), qualidade de dados (4.9), transferências subnacionais (5.2), pagamentos sociais (6.1), contribuição social (6.1), contribuição económica (6.3) e debate público (7.1)<sup>173</sup>.

Apesar do tímido avanço na implementação das acções correctivas, Moçambique permanece na iniciativa, pois o Conselho da ITIE entendeu que o país fez um progresso significativo, com consideráveis melhorias nos requisitos individuais, sendo que o progresso na abordagem das

---

<sup>173</sup> EITI. *Second Validation of Mozambique: Final Assessment by the EITI International Secretariat*. Oslo, 2019.

remanescentes 14 acções correctivas será avaliado em uma terceira validação prevista para Abril de 2021<sup>174</sup>. A sociedade civil mostra-se preocupada, porque o último relatório publicado em Fevereiro de 2020 mostra um baixo nível de execução das recomendações deixadas aquando da última validação de 2017, o que coloca em risco a continuidade do país na ITIE<sup>175</sup>.

Em geral, o potencial da ITIE na melhoria da governação em Moçambique permanece subaproveitado. Os resultados positivos da ITIE são mais visíveis em termos de melhorias de procedimentos administrativos e pela inclusão da transparência no quadro legal dos recursos minerais, do que propriamente a melhoria do ambiente sobre o qual a governação dos recursos se efectiva. Portanto, Moçambique ainda não conseguiu alcançar esse desiderato através da maximização do potencial da ITIE.

A título elucidativo, dos impactos positivos na melhoria de procedimentos ou reformas administrativas, destaca-se<sup>176</sup>:

- Melhoria nos sistemas de colecta e gestão de receitas, a produção dos relatórios da ITIE desde 2011 contribuiu implicitamente para a melhoria do sistema de dados e para a consistência dos dados colectados no cadastro mineiro e na Direção Geral de Impostos;
- Criação de uma entidade que lida exclusivamente com o sector extractivo na AT;
- Reforço das actividades de inspeção na indústria extractiva, sobretudo na área ambiental;
- Como resultado das recomendações dos relatórios da ITIE, estão em curso actividades com vista a melhoria da eficácia e integridade do registo de dados entre o Cadastro Mineiro e a AT;
- Melhoria da supervisão pelo MIREME das transferências de concessão e a documentação adequada dessas transações, o que permitirá cobrar os impostos aplicáveis a essas transferências;
- Integração da transparência na lei, os requisitos do Padrão da ITIE inspiraram as reformas legislativas do sector em 2014. Nota-se também que as novas leis ora

---

<sup>174</sup> <https://eiti.org/document/mozambique-validation-2019>

<sup>175</sup> MAPISSE, Inocência. MATE, Rui. Um olhar ao 8º Relatório da Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva: Moçambique corre o risco de ser suspenso da iniciativa por falta de correções previamente exigidos pela EITI. Edição nº 3. Maputo: CIP, 2020.

<sup>176</sup> GIZ. *Assessing the Effectiveness and Impact of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*. 2016;

<https://eiti.org/mozambique>; Entrevista com Luís Mahoque e João Manjate, realizada no dia 07/08/2020; Entrevista com Ângelo Nhalidede, realizada no dia 08/09/2020.

aprovadas passaram a exigir que as empresas sejam listadas na Bolsa de Valores, o que implica que os cidadãos acedam em primeira mão às operações das empresas.

Ainda no que diz respeito a reformas legais, conforme deu a conhecer Fátima Mimbire, *tivemos avanços impensáveis, para começar, muita gente não tem ideia, mas a lei de acesso à informação teve um push do ITIE porque um dos pressupostos para um país implementador é ter garantias de acesso à informação aos seus cidadãos*<sup>177</sup>. Contudo, apesar de reconhecer este avanço a nível do quadro legal, mostra-se reticente em relação a sua implementação.

A ideia de uma relação positiva entre a implementação da ITIE e a melhoria de procedimentos administrativos e quadro legal encontra algum sustento na análise do Índice de Governação dos Recursos Naturais (NRGI)<sup>178</sup>. A performance de Moçambique no ranking sobre a governação dos recursos naturais é muito positiva em indicadores ligados a tributação, licenciamento, práticas e regras de divulgação de contratos, ocupando a distinta primeira posição de melhor país em termos de licenciamento, num total de 31 países da África Subsaariana.

Mas paradoxalmente, em indicadores ligados a gestão das receitas (orçamentos e transferências subnacionais) e ao ambiente amplo de governação (controle da corrupção, estado de direito, eficácia do governo e dados abertos) a classificação baixa drasticamente. Estes indicadores prejudicam o desempenho geral de Moçambique, sendo classificado no ranking como um país fraco, ocupando a posição 41 em 81 países<sup>179</sup>.

Por sua vez, o Índice de Percepção da Corrupção a cargo da Transparência Internacional apresenta o país como o mais corrupto da África Austral ocupando a 161<sup>a</sup> posição num total de 183 países<sup>180</sup> sendo que tem vindo a registar queda nos últimos três anos consecutivos, o que torna evidente a ideia de que a corrupção constitui um desafio premente na governação dos recursos naturais em Moçambique.

---

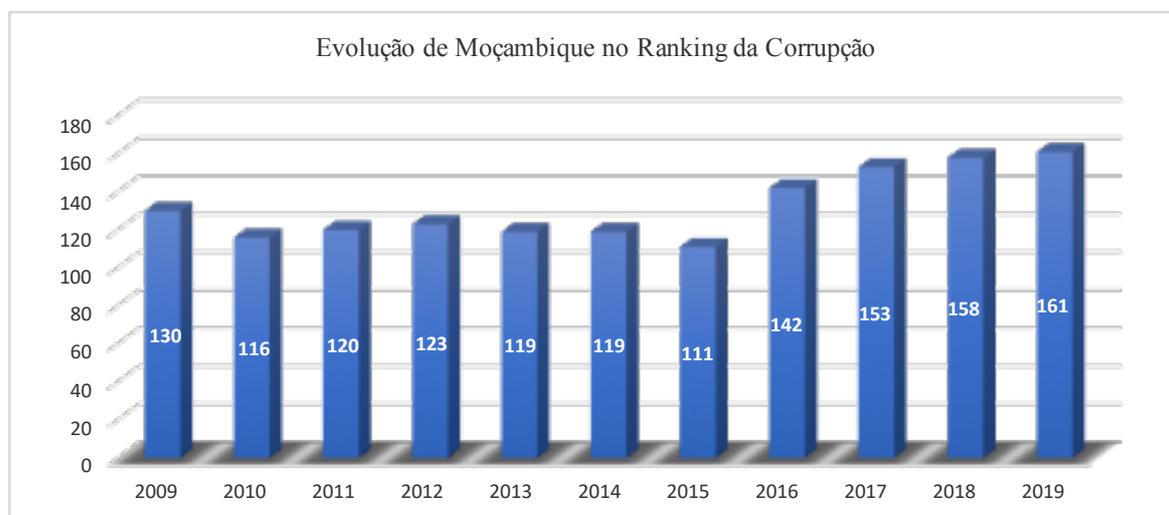
<sup>177</sup> Fatima Mimbire, entrevista realizada no dia 06/07/2020.

<sup>178</sup> O Índice de Governação dos Recursos Naturais de 2017 avalia como 81 países ricos em recursos governam suas riquezas de petróleo, gás e minerais. A pontuação composta do índice é composta por três componentes. Dois medem as principais características do sector extractivo - realização de valor e gestão de receitas - e um terceira captura o contexto mais amplo da governança - o ambiente propício. <https://resourcegovernanceindex.org/country-profiles/MOZ/oil-gas>

<sup>179</sup> <https://resourcegovernanceindex.org/country-profiles/MOZ/oil-gas>

<sup>180</sup> <http://opais.sapo.mz/mocambique-cai-pelo-terceiro-ano-consecutivo-no-indice-de-percepcao-da-corrupcao>

Gráfico 3 - Evolução de Moçambique no Ranking da Corrupção



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Transparência Internacional.

A figura mostra a evolução do país no ranking da Transparência Internacional nos últimos 11 anos e se pode facilmente depreender que o mau desempenho é uma constante, sendo de destacar a “derrapagem histórica” de cerca de 30 lugares em 2016, ou seja, da posição 111 em 2015 para a posição 142 no ano seguinte. Esta derrapagem surge como resultado do despoletar do escândalo das “dívidas ocultas”, um esquema de corrupção internacional envolvendo agentes moçambicanos e altos funcionários do Estado<sup>181</sup>, entre os quais o antigo Ministro das Finanças, Manuel Chang e o antigo Governador do Banco de Moçambique, Ernesto Gove, havendo igualmente indícios de envolvimento do antigo Presidente da República, Armando Guebuza, do actual Presidente da República Filipe Nyusi (eleito em 2014 e reeleito em 2019) e do partido no poder, a Frelimo.

