

RELAÇÃO ENTRE AS TRANSFERÊNCIAS DE RECEITAS PROVENIENTES DE EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS PARA AS COMUNIDADES E O DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ECONÓMICO DAS ÁREAS AFECTADAS” - CASO DE MOÇAMBIQUE

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.926112430094>

Data de aceite: 11/10/2024

Evildo França Francisco Celestino Semo

Doutorando em Estudos de Desenvolvimento no ISAEN- Escola Superior de Altos Estudos e Negócios, da Universidade Politécnica, Moçambique
Escola Superior de Altos Estudos e Negócios, Universidade Politécnica, Moçambique

RESUMO: O presente texto é um raciocínio e discussão sobre os benefícios exactos gerados pela concessão de 2,75% da receita do Imposto sobre a Produção Mineira e Petrolífera para as comunidades e as suas consequências no desenvolvimento sócio-económico local. O artigo obedeceu a um estudo qualitativo, complementado por uma revisão bibliográfica, o que permitiu analisar os aspectos particulares do sistema de transferências das receitas do Estado, a participação dos cidadãos no processo de selecção de projectos a escolher para implementação e os impactos destas transferências no desenvolvimento das áreas abrangidas. Para a realização de tal processo recorre-se aos conceitos estruturantes sobre as transferências de receitas fiscais para os

governos subnacionais e noções sobre o desenvolvimento sócio-económico sob o ponto de vista filosófico e teórico. São limitações: a impossibilidade de recolher todas informações relevantes para o aprofundamento do objecto de estudo, tal como o facto de o artigo ter por objectivo dar uma iniciação a uma abordagem teórico-filosófico para a resolução dos problemas concretos sobre os modelos de transferência de receitas para as comunidades e os impactos no desenvolvimento que se almeja. Por outro lado, constitui limitação a ausência de relatórios detalhados sobre a execução dos fundos relativos aos 2,75% da receita do Imposto sobre a Produção Mineira e Petrolífera para as comunidades.

PALAVRAS-CHAVE: Recursos Naturais, Transferência de receitas, Participação Cidadã, Desenvolvimento Sócio-económico.

RELATIONSHIP BETWEEN TRANSFERS OF REVENUE FROM THE EXPLOITATION OF NATURAL RESOURCES TO COMMUNITIES AND THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF AFFECTED AREAS” - CASE OF MOZAMBIQUE

ABSTRACT: This paper is a discussion on the exact benefits generated by the granting of the 2.75% of the revenue from the tax on mineral and oil production for the communities and the consequences in the socioeconomic local development. It follows a qualitative study, complemented by a bibliographic review, which analyses the particular aspects of the revenue transfer system, the participation of citizens in the selection process of projects to be followed and the impact of these transfers in the development of affected areas. To carry out such process, the structuring concepts on revenue transfers use tax inspectors to subnational governments and notions about the developments socioeconomic from a philosophical and theoretical point of view. They are limitations: the impossibility to collect relevant information about the object of study, as the article aims only to introduce a theoretical-philosophical approach to solve specific problems regarding to the revenue transfer models to communities and the impacts on the aimed development. On the other hand, the lack of reports with details on the execution of funds relating to the 2.75% of the revenue from the tax on mining and oil production to the communities is another limitation.

KEYWORDS: Natural Resources, Revenue Transfers, Citizen Participation, Socioeconomic Development.

INTRODUÇÃO

A governação da indústria extractiva em África ganhou um importante espaço no debate sobre a gestão de recursos naturais e sobre questões de transformação estrutural da economia e do desenvolvimento dos países ricos em recursos naturais. As expectativas de progresso rápido das economias e de geração de bem-estar social têm uma ampla cobertura em estudos de economia política de recursos naturais (Frynas e Buur, 2020).

O significado e as implicações da extracção de recursos naturais no desenvolvimento dos países produtores e das comunidades hospedeiras das operações extractivas têm levantado questões importantes de soberania em relação à posse dos recursos e de legitimidade no acesso aos benefícios de extracção dos recursos (Augustina et al, 2012).

Uma questão recorrente sobre a exploração de recursos naturais coloca-se em torno dos ganhos que eles geram para o país e para as comunidades afectadas pelas operações extractivas. Reside neste contexto o debate sobre os modelos de gestão das receitas provenientes da extracção dos recursos naturais. Se por um lado as empresas extractivas têm interesse em manter e garantir a sustentabilidade das suas operações e gerar lucros dos seus investimentos, por outro os governos querem encaixar receitas para os cofres do Estado (Salimo, 2018).

