

CECÍLIA ARNALDO UTUJI

**ENTRAVES À IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE RESPONSABILIDADE
SOCIAL EMPRESARIAL DA INDÚSTRIA EXTRATIVA DE MINERAÇÃO EM
MOÇAMBIQUE, AF.**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientadora: Nina Rosa da Silveira Cunha

VIÇOSA-MINAS GERAIS

2019

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

U93e
2019
Utui, Cecilia Arnaldo, 1983-
Entraves à implementação da política de responsabilidade
social empresarial da indústria extrativa de mineração em
Moçambique, AF. / Cecilia Arnaldo Utui. – Viçosa, MG, 2019.
175 f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui anexos.

Inclui apêndice.

Orientador: Nina Rosa da Silveira Cunha.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 146-153.

1. Políticas públicas - Moçambique. 2. Responsabilidade
social da empresa - Moçambique. I. Universidade Federal de
Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade.
Programa de Pós-Graduação em Administração. II. Título.

CDD 22. ed. 658.40809679

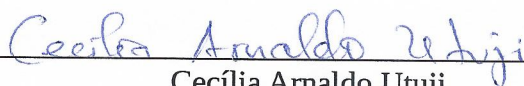
CECÍLIA ARNALDO UTUJI

**ENTRAVES À IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE RESPONSABILIDADE
SOCIAL EMPRESARIAL DA INDÚSTRIA EXTRATIVA DE MINERAÇÃO EM
MOÇAMBIQUE, AF**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

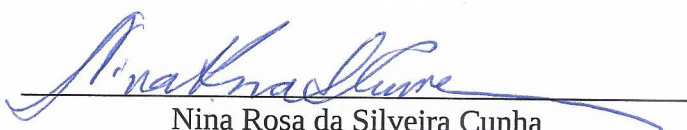
APROVADA: 23 de setembro de 2019.

Assentimento:



Cecília Arnaldo Utuji

Autora



Nina Rosa da Silveira Cunha

Orientadora

A Deus, Jesus Cristo e Espírito Santo, meu sustento quando em mim faltavam forças para seguir.

Aos meus filhos, Osla e Osney Gabriel, pela alegria proporcionada em momentos de profunda tristeza pelas incertezas.

Ao meu marido, Osvaldo Sande, pelo apoio e encorajamento durante a jornada.

À minha mãe Laura, pelo carinho e estímulo.

Ao meu sobrinho Francisco, pela torcida e ânimo.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por direcionar a minha jornada até chegar aqui, concedendo-me força para seguir.

À minha família, Osla e Osney, por me proporcionarem alegria em momentos de desespero.

Ao Osvaldo, meu companheiro, que me fez sonhar e acreditar na obtenção do título, mesmo com imensas dificuldades.

À minha mãe Laura, pelo carinho e pela compreensão nesta minha jornada.

Aos sobrinhos Francisco e Agnesse, que, mesmo distantes, auxiliaram-me com seu carinho e atenção, incentivando-me a prosseguir.

À Professora Nina Rosa da Silveira Cunha, primeiramente por acreditar nas minhas ideias e, também, por guiar, com paciência e atenção, os passos na orientação da pesquisa.

Aos Professores Alan Ferreira Freitas e Magnus Emmendoerfer, pela disponibilidade em me ajudar e pelas ricas contribuições.

Ao amigo e colega Iermack Maduro França, pela presteza e solidariedade na superação dos desafios e pelo apoio incondicional.

À Coordenação, por meio da Fapemig, pelo apoio financeiro ao longo da jornada acadêmica, e principalmente à Universidade Federal de Viçosa, pela oportunidade de estudo em uma estrutura exemplar de ensino.

A menos que modifiquemos a nossa maneira de pensar, não seremos capazes de resolver os problemas causados pela forma como nós acostumamos a ver o mundo.

Albert Einstein

RESUMO

UTUJI, Cecília Arnaldo, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, setembro de 2019. **Entraves à Implementação da Política de Responsabilidade Social Empresarial da Indústria Extrativa de Mineração em Moçambique, AF.** Orientadora: Nina Rosa da Silveira Cunha. Coorientadores: Magnus Luiz Emmendoerfer e Luiz Rodrigo Cunha Moura.

O presente estudo teve como objetivo geral analisar os entraves para implementação da Política de Responsabilidade Social Empresarial pela indústria extrativa minerária em Moçambique, AF. Para efeito da pesquisa, escolheu-se o modelo de análise proposto por Sabatier e Mazmanian, com foco na identificação das variáveis que podem dificultar o alcance dos objetivos estabelecidos pelos formuladores da política. Os autores propõem uma estrutura de implementação de políticas, ou a *Policy Implementation Framework*, como direção a ser seguida por pesquisadores na análise da implementação de políticas. Não obstante, foi necessária a adaptação de algumas variáveis desse modelo às apresentadas por Rua (2014), dada a clareza com que as apresenta, o que viabilizou a análise da política em pauta. Estes autores propõem um modelo de análise cujo critério é a identificação de variáveis que afetam a consecução dos objetivos prescritos no decorrer da implementação de políticas públicas e compreende três categorias: tratabilidade do problema, capacidade do estatuto em estruturar o processo de implementação da política e efeitos de contexto no apoio aos objetivos da política. Dessa forma, o modelo possibilitou a identificação das variáveis (jurídicas e de contexto) que afetam a implementação da política de Responsabilidade Social Empresarial em Moçambique. De natureza qualitativa, a pesquisa possibilitou uma análise de cunho interpretativo, decifrando as variáveis que influenciam na conformação do grupo-alvo ante as diretrizes prescritas para o alcance de metas estabelecidas. Também de cunho exploratório, permitiu evidenciar possíveis entraves que influenciaram negativamente na implementação da política pública, explorando analiticamente os dispositivos legais que a regulamentam. Metodologicamente, procedeu-se à pesquisa documental e bibliográfica, identificando-se dispositivos legais (Resolução e Diploma Ministerial), relatórios, artigos, livros, teses e dissertações. Para análise de dados, adotou-se a técnica de análise de conteúdo, utilizando a técnica de análise categorial em grade fechada, embasada no modelo proposto por Sabatier e Mazmanian (1980). De modo geral, a pesquisa indicou entraves jurídicos e de contexto, como a coordenação centralizada nos atores soberanos (governo central e as concessionárias) detentores de recursos legais e financeiros. Esse entrave evidencia a falta de interesse em incentivar a participação social (entrave de contexto), o que, por conseguinte,

condiciona a implementação discricionária de programas sociais de Responsabilidade Social Empresarial pelas concessionárias. Em razão de não existir tecnologia de mensuração da conformidade das concessionárias às disposições desses instrumentos legais em prol do desenvolvimento das comunidades abrangidas (entrave jurídico), agravado pela omissão de informações sobre a relação entre o governo e as concessionárias e sobre as contribuições para implementação de programas sociais no âmbito da RSE (entrave de contexto), não há como conhecer a real contribuição das concessionárias em benefício das comunidades locais. Além disso, os sindicatos, que poderiam influenciar positivamente a posição do Estado, não estão incluídos no processo, o que gera intrigante entrave de contexto. Observou-se, ainda, mais um importante entrave de contexto, do próprio arranjo político-institucional, para implementação da política em pauta, porque ele foi desenhado conferindo a responsabilidade de criar políticas, procedimentos e sistemas de gestão de investimento social no âmbito da RSE às concessionárias. Portanto, o baixo alcance dos resultados da política não é influenciado pelo poderio econômico das concessionárias, mas pelos entraves inerentes à formulação da política e do Guia de Implementação da Política Pública, que se manifestam durante a implementação, dada a complexidade do processo. Por se tratar de uma política concebida de cima para baixo, abordagem *top-down*, recomenda-se para futuros estudos que seja considerado o modelo de análise adotado nesta pesquisa para a interpretação de outras políticas públicas moçambicanas e africanas. Ainda, sugere-se que a comunidade acadêmica estude o processo de formulação da política e verifique se a construção de seus objetivos e metas condiz com a realidade moçambicana e, em especial, das comunidades beneficiárias, tendo em conta a diversidade de demandas e circunstâncias nesses locais, visando ao desenvolvimento social, cultural e econômico da sociedade moçambicana em geral.

Palavras-chave: política pública. Entraves à implementação de política pública. Responsabilidade Social Empresarial. Moçambique, AF.

ABSTRACT

UTUJI, Cecília Arnaldo, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, September, 2019. **Barriers to Implementation of the Mining Extractive Industry Corporate Social Responsibility Policy in Mozambique, AF.** Advisor: Nina Rosa da Silveira Cunha. Co-advisors: Magnus Luiz Emmendoerfer and Luiz Rodrigo Cunha Moura.

The present study aimed to analyze the obstacles to the implementation of the corporate social Responsibility Policy by the mining Industry in Mozambique, AF. For the purpose of the research the model of analysis proposed by Sabatier and Mazmanian was chosen, focusing on identifying the variables that may hinder the achievement of the objectives set by policy makers. The authors propose the policy implementation Framework, as a direction for researchers to follow in analyzing policy implementation. However, it was necessary to adapt some variables of model to those presented by Rua (2014), giving the clarity which it presents them, which enabled the analysis of the policy in question. These authors, propose the analysis model whose criterion is the identification of variables that affect the achievement of the prescribed objectives during the implementation of public policies and comprises three categories: problem tractability; statute's ability to structure the policy implementation process; and affects contexto in support of policy objectives. Thus, the model made it possible to identify the variables (legal and contextual) that affect the implementation of the Corporate Social Responsibility Policy objectives in Mozambique. Of qualitative nature the research allowed an interpretative analysis, deciphering the variables that influence the conformation of the target group before the prescribed guideline to reach the established goals. Also, of an exploratory nature, it allowed to highlight possible obstacles that negatively influenced the implementation of public policy, analytically exploring the legal provisions that regulate it. Methodologically, we analyzed the documental and bibliographic research, identifying legal provisions (Resolution and Ministerial Diploma), reports, articles, books, thesis and dissertations. For that analysis, we adopted the content analysis technique, using the closed grid categorical analysis technique, based on the model proposed by Sabatier and Mazmanian (1980). Overall, the survey indicated legal and contextual barriers, such as centralized coordination of sovereign actors (central government and concessionaires) with legal and financial Resources. This obstacle highlights the lack of interest in encouraging social participation (contextual constraint), which consequently, conditions the

concessionaires discretionary implementation of corporate social responsibility programs. Due to the lack of technology to measure the compliance of concessionaires with the provisions of these legal instruments for the Development of the affected communities (legal barrier), aggravated by the omission of information about the relationship between the government and the concessionaires, and about the contributions to the implementation of social programs in the context of CSR (contextual barrier), there is no way of knowing the real contribution of concessionaires to the benefit of local communities. Moreover, unions, which could positively influence the state's position, are not included in the process, which creates intriguing contextual barriers. It was also observed another important obstacle of context, of the political-institutional arrangement itself, for the implementation of the policy in question, because it was designed to give the responsibility of creating social investment and management policies, procedures and systems within the scope of CSR to dealerships. Therefore, the low range of policy outcomes is not influenced by the concessionaires economic strength, but by the inherent barriers to policy formulation and the public policy implementation Guide, which manifest themselves during implementation, giving the complexity of the process.

Keywords: Public policy. Barriers to Public Policy Implementation. Corporate Social Responsibility. Mozambique, AF.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Barreiras típicas à implementação	36
Quadro 2 - Fonte de dados.	57
Quadro 3 - Artigos, dissertações e teses de suporte.....	59
Quadro 4 - Estrutura de coleta e análise de dados do primeiro objetivo.....	62
Quadro 5 - Estrutura de coleta e análise de dados do segundo objetivo específico.	63
Quadro 6 - Estrutura de coleta e análise de dados do terceiro objetivo específico.	64
Quadro 7 - Componentes da teoria causal.....	72
Quadro 8 - Diversidade do comportamento do grupo-alvo.....	85
Quadro 9 - Componentes do grupo-alvo como percentual da população.	85
Quadro 10 - Grupo-alvo: quantitativo e localização.....	87
Quadro 11 - Componentes da variável extensão de mudança comportamental.	88
Quadro 12 - Implementação de projetos sociais voluntários de concessionárias na Província de Tete.....	89
Quadro 13 - Extensão de mudança comportamental das concessionárias.	90
Quadro 14 - Tratabilidade do problema: disponibilidade da teoria causal, diversidade do comportamento do grupo-alvo, grupo-alvo como percentagem da população e extensão de mudança comportamental.....	92
Quadro 15 - Componentes da definição dos objetivos.	95
Quadro 16 - Objetivos claros.....	97
Quadro 17 - Seleção de instituições implementadoras.	101
Quadro 18 - Investimentos comunitários realizados conforme Orçamento Geral do Estado em nível Local, 2015-2016.	102
Quadro 19 - Prioridades do regulamento.	104
Quadro 20 - Provisão de recursos financeiros.	109
Quadro 21 - Direcionamento das orientações dos agentes políticos.	111
Quadro 22 - Variáveis estruturais e sua verificação.	113
Quadro 23 - Recursos e atitudes dos grupos constituintes.	120
Quadro 24 - Resultados da análise da PRESIEM na perspectiva de Sabatier e Mazmanian (1980).	133
Quadro 25 - Entraves na tratabilidade do problema da PRSEIEM.	136
Quadro 26 - Entrave na capacidade em estruturar o processo de implementação.....	137

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Etapas do ciclo de políticas públicas	23
Figura 2 - Framework de Implementação de Políticas (PIF)	40
Figura 3 - Categorias e variáveis de análise	61
Figura 4 - Localização geográfica de Moçambique, AF	64
Figura 5 - Mapa de ocorrência de minérios em Moçambique, AF	66
Figura 6 - Categoria Tratabilidade do problema e suas variáveis	71
Figura 7 - Disponibilidade da teoria causal - Validade técnica: identificação do problema e ações de solução.....	75
Figura 8 - Disponibilidade da teoria causal - Eficácia da implementação: objetivos, fonte de recursos e competências das instituições implementadoras.....	79
Figura 9 - Disponibilidade da teoria causal - Eficácia da implementação: objetivos, fonte de recursos e competências das instituições implementadoras.....	83
Figura 10 - Capacidade do estatuto para estruturar o processo de implementação da política	94
Figura 11 - Variáveis da categoria efeitos de contexto.....	114
Figura 12 - Direção da Superintendência em nível central.....	115
Figura 13 - Representação dos conflitos intersetoriais de diretrizes em nível Distrital, em Moçambique	116

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Objetivo Geral	17
1.2 Objetivos específicos	18
2 ARCABOUÇO TEÓRICO	21
2.1 Políticas Públicas	21
2.2 Implementação de Políticas Públicas: origem, perspectivas de análise e definições essenciais	25
2.3 Entraves à implementação de Políticas Públicas	36
2.4 Entraves à implementação de Políticas Públicas na perspectiva de Sabatier e Mazmanian (1980).....	40
2.5 O modelo analítico de Sabatier e Mazmanian (1980) na percepção de Rua (2014).....	48
3 RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL	50
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	56
4.1 Coleta de dados.....	56
4.2 Análise de dados	60
4.3 Modelo analítico	60
4.4 <i>Locus</i> do estudo: MOÇAMBIQUE, AF	64
4.5 Contextualização histórica e social da legislação minerária em Moçambique	69
4.6 Conceitos essenciais da PRSEIEM no contexto moçambicano	70
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO DAS CATEGORIAS E VARIÁVEIS DE ANÁLISE 71	71
5.1 Categoria I - Tratabilidade do problema	71
5.1.1 Tratabilidade do problema e suas variáveis: disponibilidade da teoria causal, diversidade do comportamento do grupo-alvo, grupo-alvo como porcentagem da população, extensão da mudança comportamental	71
5.2 Categoria II - Estrutura do arranjo político-institucional: capacidade do estatuto para estruturar o processo de implementação	93
5.2.1 Síntese da categoria capacidade do estatuto em estruturar o processo de implementação da política	113
5.3 Categoria III - Efeitos de contexto no apoio aos objetivos da política	114
5.3.1 Processo de apoio político	114
5.3.2 Processo de modificações constantes das condições socioeconômicas e tecnológicas	123
6 RESULTADOS E DISCUSSÃO DOS ENTRAVES À IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE RSE DE MOÇAMBIQUE	132
7 CONCLUSÃO	140
APÊNDICE A	154
A.1 Contextualização histórica da legislação minerária em Moçambique	154
I - Contexto político-legal (histórico) da indústria extrativa do setor de mineração em Moçambique	154
a) Contexto político-legal no setor de mineração durante o regime socialista.....	154
b) Contexto político-legal no setor de mineração durante o Regime Capitalista	157
c) Contexto político-legal no setor de mineração na Democracia.....	159
II - Contexto social da criação da Política de Responsabilidade Social Empresarial para Indústria Extrativa de Mineração.....	164
ANEXO 1	169
ANEXO 2	170

1 INTRODUÇÃO

Com o advento da globalização, o oferecimento de incentivos fiscais tornou-se foco de atividades políticas de muitos países emergentes para atrair Investimento Direto Estrangeiro (IDE) (OWENS, 2004; CAVENAGHI, 2016; TSUJI, 2016). Na década de 1990, os países pós-socialistas foram alvos da pulverização de políticas de incentivos fiscais, justificada pela necessária inclusão na economia globalizada. Conforme Bayer (2002) e Tsuji (2016), esse processo foi imprescindível para países pós-socialistas e em desenvolvimento, a fim de promover e sustentar o rápido crescimento econômico para atender às exigências da economia capitalista. Afinal, não há capitalismo sem “dinheiro”, e a inserção em redes transnacionais de investimentos foi o caminho mais rápido para esses países capitalizarem seus recursos naturais, visto que enfrentavam o problema de escassez de capital financeiro no período de transição para o capitalismo.

Por outro lado, propagavam-se as externalidades positivas produzidas por investimentos estrangeiros em países hospedeiros, como a transferência de tecnologias e do *know how* para esfera dos investidores e clientes locais e o aumento de unidades de produção e da qualidade do capital móvel, contribuindo para a melhoria da economia e do bem-estar social das comunidades acolhedoras de investimentos (CASTELO-BRANCO, 2009).

É nessa conjuntura que Moçambique, detentor de um potencial em recursos naturais (petróleo, ouro, gás-natural, areias pesadas, pedras preciosas e outros), estabelece incentivos fiscais para atrair o capital móvel de investimento, com esperança de desenvolvimento econômico do país e melhoria das condições sociais do povo moçambicano (ITIE, 2014; CIP, 2016; MIREMI, 2017). O combate à pobreza extrema e miséria caracterizou o contexto social e econômico moçambicano, em consequência da guerra civil¹, que durou 16 anos, e das calamidades naturais no período 1976 a 1992 (FEIJÓ, 2009; MOSCA, 2010; MEQUE, 2013; ARMANDO, 2015; SIMIONE, 2015).

Nessa perspectiva, as descobertas de recursos minerais estratégicos para o desenvolvimento (minerais metálicos e não metálicos, pedras ornamentais, pedras preciosas e semipreciosas), a estabilidade política e os generosos incentivos fiscais, de fato, atraíram o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) de capital intensivo (valor de investimento acima de US\$ 500 milhões) para a indústria extrativa moçambicana, o que se reflete no crescente

¹Guerra de desestabilização desencadeada pela Frente de Libertação de Moçambique (partido que libertou Moçambique da opressão colonial) e Resistência Nacional de Moçambique (formado por insurgentes políticos após a independência).

influxo de investimento estrangeiro no país (CASTELO-BRANCO, 2008; ARMANDO, 2015; SIMIONE, 2015).

Nesse contexto, Moçambique conheceu um crescimento macroeconômico sem precedente, que reduziu os níveis de pobreza, ainda no período de pesquisa e prospecção, em 2% entre os anos de 2003 e 2009. Esse fato está associado ao dever das concessionárias de “indenizar os utentes da terra por danos causados à terra ou propriedade, como resultado das atividades de prospecção e pesquisa na área [...] executar na íntegra os planos de indenização e reassentamento da população”, conforme preconiza o artigo 41 da Lei de Minas (Lei nº 20/2014) (MOÇAMBIQUE, 2014, p. 8) das concessionárias ainda na fase de prospecção e pesquisa.

Desde então, o setor de mineração tem evidenciado potencial para crescimento da economia nacional. O relatório do ITIEM (2018) aponta que a contribuição anual do setor de mineração foi de 7% do PIB, de 2010 a 2014. Embora tenha caído para 3,7% em 2015 e, ainda, registrado 3,8% em 2016, associa-se esse fato à queda no preço de *commodities* e à depreciação do Metical (moeda nacional) em relação ao dólar no período (MIREME, 2017).

A despeito do crescimento macroeconômico proporcionado pela indústria extrativa, é de salientar que a economia moçambicana continua baseada no setor agrícola, representando a maior parcela dos US\$ 462 milhões nas exportações em 2014 (MIREME, 2017). Não obstante o setor de mineração representar atualmente 74% das exportações nacionais (US\$ 3,2 bilhões em 2014 e US\$ 2,4 bilhões em 2015), o setor agrícola, em 2015, empregou 71%, e o setor minerário, 2% no mesmo ano e 3% em 2016 (MIREME, 2017; WORLD BANK, 2018). No entanto, os dados macroeconômicos não permitem saber a real contribuição do setor extrativo de mineração para o desenvolvimento das comunidades abrangidas, dado o impacto social inerente à atividade extrativa.

A sustentabilidade difundida em países em desenvolvimento requer das empresas – no caso de Moçambique, em relação ao extrativismo – a exploração sustentável de recursos minerais (BARBIERI; CAJAZEIRO, 2009), significando que as multinacionais devem desenvolver projetos sociais de desenvolvimento local como responsáveis pelas decisões e atividades aí desenvolvidas. Em Moçambique, até 2013, o impacto social era marginalizado, tendo sido dada importância e devida atenção apenas ao impacto ambiental, por meio de aprovação e publicação de legislação ambiental. Contudo, os efeitos do impacto social de exploração de recursos minerais são severos (deslocamento compulsório e econômico) sobre as comunidades abrangidas pelos projetos extrativos. Entretanto, essas comunidades

acolhedoras de projetos de extração de minérios são as últimas a serem contempladas no âmbito da distribuição de riquezas em Moçambique (WORLD BANK, 2018).

Em Moçambique, o impacto social de mineração produz vários efeitos em nível local, com destaque para deslocamentos compulsórios, inacessibilidade de bens e serviços públicos, perda de terras aráveis e o afastamento dos sistemas locais de abastecimento de água para irrigação (MIREME, 2017), constituindo-se assim em um cenário perfeito para o empobrecimento das comunidades rurais; a despeito da redução dos níveis de pobreza de 66,4% em 2008/9 para 56% em 2015, o consumo diário é de US\$ 0,25 por família. Deve-se salientar que a maioria das pessoas pobres do país encontra-se na zona rural e corresponde a 79% do total de pessoas pobres em Moçambique (WORLD BANK, 2018). Para CIP (2014), MIREME (2017) e ITIEM (2018), a pobreza rural pode estar associada à preferência que as mineradoras têm por trabalhadores vindos das capitais provinciais em detrimento de mão de obra local.

Para mitigar o impacto social, a pobreza e o desemprego local e nacional, o Governo de Moçambique aprovou a Política de Responsabilidade Social Empresarial para Indústria Extrativa de Mineração (PRSEIEM), por meio da Resolução nº 21/2014, de 16 de maio; ainda no mesmo ano, aprovou a Lei de Minas (Lei nº 20/2014, de 18 de agosto), ambas para acautelarem questões relativas à atividade extrativa e ao desenvolvimento local em benefício da exploração de recursos minerais nas comunidades assentadas em solos potencialmente ricos.

Entretanto, debates e estudos reportam situações de conflitos sociais e revoltas comunitárias, devido à estagnação socioeconômica nos locais onde as concessionárias exploram recursos minerais (LANGA; MASSINGA, 2014; ARMANDO, 2015; BIHALE, 2016; MACUÁCUA, 2017; FREI, 2017; BATA, 2018).

Esses debates trazem também evidências de que as contribuições das multinacionais para desenvolver o seu entorno têm sido baixas, com menos de 1% de seus saldos comerciais (CASTELO-BRANCO, 2009; CAMBAZA, 2009). Em resposta aos resultados dos estudos e debates, o Governo estabeleceu que as concessionárias devem desembolsar 2,75% para o Estado, e este, por sua vez, por meio do Orçamento Geral do Estado, alocar tais recursos em comunidades abrangidas pelos projetos de extração minerária para implementação de projetos sociais em prol do desenvolvimento local, conforme as prioridades estabelecidas pelo Governo local, após consultas comunitárias (BIHALE, 2016).

Passados três anos (a partir de 2014, com a aprovação da Política de Responsabilidade Social Empresarial moçambicana), em 2017 foi criado e aprovado o Guia de Implementação

(por meio do Diploma Ministerial nº 8/2017, de 16 de maio), pelo Ministério de Recursos Minerais e Energia (MIREME), responsável pela área de recursos minerais, para facilitar a implementação das ações de RSE em benefício das comunidades abrangidas, por meio do envolvimento das partes envolvidas (governo distrital, comunidades abrangidas e concessionárias) em negociações do investimento social. Entretanto, esse pressuposto tem sido negligenciado pelo governo local e pelas mineradoras. Segundo CIP (2014), Bihale (2016), Macuácuá (2017) e Bata (2018), a contribuição da indústria extrativa para o desenvolvimento das comunidades abrangidas em Moçambique não passa de meras promessas.

Pode-se inferir, portanto, que a magnitude de investimentos das multinacionais lhes concede considerável poder econômico, o qual permite influenciar quer a tomada de decisão, quer o processo de implementação a seu favor e em detrimento das comunidades beneficiárias da política.

Já Mateço (2016), analisando as estratégias de RSE nas óticas de diversos *stakeholders* em países em desenvolvimento, destacando Moçambique, constatou falha na fiscalização das ações de RSE pelo MIREME. De Jesus (2017) desenvolveu estudo de caso sobre a estratégia de prática de RSE e concluiu que a realização de consultas públicas como mecanismo de participação social obrigatório, em Moçambique, não é observada. Gómez et al. (2017) concluíram que as legislações concebidas para o setor extrativo minerário não são capazes de harmonizar o crescimento da indústria com o desenvolvimento local. Ou seja, os projetos sociais vinculados à RSE estão distantes da realidade local, desvinculados das necessidades das comunidades abrangidas. Isso porque as ações são implementadas discricionariamente, não refletindo o exigido pela legislação, pouco contribuindo para o índice de crescimento necessário para sair da pobreza e o desenvolvimento local. Tanto é que, segundo mídias divulgadas (Jornal O País, DW África), a comunidade fica indignada em relação às implementações, tendo em conta os valores monetários que essa atividade movimenta.

Enfim, além dos relatórios do MIREME (2017a, b) e do ITIEM (2012, 2015, 2018), os estudos feitos sobre a responsabilidade social empresarial em Moçambique de 2014 a 2018, por autores nacionais, como Langa e Massingue (2014), IESE (2014, 2017, 2018), Bihale (2016), CIP (2014, 2016, 2018), De Jesus (2017), Macuácuá (2017), Gómez et al. (2015) e Bata (2018), vislumbram indícios de problemas na implementação da política de RSE moçambicana relacionados com as previsões desses dispositivos legais.

Pelas razões expostas, e dada a importância da política de RSE como fator dinamizador do desenvolvimento das comunidades abrangidas e do país, mostrou-se pertinente pesquisar sobre os entraves à implementação da Política de Responsabilidade Social Empresarial moçambicana, no âmbito do desenvolvimento das comunidades abrangidas pela atividade extrativa.

Cumprido destacar que a política pública em pauta e o respectivo Guia de Implementação foram criados pela necessidade de adequar as ações de RSE (investimento social) às prioridades do Governo, tornando-as estratégicas para o alcance das metas do Estado no que tange ao desenvolvimento socioeconômico sustentável e à redução da pobreza absoluta local e do país, uma vez que eram desenvolvidas discricionariamente pelas concessionárias, sem considerar as prioridades do Estado, causando constrangimentos ao Governo quando as contribuições não refletiam prioridades reais das comunidades abrangidas (MACUÁCUA, 2017).

É pressuposto desta pesquisa que há entraves intrínsecos às previsões da Resolução nº 21/2014, os quais comprometem a implementação eficaz da política de RSE. Entretanto, a literatura moçambicana carece de estudos que analisam a implementação dessa política. A maioria dos estudos opta por modelos econômicos ortodoxos, ignorando que o fim último de políticas públicas é de proporcionar o bem-estar da coletividade, o que é garantido pela formulação e escolha de soluções que integram interesses que convergem no bem público.

Por isso, a pesquisa da Política de Responsabilidade Social Empresarial de Moçambique e do respectivo Guia de Implementação centra-se na análise das prescrições estabelecidas no âmbito da sua formulação, a fim de identificar as variáveis que podem comprometer o êxito da implementação, com base na literatura específica sobre a análise da implementação, em particular na perspectiva *top-down* (SABATIER; MAZMANIAN, 1980; VAN METER; VAN HORN, 1996; NAKAMURA; SMALLWOOD, 1980). A análise da política em pauta é sustentada por relatórios disponíveis (oficiais e das ONGs) e produções bibliográficas já existentes sobre as contribuições da indústria extrativa para o desenvolvimento socioeconômico das comunidades abrangidas por atividades extrativas em Moçambique, no âmbito da RSE.

A questão de partida que evidencia a inquietação que conduz a pesquisa é a seguinte: quais os entraves à implementação da política de Responsabilidade Social Empresarial pela indústria extrativa minerária em Moçambique?

1.1 Objetivo Geral

Identificar os entraves à implementação da política de Responsabilidade Social Empresarial pela indústria extrativa minerária que opera em Moçambique, AF.

1.2 Objetivos específicos

- Identificar a tratabilidade do problema da política de responsabilidade social empresarial como estratégia para desenvolver as comunidades abrangidas pelas atividades extrativas, instituída pelo governo Nacional.
- Descrever o arranjo político-institucional para implementação da política de RSE e os efeitos de contexto para o apoio da conformidade pelas empresas extrativas de mineração em Moçambique.
- Verificar os entraves à implementação da política para o desenvolvimento socioeconômico das comunidades abrangidas pela atividade extrativa de mineração.

Portanto, para elaboração deste trabalho, foi feita uma pesquisa exploratória de abordagem qualitativa, realizada com procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental.

A atividade extrativa de Mineração em Grande Escala (MGE), a despeito de garantir influxo de capital intensivo para Moçambique, tem vitimado comunidades acolhedoras desses empreendimentos, produzindo impactos ambientais nocivos, como poluição do ar e degradação do meio ambiente e outros (BATA, 2018). Ainda, essa atividade as têm tornado vítimas de impactos sociais negativos, como deslocamento compulsório e econômico, inacessibilidade de bens e serviços públicos, perda de terras aráveis e o afastamento dos sistemas locais de abastecimento de água para irrigação (SELEMANE, 2016; MATEÇO, 2016; FREI, 2017; BRITO et al., 2017; LAMAS, 2018). Para compensar os danos às comunidades abrangidas, o governo moçambicano, por meio do quadro legal de mineração (MOÇAMBIQUE, 2014a,b; MIREME, 2017), pretende assegurar o desenvolvimento sociocultural e econômico a partir de parte das receitas arrecadadas da atividade extrativa. No caso, Macuácu (2017) e ITIEM (2018) mencionam os 2,75% das receitas da produção das concessionárias, definidos para implementação de projetos sociais para o desenvolvimento das comunidades abrangidas – processo precedido de tomada de decisão envolvendo o governo local, as concessionárias e as comunidades abrangidas, para que o investimento social reflita as reais necessidades locais e, por conseguinte, impacte o desenvolvimento dessas comunidades.

No relatório da Iniciativa de Transparência para Indústria Extrativa em Moçambique (2018) consta que a Mineração de Grande Escala, representada pelas empresas concessionárias, transferiu nos anos 2015 e 2016 ao governo moçambicano, para implementação de projetos sociais de desenvolvimento das comunidades abrangidas, US\$1.359.920 e US\$1.424.584, respectivamente. Ainda sobre os mesmos anos, o ITIEM (2018) aponta para realização de projetos sociais voluntários pelas concessionárias nos locais em que operam, registrados com os seguintes valores: US\$2.504.479 e US\$4.397.850, respectivamente.

Assim, a Política de Responsabilidade Social Empresarial constitui o fundamento sobre o qual as expectativas do desenvolvimento das comunidades abrangidas estão assentes. Entretanto, mesmo com a importância e relevância da política de RSE como fator dinamizador do desenvolvimento das comunidades abrangidas e do país, os estudos empíricos feitos por moçambicanos sobre a temática indicam que os projetos sociais vinculados à RSE estão distantes da realidade local e não refletem as necessidades das comunidades abrangidas, e muito menos as exigências da legislação quanto à participação das partes interessadas; consequentemente, pouco contribuem para o índice de crescimento considerável para sair da pobreza e o mínimo desenvolvimento local.

Considerando que o maior desafio da pesquisa é produzir, organizar ou reorganizar conhecimentos para o aperfeiçoamento das ações governamentais, este estudo pode contribuir para percepção dos gestores da implementação da política em pauta e das demais políticas públicas moçambicanas sobre a possibilidade de análise da tratabilidade dos problemas sociais que se lhes impõem gerir a sua solução. Ou seja, para resolver o problema, deve-se buscar saber se ele é tratável ou não e analisar a coerência da estrutura do estatuto que rege instituições implementadoras, porque, conforme afirmam Wu et al. (2014), a implementação, muitas vezes, envolve elementos das fases que antecedem a criação da política. Ainda, indica para a possibilidade de verificação dos efeitos de contexto (apoio político e se as mudanças socioeconômicas) em locais de implementação e em saber se favorecem, ou não, o sucesso da política.

Nesse sentido, espera-se que o presente trabalho conduza a reflexões para o aperfeiçoamento das ações governamentais, por meio de revisão das disposições de políticas públicas moçambicanas, permitindo, além da avaliação, ou mobilização de recursos financeiros para o alcance dos objetivos, assumir a importância de um olhar crítico sobre as fases que precedem a formulação, bem como a própria formulação, de políticas públicas no país.

Quanto à contribuição social, pretende-se realçar o papel de diversos segmentos da sociedade moçambicana: a mídia, os acadêmicos, a sociedade civil e o Governo (em todos os níveis), para melhor apresentarem suas propostas e defender os interesses de suas comunidades nos Acordos de Desenvolvimento Local, assim como capacitá-las para participarem do processo de monitoramento durante a implementação de projetos sociais, uma vez que o legislador exige o envolvimento delas nesse processo.

São, pois, os principais protagonistas na defesa dos interesses e direitos das camadas sociais desfavorecidas, tendo em conta os recursos organizacionais e o poder que detêm para pressionar o Governo (em todos os níveis) no tocante à implementação plena da política de RSE pelos funcionários responsáveis e à conformidade das concessionárias às exigências dessa política pública.

Posto isso, importa dizer que o presente trabalho, além da introdução, comporta sete seções. O arcabouço teórico, na segunda seção, apresenta, de forma breve, as políticas públicas e aprofunda-se, discorrendo sobre o estágio da implementação e descrevendo as gerações de análise da implementação. Em seguida, procede-se a breve nota introdutória sobre os entraves à implementação, para estabelecer um *link* com o modelo de análise escolhido para a pesquisa, no caso, o modelo proposto pelos autores Sabatier e Mazmanian (1980), como subseções. Por conseguinte, na quarta seção, discorre-se sobre responsabilidade social empresarial e desenvolvimento local, com o intuito de apresentar alguns conceitos sobre a temática. Na quinta seção, a atenção é dada aos procedimentos metodológicos e, na sexta, são apresentados os resultados e discussões da pesquisa. Por último, têm-se as conclusões do estudo.

2 ARCABOUÇO TEÓRICO

2.1 Políticas Públicas

Políticas públicas, como área de conhecimento e disciplina acadêmica, têm origem nos Estados Unidos da América, quando os estudos passaram a focar as ações do governo como produtor de políticas públicas (SOUZA, 2007). Nesse âmbito, destacam-se autores como Laswel (1936), que estreou a análise de políticas públicas (*policy analysis; polycycle*); Simon (1957), que introduziu a racionalidade limitada dos *policymakers*; Lindblom (1959, 1979), ao incorporar à análise de formulação de políticas outras variáveis; e Easton (1965), com o seu contributo na perspectiva sistemática para análise de política pública, inter-relacionando a formulação, o meio ambiente e os resultados.

Ainda, Souza (2007) resgata diversas definições de políticas públicas de autores que se destacaram nesse campo de conhecimento, porém não identifica nenhuma como sendo a melhor. Assim, a autora desfila definições de alguns autores, entre os quais Maed (1995), que define política pública como um campo dentro do estudo da política que analisa as ações do governo à luz de grandes questões públicas; Lynn (1980), definindo-a como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos; e Peters (1986), segundo o qual políticas públicas consistem em atividades do governo, agindo diretamente ou através de delegação, que influenciam a vida dos cidadãos. Assim, política pública pode ser entendida como instrumento do governo, visando solucionar problemas relevantes para a sociedade.

Souza (2006) ratifica o entendimento de Day (1984) de que política pública não é apenas o que o governo escolhe fazer (das alternativas), mas também o que escolhe não fazer. Ao assumir esse posicionamento, Souza (2007, p. 68) diz que “não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública”. Em seus argumentos, refere que políticas públicas, como campo de conhecimento, não visam apenas influenciar a ação governamental, mas também analisar as ações e, se necessário, propor mudanças no processo de execução delas, o que remete à literatura sobre os modelos de formulação e análise de políticas públicas para melhor entendimento do “por que” e “como” a ação ou omissão dos governos pode beneficiar a sociedade.

Entretanto, antes, importa esclarecer o termo “política”, visto que há dificuldade para sua compreensão em países de língua portuguesa; já os de língua inglesa distinguem *politics* de *policy*.

Secchi (2014) interpreta o termo política em dois sentidos. A primeira interpretação, baseada na concepção de Bobbio (2002), define *politics* como a atividade humana ligada à manutenção de recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem. O segundo sentido do termo, *policy*, está relacionado com orientações de decisão e ação, sendo vinculado aos sentidos concreto e simbólico da política pública, sua construção e execução (*public policy*).

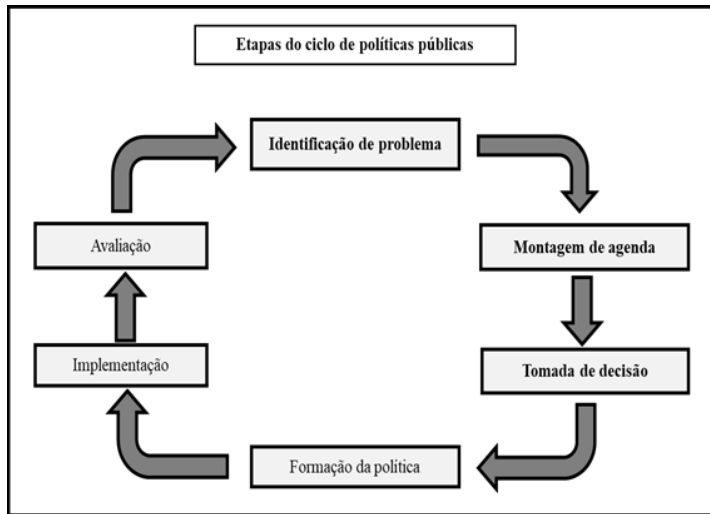
Para Rua (2009), o termo *politics* está relacionado aos procedimentos formais e informais, visando acordos entre membros do governo, parlamentares e outros atores, para resolução pacífica de questões de relevância coletiva. Já *policy* seriam os “resultados das atividades políticas” (*outputs*) ou “conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos” (RUA, 2009, p. 19).

Como mencionado, Laswell introduziu a ideia de análise de modelos do processo de políticas públicas (*policy cicly*). No entanto, com o passar do tempo e a necessidade de clarificar o modelo didático, foram incluídas variáveis que facilitaram a compreensão da atividade política.

O modelo analítico de ciclo de política pública ou modelo processual propõe a análise da atividade política considerando diferentes etapas (HOWLETT; RAMESH, 1995), o que permite a análise de uma política por estágios para facilitar o seu entendimento e o uso de modelos e perspectivas de análise diferentes em estágios distintos da mesma política (HILL; HUPE, 2005).

Embora a literatura tenha convencionado estágios de forma sequencial: identificação de problema, montagem de agenda, tomada de decisão, formulação de política, implementação e avaliação (Figura 1), a atividade política não segue rigidamente essa sequência porque os mesmos atores (governamentais) envolvem-se em jogo político (com diversos atores) nos diferentes estágios do ciclo (HILL, 2009; RUA, 2014).

Figura 1 - Etapas do ciclo de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria.

De acordo com Raeder (2014), citando o trabalho de Jenkins-Smith e Sabatier (1993), o ciclo de política pública, embora seja alvo de críticas baseadas na fragilidade inerente ao caráter fragmentado e sequencial que o modelo propõe para análise, com possibilidade de simplificar e não retratar a realidade complexa da atividade política, continua sendo a abordagem mais usada para tornar claras e didáticas as análises e os debates nesse campo.

Voltando ao modelo analítico em causa, é interessante que cada etapa sequencial do ciclo de políticas públicas possua características próprias, o que permite o uso de modelos e perspectivas de análise distintas para cada estágio do ciclo, conforme os objetivos estabelecidos.

Observa-se que, na identificação do problema, a análise busca entender por que algumas questões sociais entram para agenda e outras não, o que para Secchi (2011) está relacionado com a intersubjetividade da percepção dos atores mais relevantes no reconhecimento do problema e da solução viável para a inquietação. Viena e Batista (2009) e Rua (2014) afirmam que só integram a agenda política problemas que mobilizam a ação política de grupos de interesse, com fortes recursos de poder, ou se o problema for uma calamidade ou catástrofe, ou se constituir-se em uma situação de oportunidade.

No segundo estágio, formação de agenda, a análise enfatiza discussões a respeito de como são construídas as decisões. É diversa a literatura apresentada sobre os modelos de análise nesta etapa (CALMON; COSTA, 2007; CAPELLA, 2006; BARZELAY et al., 2003), mas merecem destaque, devido à clareza em explicar o processo de formulação e reformulação da agenda, o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*), de Kingdon

(1983), e o modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), de Baumgartner e Jones (1993). De acordo com Subirats (2006), a identificação do problema depende de sua relevância para a sociedade.

Já na formulação de política, atores governamentais formulam soluções e definem alternativas para resolução de problemas, estabelecendo instrumentos políticos, como programas, projetos, base de dados ou sistemas de informação e pesquisa, por meio dos quais será orientada a execução das atividades políticas (SOUZA, 2007).

É relevante nessa etapa destacar o relacionamento Estado e sociedade, determinado pelas condições histórico-estruturais, econômicas e culturais, e a manifestação dos diferentes atores sociais (SIDNEY, 2007), bem como a definição de soluções do problema ou alternativas que representam interesses divergentes dos atores visíveis e invisíveis (DALFIOR et al., 2015; RUA, 2014), que culmina com alocação de poder entre grupos com distintos interesses (SIDNEY, 2007).

Já o estágio de implementação, diferentemente das etapas anteriores, foca na prática da política pública, em que o Estado entra em ação (WU et al., 2014; FISCHER, 1995; SOUZA, 2007; SECCHI, 2014; RUA, 2009, 2014). Por isso, a implementação pode ser entendida como o estágio de ciclo de políticas públicas que compreende ações e não ações governamentais para a aplicação de uma política, por meio de interações estratégicas, envolvendo diferentes interesses de vários atores, que por sua vez, têm suas estratégias e táticas (DALFIOR et al., 2015). A implementação pode ser analisada sob duas perspectivas: *top-down* e *bottom-up*, as quais são abordadas com mais detalhes no respectivo tópico.