Este escândalo levou a perda de confiança dos parceiros de cooperação e a consequente suspensão do apoio directo ao Orçamento do Estado. Nesse diapasão, considerando que os dados apresentados reflectem rigorosamente o período desde a implementação da ITIE em Moçambique, depreende-se que não há uma correlação entre esta e a melhoria da qualidade institucional no país, havendo, contrariamente, tendências de deterioração. Apesar de não estar directamente ligado ao sector extractivo, a análise do escândalo das “dívidas ocultas” sugere

<sup>181</sup><https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-em-derrapagem-hist%C3%B3rica-no-%C3%ADndice-de-corrup%C3%A7%C3%A3o/a-37259925>

que as partes envolvidas viam nas futuras receitas de petróleo e do gás as probabilidades de as dívidas serem pagas<sup>182</sup>.

A subutilização da ITIE como ferramenta de aprimoramento da governação revela que esta iniciativa está a ser implementada como um fim em si, e a meta consiste em publicar relatórios e ser considerado um país cumpridor. Pelo que, conforme observa Camilo Nhancale<sup>183</sup>,

*(...) continuam desafios para que não sejamos um país que está a lutar pura e simplesmente para cumprir com os requisitos plasmados no Padrão da ITIE, mas que de facto sejamos um país onde a transparência e prestação de contas seja uma cultura governativa (...) domesticar os princípios da ITIE como a nossa forma de estar.*

Com efeito, este não se mostra um caminho fácil, tendo em conta que o secretismo no país está enraizado tanto nas instituições públicas como nas instituições privadas, como referem Germano Brujane e Zito Covane<sup>184</sup>, da Kuwuka JDA, o que constitui entrave para a criação de uma cultura de transparência. A título exemplificativo, os nossos entrevistados notam com alguma preocupação a inércia do governo na satisfação do requisito de propriedade beneficiária (*beneficial ownership*)<sup>185</sup>.

O requisito da propriedade beneficiária, obriga os governos a revelarem os verdadeiros proprietários das licenças de exploração dos recursos minerais ou que tiverem alguma participação nesses projectos. Para a ITIE, acabar com o anonimato das empresas é a chave para combater a corrupção, por isso, exige que a partir de 2020 essa informação seja disponibilizada ao público, incluindo os nomes das “Figuras Politicamente Expostas”, ou seja, altos funcionários públicos ou políticos, para que sejam identificadas publicamente<sup>186</sup>.

Entretanto, este requisito não se conforma com o Código Comercial vigente em Moçambique, porque prevê a existência de sociedades anónimas, o que dá as companhias a prerrogativa de não divulgar os nomes dos seus proprietários. Contudo, Moçambique teve a oportunidade de ultrapassar esta barreira legal e estar em conformidade com os princípios da ITIE, visto que no ano passado estava em curso o processo de revisão do Código Comercial, mas não o fez, o que levanta inquietações em relação ao compromisso do governo com a transparência, apontando-

---

<sup>182</sup> VALIDATION OF MOZAMBIQUE. DRAFT VALIDATION REPORT. Adam Smith International Independent Validator. 30 June 2017.

<sup>183</sup> Camilo Nhancale, entrevista realizada no dia 07/07/2020.

<sup>184</sup> Entrevista realizada no dia 08/08/20.

<sup>185</sup> Requisito 2.5 do Padrão de 2016.

<sup>186</sup> <https://eiti.org/beneficial-ownership>

se a falta de vontade política como entrave para a implementação desta reforma. As palavras de Germano Brujane e Ali Chaucate espelham essa percepção:

*(...) o país teve a oportunidade de satisfazer esse requisito porque no ano passado teve a revisão do Código Comercial, porque o maior calcanhar nesta questão são as sociedades anónimas. A questão que está a ser levantada é que estamos a promover transparência e tivemos oportunidade de criar esse espaço para satisfazer o requisito relativo a propriedade beneficiária e quando fizemos a revisão do Código Comercial ainda continuamos com as sociedades anónimas e praticamente estamos a contrariar o que estamos a dizer na própria iniciativa (...) há uma incoerência!<sup>187</sup>*

*(...) alegou-se o problema do Código Comercial e nesse período que ainda tínhamos tempo não se faz nada e não se manda nenhuma recomendação ao legislador (...) nós como sociedade civil interpretamos que é falta de vontade, porque aqui há grupos que não querem que se divulgue o nome dos sócios<sup>188</sup>.*

Na prática, o que está implícito no requisito da propriedade beneficiária é a necessidade de evitar a corrupção, conflitos de interesse e promiscuidade entre a política e os negócios. Na visão da sociedade civil, o cumprimento satisfatório do requisito da propriedade beneficiária em Moçambique é fundamental para a transparência porque à luz da lei de minas<sup>189</sup> e de petróleos<sup>190</sup>, para se tornar elegíveis a uma concessão e operar em Moçambique, as multinacionais são obrigadas a formar parcerias com nacionais. As parcerias que são criadas para acautelar este requisito podem ser minadas por conflitos de interesse, tendo indivíduos que usam a sua influência política ou as suas relações privilegiadas com o Estado para garantia dos seus direitos de propriedade e contratuais<sup>191</sup>, servidores públicos ou seus próximos nos negócios, propiciando tratamento preferencial e lesando os interesses do Estado<sup>192</sup>.

### **5.1. Entre os pressupostos de mudança e os factos: cumprimento substantivo ou dissimulado?**

Os pressupostos de que a ITIE promove a transparência através da publicação dos relatórios, a participação através do grupo tripartido (MSG) criando conhecimento sobre as receitas e despesas que fluem no sector extractivo, espaços de engajamento cívico nos quais os cidadãos mantêm os governantes responsáveis podem ser colocados em causa por factores contextuais adversos.

---

<sup>187</sup> Entrevista com Germano Brujane, realizada no dia 08/08/2020.

<sup>188</sup> Entrevista com Ali Chaucate, realizada no dia 20/08/2020.

<sup>189</sup> Vide o art. 34.

<sup>190</sup> Vide o art. 13.

<sup>191</sup> Cf. CORTÊS, Edson R.O. *Velhos Amigos, Novos Adversários: As Disputas, Alianças e Reconfigurações Empresariais na Elite Política Moçambicana*. Tese apresentada para a obtenção do grau de Doutor em Antropologia, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa. Lisboa, 2018.

<sup>192</sup> MIMBIRE, Fátima. *O MUNDO CAMINHA PARA A DIVULGAÇÃO DE: Quem está por detrás das empresas que exploram recursos minerais*. Edição n° 38. CIP, 2016.

A transparência activa, ou seja, sob ponto de vista de disponibilização de informação, melhorou substancialmente, sobretudo a olhar pela riqueza da informação trazida pelos relatórios. Porém, a recorrente publicação de relatórios bianuais aliada a tecnicidade, complexidade e quantidade da informação torna difícil a sua compreensão ao cidadão comum. Conforme observa Fidália Chivale<sup>193</sup>, do IMD, um relatório *traz uma informação bastante relevante, promove debate sim, mas ainda não é abrangente, não envolve a todos, toda comunidade*. Observação similar é feita pelo pesquisador Francis Rathinan<sup>194</sup> ao afirmar que:

*(...) if you put out the information, people need time to read that and understand. It could be in a language that is common for the global actors and the government, but the local people may not speak that language. The information may be in websites, but not everybody will have access of it. The EITI must assure that the information is accessible, but we don't know if people have incentives to make use of these information.*

Esta declaração vai mais longe, ao destacar não apenas a compreensibilidade da informação e o seu acesso, mas também os constrangimentos inerentes a possibilidade de os cidadãos fazerem uso da mesma informação. Pode haver mais transparência, mas sem prestação de contas devido ao facto de a ITIE voltar as suas actividades na disseminação, sem ter em conta o apoio e capacitação dos actores sociais na utilização dos dados disponibilizados<sup>195</sup>. Portanto, se os cidadãos não tiverem a capacidade de interpretar as informações publicadas nos relatórios da ITIE e relacioná-las com a sua vida diária, será difícil que os mesmos cidadãos responsabilizem o governo<sup>196</sup>.

Com efeito, cerca de 39% da população moçambicana é analfabeta, sendo que metade (50.7%) das pessoas que vivem nas zonas rurais não sabem ler nem escrever<sup>197</sup>, o que eleva a necessidade de a ITIEM, em parceria com as organizações da sociedade civil, promover ações de disseminação e conscientização a nível local através de versões simplificadas dos relatórios, o que permitiria o entendimento das pessoas menos estudadas, evitando que as comunidades ou público seja o “parceiro silencioso<sup>198</sup>” da ITIE, mas tenha voz e só assim se pode augurar um debate inclusivo e abrangente.

---

<sup>193</sup> Entrevista realizada no dia 15/07/2020.

<sup>194</sup> Entrevista realizada no dia 12/05/2020.

<sup>195</sup> Feldt (2019) *op. cit.* nota 106.

<sup>196</sup> BODUNRIN, Olalekan S. *Benefit of Extractive Industry Transparency Initiative (EITI) on the mineral dependent economies*. JEL L71, 2016.

<sup>197</sup> INE. *RESULTADOS DEFINITIVOS CENSO 2017:IV Recenseamento Geral da População e Habitação*. Maputo, 2019.