Numa outra dimensão estão as comunidades que ficam expostas a fortes e negativas externalidades associadas aos efeitos cumulativos das actividades de exploração e produção de recursos naturais, em geral caracterizadas pela degradação ambiental, perda de ecossistemas, empobrecimento das condições sócio-económicas e conflitos (Bauer et. Al, 2016a).

Em 2013 o Governo de Moçambique adoptou um modelo para a transferência de receitas proveniente das indústrias extractivas para as comunidades que hospedam os empreendimentos extractivos.

Neste ensaio, procuramos analisar, em forma de debate, os modelos de transferência de receitas e os benefícios exactos gerados pela concessão dos 2,75% da receita do Imposto sobre a Produção Mineira e Petrolífera para as comunidades e as suas consequências no desenvolvimento local.

Metodologia

O ensaio obedeceu a um estudo qualitativo associado a uma análise bibliográfica. Foram efectuadas consultas a diversos documentos do governo e de instituições independentes com intervenção no debate sobre a transparência na indústria extractiva, casos do Centro de Integridade Pública (CIP), os relatórios de parecer sobre a Conta Geral do Estado (RPCGE) produzidos pelo Tribunal Administrativo (TA), reflexões sobre esta matéria apresentadas pelo Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO) e pelo Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil (CESC), relatórios independentes da Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva em Moçambique (ITIEM) e outras abordagens sobre as transferências de porção de receitas para as comunidades.

Âmbito e Limitações do Trabalho

O tema encontra azo no período entre 2010 e 2020, em que Moçambique testemunhou um dos mais marcantes momentos de transição para a categoria de países ricos em recursos naturais. As descobertas de volumes muito altos de gás natural na Bacia do Rovuma, na província de Cabo Delgado, com cerca de 180 triliões de metros cúbicos (Tcf), representaram um importante vector dessa transição (Salimo et. al, 2020).

O estudo não foi abrangente no referente à pesquisa no território nacional, baseando-se na revisão documental e bibliográfica, não tendo sido por isso mais profundo.

A PARTILHA DE RECEITAS DE RECURSOS NATURAIS: RACIONALIDADE ECONÓMICA E INSTITUCIONAL

Na perspectiva de Bauer et. al. (2016^a); Bauer et. al. (2016b); Brosio e Singh (2014); Agustina et. al. (2012), podemos perceber que a partilha de receitas geradas pela indústria extractiva é uma prática comum na gestão dos proventos de recursos naturais em vários países.

O sistema ou o regime de partilha de receitas (SPR) de recursos naturais consiste num arranjo que os governos adoptam para determinar a porção das receitas dos impostos e taxas a serem partilhadas, seja com as autoridades dos níveis subnacionais ou mesmo com os governos centrais (Bauer et. al, 2016b; Brosio e Singh, 2014).

O pressuposto da partilha de receitas é fundamentalmente uma questão de economia política, ou seja, da distribuição equitativa de renda. De acordo com Agustina et. al (2012), o arranjo de partilha de receitas do sector extractivo coloca em evidência aspectos relevantes sobre os riscos de conflito decorrente de desigualdades sociais bem como da problemática da representação heterogénea da sociedade em contextos de exploração e produção de recursos naturais valiosos.

O posicionamento de Augustine et. al (2012) de alguma forma ajuda-nos a compreender o fenómeno de constantes conflitos de que Moçambique vem enfrentando desde a sua independência em 25 de Junho de 1975, mas com maior enfoque na última década, podendo se destacar os conflitos promovidos pela Junta Militar da Renamo nas províncias centrais de Manica e Sofala e pelos ataques de terroristas na província de Cabo Delgado, na região norte.

O estudo do CIP (2020) aponta que:

Os recursos naturais como petróleo, gás natural, ouro, rubis, carvão mineral e outros representam importantes fontes de geração de riqueza na economia dos países. Apesar de na maioria dos países em desenvolvimento estes recursos não terem sido estruturalmente determinantes para o desenvolvimento. (...) Os resultados díspares em diferentes contextos de países são consequência não da existência dos recursos em si, mas das opções políticas e dos dinâmismos de governação de recursos naturais e de partilha das riquezas, uma perspectiva que pontifica a desconstrução da teoria sobre a "maldição de recursos" (Frynas e Buur, 2020; Hickey e Izama, 2017; Macuane et. al, 2017 e outros).

Isto para significar que a questão dos resultados da exploração de recursos naturais em Moçambique pouco se faz sentir na componente de desenvolvimento justamente por causa das suas políticas redistributivas falhadas, criando, desta forma, um aval para fortificar a teoria de maldição de recursos naturais que, de um modo geral, se manifesta nestes constantes e sucessivos conflitos internos que Moçambique vem experimentando, pois enquanto há imensa riqueza a ser gerada para um grupo da sociedade a maioria da população vive as externalidades dessas explorações, o que associado à falta de oportunidades locais leva muitos cidadãos a envolver-se em conflitos violentos.

