


International Alert.



**GOVERNAÇÃO DE RECURSOS
NATURAIS EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE A
SUPERVISÃO E TRANSPARÊNCIA
DAS RECEITAS PETROLÍFERAS**

SÍNTESE

Janet Murdock

NOVEMBRO 2009

Sobre a International Alert

A International Alert é uma organização independente de consolidação da paz, que trabalha há mais de vinte anos com vista a estabelecer as bases de uma paz e segurança duradouras em comunidades afectadas por conflitos violentos. Adoptamos uma abordagem multifacetada dirigida a regiões específicas e a várias regiões em conjunto, com o objectivo de influenciar políticas e práticas que afectam a consolidação da paz e de ajudar a criar competências e capacidades através de acções de formação.

O nosso trabalho no terreno decorre em África, no Sul da Ásia, no Cáucaso, na América Latina, no Líbano e nas Filipinas. Os nossos projectos temáticos são desenvolvidos aos níveis local, regional e internacional, incidindo em questões transversais consideradas vitais para uma consolidação sustentável da paz. Entre elas incluem-se o sector empresarial e a economia, as questões de género, a governação, a ajuda, a segurança e a justiça. Somos uma das principais ONG do mundo no domínio da consolidação da paz, e temos mais de 125 pessoas a trabalhar para nós em Londres e nos nossos 13 gabinetes externos. Para mais informações, consultar o nosso sítio Web em www.international-alert.org.

© International Alert 2010

Todos os direitos reservados. Não é permitido reproduzir, guardar num sistema de recuperação de informação ou transmitir nenhuma parte da presente publicação, por qualquer método ou meio, seja ele electrónico, mecânico, fotocópia, gravação ou de outro tipo, sem menção completa do detentor dos direitos.

GOVERNAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A SUPERVISÃO E TRANSPARÊNCIA DAS RECEITAS PETROLÍFERAS

O presente estudo de caso, encomendado pela International Alert, examina a governação dos recursos naturais em São Tomé e Príncipe, concentrando-se nos mecanismos ou estruturas de gestão, fiscalização e publicidade da informação (transparência) criados para monitorizar as receitas do petróleo desde 2007. O estudo explora as actividades, desafios e estratégias de comunicação social destes organismos relacionados com o sector petrolífero no período de 2007 a 2009, identificando áreas problemáticas e procurando determinar se existe uma ligação entre os problemas identificados e a dinâmica social em geral, em que consiste essa ligação, e ainda se esses problemas poderão ser agravados pelo afluxo de riqueza proveniente da exploração petrolífera. O estudo apresenta algumas ideias sobre o risco de conflitos e aquilo que se poderá fazer para os atenuar utilizando soluções susceptíveis de promover a coesão social.

O estudo levou a que se fizessem muitas descobertas importantes, a maioria das quais levanta questões sérias quanto ao empenhamento do país na boa governação e na transparência no que respeita às suas futuras receitas petrolíferas. Mostra igualmente que as estruturas não estão a funcionar tão bem como deveriam. Existem problemas graves em termos de conformidade jurídica, tendo-se constatado igualmente que, embora os problemas de gestão e fiscalização sejam bem conhecidos e compreendidos, não tem havido um grande esforço para introduzir medidas correctivas, o que é mais perturbador.

Por outro lado, não houve uma consulta intersectorial suficiente antes de a legislação que instituiu as referidas estruturas ter sido promulgada. Consequentemente, há uma sensação de que as estruturas são uma imposição, o que conduz a ressentimentos persistentes ao nível dos vários sectores. Muitos actores sociais, incluindo os que estão vinculados ao sistema, sentem que as estruturas não levam em conta certas “realidades” da sociedade. A sociedade civil considera que as estruturas representam um encargo que não tem simplesmente capacidade para suportar. Problemas fundamentais de longa data que existem nesta sociedade parecem simplesmente ter encontrado um “novo palco” onde estão a ser novamente “encenados”. A infinidade de problemas de fiscalização identificados reflecte a desconfiança profunda que permeia esta nação insular.

O problema agora é que há mais riscos a considerar devido à possível entrada de riqueza proveniente da exploração petrolífera. No entanto, dado que as estruturas foram concebidas de modo a serem inclusivas, podem ajudar a garantir uma distribuição mais equitativa dos benefícios do petróleo. O advento do petróleo pode representar uma oportunidade de reforçar a coesão social. Só por si, os quadros jurídicos não o conseguirão fazer. Têm de ser assumidos e utilizados. Para isso, é necessário boa vontade e trabalho esforçado.