<sup>198</sup> AARONSON, Susan A. *Limited Partnerships: business, governments, civil society and the public in the Extractive Industries Transparency Initiatives*. 31. Public Adm. Dev, 2011.

A participação das organizações da sociedade civil através do MSG é consensualmente vista como uma das principais conquistas da ITIEM, isto porque historicamente, em Moçambique, o diálogo sobre os processos inerentes ao sector extractivo era bilateral, envolvendo apenas o governo e as empresas. Ademais, a relação entre as empresas e as organizações da sociedade civil sempre foi conflitual assim como de baixo nível de confiança e a ITIE veio como uma plataforma de diálogo envolvendo os três actores juntos – governo, empresas e organizações da sociedade civil. Portanto, a iniciativa é positiva porque para além do governo e das empresas, outros segmentos da sociedade, incluindo o público têm interesse em ter informação e a melhor forma de se representar o público é através das organizações da sociedade civil, como refere Pedro Vilanculo<sup>199</sup>, Gestor de *Stakeholders Engagement* e representante da TOTAL no MSG.

Contudo, apesar do seu notável engajamento, as clivagens internas no seio das organizações da sociedade civil, os conflitos, a competição por recursos, por protagonismo e até por assentos no MSG podem colocar em causa a sua capacidade de representação e enfraquecer a sua influência no processo.

Ora note-se, a Plataforma das Organizações da Sociedade Civil sobre a Indústria Extractiva foi criada em 2009, convencionando-se entre os membros que esta teria dupla coordenação: uma administrativa, a cargo do WWF; e outra programática, a cargo do CIP, tendo sido criado igualmente um grupo de coordenação para que a implementação programática fosse feita colegialmente. Em 2013 houve eleições e o Centro Terra Viva (CTV) passou a coordenar a plataforma administrativa e programaticamente, e ao terminar o mandato em 2015, o CIP assumiu novamente a coordenação. Sucede que, ao terminar o mandato em 2017, a WWF volta a concorrer para a coordenação da plataforma.

Esta candidatura foi contestada por algumas organizações como o CIP, CTV, SEKELEKANE e KUWUKA JDA, porque supostamente, num contexto em que numa Assembleia Geral realizada em 2013, foi definido que as organizações internacionais estariam na plataforma como observadores e conselheiros, não tendo, portanto, o estatuto de membros efectivos à semelhança das organizações nacionais, a WWF não tinha legitimidade para concorrer. Como mostra o depoimento de Fátima Mimbire, que representava o CIP, esta contestação ocorreu

---

<sup>199</sup> Entrevista realizada no dia 02/09/2020.

numa altura em que havia uma grande discussão de que a sociedade civil era movida por mão-externa,

*(...) então ter uma organização internacional a coordenar a sociedade civil nacional, isso não faz sentido. Nós não vamos aceitar ser coordenados por uma organização internacional enquanto temos capacidade, somos nós os nacionais que fazemos as coisas e nós não queremos ser representados no diálogo com o governo por uma organização internacional, nós não queremos isso!*<sup>200</sup>

Por sua vez, a WWF alegou ser uma organização nacional, o que a dava legitimidade para concorrer a coordenação da plataforma e venceu com “maioria esmagadora”<sup>201</sup>. Note-se que esta clivagem ganha uma dimensão regional a partir do momento que, as organizações sediadas na capital – Cidade de Maputo, neste caso o CIP, CTV, SEKELEKANE e KUWUKA JDA estavam no centro da contestação, sendo que as demais organizações, baseadas nas outras províncias votaram a favor e permitiram que a WWF assumisse a coordenação.

O corolário desta controvérsia foi a saída das organizações da capital e a criação da Coligação Cívica sobre Indústria Extractiva (CCIE), lançada em 2018 por cinco organizações da sociedade civil – CIP, CTV, Conselho Cristão de Moçambique, SEKELEKANE e KUWUKA JDA<sup>202</sup>. Esta divisão condiciona a existência de uma ação coordenada por parte das organizações da sociedade civil, porque conforme deixa patente esta pesquisa, uma das condições necessárias para a formação dos arranjos de governação que envolvem múltiplos actores, como é o caso da ITIE, é a existência de uma sociedade civil forte, funcionalmente diferenciada, organizada e consistentemente representada na condução do interesse colectivo<sup>203</sup>.

Como reconhece Agostinho Machava, Coordenador da área de Governação Económica do Centro para Democracia e Desenvolvimento (CDD), essa clivagem é uma fraqueza da sociedade civil que cria pequenos problemas a nível do MSG, porque algumas coisas não correm como seria desejável. Mesmo no processo de solicitação de informações, vai a Plataforma e depois vai a Coligação para solicitar as mesmas informações. Deste modo, defende que é uma situação que deve ser corrigida rapidamente porque deve ser uma única voz, e em princípio não deviam existir duas se é pela indústria extractiva, pela integridade e pela

---

<sup>200</sup> Entrevista realizada no dia 06/07/2020.

<sup>201</sup> Entrevista com Ali Chaucate, realizada no dia 20/08/2020.

<sup>202</sup> <http://www.civilinfo.org.mz/lancada-hoje-coligacao-civica-sobre-industria-extractiva/>

<sup>203</sup> PROCOPUICK (2012) *op. cit.* nota 62.

maximização dos benefícios para a população, então devem estar unidas e falarem numa só voz<sup>204</sup>.

Para além dos problemas inerentes a sua própria organização, as organizações da sociedade civil enfrentam constrangimentos inerentes a sua participação na ITIEM, e apontam o facto de haver decisões que são tomadas pelo governo sem uma participação efectiva das organizações da sociedade civil, tendo como exemplo o oitavo relatório. Como afirmou Rui Mate, pesquisador do CIP:

*(...) a participação da sociedade civil nem sempre é efectiva, enferma de diversos constrangimentos que limitam esta participação a título de exemplo, na elaboração do 8º relatório da ITIE, o Secretariado técnico devido ao tempo curto que tinha para a elaboração do relatório cerca de 3 meses, não envolveu de forma efectiva a Plataforma da indústria extractiva que é a entidade que representa as OSC nesta iniciativa no entanto, apenas uma organização esteve representada e a plataforma foi convidada para assistir a reunião onde foi apresentado o draft do relatório sem ter participado nas outras reuniões que deveriam definir os aspectos metodológicos como a materialidade para o 8º relatório<sup>205</sup>.*

O depoimento retro-mencionado, deve-se ao facto de a elaboração dos relatórios ser antecedida de reuniões prévias entre o governo, as empresas e as organizações da sociedade civil para a definição dos critérios que devem orientar os relatórios, entre os quais a materialidade. As OSC's são representadas no MSG pela PIE, contudo, segundo o CIP, esta não foi chamada a participar dos momentos cruciais que antecederam a elaboração do oitavo relatório, colocando em xeque a parceria que caracteriza o seu funcionamento e a possibilidade de as OSC's darem a sua contribuição para a elaboração deste que é um dos principais instrumentos da ITIE.

Ademais, constrange as OSC's o facto de as reuniões não serem devidamente preparadas, ou seja, serem feitas de forma *ad-hoc* e só serem convocadas quando é absolutamente indispensável, porque vem uma delegação de validação ou tem que se discutir o relatório, conforme referiu Anabela Rodrigues, acrescentando que:

*(...) não tem sido um espaço de diálogo fácil e a maior parte das vezes é isso, os avisos são feitos tarde, os documentos não são distribuídos com a devida antecedência, mesmo com aquelas coisas essenciais como é discutir o relatório da ITIE. (...) há uma certa falta de respeito pela seriedade que este processo deveria ter e fica um pouco a sensação que pessoas que estão no governo (até pode haver pessoas no governo que estejam interessadas em fazer as coisas como deve ser), mas há pessoas no governo que têm responsabilidades, mas parece que fazem isso para fazer, como a gente costuma dizer em inglês “tick the box” – está feito<sup>206</sup>.*

---

<sup>204</sup> Entrevista realizada no dia 07/10/2020.

<sup>205</sup> Entrevista com Rui Mate, realizada no dia 24/08/2020.

<sup>206</sup> Entrevista realizada no dia 04/11/2020.

Por outro lado, Roberto Dos Santos, que representava a AENA no MSG, aponta como constrangimento o facto de as propostas apresentadas pelas organizações da sociedade civil não serem bem acolhidas pelo governo, fazendo com que a sua presença no MSG seja por mera necessidade de legitimar as decisões já tomadas, apenas para cumprir com os requisitos da iniciativa. Conforme descreve:

*(...) o sentimento das organizações da sociedade civil é que as nossas preocupações muitas das vezes o governo não acolhe, geralmente solicitam a sociedade civil para legitimar alguns processos. Mas quando a sociedade civil levanta alguma questão não é bem acolhida, então precisa-se da sociedade civil para legitimar os processos, veja que nessas sessões do CC se a sociedade civil não estiver presente pode pôr em causa a própria ITIE em Moçambique.*

Isso mostra que a ITIEM ainda não conseguiu se constituir como um verdadeiro espaço de participação efectiva e de discussão sobre as principais questões que dominam a agenda da governação dos recursos naturais em Moçambique. A sociedade civil lamenta igualmente o facto de a sua proposta sobre a revisão do valor alocado para o desenvolvimento das comunidades (2.75%) não ter sido acolhida e se encontrar sem um fim satisfatório a vista. No entender da sociedade civil o diploma ministerial que estabelece esse valor não coaduna com a realidade actual, devendo ser revisto. Outrossim, questões estruturantes do sector, como a proposta de regulamentação e constituição da Alta Autoridade da Indústria Extractiva não foram alvo de um debate profundo com a sociedade civil, proposta com a qual a sociedade civil sequer teve acesso e possibilidade de ver a sua contribuição reflectida na versão final<sup>207</sup>.