A avaliação, o último estágio de ciclo de políticas, segundo Raede (2014, p. 135), compreende a verificação de “impactos das ações empreendidas, fornecendo aos executores das ações recursos informacionais preciosos para formação de quadros ou ajustes de rotas nos projetos”. Para Howlett e Ramesh (1995), avaliação refere-se ao processo pelo qual os resultados são monitorados e podem fornecer subsídios para a reformulação das políticas, seus problemas e soluções. Ela pode ser procedida antes (*ex ante*), durante (*in itinere*) e após a implementação da política pública (*ex post*), buscando avaliar os resultados reais a partir de sua execução (FISCHER, 1995; BELLONI, MAGALHÃES; SOUZA, 2003).

É importante lembrar que o fim último das políticas públicas é o bem-estar social da comunidade, e a análise de políticas públicas busca resgatar o problema visando a reconstrução deste e, assim, permitir novas possibilidades, cada vez melhores, de solucioná-lo. Os tópicos subsequentes versam sobre a implementação de políticas públicas e suas abordagens analíticas.

2.2 Implementação de Políticas Públicas: origem, perspectivas de análise e definições essenciais

Os estudos sobre implementação remontam à década de 1970 e foram marcados por inovações nos estudos sobre políticas públicas, enfatizando a efetividade de políticas e a governança (BARRETT, 2004). A evolução da literatura sobre a análise desse estágio do ciclo de políticas identifica três gerações de estudos, tendo estabelecido as abordagens *top-down* e *bottom-up* (de 1975 a 1980), da segunda geração (FISCHER et al., 2007; SOUZA, 2007, 2018).

Perez (2010) preconiza que a distinção entre essas abordagens analíticas, além da polarização conceitual, é a síntese da diferença metodológica adotada pelas escolas que as desenvolveram, uma vez que a perspectiva *top-down* é europeia fenomenológica, e a *bottom-up*, americana e positivista.

a) Primeira geração de análise da implementação

A primeira geração de estudos da implementação foi desenvolvida entre os anos 1970 e 1975 e questionava a eficácia dos programas de reforma de maior alcance, os quais eram empreendidos apenas pelo governo central, acreditando-se na clareza das políticas formuladas. Portanto, a implementação deveria observar rigidamente o estabelecido naquelas prescrições (HILL; HUPE, 2002). Os autores desse período optavam por estudos de caso com vistas à identificação de obstáculos à implementação. De acordo com Fischer et al. (2007) e Perez (2010), tais pesquisas forneceram resultados que apontavam para problemas de relacionamento incerto entre a política e os programas implementados. Foram responsáveis por essas evidências, especificamente, autores como Derthick (1972), Pressman e Wildavsky (1973) e Bardach (1977). No entanto, destacou-se a contribuição de Pressman e Wildavsky (1973 citado por MEDEIROS, 2016, p. 28), os quais comprovaram que “os programas federais de criação de emprego para moradores das áreas pobres da cidade de Oakland, nos Estados Unidos, não estavam sendo desenvolvidos como previsto pelos seus formuladores”. Com essa evidência, Perez (2010) diz que houve uma profusão de estudos de caso, porém poucos contribuíram para a teorização dos estudos de implementação.

b) Segunda geração de estudos de implementação – perspectiva *top-down*

Nesta geração de estudos de implementação, primeiramente desenvolveram-se estudos com base na perspectiva analítica de cima para baixo, visando à identificação de fatores que limitam o alcance dos objetivos de políticas públicas. Destacam-se como precursores os autores Van Meter e Van Horn (1975), Nakamura e Smallwood (1980) e Sabatier e Mazmanian (1979, 1980, 1983), os quais apregoavam que implementação é a execução hierárquica de decisões políticas concebidas centralmente. Esse postulado, para Souza (2006), configura o elitismo, que consiste na tomada de decisões políticas por certo grupo social de destaque ou da elite. O foco de análise da implementação devem ser fatores próprios da sua concepção, das instituições, da autoridade e do contexto político (SABATIER; MAZMANIAN, 1980; RUA; ROMANINI, 2013; RUA, 2014), que estruturam e possibilitam um processo de implementação que minimize pontos de veto (WINTER, 2007).

Entretanto, para assegurar a eficácia da política, os defensores desta abordagem consideram pertinente desenvolver mecanismos para evitar desvios na implementação dos objetivos estabelecidos (SABATIER; MAZMANIAN, 1980, 1995), por meio da “identificação de conjunto de variáveis formuladas a partir da decisão política da autoridade governamental central” que permitam prever “o grau de alcance dos objetivos da política; o equacionamento dos impactos e os objetivos; os principais fatores que afetam o impacto e a própria política e as reformulações obtidas ao longo do tempo” (PEREZ, 2010, p. 1185). Sabatier e Mazmanian (1980) propõem variáveis independentes (materiais, estruturais e de contexto) de análise dividida em três categorias, a saber: a) tratabilidade do problema abordado pelo estatuto; b) capacidade do estatuto para estruturar favoravelmente o processo de implementação; e c) efeitos do contexto sobre o apoio aos objetivos estatutários.

Contudo, esta abordagem separa tomadores de decisão e implementadores de políticas (CKAGNAZAROFF et al., 2005), tomando ambos como jogadores em uma partida de uma só rodada, em que as decisões governamentais são implementadas apenas de cima para baixo (SILVA; MELO, 2000). Nesse jogo, os formuladores emanam políticas (*policycentred*), e os funcionários públicos (burocratas) são fiéis subordinados que executam a lei cegamente, sob o controle dos seus superiores, que dispõem de informações completas sobre o contexto interno e externo à organização, para assegurar a estabilidade contextual e garantir que as decisões não sejam reformuladas durante a implementação (SUBIRATS, 1989).

Esse processo compreende um jogo no qual a autoridade central induz os funcionários públicos, diretamente relacionados com a execução da política, a implementarem objetivos

por ela estabelecidos (RUA, 2009; BATISTA; REZENDE, 2011; SECCHI, 2014; WU et al., 2014; DALFIOR et al., 2015). Contudo, a resposta deles pode ser de aceitação, neutralidade ou de rejeição, tendo em conta o nível de relacionamento entre formuladores e implementadores, a compreensão da política e o conhecimento profundo, pelos implementadores, “de cada fase do processo e da quantidade de mudança envolvida na nova política” (DALFIOR et al., 2015, p. 217).

Nessa perspectiva, Hill e Hupe (2002) salientam a contribuição do americano Eugene Bardach por meio do livro *The game implementation*, com o qual influenciou muitos autores. Ele criou uma comparação entre a implementação e os jogos na sua diversidade. Nesse sentido, os jogos são direcionados ao caminho certo para alcançar os resultados esperados.

Acredita-se que a análise com base nas decisões dos formuladores (de cima para baixo) permitirá aos pesquisadores identificar possíveis causas ou razões que justificam falhas que levam ao fracasso na implementação de políticas públicas (CAPOBIANGO, 2012). Para Mazmanian e Sabatier (1989), a análise de implementação deve ser feita sobre as decisões políticas, visto que nelas estão estabelecidos os problemas a serem enfrentados, estipulados os objetivos a serem perseguidos e apontados os instrumentos a serem utilizados (políticas, programas, projetos entre outros) e prescrições sobre as metas para serem alcançadas pelas agências implementadoras.

Nessa perspectiva, é necessário que haja umnexo causal (ou relação linear) entre os objetivos e a sua implementação (PULZIL; TREIB, 2007; SABATIER; MAZMANIAN, 1980; MAZMANIAN; SABATIER, 1981; FISCHER et al., 2007; SOUZA, 2007). Ou seja, que as ações dos implementadores e do público-alvo estejam em conformidade com os objetivos previstos pelo núcleo decisório (MATLAND, 1995). As prescrições a respeito dos objetivos das políticas e os meios para o seu alcance devem estar contidos em documentos oficiais (MAZMANIA; SABATIER, 1981; HILL; HUPE, 2002), considerando-os *input*, e a sua implementação, fator de *output* (PULZIL; TREIB, 2007).

Nessa ordem de ideias, Pulzil e Treib (2007, p. 91) analisaram as dificuldades para o alcance dos objetivos prescritos em políticas e constataram que “a implementação implicou o estabelecimento de procedimentos burocráticos adequados para garantir que as políticas sejam executadas com a maior precisão possível”.

Todavia, Hill e Hupe (2002) realçam que a implementação *top-down* eficaz exige que as circunstâncias externas não imponham restrições nem desvirtuação do processo. O programa deve ter tempo e recurso para a sua realização, e o problema deve ser bem

compreendido para viabilizar a realização dos objetivos durante todo o processo. Assim, a comunicação e coordenação entre os atores envolvidos é crucial para o sucesso da política.

No entanto, a complexidade dos problemas leva os autores a sugerirem o estabelecimento de variáveis que ajudem a entender toda a implementação, como os recursos, os objetivos, a comunicação interorganizacional, as características da agência implementadora, além das condições econômicas, políticas e sociais, uma vez que o foco do modelo não é o *feedback*, mas a forma com que essas variáveis se relacionam com a realidade em questão (HILL; HUPE, 2002).

De acordo com Pressman e Wildavsky (1984) e Howlett e Ramesh (1995), essa abordagem provê uma clara direção para a pesquisa em implementação, ao criar uma cadeia causal, com seus respectivos elos (entre intenção e ação), para atingir os resultados esperados, implementando a política exatamente como foi formulada, sem considerar a discricionariedade como variável presente no processo.

Todavia, para Brian Hogwood e Levis Gunn (citados por HILL; HUPE, 2002), a implementação perfeita é algo inatingível, pois, devido à sua complexidade, existem limites inerentes ao sistema, de tal modo que é necessário um modelo analítico para sua compreensão.

Na perspectiva crítica, Silva e Melo (2000) consideram equivocadas as concepções que conferem à formulação primado excessivo e assumem que as constatações resultantes da análise feitas em prescrições são corretas; eles acreditam que o formulador tem o conhecimento necessário para formular propostas programáticas e dispõe de um modelo causal válido para a política.

Hill (2009) lembra, como também critica, o fato de muitas políticas serem formuladas sem previsão dos recursos e condições necessárias para a implementação, por vezes com propósitos meramente políticos (formulações simbólicas), e questiona por que a tomada de decisões cruciais para o alcance dos objetivos estabelecidos é delegada aos implementadores durante o processo. Essas análises levaram à percepção de que a elaboração de políticas, em geral, continua durante o processo de implementação.

Outra análise crítica é feita por Subirats (1989 citado por HILL; HUPE, 2002), referindo que, enquanto a análise da implementação na visão de cima para baixo considera os burocratas de nível de rua (os agentes públicos mais próximos dos públicos-alvo das políticas públicas) como os que possuem a menor cota de poder, os estudos têm demonstrado que estes mantêm alto grau de discricionariedade no exercício de suas funções, e a capacidade de controle da estrutura hierárquica é relativamente reduzida (LIPSKY, 1980).

Wu et al. (2014) reiteram isso ao afirmarem que a implementação afeta e é afetada pelos atores executores da política, que, embora teoricamente contribuam menos nas fases anteriores, na prática tornam-se atores-chave porque definem problemas e soluções de acordo com os setores de implementação. Essa realidade permite entender o processo de implementação como negociação que envolve interesses de grupos de interesse, os quais podem coincidir ou não com os objetivos estabelecidos na formulação da política.

No entanto, em defesa desse modelo analítico, Hupe (2014) salienta que, mesmo em teorias de implementação contemporâneas, há estudos que adotam a perspectiva prescritiva de análise, considerados estudos de implementação tradicional (*top-down*), e destaca o trabalho de Johansson (2010). Este autor desenvolveu um estudo de caso de um programa específico, em que procede à descrição profunda deste, analisando-o de cima para baixo.

Ainda nessa trilha, Hupe (2014) destaca pesquisas de análise de implementação designada *Neo-implementation studies*, que consistem na combinação de teorias contemporâneas sob a lente tradicional. Esse paradigma desenvolvido pela academia europeia no contexto de União Europeia divide o foco de análise entre autores em duas vertentes: uns centram sua análise no déficit de implementação e outros nas relações intergovernamentais, ou seja, na coordenação intergovernamental da implementação (governança multinível). Fato é que, conforme o autor, suas análises são feitas por meio de estudos de caso único, utilizando métodos qualitativos em uma abordagem teórica descendente (de cima para baixo).

Hupe (2014) faz menção aos estudos considerados avançados na implementação – *Advanced implementation studies* (TORENVLIED, 2000; BENDOR et al., 200; MEIER; O'TOOLE, 2006; OOSTERWAAL; TORENVLIED, 2009), porém a abordagem é descendente, uma vez que compara os objetivos estabelecidos pelo formuladores e sua execução pelos implementadores na perspectiva *top-down*.

O estudo de Hupe (2014) permite entender que, mesmo em teorias contemporâneas de implementação de políticas, há pesquisas que, embora possuam um desenho sofisticado, ainda seguem um modelo racional tradicional de análise, ou seja, o modelo que permite analisar a implementação das políticas públicas a partir das decisões dos formuladores.

Não obstante, as críticas de que essa perspectiva foi alvo deu lugar para que se desenvolvesse nova perspectiva analítica da implementação, que não mais olharia inerte as decisões e ações governamentais, mas que passaria a assumir a discricionariedade nas ações dos funcionários públicos diante da situação fática (HILL; HUPE, 2002), a qual considera a implementação como parte de um processo contínuo entre política (intenção) e implementação (ação), que não começa necessariamente quando termina o processo decisório

(HILL; HUPE, 2002). Isso porque a formulação é impactada pelos implementadores que, também, pretendem incorporar seus interesses (BARRETT; FUDGE, 1981), o que dá lugar a outra perspectiva de análise da implementação de políticas públicas, a *bottom-up*, que enaltece o papel dos burocratas de rua na resolução de problemas do cotidiano, como estratégia prática para o alcance dos objetivos das políticas em implementação.

c) Segunda geração de estudos de implementação – perspectiva *bottom-up*

Conforme Fischer et al. (2007,) esta abordagem remonta o final dos anos 1970 e início dos anos 1980, movida pelo espírito crítico ao modelo de análise contemporâneo. Os estudos desenvolvidos nesta perspectiva, *bottom-up*, evidenciaram no processo de implementação a presença de troca, barganha, dissenso, contradição quanto aos objetivos, ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados, entre outros (LIPSKY, 1971, 1980; INGRAM, 1977; ELMORE, 1980; HJERN; HULL, 1982). Eles evidenciam também que o ambiente é incerto, em que os formuladores têm limitações cognitivas sobre o fenômeno que demanda a sua intervenção; portanto, as contingências não lhes permitem prever, muito menos controlar, sua influência na implementação de políticas (SILVA, 1999).

Contrariamente ao modelo *top-down*, que concebe a implementação como um jogo de rodada única, para o modelo *bottom-up*, é um processo de retroalimentação entre o decidido e o implementado (SILVA; MELO, 2000), configurando um processo interativo e contínuo de decisões dos formuladores e dos burocratas ou gestores, buscando solucionar problema atual ou para antecipar reações, o que expõe a política à reformulação, se for preciso.

Hill e Hupe (2002) registram as contribuições de Michael Lipsky como dignas de realce nesta perspectiva analítica, uma vez que este autor se dedicou a analisar o comportamento dos servidores das agências de implementação de políticas públicas (professores, médicos e polícias). Ele constatou que, no ato da entrega de políticas, os implementadores reformulam a política e alteram seus resultados quando interpretam as regras (sobre as quais não têm domínio) e quando alocam recursos escassos, redefinindo as oportunidades dos cidadãos.

Contudo, Michael Lipsky, segundo Hill e Hupe (2002), foi mal interpretado pelos demais autores quanto à sua interpretação sobre as incertezas e pressões dos burocratas do nível de rua e a forma como eles agiam. Lipsky buscou indicar, de forma relevante, que são necessárias diferentes abordagens para compreender a atuação dos implementadores,

incluindo as abordagens que tentam compreender as expectativas das pessoas no âmbito local ou regional (HILL; HUPE, 2002).

Já Elmore (1980) e Matland (1995) inovaram ao trazer a ideia de métodos mistos para eliminar a dicotomia entre as duas perspectivas dessa geração. Eles afirmam que autonomia e controle da implementação dependem do tipo de política em análise. Por isso, distinguem duas estratégias ou dois tipos de implementação: *forward mapping* e *backward mapping*. No primeiro tipo, tal como na perspectiva *top-down*, diz o autor que os objetivos devem ser claros e estabelecidos no topo da formulação, que, também, define os meios para o seu alcance nos demais níveis. No entanto, o controle (dos aspectos políticos, organizacionais e tecnológicos) afeta o processo de implementação (ELMORE, 1989-1990). Quanto ao segundo tipo de implementação, *backward mapping* ou mapeamento para trás, com o foco no último estágio de política, os autores propõem, como soluções para o problema de controle dos formuladores e da discricionariedade, o conhecimento e a habilidade de resolução de problemas pelos implementadores e as estruturas de incentivos, barganhas e recursos.

Já Matland (1995) propôs outra classificação de implementação, que compreende quatro perspectivas: *administrative implementation*, *political implementation*, *experimental implementation* e *symbolic implementation*.

A primeira, implementação administrativa, caracteriza-se por baixo grau de conflito e de ambiguidade, devido ao alto grau de consenso, como consequência de objetivos claros e meios para o seu alcance. Ressalta-se que esses objetivos devem ser conhecidos em todos os níveis, mesmo que o processo de implementação seja dominado por questões técnicas de cumprimento e acompanhamento (MATLAND, 1995).

Já na implementação política os implementadores têm conhecimento dos objetivos estabelecidos para política, porém não os apoiam, por não representarem seus interesses. Para solução desse dilema, geralmente, recorre-se a mecanismos remunerativos (barganhas) e coercitivos (coalizões) (MATLAND, 1995).

Na implementação experimental a política é ambígua, com alto grau de consenso. Embora os resultados dependam dos recursos disponíveis e do apoio dos atores locais envolvidos, os fatores de contexto são imprescindíveis para o sucesso da implementação (MATLAND, 1995).

A implementação simbólica caracteriza-se pelo alto grau de ambiguidade e de conflito, por envolver símbolos, valores ou princípios. O curso da política depende das coalizões entre atores locais, que controlam os recursos disponibilizados para a sua implementação (MATLAND, 1995).

Embora se reconheça que a abordagem do Matland (1995) contribui com os estudos de implementação, uma vez que se contrapõe às abordagens da segunda geração, Hill (2006, p. 77) critica-a, dizendo que é “estática e seu modelo de conflito inclui uma dicotomia muito simples. Muitas das mais controvertidas histórias de implementação (e talvez as mais interessantes) envolvem interações prolongadas em situações importantes e complexas de conflito entre múltiplas partes”.

Outro autor que merece destaque no trabalho de Hill e Hupe (2002), na perspectiva analítica *bottom-up*, é Paul Sabatier. Este autor fez fusão de várias abordagens que influenciaram nos estudos *bottom-up*. Em relação ao primeiro modelo, ele destaca a dificuldade de apurar a responsabilidade dos burocratas, além de destacar o fato de que o processo político é uma teia de fluxos livres e contínuos. Em 1986, ele escreve o *Advocacy Coalition*, no qual analisa vários atores privados e públicos na implementação de políticas públicas, unindo isso tudo aos aspectos socioeconômicos e legais. Assim, essa análise é a compreensão da relação dos atores de todos os níveis, especialmente os conflitos e coalizões que ocorrem dentro do processo político.

De acordo com Souza (2003), a análise de implementação na abordagem *bottom-up* pressupõe três premissas:

- a) Analisar a política pública a partir da ação dos seus implementadores, em oposição à excessiva concentração de estudos acerca de governos, decisores e atores que se encontram na esfera central; b) concentrar a análise na natureza do problema que a política pública busca responder; e c) descrever e analisar as redes de implementação (SOUZA, 2013, p. 17).

Outro aspecto relevante é referente ao tipo de política e à multiplicidade de atores que estão envolvidos na implementação. São aspectos que podem influenciar o processo, sendo, por isso, importante a identificação das redes de atores e agências e para o entendimento da coordenação entre atores para solucionar os problemas do cotidiano na prática, quando em uma única política são conciliados diversos objetivos (SOUZA, 2018; WU et al., 2014).

Segundo Wu et al. (2014) e Souza (2018), a implementação é influenciada pela participação de diversidade de atores no processo. Esse fato levou à criação de arranjo analítico que permitia o estudo da implementação na ótica de redes para identificação das redes de atores e agências implementadoras, bem como entender a coordenação entre estes para solução de problemas cotidianos, na prática, nos casos em que uma política define diversos objetivos (SOUZA, 2018; WU et al., 2014).

Nesses estudos destacou-se Fritz Scharpf, pioneiro nos estudos de redes, entre as décadas de 1970 e 1980 (HILL; HUPE, 2002). Ele acreditava que a implementação da política pública era resultado de uma interação entre a pluralidade de atores, com distintos interesses, metas e estratégias. Scharpf analisou ainda os problemas de acordo com as perspectivas (prescritiva e positiva). Contudo, para ele, o ideal seria desenvolver uma abordagem para os estudos de formulação e implementação em que as questões recebam atenção central, identificando as necessidades específicas para auxiliar a análise empírica (HILL; HUPE, 2002).

Benny Hjern, mencionado por Hill e Hupe (2002), desenvolveu estudos na perspectiva *bottom-up* em programas europeus de emprego e de formação em Berlim. A sua metodologia, juntamente com estudos de outros autores, notou que a análise dependia da interação de várias organizações diferentes.

Também Randall Ripley e Grace Franklin se destacaram, trabalhando com a especificação de políticas (*policy types*), com ênfase em redes (HILL; HUPE, 2002). Estes autores questionam o desempenho e o impacto das políticas, buscando entender o que está acontecendo e o porquê, em vez de cumprir as prescrições do modelo *top-down*. Ele classifica as *policy types* em: distributiva, regulamentar competitiva, regulamentar protetora e redistributiva. Desse modo, a classificação é projetada para elucidar os fatores que influenciam o sucesso da implementação.

Autores holandeses, como Walter Kicker, Erik-Hans, Klijn e Joop Koppernjan, também exploram a questão das redes políticas no processo de implementação, tendo como referência a visão multicêntrica (HILL; HUPE, 2002). Na sua ótica, redes de política são entendidas como padrões de relações sociais entre atores interdependentes, que tomam forma em torno dos problemas ou programas de política, influenciados pelas normas e “jogos” que ocorrem na formação dessas redes. Assim, o sucesso ou fracasso de uma política está relacionado com o processo utilizado na escolha do problema (HILL; HUPE, 2002).

Posto isso, segue o quadro comparativo (Quadro 1), de forma sintética, apresentando características dos modelos de análise de implementação da segunda geração.

Quadro 1 - Características dos modelos *Top-down* e *Bottom-up*

	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>
Estratégia de pesquisa	Parte das decisões políticas para a execução administrativa.	Parte dos burocratas individuais para as redes administrativas.
	Fazer previsões e oferecer	Descrever e explicar a

Objetivo de análise	recomendações políticas.	implementação.
Modelo de processo político	Composto por estágios ou fases em um ciclo.	Não há estágios diferenciados, e sim uma fusão dos diversos momentos.
Caráter do processo de implementação	Direção hierárquica.	Resolução do problema descentralizada.
Modelo de democracia subjacente	Elitista.	Participativa.

Fonte: RUA; ROMANINI, 2013, p. 17.

Contudo, mesmo com as correntes teóricas desenvolvidas pela segunda geração, de acordo com Souza (2018, p. 26), é “comum e esperado, no mundo da ciência, novas pesquisas contestarem, mesmo que parcialmente, os resultados das anteriores, como consequência do caráter cumulativo da pesquisa científica, e geraram novas abordagens”. E não foi diferente para o surgimento de uma nova geração de análise da implementação: a terceira geração – a teoria híbrida.

d) Terceira geração de análise da implementação

Esta geração de estudos da implementação enfatiza a interligação das perspectivas *top-down* e *bottom-up*, por meio de tentativas de combinação de elementos das duas perspectivas, o que resultou na teoria híbrida (HILL; HUPE, 2002; PULZIL; TREIB, 2007; SOUZA, 2018). Esta teoria busca superar a polarização conceitual de centralização de decisões e controle e da autonomia local, defendida pelas abordagens da geração antecessora (quanto ao seu surgimento). Procura, ainda, trazer para análise questões que não mereceram atenção dos pesquisadores daquela geração, entre outras a questão de que “não se pode analisar a implementação como uma etapa isolada do processo de política pública” (SABATIER, 1984 apud SOUZA, 2018, p. 27).

Quanto às definições de implementação, Wu et al. (2014) afirmam que é um processo dinâmico e não linear por envolver, em muitos casos, elementos das fases anteriores à implementação da política, incertezas e contingência nelas inerentes. Estes autores consideram esse processo político, visto que evidencia ganhos ou riscos de perdas dos atores envolvidos quando seus interesses tenham sido acolhidos ou descartados no processo formulação, o que pode condicionar “tensões entre público, organizações privadas e

organizações sem fins lucrativos, que competem por influência e recursos para implementar programas de governo” (WU et al., 2014, p. 98).

Já Secchi (2013, p. 55) caracteriza a implementação como um processo “em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos em intenções, em ações”. O autor argumenta que a implementação não deve ser encarada como problema técnico, e sim como um conjunto complexo de elementos políticos, cuja materialização não implica, necessariamente, a observância exata do estabelecido pelos formuladores. Ele diz, também, que é na implementação que as funções administrativas (liderança e coordenação) são testadas para execução das ações governamentais, o que requer forte conexão entre os formuladores e implementadores.

Conforme Wu et al. (2014), a implementação compreende o processo no qual as decisões de políticas públicas são executadas, isto é, a política pública sai do plano teórico para o técnico. Para esses autores, é nessa fase que as deficiências ou vulnerabilidades inerentes à concepção das políticas no tocante ao ambiente externo tornam-se visíveis.

Para Rua (2009), a implementação é um processo de diversos estágios que compreende diversas decisões para a tomada de uma decisão básica, tirando a política do papel para o seu funcionamento efetivo. Semelhantemente, Batista e Rezende (2011) definem a implementação como o momento de colocar as decisões políticas em prática. Rua (2009) e Batista e Rezende (2011) argumentam que esse processo pode envolver sistemas e aspectos administrativos que variam de acordo com o nível do governo em que o instrumento político é implementado, a saber: decisões sobre a gestão das políticas públicas; os sistemas de informação ou suporte às decisões gerenciais; os agentes implementadores da política; e sistemas logísticos e operacionais.

Richard Matland, em Hill e Hupe (2002), trazem uma abordagem alternativa para os estudos de implementação ao notar que questões fundamentais são negligenciadas. Segundo esse autor, há divergências nos modelos *top-down* e *bottom-up*, visto que o primeiro busca resultados específicos e o segundo pode ser muito amplo. Contudo, é hegemônica a ideia de que se a discricionariedade, por um lado, é indispensável para o desenvolvimento das atividades, por outro, seu exercício permite modificar a política pública à revelia das concepções de seus formuladores e dos grupos que lhes deram apoio.

Em suma, os novos estudos da implementação assumem pesquisas a partir das perspectivas *top-down* e *bottom-up*. Todavia, ao se pretender identificar as falhas, as análises têm recorrido, maioritariamente, à abordagem tradicional descendental. Portanto, é importante

trazer algumas contribuições de autores que buscaram identificar falhas na implementação de políticas, designando-as por entraves a esse processo.

2.3 Entraves à implementação de Políticas Públicas

Entraves podem ser entendidos como qualquer fator que influencia negativamente na implementação, como causas de falhas para efetivação da política relacionadas com a complexidade do sistema (HILL; HUPE, 2002), especificamente com os aspectos administrativos, que variam de acordo com o nível do governo em que o instrumento político é implementado (RUA, 2009; BATISTA; REZENDE, 2011).

São vários os estudos feitos (WU et al., 2014, 2017; PHULKERD et al., 2017; KOSTKA, 2014; GÓMEZ, 2013; MAKINDE, 2005; HAMANN, 2010; KALABA, 2016; MCTIGUE et al., 2018; NORDTOMME et al., 2015; MUCHANGOS et al., 2015; UITTENBROEK, 2016; WIRTZ et al., 2016; JUHOLA, 2016; CULLERTON et al., 2016; LEE, 2015) com o objetivo de identificar as causas do fracasso de políticas públicas, geralmente, conduzidas na perspectiva analítica de cima para baixo, comparando as ações desencadeadas no âmbito da implementação de uma dada política com as diretrizes preestabelecidas.

Entretanto Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014) combinaram as duas perspectivas de análise da implementação (de cima para baixo e de baixo para cima) e destacaram três condições que podem obstruir o processo de implementação, isto é, entraves à implementação, tratando-os por barreiras típicas à implementação (Quadro 2).

Quadro 2 - Barreiras típicas à implementação

Problemas	Descrições
Barreiras políticas (de suporte e autorização)	
Autorização lenta	Planos e mobilização de recursos avançam muito lentamente, devido à existência de múltiplos pontos de veto entre os <i>stakeholders</i> em uma rede, tornando o progresso difícil
Fraco apoio político	Os planos podem progredir e até mesmo atingir níveis moderados de sucesso na fase de projeto-piloto, enquanto “voam sob o radar” de políticos importantes com interesses opostos, até que o programa comece a ser “ampliado”.
Oposição burocrática	Figuras fundamentais na rede de órgãos encarregados de implementar uma política pública retardam ou sabotam a implementação, devido à baixa prioridade do projeto, falta de incentivos e/ou interesses conflitantes.
Fracos incentivos ao implementador	Os implementadores locais (executivos de coordenação do governo local ou o pessoal de linha de frente dos órgãos), que não foram consultados durante a

	fase de tomada de decisão, não têm adesão ou incentivos adequados para cumprir com as diretivas a partir de seu nível de atuação.
Barreiras de competência analítica	
Missões vagas ou múltiplas	A natureza intersetorial dos planos e da implementação leva ao acobertamento dos objetivos conflitantes ou à não especificação clara das permutas em termos operacionais
Mudanças de prioridade	Trocas feitas durante a tomada de decisão da política pública – por exemplo, entre as dimensões ambientais e econômicas de um problema – poderão ser reconsideradas em função de mudanças nas condições econômicas e políticas.
Má concepção	Programas sociais ou ambientais que provavelmente não vão funcionar como o esperado, devido a diversos obstáculos deixados sem solução na concepção do programa; a falha está mais do que determinada – ou seja, ela vai ocorrer se qualquer das barreiras for ignorada
Viabilidade desigual	Diferentes componentes dos planos integrados podem estar operacionalmente ligados – um só pode avançar se todos estiverem juntamente presentes –, sujeitando as operações ao “elo mais fraco”.
Barreiras de capacidade operacional	
Limitações de fundos	O envio dos fundos necessários para a implementação dos planos aprovados demora a ser concretizado, impedindo o progresso, enquanto os elementos-chave da situação mudam na prática e/ou os apoiadores iniciais desanimam e abandonam os esforços.
Má estrutura de gestão ou capacidade de coordenação de rede	Precedentes de coordenação deficientes entre os principais órgãos – exacerbados nos casos de parcerias intersetoriais – tornam as decisões de rotina lentas e a implementação disfuncional.
Falta de clareza nos planos operacionais	Planos aprovados e financiados são mal administrados devido à má especificação de papéis, responsabilidades e prestação de contas. O problema é muitas vezes agravado por sistemas de supervisão e informação deficientes.

Fonte: WU et al., 2014.

Ainda com recurso à combinação das duas perspectivas analíticas, Phulkerd et al. (2017) desenvolveram uma pesquisa intitulada “Barriers and potential facilitators to the implementation of government policies on front-of-pack food labeling and restriction of unhealthy food advertising in Thailand”, que buscava entender o “porquê” de a implementação dessa política não ter sido bem sucedida.

Nessa perspectiva, Phulkerd et al. (2017) identificaram diversos fatores que limitaram a implementação bem-sucedida dessa política, mas o maior destaque foi para cinco entraves, a saber: a) a ausência de mecanismo de monitoramento e avaliação eficaz e a falta de acompanhamento acadêmico sistemático durante a implementação do programa; b) conhecimento superficial dos funcionários do governo sobre a política e habilidades deficientes para implementá-la, autoridade limitada destes e falta de apoio à política pelas partes interessadas não governamentais; c) financiamento inadequado e a natureza (voluntária) do programa, que não permite que política seja usada para impor a

implementação; d) a cultura e estrutura organizacional, devido à sobreposição de áreas de responsabilidade imputada, pelos *stakeholders*, em uma cultura organizacional excessivamente burocratizada, com vários níveis de gerenciamento e administração e procedimentos muito rígidos; e, por último, e) mudanças nas prioridades da política da agência implementadora, ocasionadas pela mudança do governo (com nova agenda e prioridades diferentes), como mais barreiras à implementação.

Já Kostka (2014) desenvolveu um estudo para identificar barreiras à implementação mais abrangente das políticas ambientais em nível local, focando nas razões das lacunas entre o plano nacional e os resultados da política. Essa autora identificou como entraves os fatores institucionais: as falhas no sistema de planejamento e instrumentos de política da China, que, conforme a autora, estão relacionadas com a prevalência de instrumentos de comando e controle *top-down* no sistema de governança ambiental.

Nesse âmbito, o governo definiu metas vinculantes como principais ferramentas de gerenciamento ambiental para política ou programa nacional e metas específicas para áreas específicas. Contudo, o “sistema de metas produz vários resultados imprevistos e indesejáveis” (KOSTKA, 2014, p. 43).

Outra barreira à implementação identificada na pesquisa desta autora é relativa aos fracos incentivos políticos e econômicos para implementadores locais, o que diminui o empenho dos funcionários na materialização das metas de programas ambientais, que optam por atitudes mínimas na sua implementação, visto que, conforme a autora, nem o melhor empenho dos agentes implementadores para o alcance das metas garante a sua promoção.

Kostka (2014) identificou, também, os baixos níveis de participação pública e privada na implementação dessas políticas como mais um entrave, visto que a prioridade implícita são interesses próprios, razão pela qual negociam influências e recursos de poder, omitindo-se de suas obrigações regulamentares.

McTigue et al. (2018) contribuíram para a identificação de entraves à implementação da política de ônibus da Inglaterra, ao constatarem que as autoridades locais responsáveis pela implementação da política têm enfrentado, no processo de implementação, barreiras como disponibilidade de recursos financeiros e fraca capacidade do pessoal, ambiguidade das disposições da política e deficiência da comunicação interorganizacional. Segundo esses autores, essa situação pode ser superada com o estabelecimento de objetivos claros, com medidas adequadas e o monitoramento para o alcance das metas estabelecidas.

Já Uittenbroek (2016) aponta rotinas organizacionais como possíveis barreiras à implementação de políticas públicas, em consequência de execução de políticas por atores que

não participam do processo da formulação. Esta autora acredita que atitudes como reflexão sobre as rotinas existentes, construção de legitimidade e aprendizado são importantes para ultrapassar tais barreiras.

Todavia, Makinde (2005) desenvolveu estudo sobre barreiras à implementação de políticas públicas em países em desenvolvimento, particularmente na Nigéria. Desse estudo, apontou como limitantes para o alcance das metas de políticas nessas nações: o abandono de projetos pelos novos governantes, devido ao ego destes para desenvolver os próprios programas; a incapacidade dos formuladores de considerar o ambiente social, cultural, econômico e político da sociedade na formulação da política, resultando na entrega de política que ofende princípios socioculturais; a falta do planejamento integrado; e também as técnicas escolhidas para análise de alternativas para formulação de políticas públicas.

Kalaba (2016), analisando as barreiras à implementação da política zambiana de desmatamento, identificou como entraves o quadro jurídico inadequado, coordenação intersetorial inadequada, falta de planejamento integrado, pouco financiamento e controle limitado dos recursos financeiros.

Há, ainda, as restrições na capacidade política, técnica e financeira das agências responsáveis pela implementação, devido a burocracias fragmentadas, prioridades conflitantes na agência e baixo *status* burocrático. Esse entrave reflete-se na falta de equipamentos técnicos avançados e nos recursos humanos insuficientemente capacitados para atender às demandas do crescimento ecológico do governo central, cada vez maiores, mas sem o correspondente aumento de recursos financeiros, o que dificulta o processo de implementação em nível local (KOSTKA, 2014).

Gómez (2013), em “Avanços e entraves na implementação de Política Nacional de Saúde do Trabalhador”, destacou como entraves à implementação desta política: a falta de mudança na cultura assistencialista do governo, argumentando que impede a prática de diretrizes e estratégias requeridas para desenvolvimento das ações estabelecidas na totalidade, e a falta de planos operacionais nos diversos níveis, tanto em relação aos problemas quanto à capacidade de resposta das equipes implementadoras.

Por essa razão, Medeiros (2016, p. 27) afirma que “o objeto de compreensão da fase de implementação de uma política pública é a sequência de acontecimentos que ocorrem após sua formulação”, o que nos impele a entender as diretrizes definidas pelos formuladores para a sua implementação.

Nessa ordem de ideias, e também porque o objeto desta pesquisa são normas que regulamentam a Política de Responsabilidades Social Empresarial, é importante trazer para o

estudo as variáveis referentes “às normas que estruturam a política pública, a partir de uma análise sobre o seu processo de formulação” (MEDEIROS, 2016, p. 32), com destaque para as descritas nos trabalhos de Howlett e Ramesh (1995), Van Meter e Van Horn (1996) e Sabatier e Mazmanian (1980): natureza do problema-alvo da política, normativas que estruturam a implementação, contexto social e econômico e organização do aparato administrativo.

Nesse sentido, Sabatier e Mazmanian (1980) propõem o modelo de análise *Policy Implementation Framework*, que permite desenvolver a pesquisa com base em instrumentos legais concebidos para direcionar o processo de implementação de políticas públicas.

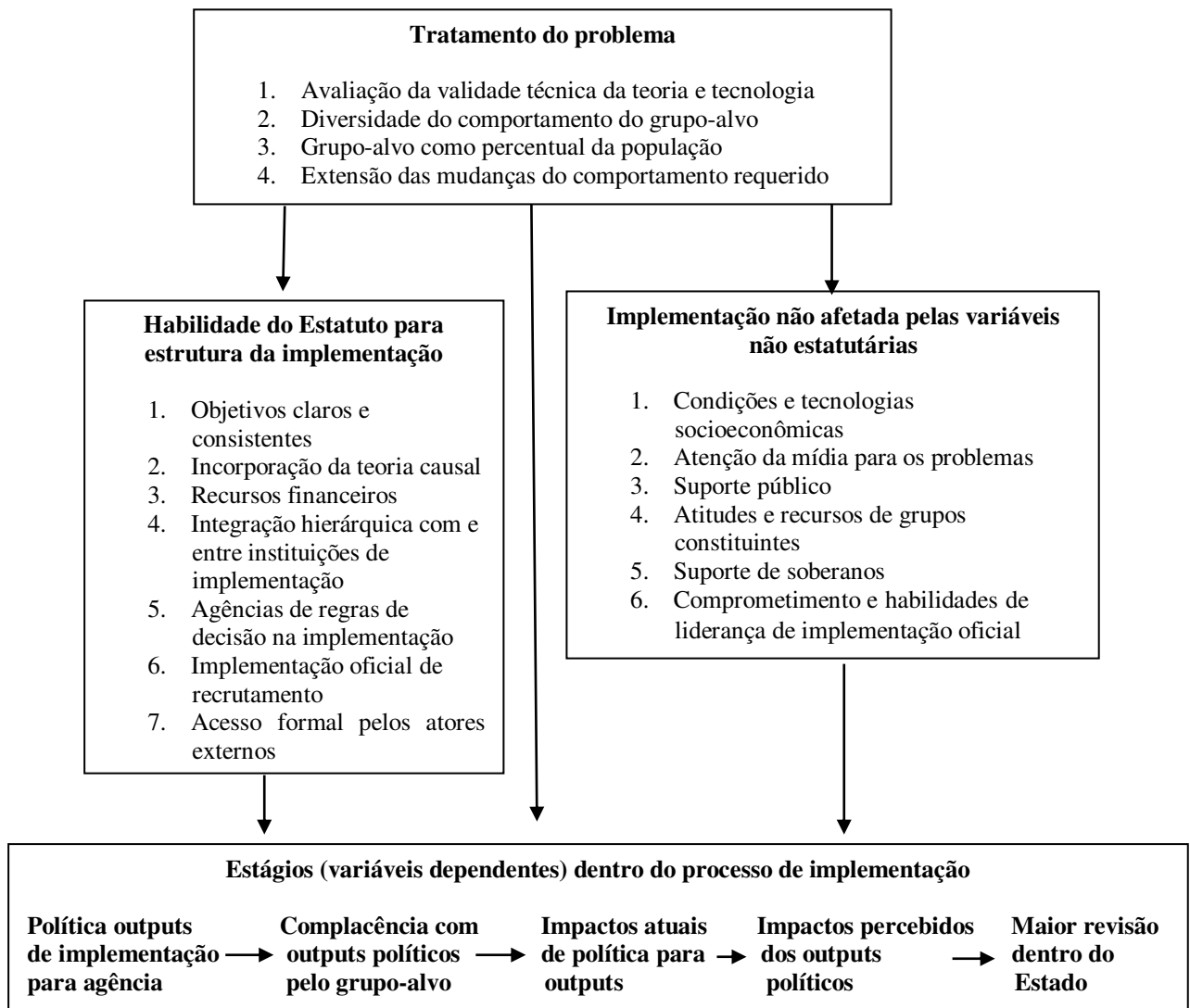
Foi o que se mostrou interessante e foi adotado para a presente pesquisa e que será abordado no tópico seguinte com mais detalhes.

2.4 Entraves à implementação de Políticas Públicas na perspectiva de Sabatier e Mazmanian (1980)

Na subseção anterior foram descritas, de forma sucinta, algumas barreiras à implementação de Políticas Públicas identificadas nos estudos de Makinde (2005), Wu et al. (2014), Gómez (2013), Kostka (2014), Phulkerd et al. (2017) e Kabala (2016), a saber: quadro jurídico inadequado, coordenação intersetorial inadequada, falta de vontade política, diretivas conflitantes, insuficiência de recursos financeiros, falta de incentivos aos implementadores, entre outras.

Sabatier e Mazmanian (1980) propõem um modelo de análise de implementação segundo o qual a análise deve focar na identificação das variáveis que podem dificultar o alcance dos objetivos estabelecidos pelos formuladores da política. Nesse âmbito, os autores propõem uma estrutura de implementação de políticas, ou a *Policy Implementation Framework*, como direção a ser seguida por pesquisadores na análise da implementação de políticas, por meio das seguintes categorias: **a) tratamento do problema; b) habilidade do estatuto para estrutura de implementação; e c) implementação afetada pelas variáveis não estatutárias** (Figura 2).

Figura 2 - Framework de Implementação de Políticas (PIF)



Fonte: SABATIER; MAZMANIAN, 1980, p. 542.

a) Tratamento do problema

De acordo com Sabatier e Mazmanian (1980), alguns problemas sociais podem ser solucionados por meio de políticas públicas e mais facilmente tratáveis que outros. Para melhor entendimento da questão de tratabilidade do problema, são estabelecidas variáveis materiais a serem consideradas no âmbito da formulação das políticas públicas, dada sua relevância e pertinência para o sucesso da política. Essas variáveis estão relacionadas com aspectos técnicos, tamanho do público-alvo e extensão de mudança comportamental

pretendida e podem evidenciar o “grau de facilidade para se lidar com um problema”, visando ao alcance das metas prescritas (RUA, 2014, p. 91).

Contudo, para Sabatier e Mazmanian (1989, p. 541), há “dificuldades em medir mudanças na gravidade do problema, relacionar tais mudanças (pretendidas) às modificações no comportamento de grupos-alvo e no desenvolvimento de tecnologia que permitem aos grupos-alvo instituir tais mudanças”.

Destarte, Sabatier e Mazmanian (1980) e Mazmanian e Sabatier (1989) afirmam que toda política deve ter uma teoria causal válida que conecta o problema aos resultados esperados da implementação, o que pressupõe a observância dos componentes, como validade técnica da teoria e tecnologia, diversidade do comportamento do grupo-alvo e seu percentual da população e a extensão das mudanças de comportamento. Eles compreendem as primeiras variáveis da categoria tratamento do problema para o êxito da implementação dos objetivos da política.

