



Entrevista a Francisco Queiroz, Coordenador da CTRLM

Entrevista concedida ao Jornal de Economia e Finanças, em Luanda, a 26 de Agosto de 2008, pelo jurista, consultor e docente universitário Francisco Queiroz, coordenador da Comissão Técnica de Revisão da Legislação Mineira (CTRLM)

Jornal de Economia e Finanças – Como é que nasce a ideia de elaboração de um Código Mineiro e que benefício trará à indústria extractiva nacional?

Francisco Queiroz – Um dos principais objectivos do Código é mesmo a unificação legislativa, porque a legislação mineira que existe neste momento está dispersa e, além disso, ela está dirigida basicamente a um mineral, o diamante. A ideia é unificar num único diploma legal, que é o Código Mineiro, tudo o que houver, em termos de regulamentação, sobre a actividade mineira. Isso vai trazer como vantagem a possibilidade de manuseamento, num mesmo livro, num mesmo Código, de todas as soluções jurídicas sobre a actividade mineira. Facilita muito o trabalho de quem tem que consultar o Código, de quem tem que fiscalizar o cumprimento da lei e daqueles que têm que cumprir com o que está definido na lei. Facilita o trabalho de todos os envolvidos. Não foi fácil fazer um código, porque Angola vai ser dos poucos países que têm um Código Mineiro com essas características. Alguns países têm códigos mineiros, mas é uma compilação de várias legislações num mesmo livro. O nosso não. É mesmo um código, do artigo número um aos quatrocentos e tais, tudo corrido e as matérias arrumadas de acordo com as características de cada assunto a regular. Nós dividimos o Código em duas áreas fundamentais: a parte geral e a parte especial. A parte geral tem todos os princípios e regras fundamentais sobre a actividade mineira. Aí são definidos em que consiste a actividade mineira, quais são os direitos e deveres da mineração, quais são os requisitos necessários para se ter acesso à actividade mineira, enfim, tudo o que se refere aos princípios. Depois vem uma parte especial, que define concretamente a actividade mineira de cada mineral. Esta foi a metodologia que nós encontramos. E isso facilitou-nos muito, porque a actividade mineira, embora tenha diferenças, ela tem aspectos comuns. A actividade mineira, toda ela, se desenvolve de acordo com uma determinada característica. E é isso tudo que regulamos na parte geral. Tudo o que se refere ao diamante, à lapidação, aos outros minerais e à actividade artesanal vem regulado na parte especial.



JE – Quer dizer que a parte especial toca em aspectos específicos de cada actividade.

FQ – Exactamente. Regras sobre, por exemplo, a protecção dos trabalhadores. A actividade mineira é uma actividade de risco. Higiene e segurança no trabalho, isso está na parte geral e são regras que se aplicam a toda a actividade mineira. A utilização de explosivos está na parte geral e se alguém quiser utilizar explosivos tem que consultar as respectivas regras. Quanto ao ambiente, à protecção do ambiente, a actividade mineira é uma actividade agressora do ambiente, embora seja uma opção da qual resultam benefícios, mas, mesmo assim, ela tem que ser regulada, tem que ser balanceada, para garantir a sustentabilidade da própria actividade. Isso é na parte geral. E outros aspectos, como o investimento no sector mineiro, as regras fundamentais, quem é a entidade competente para autorizar o investimento, quem é a entidade competente para emitir títulos mineiros, títulos de posse e concessão, quem é a entidade que negocia os contratos mineiros. Tudo isso é investimento e está contemplado na parte geral.

JE – Pode fazer uma breve referência à diversa legislação mineira emitida no país?

FQ – Nós temos que considerar a actividade mineira como um todo. A actividade de extracção de petróleo é actividade mineira, mas isso está numa regulação à parte. A actividade dos petróleos é uma legislação específica, que não se confunde com esta. No Código Mineiro, nós estamos apenas a regular a actividade extractiva não petrolífera. E há muita legislação neste momento.

É evidente que a maior parte da legislação está no domínio dos diamantes. São várias leis. Há uma lei base, que é a Lei de Actividades Geológicas e Mineiras. É uma lei de vinte e tais a trinta artigos, que estabelece um quadro muito geral, muito genérico, sobre a actividade mineira. A partir dessa lei, que pode ser considerada a lei mãe, foram surgindo outras. Surgiu a Lei dos Diamantes, surgiu a Lei do Ouro. Há pouco tempo, o Conselho de Ministros aprovou um decreto sobre o ouro. Surgiram leis diversas, mas basicamente no domínio dos diamantes, da comercialização de diamantes, etc. No total, não posso precisar em termos numéricos, mas serão mais de 20. E isso tudo serviu de base para o nosso trabalho. Nós não partimos do zero. Partimos do estudo da legislação existente e, então, encontramos as soluções que melhor se adaptam ao momento actual, porque a maioria dessa legislação toda foi aprovada num contexto diferente. Foram leis aprovadas no limiar e início do processo democrático, ainda com uma visão, digamos assim, que já não se adapta aos tempos modernos. E, aqui, seria altura de falar sobre o que é que ganha o país com o Código Mineiro.