Ainda na lógica dos pressupostos de mudança, defende-se que, com maior transparência, por via da pressão da sociedade civil e pela mobilização pública seriam activados mecanismos de *accountability* horizontal, através das instituições de controlo e *accountability* vertical, através do processo eleitoral, desde que as eleições sejam justas, transparentes e livres de coerção, entretanto, em Moçambique, questiona-se a efectividade de ambos mecanismos de *accountability*.

Primeiro, para que os mecanismos de *accountability* vertical sejam efectivos, é necessário que as instituições responsáveis pela sua efectivação estejam não só revestidas de autoridade formal, mas tenham, *de facto*, autonomia suficiente para assim proceder<sup>208</sup>. Potencialmente, a Assembleia da República é que tem a responsabilidade de fiscalização do governo, mas na

---

<sup>207</sup> Entrevista com Roberto Dos Santos, realizada no dia 26/08/2020.

<sup>208</sup> O'DONNELL (1998), *op. cit.* nota 78.

prática, devido a estrutura do parlamento, a capacidade de assim proceder depende da vontade do partido Frelimo, visto que este sempre teve uma maioria de mais de 50% e raramente pressiona o governo, usando contrariamente, o seu domínio para proteger o presidente e o executivo. Por sua vez, os órgãos do poder judicial responsáveis pela fiscalização do executivo dependem directamente do Presidente da República para a sua nomeação, havendo, portanto, enormes dificuldades neste mecanismo de *accountability*<sup>209</sup>.

Segundo, no caso moçambicano, questiona-se a integridade e a efectividade das eleições como mecanismo de *accountability*, porque desde a instauração da democracia multipartidária com a constituição de 1990 e a inauguração das eleições democráticas em 1994, todas eleições realizadas em Moçambique, foram marcadas por contestações por parte da oposição, acusações de fraude, violência e irregularidades de várias ordens, que colocam em causa a credibilidade dos processos eleitorais<sup>210</sup>.

As últimas eleições realizadas em Outubro de 2019, que deram vitória “esmagadora” ao partido incumbente (Frelimo), não estiveram longe desse padrão de contestação, violência, acusações de fraude e outras irregularidades<sup>211</sup>. Deste modo, a contar pela margem da vitória e a forma pela qual muitos acreditam ter sido alcançada esta vitória, conjectura-se uma eminente restauração autoritária em Moçambique, ou simplesmente o fortalecimento do autoritarismo, na medida em que, “com retornos lucrativos da produção de GNL [Gás Natural Liquefeito] no horizonte, é improvável que o partido governante tolere quaisquer desafios à sua hegemonia”<sup>212</sup>.

Todos estes factores contextuais, conjugados, limitam as possibilidades de a ITIE contribuir de forma mais significativa na melhoria da governação dos recursos naturais, facto que coloca enormes desafios aos três actores envolvidos directamente no processo da ITIEM. Portanto, a implementação da ITIE é importante, mas por si só não é suficiente e deve ser acompanhada de outras medidas que permitam fazer face aos diferentes factores contextuais adversos.

---

<sup>209</sup> ORRE, Aslak. RØNNING, Helge. *Mozambique: A Political Economy Analysis*. Norwegian Institute of International Affairs, 2017.

<sup>210</sup> DO ROSÁRIO, Domingos M. *Mozambique*. In OSISA & EFC, *Electoral Management Bodies in Southern Africa*. Cape Town, 2016. Pp. 189-218

<sup>211</sup> <https://www.voaportugues.com/a/mdm-considera-elei%C3%A7%C3%B5es-fraudulentas-e-mais-violentas-da-hist%C3%B3ria-de-mo%C3%A7ambique/5133010.html>; <https://www.esquerda.net/artigo/mocambique-eleicoes-contestadas-e-violencia-do-estado-islamico/63913>; BOLETIM SOBRE O PROCESSO POLÍTICO EM MOCAMBIQUE. *Commonwealth diz que as eleições não foram credíveis, Pacíficas nem Transparentes*. Edição nº 98. Maputo: CIP, 2020.

<sup>212</sup> PITCHER, M.Anne. *MOZAMBIQUE ELECTION 2019: PERNICIOUS POLARIZATION, DEMOCRATIC DECLINE, AND RISING AUTHORITARIANISM*. 119/476. African Affairs: Oxford University Press, 2020.

## 6. Considerações Finais e Recomendações

A presente pesquisa propunha-se a compreender o contributo da ITIE para a transparência e prestação de contas na Governação dos Recursos Naturais em Moçambique. Deste modo, partiu-se do pressuposto de que apesar de a ITIE ser uma ferramenta importante para assegurar a transparência e prestação de contas na governação dos recursos naturais, reduzindo, concomitantemente os riscos da “maldição dos recursos”, esta não constitui necessariamente uma panaceia para os problemas de governação que afectam os países ricos em recursos naturais, como é o caso de Moçambique.

Nesta conformidade, tendo-se assumido como objectivos a descrição da ITIE e do seu processo de implementação em Moçambique, a análise do processo de institucionalização da ITIEM, o exame dos relatórios publicados pela ITIEM e a avaliação do impacto da ITIEM na governação do sector extractivo, chegados a este estágio, é prazível dizer que os objectivos foram integralmente alcançados.

Em relação à ITIE, os resultados mostraram que o seu padrão é dinâmico, tendo evoluído de um simples mecanismo de reconciliação de pagamentos feitos pelas empresas com as receitas recebidas pelo governo nos sectores de petróleo, gás e mineração para uma abordagem mais holística e abrangente sobre a cadeia de valor da indústria extractiva, o que obriga os países implementadores a assumirem um compromisso acrescido com as reformas de transparência e prestação de contas.

Ademais, esta ferramenta tem uma estrutura inovadora e um *modus operandi* que permite o envolvimento de múltiplos actores (governo, empresas e sociedade civil) em interação para a promoção da transparência na indústria extractiva. Por outro lado, mostrou-se que a implementação da ITIE em Moçambique é marcada por avanços e retrocessos, e não se enquadra necessariamente, num espírito reformista do governo do antigo Presidente da República, Armando Guebuza, no sentido de tornar o sector extractivo mais transparente e livre da corrupção, devendo-se igualmente considerar a influência de factores externos na decisão de implementar esta iniciativa.

Quanto ao processo de institucionalização da ITIE em Moçambique, a pesquisa evidenciou que volvidos dez anos de implementação, a institucionalização é um processo inacabado, mas com solução à vista, através da sua incorporação na Alta Autoridade da Indústria Extractiva. O facto

é que esse atraso na institucionalização impacta directamente no seu financiamento e sustentabilidade, estando a funcionar sem um secretariado executivo desde 2017 devido a suspensão do financiamento por parte dos doadores, comprometendo o seu normal funcionamento e levantando questões sobre a posse local (*local ownership*) da iniciativa e o nível de comprometimento do governo em relação a mesma.

Da análise feita aos relatórios publicados pela ITIEM, evidenciou-se que a transparência nas receitas melhorou substancialmente, havendo, com excepção dos dados apurados no primeiro relatório, discrepâncias pouco significativas, o que sinaliza um cuidado acrescido na forma que o governo passou a lidar com as receitas extractivas. Ao longo dos diferentes exercícios económicos, o número de empresas abrangidas pelos relatórios teve uma evolução considerável, com excepção do último relatório que registou uma queda de quase 50% do número de empresas, em razão subida acentuada da materialidade, sem a observância de critérios técnicos e objectivos que justificassem tal revisão. Outrossim, verifica-se uma resistência por parte de algumas empresas e instituições do Estado na disponibilização de informações úteis ao processo de reconciliação e em relação aos contratos, apesar de alguma inconsistência no processo de publicação, muitos estão disponíveis para a consulta pública.

No que tange ao impacto da ITIE em Moçambique, os resultados positivos da sua implementação são mais visíveis em termos de melhorias de procedimentos e reformas administrativas e legais, com destaque para a melhoria dos sistemas de colecta de receitas, cadastro de empresas e integração da transparência na lei. Contudo, em termos de governação ou melhoria da qualidade institucional não têm sido registadas melhorias, havendo tendências de deterioração em conformidade com a análise do Índice de Governação dos Recursos Naturais e do Índice de Percepção da Corrupção, no qual Moçambique figura como o país mais corrupto da África Austral, o que não se pode dissociar com o despoletar do caso das dividas ocultas, o maior escândalo de corrupção da história do país. Pelo que, Moçambique alia-se ao conjunto de países em que não se regista uma correlação entre a implementação da ITIE e a melhoria dos indicadores de governação.