O componente de validade técnica consiste na descrição, em prescrições da política, do problema que origina a política. Esses autores destacam ainda a tecnologia para mensurar as mudanças comportamentais desejadas na esfera dos grupos-alvo, que, quando negligenciada, pode afetar a conformidade do grupo-alvo aos objetivos da política a curto prazo, pela impossibilidade de medir o impacto da política no grupo-alvo (SABATIER; MAZMANIAN, 1980). Portanto, como já referido, é pertinente que toda política tenha uma teoria causal válida, subjacente, que permite vislumbrar mudanças no *status quo*.

A diversidade do comportamento do grupo-alvo, segunda variável do tratamento do problema, deve ser a menor possível e regulada pela política, sob pena de o seu regulamento ser ambíguo e dificultar a implementação dos objetivos.

Quanto à terceira variável, grupo-alvo como porcentagem da população, os autores dizem ser importante que o tamanho do grupo-alvo seja o menor possível e ele esteja localizado na mesma jurisdição política, a fim de que sejam passíveis de isolamento para efeito de mobilização de apoio político aos objetivos de programas sociais desenvolvidos no âmbito da política (SABATIER; MAZMANIAN, 1980; RUA, 2014).

Na análise da quarta variável, extensão da mudança do comportamento no grupo-alvo, o problema é considerado tratável quando a variação no comportamento do grupo-alvo for mínima e a quantidade de mudanças requeridas for menor, para evitar a adoção de procedimentos discricionários, comprometendo a consecução dos objetivos da política (SABATIER; MAZMANIAN, 1980; ELSON, 2006).

b) Habilidade do estatuto para estruturar a implementação

De acordo com Sabatier e Mazmanian (1980) e Rua (2014), o estatuto é uma decisão política fundamental, na qual deve estar estabelecida a incorporação de teoria causal adequada, por meio de identificação de objetivos claros, diretivas políticas inequívocas, recursos financeiros, integração hierárquica com e entre instituições implementadoras, regras de decisão das agências implementadoras, recrutamento de funcionários para implementação e acesso formal de pessoas externas. Portanto, a coerência da estrutura do processo de implementação de política depende dessas variáveis.

Segundo Sabatier e Mazmanian (1980), a definição clara dos objetivos (primeira variável) direciona as ações dos implementadores, constitui recurso disponível para os seus defensores, confere facilidades no processo de avaliação do seu programa e permite aos atores externos a percepção de discrepâncias entre os objetivos e as metas estabelecidas no regulamento.

Em relação à variável provisão dos recursos financeiros, Sabatier e Mazmanian (1989) afirmam que a definição da fonte dos recursos e da quantia disponibilizada às agências implementadoras para implementação dos objetivos da política é crucial para o seu sucesso. Corroborando isso, Rua (2014) refere-se à importância de prever os recursos necessários para a materialização das políticas públicas, a fim de garantir o alcance aceitável em relação ao esperado (quando os recursos forem escassos) e a continuidade de programas desenhados em prol dos objetivos estatutários.

Outra variável é a integração hierárquica com e entre agências implementadoras. A integração hierárquica das agências implementadoras deve ser estabelecida no dispositivo legal que regulamenta a política, sob pena de resultar em “variações consideráveis no grau de conformidade comportamental entre os funcionários responsáveis pela implementação e os grupos-alvo” (SABATIER; MAZMANIAN, 1980, p. 545, tradução nossa), em resposta aos incentivos concedidos localmente.

Entretanto, o número de pontos de vetos é que determina o grau de integração entre as agências implementadoras, como o aumento dos incentivos para os defensores dos objetivos do programa e a quantidade de sanções que asseguram a adesão de atores capazes de se opor aos objetivos da política (SABATIER; MAZMANIAN, 1980). Assim, se o número de vetos for maior e os incentivos não se adequarem aos interesses dos implementadores, as chances de implementação bem sucedida dos objetivos tornam-se mínimas.

Já as regras de decisão das agências implementadoras – ou direcionamento das orientações políticas dos agentes públicos, segundo Rua (2014) – permite entender até que ponto as regras de decisão apoiam os objetivos estatutários. Considerando que as regras de decisão podem ser tendenciosas para influenciar o processo de implementação, estabelecem-se regras formais de decisão, que conferem autoridade aos funcionários com maior probabilidade de apoiar os objetivos da política para proferir a decisão final (SABATIER; MAZMANIAN, 1980).

No que concerne à variável recrutamento de funcionários para implementação, é importante que os critérios para o recrutamento levem em consideração o comprometimento dos funcionários com os objetivos estatutários, particularmente quando for programa novo a ser implementado em agências já existentes. Para garantir que os implementadores não fiquem inertes em consequência do desgaste com procedimentos excessivamente burocráticos, mas persistentes diante dos desafios, sobretudo em conciliar procedimentos padrão com novo regulamento, é necessário quebrar a resistência dos grupos-alvo e dos funcionários relutantes em fazer cumprir as exigências institucionais em prol da mudança do seu comportamento (SABATIER; MAZMANIAN, 1980).

Por último, tem-se a variável acesso formal de pessoas externas, segundo a qual as disposições para participação de atores externos às agências implementadoras devem ser igualmente influenciadas por regras liberalizadas de legitimidade e pela centralização da supervisão nas mãos de apoiadores estatutários (SABATIER; MAZMANIAN, 1980). Para os autores, esta postura visa limitar a participação tendenciosa de atores externos em relação aos defensores dos objetivos estatutários.

Para Sabatier e Mazmanian (1980), é pertinente o estabelecimento, nas disposições estatutárias, da totalidade das variáveis que caracterizam a segunda categoria de análise para consolidar a estrutura institucional, dotando-a de capacidade de implementar favoravelmente os seus objetivos da política, com vistas ao alcance do seu escopo.

c) Implementação afetada pelas variáveis não estatutárias

Esta é a terceira (e última) categoria do quadro analítico proposto por Sabatier e Mazmanian (1989). Nas duas primeiras categorias os autores buscam evidenciar a estrutura básica por meio da qual o estatuto estabelece diretrizes para implementação.

Entretanto, nesta categoria, efeitos de contexto no apoio aos objetivos da política, dado o dinamismo inerente ao processo de implementação, na prática, há dois importantes

processos de contexto que influenciam o apoio aos objetivos estatutários. Primeiramente, a necessidade de infusões constantes e/ou periódicas de apoio político para a mudança do comportamento do grupo-alvo, por meio de superação da inércia e atrasos próprios da busca pela cooperação em meio ao silêncio dos grupos constituintes, condicionados, na maioria dos casos, pelo sucesso dos objetivos da política, quando afeta os seus interesses (SABATIER; MAZMANIAN, 1980). Em segundo lugar, tem-se o efeito de mudanças contínuas nas condições socioeconômicas e tecnológicas no apoio dos objetivos estatutários entre o público em geral, grupos de interesse e os soberanos (SABATIER; MAZMANIAN, 1980).

A análise dos efeitos de contexto, tendo em conta esses dois processos, compreende as seguintes variáveis a) condições socioeconômicas e tecnológicas; b) atenção da mídia para o problema; c) apoio público; d) recursos e atitudes dos constituintes; e) apoio dos soberanos; e f) comprometimento e habilidade de liderança dos implementadores. Destaca-se que as três primeiras são variáveis de apoio político e as outras três de efeitos de mudanças.

As condições socioeconômicas e tecnológicas buscam identificar as variações ao longo do tempo e entre locais de implementação que podem afetar o apoio político à consecução dos objetivos estatutários e, por conseguinte, o escopo. Para Sabatier e Mazmanian (1980), são potenciais variáveis exógenas que podem afetar os resultados das políticas das agências implementadoras e dos objetivos estatutários.

Em uma vertente, essa variação pode afetar a percepção relativa do problema abordado no estatuto pelos seus apoiadores (grupo de interesse e público em geral), devido ao surgimento de um novo problema social de importância relativa conferida pelo apoio público, desviando a atenção do problema original da política para o novo. Portanto, esse processo põe em causa os objetivos estatutários e o escopo da política, levando ao direcionamento dos recursos para solucionar o novo problema em detrimento do original.

Em outra vertente, a variação nas condições socioeconômicas a) produz pressão para regulamentação flexível pelos soberanos legislativos; b) a discricção administrativa em unidades locais, exigida pelo poder executivo das agências implementadoras. Entretanto, a discricção aumenta a possibilidade da variação nas condições socioeconômicas entre as jurisdições, na medida em que os resultados das políticas das agências implementadoras são consistentes com os objetivos estatutários; e c) impõe padrões uniformes em locais com condições socioeconômicas e tecnológicas diferentes, o que pode aumentar a oposição daqueles que devem arcar com custos que parecem injustos (SABATIER; MAZMANIAN, 1980).

Os autores referem-se também ao caso de análise de políticas de controle da poluição para realçar a pertinência do estado da arte tecnológico para mensuração do impacto ambiental e das mudanças ou não ao longo do tempo.

A atenção da mídia de massas no processo de implementação é vista como variável interveniente entre as mudanças nas condições socioeconômicas que podem afetar o apoio político, primeiramente na percepção das variações pelo público em geral, especialmente de outras arenas políticas nas quais as informações são absorvidas como verdadeiras, devido à falta de experiência direta com os fatos, e, também, na percepção pela elite política, porém em menor medida.

Em segundo lugar, a inconstância ou “curto período de atenção” pelas televisões e jornais com as matérias constitui obstáculo a constantes manifestações de apoio político, dada a confiança por parte das organizações de comunicação para obter informações do interesse da coletividade.

Já o apoio público é a influência do público em geral na implementação dos objetivos estatutários. Nesse contexto, Sabatier e Mazmanian (1980) estabelecem as três maneiras por meio das quais a opinião pública pode afetar a implantação de um dado programa: a) interagindo com os meios de comunicação massiva em detrimento da agenda política; b) quando a opinião pública (local) é homogênea, os constituintes podem influenciar os legisladores a optarem por alternativas defendidas localmente, pondo em causa os objetivos do estatuto; e c) a opinião pública, como o meio pelo qual os atores políticos evidenciam a importância relativa de certas posições políticas com o intuito de derrubar os objetivos estatutários.

Os recursos e atitudes dos grupos constituintes nas políticas regulatórias resultam de preocupações públicas com problemas da coletividade e enfrentam um problema inerente ao tipo de política em si (as que visam a mudança do comportamento do seu grupo-alvo). Portanto, é inevitável a diminuição, com o tempo, do apoio do público em geral e da mídia aos objetivos estatutários (SABATIER; MAZMANIAN, 1980).

Para os autores, esse fato invariável tem lugar sempre que esses atores sociais mudam o foco do problema inicial para questões sociais específicas, com relativa importância social, em detrimento do problema que visa solucionar a preocupação das coletividades. E isso pode influenciar na mudança de recursos e atitude dos grupos de interesse no tocante aos objetivos da política, particularmente dos que se opõem aos comportamentos impostos por ela.

Nesse sentido, os opositores podem afetar a implementação dos objetivos, por um lado, usando de recursos e incentivos que possuem para expor o fraco desempenho das

agências implementadoras, financiando estudos críticos sobre o desempenho destas. E, com recursos organizacionais e acesso à perícia, podem buscar junto aos soberanos executivo e legislativo e, ainda, por meio da opinião pública legitimar sua oposição às imposições, as quais resistem em defesa de seus interesses (SABATIER; MAZMANIAN, 1980), e afetar os objetivos e escopo da política.

Nesse sentido, para Sabatier e Mazmanian (1980, p. 551, tradução nossa), a solução desse dilema requer dos proponentes da política regulatória promover a criação e existência de “organizações viáveis com suficiente participação, coesão e experiência para serem aceitas como participantes legítimas e necessárias em importantes decisões de políticas pelos implementadores e seus soberanos legislativos e executivos”.

O apoio dos soberanos é importante na análise da quantidade e direção da superintendência e da extensão dos novos mandatos legais e conflitantes. Nesse contexto, “uma das maiores dificuldades na implementação de programas intergovernamentais é que as agências implementadoras são responsáveis por diferentes soberanos que desejam seguir políticas diferentes” (SABATIER; MAZMANIAN, 1980, p. 551-552, tradução nossa). E soberanos são instituições que controlam seus recursos legais e financeiros (o chefe executivo; os tribunais; e, em programas intergovernamentais, agências hierarquicamente superiores).

Os soberanos podem afetar os programas por meio da supervisão informal, por meio da interação contínua entre uma agência e seus soberanos legislativos e consulta com funcionários, e da supervisão formal, o que permite aos soberanos mudar os recursos legais e financeiros. Portanto, em casos de diretivas conflitantes, os autores advertem que as agências implementadoras devem obedecer às diretrizes dos soberanos que mais afetarão seus recursos legais e financeiros durante o período mais longo de tempo.

O comprometimento e habilidade de liderança dos implementadores está relacionado com o comprometimento dos funcionários das agências implementadoras para com os objetivos estatutários, sendo, por isso, considerado determinante para o sucesso ou crucial para afetar os objetivos e o escopo da política. Todavia, o comprometimento dos funcionários só pode favorecer os objetivos estatutários quando implementados em novas agências, cuja criação resulta de intensas campanhas políticas (SABATIER; MAZMANIAN, 1980). Entretanto, mesmo se implementados em agências novas, o comprometimento inevitavelmente diminuirá com o tempo, devido ao desgaste ou à desilusão condicionada pela rotina burocrática, o que, provavelmente, leva à substituição desses por outros interessados na segurança em vez de assumir risco para alcançar as metas políticas.

Sabatier e Mazmanian (1980) apontam, ainda, como outras limitantes do comprometimento dos funcionários em prol do sucesso do estatuto,

capacidade de desenvolver boas relações de trabalho com soberanos nos subsistemas da agência, convencer os oponentes e grupos-alvo de que estão sendo tratados de forma justa, mobilizar apoio entre grupos de apoio latentes, apresentar habilmente o caso da agência através da mídia de massa (p. 553, tradução nossa).

No entanto, o compromisso não garante a sua realização, apenas se acompanhado de habilidades gerenciais, ou seja, a capacidade de fazer além do que se espera, o que, para Sabatier e Mazmanian (1980),

envolve o desenvolvimento de controles adequados para que o programa não esteja sujeito a cobranças de má gestão fiscal, a manter a moral alta entre o pessoal da agência e a administrar divergências internas de tal forma que os oponentes sejam desviados para cargos não-essenciais (p. 553, tradução nossa).

Todavia, os autores argumentam que é pertinente relativizar as habilidades de um líder, uma vez que não se pode considerar verdade absoluta que, com base nos seus atributos, haja interesse em fazer além do estabelecido para o alcance das metas.

2.5 O modelo analítico de Sabatier e Mazmanian (1980) na percepção de Rua (2014)

O modelo de análise proposto por Sabatier e Mazmanian (1980) apresentou as categorias e variáveis de análise para identificação daquelas que afetam a consecução dos objetivos de políticas públicas, abordadas neste trabalho como entraves.

Rua (2014) lembra que a implementação é um processo de vários estágios, que compreende diversas decisões para execução de políticas públicas, buscando responder a um problema social julgado relevante. Esse processo envolve a “provisão de recursos no orçamento, formação de equipes, elaboração de minutas de projeto de lei autorizando realização de concurso para contratação de servidores, elaboração de editais para aquisição de bens ou contratação de serviços” (RUA, 2014, p. 90).

Tal como Sabatier e Mazmanian (1980), os quais asseveram que nem todas as políticas dão certo, Rua (2014) reitera a questão e também chama a atenção para a pertinência de identificação de elementos responsáveis pelo fracasso ou sucesso de políticas.

Nesse sentido, a autora destaca as três categorias de análise de Sabatier e Mazmanian (1980) como um dos modelos a considerar para analisar a implementação, visando à identificação de variáveis jurídicas e de contexto responsáveis pelo fracasso de políticas públicas. Contudo, Rua (2014) identifica as categorias e variáveis daqueles autores de forma clara e exemplificada, reforçando a compreensão de seu conteúdo, razão pela qual se entendeu pertinente descrevê-las sucintamente neste subtópico.

As categorias de Sabatier e Mazmanian (1980) são retratadas e identificadas por Rua (2014) como: (i) tratabilidade do problema, (ii) capacidade do estatuto para estruturar o processo de implementação da política e (iii) efeitos de contexto no apoio aos objetivos da política.

A primeira categoria permite conhecer o grau de tratabilidade do problema de que origina a política, e a sua análise consiste na observância das seguintes variáveis: a) a disponibilidade de teoria causal válida que conecte a mudança do comportamento à solução do problema, bem como da tecnologia necessária para medir a mudança de forma não onerosa; b) a variação no comportamento que causa o problema deve ser mínima; c) o público-alvo deve ser uma minoria identificável em uma jurisdição política; e d) a mudança do comportamento desejada deve ser pequena.

Quanto à segunda categoria, capacidade do estatuto para estruturar o processo de implementação da política, Rua (2014) busca verificar a coerência da estrutura da política para sucesso da implementação, analisando-a por meio das variáveis: a) definição de objetivos claros; b) seleção de instituições implementadoras, estabelecendo suas competências; c) provisão de recursos financeiros; d) direcionamento de orientação política aos agentes políticos; e e) regulação dos critérios, das oportunidades, dos mecanismos e dos canais de participação de atores não públicos.

A terceira categoria, efeitos de contexto no apoio aos objetivos da política, consiste na identificação de variáveis de contexto que afetam a implementação de políticas públicas. Contudo, Rua (2014) destaca dois processos não jurídicos, mas de contexto inerente à implementação, que permitem a identificação das variáveis de apoio político e às mudanças das condições socioeconômicas e tecnológicas que podem comprometer o sucesso da política.

Cabe ressaltar que se trata do mesmo modelo de análise de Sabatier e Mazmanian (1980). Não obstante, Rua (2014) apenas permite o seu melhor entendimento e equilíbrio para interpretação da realidade em estudo.

3 RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Conforme Carmo (2015), na literatura são diversas as orientações sobre a contextualização histórica da Responsabilidade Social Empresarial (RSE). Entretanto, esse autor destaca as eras antiga e moderna. A primeira compreende o período entre o final do século XIX e o século XX, em que o conceito RSE foi assumido como intervenção social “de caráter filantrópico baseadas na racionalidade individual dos gestores”. Quanto à segunda, a era moderna, em conformidade com a literatura, o mérito do seu início é do trabalho de Howard Bowen, com a publicação do livro “Social Responsibilities of the Businessman” em 1953.

Para apresentar a evolução histórica da RSE, Carmo (2015) se volta para a Revolução Industrial, evento em que se assistiu a um crescimento econômico sem precedentes condicionado pela nova forma de produção (capitalismo concorrencial), que demandava grande quantidade de matéria-prima (recursos naturais não renováveis), de tal maneira que os empregados eram submetidos a longos períodos de trabalho em condições deploráveis e sem a devida proteção física e fisiológica.

Essa realidade resultou em contradições que envolviam a atuação das empresas, exigindo dos gestores e empresários renomados que refletissem sobre o compromisso das organizações com os afetados pelas suas decisões e atividades no ambiente interno e externo (CARMO, 2015). Por conseguinte, essas reflexões deram lugar às primeiras demonstrações de comportamentos responsáveis socialmente aceitáveis como éticos, embora a pertinência de tais práticas dependesse da racionalidade individual dos gerentes quanto à relevância das ações sociais nos negócios das empresas (CARMO, 2015).

Nesse contexto, destacaram-se como defensores de RSE empresários como Robert Owen (1771-1858), Henry Ford, Yale, Princeton, Harvard, Columbia, Cornell e Andrew Carnegie (1835-1919), mas em uma perspectiva filantrópica para atender a propósitos paternalistas (empresas como tutores) e caracterizados como individual e voluntário (BARBIERI; CAJAZEIRA, 2012; DIAS, 2012; CARMO, 2015).

Na década de 1950, os debates sobre a RSE mudam o foco para o conflito de agência, que consiste na “dificuldade do proprietário acionista de controlar as ações dos agentes, contratados para garantir os interesses dos proprietários, imbuídos de poder agir e tomar decisões” (BARBIERI; CAJAZEIRA, 2012; CARMO, 2015, p. 121).

Em 1951, após a Segunda Guerra Mundial, debates calorosos foram desencadeados quando Frank Abrams, presidente do Conselho da *Standard Oil de New Jersey*, publicou um artigo em que dizia que a Responsabilidade Social Empresarial é uma obrigação (ou estratégia) negocial para manter o equilíbrio e a equidade em casos de reivindicações simultâneas de diferentes grupos de interesse (FREDERICK, 2006).

Com o tempo, a RSE foi disseminada como estratégia benéfica, que, além de assegurar o cumprimento dos objetivos dos negócios das empresas, poderia melhorar o valor das empresas a longo prazo (KIM et al., 2018). Em uma perspectiva, aderir a políticas de RSE é possibilidade de redução de riscos de litígios e de sanções resultantes de atitudes socialmente irresponsáveis perpetradas pelos empregadores.

Em outra perspectiva, a RSE pode construir uma reputação favorável que leva a uma maior valorização da empresa a longo prazo, por meio da maximização de valor dos *stakeholders* (clientes, funcionários, fornecedores, credores e comunidade), construindo lealdade, o que levaria ao comprometimento destes no cumprimento dos contratos (implícitos e explícitos) com as empresas, o que contribuiria para a lucratividade e a eficiência das organizações a longo prazo (KIM et al., 2018).

Howard Bowen realçou o papel das empresas como centro de poder e decisão no meio em que operam, justificado pelo impacto de suas decisões em diversas esferas da sociedade (PESCADOR et al., 2013). Portanto, é obrigação dos homens de negócios, enquanto dispõem desse poder, seguir normas legais e assumir posturas éticas condizentes com os valores morais e expectativas da sociedade (CARMO, 2015; LOPES, 2015), na busca pelo bem-estar da coletividade.

No campo teórico desfilam diversas definições desse conceito, com maior destaque para as dos autores Keith Davis, Joseph W. McGuire, William Frederick e Clarence C. Walton (CARROL, 1999 apud CARMO, 2015; DIAS, 2012), enfatizando-se as contribuições dos dois primeiros autores, uma vez que buscaram “responder à pressão social exercida em virtude das externalidades negativas associadas à atuação empresarial” (CARMO, 2015, p. 125).

Nesse contexto, Davis (1960) definiu a RSE como decisões e ações tomadas por homens de negócios que vão além dos interesses econômicos e técnicos da firma. Segundo esse autor, as empresas são portadoras de poder econômico e político, e a prevalência desses poderes depende de práticas efetivas de Responsabilidade Social, devendo elas, portanto, dispor deles responsabilmente, sob pena de perdê-los (DIAS, 2012).

McGuire (1963), em *Business and Society*, afirma que “a ideia de responsabilidade social supõe que as organizações não têm somente obrigações econômicas e legais”, mas também algumas responsabilidades perante a sociedade. Ele exorta as empresas a desenvolverem atividades de responsabilidade social discricionárias (CARROL; SHABANA, 2010). Paralelamente, Antonio et al. (2018) argumentam que na RS as empresas, além de se preocuparem com os lucros, mesmo que obedeçam a leis e regulamentos vigentes, também devem buscar, voluntariamente, materializar ações voltadas para o bem social das comunidades em que operam. Afinal, conforme William Frederick (1960), referenciado por Carmo (2015), os recursos econômicos e humanos da sociedade devam ser utilizados em prol desta e não ser restritos aos interesses exclusivos das empresas.

Contudo, nem todos assumiram essa visão, como é o caso de Friedman (1962, 1970), ao postular que a responsabilidade das empresas é apenas de gerar lucros aos seus proprietários e acionistas, e, quanto à RSE, caberia a elas cumprir o que a legislação estabelecesse a respeito, pois o governo é responsável pelas ações sociais.

A partir da década de 1970, o debate sobre a temática passou para o domínio público, em que foram incluídos problemas sociais, como pobreza, desemprego, desenvolvimento, crescimento econômico, distribuição de renda, poluição, entre outros (LOPES, 2015). Carrol (1979) destacou-se ao avançar no conceito de pirâmide, propondo um modelo conceitual que inclui quatro categorias que refletem a visão da RSE: econômica, ética, legal e discricionária.

Assim, Responsabilidade Econômica consiste na responsabilidade das empresas de produzir bens e serviços que a sociedade deseja e vendê-los para obter lucro, que são a base do funcionamento do sistema capitalista. Quanto à Responsabilidade Legal, a "sociedade espera que as empresas realizem sua missão econômica dentro dos requisitos estabelecidos pelo sistema legal", assumindo que a lei é a base para relações de negócios seguros, com obediência "às regulamentações ambientais estabelecidas pelo governo" (LOPES, 2015, p. 72).

Já na Responsabilidade Ética, a sociedade espera que as empresas realizem práticas de responsabilidade social, legais e discricionárias com ética. Em se tratando da Responsabilidade Discricionária, evidencia-se o caráter voluntário na realização de ações sociais de responsabilidade empresarial. Nesse âmbito, a sociedade não tem nenhuma expectativa concreta. Assim, as contribuições das organizações ficam a critério dos seus gestores, e elas podem não ser éticas, mas estratégicas e benéficas às empresas.

Antonio et al. (2018) apresentam sete dimensões de responsabilidade social empresarial: (i) Código de conduta ética; (ii) Gestão ambiental; (iii) Direitos do investidor;

(iv) Direitos dos funcionários; (v) Direitos do cliente; (vi) Gestão de fornecedores; e (vii) Relação comunidade social (ANTONIO et al., 2018, p. 324).

A última dimensão (relação comunidade social) é relevante para a presente pesquisa, uma vez que se trata da Responsabilidade Social das empresas externa à organização. Essa dimensão é referente ao desenvolvimento do capital social, disponível em forma de capital racional, cognitivo e estrutural. A primeira (capital racional) compreende a confiança, as obrigações e o reconhecimento entre a empresa e seus *stakeholders*.

Já o capital cognitivo representa os objetivos, as normas, a visão e os valores compartilhados entre eles por meio do compartilhamento de informações e troca de conhecimento (ANTONIO et al., 2018). O capital estrutural é referente ao modo como as conexões são feitas entre as empresas e os *stakeholders* para a materialização de práticas de responsabilidade social em comunidades impactadas pelas decisões e atividades empresariais (ANTONIO et al., 2018).

Diante das descrições anteriores, além das diferentes dimensões de RSE, há diversos postulados sobre a RSE em si, o que justifica embates entre autores que defendem a garantia de satisfação dos lucros aos acionistas e atender minimamente às imposições legais no que concerne à RSE e aqueles que advogam que as empresas deveriam identificar e incorporar as expectativas e necessidades de todos os grupos de interesse nos planos de seus investimentos (LOPES, 2015; CARMO, 2015). Há, ainda, autores que, na perspectiva de RSE sustentável, defendem que a empresa não tem apenas “metas econômicas e sociais, mas que também precisa antecipar-se aos problemas sociais do futuro e agir agora para responder a esses problemas”. Essas divergências justificam a existência de diversas correntes teóricas sobre a responsabilidade social, as quais não são relevantes no desenvolvimento deste estudo (LOPES, 2015, p. 73).

Todavia, a recente preocupação de nações em suprir as necessidades da população atual sem afetar as gerações vindouras levou a discussões sobre a temática, incluindo o novo conceito de desenvolvimento sustentável (SILVEIRA; PATRIN, 2018).

Enquanto isso, de acordo com Silveira e Patrin (2018), os debates sobre o desenvolvimento sustentável no âmbito da RSE mereceram atenção internacional a partir dos anos 1960, na Conferência de Biosfera, em Paris, sendo retomados em 1968, com o surgimento da Organização Não Governamental Clube de Roma.

Para Libombo (2010, p. 22), esse conceito é destacado também em 1980, no relatório *World Conservation Strategy*, da International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), sugerido como aproximação estratégica à integração da

conservação e do desenvolvimento coerente para manutenção do ecossistema, preservação e utilização sustentável dos recursos, a fim de que as gerações futuras, de alguma forma, colham seus benefícios.

O conceito de desenvolvimento sustentável ganhou maior repercussão na literatura a partir dos relatórios *Nosso Futuro Comum* divulgado pela ONU em 1987. Essa preocupação com as questões sociais e ambientais refletiu-se na RSE das organizações, visto que estas usufruem dos recursos naturais (renováveis e não renováveis), sendo por isso responsáveis pelo seu uso sustentável, visando manter ou melhorar as condições de vida das comunidades afetadas pelas suas atividades e, ao mesmo tempo, promover e desenvolver práticas que permitirão às gerações futuras a satisfação de suas necessidades socioeconômicas (CAPRA, 2002; COSTA, 2011; GÓMEZ et al., 2015; SILVEIRA; PATRIN, 2018; LIBOMBO, 2010).

Barbieri e Cajazeira (2009, p. 66) afirmam que “a ideia de um mundo melhor para todas as gerações sem prejudicar as gerações futuras é um objetivo social”, razão pela qual o movimento pelo desenvolvimento sustentável tem sido questão de suma importância em países em desenvolvimento, para mitigar problemas, entre outros, de poluição de água e do ar, pobreza e reassentamentos. Nessa perspectiva, os autores apresentam como solução: pensar globalmente e agir localmente, significando que a responsabilidade social não deve depender de condições legais internacionalmente ideais, ou seja, deve haver equilíbrio entre a legislação do país em que a organização desenvolve suas atividades e as convenções das organizações internacionais do trabalho, entre outras, para as empresas operarem de forma sustentável.

Nesse sentido, Barbieri e Cajazeira (2009) afirmam que um dos objetivos de uma empresa sustentável é o desenvolvimento sustentável nas dimensões social, econômica e ambiental, cuja materialização se dá por meio da responsabilidade social. Portanto, empresa sustentável será aquela que procura incorporar consistentemente os objetivos da sustentabilidade em sua política e suas práticas.

Merece destaque o apoio oferecido pelos representantes da cidadania corporativa à materialização dos princípios preconizados no pacto como balizadores de suas ações na sociedade. Isso porque os empreendedores estavam cientes de que não tardaria até que a população se apercebesse das externalidades negativas de suas ações, e o cumprimento do pacto global foi assumido como estratégia para conquistar a confiança das comunidades e garantir a continuidade de suas operações lucrativas (SÓLIO, 2013; COSTA; FERNANDES, 2012), o que justifica o estabelecimento de mecanismos de monitoramento das práticas de RSE que envolvem, além do governo e EMNs, a sociedade civil (FERNANDES, 2012).

Não obstante, Costa e Fernandes (2012), Gómez et al. (2015) e Jesus (2017) evidenciam a importância dos grupos de interesse e a legitimidade das práticas de RSE quando afirmam que esta consiste no atendimento de requisitos legais e expectativas dos *stakeholders* que contribuem para uma sociedade equitativa e harmoniosa, por meio de ações localizadas de trabalho, no mercado e na comunidade, proporcionadas por políticas públicas em parcerias com a sociedade civil.

Amartya Sen, cuja contribuição foi digna de Prêmio Nobel de Economia em 1998, apresentou uma nova perspectiva de compreensão do conceito de desenvolvimento, por desviar o foco dos estudos de desenvolvimento (na perspectiva do crescimento do PIB), propondo a centralização dos objetivos no desenvolvimento humano, por meio da ampliação das capacidades e liberdades das pessoas.

Desenvolvimento social, de acordo com Sen (2000), está relacionado com o aumento das liberdades pessoais, sendo, por isso, importante a remoção de privações às liberdades reais, porque negam às pessoas oportunidades reais de decisão e ação, implicando limitação na condução de suas vidas, bem como na participação em tomada de decisões cruciais sobre assuntos da coletividade.

Nesse sentido, as ações de responsabilidade social empresarial, quando somadas à participação social (de pessoas afetadas e da sociedade em geral), podem promover o desenvolvimento local, em decorrência de resoluções participativas que subscrevem os anseios de pessoas por elas abrangidas.

Nessa perspectiva, a discricionariedade em processos de desenvolvimento social é um aspecto contrário ao desenvolvimento defendido por Amartya Sen em sua obra “Desenvolvimento como Liberdade”, porque limita a sociedade de oportunidades reais de tomar decisões e fruir de suas escolhas, obrigando-a a aceitar escolhas impostas, o que resulta na geração de desenvolvimento sem liberdade.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Tendo em conta a natureza do objeto deste estudo, foi necessário vergar pela pesquisa, predominantemente, qualitativa, de modo a possibilitar uma análise de cunho interpretativo. Conforme Richardson (1999), essa abordagem permite descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais. Por isso, é importante decifrar variáveis que influenciam na conformação do grupo-alvo ante as diretrizes prescritas para o alcance de metas estabelecidas em uma determinada política pública em Moçambique.

A pesquisa é exploratória porque busca identificar fatores determinantes da ocorrência do fenômeno (GIL, 1996). No caso, permite evidenciar possíveis entraves que têm influenciado negativamente na implementação da política pública de Responsabilidade Social Empresarial pela indústria de mineração em Moçambique, explorando analiticamente os dispositivos legais que a regulamentam.

4.1 Coleta de dados

Para o levantamento de dados, foram feitas pesquisas bibliográfica e documental. Na bibliográfica, procedeu-se à análise de fontes secundárias, buscando desvendar relacionamentos entre conceitos, ideias e características do fenômeno estudado. Trata-se de fonte rica de dados de suporte para compreensão do objeto de pesquisa a partir da visão científica de outras pesquisas (DIEHL; TATIM, 2004); para melhor direcionamento da análise, é importante que o autor recorra à literatura especializada e em conformidade com o objetivo do estudo.

A pesquisa bibliográfica permitiu revisão sistemática da literatura, porém, devido à escassez de trabalhos científicos sobre a temática no contexto moçambicano, foram de grande apoio os *sites* do Centro de Integridade Pública (CIP)² e do Instituto de Estudos Sociais e Econômicos (IESE)³, por disponibilizarem, também, artigos e livros sobre a Responsabilidade social da indústria extrativa em Moçambique.

Já a pesquisa documental reuniu informações oficiais sobre o tema. Conforme Cellard (2008), a pesquisa documental compreende consultas em fontes de caráter não científico, mas

² <https://www.cip.org>

³ <https://www.iese.org>

com informações sobre o fenômeno. Para o autor essa fonte é de extrema importância para pesquisadores em ciências sociais, por possibilitar a reconstrução de passado distante e testemunhar descrições particulares contemporâneas.

Para esta pesquisa, foram identificados dispositivos legais (Resolução e Diploma Ministerial), relatórios, artigos, livros, teses e dissertações (Quadro 3).

Quadro 3 - Fonte de dados

Documentos	Tipo	Órgão responsável	Ano
Política de Responsabilidade Social Empresarial para Indústria Extrativa dos Recursos Minerais (RSEIERM) ⁴ .	Resolução (nº 21/2014)	GdM ⁵	2014
Guia de implementação da política de RSREIERM ⁶ .	Diploma Ministerial (nº 8/2017)	MIREME	2017
Avaliação ambiental e social estratégica do setor mineiro e gás em Moçambique.	Relatório	MIREME	2017
Avaliação ambiental e social estratégica do setor mineiro e gás em Moçambique: quadros de análise ambiental e social do setor mineiro.	Relatório	MIREME	2017
Avaliação ambiental e social estratégica do setor mineiro e de gás em Moçambique.	Relatórios	ITIEM ⁷	2012, 2015, 2018

Fonte: Elaboração própria.

A Resolução nº 21/2014, de 16 de maio de 2014, foi criada pelo Governo de Moçambique e estabelece a política orientadora das ações no processo de implementação da Política de Responsabilidade Social Empresarial para Indústria Extrativa de Recursos Minerais. O Diploma Ministerial nº 8/2017, de 16 de janeiro de 2017, constituiu-se no guia de implementação dessa política. Ambos foram concebidos para a promoção da exploração racional e sustentável dos recursos minerais, mediante a observância de um quadro político-legal que garantisse a transformação econômica e a maximização de seus benefícios em prol do bem-estar do povo moçambicano. Esses dispositivos legais constituem fonte de dados e de

⁴ Anexo 1

⁵ <https://www.mireme.gov.mz>

⁶ Anexo 2

⁷ <https://www.ITIEM.org.mz>

análise desta pesquisa e estão disponíveis no *site* do Ministério de Recursos Minerais e Energia⁸ (MIREME).

Quanto aos relatórios descritos no Quadro 3, são produzidos e disponibilizados pelo Ministério dos Recursos Minerais e Energia e outras entidades independentes. Em relação aos relatórios governamentais, importa referir que foram examinados os do MIREME (disponível no respectivo *site*), produzidos no âmbito do apoio ao desenvolvimento sustentável do setor extrativo, em um contexto de reformas institucionais, legais e políticas, com vistas ao seu alinhamento com as metas nacionais de desenvolvimento socioeconômico e ambiental. O MIREME desenvolveu o Projeto de Assistência Técnica para gás e minas a fim de avaliar os impactos socioeconômicos e ambientais das atividades da indústria extrativa em Moçambique.

Destacam-se ainda os relatórios da Iniciativa de Transparências na Indústria Extrativa⁹ (ITIEM), que visam apoiar o governo no que concerne à transparência no setor extrativo de mineração por meio da verificação e publicação das contribuições da indústria extrativa, exigindo dos investidores a publicação do que pagam e do que deveriam pagar, tendo em conta seus lucros. Cabe ao governo, representado pelo MIREME, a disponibilização de informações sobre as arrecadações nesse setor e sobre alocação para investimentos sociais nas comunidades abrangidas.

Importa referir que a Iniciativa de Transparências na Indústria Extrativa¹⁰ (ITIEM) foi criada por Tony Blair (ex-primeiro ministro inglês), visando melhorar a governança e prevenção de corrupção em países ricos em recursos minerais, ao proporcionar um ambiente de confiança para a discussão aberta entre os atores governamentais e não governamentais sobre os pagamentos e receitas do setor extrativo de minas e mineração. Trata-se de uma iniciativa global de caráter voluntário, à qual o governo moçambicano aderiu em 2009, sob a coordenação do MIREME, composta por atores governamentais, empreendedores do setor extrativo e sociedade civil.

Quanto aos artigos e livros, tiveram destaque as contribuições das ONGs, Centro de Integridade Pública (CIP) e Instituto de Estudos Sociais e Econômicos (IESE), organizações de sociedade civil criadas por cidadãos moçambicanos, visando à promoção e defesa dos interesses da coletividade, sobretudo os da camada social desfavorecida. Essas organizações, apesar de não representarem interesses próprios, exercem pressão por meio de pesquisas

⁸ <https://www.mireme.gov.mz>

⁹ <https://www.ITIEM.org.mz>

¹⁰ <https://www.ITIEM.org.mz>

críticas sobre a postura dos implementadores das políticas de RSE e dos grupos-alvo (mineradoras), a fim de influenciar o seu comportamento em defesa dos objetivos nela estabelecidos em prol dos beneficiários da política. Portanto, suas produções foram identificadas como pertinentes para o estudo. Também foram consultados artigos, dissertações e teses disponíveis no Google Acadêmico, desenvolvidos sobre a temática em Moçambique, e o critério de busca foi com base no estabelecimento de palavras-chave, no caso: indústria extrativa e legislação mineira em Moçambique, diálogo social e Responsabilidade Social Empresarial em Moçambique, com destaque para pesquisas desenvolvidas por meio de estudos de caso (Quadro 4).

Quadro 4 - Artigos, dissertações e teses de suporte

Autor	Ano
Indústria extrativa e legislação mineira	
CIP (Artigo)	2018
MATOS, E. A. C.; MEDEIROS, R. M. V. (Artigo)	2017
ARMANDO, R. (Dissertação)	2015
SIMIONE, D.(Artigo)	2015
Responsabilidade Social Empresarial e Diálogo social	
BATA, E. J. (Tese)	2018
BRITO et al. (Artigo)	2017
LAMAS, I. (Artigo)	2018
MACUÁCUA, E. (Artigo)	2017
FREI, V. V.M. (Tese)	2017
DE JESUS, C. J. (Dissertação)	2017
TSUJI, H. (Dissertação)	2017
SELEMANE, T. (Artigo)	2016
MATEÇO, R. A.(Tese)	2016
BIHALE, D. (Artigo)	2016
GOMEZ et al. (Artigo)	2015
IESE (Artigo)	2016
LANGA, E.; MASSINGA, N. (Artigo)	2014, 2016
CIP (Artigo)	2014

Fonte: Elaboração própria.

Trata-se de trabalhos científicos, interdisciplinares, que versam sobre problemas relativos ao desenvolvimento social, político e econômico, elaborados por cidadãos moçambicanos comprometidos com a questão de transparência no setor extrativo mineral.

Dada a limitação de informações e dados para desenvolver a pesquisa, também se recorreu aos artigos disponíveis nos *sites* do Jornal O País, pertencente a um grupo privado de comunicação social em Moçambique, Sociedade Independente de Comunicação (SOICO),

dada a imparcialidade no seu trabalho, e ao *site* da Deutsche Welle, DW África, emissora alemã no país.

4.2 Análise de dados

Para análise de dados, adotou-se a técnica de análise de conteúdo, que consiste em um conjunto de comunicação que visa esclarecer conteúdo de mensagens, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos (BARDIN, 2009). Para Flick (2009), é um procedimento clássico de análise de textos de diversa natureza. Conforme Valadares (2013), essa técnica de análise “é fundamental para estudo das motivações, de atitudes, de valores, crenças e tendências”.

Bardin (2009) destaca, para análise de conteúdo, as seguintes fases: 1) pré-análise, 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados. Assim, a primeira etapa, pré-análise, consiste na leitura flutuante, escolha de documentos que constituirão o *corpus*, formulação das hipóteses e preparação do material. Na segunda, exploração do material, identifica-se a construção de codificação e categorias. Na terceira etapa tem-se o tratamento dos resultados, inferência e interpretação. É a fase da reflexão e intuição com base nos materiais empíricos e confronto entre o conhecimento acumulado e o adquirido.

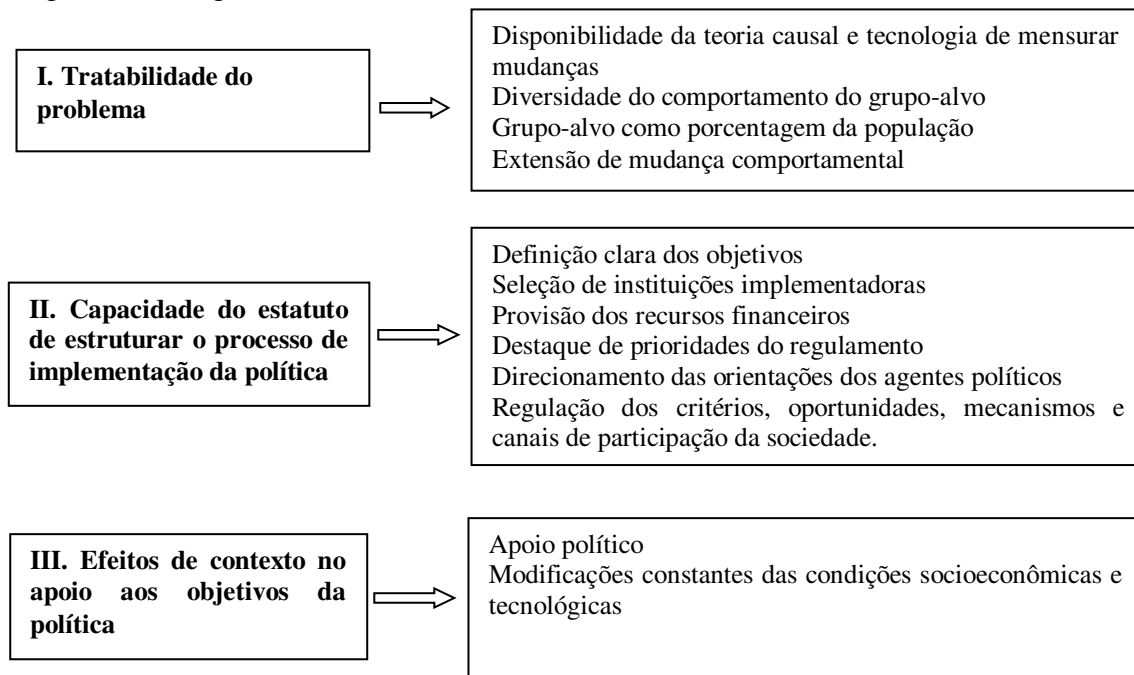
Entretanto, tendo em conta os objetivos da pesquisa, a literatura estabelece modelos de definição de categorias, as quais podem ser classificadas em grades fechada, aberta e mista (BARDIN, 2009). A fechada consiste na decisão *a priori* sobre categorias de análise, com validade e pertinência “construídas a partir de um fundamento teórico” (MORAIS, 1999, p. 7), que não podem ser modificadas com o curso da análise dos dados. Tem-se a grade aberta quando as categorias são definidas *a posteriori* e tomam forma à medida que o pesquisador for conhecendo a área de estudo (FREITAS, 2000). Grade mista é quando o pesquisador seleciona categorias no começo da pesquisa e, no decorrer desta, modifica-as, se os novos elementos forem significativos para análise (MORAIS, 1999).