Os objectivos desse Código são basicamente esses que já dissemos, a unificação do sistema legislativo para a facilidade de todo o mundo, mas, fundamentalmente, a diversificação da exploração mineira fora dos petróleos.

Neste momento, a actividade mineira resume-se aos diamantes, um pouquinho no ferro e algumas experiências no ouro, mas nós temos muitos outros minerais.

Temos uma série de minerais, temos bauxite, platina, ouro, manganês, fosfatos e minerais radioactivos. Portanto, é preciso atrair investimento privado para todas essas áreas mineiras, definindo regras claras de acesso aos direitos mineiros, de modo que o investidor saiba correcta e claramente qual é o quadro legal, com regras para a atribuição de títulos mineiros que não sejam passíveis de dúvidas, porque nada pior ao investidor como ter dúvidas em relação aos direitos, ao acesso aos títulos e à transparência do processo. Isso tudo aparece muito mais clarificado nessa solução legislativa.

JE – Com o Código, um dos benefícios é atracção do investimento.

FQ – Exactamente. E atrás do investimento o que é que vem? Vem uma maior arrecadação de receitas para o país, e atrás da arrecadação de receitas vem o investimento público em sectores sociais, desde a habitação, saneamento básico e infra-estruturas, aos sectores de aumento da qualidade de vida da população, em termos de saúde, educação, etc. Portanto, é objectivo que tenha essa abrangência, mas também há um objectivo que convém ressaltar aqui, que é o benefício que as populações locais vão ter também. Este Código define regras sobre a intervenção da população local na negociação de aspectos que lhes dizem respeito, quando houver actividade mineira aí onde eles residem. A actividade mineira traz serviços, mas, por vezes, cria também dificuldades. Esses benefícios e essas dificuldades estão aqui reflectidos e a população local tem uma intervenção, inclusive de negociação oficial, e os mecanismos para fazer a negociação estão definidos no Código. Mas o mais importante são, de facto, os empregos que vão resultar para a população local, os benefícios que, por lei, as empresas mineiras devem fazer nas áreas de implantação, no domínio social, basicamente no domínio da habitação. Quando houver uma mina numa zona habitada, o proprietário da mina deve cuidar para a construção de outras casas de nível adequado. Portanto, a população local vai ter benefícios que estão expressamente consagrados no Código.



JE – Este é um ponto, mas há outros de extrema importância, como, por exemplo, a preservação do ambiente. Como é que o meio ambiente está contemplado no Código?

FQ – O ambiente está muito contemplado. Há uma secção completa para proteger o ambiente e essa secção também faz uma remissão para as regras internacionais sobre a protecção do meio ambiente. A técnica, aqui, é de remissão. Mas já no Código estão definidas as regras sobre como é que se protege o ambiente. Aí, o minerador tem que fazer um estudo sobre o impacto ambiental.

Esse estudo de impacto ambiental obedece a regras que são definidas pelo Ministério do Urbanismo e Ambiente. Nenhum projecto é aprovado se esse estudo de impacto ambiental não estiver aprovado. Quer dizer, o estudo de impacto ambiental é uma condição *sine qua non* para a atribuição de títulos mineiros. A população local também intervém nesse domínio, porque é a que está mais exposta aos riscos ambientais resultantes da actividade mineira. Portanto, tem uma palavra a dizer no domínio ambiental. Claro que é uma matéria muito técnica, muito específica, e a população poderá não ter a capacidade de negociar, mas, mesmo assim, através de órgãos representativos, tem uma palavra a dizer sobre a defesa do ambiente no seu meio de habitação.

JE – Que outros benefícios trará o Código Mineiro?

FQ – Já falámos da atracção do investimento de que resulta, já falamos da unidade legislativa, portanto a dispersão deixa de existir, passa a ser um único Código, agora é a parte institucional. Sabemos que o sector mineiro precisa de um reforço organizativo muito grande. Há necessidade de se definirem regras de procedimento no domínio de títulos, há necessidade de se definirem os prazos, que o órgão competente deve cumprir para a atribuição de títulos, porque isso é muito importante em qualquer actividade. Não se pode esperar indefinidamente. Há prazos que estão expressamente indicados. O não cumprimento de prazos é passível de procedimento administrativo.

JE – O Código regula não só a forma como o investidor se deve comportar, mas também a própria instituição.

FQ – Exactamente, como a instituição se deve comportar. A instituição também tem obrigações.



JE – Então é a profissionalização que se busca.

FQ – Evidentemente. O termo é esse, profissionalização, a profissionalização de toda a actividade mineira e a melhoria da competência dos quadros. Portanto, busca-se também melhorar significativamente os serviços públicos afectos à actividade mineira. E aí tem que se falar no Instituto Geológico Mineiro. Este é um Instituto muito importante, que carece de uma atenção muito especial, porque é daí que depende toda a programação pública, do Estado, do Governo, de toda a actividade mineira. O que é que acontece neste momento? O país não sabe quais são os minerais que tem, nem em que quantidades, nem onde estão localizados. Tem que se fazer um estudo, um levantamento geológico de todo o potencial mineiro do país. Esse Instituto Geológico e Mineiro tem que fazer o tratamento dessa informação e, depois, disponibilizá-la a quem quiser investir.