Portanto, a ITIE como ferramenta de aprimoramento da governação permanece subutilizada, primeiro, porque por um lado, parece estar a ser implementada como um fim em si, segundo, porque verifica-se um fraco cometimento do governo com a iniciativa e a actuação do governo na gestão do sector não parece ter sido substancialmente alterada. Deste modo, cruzando os

pressupostos apresentados pela literatura com os resultados e com o suporte do referencial teórico adoptado, confirma-se a hipótese levantada para o estudo, que sustenta que “a ITIE é um recurso político-institucional de que o governo se apropria como sinal de comprometimento com a transparência e prestação de contas (boa governação), sem, no entanto, alterar as suas práticas governativas, ou seja, sem que coloque em causa o *status quo*”.

Na prática, este factor condiciona o sucesso da implementação da ITIE, visto que, seguindo os pressupostos da teoria institucional, o governo pauta pela lógica das consequências ao avaliar os custos de um cumprimento substantivo, optando por um cumprimento dissimulado, ou seja, reformar sem colocar em causa o *status quo* – operar mudanças, mas sem transformações, como forma de ganhar legitimidade e estabilidade a nível nacional e internacional. Por conseguinte, não há melhorias em termos de qualidade institucional, verifica-se um fraco avanço na implementação de ações correctivas resultantes dos processos de validação, resistência à mudança na implementação satisfatória de alguns requisitos como o *beneficial ownership*, as empresas não estão engajadas, as organizações sociedade civil continuam com uma influência limitada no debate sobre as questões críticas da governação do sector extractivo e a iniciativa é pouco disseminada.

Mais adiante, mostrou-se como os factores contextuais podem influenciar negativamente no impacto da ITIE, como a significativa taxa de analfabetismo, que pode constituir entrave à capacidade de os cidadãos interpretarem os relatórios e responsabilizar o governo por uma eventual conduta desviante. Apesar do seu inegável engajamento, as clivagens e divisões no seio das organizações da sociedade civil podem minar a sua capacidade de representação e enfraquecer a sua influência no processo da ITIEM. Razão pela qual defendeu-se nesta pesquisa a ideia de que, apesar de a ITIE ser uma ferramenta importante para assegurar a transparência e prestação de contas na governação dos recursos naturais, reduzindo, concomitantemente os riscos da “maldição dos recursos”, esta não constitui necessariamente uma panaceia para os problemas de governação que afectam os países ricos em recursos naturais, como é o caso de Moçambique. Portanto, a maldição dos recursos constitui ainda um grande risco para o país, o que realça a importância da existência de instituições fortes de modo a que aconteça o contrário, ou seja, ao invés de maldição, os recursos sejam uma bênção para o país.

## **6.1. Recomendações**

Observados alguns problemas que limitam o impacto da ITIE em Moçambique, seguem-se algumas recomendações específicas aos três *stakeholders* directamente envolvidos na ITIEM:

### **6.1.1. Ao Governo**

- Institucionalização e maior comprometimento financeiro com a ITIEM;
- Utilização de critérios técnicos, objectivos e mais consensuais para a definição da materialidade;
- Maior rigor no seguimento das ações correctivas de modo a evitar a suspensão do país da ITIE;
- Descentralizar a ITIEM para os níveis locais/subnacionais, sobretudo nas províncias que hospedam os grandes investimentos da indústria extractiva, como forma de tornar a participação pública e as actividades de disseminação mais abrangentes;
- Aproveitar as potencialidades das TIC's para as actividades de disseminação;
- Colocar a governação dos recursos naturais em geral e a ITIEM em particular na agenda de pesquisa na academia, podendo colaborar com as diferentes universidades.

### **6.1.2. Às empresas**

- Maior cometimento e colaboração com o Administrador Independente na provisão de informações;
- Organização e institucionalização de uma plataforma única de representação das empresas, com garantias de rotatividade dos membros do CC, à semelhança do que acontece com as OSC's;
- Usar a ITIEM como ferramenta de interação com a sociedade e como um fórum de discussão dos problemas do sector.

### **6.1.3. Às OSC's**

- Aglutinação das plataformas de representação em uma, como forma de garantir a coesão e a legitimidade da sua representação na ITIEM;
- Elaboração de versões simplificadas dos relatórios de modo a facilitar e melhorar as actividades de disseminação a nível das comunidades, podendo equacionar a possibilidade de utilização das línguas locais para o efeito;
- Maior colaboração com o governo e com outras entidades em actividades de disseminação.

## 7. Referências Bibliográficas

1. AARONSON, Susan A. *Limited Partnerships: business, governments, civil society and the public in the Extractive Industries Transparency Initiatives*. 31. Public Adm. Dev, 2011.
2. ACKERMAN, John. *Co-Governance for Accountability: Beyond “Exit” and “Voice”*. Vol. 32. Nº 3. World Development: Elsevier, 2004.
3. ACOSTA, Andrés M. *The Impact and Effectiveness of Accountability and Transparency Initiatives: The Governance of Natural Resources*. Development Policy Review, 2013.
4. ADIMAZOYA, Theodore N. *Governance of Resource Revenues in Ghana’s Mineral and Petroleum Sectors*. A thesis submitted to the faculty of graduate studies in partial fulfilment of the requirements for the degree of master of laws. Calgary: Faculty of Law, 2012.
5. ARMAND, A., COSTA, AI., COUTTS, A., VICENTE, P., VILELA, I. *Using information to break the political resource curse in natural gas management in Mozambique*. 3ie Impact Evaluation Report 93. New Delhi: International Initiative for Impact Evaluation (3ie), 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.23846/TW8IE93>
6. AUTY, Richard. *Sustaining Development in the Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. UK: Clarendon Press, 1993.
7. BADEEB, Ramez A. et al. *The Evolution of the Natural Resource Curse Thesis: A Critical Literature Survey*. Working Paper 5/20216. New Zealand, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/301627965>
8. BODUNRIN, Olalekan S. *Benefit of Extractive Industry Transparency Initiative (EITI) on the mineral dependent economies*. JEL L71, 2016.
9. BOENTE, Alfredo. BRAGA, Gláucia. *METODOLOGIA CIENTIFICA CONTEMPORÂNEA PARA UNIVERSITÁRIOS E PESQUISADORES*. Rio de Janeiro: Brasport, 2004.
10. BOLETIM SOBRE O PROCESSO POLÍTICO EM MOCAMBIQUE. *Commonwealth diz que as eleições não foram credíveis, Pacíficas nem Transparentes*. Edição nº 98. Maputo: CIP, 2020.
11. BRESSER-PEREIRA, Carlos Luiz. *DOENÇA HOLANDESA E SUA NEUTRALIZAÇÃO: UMA ABORDAGEM RICARDIANA*. V. 28 Revista de Economia Política. São Paulo, 2007.

12. BROCKMYER, Brandon. FOX, Jonathan. *Assessing the Evidence: The Effectiveness and Impact of Public Governance-Oriented Multi-Stakeholder Initiatives*. London: Transparency & Accountability Initiative, 2015.; EITI Strategy Working Group (SWG) meeting. *Report from Working Group on Theory of Change (WGTOC)*. DFID, 2012.
13. CAMPESE, J., NAKANGO, B., SILVERMAN, A., SPRINGER, J. *NATURAL RESOURCE GOVERNANCE FRAMEWORK ASSESSMENT GUIDE: Learning for improved natural resource governance*. NRGF Paper. Gland, Switzerland: IUCN and CEESP, 2016.
14. CASTEL-BRANCO, Carlos N. O que é que a ITIE faz bem e o que é não faz? Uma proposta de agenda de trabalho sobre os recursos naturais em Moçambique. Comunicação apresentada no seminário “Petróleo, gás e minerais em Moçambique – políticas, governação e desenvolvimento local”, organizado pelo WWF, CIP, IESE e Ibis (Maputo, 24 e 25 de Fevereiro de 2011).
15. CHENE, Marie. *Natural Resources Management Transparency and Governance: A Literature Review Focusing on Extractive Industries*. U4, 2017.
16. CIP. *Cinco anos depois Moçambique continua com transparência limitada nos contratos extractivos*. Edição nº 1. Maputo, 2019.
17. CIP. *Em Moçambique Contribuição da EITI para a melhoria da Governação do sector extractiva ainda é modesta*. Edição nº10. Maputo, 2014.
18. CIP. *Governo incumpriu prazos da publicação dos contratos da Exxon Mobil, Eni e Sasol*. Edição nº 2. Maputo, 2019.
19. CORTÊS. Edson R.O. *Velhos Amigos, Novos Adversários: As Disputas, Alianças e Reconfigurações Empresariais na Elite Política Moçambicana*. Tese apresentada para a obtenção do grau de Doutor em Antropologia, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa. Lisboa, 2018.
20. DAUVIN, Magali. GUEREIRO, David. *The Paradox of Plenty: A Meta-Analysis*. Working Paper 2016 – 14. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/304321512>
21. DAVID-BARRET, Liz. OKAMURA, Ken. *The Transparency Paradox: Why do Corrupt Countries Join EITI?* Working Paper No. 38. European Research Centre for Anti-Corruption and State Building. University of Oxford, 2013.
22. DIAS, Viriato Caetano. *RECURSOS NATURAIS E DESENVOLVIMENTO*. Tese apresentada para a obtenção do Grau de Doutor em Teoria Jurídico-Política e Relações Internacionais. Évora, 2018.