As transferências de receitas provenientes de exploração de recursos naturais para as comunidades e o desenvolvimento sócio-económico das áreas afectadas em Moçambique ainda carecem da legitimidade conferida pela população, na medida em que o desenho dessas políticas públicas não permitiu e não tem permitido a participação dos cidadãos e comunidades, permitindo por isso a manipulações ao processo participativo.

Assim, esse processo é um direito sem uma base institucional justamente porque obedece ao modelo não-participativo da comunidade (terapia e participação) e níveis de dimensões de participação devidamente descritos por Arnstein (1969).

Portanto, o processo de racionalização económica das transferências dos recursos deve ser muito mais amplo, desde a adjudicação dos locais para as prospecções mineiras, o reassentamento populacional, a definição das percentagens das receitas por redistribuir, o desenho de políticas públicas a serem executadas, entre outros aspectos que devem envolver as comunidades em causa.

A racionalização económica das transferências de receitas vai permitir uma maior transparência na gestão de fundos públicos na medida em que poderá permitir a adopção de instrumentos técnicos de controlo, gestão e avaliação da gestão de receitas públicas. Ademais, a racionalidade económica deve permitir a eficiência, eficácia, redução de custos, racionamento dos direitos da população e transparência pública.

Todavia, o maior problema da racionalidade económica é o de saber se a escassez de recursos pode ser um argumento válido na definição de direitos, que continua a ser um problema de política, que é um dos maiores desafios na gestão de recursos públicos e constitui um dos desafios na justiça distributiva e da liberdade, citando Lopes, 2006 citado por Dos Santos (2008).

QUADRO INSTITUCIONAL E O MODELO DE PARTILHA DE RECEITAS

Em 2013 o governo materializou o que já vinha previsto nas Leis N.º 11/2007 e 12/2007, ambas de 27 de Junho, sobre a transferência de uma parte das receitas da extracção mineira e petrolífera para o desenvolvimento das comunidades das áreas hospedeiras dos projectos. Estas leis não estabeleceram qualquer percentagem do total a ser transferido.

Ainda nesse ano o governo introduziu na Lei do Orçamento do Estado (LOE), Lei 01/2013, de 7 de Janeiro a percentagem de 2,75% como a porção da receita de extracção mineira e petrolífera a ser alocada para programas de desenvolvimento comunitário dos locais de implantação dos empreendimentos.

Na sequência da aprovação da Lei 1/2013 foi subsequentemente aprovada, por decisão conjunta dos extintos ministérios da Planificação e Desenvolvimento (MPD) e o das Finanças (MF), a Circular 01/MPD-MF/2013, que veio, essencialmente, estabelecer três posições, sendo que, a primeira define os critérios para a alocação dos recursos, a segunda a natureza de projectos elegíveis e por último o quadro institucional de governação e tomada de decisão sobre os projectos prioritários e a alocação das receitas transferidas para as comunidades.

A Circular 1/MPD-MF/2013 fixou as iniciativas elegíveis no âmbito dos projectos de desenvolvimento associados a aplicação das receitas (dos 2,75%), que inclui a construção de infra-estruturas sociais tais como:

- *Salas de aulas e equipamento pedagógico;*
- *Postos e Centros de Saúde e seu apetrechamento;*
- *Regadios comunitários ou represas;*
- *Mercados;*
- *Estradas e pontes;*
- *Sistemas de abastecimento de água e saneamento; e*
- *Actividades relacionadas com a silvicultura.*

Durante o exercício económico de 2014 houve a revisão das Leis 20/2014 e 21/2014 ambas de 18 de Agosto, sobre a Lei de Minas e da Lei de Petróleos, respectivamente. Estes instrumentos jurídicos prevêm que uma porção de receitas na exploração de recursos naturais seja transferida para financiar projectos de desenvolvimento das comunidades afectadas pelas operações.

Do que se conhece em relação ao modelo de transferências de receitas do sector extractivo em Moçambique está apenas circunscrito às transferências de 2,75% do imposto de produção que o Governo Central através do MEF aloca aos distritos de produção. As receitas partilhadas com estes distritos são particularmente destinadas a projectos implementados nas comunidades locais directamente afectadas pelas operações de mineração e petrolíferas.

A falta de um quadro compreensivo e mais equilibrado do sistema de partilha de receitas das actividades mineira e petrolífera podem estar associadas ao nível prematuro em que o país se encontra em matéria de desenvolvimento da indústria extractiva e de gestão de receitas dela provenientes, por um lado, e por outro pode ser a consequência da fraca capacidade do país na geração de renda para a economia.