Quer dizer, o acesso a essa informação tem que ser livre. É certo que com regras, mas cada um tem que ter a possibilidade de pedir ao Instituto informação geológica sobre uma área onde queira investir e o Instituto deve fornecer essa informação. Claro que há emolumentos, há taxas que se pagam pelo serviço. Então, a actividade de mapeamento de todo o potencial geológico do país é fundamental. Felizmente, isso faz parte do Programa do Governo para o quadriénio 2009/2012, creio eu. A partir daí é que se poderá fazer um plano da exploração mineira no curto, no médio e no longo prazos. O Código Mineiro também obriga, tem regras sobre essa matéria, dando competências ao Governo para definir a política mineira do país, através destes mecanismos. Portanto, este é outro ganho que se vai obter com a aprovação do Código.

O outro é o equilíbrio entre a necessidade de captar mais recursos fiscais, o equilíbrio entre quem paga e quem recebe o imposto. Normalmente, o regime fiscal existente era de uma tendência de carregar no imposto. A política que se seguiu no regime fiscal que está neste Código é de equilíbrio, procurando garantir, por um lado, que o Estado recolha receitas fiscais, mas, por outro, permitir que o operador mineiro não se sinta sufocado com a carga fiscal. Então, há um balanceamento muito equilibrado entre os dois interesses, o interesse público de captação de receitas fiscais e o interesse privado de fazer o seu investimento, mas com a garantia de que esse investimento não vai ser prejudicado com a excessiva carga fiscal.

JE – É que o excesso da carga fiscal pode desmotivar o investidor.

FQ – É verdade. É isso que nós quisemos evitar, ao estabelecer esse equilíbrio. Depois, é garantir a exploração mineira sustentável, porque o que acontece muitas vezes, pela experiência que estudamos noutros países, é que, por vezes, há a tendência de fazer uma exploração gananciosa de recursos minerais, prejudicando as gerações vindouras e até mesmo a sustentabilidade da própria exploração.



Aqui há regras muito claras sobre como se deve fazer a exploração mineira. Não pode haver exploração gananciosa. A exploração tem que ser racional, na base de estudos de viabilidade técnica, económica e financeira, aprovados, discutidos e equilibrados.

JE – Em que países Angola colheu experiências para elaborar o seu Código Mineiro?

FQ – A África do Sul, que é um país de tradição mineira muito elevada; a Namíbia também tem experiência no domínio dos diamantes. Depois, convidamos especialistas de muitos quadrantes, de muitos países. Nós realizamos um workshop com entidades internacionais, especialistas nessa área, que nos deram conselhos muito úteis. Vieram inclusive especialistas do Banco Mundial. Com a Grã-Bretanha tivemos uma vídeo-conferência. Vieram também especialistas de Moçambique, do Ghana, que também tem uma experiência muito positiva no domínio da mineração.

Dos especialistas sul-africanos tivemos uma grande contribuição, no domínio fiscal, sobretudo. Tivemos um bom especialista fiscal, que é professor na Universidade de Joanesburgo e tivemos outros especialistas que vieram do Brasil. No trabalho deste Código, talvez também seja importante sublinhar isso, nós não nos limitamos a fazer um trabalho de Gabinete. O Presidente da República nomeou uma Comissão, que eu coordeno, mas somos mais seis ou sete. Nós não nos sentamos a fazer um trabalho com base em especulações abstractas de domínio intelectual. Não. Nós fomos ao terreno, fizemos viagens a visitar minas, para sentir o que se passa nas minas, para sabermos, concretamente, como é que é realizada a actividade mineira, quais são os seus aspectos produtivos, aspectos sociais, como é que se lida com os trabalhadores, com as populações circundantes, como é que o ambiente é protegido. Isso nós vimos e sentimos na prática. Por outro lado, organizamos esse seminário para colher as experiências do exterior. E agora que o Código está praticamente pronto, abrimos a discussão pública, o documento está no site que toda a gente pode consultar para que as pessoas dêem opiniões, enriqueçam aquilo que já está ou proponham alterações. Nós estamos abertos a isso, porque queremos que, no final, este Código sirva de referência para todos e que todos se revejam na solução do Código. Não é conveniente que uma lei seja aprovada e haja pessoas que não se revejam nela e não concordem com aquilo que ali está regulado.



JE – As empresas mineradoras também participaram da discussão do Código Mineiro?

FQ – Nós trabalha-mos com dois sectores-chave: o Ministério da Geologia e Minas, que, depois, arregimentou uma série de entidades para com elas darem as suas opiniões, e a Endiama, que, por sua vez, reflectiu os seus pontos de vista e os dos seus parceiros. Todos os parceiros da mineração deram os seus pontos de vista, muito antes desta fase. Ainda no período de formatação do ante-projecto já trabalharam. Participamos em conferências, seminários, visitas e as próprias pessoas que fazem parte da Comissão muitas delas estão ligadas à actividade mineira directamente. É o caso do director geral do Projecto Catoca, engenheiro Ganga Júnior. Um deles já foi director geral da Endiama, o Dr. Craveiro, o outro é o director da Ferrangol, empresa que está a preparar as condições para uma exploração em grande escala do ferro. Também fazem parte da Comissão dois funcionários do Ministério da Geologia e Minas, dois funcionários da Endiama e eu próprio, que estou muito ligado à actividade mineira, na minha qualidade de advogado, assessor e professor de Direito Económico, que trata muito da matéria.