23. DO ROSÁRIO, Domingos M. *Mozambique*. In OSISA & EFC, *Electoral Management Bodies in Southern Africa*. Cape Town, 2016.
24. EIGEN, Peter. *Is There a Need for EITI Reloaded? Building on its Successes*. In FRIEDRICH EBERT STIFTUNG. *Fuelling the world – Failing the Region? Oil Governance and Development in Africa’s Gulf of Guinea*. Nigeria: Abuja, 2011.
25. EITI. *EITI GUIDE FOR LEGISLATORS: How to Support and Strengthen Resource Transparency*. National Democratic Institute, Revenue Watch Institute, USAID, 2009.
26. ETIKAN, Ilker, MUSA, Sulaiman A., ALKASSIM, Rukayya S. *Comparison of Convenience Sampling and Purposive Sampling*. Vol. 5. No.1. American Journal of Theoretical and Applied Statistics, 2016.
27. FELDT, Heidi. MÜLLER, Axel. *Transparency – an initial step toward resource justice: An interim balance of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) in the Central African Region*. Brot Für Die Welt, Misereor, Global Policy Forum Europe, 2011.
28. FELDT, Heidi. *The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) as a Human Rights Instrument: Potentials and Shortcomings*. In FEICHTNER, I., KRAJEWSKI, M., ROESCH, R. (eds). *Human Rights In The Extractive Industries: Transparency, Participation, Resistance*. Vol.3. Interdisciplinary Studies in Human Rights, 2019.
29. GIZ. *Assessing the Effectiveness and Impact of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*. 2016.
30. GOEDE, Miguel. NEURWIRTH, Rostam J. *Good Governance and Confidentiality: a matter of the preservation of the public sphere*. Vol. 14. Corporate Governance, 2014.
31. GOLDWIN, David L. *Extracting Transparency*. Georgetown Journal of International Affairs, Vol. 5, No. 1 (Winter/Spring 2004).
32. HAUFLER, Virginia. *Disclosure as Governance: The Extractive Industry Transparency Initiative and Resource Management in Developing World*. Vol 10. No. 3. Global Environmental Politics, 2010.
33. IDEA. *Enhancing natural resources governance in Africa*. Information Brief, 2017. Disponível em: <https://www.idea.int/publications/catalogue/enhancing-natural-resource-governance-africa>
34. INE. *RESULTADOS DEFINITIVOS CENSO 2017:IV Recenseamento Geral da População e Habitação*. Maputo, 2019.
35. KETTL, Donald. *The Global Public Management Revolution*. Ed.2. Washington, DC: BROOKINGS INSTITUTION PRESS, 2005.

36. KHADIAGALA, Gilbert M. *Global and Regional Mechanisms for Governing the Resource Curse in Africa*. Resource Insight 12. Southern Africa Resource Watch, 2014.
37. KLIJN, Erik H. *NEW PUBLIC MANAGEMENT AND GOVERNANCE: A COMPARISON*. In LEVI-FAUR, D.(Eds). *The Oxford Handbook of GOVERNANCE*. United Kingdom: OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2012.
38. KOLSTAD, Ivar. WIIG, Arne. *Political Economy Models of the Resource Curse: Implications for Policy and Reseach*. CMI Working Paper 2008:6.
39. LÜHRMANN, A., MARQUARDT, K.L., MECHKOVA, V. *Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal and Diagonal Accountability*. THE VERIETIES OF DEMOCRACY INSTITUTE, 2017.
40. LUJALA, Paivi. *An analysis of the Extractive Industry Transparency Initiative implementation process*. World Development 107, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.02.030>
41. MACUANE, José Jaime. MUIANGA, Carlos. Recursos naturais, instituições e transformação económica em Moçambique. WIDER Working Paper 2020/136. Helsínquia: ONU-WIDER, 2020.
42. MAPISSSE, Inocência. MATE, Rui. Um olhar ao 8º Relatório da Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva: Moçambique corre o risco de ser suspenso da iniciativa por falta de correções previamente exigidos pela EITI. Edição nº 3. Maputo: CIP, 2020.
43. MARCH, J.G., OLSEN, J.P. *The Institutional Dynamics of International Political Orders*. Vol. 52. No. 4. International Organization, 1998.
44. MARCONI, Marina A., LAKATOS, Eva M. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5ªed. São Paulo: Atlas, 2003.
45. MARCONI, Marina A., LAKATOS, Eva M. *TÉCNICAS DE PESQUISA*. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2018.
46. MAYLEY, J.R. *A anatomia da maldição dos recursos: Investimento predatório nas indústrias extractivas de África*. Washington DC: Centro de Estudos Estratégicos de Affrica, 2015.
47. MCGEE, Rosie. GAVENTA, John. *Shifting Power? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives*. No. 383, IDS Working Paper. 2011.
48. MEDEIROS, João Bosco. *Redação Científica: A Prática de Fichamentos, Resumos, Resenhas*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

49. MEHLUM, Halvor., MOENE, Karl., TORVIK, Ragnar. *INSTITUTIONS AND THE RESOURCE CURSE*. Economic Journal 116. Royal Economic Society, 2016.
50. MICHEL, Maria Helena. *Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais*. São Paulo: Atlas, 2005.
51. MIMBIRE, Fátima. *O MUNDO CAMINHA PARA A DIVULGAÇÃO DE: Quem está por detrás das empresas que exploram recursos minerais*. Edição nº 38. CIP, 2016.
52. MROB, Karina. *Fighting the Curse by Lifting the Curtain: How Effective is Transparency as an Instrument to Escape the Resource Trap?* Schriftenreihe des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen, 2012.
53. NOMBORA, Dionísio. *Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva: Moçambique Avança Rumo ao Status de Cumpridor*. Maputo: CIP (s/d).
54. NRGI. *The Resource Curse: The Political and Economic Challenges of Natural Resource Wealth*. NRGI Reader, 2015. Disponível em: [https://resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi\\_Resource-Curse.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi_Resource-Curse.pdf)
55. O'DONNELL, G. *Horizontal Accountability in New Democracies*. Vol. 9. Nº3. Journal of Democracy, 1998.
56. ÖGE, Kerem. *Transparent autocracies: The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) and civil society in authoritarian states*. 4. Extractive Industries and Society, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.exis.2016.12.010>
57. ÖGE, Kerem. *Which transparency matters? Compliance with anti-corruption efforts in extractive industries*. Resources Policy, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/301319237>
58. ÖLCER, Dilan. *EXTRACTING THE MAXIMUM FROM THE EITI*. No. 276. Development Centre Working Papers: Organization for Economic Cooperation and Development, 2009.
59. ORRE, Aslak. RØNNING, Helge. *Mozambique: A Political Economy Analysis*. Norwegian Institute of International Affairs, 2017.
60. OSSEMANE, Rogério. *Is the Extractive Industries Transparency Initiative Relevant for Reducing Diversions of Public Revenues? The Mozambican Experience*. Policy Briefing 61. South Africa Institute of International Affairs, 2013.
61. PIERRE, Jon. *GOVERNANCE AND INSTITUTIONAL FLEXIBILITY*. In LEVI-FAUR, D.(Eds). *The Oxford Handbook of GOVERNANCE*. United Kingdom: OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2012.

62. PITCHER, M.Anne. *MOZAMBIQUE ELECTION 2019: PERNICIOUS POLARIZATION, DEMOCRATIC DECLINE, AND RISING AUTHORITARIANISM*. 119/476. African Affairs: Oxford University Press, 2020.
63. POLIDANO, Charles. *Why Civil Service Reforms Fail*. Public Policy and Management Working Paper no. 16. University of Manchester: Institute for Development Policy and Management, 2001.
64. PONCIAN, Japhace. KIGODI, Henry Micheal. *Transparency initiatives and Tanzania's extractive industry governance*. Development Studies Research, 5:1, 106-121, DOI: 10.1080/21665095.2018.1486219
65. PROCOPIUCK, Mário. *Políticas Públicas e Fundamentos de Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2012.
66. RATHINAM, F., CARDOZ, P., SIDDIQUI, Z., GAARDER, M. *Transparency and accountability in the extractive sector: a synthesis of what works and what does not*. 3ie Working Paper 33. New Delhi: International Initiative for Impact Evaluation (3ie), 2019.
67. RAWLINS, Brad. *Give the Emperor a Mirror: Toward Developing a Stakeholder Measurement of Organizational Transparency*. Vol.21. Journal of Public Relations, 2009.
68. REVENUE WATCH INSTITUTE. *Using EITI for Policy Reform: Revenue Watch Institute Guide on EITI Standard*. 2014.
69. RHODES, R.A.W. *UNDERSTANDING GOVERNANCE: 20 years on*. Leadership Science Forum – National Governance Review, 2017.
70. RHODES, R.A.W. *UNDERSTANDING GOVERNANCE: Ten years on*. Vol. 28. nº8. Organization Studies, 2007.
71. ROSS, Michael L. *THE OIL CURSE: How Petroleum Wealth Shape the Development of Nations*. New Jersey: Princeton University Press, 2012.
72. RUSTAD, S.A., LE BILLION, P., LUJALA, P. *Has the Extractive Industry Transparency Initiative been a success? Identifying and Evaluating EITI Goals*. Norwegian University of Science and Technology, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/309735854>
73. SACHS, Jeffery. WARNER, Andrew. *NATURAL RESOURCE ABUNDANCE AND ECONOMIC GROWTH*. NBER Working Paper 5398. Cambridge MA: Harvard Institute for International Development, 1995.