Abaixo, apresenta-se a tabela nº 01 com os montantes transferidos para as diversas comunidades nos últimos anos.

Região	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Cabo Delgado	6,1	6,1	12,5	22,9	20,8	10,5	12,3	23,6
Montepuez	6,1	6,1	12,5	22,9	20,8	10,5	11,8	22,6
Balama	0	0	0	0	0		0,2	0,6
Mecufi								0,1
Pemba								0,2
Ancuabe	0	0	0	0	0	0	0,2	0,2
Nampula	2,2	2,2	4,1	4,8	4,9	5,1	7,5	8,2
Larde	0	0	0	4,8	4,9	4,8	6,7	6,6
Moma	2,2	2,2	4,1	0	0	0	0	0,1
Angoche	0	0	0	0	0	0,3	0,7	1,3
Nacala	0	0	0	0	0	0	0	0,1
Meconta	0	0	0	0	0	0	0	0,1
Zambézia	0	0	0,8	1,4	1,4	0,7	3,2	6,2
Chinde	0	0	0,8	1,4	1,4	0,5	3,2	3,8
Pebane	0	0	0	0	0	0,2	0	2
Gurue	0	0	0	0	0	0	0	0,3
Morrumbala	0	0	0	0	0	0	0	0,1
Tete	6,4	6,4	7,3	47,7	54	36,7	8,1	23,8
Cateme	1,9	1,9	2,3	13,7	14,6	9,9	0,6	1,9
25 de Setembro	1,9	1,9	2,3	13,7	14,6	9,9	0,6	1,9
Chipanga II	1,9	1,9	2,3	13,7	14,6	9,9	0,6	1,9
Benga	0,6	0,6	0,4	3,1	7,1	6,9	4,9	15,3
Marara	0	0	0	3,5	3,2	0	0	2,8
Tsangono	0	0	0	0	0	0	0,8	0
Chipembere	0	0	0	0	0	0	0,6	0
Manica	0	0	0,7	1,3	1,3	1,2	0,8	1,3
Penhalonga	0	0	0,4	0,6	0,6	0	0	0
Manica	0	0	0,4	0,6	0,6	0	0,5	0,5
Machipanda	0	0	0	0	0	1,2	0,3	0,7
Inhambane	8,1	8,1	4,8	5,3	5,3	16,7	12,5	13,3
Pande	4	4	2,4	2,7	2,7	8,4	6,2	7,3
Govuro	0	0	0	2,7	2,7	8,4	6,2	0
Inhassoro	4	4	2,4	0	0	8,4	6,2	6
Maputo	0	4	2,4	0	0	0,6	0,3	0,5
Boane	0	0	0	0	0	0,2	0	0,1
Namaacha	0	0	0	0	0	0,4	0,3	0,4
TOTAL	22,8	22,8	30,2	83,4	87,7		44,7	77,1

Tabela 01: Tendência de Transferência dos 2,75% para as comunidades [2016 a 2023]

Fonte: LOE e CGE Valores em Milhões de Meticais

Observar-se a partir da tabela 01 de que, entre 2016 a 2018, por exemplo, as comunidades de Larde, em Nampula, Marara, em Tete, e Govuro, em Inhambane, não receberam qualquer transferência, no entanto durante este período o governo central encaixou receitas sobre a exploração dos recursos naturais. Tanto a Lei do Orçamento do Estado (LOE), bem como a Conta Geral do Estado (CGE) não apresentam qualquer explicação sobre a ausência de uma dotação para algumas comunidades beneficiárias dos 2,75% da porção da receita de extracção mineira e petrolífera.

Importa referir que, na sequência do anúncio do Pacote de medidas de Aceleração Económica (PAE) em Agosto de 2022, o governo estabeleceu na medida 8, “Alocar 10% das receitas fiscais de recursos naturais ao desenvolvimento das províncias onde a extracção ocorre”. Neste sentido, a partir do Orçamento do Estado de 2023, aloca-se 10% do imposto sobre a produção mineira e petrolífera efectivamente recolhido aos cofres do Estado no ano N-2, visando assegurar que estes recursos tenham impacto directo no melhoramento da vida da população das áreas exploradas. Os recursos alocados deverão ser usados exclusivamente para o financiamento de projectos de infra-estruturas e programas de desenvolvimento que tenham efeito multiplicador na economia local.

De acordo com a PESOE 2023 a percentagem de 10% reparte-se em 7,25% do Imposto de Produção Mineira e Petrolífera e destina-se ao financiamento de projectos estruturantes de nível provincial e 2,75% da tributação sobre a produção mineira e petrolífera, que será alocado aos programas destinados ao desenvolvimento das comunidades das áreas onde se localizam os respectivos empreendimentos, nos termos do artigo 20 da Lei n.º 20/2014, Lei de Minas, e do artigo 48 da Lei n.º 21/2014, Lei de Petróleos, ambas de 18 de Agosto.