JE – É uma comissão bastante participada e que não se limita ao Governo.

FQ – Exactamente. É uma comissão plural e multidisciplinar. Quando formatamos o primeiro ante-projecto, já havia contribuições, aquilo que já reflectia os pontos de vista que recolhemos. Neste momento em que o Código está na sua fase final, mesmo assim não quisemos enviá-lo ao Governo sem ouvir mais uma vez. E estamos a ouvir em dois momentos. Primeiro, através da consulta directa, porque a algumas entidades nós enviamos mesmo o Código em suporte de papel, que são volumes enormes. Tivemos muito trabalho para organizar o dossier e enviá-lo àqueles que nos parecem ser os que vão ter mais preponderância na emissão de opiniões. Mandamos o documento com suporte electrónico, pen drives, etc. E, para muitas pessoas, pusemos o texto na Internet. E, então, vamos organizar, logo a seguir às eleições, assim que o Governo esteja formado, um workshop para recolher todas as opiniões, que neste momento estão em fase de estudo. Algumas pessoas já estão a fazer chegar as suas opiniões. Nós já recebemos muitas opiniões e o apelo que fazemos é que continuem a mandar-nos as suas opiniões, de modo que, quando chegarmos ao workshop, não tenhamos muito trabalho de ouvir cada um. As pessoas podem, e as entidades podem e devem, fazer-se ouvir já e a comissão está preparada para trabalhar e tratar essa informação que recebe.



JE – O workshop irá acontecer em Setembro?

FQ – Não. Depois de Setembro. A ideia é que Setembro é um período em que se está a formar o Governo, está-se a formar a nova Assembleia. Estamos num período em que a actividade política está muito concentrada no pós-eleições e isto é uma actividade que tem uma componente política muito grande. Um workshop para aprovar o Código Mineiro atrai as atenções e exige, digamos assim, o envolvimento de muitas entidades políticas. Portanto, nós não queremos atrapalhar. Assim que seja formado o Governo, logo a seguir fazemos o nosso workshop, possivelmente para Outubro.

JE – Quais serão os passos seguintes ao workshop?

FQ – Depois do workshop, vamos receber as contribuições e vamos incorporar ao Código aquilo que for considerado positivo e consensual. Vamos dar-lhe a forma final e vamos enviá-lo ao Governo com um relatório final. Certamente, o Governo vai submetê-lo à apreciação do Conselho de Ministros, o órgão colegial do Governo, que, por sua vez, vai fazer uma apreciação e, se concordar com ele, manda-o para a Assembleia Nacional, que é o órgão competente para aprovar este Código.

JE – A partir daí, caberá à Assembleia Nacional a última apreciação.

FQ – Exactamente. Entra para a Assembleia Nacional, que o aprova, é publicado e entra em vigor.

JE – O Código estará em condições de entrar em vigor até ao início do próximo ano?

FQ – Eu creio que nos primeiros meses do próximo ano vamos ter um Código Mineiro. É uma prioridade do Governo, que faz parte expressamente do seu programa. O próximo Governo, se for o MPLA a ganhar, e vai ser, de certeza, tem este assunto como parte do seu programa de actividade. Acredito que vai ter um carácter prioritário, para que seja aprovado rapidamente. E também a metodologia que foi adoptada para se elaborar o Código permite que os consensos facilitem, porque o que muitas vezes faz bloquear as iniciativas legislativas são os órgãos que não estejam de acordo, não se revejam nesta ou naquela solução, e, então, a coisa atrasa a ter consensos. Nós estamos já trabalhar nesse domínio, o que vai, certamente, facilitar.



JE – Quais são os pontos quentes do documento?

FQ – Os pontos quentes, basicamente, são aqueles que se referem aos minerais estratégicos. Este Código faz uma distinção muito clara entre minerais estratégicos e minerais comuns ou não estratégicos. Os minerais estratégicos são aqueles em que o interesse público é mais presente, por exemplo, o diamante. O diamante, nos termos deste Código, é considerado um mineral estratégico, porque tem um impacto muito grande no PIB (Produto Interno Bruto), tem um impacto muito grande na arrecadação de receitas fiscais, tem um impacto muito grande na balança de pagamentos. As exportações que resultam da exploração de diamantes reflectem-se muito positivamente, e de forma muito profunda, na situação financeira do país em relação ao exterior. Há outros minerais que, também, poderão ter estas características. Esses minerais devem ser considerados estratégicos, porque esses minerais que tiverem esse impacto não se podem deixar ao livre arbítrio de cada um na sua exploração. Deve haver regras, e é aí que o Estado entra, para perceber como é que esses minerais são atribuídos, quais são as áreas, quais são as regras para a prospecção, quais são as regras para a exploração e quais são as regras para a comercialização. A comercialização de diamantes, por exemplo, não pode ser deixada só assim, porque, inclusive, serve crimes que são alheios à actividade mineira. Quem diz o diamante, diz outro mineral estratégico. O ouro também já é considerado estratégico. Os minerais radioactivos são estratégicos. O Estado tem que intervir na definição das regras sobre a sua exploração, posse e comercialização. A posse ilícita de um mineral estratégico é crime. A posse e a comercialização de minerais estratégicos são passíveis de procedimento criminal, com penas que vão até 12 anos de prisão.