As principais constatações e recomendações do presente relatório são as seguintes:

Os bónus de assinatura e a gestão da Conta Nacional do Petróleo: Para o público de São Tomé e Príncipe em geral, não é claro qual foi o montante recebido a título de bónus de assinatura. Não é claro de que forma foram utilizados os fundos provenientes dos bónus de assinatura do primeiro e segundo processos de licenciamento. Não foram efectuadas quaisquer auditorias, conforme estipula a lei, e não se procurou garantir a transparência do processo de determinação da utilização dos fundos dos bónus de assinatura. Os fundos não foram utilizados estrategicamente. A Assembleia Nacional, a Procuradoria-Geral, o governo e os grupos de interesses da sociedade civil não tomaram quaisquer medidas destinadas a pôr termo à não observância da lei.

Recomendações:

- Deve atribuir-se um grau de prioridade elevado à verificação e publicação do valor exacto e utilização dos fundos gerados pelos bónus de assinatura, de modo que o público em geral tenha conhecimento dessa informação. Actualmente, os montantes em causa não estão a ser divulgados publicamente.
- O país deve, em primeiro lugar, procurar observar a legislação vigente em matéria de utilização das receitas petrolíferas, devendo igualmente definir um processo mais eficaz e mais transparente para determinar a utilização dos fundos transferidos para o orçamento do Estado, e, em seguida, deve publicar um plano de utilização dos recursos petrolíferos.
- A Assembleia Nacional deve adoptar medidas decisivas e correctivas com vista a pôr termo à apatia geral permanente em relação ao não cumprimento da lei. Deve institucionalizar rapidamente a Comissão de Fiscalização do Petróleo (CFP) empenhada e conscienciosa.

Gestão da Zona de Desenvolvimento Conjunto (ZDC): A existência de problemas orçamentais e questões relacionadas com o cumprimento das obrigações de prestação de informação sugerem que a ZDC está a ser mal gerida e é objecto de uma fiscalização insatisfatória. Ainda não houve uma iniciativa no sentido de adoptar medidas correctivas. A Autoridade Conjunta de Desenvolvimento (ACD) não se tem mostrado disposta a partilhar informação financeira com outras estruturas de fiscalização e transparência. O poder do comité da Iniciativa para a Transparência nas Indústrias Extractivas (ITIE) para realizar auditorias não é claro para todas as partes interessadas. A ACD considera que o comité ITIE não tem competência para realizar auditorias à mesma. Além disso, a legislação nacional relativa ao petróleo diz que “todas” as receitas petrolíferas devem ser depositadas numa Conta Nacional do Petróleo. No entanto, não é claro que montante das receitas provém de rendas de superfície e por que razão a parcela destas rendas que cabe a São Tomé e Príncipe não foi depositada na Conta Nacional do Petróleo, conforme estipula a lei. Põe-se a mesma questão no que respeita aos fundos sociais. O valor exacto dos fundos sociais não é claro e a sua utilização não tem sido objecto de fiscalização. Não se sabe ao certo se estas fundos não estão sujeitos à obrigação de depósito na Conta Nacional do Petróleo nem quem determinou tal isenção. A fim de resolver as questões relacionadas com a gestão da ZDC, será necessário melhorar as relações com a Nigéria.

Recomendações:

- A realização de uma auditoria à ACD devia ser uma das grandes prioridades nacionais. O Gabinete de Registo e Informação Pública (GRIP) devia publicar os resultados da referida auditoria. Os pagamentos irregulares devem ser investigados.
- Os actores nacionais e internacionais devem aumentar o seu grau de atenção e controlo no que respeita à gestão da ZDC.
- Os actores nacionais devem tomar consciência da natureza multifacetada dos problemas relacionados com a governação da ACD. A formação nas áreas da análise e resolução de conflitos, negociação, e técnicas de colaboração no âmbito do processo de decisão poderia ajudar os actores nacionais a negociar mais eficazmente com a Nigéria.

- São Tomé e Príncipe e a Nigéria deviam desenvolver as oportunidades de manter uma maior colaboração entre si.

Contratos confidenciais: O Governo de São Tomé e Príncipe assinou contratos confidenciais com empresas petrolíferas que lhes concedem direitos preferenciais não competitivos relativos a blocos situados na zona económica exclusiva (ZEE). Existe uma desconfiança significativa por parte do público e falta de informação de fácil acesso pelo público sobre a situação actual destes contratos, e não foram divulgados publicamente quaisquer esforços no sentido de os renegociar ou resolver.