4.3 Modelo analítico

No presente estudo foi considerada a grade fechada embasada no modelo proposto por Sabatier e Mazmanian (1980). Estes autores propõem um modelo de análise cujo critério é a identificação de variáveis que afetam a consecução dos objetivos prescritos no decorrer da implementação de políticas públicas e compreende três categorias: tratabilidade do problema,

capacidade do estatuto de estruturar o processo de implementação da política e efeitos de contexto no apoio aos objetivos da política, conforme ilustra a Figura 3.

Figura 3 - Categorias e variáveis de análise



Fonte: Adaptado a partir de Sabatier e Mazmanian (1980) e Rua (2014).

Do modelo de análise adotado para a presente pesquisa, houve necessidade de se adequar as variáveis da segunda e terceira categorias aos estudos de Rua (2014, p. 92), dada a clareza com que as define. Rua (2014) destacou na segunda categoria (capacidade do estatuto em estruturar o processo de implementação da política) as seguintes variáveis: definição clara dos objetivos, seleção de instituições implementadoras, destaque das prioridades do regulamento, provisão dos recursos financeiros necessários, direcionamento das orientações políticas dos agentes públicos e regulação de critérios, oportunidades, mecanismos e canais de participação da sociedade. Quanto à terceira categoria (efeitos de contexto), convém salientar que as variáveis inicialmente elencadas por Sabatier e Mazmanian (1980) (condições e tecnologias socioeconômicas, atenção da mídia para os problemas, suporte público, atitudes e recursos de grupos constituintes, suporte de soberanos, comprometimento e habilidades de liderança) foram incluídas nos processos de “apoio político e modificações constantes das condições socioeconômicas e tecnológicas”, conforme proposição de Rua (2014).

Assim, os conteúdos de Sabatier e Mazmanian (1980) e os de Rua (2014), em conjunto, criaram equilíbrio e esclarecimento das variáveis que permitiram a interpretação da realidade estudada.

No entanto, não se trata de teoria, e sim de modelo de análise. Valadares (2013, p. 52) refere que modelos de análise “não possuem caráter substantivo, não explicam ou interpretam de forma efetiva um determinado fenômeno”. Por isso, o autor, citando Soares (2005), define-o como “estruturas conceituais básicas que deverão dar origem a pelo menos, tentativas de explicações e interpretações através de respostas a questões de tese”, ou seja, propiciam diretrizes em busca de explicações (VALADARES, 2013, p. 52).

Para efeito da pesquisa, além do modelo de análise adotado, os instrumentos de coleta de dados e a técnica de análise foram definidos, considerando os objetivos específicos (Quadro 5).

Quadro 5 - Estrutura de coleta e análise de dados do primeiro objetivo

Objetivo específico 1: Identificar a tratabilidade do problema da política de responsabilidade social empresarial como estratégia para desenvolver as comunidades abrangidas pelas atividades extrativa, instituída pelo governo nacional.	
Coleta de dados	<p>Dados Secundários</p> <p>Pesquisa documental: documentos oficiais e relatórios</p> <p>Pesquisa bibliográfica: artigos científicos e livros</p>
Análise de dados	<p>Análise de conteúdo (Bardin, 2009)</p> <p>Técnica: análise categorial (grade fechada)</p> <p>Crítérios de análise: Modelo proposto por Sabatier e Mazmanian (1980)</p> <p>Categoria I: tratabilidade do problema.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Para responder ao primeiro objetivo específico – identificar a política de responsabilidade social empresarial como estratégia para desenvolver as comunidades afetadas pela atividade extrativa, instituída pelo governo nacional – a coleta de dados foi feita em fontes secundárias, mediante pesquisas documental e bibliográfica. Na pesquisa documental, os dados foram extraídos de documentos oficiais (Resolução nº 21/2014 e Diploma Ministerial nº 8/2017), para minimizar influências de pesquisadores que já trataram do mesmo objeto e sem a menor pretensão de alterar o conteúdo desses documentos (CELLARD, 2008). Quanto à pesquisa bibliográfica, foi significativa a literatura sobre implementação de políticas e seus entraves para sustentar as constatações da pesquisa. Posto

isso, construiu-se um *locus* de análise com base no entendimento prévio das variáveis da primeira categoria (tratabilidade do problema) do modelo analítico de Sabatier e Mazmanian (1980), visando à sua identificação (ou não) na política em análise.

Quadro 6 - Estrutura de coleta e análise de dados do segundo objetivo específico

Objetivo específico 2: Descrever o arranjo político-institucional para implementação da política de RSEIERM e efeitos de contexto para o apoio da conformidade pelas empresas extrativas de mineração em Moçambique.	
Coleta de dados	Dados Secundários Pesquisa documental: documentos oficiais e relatórios Pesquisa bibliográfica: artigos científicos, livros e teses
Análise de dados	Análise de conteúdo (Bardin, 2009) Técnica: Análise categorial Crítérios de análise: Modelo proposto por Sabatier e Mazmanian (1980) e Rua (2014) Categorias: I – Capacidade de estruturar o processo de implementação II – Efeitos de contexto

Fonte: Elaboração própria.

Para solucionar o segundo objetivo, os dados foram coletados em fonte secundária, precisamente no Diploma Ministerial nº 8/2017 (Guia de Implementação da Política de RESIERM), com a finalidade de saber se, primeiro, a sua estrutura é coerente com sua implementação e, em segundo lugar, se as variáveis de contexto, não jurídicas, estabelecidas por Sabatier e Mazmanian (1980) têm afetado o apoio político e a implementação do Guia (Quadro 6).

Analisaram-se dados coletados mediante a técnica de análise de conteúdo de Bardin (2009), que permite o uso de categorias de análise, que, no caso, foi proposto por Sabatier e Mazmanian (1980), especificamente a segunda e terceira categorias, ou seja, a capacidade institucional de estruturar a implementação favoravelmente e os efeitos de contexto sobre o apoio aos objetivos da política, respectivamente, com estudos de Rua (2014).

Para isso, é necessária a compreensão das prescrições contidas no guia prático de implementação da política de RSEIEM, a fim de descrever e analisar como esse instrumento legal definiu a estrutura de implementação da política. Ainda, é preciso sustentar as constatações com as informações de relatórios governamentais e de entidades independentes (ONGs) e, também, com o conteúdo dos artigos, dissertações e teses.

Para atender ao terceiro objetivo específico – verificar os entraves à implementação eficaz da política para o desenvolvimento socioeconômico das comunidades abrangidas pela atividade extrativa (Quadro 7) – foram importantes os resultados obtidos da análise do

primeiro e segundo objetivos específicos, atendendo às exigências do modelo analítico adotado e respondendo integralmente (ou não) as variáveis propostas, a fim de verificar se existem entraves para implementação da política de RSEIEM em Moçambique e, caso existam, identificá-los.

Quadro 7 - Estrutura de coleta e análise de dados do terceiro objetivo específico

Objetivo específico 3: verificar os entraves à implementação eficaz da política para o desenvolvimento socioeconômico das comunidades abrangidas pela atividade extrativa.	
Coleta de dados	Dados Secundários Pesquisa bibliográfica e documental: . Artigo científico de SABATIER; MAZMANIAN (1980) . Artigo científico de WU et al (2014) . A política de RSE e o Guia de Implementação
Análise de dados	Análise de conteúdo (Bardin, 2009) Técnica: Análise categorial Crítérios de análise: investigar os entraves identificados da análise das categorias I, II e III dos objetivos específicos 1 e 2, e compará-los com as categorias de WU et al. (2014).

Fonte: Elaboração própria.

A verificação dos entraves, mediante o modelo de Sabatier e Mazmanian (1980), contou também com os estudos de Wu et al. (2014), que definiram barreiras típicas à implementação, por serem categorias relativamente mais atualizadas, visando buscar alternativas analíticas que melhor se adequem aos programas sociais em Moçambique, o que veio reforçar o suporte teórico, com vistas a analisar proximidades e peculiaridades.

4.4 *Locus do estudo:* MOÇAMBIQUE, AF

Figura 4 - Localização geográfica de Moçambique, AF



Fonte: ITIEM, 2015.

Moçambique é um país africano localizado na região austral da África e banhado pelo oceano Índico na costa sudeste do continente a sul do equador (Figura 4). Quanto à localização, o país situa-se entre os paralelos 10° e 27' e 26° e 52' de latitude sul e entre os meridianos 30° e 12' e 42° e 51' de longitude leste. Faz fronteira com sete países: ao norte, com Tanzânia; ao sul, África do Sul; a oeste, Zimbábue; a noroeste, com Malawi e Zâmbia; e a sudeste, com África do Sul e Suazilândia. A leste, o país é banhado pelo oceano Índico. Tem comprimento de cerca de 2.470 km e uma superfície total de 799.380 km², sendo 786.380 km² da área apenas de terra e 13.000 km² de massas de águas interiores. Possui clima tropical úmido (ITIEM, 2015, 2018).

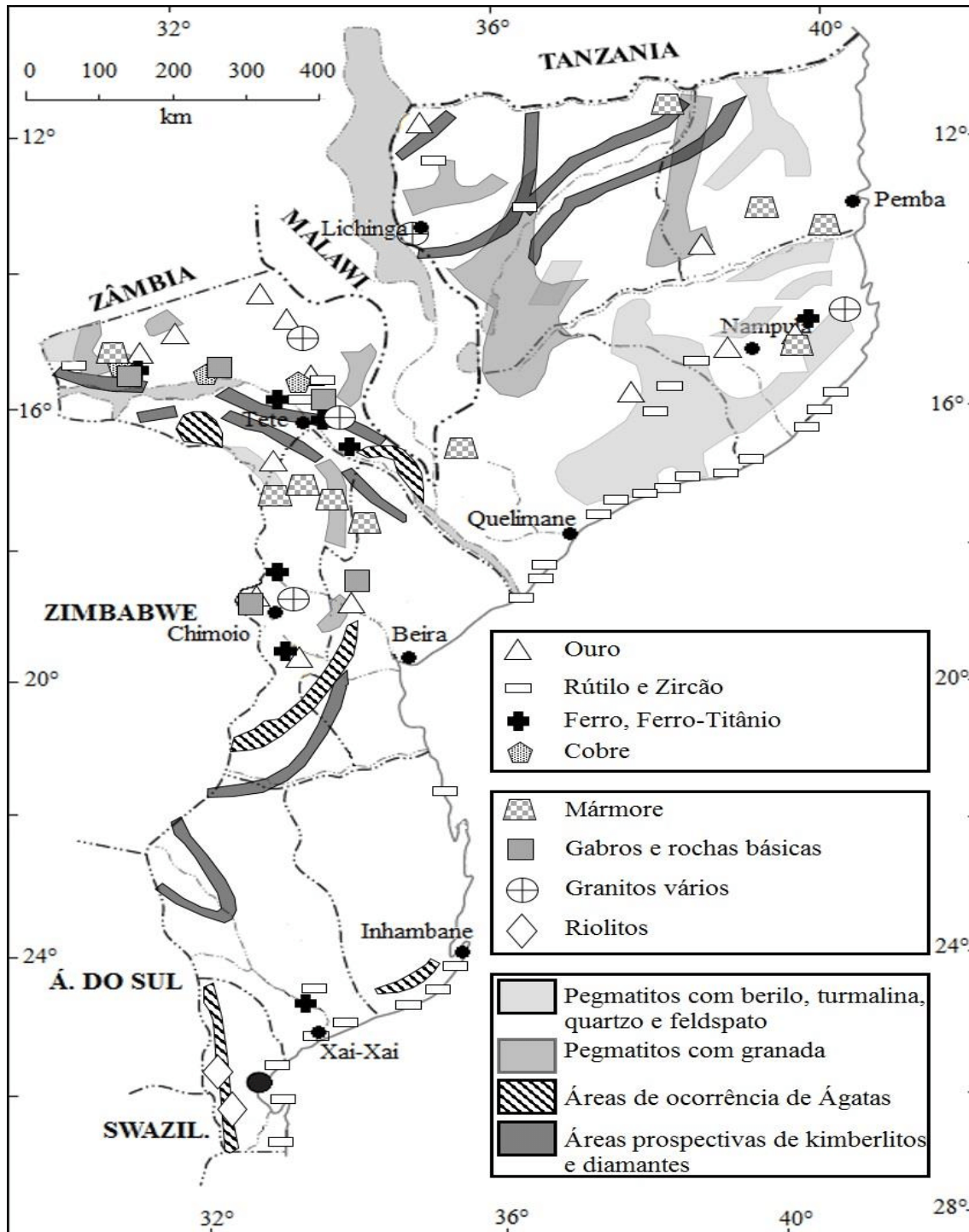
Moçambique apresenta uma divisão administrativa que configurou 10 províncias. Quando apresentadas na ordem geográfica norte-sul, são províncias do país Niassa, Cabo Delgado, Nampula, Zambézia, Sofala, Manica, Tete, Gaza, Inhambane e Maputo; depois da ascensão de Maputo cidade ao estatuto de província, em 1980, o número passou para 11. Elas estão subdivididas em 154 Distritos, que por sua vez dividem-se em 419 Postos Administrativos e em 1.054 Localidades. Esta divisão refere-se aos níveis de administração central do Estado; para efeito da descentralização administrativa, a administração local é efetivada por meio de autarquias locais, que são municípios e povoações (MOÇAMBIQUE, 1997).

De acordo com o recenseamento geral da população e habitação pelo Instituto Nacional de Estatística (INE, 2017), a população moçambicana está estimada em 28.861.863 habitantes, com taxa de crescimento estimada em 2,8% por ano. Consta, ainda, dos dados de

recenseamento que a esperança de vida dos moçambicanos é de 54 anos, sendo a maioria da população de sexo feminino, ou seja, 15,061 milhões, e a masculina, de 13,800 milhões; a população ativa (15 a 65 anos) representa 52,8%, e 3,3% é a fração da população velha. A maioria da população encontra-se nas zonas rurais (66,6%), contra uma população urbana de 33,4%; a taxa de crescimento do PIB é de 3,7%, e o PIB *per capita*, de 411.28 (INE, 2017).

Em conformidade com o ITIEM (2018, p. 11), "Moçambique é um dos países mais dinâmicos economicamente em nível da África Subsaariana", entre outros fatores, por ser vizinho da África de Sul, motor econômico da região, e pelo potencial em recursos naturais estratégicos para o desenvolvimento, como carvão mineral, areias pesadas e pedras preciosas (Figura 5), que constituem o maior fator de atração do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) para o país. Devido ao potencial em recursos naturais, a indústria extrativa contribuiu para o PIB nacional com cerca de US\$ 13.794, US\$11.786 e US\$7.434 bilhões em 2014, 2015 e 2016, respectivamente (ITIEM, 2015, 2018).

Figura 5 - Mapa de ocorrência de minérios em Moçambique, AF.



Fonte: Vasconcelos, 2014.

Todavia, no intervalo de 2015 a 2016 a economia nacional passou por uma crise em decorrência de "(i) instabilidade político militar no país, com impacto negativo na circulação de pessoas e bens; (ii) quedas dos preços internacionais de matérias-primas; (iii) suspensão do apoio externo ao Orçamento do Estado; e (iv) período de seca, que prejudicou a produção agrícola", tendo reduzido a média de crescimento do PIB de 7,4% em 2014 para 3,8% em

2016 (ITIEM, 2018, p. 11). ITIEM (2018) associa à desaceleração da economia a depreciação da moeda nacional (Metical) e, ainda, ao crescimento da população, tendo constatado que a combinação desses fatores levou à queda do rendimento *per capita* de US\$691 em 2014 para US\$411 em 2016.

A despeito de Moçambique ser considerado um dos países mais dinâmicos economicamente em nível da África Subsaariana, de acordo com World Bank (2017, 2018), ainda figura na lista dos países mais pobres do mundo. A maioria da população ainda vivia com menos de US\$1 por dia em 2014, e no meio rural o consumo diário é estimado em US\$0,25. Essa realidade moçambicana não reflete o esforço envidado pelo governo na tentativa de diversificar a economia ao longo dos anos após o fim da guerra de desestabilização, que consistiu no processo de reconstrução, alavancado, primeiro, pelos setores agrícolas e de serviços e, depois, pelo setor extrativo (WORD BANK, 2018), sobre o qual é pertinente uma breve descrição.

A indústria extrativa, com destaque para projetos de Mineração de Grande Escala (portanto, de capital intensivo estrangeiro) a partir da década de 2000, contribuiu para a rápida acumulação do capital físico (WORLD BANK, 2018). O governo, almejando ainda maiores contribuições, nos 2002 a 2007, realizou trabalhos de cartografia geológica visando o conhecimento do real potencial dos solos moçambicanos no tocante aos recursos minerais estratégicos ao desenvolvimento (ITIEM, 2015, 2018; MIREME, 2018), com vistas ao desenvolvimento socioeconômico e à mitigação da pobreza no país.

Desses estudos, foi identificada a ocorrência de vários recursos minerais, com destaque para reservas de carvão mineral e areias pesadas, grafite, pedras preciosas (ITIEM, 2015, 2018). Para MIREME (2017, p. 14) e ITIEM (2012, 2015, 2018), essa descoberta levou ao crescente influxo de IDE, responsável pelo crescimento macroeconômico de 2003 a 2009, ainda na fase de prospecção e pesquisa geológica pelas concessionárias multinacionais, e, por conseguinte, à redução da pobreza em 2% nesse período.

Nesse contexto, salienta-se que a indústria extrativa contribuiu para a economia do país com 3,3% de 2002 a 2006, embora tenha diminuído sua contribuição para 2% nos anos 2007 a 2011 e, ainda, para 1,7% de 2012 a 2016 (WORLD BANK, 2018). Entretanto, no mesmo período, segundo os dados do Banco Mundial (WORLD BANK, 2018), registrou-se redução considerável nos índices de pobreza: de 2002 a 2003 o índice era de 69%, que diminuiu para 66,4% em 2008 e 2009 e, ainda, para 56% no intervalo de 2014 a 2015, porém permanece abaixo da média. Portanto, apesar da queda nas contribuições desse setor, a

redução de pobreza rural pode ser associada à presença das mineradoras multinacionais nesse meio, embora não o bastante para desenvolver socioeconomicamente esses locais.

De acordo com IESE (IESE, 2010, p. 123), o desenvolvimento nesses locais depende do modo de distribuição da riqueza, da qualidade e acessibilidade de educação, saúde e outros serviços sociais e do processo decisório e oportunidade de emprego, para que não seja caracterizado pela frase: “como um país pode ser rico e seus habitantes pobres”. Essa reflexão mostra a distribuição desigual dos recursos e de oportunidades a que a população rural está sujeita em Moçambique, uma vez que o país acolhe megaprojetos de investidores estrangeiros, porém não dá acesso a serviços básicos, como água potável, infraestrutura de saúde e de educação, sobretudo as famílias pobres do meio rural, que continuam vivendo à base de agricultura e pesca de subsistência para garantir a sua alimentação (PALHA et al., 2016). Além disso, recai sobre esta população a sentença de expropriação de terra, quando ocupa espaços com forte potencial em recursos minerais, sob o pretexto do desenvolvimento econômico do país (BATA, 2018), sem perspectivas de mitigação do impacto social.

Howard Bowen (citado por PESCADOR et al., 2013) realça que investidores, em locais de acolhimento, se tornam o centro de poder econômico e de decisão, por isso têm a obrigação de assumir postura ética condizente com os valores morais e expectativas da sociedade em prol do bem-estar da coletividade, como empresas sustentáveis.

Nesse sentido, em Moçambique, o governo esforçou-se, ao longo do tempo, para proporcionar um quadro ideal de mineração, tendo começado garantindo o desenvolvimento da indústria extrativa, a mitigação do seu impacto ambiental, e atualmente tem se empenhado em robustecer a legislação para assegurar a mitigação do impacto social. É desta última preocupação do governo, traduzida em forma de Política de Responsabilidade Social Empresarial para Indústria Extrativa de Mineração e o respectivo Guia de Implementação em Moçambique, que a presente dissertação se ocupa. Contudo, importa trazer, de forma breve no subtópico seguinte, a definição de alguns conceitos pertinentes sob a perspectiva da própria política de RSE, para melhor compreensão das disposições legais em análise.

4.5 Contextualização histórica e social da legislação minerária em Moçambique

Cumprе ressaltar que a contextualização histórica e social da legislação minerária e da criação da Política de Responsabilidade Social Empresarial em Moçambique acontece mediante o cenário político legal, durante os regimes socialista, capitalista e democrático (Anexo 3).

A descrição contextual dos diferentes regimes foi feita dando ênfase à sua influência nas legislações e políticas criadas pelo governo moçambicano.

4.6 Conceitos essenciais da PRSEIEM no contexto moçambicano

Para facilitar a compreensão ao longo da análise, entende-se pertinente definir, no âmbito da política de RSE de Moçambique, o que são comunidades abrangidas, partes interessadas e partes envolvidas.

Comunidades abrangidas: de acordos com o Guia de implementação (ou Diploma Ministerial n° 8/2017), são aquelas comunidades passíveis de

sofrer impactos negativos ou positivos resultantes de atividades de prospecção e pesquisa, desenvolvimento e exploração de recursos minerais, assim como de encerramento e desmobilização, incluindo as que habitam nos corredores de escoamento dos produtos minerais devidamente identificados no processo de avaliação do impacto social e ambiental no âmbito da legislação em vigor (MIREME, 2017, p. 100).

Partes interessadas: são definidas nesta legislação como sendo pessoas ou organizações ativamente envolvidas no planeamento ou cujos interesses são afetados com a implementação ou o fim dos projetos sociais, e com capacidade de influenciar os objetivos da política ou os seus resultados (MIREME, 2017). Elas compreendem os governos central, provincial e distrital, titular de licença mineira ou concessionária, sociedade civil local, e as comunidades abrangidas.

Contudo, essa definição evidencia um subgrupo, por sinal o mais importante no processo de tomada de decisão sobre o investimento social: o das partes envolvidas, composto pelos principais colaboradores no processo, dado o interesse direto no sucesso ou fracasso do investimento social nas CAs.

Portanto, são partes envolvidas o governo do Distrito em que as concessionárias operam, as Comunidades Abrangidas pelos impactos da atividade extrativa e o titular ou concessionária (MIREME, 2017). Posto isso, segue-se a análise dos dispositivos legais objeto desta pesquisa, na seção seguinte.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO DAS CATEGORIAS E VARIÁVEIS DE ANÁLISE

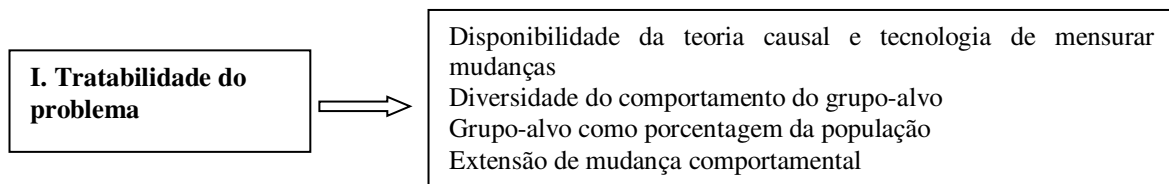
5.1 Categoria I - Tratabilidade do problema

5.1.1 Tratabilidade do problema e suas variáveis: disponibilidade da teoria causal, diversidade do comportamento do grupo-alvo, grupo-alvo como porcentagem da população, extensão da mudança comportamental

Sabatier e Mazmanian (1908) afirmam que nem todos os problemas de políticas públicas são tratáveis. É pertinente, pois, analisar seus fundamentos para conhecer o grau de facilidade, os quais permitem a sua solução.

A teoria causal válida, a diversidade do comportamento, o percentual e a extensão da mudança comportamental do grupo-alvo são variáveis estabelecidas pelos autores para análise na categoria tratabilidade do problema, do qual se origina a política (Figura 6).

Figura 6 - Categoria Tratabilidade do problema e suas variáveis



Fonte: Elaboração própria.

Com esta categoria de análise, tratabilidade do problema, foi analisada a política de responsabilidade social empresarial, com o objetivo de identificar variáveis jurídicas que afetam a implementação desta política, ou seja, buscou-se a identificação de variáveis que concorrem para não tratabilidade do problema da política em pauta.

a) Disponibilidade da teoria causal: validade técnica, eficácia da implementação e tecnologia para mensurar as mudanças

Sabatier e Mazmanian (1980) afirmam que toda política deve ter uma teoria causal válida que conecte a mudança comportamental requerida à solução do problema.

A teoria causal válida compreende a relação entre o problema que originou a política (causa) e a solução escolhida para sua resolução (efeito) (SABATIER; MAZMANIAN, 1980). Pressupõe analisar a validade técnica, a eficácia da implementação e a disponibilidade de tecnologia pouco onerosa para medir mudanças no comportamento do grupo-alvo (mineradoras) (Quadro 8). Nesse sentido, a validade técnica consiste na identificação do problema que originou a política e as ações escolhidas para solucioná-lo; a eficácia da implementação da política consiste na definição dos elementos essenciais (objetivos, fontes de recursos e competências de agências implementadoras); por último, tem-se a disponibilidade de tecnologia de mensuração de mudanças no comportamento do grupo-alvo (SABATIER; MAZMANIAN, 1980). Esses componentes, em conjunto, permitem saber se a teoria causal da política é válida, ou seja, se há possibilidade de conformidade do grupo-alvo às soluções estabelecidas, validando a teoria causal da política. De acordo com Wu et al. (2017), a conformidade segue uma lógica direta e linear entre a intensão e os resultados esperados da política, em que os resultados devem apoiar diretamente os objetivos, as intenções e as medidas expressas na política. Ou seja, há conformidade quando as consequências da implementação forem consistentes com o plano inicial dos formuladores.

Quadro 8 - Componentes da teoria causal

Variável	Componentes
Teoria causal válida	Validade técnica Eficácia da implementação Tecnologia para mensurar mudanças

Fonte: Elaboração própria.

i. Validade técnica da teoria causal

Nesta perspectiva, e analisada a Resolução nº 21/2014, que aprova a política de RSE em Moçambique, foi possível identificar na legislação evidências que apontam o problema que a originou. Esse indicativo pode ser percebido na introdução e no elenco dos princípios estabelecidos para o alcance dos objetivos da política:

A Política de Responsabilidade Social Empresarial pretende enquadrar a responsabilidade social empresarial nos objetivos de desenvolvimento sustentável em Moçambique, visando o crescimento econômico, a geração de emprego e a redução de pobreza. Integração e complementariedade: os programas de responsabilidade social da indústria extrativa devem estar enquadrados e complementar os programas de desenvolvimento social, econômico e institucional com prioridade para as zonas onde estas operações causam impacto, com vistas a

melhoria contínua das condições de vida das comunidades (MOÇAMBIQUE, 2014, p. 1183).

Diante dessas evidências e com o subsídio do argumento do autor moçambicano Macuácuá (2017), pode-se verificar que:

A atual política foi elaborada em resposta à necessidade de alinhar os investimentos sociais que estavam a ser feitos por estas empresas sem respeitar as políticas e prioridades do Governo e que em alguns casos acabavam criando constrangimentos ao próprio Governo, ao induzir, através destes investimentos, uma despesa corrente inesperada e, às vezes, em áreas não prioritárias (MACUÁCUA, 2017, p. 23).

Goméz et al. (2015, p. 61), referindo-se especificamente ao desenvolvimento econômico local, afirmam que com a política de RSE “procura-se a coordenação das ações de responsabilidade social com os planos de desenvolvimento local”. Destarte, pode-se afirmar que havia discrepância entre as práticas de RSE pelas concessionárias e as prioridades do governo para o desenvolvimento sustentável do país, especificamente das comunidades impactadas pela atividade extrativa, fato que levou à criação da política em análise.

Não obstante, Goméz et al. (2015) e Macuácuá (2017) argumentam que as práticas de responsabilidade social outrora realizadas pelas empresas do setor extrativo não refletiam as reais necessidades das comunidades anfitriãs, bem como que os montantes investidos não eram de conhecimento público, devido à inexistência de mecanismos de transparência; por esse motivo, não havia fundamentos para exigir compensação justa às comunidades abrangidas (GOMÉZ et al., 2015; MACUÁCUA, 2017).

No relatório sobre a avaliação do impacto ambiental e social do setor mineiro, MIREME (2017), para corroborar, aponta a ausência de princípios orientadores dos planos de desenvolvimento local como o principal impedimento a quaisquer afirmações sobre os benefícios advindos das contribuições da indústria extrativa às comunidades abrangidas. Por essa razão, os ganhos em benefícios sociais eram insuficientes, resultantes de negociações do Investimento Social, que envolviam, por um lado, a comunidade abrangida, sem experiência com acordos no âmbito de RSE, com o risco de apresentarem necessidades momentâneas (captação de água, instalações de saúde, entre outros) ou exigirem outros benefícios sem capacidade de gerenciá-los. Por outro lado, a indústria extrativa era composta por empresas multinacionais, imbuídas de experiência em práticas de RSE, adquiridas em países por onde já operaram, que podem refletir em projetos que potencializem seus interesses em detrimento dos das comunidades locais.

Todavia, o Centro de Integridade Pública (CIP), uma organização não governamental moçambicana, que tem se destacado em defesa de questões sociais nos últimos anos em Moçambique (CIP, 2018), argumenta que a pujança das EMNs em termos de capacidade negocial (experiências) e técnica em diversas especificidades plasmadas no contrato, em relação à fraca capacidade técnica dos funcionários públicos para lidar com tais aspectos específicos da atividade extrativa, favorece apenas as EMNs. Portanto, constituem brechas de oportunidades para que estas solicitem empresas estrangeiras especializadas para assisti-las, furtando-se ao cumprimento de uma de suas obrigações prioritárias (desenvolver o capital humano), conforme estabelecido na Resolução nº 21/2014, o “desenvolvimento empresarial local” (MOÇAMBIQUE, 2014, p. 1185).

Macuácuva (2017) vai além, apresentando outro entrave à resolução do problema desta política pública (a discrepância entre as ações de RSE e os planos governamentais de desenvolvimento sustentável, especificamente local), que é o desconhecimento do dispositivo legal pelo grupo-alvo e respectivos beneficiários (comunidades abrangidas). Isso porque, segundo o autor, as concessionárias, mesmo com a política de RSE vigente, continuam planejando, aplicando valores e implementando ações de RSE de acordo com o estabelecido nos contratos de concessão com o governo moçambicano (MACUÁCUVA, 2017). CIP (2014), por sua vez, aponta que as comunidades abrangidas não têm conhecimento dos seus direitos legais garantidos pela política de RSE do setor mineral, com vistas à mitigação dos impactos da atividade extrativa sobre elas. Entretanto, a política é omissa em suas disposições quanto à responsabilidade de divulgação da legislação e à disponibilização de informações sobre investimentos sociais e seus resultados, dispondo, na estratégia de transparência e implementação de investimento social, apenas que os ADLs sejam depositados na entidade responsável pela monitoria, identificada em concordância com as comunidades abrangidas (MOÇAMBIQUE, 2014).

A validade técnica, além da identificação do problema, compreende ainda a descrição na Política do comportamento a ser adotado para sanar o problema (SABATIER; MAZMANIAN, 1980) (Figura 7). Na Resolução nº 21/2014 estão definidas as prioridades fundamentais para orientar as estratégias de implementação da política:

- a) Envolvimento e participação de todas as partes interessadas na tomada de decisões no âmbito dos investimentos sociais.
- b) Coordenação dos investimentos de Responsabilidade Social Empresarial.
- c) Transparência na relação entre as partes interessadas.

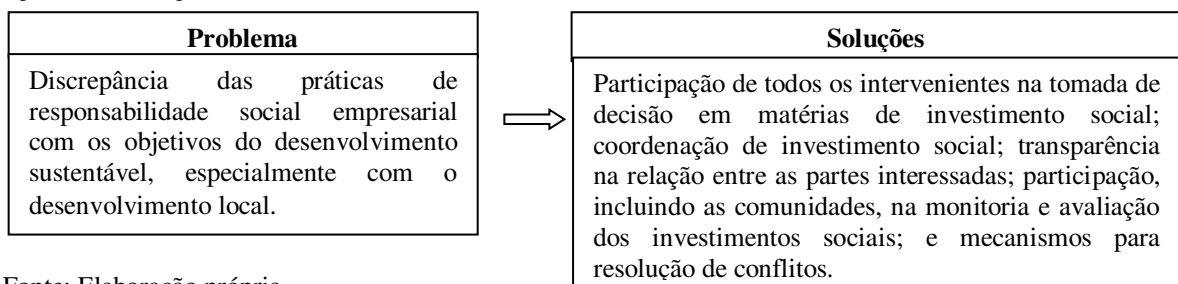
d) Envolvimento das partes interessadas, incluindo as comunidades, na monitoria e avaliação das ações de responsabilidade social empresarial e das iniciativas associadas, sobretudo no que diz respeito ao investimento social.

e) Mecanismos para a resolução e recurso, bem como para resolução dos eventuais conflitos (MOÇAMBIQUE, 2014, p. 1183).

Portanto, essas prescrições na política, de acordo com a parte introdutória da política de RSE, refletem as principais preocupações das partes interessadas (governo local e o setor privado ligado à indústria extrativa) e consideram, também, as expectativas da sociedade civil em relação às contribuições das multinacionais do setor minerário para o desenvolvimento sustentável das comunidades impactadas pela atividade extrativa. Isso significa que não interessou aos formuladores da política buscar os pontos sensíveis das comunidades potencialmente impactadas pela atividade extrativa para serem considerados na formulação dela. Como consequência, a política atribuiu a responsabilidade de criação de projetos vinculados à RSE, procedimentos e gestão de sua implementação às concessionárias, marginalizando-se a importância do envolvimento das comunidades abrangidas como parte responsável por garantir a materialização do desenvolvimento local, tornando-as meras beneficiárias, contempladoras e passivas ao processo (SEM, 2000).

Contudo, entende-se que a política atendeu aos pressupostos da validade técnica, uma vez que nela foi possível identificar o problema e as soluções escolhidas para sua resolução (Figura 7).

Figura 7 - Disponibilidade da teoria causal - Validade técnica: identificação do problema e ações de solução.



Fonte: Elaboração própria.

Feita a análise, conforme o modelo analítico de Sabatier e Mazmanian (1980), para responder à exigência da validade técnica, foi identificado o problema que originou a política, ou seja, a discrepância entre as práticas de RSE e os planos de desenvolvimento local e o comportamento a ser adotado para superar o problema, conforme a descrição da solução na Figura 7. Assim, entende-se que estão cumpridos os pressupostos da validade técnica da teoria

causal válida, e cabe prosseguir com a análise da eficácia da implementação, segunda componente da validade da teoria causal da política em estudo.

ii. Eficácia da implementação

Consiste na definição de pressupostos que possam promover uma implementação bem-sucedida da política, como a definição dos objetivos, a identificação da fonte dos recursos financeiros necessários para sua implementação e a descrição dos direitos e responsabilidades das agências implementadoras na política.

Nessa perspectiva, o Guia de implementação da política de RSEIERM estabelece os seguintes objetivos:

- a) Promover o estabelecimento de mecanismos que assegurem a existência de programas de responsabilidade social empresarial no setor extrativo de recursos minerais, de modo que contribua de forma efetiva para a redução de pobreza e o desenvolvimento sustentável em Moçambique; b) E enquadrar e coordenar os programas de RSE nos objetivos de programas de desenvolvimento, especialmente os planos de desenvolvimento local (MOÇAMBIQUE, 2014, p. 1184).

Com esse dispositivo, o governo pretende conscientizar as concessionárias do setor de mineração a participarem no desenvolvimento do seu entorno, não na perspectiva assistencialista, mas porque essas organizações existem com autorização das comunidades abrangidas, utilizando recursos dessas mesmas comunidades, afetando sua qualidade de vida com o impacto da atividade extrativa. Portanto, é um processo necessário para melhorar sua relação com os atores locais, participando na construção do desenvolvimento sustentável local, enquanto se beneficia do crescimento sustentável da organização, da boa imagem e da isenção de litígios; por conseguinte, tem-se a prevalência do seu poder político e econômico onde opera (DIAS, 2012; GOMÉZ et al., 2015; DE JESUS, 2017). Afinal, sabe-se que os reais dividendos dessa atividade extrativa para as comunidades e o país em geral serão a longo prazo, dada a generosidade do governo nacional, traduzida em isenções fiscais, de que as multinacionais se beneficiam.

Quanto à fonte de recursos, Sabatier e Mazmanian (1989) afirmam que a definição da fonte dos recursos e da quantia necessária a ser disponibilizada às agências implementadoras para efetivação dos objetivos da política é crucial para o seu sucesso.

A política de RSE de Moçambique estabelece que “[...] as contribuições em Investimento Social devem ser definidas em contratos de concessão mineira com o Governo”

e garantir “o estabelecimento de metas de contribuições individuais de investimento social por cada empresa” (MOÇAMBIQUE, 2014, p. 1185).

Assim, à luz desses dispositivos, é evidente que a responsabilidade de financiamento de programas de RSE é das empresas do setor de mineração, a fim de desenvolver as comunidades impactadas pela atividade extrativa, quer as reassentadas como as que permanecem no seu entorno. Isso é exigido em conformidade com a ISO 26000 (Organização Internacional de Normatização) – normas internacionais a partir das quais o governo de Moçambique adotou a definição de RSE para o contexto nacional.

A ISO 26000 responsabiliza empresas ou organizações pelo "impacto das suas decisões e atividades na sociedade e no ambiente". Portanto, as concessionárias têm o dever legal de financiar investimentos sociais que visam ao desenvolvimento do seu entorno, tendo em conta as expectativas das partes interessadas (MOÇAMBIQUE, 2014, p. 1183). O cumprimento dessa obrigação garante a mitigação do impacto social de suas atividades, e aos implementadores cabe assegurar a alocação dos recursos para efetivar os programas previamente definidos nos Acordos de Desenvolvimento Local (ADL), sob pena de a política ser ignorada por potenciais *stakeholders* ou, ainda, levar à sua modificação (SABATIER; MAZMANIAN, 1980).

Quanto à definição dos direitos e responsabilidades, os proponentes do modelo analítico acautelam que a integração hierárquica das agências implementadoras deve ser estabelecida nas descrições da política, sob pena de resultar em “variações consideráveis no grau de conformidade comportamental entre os funcionários responsáveis pela implementação e os grupos-alvo” (SABATIER; MAZMANIAN, 1980, p. 545, tradução nossa), conforme preceituado:

[...]i. Órgãos de coordenação local: a serem criados ao nível dos Conselhos Consultivos Distritais, tendo como objetivo assegurar a ligação entre as comunidades abrangidas, o governo e a empresa, no âmbito de investimento social local; ii. Grupo de coordenação Provincial: a serem constituídos no seio de um órgão de consulta participativo já existente ou a ser estabelecido, com o objetivo de assegurar a adequação do investimento social aos planos e prioridades de desenvolvimento, aprovar os Acordos de Desenvolvimento Local e supervisionar o seu cumprimento (MOÇAMBIQUE, 2014, p. 1185).

Esses grupos de coordenação devem ser criados na província e localmente, onde as atividades extrativas são desenvolvidas. No entanto, neste dispositivo legal os formuladores limitaram-se a estabelecer as responsabilidades dos grupos de coordenação, porém não estabeleceram os incentivos aos funcionários públicos implementadores da política de RSE.

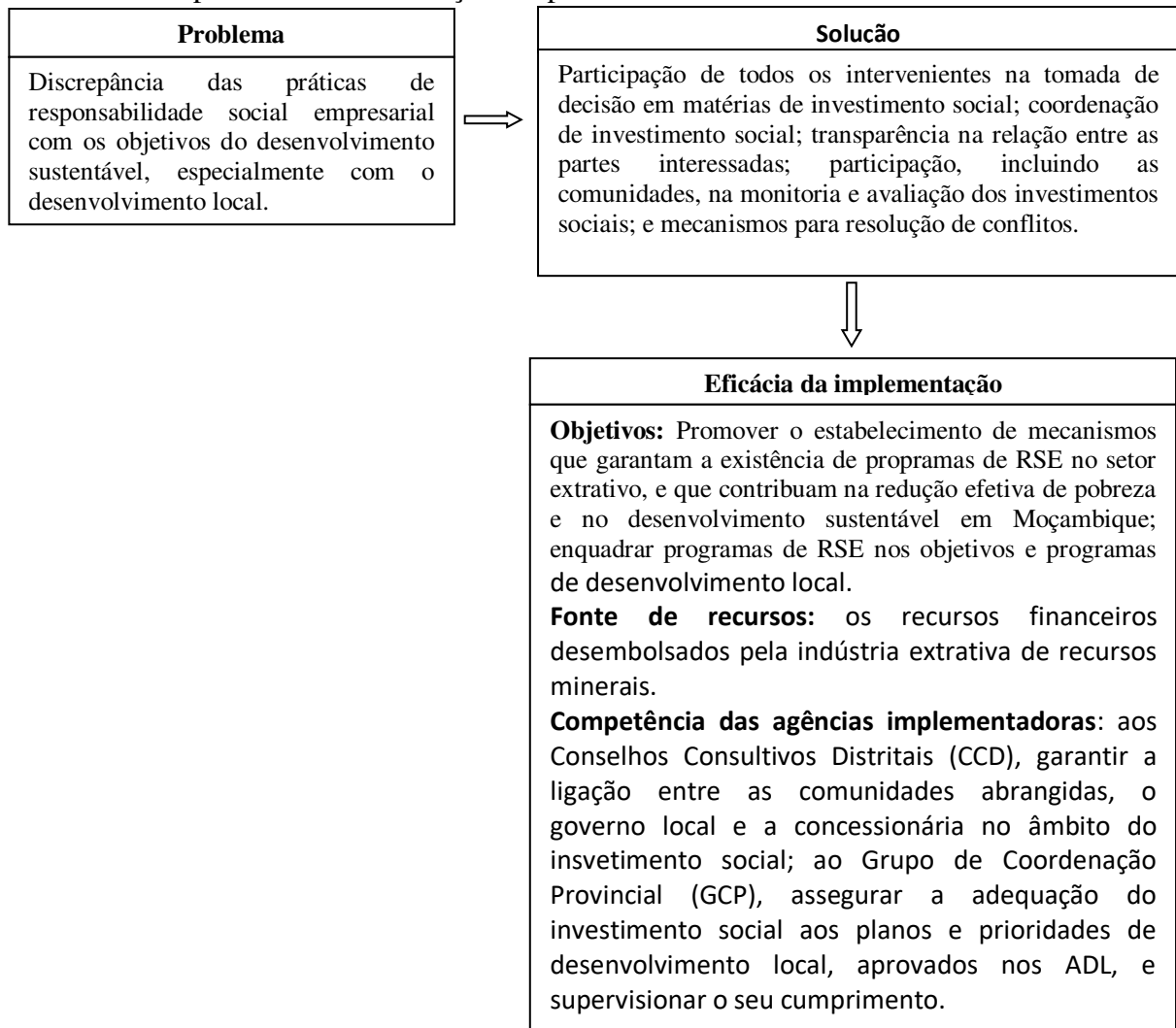
Esse fato pode influir negativamente no alcance dos objetivos, como, por exemplo, diminuir a motivação dos implementadores para efetivação dos objetivos da política.