Quem for encontrado com um mineral radioactivo, por exemplo, sem estar autorizado a explorar esse mineral, comete um crime de posse ilícita de mineral estratégico, quem for encontrado a comercializar diamantes, sem estar habilitado com a respectiva licença e o respectivo título, comete o crime de tráfico ilícito de minerais estratégicos. A grande diferença entre um mineral estratégico é a maior protecção legal e a necessidade de garantir uma comercialização que garanta preços estáveis e segurança nas transacções, porque são minerais passíveis também de muitos assaltos, o que pode fazer cair no descrédito todo o comércio dos diamantes, todo o mercado dos diamantes. O Estado tem todo o interesse em garantir a segurança nas transacções comerciais. Tem que emitir títulos, e certificados de garantia e qualidade. Quando os diamantes são exportados, o Estado tem uma instituição, que vai ser, como está previsto neste Código, a central pública de comercialização de minerais estratégicos, que emite um certificado de qualidade desses minerais e um certificado de origem, precisamente para garantir a segurança das transacções e fazer com que esse mineral não seja utilizado para outros fins, muitas vezes criminosos, de guerra, etc. A distinção entre minerais estratégicos e minerais comuns é por causa disso: o interesse público que o Estado tem em que esses minerais sejam tratados de forma diferente.



JE – Em relação aos minerais comuns é também necessária autorização para a exploração, mas a comercialização é mais liberal?

FQ – O regime dos minerais comuns é bastante mais liberal. Há uma liberdade maior de parte do detentor das licenças, quer na exploração, investimento e comercialização. Não está tão sujeito a regras, porque o interesse público é mais a parte fiscal. O resto, é melhor deixar as pessoas fazerem. Já nos outros, não.

JE – Em relação aos minerais estratégicos, como é que foram acautelados e equacionados os aspectos relacionados com a pequena produção artesanal e o garimpo?

FQ – É uma boa questão, esta. De facto, o garimpo é uma questão séria que nós temos. O garimpo começou historicamente porque as zonas mineiras foram muito afectadas pela guerra. A segurança deixou de existir e toda a gente passou a ir extrair diamantes de forma ilegal. Isto alastrou-se de tal maneira que não pareceu realista, da parte do Estado, simplesmente proibir, não pareceu ser uma solução adequada. O que o Estado pensou foi criar um regime para enquadrar esses mineradores artesanais, porque são bastantes e aquilo que eles exploram, em termos de quantidade e qualidade, chega a ser quase tanto como aquilo que se explora no domínio industrial, com as licenças constituídas. Seria um erro estratégico muito deplorável se se ignorasse pura e simplesmente isso.

Mais inteligente foi encontrar um quadro legal e é aquilo que está no Código. O Código Mineiro tem todo um capítulo que se dedica à actividade mineira artesanal de diamantes e de outros minerais estratégicos. O acesso aos títulos mineiros artesanais é diferente do acesso aos títulos industriais. Por exemplo, só podem ter acesso a títulos minerais artesanais cidadãos angolanos. Só o cidadão angolano é que pode exercer a actividade mineira artesanal. Não pode utilizar meios mecânicos, não pode utilizar lavarias, não pode utilizar aqueles sistemas industriais de exploração. Tem que ser uma coisa artesanal. Não pode empregar muitas pessoas. Só ele e o seu agregado familiar, para dar a característica de uma actividade artesanal. Se não, já não é artesanal, é industrial e as regras são outras. Só pode exercer a actividade aí onde não seja possível exercer a actividade industrial, pois eles não podem invadir zonas industriais, porque a actividade artesanal é considerada marginal, estrategicamente não tem importância, é uma coisa transitória, que, mais dia, menos dia, vai acabar. Então, tem que se dar este tratamento já nesta perspectiva. É uma questão de anos, sei lá, cinco, dez, quinze, anos, mas isso vai acabar por desaparecer. A forma de dar os títulos também é mais célere. É competência do ministro da Geologia e Minas, mediante um requerimento. Têm que ser pessoas que residam na área há dez anos.



Só essas é que podem obter títulos de actividade artesanal, exactamente para evitar a deslocação de populações por causa dessa actividade e, também, para evitar que venham pessoas estrangeiras para explorar minerais estratégicos no país, como está a acontecer agora com o diamante. Mais de metade das pessoas que estão a explorar o diamante são estrangeiras. É muito simplificado, mas também muito restritivo. Só nacionais, tem que residir na área de exploração há no mínimo 10 anos, não pode empregar pessoas externas e não pode empregar meios mecânicos para a exploração, e a actividade é vista como marginal, em vias de extinção.

JE – Existe alguma estimativa de quantas pessoas trabalham no garimpo?