Recomendações:

- O governo deve divulgar informação clara sobre a actual situação perante a lei dos contratos confidenciais celebrados com empresas petrolíferas e deve desenvolver esforços no sentido de os renegociar ou resolver.

Estruturas de gestão, fiscalização e publicidade da informação (transparência): O governo não realizou uma consulta adequada com antecedência suficiente antes de aprovar as leis que criam as estruturas de gestão, fiscalização e publicidade da informação. Existe uma sensação de que as estruturas foram impostas e que carecem de apropriação nacional. O sistema criado impõe à sociedade civil um encargo que esta não consegue suportar, e o sector não está a receber qualquer ajuda. A acção do comité nacional da ITIE no que respeita à implementação das funções de fiscalização necessárias tem sido lenta. A CFP ainda não foi institucionalizada, o que gera um défice de fiscalização considerável. Existe grande confusão quanto às suas atribuições e inter-relações. As várias estruturas não estão a funcionar em sintonia.

Recomendações:

- Deve ser criado um mecanismo de diálogo entre as várias estruturas de gestão, fiscalização e publicidade da informação (transparência) com vista a promover a colaboração e esclarecer funções, responsabilidades e relações. Este grupo de actores poderia ajudar o Governo de São Tomé e Príncipe a examinar a forma com a actual configuração das estruturas nacionais de gestão petrolífera afectam a fiscalização e recomendar melhoramentos susceptíveis de reforçar a prestação de contas. O país deve reconhecer a importância de manter diálogos internos a fim de evitar que surjam falsos pressupostos subjacentes sobre as realidades do país. O diálogo pode reforçar a apropriação nacional e dar origem a sugestões susceptíveis de tornar as estruturas mais orgânicas, racionais e funcionais.
- A criação de estruturas nacionais de gestão, fiscalização e publicidade da informação não deve ser uma medida de fachada destinada a manter as aparências a nível internacional. A comunidade internacional, ao partir de pressupostos sobre a capacidade da sociedade civil para contribuir eficazmente para as estruturas de fiscalização e publicidade da informação no que respeita à exploração petrolífera, deve agora assumir a responsabilidade de garantir que a sociedade civil tenha a capacidade necessária para exercer as responsabilidades de fiscalização que lhe foram atribuídas.
- A formação assegurada pela comunidade internacional deve incidir no desenvolvimento do capital humano necessário para fazer face aos desafios decorrentes da produção de petróleo. Deve incidir na criação de um ambiente em que as perguntas e as críticas construtivas

sejam aceites. Os contributos positivos para a coesão social e para o bem comum devem ser incentivados.

- A comunidade internacional deve ajudar a criar pelo menos duas ONG sustentáveis, com conhecimentos especiais sobre o sector petrolífero e questões de governação. As ONG devem estar em posição de representar a sociedade civil nas estruturas de fiscalização e publicidade da informação recém-formadas. Devem superar os problemas de não apropriação através de acções de difusão eficazes e da promoção da participação da sociedade nas questões relacionadas com a gestão petrolífera, mantendo um diálogo intersectorial permanente como parte integrante do seu mandato.
- As várias estruturas devem evitar assumir comportamentos e atitudes susceptíveis de gerar rivalidades. Devem estabelecer mecanismos de supervisão e avaliação, realizando reuniões periódicas e publicando relatórios com carácter de regularidade. A colaboração deve ser incentivada.

Difusão e comunicação com o público: A falta de informação entre o público é imensa, especialmente no caso das pessoas que vivem nos distritos.

Recomendações:

- As estruturas de gestão, fiscalização e publicidade da informação (transparência) devem procurar divulgar informação, especialmente ao nível dos distritos, de uma forma acessível e compreensível para a maioria da população.
- São necessárias campanhas de sensibilização para ajudar a criar expectativas realistas quanto aos benefícios do petróleo.
- A ACD, em particular, deve reforçar a sua estratégia de comunicação social.
- Devem ser incorporadas na concepção de programas internacionais e nacionais abordagens sensíveis aos conflitos e transformativas.
- Todas as organizações devem enviar informação voluntariamente ao GRIP, independentemente de a lei o exigir ou não.
- A base de dados do GRIP deve estar disponível na Internet.

O texto integral do relatório pode ser obtido mediante pedido (publications@international-alert.org).