De referir que, para dar conformidade ao plasmado no PAE 8, os artigos 20 da Lei n.º 20/2014, de 14 de Agosto (Lei de Minas) e do artigo 48 da Lei n.º 21/2014 (Lei de Petróleos), ambas de 14 de Agosto, foram alteradas pelas Leis n.º 15/2022 e 16/2022, respectivamente, ambas de 19 de Dezembro.

Todavia, tanto a Lei do Orçamento do Estado (LOE), bem como a Conta Geral do Estado (CGE) não apresentam informação sobre os projectos desenvolvidos nas comunidades com base nos recursos provenientes das receitas resultantes da produção mineira e petrolífera.

Outrossim, a evolução dos recursos transferidos as comunidades, mostra uma certa correlação com a dinâmica observada nos projectos. O exemplo é o caso da evolução do preço do carvão no mercado internacional e o seu efeito na facturação dos projectos, que por consequência tem impacto no volume de receitas que o Estado arrecada e na sua capacidade de transferência para as comunidades.

Conforme pode se visualizar no gráfico abaixo, a evolução da cotação da *commoditie* (carvão) no mercado internacional, tendo como referência o carvão australiano, influenciou na capacidade de arrecadação por parte do Estado, não obstante factores internos como logística que afectaram igualmente a actividade de exploração do carvão ao longo deste período.

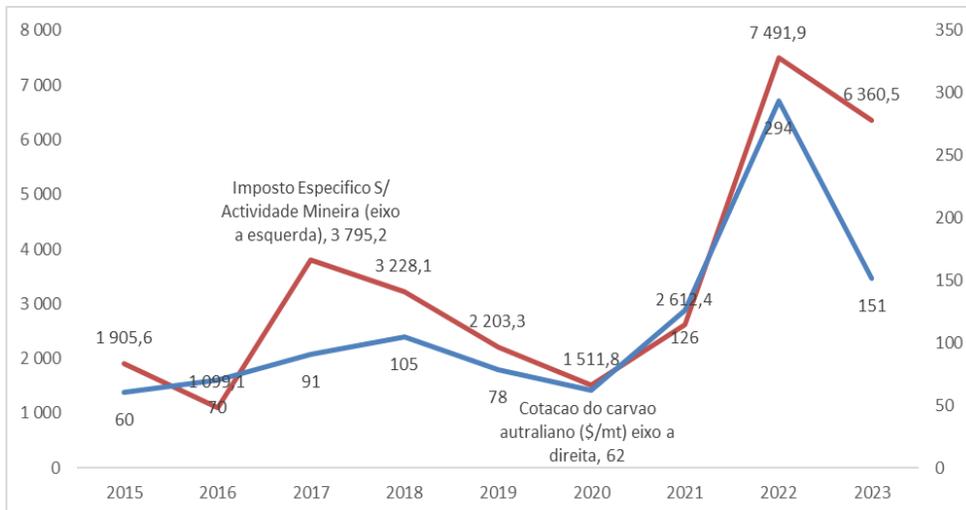


Gráfico 01: Evolução da cotação do carvão no mercado internacional (USD/Mt) vs imposto específico sobre actividade mineira (milhões de Mt)

Fonte: World Bank, Commodity Markets; CGE

Esta evolução repercutiu-se nas oscilações observadas de ano para ano nos montantes alocados para as localidades onde ocorre a exploração do carvão mineral, como é o caso de Benga na província de Tete.

DISCUSSÃO: A COTA DE 2.75% OU 10% E SUAS IMPLICAÇÕES NO DESENVOLVIMENTO DAS COMUNIDADES BENEFICIÁRIAS

As comunidades das localidades beneficiárias dos projectos de desenvolvimento financiados com os fundos da partilha de receitas da extracção mineira e petrolífera têm testemunhado a construção de algumas infra-estruturas que poderiam contribuir para a melhoria das condições de vida localmente. Mas há uma distância grande entre o que se constrói, a sua qualidade e o potencial para gerar transformações que possam afectar de modo positivo na vida das pessoas.

Segundo o CIP (2000), a população de diferentes comunidades abrangidas pelas transferências de receitas, reclamam a invisibilidade dos investimentos até aqui desenvolvidos. Faltam evidências de qualquer correlação entre os montantes transferidos para as comunidades beneficiárias e o desenvolvimento local, assim como redução da pobreza.

As comunidades beneficiárias dos 2,75% nos distritos de Montepuez e Moatize, por exemplo, continuam a viver em condições de pobreza extrema, apesar de receberem as transferências de receitas ao longo de anos.