De acordo com Kostka (2014), a ausência de descrições referentes aos incentivos na política pode diminuir o desempenho dos implementadores ou aumentar os pontos de veto dos atores que não são a favor dos objetivos da política, pois estes atores interagem com os demais *stakeholders* (empresas locais, atores políticos, sociedade civil, mídia e público em geral), influenciando negativamente na implementação da política. Afinal, conforme Lipsky (1980), os implementadores não estão inertes diante das disposições da política apenas para garantir os interesses dos seus formuladores, mas, também, veem nesse processo oportunidade para lograr seus interesses.

O Centro de Integridade Pública (CIP, 2018, p. 30), corroborando, afirma que os salários dos funcionários públicos moçambicanos são baixos (no caso, dos implementadores) e as EMNs “pagam salários muito acima dos pagos na função pública”, situação que os torna vulneráveis à corrupção, que os expõe a decisões de abandono das funções do Estado para trabalhar nas multinacionais e criar esquemas que facilitem às mineradoras informações ou serviços do interesse destas sempre que necessário.

Atento ao modelo de análise de Sabatier e Mazmanian (1980), precisamente quanto à identificação da validade da teoria causal, a análise feita permitiu identificar na política de RSE o problema, o comportamento a ser adotado para solucioná-lo e, ainda, os pressupostos relevantes para eficácia da implementação, definição de objetivos, fonte de financiamento e de responsabilidades (Figura 8), mas não definiu incentivos. Esses elementos consubstanciam diretrizes estabelecidas com vistas à mudança do comportamento das EMNs no âmbito de RSE, para o alcance das metas definidas.

Figura 8 - Disponibilidade da teoria causal - Eficácia da implementação: objetivos, fonte de recursos e competências das instituições implementadoras.



Fonte: Elaboração própria.

Como se pode perceber, na Figura 8 estão sintetizados dois dos componentes da teoria causal válida, faltando analisar a disponibilidade da tecnologia de mensuração de mudanças, tratada a seguir.

iii. Tecnologia para mensurar as mudanças

Sabatier e Mazmanian (1980) assumem que é difícil medir mudanças do comportamento do grupo-alvo em prol da solução do problema da política, dada a dificuldade de desenvolver tecnologias que incentivem a mudança nesse sentido, mas garantem que a aceitação desse grupo pode melhorar o problema.

A Política de Responsabilidade Social Empresarial para Indústria Extrativa de Mineração (PRSEIEM) visa regular o comportamento dos grupos-alvo (concessionárias), para que este produza impactos socioeconômicos positivos na esfera das comunidades abrangidas (beneficiárias), em prol do desenvolvimento social delas.

No entanto, em Moçambique não há inovação tecnológica que permita mensurar se as mudanças no comportamento do grupo-alvo alcançarão os objetivos da política, a não ser relatórios anuais que devem ser feitos (e entregues a certas instituições estatais) pelas concessionárias, contendo, conforme o preceituado:

A conformidade das empresas com a legislação e regulamento em vigor, sobretudo no que é relevante para esta política; despesa real em Responsabilidade Social Empresarial e como esta foi contabilizada; a não execução do orçamento previamente acordado para investimento social e sua justificação, bem como indicação das perspectivas de utilização do valor remanescente; o desempenho da responsabilidade social empresarial, concretamente no que toca a investimento social acordado (MOÇAMBIQUE, 2014, p. 1186).

Uatenle (2019), em artigo publicado na emissora alemã Deutsche Welle (DW África, em Moçambique), afirma que a disponibilidade de informações sobre o setor de mineração em Moçambique é um problema generalizado, sobretudo no que diz respeito ao desenvolvimento das comunidades abrangidas. Portanto, há barreiras criadas pelo governo e pelas mineradoras que limitam o acesso a informações nesse setor. Por um lado, o governo não define que entidade estatal deve disponibilizar as informações sobre investimento social no âmbito da RSE. Por outro, não existem tecnologias que permitam o monitoramento e a supervisão do comportamento das concessionárias no processo da implementação, resultando na inconformidade destas e na desinformação da sociedade em geral e, por conseguinte, no baixo alcance das metas estabelecidas.

Para realçar esse aspecto, Uatenle (2019), dispendo das respostas da entrevista com o Diretor Executivo da organização da sociedade civil moçambicana Sekelekaní Tomás Vieira Mario, reporta que a administração no setor extrativo é marcada pela cultura do secretismo, porque se trata de questões que mexem com a sensibilidade do Estado, mas o entrevistado disse que é necessário “dar informação adequada e atempada, mas muito bem explicada à população para perceber até as fases da indústria, os benefícios e quando estes vão chegar” (UETENLE, 2019). A pertinência do esclarecimento aqui destacada reside na proliferação de promessas não cumpridas de riquezas aos moçambicanos, sobretudo às comunidades diretamente impactadas pelos projetos de mineração, para que saibam se é caso de exclusão social ou de falta de clareza da informação disponível.

Contudo, MIREME (2018), representante do governo central nesse setor, assume que ainda não existem tecnologias para mensuração de conformidade (mudanças do grupo-alvo), mas garantiu que “o Governo ainda está em processo de desenvolvimento de mecanismos de controle robustos que assegurem transparência das contribuições no setor extrativo e a distribuição justa dos benefícios” da atividade extrativa em prol do bem-estar das comunidades abrangidas e da sociedade moçambicana em geral.

Portanto, no contexto em que não há tecnologias para medir o comportamento do grupo-alvo em relação às soluções previstas para o problema, torna-se difícil forçar ou incentivar a mudança do comportamento deste em direção às soluções definidas.

No entender do CIP (2018), a indisponibilidade de tecnologia de mensuração é conveniente para camuflar os interesses da elite política moçambicana sob o pretexto de “segredo do estado”. Afirma também que foi sob o bojo do secretismo do Estado que se justificou a omissão dos contratos de concessões mineiras pelo governo, antes de aderir ao ITIEM em 2007, visto que essa iniciativa exige transparência e prestação de contas à indústria extrativa dos países que a ela aderirem. Contudo, esta também tem enfrentado o desafio da dificuldade para obter informações detalhadas sobre investimento social nas comunidades abrangidas, razão pela qual tem disponibilizado dados agregados – fato constatado no âmbito da análise da variável “previsão de recursos financeiros”, da segunda categoria do modelo analítico.

Este fenômeno, segredo de estado, vislumbra a falta de vontade política, destacada por Kalaba (2016) como barreira à implementação de políticas públicas, consistindo em ameaças de demissão dos funcionários públicos empenhados na efetivação dos objetivos de políticas, como forma de proteger o grupo-alvo da política, enquanto garantem seus interesses, assegurados por meio da relação das partes interessadas. Já Dos Muchangos et al. (2015), embora alertem sobre a dependência de influência e decisões dos doadores na implementação de políticas públicas em Moçambique, argumentam que a falta de tecnologias informáticas de administração é um entrave dependente e de baixa justificativa, atribuindo o fracasso da implementação aos instrumentos políticos (legislação, regulamentação e acordos voluntários), que são entraves autônomos de que depende a adoção de tecnologias.

À vista disso, a política de RSE de Moçambique apenas estabelece relatórios anuais para verificação da conformidade. Todavia, o governo moçambicano não dispõe de tecnologias necessárias para monitorar e supervisionar o processo de implementação da política de RSE. E essa realidade, segundo CIP (2018), expõe o processo de implementação à situação de insubordinação e a casos de corrupção em todos os níveis. De acordo com

Sabatier e Mazmanian (1980), esse processo depende da definição de tecnologias, sem as quais não há como monitorar o comportamento do grupo-alvo no sentido de poder impeli-lo ou incentivá-lo em prol dos objetivos da política.

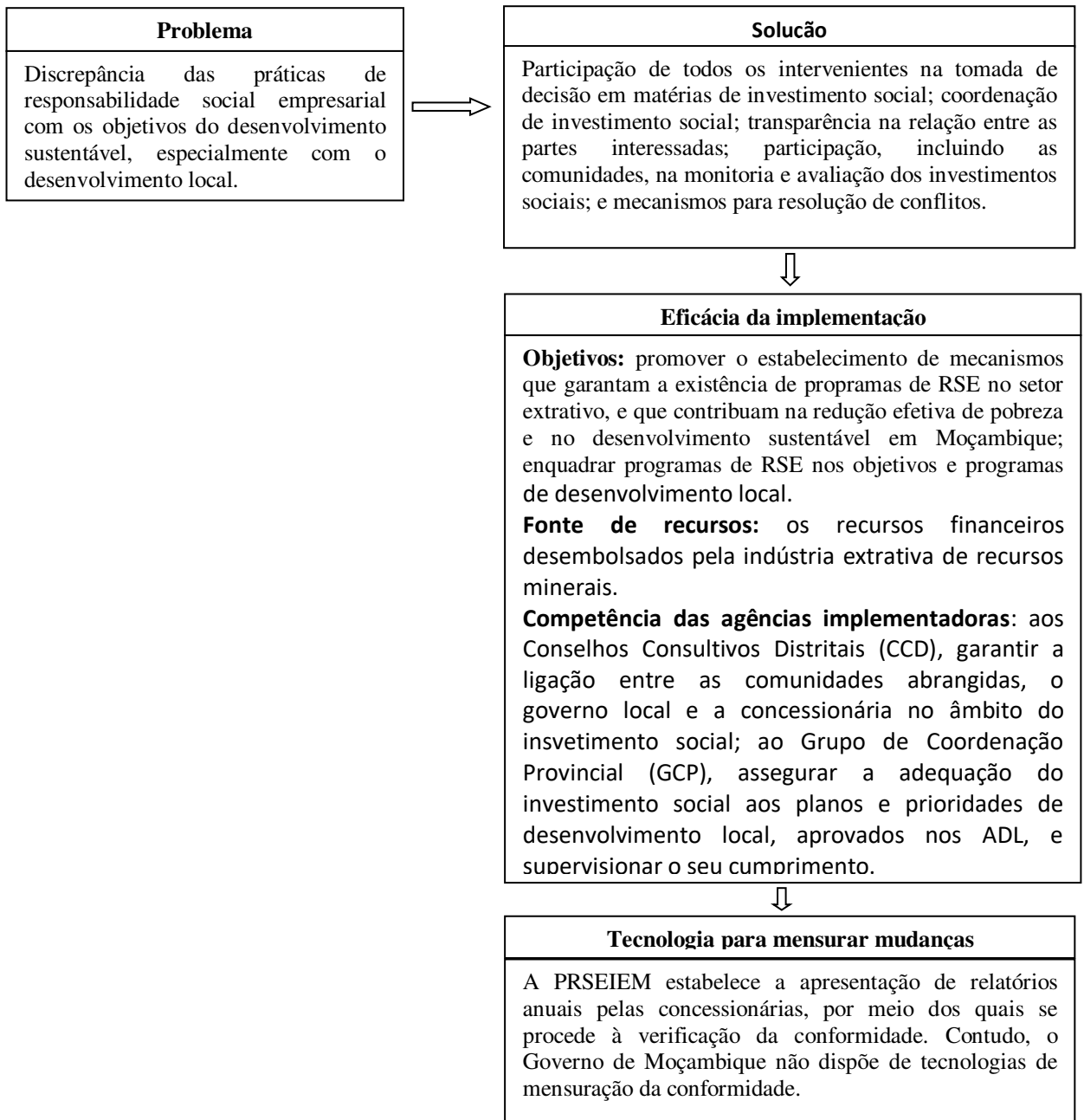
A análise permitiu identificar na política de RSE o problema, o comportamento a ser adotado para solucioná-lo e, ainda, os pressupostos relevantes para eficácia da implementação, definição de objetivos, fonte de financiamento e de responsabilidades (Figura 4), mas não definiu incentivos nem tecnologias de mensuração do comportamento do grupo-alvo (das concessionárias). Esses elementos consubstanciam diretrizes estabelecidas com vistas à mudança do comportamento das EMNs no âmbito de RSE, para o alcance das metas definidas.

iv. Considerações sobre a disponibilidade da teoria causal

Em suma, analisados os pressupostos para validar a teoria causal da política de RSEIEM, constatou-se que, a despeito da identificação do seu problema e estabelecer soluções, atender aos pressupostos para eficácia da implementação, o MIREME não dispõe de tecnologias necessárias para garantir a conformidade pelas concessionárias em prol da efetivação das soluções estabelecidas (Figura 9). Para Gómez et al. (2015) e Macuácuá (2017), tal realidade, em Moçambique, pode ser relacionada ao fato de que a RSE é um processo novo, e o governo ainda não tem experiência, tanto que a política prevê sobre

capacitar as instituições do Estado, a todos os níveis sobre [...] princípios e mecanismos que norteiam a Responsabilidade Social Empresarial da indústria extrativa; capacitar os governos locais para negociação de Acordos de Desenvolvimento Local e para realização de ações de acompanhamento e supervisão dos programas de responsabilidade social (MOÇAMBIQUE, 2014, p. 1186).

Figura 9 - Disponibilidade da teoria causal - Eficácia da implementação: objetivos, fonte de recursos e competências das instituições implementadoras



Fonte: Elaboração própria.

Portanto, de acordo com Sabatier e Mazmanian (1980), a ausência de tecnologia de mensuração de mudança do comportamento do grupo-alvo é crucial para incentivar a sua conformidade. Nesse sentido, pode-se constatar que, de acordo com o modelo de análise de Sabatier e Mazmanian (1980), a teoria causal da Política de Responsabilidade Social Empresarial para Indústria Extrativa de Mineração não é totalmente válida. Contudo, ainda

não se pode aferir a tratabilidade do problema. A seguir, é analisada mais uma das variáveis da tratabilidade do problema: diversidade do comportamento do grupo-alvo.

b) Diversidade do comportamento do grupo-alvo

Para Sabatier e Mazmanian (1980), a tratabilidade do problema depende da proximidade do comportamento do grupo-alvo do regulamento, visto que, quanto mais diversificado for, mais difícil se torna regulamentá-lo, tornando a efetivação dos objetivos da política menos provável.

É preciso lembrar que o grupo-alvo da Política de RSE moçambicana são as concessionárias multinacionais que exploram recursos minerais no país. Entretanto, a maioria das empresas (nacionais e estrangeiras) que desenvolve a atividade extrativa no país são subcontratadas pelas concessionárias. E estas, por seu turno, no entender de Macuácuá (2017, p. 41), aproveitando-se da omissão na política de RSE moçambicana no tocante à responsabilização das empresas subcontratadas, pouco têm contribuído para o desenvolvimento em comunidades abrangidas onde operam, limitando-se “a emprestar equipamentos para trabalhos comunitários”.

As empresas subcontratadas são selecionadas por meio de licitação, e as vencedoras, por sua vez, celebram contrato com a concessionária, estabelecendo os seus termos. No tocante ao investimento social, as subcontratadas não se veem na obrigação de fazê-lo, para não se comprometerem nem com o governo nem com as comunidades abrangidas para realizar ações de RSE, assumindo que “é assunto das grandes empresas” (MACUÁCUÁ, 2017, p. 27).

Todavia, CIP (2018) revela que em Moçambique não há lei que obriga a identificação da empresa proprietária da licença. Mesmo quando identificada para efeito de registro, tal informação não é de cunho público, o que leva a questionar: A quem impor as mudanças comportamentais exigidas por meio da política de RSE, uma vez que as subcontratadas não assumem tais imposições, embora se beneficiem da exploração de recursos minerais, tal como as concessionárias por elas representadas?

Nesse contexto, é pertinente para concessão de licença mineira a verificação tanto das declarações das empresas como da sua integridade, como aspectos essenciais para selecionar titulares sérios e capazes para operar no setor, sob pena de exceder titulares de licença sem capacidade financeira (CIP, 2018), e evitar que apenas concessionárias multinacionais que diretamente exploram recursos minerais implementem ações de RSE, como tem acontecido

desde que foi aprovada a Política de RSE em Moçambique, conforme afirma Macuácuca (2017).

Assim, é perceptível que o comportamento do grupo-alvo que se pretende regular seja diverso. E esta pode ser uma das justificativas para a fraca contribuição da indústria extrativa no setor de mineração, visto que a regulamentação não consegue ser totalmente abrangente (Quadro 9).

Quadro 9 - Diversidade do comportamento do grupo-alvo

Variável	Descrição
Diversidade do comportamento	O comportamento do grupo-alvo no setor de mineração é diverso. Por um lado, as concessionárias que operam diretamente implementam projetos sociais. Por outro, as empresas (nacionais e estrangeiras) subcontratadas não contribuem, alegando que não têm compromisso com o Governo nem com as comunidades abrangidas no âmbito da RSE.

Fonte: Elaboração própria.

Não obstante, a aferição da tratabilidade do problema requer, ainda, a análise do grupo-alvo como percentagem da população.

c) Grupo-alvo como percentagem da população

A tratabilidade do problema, também, consiste na análise do percentual do grupo-alvo. Considera-se para esta variável que o percentual do grupo-alvo seja pequeno e definível para efeitos de mobilização de apoio político (SABATIER; MAZMANIAN, 1980). Rua e Romanini (2013) afirmam que o problema é tratável se o público-alvo for uma minoria de fácil identificação em uma jurisdição.

Para Sabatier e Mazmanian (1980), na análise de tratabilidade do problema, tendo em conta o percentual do grupo-alvo, é tratável o problema cujo grupo-alvo é pequeno e identificável em uma mesma jurisdição política, ou seja, passível de isolamento para facilitar a mobilização do apoio político (Quadro 10).

Quadro 10 - Componentes do grupo-alvo como percentual da população

Variável	Componentes
Grupo-alvo como percentagem da população	Número do grupo-alvo
	Localização do grupo-alvo

Fonte: Elaboração própria.

Saliente-se que o grupo-alvo desta Política são empresas desenvolvedoras de projetos de Mineração de Grande Escala que operam em Moçambique, que geram reassentamentos; o valor de investimento delas não deve ser inferior a US\$500 milhões, e, ainda, devem explorar recursos minerais estratégicos para o desenvolvimento (CASTELO-BRANCO, 2008; ITIEM, 2018).

Projetos de Mineração de Grande Escala (MGE) são os que utilizam mecanismos com alto potencial na produção de externalidades ou impactos (despejo de resíduos, esgotamento de recursos naturais, exploração de pessoas e corrupção de políticos e funcionários e deslocamentos compulsórios) nas comunidades em que operam. De 2013 a 2018 o setor de mineração moçambicano concedeu 194 licenças para a extração minerária, mas encontram-se em operação apenas 13 concessionárias nas regiões norte e centro do país (ITIEM, 2015; MIREME, 2018).

As concessionárias multinacionais correspondem a 6% do total de empresas da indústria extrativa moçambicana. Entretanto, dada a diferença das *commodities* que buscam explorar, situam-se nas regiões centro e norte do país. Na região centro, província de Tete, operam as que exploram carvão mineral e térmico, e, na província de Zambézia, a que extrai rubi. Na região norte, nas províncias de Nampula e Cabo Delgado, encontram-se as que exploram areias pesadas. Portanto, tais locais distam uns dos outros devido à diferença na estrutura geológica, o que não permite o isolamento para maior mobilização de apoio a favor da política (SABATIER; MAZMANIAN, 1980), porque estão em diferentes jurisdições políticas.

A despeito de o grupo-alvo ser consideravelmente pequeno – no caso, 13 concessionárias em fase de desenvolvimento da atividade extrativa (sendo que existem cerca de 194 licenciadas) –, a distância que as separa, de acordo com Sabatier e Mazmanian (1980), inviabiliza a mobilização de apoio político aos programas desenvolvidos no âmbito da RSE simultaneamente em diferentes jurisdições (Quadro 11). Portanto, nessa perspectiva, esse fato torna o problema da política de RSE moçambicana de difícil solução, ou seja, o fato de os projetos de mineração serem desenvolvidos em diferentes jurisdições concorre para a não tratabilidade do problema.

Quadro 11 - Grupo-alvo: quantitativo e localização

Componentes	Descrição
Número do grupo-alvo	Considerado menor, porque, de 194 empresas licenciadas, apenas 13 concessionárias encontram-se desenvolvendo a atividade extrativa de Grande Escala. Portanto, 6% do total.
Localização	Concessionárias estão localizadas em diferentes jurisdições (províncias do centro e norte do país), inviabilizando a mobilização de apoio aos programas de RSE nesses locais, porque não são passíveis de isolamento.

Fonte: Elaboração própria.

Analisado o grupo-alvo como porcentagem da população, há que se proceder à análise da extensão da mudança comportamental, última da categoria tratabilidade do problema, para saber se o problema da Política de RSE de Moçambique é, ou não, tratável.

d) Extensão da mudança comportamental das concessionárias

Esta é mais uma das variáveis elencadas na categoria tratabilidade do problema. Consiste na variação mínima no comportamento que causa o problema da política, ou seja, variação do comportamento inicial que originou a política (problema) para o comportamento exigido e esperado, mesmo que de forma mínima, para que o problema seja considerado tratável (SABATIER; MAZMANIAN, 1980; ELSON, 2006; RUA, ROMANINI, 2013; RUA, 2014).

Antes, importa realçar que, na ausência da política de RSE, as contribuições das empresas do setor de mineração para o desenvolvimento das comunidades abrangidas eram feitas conforme o estabelecido nos contratos de concessão minerária entre o governo e as concessionárias (sobre o reassentamento, a construção de infraestruturas econômicas e sociais). No contrato da Vale Moçambique Ltda, por exemplo, não só estão definidos aspectos relativos à RSE interna (regime de emprego e formação do pessoal, saúde e segurança dos empregados), mas também os de RSE externa (construção de infraestruturas sociais e proteção ambiental¹¹). Entretanto, a política foi criada para promover e garantir a existência de programas de RSE pelas concessionárias, alinhados aos objetivos do desenvolvimento

¹¹http://www.mireme.gov.mz/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=11:contratos-mineiros&Itemid=150. Acesso em: 22 mar. 2019.

sustentável do país e em harmonia com as prioridades de desenvolvimento local estabelecidas pelo governo moçambicano.

Todavia, para Sabatier e Mazmanian (1980), a quantidade de modificação comportamental das concessionárias para atingir os objetivos estatutários é estabelecida em função do número do grupo-alvo e da quantidade de mudanças requeridas (Quadro 12).

Quadro 12 - Componentes da variável extensão de mudança comportamental

Variável	Componentes
Extensão de mudança comportamental das concessionárias	Número mínimo do grupo-alvo
	Quantidade de mudanças requeridas

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o relatório do MIREME de 2017, de “Avaliação Ambiental e Social Estratégico do Setor de Mineração e de Gás em Moçambique”, a partir de 2013 encontram-se desenvolvendo atividade extrativa de mineração 13 multinacionais (MIREME, 2017).

Quanto à quantidade de mudanças impostas pela Política de RSE às concessionárias, partindo da descrição do comportamento destas antes da vigência da política, Macuácu (2017) permite caracterizá-lo como discricionário em relação aos planos governamentais nesses locais. A exigência é apenas de que as concessionárias enquadrem a RSE aos planos de desenvolvimento local, considerando áreas prioritárias descritas na política (desenvolvimento social das comunidades locais, desenvolvimento do capital humano, desenvolvimento das empresas locais, geração de emprego e aquisições locais). E isso deve ser feito com a participação e em coordenação com as partes interessadas, incluindo as comunidades abrangidas (como parte envolvida) na monitoria e avaliação do investimento social, visando maximizar os benefícios a partir desses locais.

Tais exigências incluem apenas as dimensões social e econômica de responsabilidade sustentável, materializáveis com a implementação das ações de RSE (BARBIERI; CAJAZEIRA, 2009). Salienta-se que a postura exigida às concessionárias já era assumida por estas, mesmo que discricionariamente, em uma perspectiva assistencialista de base filantrópica (MACUÁCUA, 2017), em que os mais ricos ajudam os desfavorecidos, por meio de ações discricionárias, individuais, não associadas às organizações (DIAS, 2012; CARMO, 2015).

Nessa perspectiva, Macuácu (2017) aponta que, antes de o governo criar e aprovar a política de RSE, as mineradoras que já operavam na província de Tete apresentavam projetos

sociais implementados em diversos setores sociais, de acordo com a vontade das concessionárias (Quadro 13).

Quadro 13 - Implementação de projetos sociais voluntários de concessionárias na Província de Tete

VALE MOÇAMBIQUE	JINDAL ÁFRICA	ICVL	MINAS MOATIZE
<p>Projetos:</p> <p>de segurança social, saúde, meio ambiente cadeia de valores, programas de geração de renda e apoio, educação e desporto, comunicação, emprego e gênero.</p>	<p>Projetos:</p> <p>de educação (construção de escolas e provimento de uniforme escolar), abastecimento de água, saúde, nutrição, agricultura, segurança alimentar e de produção animal.</p>	<p>Apoio às instituições do governo (disponibilizando viaturas, equipamentos e capacitações), implementação de programas de agricultura, segurança alimentar, abastecimento de água, saúde e nutrição, educação e desporto.</p>	<p>Projetos:</p> <p>de educação, de abastecimento de água, disponibilização de carvão para fundição de tijolos.</p>

Fonte: Adaptado de MACUÁCUA, 2017.

Entretanto, a política define prioridades para RSE, que na planificação e execução pode contar com as partes interessadas por meio de parcerias público-privadas para efeitos de investimento social; com as comunidades, na avaliação e monitoria do investimento social local; e com o governo local, no enquadramento e harmonização dessas necessidades em forma de projeto aos objetivos de sustentabilidade em nível local.

Portanto, a exigência do governo moçambicano de mudança do comportamento é mínima, e, caso as concessionárias a observem, garantem várias vantagens, tendo em conta que, em Moçambique, o prazo de concessão minerária é de até 25 anos, prorrogáveis em igual período, conforme o artigo 42, nº 2, da Lei de Minas. Nesse período, a conformidade exigida se traduziria não só em infraestruturas sociais (escolas, hospitais, canalização de água e outros) e econômicas (estradas, energia, mão de obra qualificada, empresas locais sustentáveis) para usufruto dos beneficiários no presente e no futuro, mesmo em caso de recursos minerais não renováveis, mas também em benefícios para as concessionárias, como boa reputação em comunidades locais, no país e internacionalmente; boa imagem como agente importante no plano de desenvolvimento local; e isenção de litígios, porque merecerão apoio da sociedade (Quadro 14).

Quadro 14 - Extensão de mudança comportamental das concessionárias

Variável	Descrição
Extensão de mudança comportamental	<p>Número do grupo-alvo: 13 concessionárias em fase de desenvolvimento da atividade extrativa.</p> <p>Quantidade de mudanças requeridas: envolvimento e participação de todas as partes interessadas na tomada de decisão; coordenação do investimento social; inclusão das comunidades abrangidas na monitoria e avaliação do investimento social; enquadramento da RSE nos programas de desenvolvimento local; e consideração das áreas prioritárias descritas na política de RSE.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Além do número de o grupo-alvo ser consideravelmente pequeno (13 concessionárias), a Política exige que as mineradoras considerem apenas cinco aspectos, a saber: que haja envolvimento e participação de todas as partes interessadas na tomada de decisão; que coordene com estas para efeitos do investimento social; que inclua as comunidades abrangidas na monitoria e avaliação do investimento social; que os planos acordados nesse contexto sejam enquadrados nos programas de desenvolvimento local; e que considere as áreas prioritárias descritas na política de RSE.

Embora o número das concessionárias seja pequeno, permite aos implementadores maior possibilidade de monitoramento e supervisão do comportamento do grupo-alvo. Lopes (2015), corroborando Friedman (1970), afirma que, mesmo que a quantidade das mudanças requeridas das concessionárias seja pouca, é importante lembrar que o princípio que rege o comportamento capitalista é a busca pelo lucro e defesa dos interesses próprios e dos acionistas, e não o bem-estar da coletividade. Nesse sentido, o governo moçambicano peca ao confiar a coordenação e a tomada de decisão sobre investimento social em nível local às concessionárias, ou seja, confiar a estas o desenvolvimento das comunidades abrangidas por meio de projetos sociais vinculados à RSE.

Lopes (2015), corroborando Carrol (1979), ressalta que as concessionárias, mesmo obedecendo à legislação, acabam refletindo comportamentos não éticos, mas estratégicos, em benefício das empresas. Por exemplo, CIP (2014) aponta que a Kenmare cria oportunidade de negócios para as comunidades de Topuito em Moma (produção de hortícolas, ovos, sal, entre outras) com o objetivo de servir à própria empresa. Ainda, CIP (2014) e Frei (2017) realçam a construção da linha de transmissão de corrente elétrica de média tensão (110 kw) pela

Kenmare, de 170 quilômetros a partir da capital provincial (Nampula) para Topuito, comunidade em que exploram areias pesadas. Estes autores afirmam que, da comunidade reassentada, apenas 70 mil pessoas têm acesso à energia elétrica, e as demais famílias beneficiaram-se durante os primeiros três meses dessa mesma energia, enquanto a Kenmare pagava. Ou seja, essa linha de transmissão foi construída para servir, particularmente, à mineradora.

A atração dos Investimentos Diretos Estrangeiros e a RSE das mineradoras nos países em desenvolvimento, particularmente da África Austral, têm sido a garantia do desenvolvimento sustentável das comunidades abrangidas pela atividade extrativa e da sociedade em geral, gerando receitas, criando empregos, capacitando o capital humano, construindo infraestruturas, entre outros (KABALA, 2015; MAKIDE, 2005; HAMANN, 2010; PETKOVA, 2014). Hamann (2010) postula que seria papel do governo nacional representar em todos os níveis os interesses dessas comunidades, porque não interessa aos gestores das mineradoras desenvolverem ações de RSE que fogem dos objetivos imediatos das concessionárias, uma vez que as envolveriam em questões políticas e conflitos com as comunidades abrangidas. Em vista disso, o seu interesse é de controlar o mercado, monopólio e externalidade por meio de boas práticas de cidadania corporativa (administrar bem o negócio, obedecer à lei e pagar os impostos) (HAMANN, 2010). Com esses argumentos, possivelmente se justifica o empenho das mineradoras em Moçambique em desenvolver projetos que mais as beneficiam em detrimento das comunidades abrangidas; ao mesmo tempo, nota-se a ausência do apoio de um governo comprometido com o desenvolvimento nesses locais.

4.1.2 Síntese da Categoria Tratabilidade do problema

Finda a análise da tratabilidade do problema que originou a Política de RSEIEM de Moçambique na perspectiva de Sabatier e Mazmanian (1980), que consiste em identificar a presença ou ausência de variáveis de que depende o grau de facilidade de se lidar com o problema, depreendeu-se que este não é totalmente tratável (Quadro 15).

Deve-se lembrar que o problema analisado por meio da primeira categoria (tratabilidade do problema) é a discrepância entre as ações de RSE e os planos governamentais de desenvolvimento local em Moçambique, que é o problema que originou a política e a RSEIEM no país para desenvolver as comunidades abrangidas pela atividade extrativa. Para Sabatier e Mazmanian (1980), a tratabilidade do problema pressupõe a

existência de uma teoria causal válida, que consiste na descrição dos componentes da validade técnica e da eficácia da implementação, bem como a descrição de tecnologias de mensuração da conformidade do grupo-alvo às exigências nas disposições da política pública em pauta. Continuando, a tratabilidade do problema requer também: a análise da diversidade do comportamento do grupo-alvo, sendo ideal que o comportamento deste grupo seja menos diversificado; a identificação do número exato do grupo-alvo como percentual da população (se pequeno ou grande) e se o mesmo grupo é definível (condição ideal) ou disperso em diferentes jurisdições políticas; e, por último, a análise da extensão de mudanças do comportamento como forma de ter conhecimento sobre o número do grupo-alvo e da quantidade das mudanças impostas pelas políticas ao grupo-alvo, se é maior ou menor, sendo a menor quantidade de exigências passível de ser acatada (SABATIER; MAZMANIAN, 1980).

Nesse sentido, atentos ao Quadro 15 e considerando a análise feita, constatou-se que o problema é pouco tratável, visto que os componentes cruciais das variáveis da categoria tratabilidade do problema para o sucesso da política não foram atendidos.

Quadro 15 - Tratabilidade do problema: disponibilidade da teoria causal, diversidade do comportamento do grupo-alvo, grupo-alvo como porcentagem da população e extensão de mudança comportamental

Categorias	Variáveis	Componentes	Valid.
Tratabilidade do problema	Teoria causal	Validade técnica	Sim
		Eficácia da implementação	Sim
		Tecnologia para mensurar mudanças	Não
	Diversidade do comportamento	Comportamento deve ser menos diversificado	Não
	Grupo-alvo como percentual da população	Número exato do grupo-alvo	Sim
		Grupo-alvo definível	Não
	Extensão de mudança do comportamento	Número mínimo de grupo-alvo	Sim
		Quantidade de mudanças requeridas	Sim

Fonte: Elaboração própria.

Analisando as primeiras variáveis da categoria tratabilidade do problema, a pesquisa revelou que:

1º Embora se tenha identificado nas variáveis a validade técnica e a eficácia de implementação, não existem tecnologias de mensuração das mudanças no comportamento das concessionárias em prol dos objetivos da política. Por isso, não há como impedi-las à conformidade das imposições, o que, na perspectiva de Sabatier e Mazmanian (1980), torna a teoria causal da Política de RSE moçambicana não válida.

2º A Política de RSEIERM não considerou a **diversidade do comportamento do grupo-alvo**, tanto que não especificou o papel das empresas subcontratadas como parte do grupo-alvo, razão pela qual estas não se sentem obrigadas a implementar projetos sociais de RSE e pouco contribuem para o desenvolvimento dos locais em que operam.

3º Apesar de ter definido o grupo-alvo da política (concessionárias), os relatórios do MIREME (2017) e do ITIEM (2015) apontaram que, das 194 licenças concedidas de 2013 a 2018, apenas 13 multinacionais desenvolvem a atividade extrativa de mineração. Assim, o grupo-alvo é considerado pequeno, estimado em 6% do total das empresas, porém elas se localizam em locais distantes (jurisdições diferentes), inviabilizando a mobilização de apoio político para a efetivação dos objetivos da política.

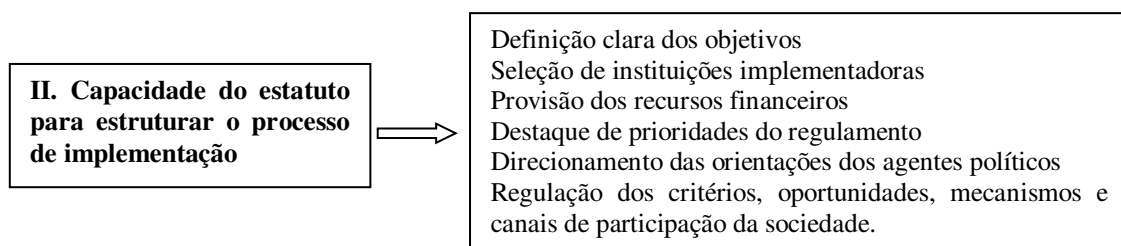
Apenas a extensão da mudança comportamental foi considerada mínima, dado o pequeno número do grupo-alvo e a pouca quantidade de mudanças impostas pela política de RSE moçambicana, exigindo apenas cinco atitudes das concessionárias: envolvimento e participação de todas as partes envolvidas na tomada de decisão; coordenação das ações de RSE; inclusão das comunidades abrangidas na monitoria e avaliação do investimento social; harmonização da RSE com os planos de desenvolvimento local; e consideração de áreas prioritárias descritas na política.

5.2 Categoria II - Estrutura do arranjo político-institucional: capacidade do estatuto para estruturar o processo de implementação

No tópico anterior, analisou-se a Resolução que aprova a Política de RSE, com a finalidade de identificar a tratabilidade do problema, tendo-se constatado que o problema não é totalmente tratável. Para conferir a facilidade na implementação da referida política, foi necessário criar e aprovar um Guia de Implementação pelo MIREME, ministério que superintende a área de recursos minerais, com estrutura que favorece a conformidade dos

públicos-alvo (empresas do setor minerário em Moçambique) aos objetivos desse arranjo político-institucional para o alcance de suas metas. A fim de saber se o MIREME estruturou um guia capaz de organizar o processo de implementação da política de RSE do setor, procedeu-se à análise de suas disposições para verificação das variáveis estruturais de conformidade com o modelo de análise adotado e, ainda, à análise das variáveis de contexto que podem limitar a conformidade (Figura 10).

Figura 10 - Capacidade do estatuto para estruturar o processo de implementação da política



Fonte: Adaptado a partir de Sabatier e Mazmanian (1980) e Rua (2014).

Esta categoria permite analisar a coerência da estrutura do regulamento da agência implementadora, o que está relacionado com a: a) definição dos objetivos; b) seleção das instituições implementadoras; c) destaque das prioridades do regulamento; d) provisão dos recursos financeiros; e) direcionamento das orientações políticas; e f) regulação de critérios e canais de participação da sociedade (SABATIER; MAZMANIAN, 1980; RUA, 2014), o que garante eficácia na implementação. Em paralelo, Mctgue et al. (2018) e Dos Muchangos et al. (2015) reiteram que a falta de coerência e compreensão das disposições da política pode constituir-se em um dos maiores entraves à implementação de políticas públicas, por se tratar de instrumento político do qual dependem o sucesso de todo o processo de implementação.

Nesse sentido, a observância desses pressupostos requer um arranjo político-institucional claro, que demarque “competências dos implementadores e regras precisas para reger o processo”, sob pena de permanecer, a política, “apenas como uma formalidade, uma norma jurídica que não é aplicada no mundo real” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 95). Afinal, é um instrumento da política usada para influenciar a tomada de decisão em nível local (JUHOLA, 2016) e para implementar a política em pauta.

Para atender a esta categoria foi analisado o Guia de Implementação da Política de RSEIEM (Diploma Ministerial nº 8/2017, de 16 de janeiro), arranjo político-institucional criado com o propósito de facilitar a implementação de ações de RSE. Esse arranjo prevê no

Capítulo I dispositivos preliminares que tratam dos objetivos da RSE, sobre os quais a pesquisa versa na alínea a seguir.

a) Definição clara dos objetivos

O Guia de Implementação é o arranjo político-institucional criado e aprovado pelo MIREME, aplicável em todas as ações e iniciativas relacionadas com a RSE do setor minerário, em particular os investimentos sociais em comunidades anfitriãs, conduzindo-os de modo a complementar os planos do Governo para o crescimento econômico com foco no desenvolvimento sustentável nacional (MIREME, 2017).

Entretanto, na estrutura de políticas *top-down*, entre outros aspectos, os formuladores devem definir objetivos mais claros (MCTIGUE, 2018; KOONTZ, 2014; SABATIR, 1986; SABATIER; MAZMANIAN, 1980). Objetivos claramente definidos, segundo Sabatier e Mazmanian (1980), além de direcionarem as ações dos implementadores, constituem recurso disponível para os seus defensores, confere facilidades no processo de avaliação de seus programas e permite aos atores externos a percepção de discrepâncias entre os objetivos e as metas estabelecidas no regulamento (Quadro 16).

Quadro 16 - Componentes da definição dos objetivos

Variável	Componentes
Objetivos claros	Direciona as ações dos implementadores
	Recurso disponível em defesa dos próprios objetivos
	Facilita a avaliação de programas sociais
	Permite a percepção de discrepâncias entre os objetivos e as metas pelos atores externos

Fonte: Elaboração própria a partir de Sabatier e Mazmanian (1980).

O Guia estabeleceu como objetivo que

as ações de responsabilidade social empresarial visam proporcionar os benefícios da exploração dos recursos minerais às comunidades abrangidas pelos empreendimentos da indústria extrativa e à sociedade em geral, promovendo o bem-estar social, cultural e econômico (MIREME, 2017, p. 100).

Este dispositivo, apesar de permitir o entendimento de uma exploração sustentável de recursos minerais, ou seja, que a exploração deve beneficiar as comunidades abrangidas e a sociedade moçambicana em geral, deixa de descrever quais as condicionalidades, ou melhor, as propostas necessárias por meio das quais o bem-estar social, cultural e econômico é

assegurado (RUA, 2014). Portanto, o objetivo pode ser considerado omissivo quanto a esse aspecto e, por essa razão, não constitui argumento suficientemente forte para sua defesa.

Assim, a **dimensão social**, conforme explica Frei (2017), também mexe com aspectos simbólicos identitários ignorados nos processos de deslocamentos compulsórios, em que as famílias são retiradas de extensões de terra adquiridas durante o processo histórico de formação da sociedade moçambicana, que permitia a “ocupação de espaço e a demarcação dos mesmos com base em sacralização de determinados espaços, considerados sagrados e protegidos pelos responsáveis” (FREI, 2017, p. 296). É um sistema de organização social que já existia bem antes do período colonial, diz o autor, que sempre estabeleceram uma estrutura de representatividade dos territórios (tradicional em paralelo com o convencional) liderado por régulos, líderes tradicionais (da linhagem fundadora do território escolhido pela comunidade com base em critérios de comprometimento, que podem destituí-los quando não defendem os interesses dessa comunidade e escolher outro dentro da mesma linhagem). Nesses locais, no meio rural, essa organização social ainda prevalece.

Já o **bem-estar cultural** está estritamente ligado ao bem-estar social, uma vez que é assegurado pelos líderes indicados dentro da organização social tradicional. Matos (2016) e Frei (2017), corroborando a ideia, referem que o régulo escolhido pela comunidade não só rege a comunidade dos vivos, como estabelece ponte entre esta e a dos ancestrais, ou seja, “porta-vozes das decisões e desejos dos ancestrais materializados em determinados animais e em determinados espaços”, e esses rituais diferem de comunidade para comunidade. É nesse contexto que se define a extensão de cada território, por meio de rituais que, em sua maioria, são feitos em cemitérios (ou outros locais sacralizados), os quais foram destruídos para dar lugar ao desenvolvimento de atividade extrativa de grande escala (FREI, 2017).

Quanto ao **bem-estar econômico**, este está intrinsecamente relacionado com a atividade econômica das comunidades rurais, agricultura, sendo fundamental a localização das famílias nas margens do rio, dadas as boas condições de cultivo nessas áreas, permitindo-se percorrer longas distâncias apenas em casos em que as terras férteis não se encontrem no local de assentamento (FREI, 2017). Esse fato deveria ser considerado como um dos critérios para identificação de local de reassentamento e evitar problemas de “casas novas sem comida e água”, reclamados por reassentados, como visto em Bata (2018) e Frei (2017).

Sabatier e Mazmanian (1980) afirmam também que o objetivo é claro quando facilita o processo de avaliação de programas implementados no âmbito do arranjo. Conforme Raede (2014, p. 135), a avaliação do desempenho consiste na verificação de “impactos das ações empreendidas, fornecendo aos executores das ações recursos informacionais preciosos para

formação de quadros ou ajustes de rotas nos projetos”. Assim, objetivos claros podem ajudar a avaliar o comportamento dos colaboradores (a concessionária e o governo local) em relação à estrutura definida para o alcance das metas estabelecidas.

Sobre este aspecto (facilitar a avaliação de projetos), os formuladores foram felizes. Primeiramente porque, ao realçar no objetivo que os benefícios da exploração de recursos minerais pelas mineradoras têm em vista a promoção do “bem-estar social, cultural e econômico”, evidencia-se o escopo do arranjo político-institucional em nível local. Portanto, pode se proceder à avaliação do impacto (social, ou cultural, ou econômico) das ações das concessionárias no âmbito da RSE na esfera das comunidades abrangidas em Moçambique, ou seja, avaliar os resultados da implementação das ações de RSE em relação aos resultados estabelecidos, beneficiando as comunidades de tais contribuições.

Por último, de acordo com Sabatier e Mazmanian (1980), objetivos claros também permitem aos atores externos a percepção de discrepâncias entre os objetivos e as metas estabelecidas no regulamento, para que sejam considerados claros (Quadro 17). Nesse sentido, os formuladores, ao descreverem que as práticas de RSE visam proporcionar benefícios de exploração de recursos minerais às comunidades abrangidas e à sociedade em geral, com vistas ao bem-estar social, cultural e econômico (MIREME, 2017), permitem aos atores externos o entendimento de que a atividade extrativa deve beneficiar, primeiro, as comunidades abrangidas por meio de ações de responsabilidade social que promovam o bem-estar nesses locais e, depois, a sociedade em geral. No caso de Moçambique, os estudos feitos pelas organizações da sociedade civil e pela comunidade acadêmica apontam para discrepâncias das ações de responsabilidade social empresarial pelas concessionárias em relação aos programas de desenvolvimento local definidos pelo governo, visto que, a despeito do crescimento macroeconômico, há pobreza prevalente em comunidades que acolhem a indústria extrativa (ITIEM, 2018; MIREME, 2017; BIHALE, 2016; BATA, 2018; FREI, 2017). Além disso, tem-se a indisponibilidade de dados e informações detalhadas sobre os beneficiários para implementação, que, para Juhola (2016), é crucial na análise dos objetivos e metas da política, tendo em conta as necessidades específicas por comunidade.