FQ – A Endiama tem dados. Não me recordo, mas sei que é um número assustador. Deixou de ser um problema meramente mineiro, do sector de minas, passou a ser um problema de segurança nacional. Isto é um dado público. E daí as medidas muito sérias que o Governo está a tomar para combater o garimpo e criar então a actividade mineira artesanal. São dois momentos distintos. O Governo está a combater fortemente o garimpo, expulsando pessoas, encerrando minas, a apreender equipamentos, expatriando os estrangeiros, isso é uma medida militar, mas paralelamente está a criar-se o quadro legal para a mineração artesanal já enquadrada pelo novo código mineiro. O código tem muitas regras. Para isso contamos com a colaboração do Cipred, uma comissão criada pelo Chefe de Governo, para combater o garimpo e criar mecanismos legais para a actividade artesanal. O que está incorporado no código mineiro é trabalho do Cipred.

JE – Voltemos aos pontos quentes.

FQ – Agora um ponto quente é o domínio da extracção. O Código Mineiro estabelece o princípio de que todos os minerais são propriedade do Estado. Todos os recursos e minérios existentes nos solos e subsolos e águas são propriedade do Estado. Isso resulta da Constituição. A exploração disso acontece mediante concessão. Concessão de direitos temporários. Concede-se um direito, durante X tempo você pode explorar. O produto da exploração, ou seja, o mineral concreto, é propriedade privada. Então, os mineradores dizem assim, se é minha a propriedade privada, eu posso comercializar conforme eu quero. O Governo diz não. Vamos comercializar dentro das regras do comércio mundial, das regras do mercado, etc. Mas tudo controlado. Exactamente por causa dos efeitos que uma comercialização anárquica poderia resultar. Então o Estado intervém. No caso dos diamantes, por exemplo, a Sodiam é a empresa que cuida da comercialização. Toda a produção de diamantes passa pela Sodiam e ela exerce um papel na negociação e depois na exportação. Nesse processo, os produtores sentem-se prejudicados.



Não, eu podia ter vendido ao cliente tal, pagava mais, a passagem da Sodiam tem de se pagar uma taxa, isso prejudica, daí um conflito de interesses. No código, nós estamos a tentar amenizar, mas o princípio vai se manter. Vai se manter exactamente por causa do interesse público da comercialização de diamantes. E não só de diamantes, de qualquer mineral estratégico. O que nós estamos a tentar fazer é que o proprietário dos minerais tenha um papel decisivo na determinação do preço. Portanto, que eu tenha papel decisivo na negociação, que eu não sinta que não estou a ser ouvido. Eu tenho de ter um papel activo. Mas, depois que está definido o preço, o percurso tem de ser o do canal público de comercialização. Exactamente para dar essa garantia pública de que a negociação, a comercialização e os cuidados a ter com a circulação, com a exportação, é tudo garantido. Portanto, o que estamos a fazer é um sistema que beneficie o Estado, em termos do interesse público, mas que beneficie também o produtor, em termos de garantia da estabilidade do mercado. Se eu tirasse o diamante da mina directamente e fosse lá vender o diamante, eu ganharia mais porque tenho de pagar pelo menos uma taxa para o canal, porque o canal para existir tem que ter gasto, tem lá um empregado, alguém tem de pagar isso. É o dono do minério. Se não existisse eu não pagaria isso, mas se calhar pagaria uma factura muito maior se o mercado entrasse em descontrolo. Porque esse canal garante a estabilidade do mercado, com uma regulação. Garante a eficácia das negociações, a credibilidade do mercado angolano no domínio dos minerais estratégicos, portanto, em termos estratégicos todos ganham.

Outro aspecto que também tem preocupado os operadores é os dois momentos da mineração. O momento da prospecção e o momento da exploração. Alguns mineradores consideram que a lei não está muito clara sobre os direitos que se obtém num contrato de prospecção e os direitos que a seguir se obtém num contrato de exploração. Por exemplo, para a actividade mineira, antes de explorar o mineral, tem de fazer a prospecção.

Tem de saber se a área tem potencial, onde está esse potencial, qual é o grau de rentabilidade. Isso aí é na fase de prospecção e é um processo totalmente autónomo. Para esse processo há um contrato, no qual o risco é totalmente do investidor. Ele investe para ver se ali há mineral. Se tiver mineral, ele vai recuperar o investimento feito na exploração, aí já com outro contrato. Porque as características da exploração já são diferentes. O receio dos investidores é que, entre o contrato de prospecção e o contrato de exploração haja um espaço que pode prejudicá-lo. De que modo. Não, eu vou investir muito dinheiro, a prospecção é um processo que leva milhões de dólares, mas o governo depois vai dizer, não, você não explora. Dá a mina a outro porque não há garantia, digamos, são contratos distintos, não é automático. Então esse é um grande receio. Não tem razão de existir, porque haverá cláusulas no contrato que garantem, a quem fez a prospecção, a continuidade para fazer a exploração também. Só não será assim se ele não quiser. Mas não estou a ver ninguém que invista milhões na fase de prospecção e depois de identificar a reserva, ver o potencial, deixa a outro para explorar.



Poderá haver contratos assim, mas serão contratos muito específicos, quando o Estado poderá contratar uma empresa só para fazer a exploração. Acabou o serviço, o Estado fica com o resultado. É um prestador de serviço. Depois a concessionária fica com o resultado e passa a negociar com quem queira investir. Nesse caso, tem de abrir concurso público.