74. SANDBROOK, Jeremy. *WILL THE NEW REPORTING INITIATIVES IMPACT CORRUPTION IN THE EXTRACTIVE INDUSTRY?*. International Bar Association Annual's Conference. Washington DC, 2016.
75. SECHI, Leonardo. *Modelos Organizacionais e Reforma da Administração Pública*. Vol.43. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 2009.
76. SELEMANE, T. MOSSE, M. *Alguns Desafios na Indústria Extractiva em Moçambique*. Maputo: Centro de Integridade Publica, 2008.
77. SELEMANE, Tomás. NOMBORA, Dionísio. *Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva: Reprovação da Candidatura de Moçambique: notas para debate*. Newsletter. Edição 13. Maputo: CIP, 2012.
78. SICILIA, M. GUARINI, E. SANCINO, A. ANDREANI, M. RUFINI, R. *Public Services Management and co-production in multi-level governance settings*. Vol. 82. International Review of Administrative Sciences, 2015.
79. SOVACOOOL, B.K, WALTER, G., VAN DE GRAAF, T., ANDREWS, N. *Energy Governance, Transnational Rules, and the Resource Curse: Exploring the Effectiveness of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*. 83. World Dev., 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.01.021>
80. SOVACOOOL, B.K., ANDREWS, N. *Does Transparency matter? Evaluating the governance impacts of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) in Azerbaijan and Liberia*. 45. Resource Policy, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2015.04.003>
81. STIGLITZ, Joseph E. *On Liberty, The Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*. Oxford: Oxford Amnesty Lecture, 1999.
82. SULKU, Anniina. *Towards Transparent disclosure – theoretical review*. Master's Thesis submitted Faculty of Humanities. University of Jyväskylä, 2015.
83. VAN ALSTINE, J. *Critical Reflections on 15 years of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*.4. Extractive Industries and Society. University of Leeds, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.10.010>
84. VAN DE PLOEG, Frederick. *Natural Resources: Curse or Blessing?*. CESifo Working Paper No. 3125, 2010.
85. VIJGE, M.J., METCALFE, R., WALLBOTT, L., OBERLACK, C. *Transforming institutional quality in resource curse contexts: The Extractive Industries Transparency Initiative in Myanmar*. 61. Resource Policy, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2019.02.006>

86. VINCENT, Mobillard. ZUMOFEN, Raphael. *The uncertain relationship between transparency and accountability revisited through four Swiss cases*. Paper prepared for 2015 Lien Conference On Good Governance: Global Issues, Local context. Mandarin Orchard Singapore, 2015.
87. WALTER, Andrew. *Adopting international financial standards in Asia: Convergence or divergence in the global political economy*. Disponível em: [http://personal.lse.ac.uk/wyattwal/images/adopting.pdf?origin=publication\\_detail](http://personal.lse.ac.uk/wyattwal/images/adopting.pdf?origin=publication_detail)
88. WALTER, Andrew. *Governing Finance: East Asia's Adoption of International Standards*. Cornell University Press, 2008.
89. YSA, Tamyko. ALBREDA, Adrià. FORBERGER, Sarah. *What is Governance*. In BÜHRINGER, G., ANDERSON, P., COLOM, J. (Eds), *Reframing addictions: Policies*,
90. ZÚNIGA, Nieves. *Does more transparency improve accountability?*. U4 Anti-Corruption Helpdesk, 2018.

### **Legislação**

1. Lei n.º 21/2014, de 18 de Agosto – Lei de Petróleos
2. Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto – Lei de Minas
3. Lei n.º 15/2011, de 10 de Agosto – Lei das Parcerias Público Privadas

### **Documentos Consultados**

1. BOAS & ASSOCIATES. *VERSÃO FINAL EM PREPARAÇÃO E RECONCILIAÇÃO DO PRIMEIRO RELATÓRIO DA ITIEM*. Maputo: ITIEM Moçambique, 2011.
2. DELOITTE. *Sétimo Relatório da ITIEM*. ITIEM Moçambique, 2018.
3. EITI BORD. *Decision on the validation of Mozambique*. 2017-51/BM-38.
4. EITI. *O Padrão da EITI 2016*. Oslo: Secretaria Internacional da EITI, 2016.
5. EITI. *Second Validation of Mozambique: Final Assesment By the EITI International Secretariat*. Oslo, 2019.
6. EITI. *Second Validation of Mozambique: Final Assessment by the EITI International Secretariat*. Oslo, 2019.
7. EITI. *THE EITI STANDARD 2019*. Oslo: EITI International Secretariat, 2019.
8. ERNEST & YOUNG. *Segundo relatório de reconciliação – ano de 2009*. ITIE Moçambique, 2012.

9. ERNEST & YOUNG. *Terceiro Relatório de Reconciliação – ano de 2010*. ITIE Moçambique, 2012.
10. IZA CONSULTORIA. *8º Relatório: Anos 2017 e 2018*. Maputo: ITIE Moçambique, 2020.
11. INTELLICA. *Quarto Relatório de Reconciliação – ano de 2011*. ITIE Moçambique, 2014.
12. INTELLICA. *Quinto Relatório da ITIEM: Ano de 2012*. ITIE Moçambique, 2014.
13. INTELLICA. *Sexto Relatório da ITIEM: Anos de 2013 e 2014*. ITIE Moçambique, 2015.
14. Ministério dos Recursos Minerais e Energia. *Plano Operacional da Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva em Moçambique (ITIEM) 2019 – 2021*. ITIEM, 2018.
15. Relatório Anual de Actividades ITIEM 2016. Maputo: ITIEM, 2017.
16. TIE Moçambique. Relatório de Progresso Anual – 2017 e 2018.
17. VALIDATION OF MOZAMBIQUE. DRAFT VALIDATION REPORT. Adam Smith International Independent Validator. 30 June 2017.
18. VALIDATION OF MOZAMBIQUE. DRAFT VALIDATION REPORT. Adam Smith International Independent Validator. 30 June 2017.

#### **Portais da Internet:**

1. <https://eiti.org/history>
2. <https://eiti.org/who-we-are>
3. <https://www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries>
4. [https://www.sekelekani.org.mz/?page\\_id=33](https://www.sekelekani.org.mz/?page_id=33)
5. <http://www.inp.gov.mz/pt/Noticias/2019/Governo-e-Anadarko-Anunciam-Decisao-Final-de-Investimentos-do-Projecto-Golfinho-Atum>
6. <https://eiti.org/who-we-are#strengthening-governance-along-the-value-chain>
7. <https://eiti.org/countries>
8. <https://blogs.worldbank.org/governance/multi-stakeholder-initiatives-platforms-collective-governance-development>
9. <https://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/AccountabilityGovernance.pdf>
10. <https://www.transparency-initiative.org/blog/1179/tai-definitions/>
11. <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/psi.pdf>

12. <https://eiti.org/news/decisions-on-eiti-validation-of-mozambique-tanzania-zambia>
13. <https://eiti.org/news/mozambique-declared-eiti-compliant>
14. <https://portals.landfolio.com/mozambique/pt/>
15. [http://www.mireme.gov.mz/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=2&Itemid=18](http://www.mireme.gov.mz/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=2&Itemid=18)
16. [https://eiti.org/files/documents/validation-board-decision-validation\\_of\\_mozambique.pdf](https://eiti.org/files/documents/validation-board-decision-validation_of_mozambique.pdf)
17. <https://resourcegovernanceindex.org/country-profiles/MOZ/oil-gas>

### ANEXO I – LISTA DE ENTREVISTADOS

Entrevistado	Organização	Stakeholder	Modalidade	Data da Entrevista
Francis Rathinam	International Initiative for Impact Evaluation	Pesquisador	Skype	12/05/20
Fátima Mimbire	-	Ex membro do MSG (OSC)	Presencial	06/07/20
Rui Mate	CIP	Membro do MSG (OSC)	Skype e correspondências (e-mail)	07/07/20 e 24/08/20
Camilo Nhancale	KUWUKA, JDA	Membro do MSG (OSC)	Presencial	07/07/20
Fidália Chivale	IMD	OSC	Zoom Meeting	15/07/20
Luís Mahoque	Comissão de Coordenação da ITIEM	Governo	Presencial	07/08/20
João Manjate	Comissão de Coordenação da ITIEM	Governo	Presencial	07/08/20
Germano Brujane	KUWUKA, JDA	Membro Suplente do MSG (OSC)	WhatsApp Call	08/08/20
Zito Covane	KUWUKA, JDA	OSC	WhatsApp Call	08/08/20
Gareth Clifton	KENMARE	Membro do MSG (Empresa/área mineira)	Correspondências electrónicas (e-mail)	18/08/20
Adeltina Austin	KULIMA	Membro do MSG (OSC)	Presencial	19/08/20
Domingos Tsucane	KULIMA	Ex membro do MSG	Presencial	19/08/20
Ali Chaucate	AAAJC	Membro do MSG (OSC)	Presencial	20/08/20