Quadro 17 - Objetivos claros

Variável	Descrição
----------	-----------

Objetivos claros	O objetivo da política de RSE contempla o seu grupo-alvo (concessionária), os beneficiários (comunidades abrangidas) e o seu escopo (desenvolvimento socioeconômico e cultural local e do país). No entanto, não descreve as condicionalidades para o alcance do bem-estar esperado, não facilitando a defesa deste pelos seus implementadores e a percepção das discrepâncias deste com as suas metas pelos atores externos.
-------------------------	---

Fonte: Elaboração própria.

Portanto, o objetivo do arranjo, embora atenda à maioria dos pressupostos para que seja classificado como claro, é omissivo quanto às condicionalidades, por meio das quais se garantirá o bem-estar das comunidades abrangidas. Por essa razão, na perspectiva de Sabatier e Mazmanian (1980), o objetivo da política em pauta não é convincente (Quadro 16), sendo por isso pertinente que as condicionalidades para o alcance das metas estabelecidas constem nos objetivos da política, determinando como o governo pretende materializar o desenvolvimento social, cultural e econômico em benefício das comunidades abrangidas.

b) Seleção de instituições implementadoras

No tocante à seleção de instituições implementadoras, para Sabatier e Mazmanian (1980, p. 545, tradução nossa), a definição de competências dentro e entre agências implementadoras e a integração hierárquica das agências implementadoras devem ser estabelecidas no dispositivo legal que regulamenta a política, sob pena de resultar em “variações consideráveis no grau de conformidade comportamental entre os funcionários responsáveis pela implementação e os grupos-alvo”, em resposta aos incentivos concedidos localmente.

Nesse sentido, nota-se que o Diploma Ministerial 8/2017, de 16 de janeiro (o Guia de implementação), no título: Competências e Responsabilidades, estabelece que:

Compete ao Ministério que superintende a área de recursos minerais, supervisionar a elaboração e o cumprimento dos acordos de Desenvolvimento Local e os memorandos de Entendimento [...] Compete ao governo provincial onde o empreendimento tem lugar, assinar os Acordos de Desenvolvimento Local, supervisionar a observância dos procedimentos para o seu estabelecimento e garantir o seu cumprimento (MIREME, 2017, p. 103).

Atentos a esta disposição legal em relação aos pressupostos a considerar na análise da variável seleção de instituições implementadoras, percebe-se que os formuladores foram felizes porque estabeleceram uma estrutura hierárquica para a implementação da política de RSE do setor de mineração, com vistas ao cumprimento dos Acordos de Desenvolvimento

Local (ADL). Contudo, os mesmos dispositivos não mencionam com que mecanismos pretendem assegurar a supervisão e como pretendem garantir o cumprimento dos ADLs e Memorandos de Entendimento (ME), apenas prometem adotar mecanismos de supervisão eficazes (MOÇAMBIQUE, 2014; MIREME, 2017). Além disso, o relatório do MIREME (2017) e CIP (2018) asseveram que, em nível nacional, esta instituição pública não dispõe de mecanismos ou tecnologias administrativas que garantam a supervisão e a materialização ADL. Kabala (2016) associa a indisponibilidade de tecnologias, particularmente em países africanos em desenvolvimento, à disponibilização de recursos financeiros insuficientes para implementação de políticas públicas.

No arranjo político-institucional também está descrita a competência do governo distrital, ou seja, a Administração do Distrito onde as concessionárias operam, estabelecendo que a esta compete garantir que:

- a) As comunidades abrangidas participam no processo de estabelecimento dos planos de investimento social; b) os representantes das comunidades abrangidas são legitimados por estas e são sensíveis aos interesses dos grupos vulneráveis; [...] d) Assinar os Memorandos de Entendimento (MIREME, 2017, p. 103).

Nessa perspectiva, os dispositivos configuram a estrutura hierárquica estabelecida entre agências responsáveis pela implementação da política de RSE em Moçambique, situando-se o MIREME no topo da hierarquia, porém como supervisor da elaboração dos Acordos de Desenvolvimento Local (ADL). Segue o Governo Provincial, apenas como signatário dos acordos, e, na base, a Administração Distrital, como negociadores dos acordos.

Entretanto, a definição de competência dentro da agência implementadora, no âmbito da Administração Distrital, criou o Conselho Consultivo Distrital, imediatamente inferior a ele, com a missão de garantir a ligação entre as partes envolvidas (comunidades locais, o governo e as concessionária) e assegurar que os recursos financeiros definidos para o projeto social não sejam desviados para outra aplicação (MIREME, 2017).

Percebe-se que o Conselho Construtivo Distrital (CCD) não foi emponderado sequer para solicitar a alocação de recursos financeiros em nível local, caso se faça necessário, tornando essa autoridade local importante para implementação da política, mas frágil, usada apenas para garantir a presença das partes envolvidas nas tomadas de decisão nesse nível, carecendo de autoridade e orientação (MCTGUE et al., 2018; JOHALA, 2016).

Em nível provincial, de acordo com o arranjo político-institucional, o grupo de coordenação das ações de RSE é "coordenado pelo órgão que dirige o setor de Desenvolvimento e Planificação provincial", composto por dois representantes do governo,

um do MIREME, um do setor privado e um da sociedade civil, com vistas à integração e harmonização das práticas de RSE com os planos e prioridades do desenvolvimento local e provincial e, ainda, supervisionar a elaboração e o cumprimento dos Memorandos de Entendimento e Acordos de Desenvolvimento Local (MIREME, 2017, p. 104).

No que diz respeito à integração hierárquica das agências implementadoras, os formuladores estabeleceram competências integradas para o Governo Provincial e Administração do Distrito, que são:

- a) Promover o conhecimento das comunidades sobre o ciclo dos projetos da indústria extrativa, dos seus deveres e direitos; b) em parceria com a sociedade civil local, dotar estas comunidades de capacidade para negociar os acordos e memorandos e acompanhar a monitoria da implementação (MIREME, 2017, p. 103).

Entretanto, há relatos de que ainda não existem mecanismos de integração, provavelmente devido à fraca capacidade institucional (condições financeiras e técnicas). Kabala (2016) sugere que tal situação pode ser contornada pela criação de estruturas formais de implementação em nível das aldeias. Para o autor, as estruturas formais podem baixar custos de execução de atividades e de monitoramento se comparado ao que se despende na implementação de políticas em estruturas distritais, o que, principalmente, aumenta a eficiência das instituições no entendimento do contexto local quanto ao conhecimento dos contornos da atividade extrativa (direitos e obrigações) pelas comunidades abrangidas e das prioridades por estas destacadas para as negociações dos ADLs.

Contudo, a eficácia de estruturas formais das aldeias, de acordo com Dos Muchangos et al. (2015), precisa de representação eficaz das comunidades na tomada de decisão para o fortalecimento dos laços com este *stakeholder*, para que se sintam responsáveis pelo sucesso dos planos feitos localmente. Apesar de o estatuto definir uma estrutura formal em nível distrital (CCD), o CIP (2018) aponta que a representação das comunidades abrangidas tem sido afetada pela corrupção envolvendo representantes desse *stakeholder*, a quem foi incumbido o papel de apresentar as preocupações locais na tomada de decisão a esse nível e realçar que poucas vezes são legitimados pelas comunidades que dizem representar. Nesse ínterim, evidencia-se a falta de capacidade de resposta da equipe implementadora para ultrapassar essa questão (GOMÉZ, 2015). No entanto, Uittenbroek (2015) afirma que, a partir de problemas que marcam a rotina da instituição implementadora, os implementadores podem formar opinião e sugerir alterações, se necessário, para melhorar a atuação dos envolvidos no processo. Na perspectiva *top-down* os implementadores não podem alterar a estratégia de

implementação estabelecida pelos formuladores para resolver a questão da representação ineficaz, porque funcionários administrativos de organizações hierárquicas usam cadeias de comando específicas, mas podem, a partir da rotina, formar opinião e sugerir alterações aos seus superiores (UITTENBROEK, 2015; WIRTZ et al., 2015) para garantir que os representantes dessas comunidades levem e defendam os interessados locais em prol do seu desenvolvimento.

Quadro 18 - Seleção de instituições implementadoras

Variável	Descrição
Seleção de instituições implementadoras	O arranjo político-institucional selecionou para implementação da política de RSE os governos provinciais (por meio do Grupo de Coordenação provincial) e distrital (por meio do Conselho Consultivo Distrital)

Fonte: Elaboração própria.

Portanto, quanto às exigências metódicas no que concerne à seleção de instituições implementadoras, foram, cabalmente, atendidas no arranjo político-institucional do MIREME, conforme verificado durante a análise e registrado no Quadro 18.

c) Destaque de prioridades do regulamento

Em relação ao destaque das prioridades do regulamento, terceira variável da categoria capacidade do estatuto em estruturar o processo de implementação da política, dispõe o Capítulo II (Planos de investimento social) como áreas prioritárias para ações de RSE o “desenvolvimento social da comunidade; desenvolvimento do capital humano; desenvolvimento empresarial local; geração de emprego e aquisições locais” (MOÇAMBIQUE, 2017, p. 102).

Entretanto, o sétimo relatório do ITIEM (2018) apresenta alguns investimentos comunitários financiados a partir do valor transferido das receitas da atividade extrativa do setor de mineração, mas não em áreas definidas como prioritárias. O relatório aponta que tais atitudes estão baseadas na Circular 01/MPD-MF/2013, emitida pelo governo moçambicano em 2013, antes da criação da política de RSE para a escolha de áreas para implementação de projetos sociais. Este dispositivo legal (Circular 01/MPD-MF/2013), inclusive, define como áreas elegíveis a construção de infraestruturas de “educação (salas de aulas e equipamentos), saúde (postos, centros de saúde e equipamentos), agricultura (horta comunitária/represas), silvicultura (florestas comunitárias), serviços (mercados), estradas (pontes de interesse local),

sistemas locais de abastecimento de água e de saneamento”, conforme aponta ITIEM (2018, p. 129). Portanto, o MIREME, sob a força desse dispositivo legal, continua priorizando a construção de infraestruturas em projetos sociais vinculados à RSE para comunidades abrangidas, em detrimento das prioridades estabelecidas pela política de RSE anteriormente descritas. Esse fato reflete a subvalorização das áreas prioritárias definidas “considerando as expectativas das partes interessadas” (MIREME, 2017, p. 1183).

Nesse contexto, as concessionárias têm planejado e implementado ações de RSE considerando apenas a construção de infraestruturas, ignorando o desenvolvimento do capital humano, geração de emprego, desenvolvimento de empresas locais e apoio às instituições do Estado.

Salienta-se que tais investimentos comunitários são implementados pelo governo com recurso dos 2,75% das receitas da indústria extrativa, transferidas para o Estado, que por sua vez são alocadas por meio do Orçamento Geral do Estado (Quadro 19), em forma de projetos de desenvolvimento local em comunidades abrangidas nos anos 2015 e 2016.

Quadro 19 - Investimentos comunitários realizados conforme Orçamento Geral do Estado em nível local. 2015-2016

Província	Local	Mineradora	Investimento comunitário
Tete	Moatize	Vale Moçambique, LDA	Construção de estradas, reparação de uma represa, reabilitação de centro de saúde e reparação de barragem de Cateme.
Tete	Benga	Internation Coal Venture Private, LDA	A ITIEM não obteve resposta.
Tete	Ncondezi	Jindal África	Construção de clínica de saúde pela empresa que beneficia a comunidade, aquisição de uma ambulância, distribuição de suprimentos necessários para clínicas locais e centros de saúde, reabilitação do edifício escolar Chirodzi e doação de livros e equipamentos para as escolas vizinhas.
Nampula	Moma	Kenmare	A ITIEM não obteve informações de fonte independente sobre os investimentos.
Cabo Delgado	Namanhumbir	Montepuez Ruby Mining	Instalação de seis (6) bombas de água e reabilitação das outras 18, financiamento de serviços de consultoria para o entendimento de gestão dos recursos alocados e do combustível para o planejamento, orçamentação e monitoria dos projetos sociais.

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório da ITIEM (2018).

O Quadro 19 evidencia a preferência do MIREME pelas ações que envolvem infraestrutura para os projetos sociais em comunidade abrangidas pelas atividades extrativas

de mineração. Por exemplo, o abastecimento de água pela Montipuez Ruby Mining, no distrito de Namanhumbir; construção de estradas e infraestruturas de agricultura e saúde, pela Vale Moçambique, LDA, em Moatize; e infraestruturas de saúde e de educação, pela Jindal África, em Chirodzi.

A ausência de informações em alguns campos do Quadro 19 sobre os investimentos comunitários a serem realizados nas comunidades de Benga pela International Coal Venture e em Moma pela Kenmare, de 2015 a 2016, reflete, conforme a expressão utilizada no sexto relatório da ITIEM (2015), a “relutância” das empresas desse setor em disponibilizar as informações para pesquisas e, ao mesmo tempo, a falta de transparência mascarada no secretismo do Estado, no caso, o limitante de apoio aos objetivos do arranjo do MIREME.

Essa realidade, a relutância e secretismo do Estado, justifica a inconformidade da Kenmare, a mineradora que opera em Moma (Topuito), na província de Nampula, em observar as prioridades estabelecidas por meio da política de RSE e seu Guia de Implementação no âmbito das ações de responsabilidade social empresarial nesta comunidade, realçada pelo CIP (2014), apontando que:

O plano estratégico 2013-2015 da KMAD previa a construção de 1 escola secundária e 1 centro de formação profissional, tendo a escola secundária sido identificada como a prioridade. No entanto, numa discussão mais aprofundada com as autoridades da educação, tornou-se claro que a sua prioridade era a construção do Centro de Formação Profissional [...] os cursos a serem ministrados centrar-se-ão no fornecimento de trabalhadores qualificados para a mina (CIP, 2014, p. 5).

Ou seja, a concessionária planejou sobre formação e emprego conforme o estabelecido no contrato com o governo, atualmente respaldável em duas das prioridades definidas na política de RSE para ações de responsabilidade social (desenvolvimento social das comunidades - construção de escola, e o desenvolvimento do capital humano - construção do centro de formação profissional), mas nada fez, e sequer justificou a sua falta para com as obrigações. Essa situação suscita a pergunta que não quer calar: será relutância da concessionária ou segredo do Estado?

Notavelmente, a Kenmare procedeu em obediência às prioridades definidas com base na Circular 01/MPD-MF/2013, em detrimento das áreas prioritárias estabelecidas nos dispositivos normativos do arranjo do MIREME (desenvolvimento social das comunidades, desenvolvimento do capital humano, desenvolvimento empresarial local, geração de emprego e aquisições locais), mesmo sabendo que a formação de mão de obra local é essencial para garantir emprego da população local e melhorar suas condições de vida.

Outro caso que mereceu destaque pelo ITIEM (2018) foi o de Namanhumbir, província de Cabo Delgado, onde opera a Montipuez Ruby Mining (*joint venture* entre a Gemfields e Mwiriti), onde o governo alocou os 2,75% para implementação de programas sociais que não condizem com as prioridades elencadas naquela comunidade. Apesar das prioridades estabelecidas junto ao Conselho Consultivo Local no âmbito de consultas comunitárias, como:

Alocação de Ambulância para o centro de saúde local; Manutenção e aumento das fontes de água; Equipamento desportivo para futebol ...; Reabilitação do troço de estrada entre a localidade de Namanhumbir e Mpené; Oportunidades de emprego; Transporte público e estrada terraplanada; Elevação do nível da escola de EPC para escola secundária de ensino geral do 1 e do 2 ciclos (ITIEM, 2018, p. 131).

O governo moçambicano, por meio da execução orçamentária, alocou fundos para realização de investimentos comunitários considerando apenas uma das prioridades apresentadas em Namanhumbir: a “instalação de seis bombas de água e a reabilitação de outras 18 (manutenção e aumento das fontes de água)”, além de ter investido majoritariamente em serviços de consultoria para o entendimento da gestão dos recursos transferidos, em combustível para a visita de campo, planejamento, orçamentação e para monitoria dos projetos, que não têm impacto direto nas comunidades.

Neste segundo caso, além da inobservância das prioridades do arranjo (Quadro 20), nem as prioridades da Circular foram observadas. Portanto, é um flagrante caso de insubordinação do governo às legislações que emanam e que, certamente, podem dar azo às inconformidades dos demais colaboradores, pondo em causa o escopo do arranjo. Isso pode estar relacionado à pouca sensibilidade de metas de cima para baixo e às variações entre as comunidades beneficiárias dessa política, uma vez que o governo não tem conhecimento das diferenças entre elas para melhor definir as metas, como, por exemplo, a política de eficiência energética da China (WU et al., 2017).

Quadro 20 - Prioridades do regulamento

Variável	Descrição
Destaque de prioridades	O arranjo definiu como áreas prioritárias em ações de RSE: o desenvolvimento social das comunidades, o desenvolvimento do capital humano, desenvolvimento empresarial local, gestão de emprego e aquisições locais.

Fonte: Elaboração própria.

No caso desta variável (destaque das prioridades do estatuto), a despeito da definição das áreas prioritárias para investimento social e a permissão para que cada comunidade defina suas prioridades por meio de consultas comunitárias, assiste-se, em Moçambique, à inconformidade das concessionárias com as imposições do arranjo político-institucional, em decorrência da insubordinação do governo ao quadro legal de RSE, em decorrência da sobreposição de direções e, conseqüentemente, objetivos e diretivas conflitantes. No entendimento de Wu et al. (2017), em cenário semelhante, seria interessante que o governo alocasse metas obrigatórias e fixas a serem executadas pelos envolvidos na implementação (governo local e concessionárias). Isso significa que o governo central deve inteirar-se sobre as reais necessidades das comunidades, identificar as prioritárias e alocar as metas exatas por comunidade abrangida. Juhola (2016), contrariamente, afirma que governos locais esperam que o central tome controle do processo, definindo responsabilidades e liderando a implementação de políticas nesses níveis, mas em projetos piloto, porque as expectativas locais ainda não são precisas.

Nesse sentido, considerando as diferentes circunstâncias (socioeconômicas, políticas e culturais) que caracterizam as comunidades abrangidas, seria interessante que os formuladores adotassem flexibilidade e adaptabilidade ao definirem os objetivos, de modo a ajustar a pressão política *top-down* aos anseios das comunidades abrangidas.

d) Provisão de recursos financeiros

A coerência do arranjo político-institucional das agências implementadoras requer também a provisão da fonte dos recursos financeiros (SABATIER; MAZMANIAN, 1980; RUA, 2014; RUA; ROMANENI, 2013). Como visto na análise da política de RSE (Resolução nº 21/2014), o arranjo do MIREME (Guia de implementação) reitera que a responsabilidade pelo financiamento do investimento social em prol do desenvolvimento das comunidades abrangidas é das concessionárias.

Nessa perspectiva, é importante deixar constar que em Moçambique há duas modalidades de responsabilidade social: obrigatória, que é aquela em que as concessionárias transferem 2,75% das receitas da atividade de mineração e o Estado, por sua vez, aplica em programas de desenvolvimento local no âmbito da política de RSE. Já a RSE voluntária consiste em ações sociais da própria empresa (concessionária), o que ela faz por si só.

Nesse sentido, o governo de Moçambique, a partir do Orçamento de 2014, definiu a canalização de 2,75% das receitas da atividade extrativa, em função das receitas previstas,

para o desenvolvimento das comunidades abrangidas. Entretanto, tais recursos são alocados, mas tardiamente, não permitindo a planificação e implementação atempada dos programas de desenvolvimento local do governo em comunidades abrangidas. Por isso, a gestão desses fundos tem sido contestada, além de que, com o fim de cada ano financeiro (que coincide com o ano civil), o remanescente do valor canalizado volta ao fundo global (BIHALE, 2016; SELEMANE, 2016; FREI, 2017).

Nessa perspectiva, dos relatórios do ITIEM (2015, 2018), tópico Reconciliação dos dados apresentados pelo governo moçambicano e pelas mineradoras, é interessante destacar as receitas das multinacionais do setor de mineração de 2014 a 2016, por empresa (Tabela 1).

Tabela 1 - Contribuições (em dólar) das multinacionais para a economia nacional de 2014 a 2016

Empresas	Contribuições/Ano		
	2014	2015	2016
Kenmare Moma Mining CO, LTDA	5.661.576.683,82	7.085.369,23	10.205.973.080,11
Vale Moçambique, LTDA	24.060.425.603,52	31.305.621.144,30	26.543.716.382,39
Montipuez Ruby Mining, LTDA	2.228.415,09	30.375.964.063,63	30.375.964.063,63
Mina de Rebué, LTDA	743.702.921,68	199.795.588,46	199.795.588,46
Ncondezi Coal Company Mozambique, LTDA	58.109.937,49	50.746,39	44.451.223,04

Fonte: ITIEM, 2015, 2018.

Com esses valores, entende-se que é legítima a indignação das comunidades e da sociedade civil, no sentido de que, contribuições de 2,75% dos valores da tabela em projetos sociais de 2014 a 2016, as comunidades abrangidas ainda não tenham se beneficiado com infraestruturas sustentáveis.

Contudo, estudos apontam casas construídas no âmbito dos reassentamentos, em 2012, que em 2016 já apresentavam rachaduras nas paredes, dada a baixa qualidade das obras (SELEMANE, 2016), como ilustra a Imagem 1.

Imagem 1 - Imagem de casa rachada construída em Cateme no âmbito de reassentamento em 2012, captada em 2016



Fonte: Selemane (2016).

Entretanto, o desenvolvimento sustentável traduz-se na ideia da melhoria das condições socioeconômicas das comunidades sem prejudicar as gerações futuras, garantindo o desenvolvimento econômico nesses locais (BARBIERI; CAJAZEIRA, 2009). Todavia, a imagem da casa acima não reflete esse entendimento, porque se passaram apenas quatro anos e ela não se mostra “resiliente” diante da pressão natural que lhe é imposta, evidenciando, dessa forma, os problemas de baixa qualidade e sustentabilidade comprometida. Essa realidade evidencia a falta da monitoração das ações de responsabilidade social levadas a cabo pelas concessionárias (SELEMANE, 2016; VANITO, 2017; BATA, 2018) e, por conseguinte, que a promessa da sustentabilidade do desenvolvimento local em Moçambique, como consequência da atividade extrativa minerária em comunidades abrangidas, não passa de discursos bonitos que ainda estão longe de sua materialização.

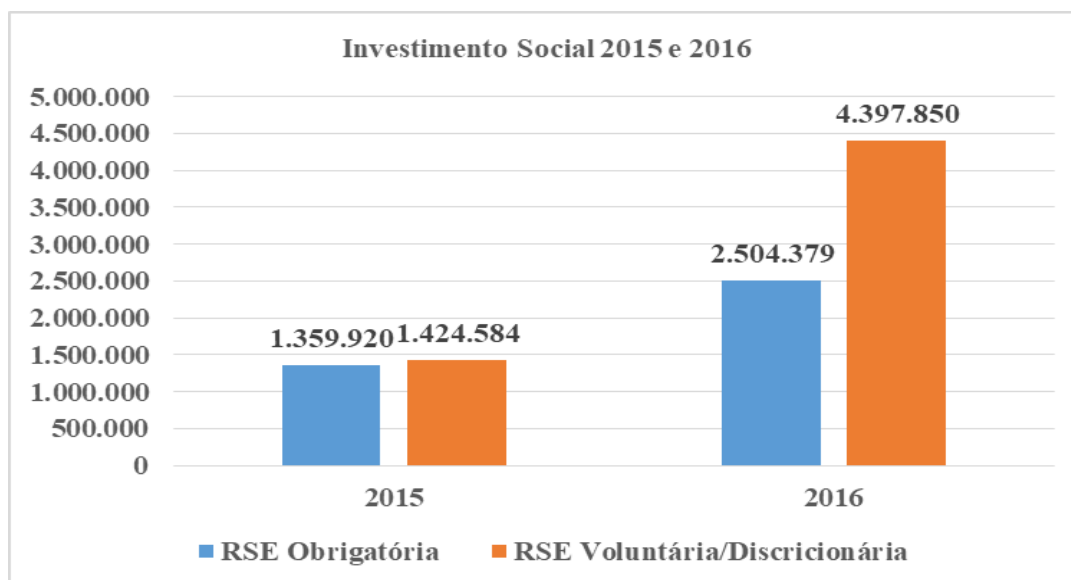
Selemane (2016) afirma que o processo de reassentamento, segundo o que dispõe o regulamento de reassentamento, para a comunidade de Cateme está encerrado. Assim, o que será das famílias de Cateme que se beneficiaram da construção de casa de habitação de baixa qualidade?

Nesse contexto de implementação de projetos sociais cujos resultados não refletem a sustentabilidade do desenvolvimento propalado pelos governantes moçambicanos e pelas concessionárias (FREI, 2017), mostrou-se pertinente a aprovação do Guia de Implementação em 2017, reiterando que “compete ao titular ou concessionário financiar e implementar os

Acordos de Desenvolvimento Local ou Memorandos de Entendimento”, mediante diretrizes do Orçamento do Estado (MIREME, 2017, p. 103).

Este dispositivo permite às concessionárias, fora do âmbito legal, mediante postura ética e responsável, desenvolver ações de RSE que se traduziriam em vantagens, como: boas relações com as comunidades locais, disponibilizando infraestruturas sociais e econômicas, por exemplo o recrutamento e formação de mão de obra local, apoio de ações de proteção ambiental, desenvolvimento de projetos sociais que dão oportunidade aos grupos sociais vítimas de exclusão social (mulheres, deficientes e idosos), patrocínio de eventos culturais e desportivos e donativos para ações de caridade nesses locais (DE JESUS, 2017). Tudo isso pode ser efetivado por meio da alocação direta dos recursos financeiros em comunidades abrangidas para garantir a implementação aceitável de projetos sociais em relação ao esperado da política e assegurar, dessa forma, a continuidade da política de RSE. Macuácuca (2017) e ITIEM (2018) registram os anos 2015 e 2016 como período em que os investimentos sociais nessas duas modalidades de responsabilidade social (obrigatória e voluntária) mais foram implementados (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Investimentos sociais obrigatórios e voluntários, em dólares, nos anos 2015 e 2016



Fonte: Adaptado a partir de Bihale (2016).

A situação representada (Gráfico 1) é a prova de que o montante e a gestão dos recursos alocados por meio do Orçamento do Estado são problemáticos, conforme reporta o Jornal O País (2018). Corroborando isso, ITIEM (2018, p. 152) apresenta dados agregados sobre as contribuições em investimentos sociais das empresas do setor de mineração, limitando à sociedade o conhecimento sobre as reais contribuições em investimento social

obrigatório e discricionário, porque há “entidades públicas e privadas chaves que têm relutância em participar de forma proactiva em cumprimento com os requisitos do padrão” do ITIEM.

Não obstante, é importante mostrar que o arranjo definiu a fonte de recursos financeiros para a implementação da política e as respectivas modalidades, obrigatória e voluntária, conforme descrito no Quadro 21.

Quadro 21 - Provisão de recursos financeiros

Variável	Descrição
Provisão de recursos financeiros	O arranjo estabelece que a provisão dos recursos financeiros compete às concessionárias, e o podem fazer sob as modalidades obrigatória (por meio da transferência de 2,75% de receitas da atividade extrativa ao Estado) e discricionária (estipulando valor necessário para financiar localmente projetos sociais de desenvolvimento da comunidade abrangida).

Fonte: Elaboração própria.

Portanto, está definida a fonte obrigatória e garantidas também as práticas de RSE voluntárias pelas multinacionais, porém a falta de transparência quanto à gestão dos recursos financeiros, destinados ao desenvolvimento local, e a sua chegada tardia constituem potencial entraves ao sucesso do arranjo político-institucional do MIREME.

e) Direcionamento das orientações dos agentes públicos

Esta variável, direcionamento das orientações dos agentes públicos, busca clarificar até que ponto as regras de decisão das agências implementadoras apoiam os objetivos estatutários (SABATIER; MAZMANIAN, 1980). Corroborando, Rua (2014) afirma que esta variável de análise visa à identificação na política o direcionamento das orientações políticas dos agentes públicos. Para responder a essa inquietação, os autores afirmam que o estatuto deve estipular regras de decisão, visando influenciar o processo de implementação dos seus objetivos.

Salienta-se que, para efeito do investimento social, o Acordo de Desenvolvimento Local (ADL) é o mecanismo no qual se define e se estabelece como os investimentos serão realizados em prol do desenvolvimento das comunidades abrangidas, estipulando, nesse sentido, regras por meio das quais se pretende influenciar a implementação do seu objetivo

(proporcionar benefícios da exploração às comunidades abrangidas e à sociedade em geral); no caso, o ADL deve, segundo MIREME (2017), identificar, definir e estabelecer:

Os intervenientes e respectivos representantes; os objetivos do acordo; as metas e resultados esperados, bem como o plano programático de desenvolvimento comunitário, calendarizado e orçamentado; as obrigações [...] da concessionária para com a comunidade abrangida: i. compromisso relativamente a contribuições socioeconômicas e ambientais que o empreendimento proporcionará à sustentabilidade da comunidade; ii. Assistência na criação de atividades de auto-sustento e geradoras de rendimentos, tais como a produção de bens e serviços necessários; [...] sistemas de consulta e fiscalização, e os meios pelos quais a comunidade pode participar da planificação, implementação, gestão e fiscalização das atividades conduzidas no âmbito do acordo; a duração do acordo, os meios através dos quais será revisto e como as suas modificações são definidas; [...] capacitação institucional e das comunidades abrangidas [...] para assegurar a implementação efetiva do acordo; o orçamento para implementação das atividades e a realização de monitoria, avaliação e auditoria (MIREME, 2017, p. 102).

Nessa perspectiva, cabe aos Grupos de Coordenação Provincial assegurar o cumprimento integral do Acordo de Desenvolvimento Local nos termos em que for assinado, partindo do pressuposto de que as decisões das agências implementadoras são mais prováveis de serem consistentes com os objetivos estatutários (SABATIER; MAZMANIAN, 1980). Considerando o resultado da implementação do acordo, as condições das comunidades abrangidas podem ser reavaliadas e, se necessário, o arranjo do MIREME (2017) permite ao Governo Provincial decidir sobre a renegociação do acordo, de forma que beneficie efetivamente a comunidade acolhedora do projeto extrativo, por se tratar de órgão de administração estatal em nível provincial. Por isso, há maior probabilidade de o governo provincial apoiar o objetivo do arranjo para o desenvolvimento local e provincial.

Portanto, a análise da variável “direcionamento das orientações dos agentes públicos” permitiu a identificação das regras de decisão a serem exigidas pelo Governo Provincial às concessionárias para efeito dos Acordos de Desenvolvimento Local no âmbito do investimento social (Quadro 22). Afinal, o ADL é o mecanismo definido pelo arranjo político-institucional do MIREME, em Moçambique, para o estabelecimento de projetos ou programas de desenvolvimento das comunidades abrangidas em compensação à exploração de recursos minerais nesses locais.

Quadro 22 - Direcionamento das orientações dos agentes políticos

Variável	Descrição
Direcionamento das orientações dos agentes políticos	O arranjo definiu regras de negociação dos Acordos de Desenvolvimento Local, devendo ser procedida, entre outras, pela definição dos objetivos do acordo, as metas e resultados esperados, bem como o plano programático de desenvolvimento comunitário, calendarizado e orçamentado, assistência na criação de atividades de auto-sustento e geradoras de rendimentos, tais como a produção de bens e serviços necessários

Fonte: Elaboração própria.

Como se pode perceber, as orientações descritas no arranjo – se o governo exigir a sua observação e, por conseguinte, as concessionárias as acatarem – podem ser um ponto de partida para o sucesso dos programas sociais acordados em nível local.

f) Regulação de critérios, oportunidades, mecanismos e canais de participação da sociedade

A última variável desta categoria refere-se à necessidade de o estatuto regular os critérios, oportunidades, mecanismos e canais de participação da sociedade (SABATIER; MAZMANIAN, 1980). As disposições para participação de atores externos às agências implementadoras devem ser igualmente influenciadas por regras liberalizadas de legitimidade e pela centralização da supervisão nas mãos de apoiadores estatutários, com intuito de limitar a participação tendenciosa de atores externos em relação aos defensores dos objetivos estatutários (SABATIER; MAZMANIAN, 1980).

Nessa perspectiva, salienta-se que o arranjo político-institucional (Guia implementação) estabeleceu um fórum de consultas comunitárias e de negociações no âmbito dos ADLs ou Memorando de Entendimento (ME) restrito. Como se pode ver no Capítulo III deste (consulta, informação e negociação), onde estabelece que “as comunidades devem ser envolvidas e consultadas em todos os processos de negociação e tomada de decisão relacionada com investimentos sociais [...] as consultas a realizar devem ser [...] dirigidas às partes interessadas”, com maior envolvimento como o Governo local, a concessionária e a comunidade abrangida (MIREME, 2017, p. 103).

Como se pode perceber, o arranjo do MIREME não regula sobre critérios, mecanismos, oportunidades e canais de participação externa ou da sociedade, permitindo a participação restrita dos Governos Provincial e Distrital, da concessionária em fase de prospecção e pesquisa ou em desenvolvimento da atividade extrativa e da comunidade

abrangida, representada por membros “eleitos em reunião comunitária e reconhecidos pelo Administrador do distrito” (MOÇAMBIQUE, 2017, p. 102). Contudo, identifica as Secretarias Provincial e Distrital para o depósito dos Acordos de Desenvolvimento Local (ADL), e, para o acesso público a elas, estabelece que sejam disponibilizadas em locais definidos no âmbito dos acordos (MIREME, 2017).

Entretanto, como mencionado, informações a respeito de todos os processos que envolvem a indústria extrativa do setor de mineração são mantidas em segredo, protegidas pelo governo e pelas concessionárias (CIP, 2018; ACHÁ, 2019). Esse fato limita a intervenção das organizações da sociedade civil, da mídia e do público, em geral, em defesa dos direitos dessas comunidades ou do interesse da coletividade, porque a política tem como fim último o bem-estar de toda a sociedade moçambicana. Diante dessa realidade, levantam-se as questões que não podem calar: como exigir a responsabilização das concessionárias em um contexto de total desconhecimento sobre os ADL e ME para investimento social? Como saber se são realizados em conformidade com as exigências da política? O financiamento (voluntário ou obrigatório) é feito tendo em conta o valor definido para efetivação de projetos sociais acordados? Tais projetos continuam, ou não, discrepantes em relação aos programas governamentais de desenvolvimento local? Corroborando isso, MIREME (2018), no subtópico 5.4.4 sobre “interações e coordenação institucionais”, aponta que

não existe um único repositório de AIASs, SESAs, RAPs ou relatórios de auditoria ambiental/social em qualquer ministério, ou comum aos ministérios, ou fora do governo, em formato de cópia impressa ou cópia electrónica. A oportunidade de usar este repositório como um recurso de aprendizagem e compilação de capacidade é, portanto, perdida (MIREME, 2017, s.n.).

Esse fato deve-se à comunicação “conturbada” entre as comunidades locais e seus líderes em decorrência de “expectativas idealísticas na escala e velocidade de benefícios”; mesmo na avaliação de projetos, é parca a participação não governamental, sobretudo organizações da sociedade civil.

Convém destacar que o arranjo político-institucional do MIREME não incluiu, para consultas comunitárias e negociação de investimento social, a participação dos sindicatos e demais organizações que não tenham seus interesses prejudicados pela atividade extrativa. Macuácuá (2017), ao se referir ao Fórum de Concertação Social (FOCCOS), salienta o papel relevante que esta instituição desempenharia na implementação e monitoria das ações de RSE para o desenvolvimento local, afirmando que questões de RSE não são incluídas na agenda do diálogo social nesse fórum.

Quanto aos sindicatos, Bihale (2016) e Macuácuca (2017, p. 35) apontam que eles não exercem nenhuma influência nas decisões sobre as ações de RSE, uma vez que sequer participam das consultas e negociação do investimento social, nem mesmo da implementação e monitoria, porque, no entender das concessionárias, “quando decidem fazer investimentos sociais falam com o Governo”.

5.2.1 Síntese da categoria capacidade do estatuto em estruturar o processo de implementação da política

Analisado o arranjo político-institucional na perspectiva de Sabatier e Mazmanian (1980), depreendeu-se que ele atendeu aos requisitos exigidos na segunda categoria do modelo de análise, que consiste no estabelecimento das variáveis que garantem a coerência da estrutura de um processo de implementação favorável na previsões da política, conforme ilustra resumidamente o Quadro 23.

Quadro 23 - Variáveis estruturais e sua verificação

Definição de objetivo claro	O objetivo do arranjo político-institucional do MIREME foi considerado não claro, dada a omissão das condicionalidades por meio das quais se pretende assegurar o bem-estar das comunidades abrangidas.
Seleção de instituições implementadoras	O arranjo selecionou instituições de implementação: Governos Provincial e Distrital dos locais em que os projetos de extração mineira são desenvolvidos.
Destaque de prioridades	O arranjo destaca como prioridades para ações de RSE: o desenvolvimento social das comunidades abrangidas; desenvolvimento do capital humano; desenvolvimento das empresas locais; geração de emprego; e aquisições locais.
Provisão de recursos financeiros	O arranjo prevê que o ônus de financiamento do investimento social é das concessionárias, sob duas modalidades: Obrigatória e discricionária.
Direcionamento das orientações dos agentes públicos	O arranjo define e estabelece regras de tomada de decisão consistentes ao seu objetivo e em prol de uma implantação eficaz, em benefício das comunidades abrangidas.
Regulação da participação social de atores externos	Não prevê sobre critérios, oportunidades mecanismos e canais de participação da sociedade, apenas instituições de depósito dos ADL e dos relatórios.

Fonte: Elaboração própria.

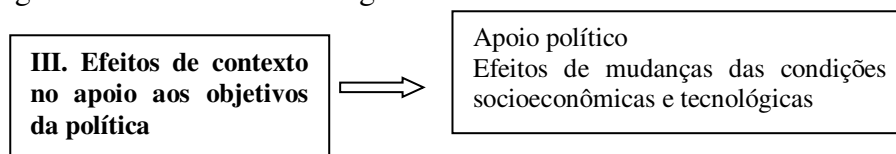
Assim, entendeu-se que o instrumento legal em análise é coerente porque foram identificadas todas as variáveis que, na perspectiva de Sabatier e Mazmanian (1980), conferem coerência à estrutura da implementação, apesar da omissão das condicionalidades por meio das quais se pretende proporcionar o bem-estar às comunidades. Todavia, importa

saber se a implementação do objetivo do arranjo tem recebido manifestações (constantes ou periódicas) de apoio público e político para o sucesso do arranjo político-institucional e, por conseguinte, do escopo da política. Para efeito, o modelo de análise de Sabatier e Mazmanian (1980), por meio da terceira categoria (efeitos de contexto no apoio aos objetivos da política), pode analisar se a influência de variáveis de contexto contribuem para o fracasso da implementação do objetivos estatutários – questão abordada no subtópico seguinte.

5.3 Categoria III - Efeitos de contexto no apoio aos objetivos da política

Para Sabatier e Mazmanian (1980), há variáveis de contexto, não jurídicas, inerentes ao dinamismo do processo que podem afetar a implementação da política. Tais variáveis constituem o cerne de análises desta categoria, buscando compreender a sua influência na implementação da política de RSE em Moçambique. De acordo com Sabatier e Mazmanian (1980) e Rua (2014, p. 93), a implementação segue um dinamismo inerente por meio de dois importantes processos do contexto: apoio político e efeitos de mudanças nas condições socioeconômicas (Figura 11).

Figura 11 - Variáveis da categoria efeitos de contexto



Fonte: Elaboração própria.

Nesse sentido, a análise do primeiro processo procede por meio das variáveis: a) apoio dos soberanos; b) recursos e atitudes dos grupos constituintes (interesse); e c) comprometimento e habilidades dos funcionários para implementação. O segundo processo se dá por meio das variáveis: d) condições socioeconômicas; e) atenção da mídia ao problema; e f) apoio público aos objetivos.

5.3.1 Processo de apoio político

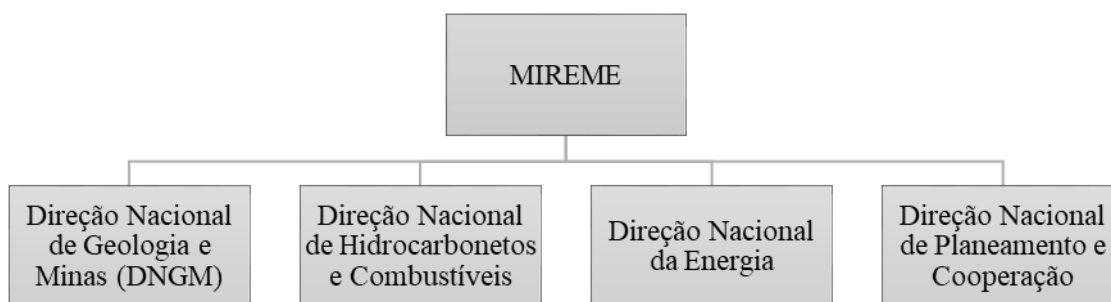
a) Apoio dos soberanos

Nesta variável, apoio dos soberanos, é importante a análise da quantidade e direção da superintendência e da extensão dos novos mandatos legais e conflitantes (SABATIER;

MAZMANIAN, 1980). Os soberanos são instituições que controlam seus recursos legais e financeiros; no caso do arranjo político-institucional para implementação da Política de RSE, é o Ministério de Recursos Minerais e Energia (MIREME).

O MIREME superintende a área de recursos minerais, representando o Estado, que é responsável pelos processos de licenciamento, de gerenciamento das políticas do setor mineral, bem como por alocação dos recursos para sua implementação e, ainda, pelo desenvolvimento e implementação das políticas ambientais, de desenvolvimento rural e terra. O MIREME faz gestão de quatro unidades técnicas em nível central, conforme apresentado na Figura 12.

Figura 12 - Direção da Superintendência em nível central.

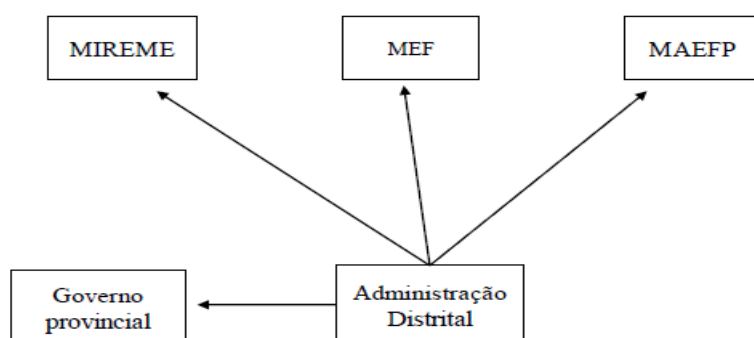


Fonte: Elaboração própria a partir do MIREME (2017).

Todavia, no âmbito da RSE, no arranjo político-institucional está estabelecido que o MIREME supervisiona e fiscaliza o investimento social em níveis Provincial e Distrital. Entretanto, em nível Distrital, além de representar o MIREME, a Administração Distrital representa também o Ministério de Economia e Finança (MEF) e o Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP) (MIREME, 2017b). A Administração Distrital reporta-se, nesse caso, aos três setores do Estado quanto ao desenvolvimento sustentável nesse nível, incluindo o Governo Provincial (Figura 13).

Para Sabatier e Mazmanian (1980), uma das maiores dificuldades na implementação de programas intergovernamentais é que as agências implementadoras são responsáveis por implementar programas de diferentes soberanos (diferentes setores e diferentes ministérios) que desejam seguir políticas diferentes (SABATIER; MAZMANIAN, 1980).