Outro ponto quente é o das concessionárias nacionais. Algumas empresas e o próprio Banco Mundial não estão muito de acordo com a existência das concessionárias nacionais. O que é a concessionária nacional? É uma empresa totalmente pública, de capitais públicos, de direito público, do Estado, ao quem o Estado dá o exclusivo da concessão mineira de um terminado ramo. Nós temos nesse momento no sector mineiro três concessionárias. Temos a Sonangol, que tem o exclusivo de todas as licenças para exploração dos petróleos, temos a Endiama para os diamantes, e temos a Ferrangol para o segmento do ferro. Essas empresas têm por lei o controle exclusivo dessas concessões. O que quer dizer que qualquer empresa que queira investir no sector tem de se associar à concessionária nacional. Vai negociar com ela, define os direitos e deveres de cada parte e em conjunto vão explorar. Algumas empresas, alguns operadores mineiros dizem não, o que acontece com as concessionárias nacionais é que elas fazem de árbitro e de jogador ao mesmo tempo. É árbitro na hora da negociação, para definir regras, o Estado prevê esse poder e o código continua a dar esse poder, portanto, na negociação não é uma negociação paritária, igual. A concessionária está em vantagem nitidamente. Por outro lado, diz que, no domínio da exploração, da actividade mineira, a concessionária também exerce um papel de fiscalizadora, é parceira mas é fiscalizadora ao mesmo tempo, o Estado dá esse poder. Então sempre tem ali um conflito de interesses que não é muito salutar. De facto existem essas coisas, mas tem de ser por na balança os benefícios. Em termos de benefícios, o Estado tem o maior controlo dos minerais estratégicos. Claro que as concessionárias são só para os minerais estratégicos.

Nos outros não há. Então o Estado exerce maior controle sobre o investimento e também na participação directa, quer na prospecção quer na exploração, porque a concessionária fazem parte das empresas, criam as empresas e a concessionária está sempre presente, o que quer dizer que o Estado está presente também nas duas actividades. Estando presente, consegue estabelecer o equilíbrio entre o interesse público e o interesse privado nessa actividade, especialmente na exploração não gananciosa, na exploração com respeito às regras do meio ambiente, na exploração com respeito às questões sociais e também na exploração tendo em conta os programas do governo, que é talvez o aspecto mais importante. O governo estabelece um programa de exploração mineira, de actividade mineira, de médio e longos prazos. O governo teria dificuldades para cumprir esse programa se não tivesse lá dentro o seu braço. São sectores estruturantes da economia. O desenvolvimento da economia está muito ancorado nesses sectores económicos.



Então o Estado precisa ter garantias de que a actividade mineira nos minerais estratégicos vai ser desenvolvida de acordo com uma linha programática que foi definida pelo governo. É assim nos petróleos, por isso os petróleos não saem do controle e toda a gente está feliz. Não há crises. É assim nos diamantes, as linhas de orientação para o desenvolvimento estão perfeitamente definidas, não há crises, não há altos e baixos, porque há uma concessionária. Vai ser assim também na Ferrangol. Embora já exista a Ferrangol, ainda não se iniciou a actividade. Vai ser assim também. E vai ser assim nos minerais radioactivos. Imagino o que seria uma exploração de minerais radioactivos sem um enquadramento programático, em termos de dizer, temos este mineral, o destino é este, se você está de acordo muito bem, se não está, não realiza essa actividade. Mas isso só é possível se há mecanismos que venham garantir isso.

JE – Já está prevista a criação dessa concessionária dos minerais radioactivos?

FQ – Ainda depende de levantamento. A primeira actividade que vai se seguir logo à aprovação é o mapeamento das reservas minerais do país. Assim que se diga, nós temos o potencial X, é aí que o Estado entra e diz, tudo bem, é a altura de criar uma concessionária de minerais radioactivos. Então todo aquele que quiser investir passa pela empresa, que será um interlocutor do governo, para estabelecer as regras.

JE – Quais os minérios que existem?

FQ – Há uma ideia, não se sabe as quantidades. Se for ao Google e escrever “minerais de Angola”, aparece tudo. A lista é grande. Creio que Angola tem todos os tipos de minerais do mundo. Tem tudo. Mas não se sabe nem quanto, nem onde. O primeiro passo é esse, dentro desse projecto de modernização do sector mineiro, é conhecer o potencial.

Conhecer o potencial, a sua localização, o mapeamento, etc. E depois programar essa exploração. No curto, no médio e no longo prazos.

JE – Quanto se espera de aumento na exploração mineral do país? Existe uma expectativa?

FQ – É um pouco difícil quantificar, agora que vai trazer mais investimentos, vai. O código surge num contexto em que a entrada de capitais externos e privados é muito favorável. Angola está na moda hoje. Essa onda também vai passar pelos minerais. Das duas uma: ou nós estamos preparados para receber, ou não estamos. O governo preferiu preparar-se, criar as regras com antecedência, como é que se solicita, como é que se dá os títulos.