A questão central do desencontro entre os investimentos efectuados e o desenvolvimento local está na abordagem que tem sido seguida pelos governos distritais e em alguns casos com o apoio tácito de membros de Conselhos Consultivos Locais e de grupos da sociedade civil, que têm o privilégio de participar nos espaços decisórios para definição das escolhas de projectos e licitação de serviços.

Uma questão importante está relacionada com a ideia sobre o envolvimento, inclusão ou participação das comunidades locais na definição das prioridades de desenvolvimento e sobre a alocação dos recursos provenientes das transferências para as comunidades. É de salientar que se reconheça que esta perspectiva minimiza o poder e a responsabilidade que as comunidades têm sobre os 2,75% das receitas das transferências para as comunidades, tendo em conta o princípio de pertença das receitas às comunidades.

Um aspecto importante a tomar em consideração no processo de participação reside no facto de a sociedade moçambicana encontrar-se numa encruzilhada institucional susceptível por caminhos divergentes em termos de implicações no debate sobre a inclusão e exclusão social, assim subsidia Francisco (2017).

A participação dos cidadãos pressupõe dois pontos essenciais: i) a participação efectiva e ii) a participação fictícia, que importa, neste caso, abordar rapidamente sobre as tipologias trazidas por Sherry Arnstei (1969), citado por Francisco (2017) que apresenta oito degraus dos quais cada um corresponde à amplitude do poder do cidadão em decidir sobre as acções, programas ou projectos a serem levados a cabo.

De ponto de vista etimológico, participação, com origem no latim, tem um significado duplo, podendo significar tomar ou ter parte em..., associar-se a... ou fazer saber, dar parte de..., anunciando o envolvimento e o aspecto de comunicação e informação. Contudo, este não é o ponto focal deste ensaio, todavia importa ressaltar que na perspectiva de Arnstei (1969), citado por Francisco (2017), a participação:

“é uma estratégia pela qual os que nada têm se integram ao processo de decisão sobre quais as informações a serem divulgadas, quais os objectivos e quais as políticas públicas que serão aprovadas, de que modo os recursos públicos serão alocados, quais programas serão executados e quais benefícios, tais como a terceirização e contratação de serviços, estarão disponíveis. Resumindo, a participação constitui o meio pelo qual os que nada têm podem promover reformas sociais significativas que lhes permitam partilhar dos benefícios da sociedade envolvente”. Arnstei (1969), citado por Francisco (1969).

Entretanto, o que se tem sido assistido em Moçambique em relação às transferências de receitas provenientes da exploração de recursos naturais para as comunidades e o desenvolvimento sócio-económico das áreas afectadas é que a sua participação é algo fictícia, no sentido de que está a cingir-se apenas na à mera partilha de informação. Observando os degraus da escada de participação trazidos por Arnstein (1969), em que podemos situar o nível de participação das comunidades moçambicanas nos primeiros dois degraus (vide a figura nº 01, abaixo), que correspondem aos níveis de manipulação e terapia e em termos de dimensão de participação se depreende a não-participação e, como tal, os projectos acabam não espelhando as reais necessidades destas, mas outros interesses.



Fonte: Arnstein (1969) citado por Francisco (2017).

Portanto, na operacionalização das actividades de mineração observa-se que as comunidades tiveram de ser reassentadas compulsivamente em outros locais, muitas vezes distante das áreas concedidas para a exploração mineira, na tentativa de evitar os impactos ambientais directos da sua exploração.

Segundo Mosca e Selemane (2011), o processo de reassentamento é liderado pelos órgãos do governo local, que escolhem, dentre várias alternativas de locais identificados pela empresa responsável pela exploração mineral, a mais adequada. Os mesmos autores referem que o processo de reassentamento é apresentado como um caminho inevitável, demonstrando que as comunidades em pouco ou nada participam para a escolha do novo espaço de residência, alinhado com o nosso posicionamento acima descrito de que a participação das comunidades é fictícia.

Observa-se, assim, em todo o território, que o processo compulsivo de reassentamento das comunidades abrangidas pelos projectos tendem a seguir a mesma filosofia da de outras áreas concedidas para a exploração mineira, no qual a comunidade não participa de forma efectiva.