Figura 13 - Representação dos conflitos intersetoriais de diretrizes em nível Distrital, em Moçambique



Fonte: Elaboração própria a partir do Guia de Implementação (2017).

Em Moçambique, dado o caráter multissetorial das ações da Política de RSE, a Administração Distrital tem gerido conflito de diretrizes de programas intersetoriais. Por um lado, o Ministério da Economia e Finanças (MEF), por meio da Circular 01/MPD-MF/2013, define como áreas prioritárias Educação (salas de aula e equipamentos); Saúde (postos, centros de saúde e respectivos equipamentos); Agricultura (hortas comunitárias/represas); Silvicultura (florestas comunitárias); Serviços (mercados); Estradas e pontes de interesse local; e Sistemas de abastecimento de água e de saneamento. Por sua vez, o MIREME estabelece no Guia de Implementação (arranjo político-institucional) o “desenvolvimento social das comunidades, desenvolvimento do capital humano, desenvolvimento empresarial local, criação de emprego e aquisições locais”. Portanto, é abrangente e ambíguo, como áreas prioritárias (MIREME, 2017a, p. 103).

Saliente-se que, em Moçambique, a missão do MEF é de “dirigir, coordenar o processo de planificação e orientar o desenvolvimento econômico e social integrado e equilibrado do país”; sua visão, além de consolidar um sistema de planificação integrado, é a de “implementar estratégias de desenvolvimento sustentável”¹². O MIREME superintende a área de recursos minerais em representação do Estado Moçambicano. Portanto, o seu estatuto é restrito porque vincula apenas o setor de mineração.

Observe-se que o MEF e o MIREME apresentam prioridades diferentes. Não obstante, o MIREME tem o foco particular em desenvolver as comunidades abrangidas, a partir das ações de RSE, por meio da implementação da política em pauta, considerando as prioridades nela definidas.

¹² Ministério da Economia e Finanças. Acessado em <http://www.mef.gov.mz/index.php/2012-12-19-08-12-51/missao-e-visao>. Em 10/08/2019.

No entanto, em situações de diretrizes conflitantes, Sabatier e Mazmanian (1980) sugerem que os implementadores obedeçam às diretrizes do MEF que mais afetam os recursos legais e financeiros durante o período mais longo de tempo. Todavia, Norditomme et al. (2015) postulam que é importante garantir a observância das prioridades do MIREME, responsável pela implementação da política, seguindo suas diretrizes, uma vez que tem por prioridade o desenvolvimento das comunidades afetadas pela atividade extrativa de mineração.

Contudo, diante dos conflitos de diretrizes, tanto o sétimo relatório do ITIEM (2018) quanto estudos de autores moçambicanos (BIHALE, 2016; SELEMANE, 2016; MATEÇO, 2016; FREI, 2017; MACUÁCUA, 2017; TSUJI, 2017; BRITO et al., 2017) e, ainda, a pesquisa do CIP (2014a) indicam que os implementadores têm obedecido às diretrizes da Circular 01/MPD-MF/2013, que tem origem no Ministério de Finanças (MEF). Essa postura da Administração Distrital, possivelmente, deve-se ao fato de a Circular ter sido emanada pela instituição responsável pelo sistema de planificação integrado, bem como pela implementação de estratégia de desenvolvimento sustentável de todos os setores. Portanto, o MEF pode afetar a implementação dos objetivos do arranjo, sendo correto, na perspectiva de Sabatier e Mazmanian (1980), optar por suas diretrizes em detrimento das disposições do arranjo do MIREME.

b) Recursos e atitudes dos grupos constituintes

Para analisar os efeitos desta variável de contexto na implementação da política de RSE em Moçambique, Sabatier e Mazmanian (1980) destacam os recursos de poder dos grupos de interesse, por meio dos quais podem afetar a conformidade das mudanças impostas, em defesa dos seus interesses.

Para efeito da análise, grupos de interesse compreendem indivíduos ou coletividades que afetam ou que têm seus interesses afetados pelos projetos de exploração de recursos minerais e que podem, também, afetar os objetivos do Guia de implementação da Política de RSEIEM. Para implementação do arranjo são considerados grupos de interesse “os Governos central, provincial e Distrital, a concessionária, a Sociedade Civil Local e as comunidades abrangidas” (MIREME, 2017^a, p.100).

Em Moçambique, a governação de recursos minerais, em benefício das comunidades abrangidas, tem sido defendida e assegurada pelas Organizações da Sociedade Civil (não local, sediadas na capital do país). De acordo com Gómez et al. (2015), este ator social é um

dos três pilares (estado, setor privado e sociedade civil) que garante o equilíbrio para o progresso social, como promotor (ativos e críticos) de transparência no setor extrativo.

Conforme Selemene (2016), entre finais de 2012 a 2014, testemunhou-se, de fato, um silêncio da sociedade civil e do público em geral, quando a mídia deixou de dar atenção para conflitos sociais decorrentes dos deslocamentos compulsórios. Enquanto isso, as OSCs ocupavam-se com a capacitação, em termos de coordenação e colaboração, visando melhor envolvimento na monitoria de políticas públicas e responsabilização, além da aprovação da Lei do Direito de Informação em 2014, para transpor a barreira do secretismo do Estado, que ainda caracteriza a governação no setor de mineração em Moçambique (MIREME, 2017; CIP, 2018).

Todavia, Sabatier e Mazmanian (1980) referem-se às formas por meio das quais os grupos de interesse podem afetar os objetivos estatutários: usando recursos financeiros para intervir no processo de implementação, bem como os recursos organizacionais e o acesso à perícia.

Entretanto, as OSCs (no desempenho de seu papel como parte interessada) não se opõem aos objetivos da responsabilidade social empresarial (de garantir benefícios da exploração de recursos minerais às comunidades abrangidas), mas buscam expor o desempenho das agências implementadoras da política de RSE e o comportamento das concessionárias, em face das soluções estabelecidas para solucionar o problema da política, sobretudo os mecanismos de participação social, ou seja, consultas comunitárias sobre os planos de investimento social.

Por exemplo, as contribuições do CIP (2014) dizem que, com o estudo crítico sobre a Kenmare, empresa que explora áreas pesadas em Moma, esta organização traz à ribalta situações de construção e entrega de escolas sem carteiras (móveis), deixando os alunos estudarem sentados no chão; casas de habitação pequenas e sem luz elétrica, inexistência de centro de formação profissional e, ainda, a relutância da concessionária em construir estrada em Topuito, circulando, a comunidade local e os representantes da empresa, em estrada de terra batida.

Em outro estudo, voltado à questão de transparência, constataram-se irregularidades em consultas comunitárias, precisamente imposições das compensações em detrimento de negociação com as comunidades abrangidas, com recurso de tabelas de compensação elaboradas na ausência dos representantes (CIP, 2018).

Em estudo sobre corrupção no processo para concessão de licenças, CIP (2018) aponta que as multinacionais contratam empresas ou pessoas especializadas para negociar

investimento social com as comunidades abrangidas, portanto, não se fazendo presente como previsto no arranjo político-institucional sobre consultas e negociação dos Acordos de Desenvolvimento Local; mostra também a não legitimação dos líderes locais para representar as comunidades, e, quando legitimados, representam interesses próprios, expondo-se à corrupção. Aponta ainda a vulnerabilidade dos funcionários do Estado à corrupção, condicionada pelos baixos salários e pela inexistência de tecnologias para verificação dos relatórios apresentados pelas concessionárias.

A indisponibilidade do Acordo de Desenvolvimento Local, dos Memorandos de Entendimento e dos Relatórios de conformidade, também, pode estar encoberto a da inconformidade das concessionárias e o incentivo a práticas de corrupção em todos os níveis de administração pública nacional, evidenciados pelo CIP (2018).

Contudo, Sabatier e Mazmanian (1980) argumentam que os proponentes do programa, diante da falta de apoio aos seus objetivos, podem envidar esforços na expectativa de que com o tempo aumentarão seus membros, exigindo dos implementadores a melhoria no desempenho para o alcance dos objetivos, visando o aumento do apoio de atores sociais e políticos, ora atraídos pelo novo problema social, e dos que se opunham aos objetivos estatutários.

Sobre recursos e atitudes dos governos (central, provincial e local), os autores moçambicanos que abordam a responsabilidade social empresarial, como Selemane (2016), apontam que os governos apenas estão inertes ou incapazes de impelir as concessionárias a adotarem o comportamento imposto pelo Guia de Implementação.

Essa atitude pode ser entendida como oposição aos objetivos do arranjo, ou seja, que o governo consente com as insubordinações das concessionárias e, por algum motivo, é incapaz de impor mudanças (no caso, o envolvimento das partes interessadas, a coordenação e as consultas comunitárias) para tomada de decisão sobre investimento social, ou, ainda, pode-se entender que ele tenha interesses obscuros, uma vez que, mesmo com a aprovação da Lei de Direito à Informação, as informações do setor de mineração permanecem em sigilo (SELEANE, 2016; TSUJI, 2017; CIP, 2018).

Corroborando, Uatenle (2019), no artigo “Indústria Extrativa em Moçambique: acesso à informação ainda é um problema”, reporta que a informação é um problema generalizado, sobretudo no que diz respeito ao setor de mineração, que é protegido pelo Estado e pelas concessionárias, porque são informações que mexem com a “sensibilidade do Estado”, embora seja pertinente a divulgação de informações verdadeiras para que o povo melhor se situe em relação às promessas de desenvolvimento que não se cumprem, e saber se é caso de

exclusão social ou de disponibilização de informações não esclarecedoras (CIP, 2014; BIHALE, 2016; MACUÁCUA, 2017; SELEMANE, 2016). Diante dessa realidade, fato é que a atitude dos governos (central, provincial e local) concorre para o fracasso dos objetivos da política.

Contudo, as OSCs não se apoiam nos objetivos estatutários, pelo contrário, usam seus recursos financeiros e organizacionais para forçar a conformidade das disposições da Política de RSEIEM pelos grupos-alvo (concessionárias), por meio de estudos críticos.

Portanto, em Moçambique, contrariamente ao postulado de Sabatier e Mazmanian (1980), em relação ao uso de recursos e atitude pelos grupos constituintes para afetar o sucesso da implementação, as partes interessadas defendem os objetivos da política com vistas ao desenvolvimento socioeconômico das comunidades abrangidas e ao desenvolvimento sustentável do país, a partir das contribuições da indústria extrativa de mineração (Quadro 24).

Quadro 24 - Recursos e atitudes dos grupos constituintes

Mudanças de recursos e atitude dos grupos de interesse		
Grupos de interesse	Mudanças de recursos	Mudanças de atitude
Governo	Não identificada	Não identificada
OSCs	Promovem estudos críticos para influenciar a conformidade das concessionárias ao comportamento imposto; Promovem formação para capacitação das comunidades abrangidas para melhorar a participação no processo de tomada de decisão	Não identificada

Fonte: Elaboração própria.

c) Comprometimento e habilidade de liderança dos implementadores

De acordo com Elson (2006), não importa quão bem é estruturado o processo de implementação se os funcionários responsáveis por ela não oferecerem apoio à efetivação dos objetivos da política. Sabatier e Mazmanian (1980) afirmam que o sucesso de implementação depende muito do comprometimento dos implementadores em fazer cumprir tais regulamentos, impondo sua implementação aos funcionários que se mostrem inertes ante os seus objetivos e também ao grupo-alvo (SABATIER; MAZMANIAN, 1980). O compromisso

é analisado em função da capacidade de o estatuto institucionalizar um viés nas agências implementadoras através da seleção de instituições responsáveis pela implementação e de altos funcionários.

Nessa perspectiva, importa salientar que o arranjo político-institucional do MIREME estabelece uma estrutura de liderança vertical para implementação. Nessa estrutura, o MIREME situa-se no topo da hierarquia (como supervisor da elaboração dos ADL e ME), seguido do Governo Provincial, onde os projetos de mineração são desenvolvidos (como supervisor da implementação dos ADL e ME), e, por último, do Governo Distrital do mesmo local (para garantir a participação das CAs, que seus representantes sejam por estas legitimados e que os interesses dos grupos vulneráveis sejam contemplados em ADL e ME) (MIREME, 2017).

Para efeito da coordenação dos planos de investimento social e fiscalização da implementação, estabeleceu-se a criação dos grupos de coordenação provincial e Conselho Consultivo Distrital. A este compete assegurar a ligação entre as partes envolvidas, e ao grupo de coordenação provincial, assegurar a adequação do investimento social aos planos e prioridades de desenvolvimento local, mas sem estabelecer critérios de equacionamento. Entretanto, a fiscalização da conformidade em relação ao investimento social compete ao MIREME e aos grupos de coordenação.

Assim, o Guia, por meio do estabelecimento de competências, influencia os implementadores a apoiarem os objetivos por meio da definição de diferentes responsabilidades para diferentes níveis governamentais de implementação, mas com fim único de promover ações de responsabilidade social empresarial em benefício das comunidades abrangidas. Portanto, a análise do compromisso dos implementadores da política de RSE no apoio aos objetivos do Guia de Implementação deve ser em função do seu comprometimento no desempenho de suas competências.

Vale destacar que o Ministério de Recursos Minerais e Energia, além de supervisionar a elaboração dos ADLs e dos MEs, deve fiscalizar a conformidade das concessionárias a toda a legislação mineira, como resultado da fusão dos Ministérios de Energia e de Recursos Minerais. Todavia, a estrutura organizacional ainda está em processo de formação, funcionando com recursos limitados, sobretudo humanos, porque conta com apenas 60% do total considerado necessário para sua função de inspeção geral (MIREME, 2017). Ao ultrapassar esse cenário, este ministério beneficia-se da cooperação entre MIREME e Alemanha, na qual estão em desenvolvimento três projetos, entre os quais o de capacitação

institucional na formação de diretrizes e de instrução de regras básicas para o funcionamento da Inspeção Geral (DW ÁFRICA, 2018).

Desse modo, pode-se afirmar que o MIREME, no desempenho de suas funções, tem se empenhado em prol dos objetivos estatutários porque, formando o seu pessoal, garante maior capacidade de Inspeção Geral e poderá, assim, assegurar a conformidade das concessionárias às legislações e aos planos aprovados para o desenvolvimento das comunidades abrangidas.

Em se tratando dos órgãos de Coordenação do Investimento Social: Grupo de Coordenação Provincial e Conselhos Consultivos Locais (fiscalizadores da implementação do Guia), sobre o primeiro, nenhum trabalha sobre a temática, e o segundo é destacado para realçar a “estratégia” do Governo para furtar-se de sua obrigação de garantir o provimento do bem-estar dessas comunidades, deixando para o menor órgão a participação na tomada de decisão. O Conselho Consultivo Distrital carece de preparo técnico e de experiência para coordenar diálogos que resultem em benefícios concretos e sustentáveis nesses locais, conforme apontam Langa e Massinga (2014). Paralelamente, Wirtz (2009) e Wirtz et al. (2015) salientam o comprometimento dos funcionários públicos na implementação de políticas públicas, apontando que deixam a desejar, com pouco empenho e pouco abertos a tecnologias sobre as quais acreditam que podem pôr em causa seu trabalho. Contrariamente, as concessionárias são dotadas de inquestionável superioridade em capacidade e experiência com essas práticas, diz Castelo-Branco (2008).

Quanto a esse aspecto, Elson (2006) chama a atenção para a pertinência do envolvimento de representantes do órgão mais alto da hierarquia (altos funcionários) na tomada de decisão para dar relevância às questões discutidas no fórum. Assim, pode associar-se a prevalência de pobreza e desemprego em zonas rurais, referida pelo World Bank (2018), ao fato de as ações de RSE serem negociadas na ausência de altos funcionários (ministro).

Outro critério de análise do comprometimento dos funcionários com os objetivos estatutários é estabelecido em função de normas profissionais e valores pessoais (SABATIER; MAZMANIAN, 1980). Quanto a esses aspectos, CIP (2018), na “Avaliação dos riscos de corrupção nos processos de licenciamento mineiro em Moçambique”, constatou que: há insuficiência de recursos humanos, falta de incentivos e inexistência de tecnologia, o que resulta em acumulação de expedientes e deficiência na monitoria das atividades; as comunidades abrangidas têm fraco conhecimento do quadro legal, fato que condiciona a manipulação das consultas comunitárias; as concessionárias não se fazem presentes nas consultas comunitárias e em negociação de investimento social, mas contratam especialistas em diálogo social para negociar com comunidades; as comunidades abrangidas não têm

capacidade para negociar investimento social e Memorando de Entendimento com as concessionárias; além dos casos de cooptação de representantes locais não legitimados pelas comunidades abrangidas (CIP, 2018; DW ÁFRICA, 2018).

Esses fatos, segundo CIP (2018), condicionam práticas corruptas, como, por exemplo, situações de representação por líderes comunitários legítimos, mas que negligenciam as preocupações de comunidades abrangidas em prol de interesse próprios ou partidários (como representantes locais do governo). Há casos de funcionários públicos que aceitam subornos em troca de facilidades para as multinacionais, mesmo que tal postura implique insubordinação das concessionárias ao quadro legal de mineração. Portanto, trata-se de um situação de grave atropelo deste critério de análise do comprometimento dos funcionários (análise em função de normas profissionais e valores pessoais), que evidencia a inobservância de normas profissionais e ausência de valores pessoais nos implementadores da política.

Contudo, Sabatier e Mazmanian (1980) salientam que, além do compromisso dos funcionários, o sucesso dos objetivos estatutários geralmente requer implementação em agências novas, cuja criação é resultado de fortes campanhas políticas.

O Guia de Implementação, contrariamente à Resolução nº 21/2014 (que aprova a própria política), cuja criação foi precedida por debates envolvendo partes interessadas, não descreve as condições em que foi concebido. E ele foi implementado pelo Conselho Consultivo Distrital, criado pelo Decreto 90/2009, que aprova o Fundo de Desenvolvimento Distrital, portanto, a agência implementadora não é nova. Nesse sentido, esse critério de análise do comprometimento também não foi atendido.

Sabatier e Mazmanian (1980) salientam que o líder, além de ser comprometido com os objetivos estatutários, deve possuir habilidades política e gerenciais para assegurar o uso adequado dos recursos disponíveis. Todavia, não foi possível analisar esses aspectos. Valadares (2013) assegura que o modo de análise não visa à interpretação efetiva do fenômeno, mas permite tentativas de explicação e interpretação.

5.3.2 Processo de modificações constantes das condições socioeconômicas e tecnológicas

a) Condições socioeconômicas e tecnológicas

A aprovação da Resolução nº 21/2014 (Política de RSE) visou integrar as ações de RSE aos objetivos de desenvolvimento sustentável do país, por meio da harmonização das ações de RSE aos planos governamentais de desenvolvimento local. O Guia de

Implementação (o arranjo político-institucional do MIREME) visou garantir o benefício da exploração de recursos minerais às comunidades abrangidas por meio de todas as ações e iniciativas relacionadas com a RSE.

Nesse contexto, há dois grupos de beneficiários da RSE: a) as famílias deslocadas devido às pesquisas geológicas pelas multinacionais; e b) as que permanecem em volta do projeto extrativo, porém impactadas por essa atividade. Para os primeiros beneficiários cabe a justa indenização, que compreende o reassentamento das famílias deslocadas em “habitações condignas e melhores que anteriores, o ressarcimento pelas perdas de benfeitorias nos termos legais, o apoio ao desenvolvimento de atividades das quais depende a vida dessas famílias”, a garantia de segurança alimentar e nutricional, proporcionando dessa forma melhores condições de vida que as anteriores. No entanto, esses direitos cessam com o reassentamento definitivo, isto é, “quando as pesquisas confirmarem a disponibilidade dos recursos minerais”, dando lugar à licença para o início da exploração (MOÇAMBIQUE, 2014b, p. 7).

Quanto ao segundo grupo de beneficiários, famílias que permanecem no entorno do projeto de exploração, não cabe o reassentamento, mas elas devem beneficiar-se de Investimento Social (educação, saúde, água, saneamento, estradas, energia, pontes, entre outros) pelas concessionárias em prol do desenvolvimento socioeconômico dessa comunidade, conforme apontam Brito et al. (2017). Essa obrigação está prevista na Lei de Minas, preconizando que é dever do titular do direito mineiro “realizar ações de desenvolvimento social, econômico e sustentável nas áreas de concessão mineira” (MOÇAMBIQUE, 2014, p. 7).

Contudo, para entender a influência das mudanças socioeconômicas na manifestação constante ou periódica do apoio público ao problema original das políticas (discrepância entre as ações de RSE e os planos governamentais de desenvolvimento local), os trabalhos de Mateço (2016) e Frei (2017) mereceram destaque para a análise desta variável, dado o nível de detalhes que apresentam da realidade atual em locais de reassentamento e, também, porque as comunidades por eles estudadas situam-se em províncias de regiões diferentes.

Frei (2017) também desenvolveu um estudo de caso, mas em uma comunidade do distrito de Moma (Toquito), localizado em uma província nortenha do país, Nampula. Esse autor desenvolveu sua tese de doutorado por meio de estudo de caso em que analisava o papel do Estado e da mineradora Kenmare (que explora areias pesadas em Moçambique) no processo de deslocamentos e reassentamentos compulsórios na província de Nampula, província do norte de Moçambique.

Mateço (2016), moçambicano, para sua tese, desenvolveu um estudo de caso na comunidade de Cateme, distrito de Moatize, província de Tete. Nesse trabalho o autor fez uma análise detalhada do impacto social da presença de projetos extrativos no desenvolvimento de Moatize, sobretudo em educação, saúde, água, eletricidade, estradas, agricultura e pecuária e emprego.

Mateço (2016) aponta que Cateme dispõe de uma rede escolar construída pela Vale Moçambique:

Constituída por duas (02) escolas nomeadamente: Escola Primária e Completa de Maguiguane e Escola Secundária de Cateme, sendo uma (01) do Ensino Primário do Primeiro e Segundo Grau (EP1 e EP2), com 18 salas de aulas, a outra uma (01) do Ensino Secundário Geral do Primeiro e Segundo Ciclo (ESG1 e ESG2) com 12 salas de aulas. De realçar que na Escola Secundária de Cateme há um centro internato masculino e feminino (MATEÇO, 2016, p. 103).

Todavia, na comunidade de Cateme foram reassentadas 715 famílias, que, conforme Mateço (2016), são compostas, na sua maioria, por membros jovens ainda em idade escolar. O centro internato (para ambos os sexos) facilita a educação dos jovens das comunidades vizinhas. Bihale (2016) assevera que a Vale peca pela indisponibilidade de transporte (ônibus), restringindo dessa forma o acesso à educação para jovens que não cumprem requisitos para estar no internato, receando a criminalidade (BIHALE, 2016). Entretanto, Lamas (2018, p. 41) destaca a qualidade do edifício da Escola Secundária de Cateme, referindo que essa infraestrutura é exemplo de boa prática de RSE a ser seguida pelas demais multinacionais, como “símbolo da visão de reassentamento, enquanto pólo de desenvolvimento regional”.

Quanto à saúde, Mateço (2016) aponta que a comunidade de Cateme conta com Centro de Saúde de tipo II e quatro funcionários (um técnico médio, duas enfermeiras básicas e um agente de apoio geral). Contudo, MIREME (2017), CIP (2014), Macuácua (2017) e Bihale (2016) referem-se aos fluxos migratórios em busca de oportunidades de emprego em locais de exploração de recursos minerais pelas multinacionais, os quais propiciam o crescimento demográfico nessas comunidades, o que supera a capacidade de atendimento desse centro de saúde.

As famílias das comunidades de Cateme foram deslocadas da vila de Moatize, afastando-as 40 km para o interior, deixando para trás condições sociais suburbanas (bens e serviços públicos disponíveis aos residentes). Para compensá-las, a Vale Moçambique Ltda

garantiu uma cobertura em abastecimento de água não só para as famílias, como para os seus animais.

A fim de assegurar a prática de agricultura em Cateme, a Vale disponibilizou dois extensionistas, que assistem 700 agricultores locais e implementam o projeto de fazenda, mediante o uso de técnicas de agricultura avançadas, onde se emprega mão de obra local, sobretudo pessoas sem terra fértil para produzir, para que aprendam a agricultura moderna (LAMAS, 2018). Contudo, para a autora, esse projeto tem gerado desconforto na comunidade, porque a empresa usa a fazenda para efeitos de *marketing* da RSE, e não em benefício da população local, pois, mesmo que ela aprendesse, não teria como adquirir instrumentos agrícolas modernos para trabalhar em seus campos.

Outra melhoria nessa comunidade é a das estradas asfaltadas, porém Lamas (2018) diz que não são de “construção de raiz”. Essa breve análise mostra um cenário de mudança socioeconômica na comunidade de Cateme como resultado do reassentamento, mesmo que compulsório, pela Vale Moçambique, o que não se pode aferir a comunidade de Topuito, abordada por Frei (2017).

Em Topuito, diferentemente de Cateme (em Tete), a pesquisa refere-se à qualidade das infraestruturas sociais (habitação, educação, saúde) entregues pela Kenmare como péssima, além de ter adotado como critério de segregação social a seguinte situação: “famílias com casas maiores foram reassentadas numa área específica do bairro e as famílias com casa menores também foram concentradas em uma área específica do bairro” (FREI, 2017, p. 315).

Quanto ao abastecimento de água potável, Frei (2017, p. 321) afirma que em Topuito não há sistemas de encanamento de água, mas sistemas de torneiras coletivas, razão pela qual “mulheres, crianças se fazem às referidas torneiras, não só para obter a água para consumo, mas aproveitam o espaço para lavagem de utensílios domésticos, roupa e até em algumas situações de higiene pessoal”. As estradas permanecem de terra batida; e as terras para agricultura são improdutivas e longe dos rios.

Portanto, são duas comunidades (Cateme e Topuito) que, a princípio, beneficiaram-se de ações de RSE, à luz dos dispositivos do mesmo quadro legal. No entanto, quanto a Topuito, segundo argumenta Frei (2017, p. 317), a despeito da insatisfação dessa comunidade, a “Kenmare deu por encerrado o dossiê das casas e não se vislumbra nenhuma possibilidade de a Companhia poder melhorá-las”.

Essa situação é evidência do caráter genérico das políticas centrais, explicado por Elmor (1979) e Sabatier (1986), justificado pela ambição política de obter iguais resultados em todos os níveis locais em que são implementadas. Wu et al. (2017) alertam para

possibilidade de as políticas centrais permitirem distintos graus de diferenciação dos resultados, tendo em conta as variações nas circunstâncias locais. Nesse sentido, a solução consistiria na diferenciação das metas de políticas *top-down*, ou flexibilizá-las, em diferentes localidades, conforme postulam Matland (1995) e Sabatier (1986), para que, possivelmente, venham a atingir distintos objetivos com base em diferentes condições locais.

Sabatier e Mazmanian (1980) asseguram que a mudança socioeconômica pode levar à percepção equivocada do alcance do escopo de políticas públicas em locais de sua implementação, criando condições para que se discutam novos problemas sociais que emergem com importância relativa em detrimento do problema original da política.

Conforme Tsuji (2017, p. 82), o aparente silêncio do governo e das organizações da sociedade civil (de 2014 a 2015) levou a um novo foco da discussão da ser: a “busca de mecanismos para garantir o desenvolvimento contínuo” das comunidades abrangidas, o que, para Sabatier e Mazmanian (1980), seria o brotar de um novo problema social de importância relativa. Portanto, o apoio da sociedade civil voltou-se para esta nova questão e, junto ao governo e às concessionárias, definiu-se que 2,75% das receitas das atividades extrativas de mineração seriam alocadas para implementação de projetos sociais em prol do desenvolvimento das comunidades impactadas (FREI, 2017).

Para Sabatier e Mazmanian (1980), a variação das condições socioeconômicas também produz pressão para regulamentação flexível pelos soberanos legislativos. Nessa perspectiva, é notória a influência dessa variável para o fracasso dos objetivos da política, uma vez que a aparente melhoria das condições de vida das comunidades abrangidas e das que permanecem em volta dos projetos de mineração não só levou ao surgimento do novo problema, com forçou a aprovação do Guia de Implementação pelo MIREME, em 2017, e suas disposições foram flexibilizadas para acomodar a indústria extrativa do setor minerário, a fim de garantir recursos para as concessionárias na implementação de programas de desenvolvimento sustentável local e do país.

Contudo, quer a Política como o Guia são dotados de um caráter flexível que, para Bata (2018) e Frei (2017), permite a territorialidade das multinacionais e a (re)territorialidade socioespacial das comunidades abrangidas em Moçambique. A primeira compreende a expansão das multinacionais pelos países de interesse no âmbito do desenvolvimento da atividade extrativa, e a (re)territorialidade socioespacial, os deslocamentos compulsórios (reassentamentos) para dar lugar aos megaprojetos de exploração de recursos minerais (FREI, 2017).

A flexibilidade de regulamentos é inerente às políticas criadas com intenção de atrair e acomodar investimento estrangeiro de capital intensivo para a indústria extrativa (BATA, 2018). Contudo, geralmente resulta em redução dos padrões de segurança no trabalho, deslocamentos compulsórios e na tolerância de uma qualidade de vida miserável para as comunidades abrangidas pelas indústrias extrativas. Nesse sentido, os relatórios do ITIEM (2012, 2015, 2018) e do MIREME (2017ab) são unânimes quanto às condições deploráveis – ou péssimas, como preferiu Frei (2017) – a que as comunidades abrangidas foram submetidas em nome do desenvolvimento nacional: deslocadas para zonas sem terras aráveis para o cultivo, longe do curso de água para irrigação, desemprego, porque sua mão de obra não é preferencial, devido à falta de formação na área extrativa, entre outros.

Sabatier e Mazmanian (1980) dizem ainda que a flexibilização dos regulamentos condiciona a discricção administrativa em unidades locais exigida pelo poder executivo das agências implementadoras. Esse aspecto da discricção em Moçambique, segundo aponta a emissora alemã DW África (2019), tem sido o bojo no qual a implantação das multinacionais para exploração de recursos minerais, o processo de licenciamento, os planos de exploração, reassentamento e compensação são administrados, assim como os relatórios de impacto social nas comunidades abrangidas pelo extrativismo.

CIP (2018) identifica-a como “secretismo”, que camufla os interesses da elite política, e principal causa dos conflitos sociais e revoltas populares em locais potencialmente ricos em recursos minerais. Por isso, a mídia moçambicana não tem acesso a informações, e mais, nem as comunidades abrangidas (principais beneficiários da atividade extrativa) são envolvidas no diálogo para efeitos dos ADLs, como preconizam a política de RSE (Resolução nº 21/2014) e o Guia de Implementação (Diploma Ministerial nº 8/2017). Segundo Bihale (2016), Macuácuá (2017) e Frei (2017), as negociações de investimento social são feitas apenas pelo governo central e as multinacionais. Hamann (2010) acredita que esse problema seria ultrapassado se as mineradoras, como parceiras do Estado na implementação da política de RSE, liderassem por trás, fornecendo recursos e capacitação ao governo para desempenhar um papel gerencial ativo, e não se limitassem a colher benefícios dos processos.

Por seu turno, o governo, sem consultar as comunidades abrangidas nem o governo local sobre prioridades locais, tem definido e implementado programas de desenvolvimento em coordenação com as concessionárias (BIHALE, 2016; MACUÁCUA, 2017). Essa situação constitui um flagrante de inconformidade pelas concessionárias, causado pela insubordinação do próprio governo moçambicano, disfarçado na discricção administrativa e no secretismo do Estado.

Já a concessionária possui recursos e incentivo que lhe permitem aliar-se aos soberanos legislativos e judiciais em vez de resolver problemas da comunidade abrangida. E esta não tem recursos suficientes para, de forma individual, requerer ao judicial o ressarcimento pelos danos causados no âmbito da atividade extrativa ou ao legislativo para legislar em prol de seus interesses (SABATIER; MAZMANIAN, 1980).

Entretanto, Sabatier e Mazmanian (1980) asseveram que a discricção aumenta a possibilidade da variação nas condições socioeconômicas entre as jurisdições, na medida em que os resultados das políticas das agências implementadoras são consistentes com os objetivos estatutários.

Como já tratado ainda nesta variável, buscando mostrar a diferença na mudança das condições socioeconômicas entre as comunidades de Cateme (Tete) e Topuito (Nampula), observou-se que na primeira comunidade, embora insatisfeita, a Vale entregou infraestruturas, sendo algumas delas de qualidade aceitável e louvadas pelos beneficiários, enquanto na segunda a insatisfação foi total. Entretanto, o Guia de Implementação definiu competência para todas as agências implementadoras da política de RSE no país. Todavia, a diferença nos níveis de alcance dos seus objetivos nesses locais mostra que há peculiaridades impostas aos implementadores da política para coordenação das ações de responsabilidade social pelas partes envolvidas entre essas diferentes jurisdições, o que possivelmente seja fruto da discricção/secretismo invocada pelo CIP (2018), como a que permeia as condições de governação da indústria extrativa em Moçambique.

As disparidades nas condições socioeconômicas entre as comunidades beneficiárias, de acordo com Sabatier e Mazmanian (1980), podem ser consequência de imposição de padrões uniformes em locais com condições socioeconômicas diferentes.

Conforme estabelece o Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante da Atividade (31/2012, de 8 de agosto) no seu artigo 5, “o reassentamento visa impulsionar o desenvolvimento socioeconômico do país e garantir que a população afetada tenha uma melhor qualidade de vida, equidade social” (MOÇAMBIQUE, 2012, p. 325). De acordo com o artigo 16, isso significa “implantação de vias de acesso, sistemas de abastecimento de água, saneamento do meio, eletricidade, posto sanitário, escola, centro infantil, mercado, lojas, posto policial, locais de lazer, de prática de desporto, recreação, de cultura e de reunião” (MOÇAMBIQUE, 2012, p. 326). Portanto, os formuladores do Guia exigem igual postura em relação ao Investimento Social para todas as concessionárias que operam em locais com diferentes condições socioeconômicas.

Assim, essa disparidade dificulta a conformidade, porque para uns a implementação dos objetivos torna-se mais onerosa em relação aos outros investidores. Por isso, a variação ao longo do tempo e jurisdição concorre para o fracasso da implementação do Guia de Implementação.

b) Atenção da mídia ao problema

De acordo com Souza (2006), os resultados das políticas públicas acontecem em função da interação entre a estrutura jurídica e o processo político. Entretanto, receber apoio da mídia pode influenciar seus resultados, porque este ator social é agente importante na formação de opinião pública e dotado de capacidade de mobilizar ações de atores sociais e partidos políticos. Confirmando isso, Sabatier e Mazmanian (1980, p. 550, tradução nossa) realçam que a “mídia é uma variável interveniente crucial entre mudanças socioeconômicas e a percepção das mudanças pelo público em geral”. Nesse processo, a mídia utiliza-se de recursos de poder (debates públicos televisivos), publicação de artigos em *sites* de jornais reconhecidamente críticos, para incitar a indignação popular sobre situações de injustiça social, o que pode afetar o apoio público à implementação dos objetivos da política.

A mídia pode afetar o apoio público, primeiramente, permitindo a percepção de variações socioeconômicas, especialmente pelo público distante da arenas políticas de onde os fatos são reportados, e, ainda, garantir que as informações disponibilizadas sejam absorvidas como verdadeiras, dada a distância que as separa da realidade reportada, e que a percepção da elite política seja em menor medida (SABATIER; MAZMANIAN, 1980).

Nesse contexto, tomando como exemplo o artigo “Cabo Delgado: população denuncia irregularidades na gestão dos fundos para desenvolvimento local”, publicado no Jornal O País¹³, a comunidade de Namanhumbir reclama a gestão irregular dos recursos canalizados pela concessionária Montipuez Ruby Mining, exploradora de rubis naquele local (ACHÁ, 2019). Segundo o autor, de 2016 a 2018, o MIREME recebeu US\$ 387 mil, valor que foi aplicado na construção de salas de aula, no mercado e para compra de sementes e distribuição entre os camponeses locais, porém a qualidade da infraestrutura entregue deixou a desejar. E

¹³Jornal O País, jornal de notícias *online* do grupo Sociedade Independente de Comunicação (SOICO, uma das emissoras de televisão privada em Moçambique e Jornal notícia O País), mereceu destaque em Moçambique, dada a imparcialidade no seu trabalho, promovendo debates públicos sobre questões políticas, sociais e econômicas do interesse das coletividades, e pode ser acessado a partir do *site* opais.sapo.mz.

Arate (2018) reportou que em apenas quatro dias, de 10 a 14 de dezembro de 2018, o leilão que teve lugar em Singapura rendeu à mineradora US\$ 55,3 milhões.

Certamente, a disponibilização dessas informações pelo Jornal O País gerou indignação do público em geral, porque evidencia que os reais beneficiários da exploração de recursos minerais em Moçambique ainda vêm sendo as concessionárias (CIP, 2014b). Essa percepção pode levar à redução do apoio aos objetivos da política, constituindo-se, portanto, em obstáculo para o desenvolvimento dessas comunidades abrangidas em um contexto de parca transparência de gestão de investimento social. Para corroborar esse entendimento, Selemane (2016) aponta que o distrito de Moatize, em 2014, recebeu das receitas de carvão um valor correspondente a US\$210.265.000, dos quais foram executados apenas US\$6.940.020, ou seja, 33% do total, conforme afirma o autor, e esses valores foram alocados tardiamente aos cofres locais.

Em segundo lugar, a mídia pode afetar o apoio aos objetivos da política pela inconstância (ou curto período de atenção) na atenção ao problema da política (SABATIER; MAZMANIAN, 1980), influenciando negativamente as manifestações constantes de apoio.

Para analisar como a inconstância da mídia tem afetado o apoio ao problema da política de RSE em Moçambique, foram interessantes as contribuições de Selemane e Tsuji (2017), que destacam a atitude de organizações civis em prol das comunidades abrangidas que reclamavam injustiças de que foram vítimas no âmbito de reassentamentos e indenização pelas concessionárias. Portanto, a “Liga dos Direitos Humanos, Justiça Ambiental, Associação de Apoio e Assistência às comunidades e União Nacional de Camponese” defenderam os direitos das comunidades anfitriãs de megaprojetos de extração de recursos minerais, negligenciadas pelo governo e pelas mineradoras, em resposta às reclamações expressas em conflitos sociais assistidos em 2012 em Moatize, Tete (TSUJI, 2017, p. 81).

Essas organizações submeteram carta ao ex-Presidente da República Armando Guebuza, exigindo o respeito aos direitos e à dignidade humana das famílias reassentadas, enquanto prestavam assistência às comunidades abrangidas na “conscientização de seus direitos, manifestação de suas preocupações por escrito e de denúncia de violação dos direitos humanos”; contudo, não houve resposta do governo, e observou-se a consequente inércia das organizações da sociedade civil (SELEMANE, 2016; TSUJI, 2017, p. 82).

Esse período do silêncio (do governo e das organizações da sociedade civil) – portanto, sem apoio público ao problema da política – para Selemane (2016, p. 24) deveu-se à “fadiga da imprensa em reportar os problemas de Cateme”, porque passaram-se cinco anos e os problemas de reassentamento nesse local não foram resolvidos. Essa situação, no entender

de Selemene (2016), vislumbra a incapacidade do governo de pressionar as concessionárias para cumprir suas promessas, uma vez que para estas investimento social não é obrigatório, mas facultativo. Todavia, Langa e Massinga (2014) lembram que esse investimento é obrigação das concessionárias, em decorrência dos impactos socioambientais de suas atividades e decisões.

Como visto, a fadiga da mídia moçambicana e consequente mudança do foco para outras questões influenciaram o apoio aos objetivos da política, cessando a promoção dos debates públicos ou reportagens pela imprensa sobre a indústria extrativa e seus dilemas; com isso, parte da sociedade moçambicana pode ter entendido que o problema havia sido solucionado, pois não tem acesso à realidade vivenciada pelas comunidades abrangidas.

c) Apoio público aos objetivos

Conforme Sabatier e Mazmanian (1980), nesta variável é salientada a influência do público em geral na implementação dos objetivos estatutários. Nesse contexto, os autores destacam três maneiras por meio das quais a opinião pública pode afetar a implantação de um dado programa: a) a opinião pública interagindo com os meios de comunicação massiva em detrimento da agenda política; b) quando a opinião pública (local) é homogênea, os constituintes podem influenciar os legisladores a optarem por alternativas defendidas localmente, pondo em causa os objetivos do estatuto; e, por último, c) a opinião pública como o meio pelo qual os atores políticos evidenciam a importância relativa de certas posições políticas com o objetivo de derrubar os objetivos estatutários.

Entretanto, a materialização da análise desta variável prescinde de presença do autor da pesquisa em Moçambique, sobretudo nas comunidades abrangidas, para colher a sensibilidade pública e, dessa forma, captar o real potencial do público em geral como variável que afeta os objetivos estatutários e o escopo da política.

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO DOS ENTRAVES À IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE RSE DE MOÇAMBIQUE

Para atender ao objetivo geral da dissertação – analisar os entraves para implementação da Política de Responsabilidade Social Empresarial para a indústria extrativa de mineração – foram estudados a Resolução nº 21/2014, que aprova a política de RSE em Moçambique, o respectivo Guia de Implementação (aprovado pelo Diploma Ministerial nº

8/2017), os relatórios do MIREME (2017bc) e do ITIEM (2012, 2015, 2017), sustentados por artigos, dissertações e tese sobre a RSE do setor de mineração, no contexto moçambicano.

A análise foi feita com base no modelo de Sabatier e Mazmanian (1980) para a identificação, na política e no Guia de Implementação, de fatores (variáveis jurídicas e contextuais) que afetam a implementação. A partir da análise foram identificadas variáveis que atendem e as que não atendem ao modelo proposto. Nesse sentido, a análise permitiu entender que o problema da política não é totalmente tratável e que a estrutura do arranjo político-institucional (o Guia) para o processo de implementação da política em análise é coerente, embora as variáveis de contexto, nem todas, tenham influenciado negativamente o processo (Quadro 25).

Quadro 25 - Resultados da análise da PRESIEM na perspectiva de Sabatier e Mazmanian (1980)

Categorias	Variáveis	Resultados
Tratabilidade do problema	Disponibilidade da teoria válida Diversidade do comportamento do Grupo-alvo Grupo-alvo como percentual da população Extensão de mudanças	O problema da política de responsabilidade social foi considerado não tratável, porque, das quatro variáveis, apenas uma (extensão de mudanças) atendeu às exigências do modelo de análise de Sabatier e Mazmanian (1980).
Capacidade do estatuto para estruturar o processo de implementação de política	Definição clara dos objetivos Seleção de instituições implementadoras Destaque de prioridades Provisão de recursos financeiros Direcionamento de orientação dos agentes políticos Regulação de critérios e mecanismos de participação da sociedade	A estrutura do Guia de Implementação da PRSEIEM foi considerada coerente para o processo de implementação desta política pública, porque foram atendidas quase todas as variáveis, com exceção da definição clara dos objetivos.

Efeitos de contexto que afetam a implementação	Apoio dos soberanos Recursos e atitudes dos grupos constituintes Comprometimento e habilidade de liderança dos implementadores Condições socioeconômicas e tecnológicas Atenção da mídia ao problema Apoio público	As variáveis desta categoria, na sua maioria, têm afetado o processo de implementação da política em análise: diretrizes conflitantes de diferentes soberanos a serem implementadas pelas mesmas instituições encarregadas de materializar a política; fraca capacidade e condições financeiras e técnicas; fraco apoio de atores políticos; percepção equivocada e mudanças socioeconômicas; e atenção inconstante da mídia ao problema da política.
--	---	---

Fonte: Elaboração própria.

Conforme referido no resultado da primeira categoria, no âmbito da análise da Política de RSEIEM de Moçambique (Resolução nº 21/2014), as três primeiras variáveis do modelo de análise adotado não foram atendidas, com exceção da variável extensão de mudanças do comportamento.