Isso é o código mineiro, com as suas garantias. Portanto o código surge mais para preparar a entrada dos capitais privados que necessariamente vão entrar. Digamos que, sem o código, também entrariam, só que o controlo desta actividade, a regulação, a fiscalização e o enquadramento macroeconómico e até político em termos de programa seriam muito deficitários. Digamos que o código por si só, não vai ser o elemento para trazer o investimento privado. O que vai trazer o investimento é o grande momento que Angola tem e o potencial que todo mundo sabe que este país tem. Só que o Código facilita ou dificulta. Conforme o que está, talvez dificulte mais do que facilite. Mas, conforme o que está, o investidor vem ou vai procurar outras praças para investir. Há outros mercados para investir. Então aí já não joga só o potencial, joga também as condições pra investir. Então se o investidor olha para o país e vê um código transparente, com regras de atribuição de títulos bem delineada, ele diz bom eu vou investir aqui. Já é um país bom, ainda por cima tem um bom código, então vamos investir. Isso tem de ser visto nessa perspectiva. Agora, o que isso vai representar em termos quantitativos, é um pouco difícil.

Há previsões que se fazem. Se pensarmos em termos de crescimento da participação no Produto Interno Bruto, neste momento deve estar na faixa dos 15 e tal por cento. No domínio mineiro, o crescimento está na ordem de 10 a 12% por cento nos diamantes. Se os diamantes continuarem nesse nível e se abrir o investimento para outros minerais é possível que dos 10 passe para os 15 ou passe para os 20%. Para ser honesto, é nessa perspectiva que se podem fazer projecções, na base do que já existe e daquilo que virá favorecido pelo novo ambiente macroeconómico e legal para o investimento nesse domínio.

Na verdade, nós para além do código mineiro, também estamos a trabalhar na definição da política estratégica para o sector mineiro. Neste momento não existe uma política estratégica mineira. Nós fizemos um diagnóstico da situação no país, trabalhamos muito directamente com o ministério da Geologia e Minas, o Ministério do Planeamento, o ministério das Finanças, que também tem muito a ver com a essa matéria, e vimos quais são as grandes prioridades neste domínio.

Estamos a trabalhar na definição destas prioridades, uma das quais é precisamente o levantamento geológico mineiro, mapeamento, a definição das reservas, a sua localização, para a partir daí se poder fazer um planeamento.

Dentro da definição da política e da estratégia para a implementação dessa política, nós recomendamos a primeira coisa um levantamento geológico mineiro. Porque isso não é uma coisa que o código defina claramente. É mais uma questão política de fato, uma questão de programação de governo. Uma indicação que nós estamos a trabalhar para depois apresentar ao governo.



Por outro lado, é preciso que se saiba em termos de programa, o que se vai explorar, em que quantidade, quais são os destinos dessa exploração, porque há o mercado interno mas também há o mercado externo, o como os minerais explorados devem ser beneficiados, se devem ser exportados sem beneficiamento, nós recomendamos que os minerais exportados devem ser sempre beneficiados, para obtermos daí as mais valias, a exemplo do que já está a acontecer com o diamante, que quase tem o círculo completo, desde a prospecção, à exploração, já temos a lapidação, agora está-se a implementar o mercado de jóias. Portanto, cada passo desses é uma mais valia que gera empregos, valoriza o produto com benefícios para o Estado. Essa é uma estratégia que nós estamos a recomendar em relação a todos os outros minerais. Que o ciclo todo se complete no país e que os resultados todos fiquem no país. Quando ele tiver de ir para fora, vai já pronto para ser usado na indústria, na joalheria. Outro aspecto que nós estamos recomendando como estratégia é definir as metas de crescimento da indústria mineira.

Neste momento não é possível, ninguém sabe dizer quais são as reservas. Depois de definidas, o governo deve dizer bem o crescimento da indústria mineira deve crescer assim, assim, porque temos este potencial. Isso tudo tem de estar dentro de uma estratégia. Outro aspecto é a inserção social no domínio da actividade mineira. Por exemplo a participação da mulher. Há um preconceito muito grande relativamente à participação da mulher na actividade mineira. Dentro desta política procura-se combater este preconceito e dar o mesmo direito, embora protegendo de forma específica a mulher. Depois inserção das pessoas que vivem ao redor das minas e devem ter benefícios directos da actividade mineira. Também outro aspecto muito concreto é como a actividade mineira tem influência na disseminação de certas doenças. A actividade mineira é uma actividade de isolamento, as pessoas ficam muito tempo ali isoladas, que implicação tem na estabilidade da saúde, do VIH. Que efeitos isso tem? Como a educação deve ser feita. E depois também qual é a inserção que a actividade mineira de Angola tem relativamente à região austral da África, a SADC. A SADC tem regras para a actividade mineira. Está-se agora a discutir as regras para comércio livre. Como a actividade mineira se insere nas regras do comércio livre no âmbito da SADC. Como o Estado está a ver isso. Nós temos também indicações sobre essa estratégia. E outras áreas, por exemplo, na educação.

Não faz sentido um país como o nosso, com um potencial tão grande, não tenha uma faculdade ou uma universidade voltada só para a actividade mineira com vários cursos de nível superior, de doutoramento

Então isso também é uma questão estratégica, porque é uma questão de sustentabilidade da actividade dentro da formação especializada. Portanto a estratégia é isso aí, sempre com um objectivo fundamental de aumentar os níveis de produção, recolher receitas e com as receitas combater a pobreza, aumentar a qualidade de vida da população, etc.