Roberto Dos Santos	AENA	Membro do MSG (OSC)	Chamada telefónica	26/08/20
Pedro Vilanculo	TOTAL	Empresa (Hidrocarbonetos)	Microsoft Teams Meeting	02/09/2020
Vânia Morreira	TOTAL	Empresa (Hidrocarbonetos)	Microsoft Teams Meeting	02/09/2020
Jair Omar	TOTAL	Empresa (Hidrocarbonetos)	Microsoft Teams Meeting	02/09/2020
Ângelo Nhalidede	Ministério da Economia e Finanças	Governo (Membro do MSG)	Presencial	08/09/2020
Agostinho Machava	CDD	Membro Suplente do MSG (OSC)	Presencial	07/10/2020
Thomas Selemene	-	Pesquisador e ex membro do MSG	WhatsApp Call	02/11/2020
Anabela Rodrigues	WWF Moçambique	Plataforma da Sociedade Civil Para a Indústria Extractiva	Presencial	04/11/2020

## ANEXO II - GUIÃO DE ENTREVISTA

Bom dia/Boa tarde!

Em primeiro lugar agradeço por me receber e aceitar conceder esta entrevista destinada a fins exclusivamente académicos. Meu nome é Américo Mário Maluana e sou estudante finalista do curso de Licenciatura em Administração Pública, ministrado na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane. O meu objectivo com esta entrevista é colher dados para o meu trabalho de conclusão de curso que procura perceber o contributo da Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE) para a transparência e prestação de contas na Governação dos Recursos Naturais em Moçambique.

A sua colaboração é muito importante para garantir a consistência da pesquisa. Mais uma vez, obrigado!

### • Perguntas para Membros da Comissão de Coordenação (Governo)

1. Pode, por favor descrever a sua área de trabalho a sua relação com a ITIEM?
2. Pode falar da ITIE e a sua relevância para a gestão do sector extractivo em Moçambique?
3. Pode falar das razões e das expectativas por detrás da adesão de Moçambique a ITIE?
4. Quais são as principais conquistas e realizações da ITIEM?
5. Fale sobre o financiamento e sustentabilidade da ITIEM.
6. Quais são os principais constrangimentos e desafios da institucionalização da ITIEM?
7. De que forma a ITIEM tem contribuído para fortalecer a confiança entre as diferentes partes interessadas (*stakeholders*) e para o debate público sobre a governação do sector extractivo?
8. Um dos elementos que cobre a ITIEM está ligado a transparência nos contractos. O que justifica a existência de contratos com cláusulas de confidencialidade e outros não publicados?
9. Como avalia o comprometimento do governo, das empresas e das organizações da sociedade civil com a transparência e prestação de contas através da implementação da ITIEM?
10. A revisão da materialidade no último relatório ditou uma diminuição significativa do número de empresas abrangidas. Que razões justificam a alteração da materialidade de 500 mil meticais para 30 milhões de meticais?

11. Na sua opinião, o que terá ditado o decréscimo do nível de progresso satisfatório para progresso significativo na última validação?
12. Que recomendações pode avançar para melhorar o impacto da ITEM?

- **Perguntas para Organizações da Sociedade Civil**

1. Pode, por favor, descrever a sua área de trabalho e a sua relação com a ITIEM?
2. Qual é a relevância da ITIE para a gestão do sector extractivo em Moçambique?
3. Quais são as principais conquistas e realizações da ITIEM?
4. Quais são os principais constrangimentos e desafios da institucionalização da ITIEM?
5. Como olha para a sustentabilidade da ITIEM tendo em conta os seus mecanismos de financiamento?
6. Quais são os limites e constrangimentos que as Organizações da Sociedade Civil enfrentam no âmbito da sua participação na ITIEM?
7. Pode falar da Plataforma da Sociedade Civil para a Indústria Extractiva, sua origem e funcionamento?
8. Um dos elementos que cobre a ITIEM está ligado a transparência nos contractos. O que justifica a existência de contratos com cláusulas de confidencialidade e outros não publicados?
9. Nos moldes em que está a ser implementada, será correcto afirmar que a ITIEM tem contribuído para fortalecer a confiança entre as diferentes partes interessadas (governo, empresas e sociedade civil)?
10. Como avalia o comprometimento do governo, das empresas e das organizações da sociedade civil com a transparência e prestação de contas através da implementação da ITIEM?
11. A revisão da materialidade no último relatório ditou uma diminuição significativa do número de empresas abrangidas. Que razões justificam a alteração da materialidade de 500 mil meticais para 30 milhões de meticais?
12. Na sua opinião, o que terá ditado a retirada de Moçambique do grupo de países que ostentam o estatuto de países cumpridores?
13. Que recomendações pode avançar para melhorar o impacto da ITEM?

- **Perguntas para as Empresas**

1. Pode descrever a sua área de trabalho e a sua relação com a ITIEM?
2. Qual é a relevância da ITIE para a gestão do sector extractivo em Moçambique?
3. Esteve envolvido no processo que levou a implementação da ITIE em Moçambique?  
Se sim, pode partilhar a sua experiência?
4. Qual é a importância da ITIE para as empresas?
5. Quais são as principais conquistas e realizações da ITIE em Moçambique para as empresas?
6. De que forma a implementação da ITIE em Moçambique tem contribuído para fortalecer a confiança entre as diferentes partes interessadas, desde o governo, as empresas e as organizações sociedade civil?
7. Um dos elementos que cobre a ITIEM está ligado a transparência nos contractos. O que justifica a existência de contratos com cláusulas de confidencialidade e outros não publicados?
8. Como avalia o comprometimento do governo, das empresas e das organizações da sociedade civil com a transparência e prestação de contas através da implementação da ITIEM?
9. Na sua opinião, o que terá ditado o decréscimo do nível de progresso satisfatório para progresso significativo na última validação?
10. Que recomendações pode avançar para melhorar o impacto da ITEM?

## ANEXO III – Resposta a Solicitação de Partilha de Contratos



Ao Senhor

Américo Mário Maluana

MAPUTO

Nossa Ref. <sup>664/09/01</sup>INAMI/DG/2020

Data: 16/09/2020

Assunto: Solicitação de partilha de contratos.

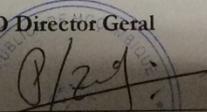
Exmo. Senhore,

Em resposta a vossa carta datada de 04/09/2020, a qual solicita a partilha de contratos do sector mineiro, vimos pela presente informar à V. Excia que:

1. Em relação ao contrato com a ENRC poderá ser acedido no *website* do INAMI, porém sem o código (6196C) pois este não pertence ao contrato.
2. O contrato com a JSPL ainda não esta disponível ao público.
3. Sobre Haiyu Mozambique Mining Company Lda Nampula, temos a informar que não foi celebrado contrato com esta empresa.
4. Relativamente aos contratos com a Rio Tinto e ANHUI FOREIGN GROUP CO, LDA, informamos que já foram partilhados por Email.

Com os nossos melhores cumprimentos.

O Director Geral

  
Adriano Silvestre Sênvano  
(Geólogo)

Praça 25 de Junho, No.380, Telefones: +258 21325934 / +258 21320024 / +258 823200520

## ANEXO IV – Resposta ao Pedido de Entrevista submetido ao MIC



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE  
MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO  
GABINETE DO MINISTRO

Exmo. Senhor.

**AMÉRICO MÁRIO MALUANA**

**MAPUTO**

Nota n.º 232/MIC/GM/2020

Assunto: **Pedido de Entrevista sobre - ITIEM**

Exmo. Senhor.

Incumbe-me Sua Excelência o Ministro da Indústria e Comércio, de transcrever o despacho recaído sobre a vossa CARTA s/n, de 31 de Agosto solicitando a S.Excia ou outro uma entrevista sobre Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva em Moçambique para o Trabalho do Final do Curso (TFC), com o seguinte teor:

**"O Ministério da Indústria e Comércio não possui matérias ligadas a Industria Extractiva emanadas no questionário, pois são da alçada do Ministério de Recursos Minerais e Energia. "QUERENDO DIRIGE A CARTA A ESTE SECTOR".**

Assina: *Carlos Alberto Fortes Mesquita* - 24.09.2020

Sem mais de momento, queira aceitar os nossos melhores cumprimentos.

Maputo, 08 de Outubro de 2020

O Chefe do Gabinete



**Tomás Sartinha**

(Economista - Técnico Superior N1)