O processo compulsivo de reassentamento, segundo Mosca e Selemane (2010), é contestado pelas comunidades devido aos seguintes motivos:

- *As habitações construídas (maioritariamente de material convencional) não apresentam qualidade, estando, em alguns casos, piores que as suas anteriores habitações que eram construídas de material local e considerado precário;*
- *As terras destinadas para o cultivo agrícola apresentam qualidade inferior as que possuíam antes;*
- *A distância para os centros urbanos agora é considerável distante, tanto para as cidades como para as vilas aparentemente mais próximas, causando grandes transtornos porque as pessoas precisam se deslocar para os centros urbanos para compra de produtos alimentares e outros bens e isso se torna caro devido aos custos de transporte.*
- *As áreas de pastagem do gado são más e distantes das áreas de residência.*

Pelo acima exposto, fica claro que embora a ideia sobre o envolvimento, inclusão ou participação das comunidades locais na definição das prioridades de desenvolvimento e sobre a alocação dos recursos provenientes das transferências para as comunidades, por mais que seja na perspectiva de 2,75% das receitas das transferências para as comunidades, a participação destas neste processo de definição de políticas públicas é totalmente polarizada, e como tal não reflecte à necessidade real das comunidades. Considerando a escala de participação que apresenta e as dimensões de poder, a comunidade não tem qualquer poder perante esse valor e como resultado instala-se o descontentamento no seio das comunidades, chegando-se a gerar conflitos violentos.

Partindo do pressuposto de que a participação se resume à constatação de que a participação dos cidadãos constitui uma forma de poder, ou seja, a participação é a redistribuição de poder, que permite aos cidadãos que nada têm a serem activamente incluídos no futuro da comunidade, a participação sem redistribuição de poder permite àqueles que têm poder de decisão argumentar que todos os lados foram ouvidos, mas beneficiar apenas a alguns, mantendo o conseqüente *status quo*.

Assim, para garantir uma participação dos cidadãos ao invés de manipulação e terapia, um conjunto de esforços são necessários face aos vários obstáculos existentes, dentre eles o poder dos interesses privados instalados no sector público e o poder designado por o óbvio que ignoramos (Pétry, 2012, citado por Francisco, 2017); isto é, as forças que não conseguimos compreender e que nos tornam incapazes de alcançar sucesso e tomar decisões apropriadas sobre questões profissionais e pessoais e ainda, parafraseando Francisco (2017), o poder das convicções. E porque é difícil mudar para boas práticas mesmo sabendo que continuamos a cometer os mesmos erros, isso se reflecte por exemplo na falta de alternância de poder a vários níveis de governação em alguns países.

Apesar de em termos globais a tendência na alocação dos 2,75% das receitas das transferências para as comunidades beneficiárias ter resultado na aplicação destes fundos, em algumas comunidades ainda não é visível o seu efeito. O relatório da organização da sociedade civil KUWUKA JDA (2021) apresentou dentre várias constatações alguns exemplos que podem estar a contribuir para que os impactos não sejam visíveis:

“No ano de 2017, a comunidade de Cateme, em Moatize, planificou a construção de uma represa para retenção de água para irrigação de machambas, sendo que a mesma foi executada mas a qualidade da obra foi descrita pela comunidade como baixa, pelo que, na época chuvosa seguinte, a infra-estrutura ficou danificada, justificado pelo governo distrital com a afirmação que o local não era ideal para aquele tipo de construção.”

“Na província de Tete as mulheres elegem a construção de maternidades e represas para irrigação e por outro lado os jovens projectos de infra-estruturas desportivas e de lazer; porém, as lideranças comunitárias e o governo distrital colocam estas prioridades em último plano.”

“A sociedade civil em Nampula acusa os governos distritais de na maioria das vezes efectuarem desvios de aplicação da porção dos 2,75% destinados às comunidades.”

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em geral, as comunidades beneficiárias das transferências de receitas sobre a extração dos recursos naturais continuam a enfrentar externalidades negativas da indústria extractiva, não sendo visível a existência de uma correlação entre os montantes transferidos para as comunidades localizadas no perímetro dos grandes projectos e o desenvolvimento local, pelo que não se tem verificado o aumento de infra-estruturas sociais, com impacto na redução de desemprego, aumento de disponibilidade de alimentos, redução da pobreza e do analfabetismo, o aumento de partos institucionais, redução de mortalidade infantil e outros indicadores associados ao bem-estar das comunidades.

Os modelos de partilha de receitas do sector extractivo são influenciados pelas dinâmicas e pelos níveis de sensibilidade dos governos sobre as questões-chave de desenvolvimento, sendo que o ideal é que estes modelos sejam definidos com base em informação e conhecimento sólidos sobre a natureza dos recursos e a sua capacidade de produção, correlacionando estes aspectos às necessidades colectivas das comunidades, ao exemplo do acesso a água, a infra-estruturas sociais e económicas, entre outros.

Não há clareza sobre os pressupostos e determinantes para a redistribuição destes recursos e transmite-se a percepção de serem efectuados de um modo mecânico, não se respeitando a taxa indicada na lei. Ainda assim, existe um amplo consenso nos países detentores de recursos naturais sobre a necessidade de adopção de mecanismos de transferência mais transparentes para a partilha das receitas provenientes da sua exploração.

Pode-se concluir que o processo de partilha de receitas não tem sido transparente, isto é tanto a nível da determinação do volume de receitas a partilhar bem como da gestão dos fundos nos distritos ou áreas beneficiárias, bem como na partilha de informações sobre os impostos pagos pelas empresas de exploração de recursos naturais, o que contribui para que não seja possível efectuar-se o rastreio por parte da sociedade dos valores reais descontados às operadoras e sua monitoria.

Subsidiando-se no estudo do CIP (2000), o actual modelo de transferências de receitas para as comunidades tem potencial para gerar desigualdades muito profundas e críticas para a estabilidade social e política devido à concentração de recursos em comunidades exclusivas no distrito, colocando as demais comunidades adjacentes do mesmo distrito sem quaisquer benefícios da exploração de recursos, sendo, por isso, importante repensar a adopção de mecanismos adicionais de transferência horizontal, exclusivos dos distritos de produção, inspirados na distribuição por indicadores.

O facto de as transferências de receitas para as comunidades não serem efectuadas de acordo com a regularidade com que os encaixes provenientes dos impostos são efectuadas no tesouro público, pode contribuir para que os impactos destas transferências não sejam visíveis, sendo, por isso, de propor a criação de uma unidade de gestão das receitas de transferência para as comunidades, com a capacidade para prever os recursos, assegurar o desembolso dos fundos e monitorar a sua implementação de acordo com o calendário de planificação do governo.

Não se encontra tanto na CGE ou em outros relatórios financeiros tornados públicos a fundamentação sobre a utilização de recursos sobre as transferências fiscais. Este é o maior desafio da racionalidade econômica para se perceber até que ponto este modelo traz melhorias no sistema de gestão das receitas públicas e se a escassez de recursos pode funcionar como um discurso legítimo no processo dos desafios da justiça distributiva e do desenvolvimento como liberdade.

REFERÊNCIAS

Agustina, C. D.; Ahmad, E.; Nugroho, D.; and Siagian, H. (2012). *Political economy of natural resource revenue sharing in Indonesia*. London: LSE, Asia Research Centre, Working Paper 55.

Bauer, A.; Gankhuyag, U.; Halling, S.; Manley, D. and Venugopal, V. (2016b). *Natural resource revenue sharing*. Natural Resource Governance Institute. September 2016.

Bauer, A.; Iwerks, R.; Mellegrini, M.; and Venugopal, V. (2016a). *Subnational governance of extractives: Fostering national prosperity by addressing local challenges*. Natural Resource Governance Institute, Policy Paper, August 2016.

Brosio, G. & Singh (2014). *Revenue sharing of natural resource in Africa: Reflections from a review of international practices*. The World Bank, April 2014. Disponível em; <https://ideas.repec.org/p/wbk/wboper/20062.html>, acessado a 10/06/2021.

Buur, L.; Pedersen, R. H.; Malin, J. N.; Macuane, J. J. and Jacob, T. (2020). *The politics of natural resource investments and rights in Africa: A theoretical approach*. Elsevier. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214790X20301842>, acesso a 10/06/2021.

Castel-Branco, Carlos N. (2010). *Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique*. Maputo: Cadernos IESE, no. 1.

CIP (2000). *Modelo Actual de Transferência para as Comunidades Pode Gerar Desigualdades Económicas e Sociais*. Maputo.

De Matos, E.A.C., Medeiros, R.M.V. (2012). *Exploração Mineira em Moatize, no Centro de Moçambique: que futuro para as comunidades locais*. XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária. Universidade Federal de Liberlândia.

Dos Santos, R.C.B. (2008). *O Discurso da “Racionalidade Econômica” e a Racionalidade na Reforma da Previdência Social*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Sociologia. Universidade de São Paulo. São Paulo.

FIAN. (2010). *Desenvolvimento, para quem? Impacto dos projetos de desenvolvimento sobre os direitos sociais da população rural moçambicana*. Heidelberg: FIAN International,

Francisco, A.A.S. (2017). *Participação Cidadã e Inclusão Social em Moçambique: Quem? Para quê? Como? Quando?*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/317141427_Participacao_Cidada_e_Inclusao_Social_em_Mocambique_Quem_Para_que_Como_Quando?enrichId=rgreq9b6c1e-3e2acb0e4a556ff66eef2c129XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdIOzMxNzE0MTQyNztBUzo0OTc5NjQ4NDg0OQzNTJAMTQ5NTczNTQ3OTUzNA%3D%3D&el=1_x_3&_esc=publicationCoverPdf, acesso a 23/07/2021.