Primeiramente, a variável disponibilidade de teoria causal e seus componentes (validade técnica, eficácia de implementação e tecnologia de mensuração de mudanças), considerada crucial para incentivar a conformidade, não foi atendida, porque particularmente para o setor de mineração ainda não existem tecnologias que possam mensurar a conformidade das concessionárias no que diz respeito às contribuições destas em investimentos sociais em prol do desenvolvimento das comunidades abrangidas. Já Kabala (2016) afirma que, em muitos países (da África) em desenvolvimento, a indisponibilidade de tecnologia está associada à disponibilização de recursos financeiros insuficientes para implementação de políticas públicas, atrelada ao controle limitado de recursos pelos governos africanos, pelo fato de que na maioria dos casos eles são controlados pelos financiadores de políticas públicas, que é a comunidade internacional.

Esta variável, disponibilidade de tecnologia de mensuração de mudanças do grupo-alvo, não faz parte das variáveis de Wu et al. (2014), dado o avanço tecnológico do período em que a proposta foi feita (em relação ao atual estado da arte das tecnologias, incluindo as de mensuração de mudanças).

Em segundo lugar, a variável diversidade do comportamento do grupo-alvo também não foi considerada pelos formuladores, uma vez que nem todas as concessionárias exploram diretamente os recursos minerais em Moçambique, havendo as que subcontratam empresas nacionais ou estrangeiras para a atividade extrativa. E estas, dada a omissão legal quanto à sua responsabilidade social empresarial, não contribuem para investimentos sociais nas comunidades em que operam.

Embora nas barreiras típicas da implementação de Wu et al. (2014) os fatores sejam trabalhados em perspectivas diferentes, esse entrave assemelha-se à barreira de competência analítica na variável de má concepção da política, porque, como se pode perceber, os formuladores não foram específicos quanto à responsabilização das empresas subcontratadas, no sentido de considerá-las como tal e incluí-las como parte dos grupos-alvo, como representantes das concessionárias beneficiárias das atividades extrativas por aquelas desenvolvidas. Portanto, é o tipo de entrave ao sucesso da implementação que, possivelmente, foi deixado sem solução na concepção da política, o que contribui para baixos resultados em relação ao que se espera (WU et al., 2014). Nesse sentido, faz-se necessário incluir nas disposições da política de RSEIEM (do quadro legal de mineração em geral) a responsabilização das empresas subcontratadas em Moçambique.

A análise por meio da variável grupo-alvo como porcentagem da população permitiu identificar outro entrave relacionado com a localização jurisdicional das concessionárias como limitante à mobilização de apoio político aos programas sociais desenvolvidos em comunidades abrangidas, dada a impossibilidade de agrupá-las em mesmo local. Como solução, estrategicamente, o governo flexibilizou as disposições da política, atribuindo às concessionárias a competência de criar políticas, procedimentos e sistemas de gestão do investimento social, como um dos agentes de desenvolvimento no plano local.

Já este entrave, da variável grupo-alvo como porcentagem da população, nas categorias de Wu et al. (2014, p. 110) pode ser comparado com a variável má estrutura de gestão ou capacidade de gestão de redes, inserida na categoria barreiras de capacidade operacional, porque evidencia fraca coordenação intersetorial (dentro do setor público e público-privado), ou seja, a fraca "habilidade das organizações de trabalhar em conjunto para alcançar um resultado comum", uma vez que a coordenação implica a partilha de informação e recursos.

Esse entrave foi identificado nos estudos de Makinde (2005) e Kabala (2016) como a coordenação intersetorial inadequada, constituindo barreira à implementação de políticas

públicas, dada a importância e pertinência de coordenar interesses concorrentes de modo a garantir a efetivação dos objetivos de políticas intersetoriais.

A conversa dos autores moçambicanos e informações colhidas dos relatórios indicaram que a governação do setor de mineração é obscura, permeada pela fraca capacidade técnica das instituições estatais em nível distrital, bojo no qual a partilha de informação e recursos entre e intergovernamental não é possível, muito menos com as concessionárias. Essa talvez seja a razão pela qual os formuladores da política não incluíram no processo de implementação altos funcionários para encabeçarem as negociações, atribuindo essa responsabilidade ao governo distrital e às comunidades abrangidas.

Assim, a tratabilidade do problema da PRSEIEM moçambicana enfrenta entraves da indisponibilidade de tecnologia de mensuração, de competência analítica e de capacidade operacional (Quadro 26).

Quadro 26 - Entraves na tratabilidade do problema da PRSEIEM

Entraves	Descrição
Entraves de competência analítica	
Indisponibilidade da tecnologia de mensuração	O Governo de Moçambique não tem, para o setor de mineração, tecnologia (banco de dados) que o permita fiscalizar se os Acordos de Desenvolvimento Local são planificados de acordo com as regras de decisão estabelecidas no seu arranjo político-institucional, nem se os investimentos sociais têm em vista o benefício das comunidades abrangidas.
Má concepção da política	A política é omissa quanto à responsabilidade social das empresas contratadas, fato que constitui entrave porque a PRSEIEM não as obriga, explicitamente, a contribuir para o desenvolvimento local, e sim as concessionárias.
Entraves de capacidade operacional	
Má estrutura da gestão de redes	A negociação do investimento social é feita pelo governo local e comunidades abrangidas com as mineradoras, todavia, a partilha de informações e recursos sobre projetos sociais é feita com o governo central, que não tem conhecimento das necessidades reais dessas comunidades.

Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa.

Quanto à análise da capacidade do estatuto para estruturar o processo de implementação da política de RSE de Moçambique (o Guia de Implementação), das variáveis propostas por Sabatier e Mazmanian (1980), a estrutura foi considerada coerente porque apenas uma variável não atendeu aos pressupostos de análise – a definição clara dos objetivos.

Salienta-se que o arranjo político-institucional do MIREME definiu como objetivo que as ações de RSE visam proporcionar benefícios da exploração às comunidades abrangidas,

contribuindo para o bem-estar social, cultural e econômico destas e da sociedade em geral. Contudo, não descreve no próprio objetivo as condicionalidades por meio das quais pretendem proporcionar os benefícios às comunidades, como o modelo de análise de Sabatier e Mazmanian (1980) requer. Esse fato pode dificultar a defesa deste objetivo, a percepção da discrepância com relação às suas metas pelos atores externos, e a avaliação desta política.

A variável definição clara dos objetivos, na perspectiva de Wu et al. (2014), aproxima-se da variável missão múltipla da categoria barreira de competência analítica. Como mencionado, as ações de RSE desenvolvidas pelas concessionárias em Moçambique são multissetoriais (educação, saúde, energia, estradas, habitação, entre outros), e, quanto a essa realidade, os autores referem que "metas adotadas em um processo multissetorial podem ser muito vagas para serem traduzidas de forma significativa em programas operacionais e intervenções" (WU et al., 2014, p. 108).

Provavelmente, a não descrição no objetivo das condicionalidades seja para acobertar objetivos conflitantes e, no caso, acomodar Acordos de Desenvolvimento sem restrição setorial na definição do investimento social para o desenvolvimento local, até porque cada comunidade tem suas prioridades conforme as suas necessidades, que variam de comunidade para comunidade. Portanto, o entrave identificado no arranjo político-institucional do MIREME é missão múltipla de competência analítica (Quadro 27).

Quadro 27 - Entrave na capacidade em estruturar o processo de implementação.

Entrave	Descrição
Missão múltipla	Encoberta objetivos conflitantes e permite implementar projetos sociais multissetoriais

Fonte: Elaboração própria.

Já na categoria efeitos de contexto no apoio aos objetivos da política, as seis variáveis de contexto que, na perspectiva de Sabatier e Mazmanian (1980), têm afetado o apoio ao problema e aos objetivos da Política de RSEIEM de Moçambique são: apoio dos soberanos, comprometimento e habilidade de liderança dos implementadores, mudanças nas condições socioeconômicas e tecnológicas e atenção da mídia.

Assumindo que a administração pública é marcada por problemas de coordenação intra e intergovernamental, entendeu-se que o apoio dos soberanos (instituições que controlam seus recursos legais e financeiros) tem desviado o foco das áreas escolhidas para implementação de ações de RSE pelo MIREME por meio da política e do Guia em análise,

impondo a consideração das prioridades estabelecidas pelo Ministério de Economia e Finanças.

A política de RSEIEM é restrita ao setor de mineração, enquanto as disposições do MEF são mais abrangentes, tendo em conta sua missão e visão (planificação integrada e implementação de estratégias de desenvolvimento sustentável do país) e suas atribuições e competência, disponíveis em seu *site*¹⁴, com destaque para:

[...] Planificação de todas atividades econômica e social e orientação da afetação de recursos financeiros a níveis setorial e territorial, de acordo com os objetivos e prioridades nacionais, a curto, médio e longo prazos; formulação de propostas de políticas e estratégias de desenvolvimento integrado, bem como a garantia da sua implementação; acompanhamento, monitoria e avaliação da evolução econômica e social, bem como proposta de medidas e política que garantam a prossecução dos objetivos e prioridades de desenvolvimento definidos [...] (MEF, 2019).

Portanto, está claro que este soberano (MEF) dispõe de maiores incentivos e sanções e, se não obedecido, pode afetar os recursos legais e financeiros das instituições implementadoras. Por essa razão, as instituições de implementação da PRSEIEM têm optado pelas diretivas desta, como o caso de obediência às prioridades das ações de RSE estabelecidas na Circular 01/MPD-MF/2013, em detrimento das definidas na Política e Guia de Implementação em análise. Entretanto, esse efeito de contexto não se identifica com nenhuma das barreiras típicas à implementação de Wu et al. (2014).

Não obstante, essa situação, de acordo com Kabala (2016), condiciona disparidades entre o que está contido na política e o processo da sua implementação, resultando no déficit da implementação, o que pode estar atrelado aos problemas de coordenação intersetorial em níveis distritais e locais de países africanos em desenvolvimento (MAKINDE, 2005; KABALA, 2016), ou seja, pode associar-se à deficiência na comunicação interorganizacional, como observam Mctigue et al. (2018).

Já o comprometimento e habilidade dos implementadores, como afirmam Sabatier e Mazmanian (1980), são cruciais para o sucesso da implementação. Nesse sentido, a falta do comprometimento tem constituído um dos principais entraves ao desenvolvimento das comunidades abrangidas pelos projetos de mineração. Isso porque o órgão que coordena localmente (CCD) a implementação tem restrições política, técnica e financeira às comunidades locais, às quais foi atribuída a responsabilidade de negociar, monitorar e avaliar o investimento social. Além disso, o processo de coordenação local de Acordos de

¹⁴[www. Mef.gov.mz](http://www.mef.gov.mz). disponível em: <http://www.mef.gov.mz/index.php/2012-12-19-08-12-51/atribuicoes-e-competencias>. Acessado em 26/08/2019.

Desenvolvimento Local para investimento social não tem acompanhamento de altos funcionários em Moçambique, cumprindo apenas o papel de supervisores e fiscalizadores. Essa realidade propicia práticas de corrupção pelos burocratas e insubordinação pelas concessionárias às disposições da Política e do Guia em análise.

É alarmante que os estudos de Makinde (2005) e Kabala (2016), feitos em países africanos com diferença temporal de 11 anos, apresentem os mesmos entraves identificados na presente pesquisa (de 2019): poucos recursos financeiros, recursos humanos pouco capacitados e incapacidade política dos funcionários públicos implementadores. Isso remete à falta de vontade política em incentivar ou impelir (por meio de sanções) os funcionários públicos a implementar as disposições tais como estão descritas na política, segundo Kabala (2016).

Contudo, esta variável, comprometimento e habilidade dos implementadores, identifica-se com as variáveis das categorias barreira de capacidade operacional e barreira política de Wu et al. (2014): a variável limitação dos fundos, porque, como já referido, os recursos para implementação de ações de RSE são disponibilizados tardiamente; e a variável oposição burocrática (barreira política), porque querem os CCDs como os representantes das comunidades abrangidas, os quais, como aponta CIP (2018), por falta de incentivos, não têm representado os interesses dos beneficiários da política, e sim interesses próprios, sabotando a implementação da política pública (WU et al., 2014).

Ainda nessa perspectiva, o estudo de McTigue et al. (2018) identificou também como barreiras à implementação de políticas públicas a indisponibilidade de recursos financeiros e a fraca capacidade do pessoal, a ambiguidade das disposições da política e a comunicação interorganizacional deficiente.

Analisados os efeitos de contexto na perspectiva de Sabatier e Mazmanian (1980), a mudança de condições socioeconômicas foi identificada como entrave ao apoio à integração das ações de RSE (ainda filantrópicas) aos programas de desenvolvimento local, uma vez que, findos os processos de reassentamento, entendeu-se que as condições de vida das comunidades abrangidas (caso de Cateme e Topuito) devem buscar mecanismos que permitam a continuidade do desenvolvimento (TSUJI, 2017), ou seja, que houve desenvolvimento nessas comunidades.

Para efeito, criou-se a política e depois o Guia de Implementação, porém com disposições flexibilizadas, como estratégia do governo moçambicano para garantir as contribuições (recursos financeiros) das concessionárias para construção de infraestruturas sociais e econômicas nesses locais. Contudo, isso resulta em deslocamentos compulsórios das

comunidades reassentadas, com implicações socioculturais e econômicas na esfera destas (MACUÁCUA, 2017; FREI, 2017; BATA, 2018). A flexibilidade dos regulamentos também dá lugar à discricção administrativa entre diferentes jurisdições, sustentada pela inexistência de banco de dados setorial (do MIREME) para acomodar as inconformidades dos burocratas e das concessionárias no tocante à legislação deste setor (CIP, 2018), o que leva a resultados de implementação da política diferentes entre comunidades onde há empreendimentos de mineração; por conseguinte, tem-se a lenta mudança socioeconômica local e nacional.

O caráter ambíguo das disposições da política de RSE, do Guia de Implementação, a discricção administrativa e a conseqüente inconformidade dos funcionários públicos (implementadores da política) remetem para a variável falta de clareza nos planos operacionais, da categoria barreira de capacidade operacional apresentada por Wu et al. (2014). Uma vez que a flexibilidade implica a ambiguidade das disposições legais, o que os autores descrevem como "má especificação de papéis, responsabilidades e prestação de contas" diz mais que tal problema geralmente é "agravado por sistemas de supervisão e informação deficientes" (WU et al., 2014, p. 109).

O último entrave identificado com a análise de efeitos de contexto na perspectiva de Sabatier e Mazmanian (1980) foi a atenção da mídia ao problema da política. É importante salientar o potencial da mídia para influenciar a opinião de massas (opinião pública), dados os recursos de que dispõem (televisão - promoção de debates públicos televisivos, jornais, rádio, redes sociais, e outros). Em Moçambique, a atenção desse ator social às injustiças praticadas pelas concessionárias no âmbito de reassentamentos e indenizações injustas atraiu a atenção da sociedade civil em defesa das comunidades injustiçadas, da mesma forma que o seu silêncio sobre tais questões, devido ao desgaste condicionado pela inércia do governo moçambicano, durante cinco anos (de 2012 a 2016), afetou a efetivação dos objetivos da política.

Assim, com esta análise foi possível verificar que a maioria dos entraves à implementação da política de RSEIEM de Moçambique são de competência analítica e de capacidade operacional, que resultam de questões que não mereceram a devida atenção dos formuladores. A complexidade do processo de implementação da política os evidencia como entraves perceptíveis em pesquisas desenvolvidas por autores que trataram da Responsabilidade Social Empresarial em Moçambique.

7 CONCLUSÃO

Esta pesquisa representa uma contribuição teórica na identificação de entraves na implementação de política pública moçambicana, no processo de Responsabilidades Social Empresarial do setor de mineração. Este setor gera muitas vezes acidentes, degradação do meio ambiente, entre outras externalidades negativas no país.

Por esse ângulo e com o pressuposto de que a implementação de Política de Responsabilidade Empresarial para a Indústria Extrativa de Mineração enfrenta entraves e, ainda, considerando que a Política de RSE é um dos fatores que podem catalisar o desenvolvimento sustentável das comunidades abrangidas e, por conseguinte, do País, o estudo buscou questionar os possíveis entraves capazes de amortecer esse desenvolvimento.

Nessa lógica, o estudo constituiu-se na possibilidade de identificação de variáveis jurídicas e de contexto que podem influenciar a Responsabilidade Social Empresarial das concessionárias que exploram recursos minerais em Moçambique. A identificação dessas variáveis foi possível com a articulação de Sabatier e Mazmanian (1980), proponentes do modelo de análise escolhido para desenvolver este trabalho, com categorias e variáveis de análise nele descritas, e de Rua (2014), que apresenta de forma mais esclarecedora as variáveis de análise da segunda e terceira categorias estabelecidas por Sabatier e Mazmanian (1980). Assim, com a articulação destes autores foi possível um esforço na tentativa de analisar a Política de Responsabilidade Social Empresarial de Moçambique, uma vez que propiciou equilíbrio e melhores condições para interpretação da política em pauta, o que não teria sido possível se utilizados isoladamente.

A identificação de entraves ao processo de implementação dessa política pela indústria extrativa minerária que opera em Moçambique, AF, concentrou-se em três focos fundamentais, que fundamentam o pressuposto inicial.

O primeiro consistiu na análise da Resolução que aprova a política analisada, em que se identificaram: a ausência de tecnologias de mensuração de mudanças com a implementação da política; a não especificação da responsabilização do grupo-alvo (concessionárias), tendo em conta a diversidade comportamental deste; e a localização das concessionárias em jurisdições diferentes, o que, possivelmente, limita a mobilização de apoio político aos programas de responsabilidade social empresarial em locais diferentes e distantes.

O segundo foco, a partir da análise do Guia de Implementação da Política de Responsabilidade Social Empresarial, indicou a falta de clareza do objetivo, com o agravante de o Guia não regular sobre critérios, oportunidades, mecanismos e canais de participação social, deixando a sociedade moçambicana à margem do processo.

Ainda foi possível identificar algumas variáveis de contexto (não jurídicas) que têm afetado a implementação da política que influenciam o objetivo do estatuto. Nesse sentido, constatou-se que o apoio de instituições estatais – MIREME e MEF – constitui entrave à implementação, visto que estes impõem às instituições implementadoras distintas e conflitantes diretivas para implementação da mesma política pública.

Constatou-se, também, a falta de comprometimento dos implementadores devido ao fraco conhecimento das disposições legais sobre a responsabilidade social empresarial, à fraca capacidade técnica que garanta o sucesso do processo e às limitações financeiras para implementação de programas de RSE, em decorrência da realocação tardia de recursos financeiros pelo Estado para efetivação dos programas governamentais do desenvolvimento das comunidades abrangidas.

A variação ao longo do tempo e a jurisdição das condições socioeconômicas, também, foram identificadas como entraves ao sucesso da implementação da política, porque desviaram do problema original da política (discrepância entre as ações de RSE e os programas governamentais de desenvolvimento local), dada a percepção equivocada do alcance das metas estabelecidas na política.

Quanto ao terceiro foco, com o qual se pretendia verificar os entraves à implementação da Política de RSE em Moçambique, a pesquisa permitiu destacar em seus resultados:

- A restrição de informações pelo governo moçambicano a respeito da sua relação com a indústria minerária sobre a RES das concessionárias que operam nesse setor e a falta de transparência no tocante à alocação dos recursos para implementação de programas governamentais de desenvolvimento local no âmbito da Responsabilidade Social Empresarial. Claramente, o Estado não apoia a política, constituindo-se no entrave a implementação desta, e isso, como revelado por vários autores na pesquisa, afeta a implementação da política porque as ONGs, outras agências e a sociedade em geral não têm como exigir a responsabilização das concessionárias, dado o desconhecimento da realidade no que concerne às ações de RSE nas comunidades abrangidas e no país.
- No processo de implementação não há participação social. Esse fato constitui-se em entrave político porque em Moçambique o poder é centralizado e, por mais que a participação social seja essencial para que se alinhe a política aos

anseios das comunidades abrangidas em prol do desenvolvimento local, a participação social não é incentivada.

- A discricionariedade tem marcado a implementação de investimento social, constituindo-se em mais um entrave à implementação da política. Isso porque, quando as concessionárias implementam programas ou projetos sociais da forma que querem ou de acordo com a sua concepção sobre o problema social, muitas vezes a forma de abordar o problema é diferente da real necessidade da comunidade.
- O próprio arranjo institucional afeta a implementação da política, porque ele é coordenado e centralizado nos atores soberanos com poder legal e financeiro, ou seja, o jogo só acontece entre governo e concessionárias; nesse sentido, entende-se que o arranjo não favorece a implementação de projetos que levem ao impacto positivo.
- As comunidades abrangidas são pouco organizadas para apresentar e defender a sua causa de modo a garantir que sejam contempladas em programas sociais, porque não têm capacitação para negociar investimento social e, ainda, sem assistência de altos funcionários na tomada de decisão. Ademais, os sindicatos, que poderiam influenciar positivamente as posições do Estado e as próprias empresas, não participam no processo.
- A ausência de tecnologias de informação e comunicação tem afetado a implementação da política de ser, porque tem implicado na fraca capacidade de supervisão, fiscalização e monitoramento da conformidade do grupo-alvo às imposições da política de RSE, o que afeta a sustentabilidade das contribuições no setor de mineração.

Considerando os entraves identificados neste estudo, cumpre alertar para a verificação de:

- Conhecimento pleno do quadro legal (Política de RSE e do respectivo Guia de Implementação) pelos seus implementadores. A ignorância em relação às disposições legais significa a inconformidade pelos implementadores, porque não se pode exigir conteúdo do qual não se tem conhecimento; por conseguinte, isso implica a inconformidade do grupo-alvo da política.
- Capacitação técnica dos funcionários públicos responsáveis pela implementação da política em pauta – fator importante para o sucesso da

implementação porque diz respeito à capacidade dos implementadores de desempenhar suas funções, como promotores e supervisores de ações de RSE, com vistas ao desenvolvimento das comunidades abrangidas pelos projetos de extração minerária.

- Verificação de restrição financeira para implementação da política de RSE, porque é vital para a materialização dos programas ou projetos sociais acordados, alertando que a indisponibilidade de recursos financeiros ou a sua alocação tardia concorrem para resultados baixos, em relação ao que se espera da implementação de políticas públicas.

Saliente-se que é pertinente a reformulação dessa política pública, considerando a inclusão nas disposições da Política de RSE (além do governo local, concessionárias e representantes da comunidade abrangida) da participação de altos funcionários do governo central, do sindicato e de renomadas organizações da sociedade civil moçambicana em processo de tomada de decisão sobre Investimento Social (Acordos de Desenvolvimento Local). Tem-se, ainda, a definição de mecanismos de controle social, permitindo a fruição da importante liberdade social de participação e decisão em questões de interesse das coletividades, como elementos-chave para garantir o sucesso da política.

Nessa perspectiva, entende-se que a participação social, por meio dos atores políticos e sociais descritos no processo da implementação, e a disponibilização da informação seriam uma forma de impelir as concessionárias e o governo ao planejamento e implementação de programas sociais que reflitam as reais necessidades nesses locais, impactando no desenvolvimento social, cultural e econômico das comunidades abrangidas por projetos de exploração de recursos minerais em Moçambique.

É importante lembrar que a magnitude de investimentos das multinacionais concede-lhes considerável poder econômico, que permite influenciar quer a tomada de decisão, quer o processo de implementação a seu favor e em detrimento das comunidades beneficiárias da política. Contudo, durante a análise categorial não foi encontrada nenhuma evidência que indica influência direta das concessionárias para baixos resultados da implementação da política de RSE em Moçambique, apenas como consequência da insubordinação do governo central às disposições da política que ele mesmo emanou.

Diante dos resultados apresentados, cumpre ressaltar que a principal limitação ao estudo foi o acesso à informação de dados sobre investimentos sociais em comunidades abrangidas pela atividade extrativa, dada a indisponibilidade de informação, que é um

problema generalizado, particularmente no tocante aos dados oficiais do setor de mineração em Moçambique. O acesso limitado de informações no país deve-se à discricção administrativa que caracteriza a governação no país, alicerçada no segredo do Estado. Esse fenômeno dificulta o acesso aos documentos, como o do Acordo de Desenvolvimento Local, dos Memorandos de Entendimento e dos Relatórios Anuais de Sustentabilidade (Investimento Social) das concessionárias, que deveriam estar disponíveis no *site* do MIREME.

Diante dessas limitações de pesquisa, mostra-se pertinente que se desenvolvam estudos complementares sobre a implementação da política de RSE do setor de mineração em Moçambique, visando esclarecer o papel das comunidades abrangidas na tomada de decisão e implementação de programas de RSE; a coordenação e transparência entre os *stakeholders* de investimento social no âmbito da RSE; e o processo de integração das ações de RSE aos planos governamentais de desenvolvimento local.

Por fim, identificados os entraves jurídicos e de contexto na política e no respectivo arranjo político-institucional que possivelmente tenham influenciado para baixos resultados da implementação da política em pauta, recomenda-se, primeiramente, que os futuros estudos considerem o modelo de análise utilizado nesta pesquisa para a interpretação de outras políticas públicas moçambicanas e africanas concebidas e implementadas de cima para baixo.

Sugere-se também que a comunidade acadêmica estude o processo de formulação da política e verifique se a construção de seus objetivos e metas condiz com a realidade moçambicana e, em especial, das comunidades beneficiárias, tendo em conta a diversidade de demandas e circunstâncias nesses locais, visando ao desenvolvimento social, cultural e econômico da sociedade moçambicana em geral.

CASTELO-BRANCO, C. N. **Os Mega Projetos em Moçambique: que contributo para a Economia Nacional?** *In: FÓRUM DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE INDÚSTRIA EXTRATIVA*, Museu de História Natural, IESE, jul. Maputo. 2008. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Mega_Projectos_ForumITIE.pdf. Acesso em: 3 fev. 2019.

CAVENAGHI, M. **Estratégia de propriedade e investimento direto estrangeiro: estudo empírico das transações de f&a no brasil.** 2016. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo. 2016. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17808/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Mestrado_Marina%20Cavenaghi.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Acesso em: 24 set. 2019.

CELLARD, A. Análise documental. *In: POUPART, J.; DESLAURIERS, J. P.; GROULX, L. H. LAPERRIERE, A; MAYER, R.; PIRES, A. (org.) A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.* São Paulo: Vozes, 2008.

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA. **Exploração das areias pesadas de Moma: nem impostos, nem desenvolvimento económico e social local.** Uma análise aos projetos de investimento comunitário e de responsabilidade social da Kenmare em Moma. Ed. nº 14. Maputo. 2014.

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA. **Terceira ronda de consultas públicas em palma: não há transparência, comunidades mal informadas e Governo apático.** Maputo, 2015.

CULLERTON, K.; DONNET, T.; LEE, A.; GALLEGOS, D. Playing the policy game: a review of the barriers to and enablers of nutrition policy change. **Public Health Nutrition**, v. 19, n. 14, p. 2643-2653, 2016. doi: 10.1017/s1368960016000677.

DALFIOR et al. **Reflexões sobre análise de implementação de políticas de saúde.** Rio de Janeiro, v. 39, n. 104, p. 210-225, jan-mar 2015.

DOS MUCHANGOS, L. S.; TOKAI, A.; HANASHIMA, A. Analyzing the structure of barriers to municipal solid waste management policy planning in Maputo city, Mozambique. **Environmental Development**, v. 16, p. 76-89, 2015. doi:10.1016/j.envdev.2015.07.002.

ELMORE, R. Backward mapping: implementation research and policy decision. **Political Science Quarterly**, v. 94, n. 4, 1979.

FISCHER et al. Public Administration and public policy: a comprehensive publication program. *In: TAYLOR & FRANCIS GROUP (ed.) Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods.* 2007.

FLICK, U. **A qualidade na pesquisa qualitativa.** Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREI, V. V. M. **No país do mano muça, eu sou carvão: implicações socioterritoriais dos megaprojetos de mineração nas comunidades locais da província de Nampula.** 2017. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia. 2017. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/7373>. Acesso em: 2 mai. 2019.

GOMÉZ et al. **Responsabilidade Social Empresarial e desenvolvimento**. Apontamentos para Moçambique. Madrid, Set. 2015. Disponível em: <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20coeditadas%20por%20AECID/Responsabilidade%20social,%20empresa%20e%20desenvolvimento%20em%20Cabo%20Delgado.pdf>. Acesso em: 4 mai. 2019.

HAMANN, R. Mining companies' role in sustainable development: The 'why' and 'how' of corporate social responsibility from a business perspective. **Development Southern Africa**, v. 20, n. 2, p. 237-254, 2010. doi: [10.1080/03768350302957](https://doi.org/10.1080/03768350302957).

HILL, M.; HUPE, P. Implementing public policy: governance in theory and practice. In: NAGEL, Stuart S. (ed.). **Handbook of public policy evaluation**. 2002.

HUPE, P. What happens on the ground: persistent issues in implementation research. **Public Policy and Administration**, 2014.

DE JESUS, C. J. **A prática de responsabilidade social empresarial como estratégia no sector minero-energético moçambicano com foco nas comunidades locais e circunvizinhas**. Dissertação (Mestrado em Gestão) - Instituto Superior de Gestão, 2017. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/18693>. Acesso em: 20 abr. 2019.

JUHOLA, S. Barriers to the implementation of climate change adaptation in land use planning. **International Journal of Climate Change Strategies and Management**, v. 8, n. 3, p. 338-355, 2016. <https://doi.org/10.1108/IJCCSM-03-2014-0030>.

KALABA, F. K. Barriers to policy implementation and implications for Zambia's forest ecosystems. **Forest Policy and Economics**, v. 69, p. 40-44, 2016. doi: [10.1016/j.forpol.2016.04.004](https://doi.org/10.1016/j.forpol.2016.04.004).

KARKOTLI, G. R. **Responsabilidade social: uma estratégia empreendedora**. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/87582/204954.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 mar. 2019.

LAMAS, I. **Casos de sucesso?** Políticas neoliberais, setor extrativo e corporações privadas enquanto agentes de desenvolvimento em Moçambique. Cadernos do CEAS: revista crítica de humanidade. Coimbra. Abril, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/489>. Acesso em: 5 mai. 2019.

LANGA, E.; MASSINGUE, N. **Indústria extrativa e desenvolvimento local: o papel da responsabilidade social empresarial**. Indústria Extrativa e Desenvolvimento Local. Desafios para Moçambique. Maputo. Janeiro. 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Nelsa_Massingue/publication/305812389_Industria_extractiva_e_desenvolvimento_local_o_papel_da_responsabilidade_social_empresarial/links/57a325b608aef3c1a7b39e6a/Industria-extractiva-e-desenvolvimento-local-o-papel-da-responsabilidade-social-empresarial.pdf. Acesso em: 5 abr. 2019.

MACUÁCUA, E. **Responsabilidade social das empresas no setor mineiro da província de Tete no contexto do diálogo social**. Maputo, 2017. Disponível em: <http://www.iscos.eu/it/wp-content/uploads/2017/09/Estudo-RSE-Tete.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2019.

MAKINDE, T. Problems of policy implementation in developing nations: the Nigerian experience. **Journal of Social Sciences**, v. 11, n. 1, p. 63-69, 2005. doi: 10.1080/09718923.2005.11892495.

MATEÇO, R. A. **A implementação de estratégias de responsabilidade social por EMNs em países em desenvolvimento na visão de diferentes grupos de interesse**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2016. Casos (África e América Latina em Moçambique). Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?start=20&q=politica+de+responsabilidade+social+empresarial+em+mocambique&hl=pt-BR&as_sdt=0,5. Acesso em: 20 abr. 2019.

MATLAND, R. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity - conflict model of Policy. **The Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, 1995.

MATOS, E. A. C. **Desterritorialização e reterritorialização das comunidades atingidas pela exploração do carvão mineral em Moatize, Moçambique**. 2016. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Geociências, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/144102/000998695.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 2 abr. 2019.

MATOS, E.A. C.; MEDEIROS, R. M. V. Exploração do carvão mineral de Benga em Moçambique e a expropriação da terra dos nativos: alguns apontamentos referentes à acumulação por espoliação. **NERA**, Presidente Prudente, v. 18, n. 28, edição especial, 2015. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/viewFile/3994/4159>. Acesso em: 5 abr. 2019.

MAÚSSE, M. O Governo investe 100 milhões de dólares por ano para eletrificação do país. **Jornal O País**. Maputo. Maio. 2019. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/governo-investe-100-milhoes-de-dolares-por-ano-para-electrificacao-do-pais>. Acesso em: 10 jul. 2019.

MCTIGUE, C.; MONIOS, J.; RYE, T. Identifying barriers to implementation of local transport policy: an analysis of bus policy in Great Britain. **Utilities Policy**, v. 50, p. 133-143, 2018. doi: 10.1016/j.jup.2017.12.002.

MIREME. **Projeto de Energia para Todos**: quadro de políticas de gestão ambiental e social. Maputo, Janeiro. 2019, p. 73. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/584171548668758488/pdf/ProEnergia-Environmental-and-Social-Management-Framework.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2019.

MOÇAMBIQUE. Conselho de Ministros. Lei n.20 de 2014. **Lei de Minas**. Maputo, I série, n. 66, p. 3-17, ago. 2014 .

MOÇAMBIQUE. Conselho de Ministros. Resolução n. 21, de 2014. **Política de Responsabilidade Social Empresarial para Indústria Extrativa de Recursos Minerais**.

Maputo, BR, I série, n. 40, p. 1182-1186, mai. 2014. Disponível em: http://www.mireme.gov.mz/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=6&Itemid=235. Acesso em: 6 mar. 2019.

MOÇAMBIQUE. Ministério dos Recursos Minerais. **Avaliação ambiental e social estratégica do setor mineiro e de gás em Moçambique**. Maputo, 2017. Disponível em: http://www.mireme.gov.mz/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=6&Itemid=235. Acesso em: 6 mar. 2019.

MOÇAMBIQUE. Ministério dos Recursos Minerais. **Avaliação ambiental e social estratégica do setor mineiro e do gás em Moçambique: quadros de análise ambiental e social do setor mineiro**. Maputo, 2017. Disponível em: http://www.mireme.gov.mz/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=6&Itemid=235. Acesso em: 6 mar. 2019.

MOÇAMBIQUE. Ministério dos Recursos Minerais. Diploma Ministerial. Diploma Ministerial n.º 8 de 2017. **Guia de Implementação da Política de Responsabilidade Social Empresarial para Indústria Extrativa de Recursos Minerais**. Maputo, BR, I série, n. 9, p. 99-104, jan. 2017.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, 1999.

NORDTOMME, M. E.; BJERKAN K. Y.; SUND, A. B. Barriers to urban freight policy implementation: the case of urban consolidation center in Oslo. **Transport Policy**, v. 44, p. 179-186, 2015. Doi: 10.1016/j.tranpol.2015.08.005.

NOVAES, E. N. **O campo da responsabilidade social no Brasil e a teoria institucional**. São Carlos, SP: 2010.

OWENS, J. **Competition for FDI and the role of taxation: the experience of South Eastern European countries**. Centre for Tax Policy and Administration – OECD, 2004.

PARSONS, W. **Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1995.

PEREZ, J. R. R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out. dez. 2010.

PESCADOR et al. **Responsabilidade Social Corporativa: um estudo sobre as práticas em micro e pequenas empresas com a aplicação dos indicadores Ethos-Sebrae**. **UNIOESTE/MCR**, v. 13, n. 25, 2º sem. 2013.

PHULKERD et al. **Barriers and potential facilitators to the implementation of government policies on front-of-pack food labeling and restriction of unhealthy food advertising in Thailand**. [S.l.]: Elsevier, 2017.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. 3. ed. Berkeley, CA: University of California, 1984.

[cateme-entre-a-implosao-do-el-dorado-e-a-continua-degradacao-das-condicoes-de-vida-dos-reassentados.html](#). Acesso em: 24 mai. 2019.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/19539/mod_resource/content/2/CHY%20-%20Sen%20-%20Aula%208.pdf. Acesso em: 30 abr. 2019.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e políticas. **Cadernos de Pesquisa**, UNICAMP, NEPP, n. 48, 2000. Disponível em:

https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf. Acesso em: 29 mar. 2019.

SILVEIRA, L. M da; PETRINI, M. **Desenvolvimento Sustentável e Responsabilidade Social Corporativa: uma análise bibliométrica da produção científica internacional**.

Gest. Prod. São Carlos. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/gp/v25n1/0104-530X-gp-0104-530X3173-16.pdf>, Acesso em: 29 mar. 2019.

SÓLIO, M. B. Responsabilidade Social e sustentabilidade no contexto do século XXI.

ALCEU, v. 13, n. 26, jan./jun. 2013. Disponível em: http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/artigo12_26.pdf. Acesso em: 30 mar. 2019.

SOUZA, C. Estado-da-arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n.16, jul/dez. 2006.

TSUJI, H. **O impacto social da Vale Moçambique (2004-2016): um caso da política brasileira em África**. Dissertação (Mestrado em Estudos Africanos) - Universidade de Porto, Faculdade de Letras, Porto, 2017. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/109915/2/240021.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2019.

UATENLE, D. A. **Indústria extrativa em Moçambique: acesso a informação ainda é um problema**. DW África. Pemba, Junho. 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/ind%C3%B3ria-extrativa-em-mo%C3%A7ambique-acesso-%C3%A0-informa%C3%A7%C3%A3o-ainda-%C3%A9-um-problema/a-49389616>. Acesso em: 28 jun. 2019.

UITTERNBROEK, C. J. From Policy Document to Implementation: organizational routines as possible barriers to mainstreaming climate adaptation. **Journal of Environmental Policy & Planning**, v. 18, n. 2, p. 161-176, 2015. doi: [10.1080/1523908X.2015.1065717](https://doi.org/10.1080/1523908X.2015.1065717).

VALADARES, J. L. **Orientação empreendedora em Administração pública: análise da trajetória e das implicações da criação e manutenção do cargo de empreendedor público em Minas Gerais-Brasil**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2013.

VASCONCELOS, L. **Brief presentation of the geological resources of Mozambique.** v. 101, p. 869-874. 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/286065072_Brief_presentation_of_the_geological_resources_of_Mozambique. Acesso em: 2 set. 2019.

WINTER, S. C. Implementation perspectives: status and reconsideration. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **The handbook of public administration.** London: Sage, 2007.

WIRTZ, B. W.; PIEHLER, R.; THOMAS, M. J.; DAISER, P. Resistance of public personnel to open government: a cognitive theory view of implementation barriers towards open government data. **Public Management Review**, v. 18, n. 9, p. 1335-1364, 2015. doi: 10.1080/14719037.2015.1103889.

WU, J.; ZUIDEMA C.; GUGERELL K.; de ROO, G. Mind the gap! Barriers and implementation deficiencies of energy policies at the local scale in urban China. **Energy Policy**. v. 106, p. 201-211, 2017. Doi: 10.1016/j.enpol.2017.03.056.

WU, X. et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos.** Tradução Ricardo Avelar de Souza. Brasília: ENAP, 2014.

APÊNDICE A

A.1 Contextualização histórica da legislação minerária em Moçambique

I - Contexto político-legal (histórico) da indústria extrativa do setor de mineração em Moçambique

Moçambique foi mais uma das colônias portuguesas que, em 1975 alcançou sua independência, conquista dos moçambicanos que se uniram para lutar pela libertação nacional liderados pela FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) e que permanece no poder até os dias de hoje. De 1975 para cá assistiu-se a sucessivas mudanças de regimes políticos, primeiro ao socialismo e mais tarde a volta ao capitalismo, visto que foi o modo de produção durante o período colonial em Moçambique (ARMANDO, 2015).

Falar dos regimes políticos adotados ao longo do tempo no país é necessariamente fazer uma breve descrição da sua influência na concepção de leis e políticas e se reflete na vida política e econômica do estado Moçambicano. E tendo em conta a temática abordada, a indústria extrativa em prol do desenvolvimento das comunidades abrangidas, durante a vigência dos diferentes regimes foram emanadas políticas e legislações, que definiram o modo de produção e de distribuição de riquezas no país.

a) Contexto político-legal no setor de mineração durante o regime socialista

O regime socialista, em Moçambique, vigorou durante o período pós-independência, de 1975 a 1992, com o fim da guerra civil de desestabilização. Seu modo de produção era coletivo, regido pelo governo de partido único (a FRELIMO) que dominava o poder legislativo e controlava o executivo, ou seja, não havia separação de poderes (legislativo, judiciário e executivo) por isso, a administração era altamente burocratizada e poder de decisão concentrava-se na estrutura central do Governo (SIMIONE, 2015). Segundo Matos e Medeiros (2017), o socialismo foi o caminho que o Governo encontrou para desprender a nação do modo produção colonial (que com opressão explorou o povo e os recursos naturais excludente e discricionariamente) para beneficiar o povo moçambicano, particularmente a camada social mais desfavorecida, incluindo-a na produção e nos processos de desenvolvimento nacional, visto que, o regime colonial.

Nessa perspectiva, as previsões da Constituição de 1975 constituíram a base para distribuição equitativa de bens e serviços público, antes acessíveis apenas aos portugueses e moçambicanos assimilados, começando pelo acesso gratuito à terra garantido com aprovação da primeira Lei de Terra quatro anos depois, em 1979 (Lei nº 6/79, de 3 de Julho) (MATOS; MEDEIROS, 2017). Para os autores, essa legislação permitiu aos cidadãos nacionais o Direito de Uso e Aproveitamento de Terra (DUAT) por ocupação a título gratuito e definitivo. Com base nesta última legislação e em conjugação com o artigo 8º da Constituição de 1975, que preconizava que a terra e os recursos naturais compreendidos no território moçambicano são propriedade do Estado, portanto, dos moçambicanos (dos governantes, operários aos moçambicanos em geral), (MOÇAMBIQUE, 1975), as comunidades assentadas em zonas com solos potencialmente ricos em minérios dispunham desses minérios.

O Governo para rentabilizar a produção agrícola, implementou a estratégia de produção coletiva, na qual definiu como pilares do desenvolvimento a coletivização de produção da agricultura familiar, o reassentamento das populações em aldeias comunais e o investimento no setor estatal de produção. Mas, reconhecendo-se a importância da atividade extrativa de mineração para o desenvolvimento socioeconômico das comunidades do país, o Governo moçambicano, em 1986, aprovou a primeira Lei de Minas (a Lei nº 2/1986) em substituição das leis de exploração mineira vigentes desde o período colonial invalidadas pela Constituição de 1975 (MIREME, 2017). Por meio dela foi criado o “Certificado Mineiro” para mineiros artesanais com processos pouco burocratizados e em áreas previamente definidas (MIREME, 2017).

Conforme argumenta Arnaldo (2015), o regime (socialista) exaltava a produção em cooperativas e propriedade estatal, por isso, os mineiros mesmo na posse do Certificado Mineiro, deviam integrar-se ao setor cooperativo para dispor do DUAT gratuitamente. E quanto a estatização de propriedades privadas, o autor afirma que, grandes monopólios em extensas plantações, terras abandonadas pelos portugueses, com a independência nacional, de fornecimento de energia elétrica, água e telecomunicações foram tornadas empresas do Estado. E este ilustra como exemplos as grandes plantações de chá na província da Zambézia transformadas na empresa moçambicana de chá (EMOCHÁ); a empresa de transporte aéreo, a Direção de Exploração dos Transportes Aéreos (DETA), na Linhas Aéreas de Moçambique (LAM) e os Caminhos de Ferro de Moçambique (CFM) que ostentam a mesma designação na atualidade. Essas atitudes visavam promover a forma de produção coletiva e extinguir a produção familiar que sustentou as sociedades de pequenas burguesias e o individualismo que caracterizaram o período colonial (MATOS, MEDEIROS, 2017).

Passados dois anos de vigência da Lei de Minas, no setor minerário foi criado o Fundo de Fomento Mineiro pelo Decreto 2/1988, com finalidade de prestar apoio técnico-financeiro aos titulares do direito de exploração e Artesanal ou de Pequena Escala, que operassem em forma de associações, como forma de garantir às comunidades (camponesas) recursos para o desenvolvimento desta atividade com vistas ao crescimento econômico, opondo-se à lógica capitalista colonial de acumulação por espoliação (CAMBAZA, 2009; MATOS; MEDEIROS, 2014). O apoio por meio deste fundo consistia na angariação, aplicação e gestão de fundos em investimentos que promovessem e contribuíssem para aumento de produção e produtividade (JORNAL VERDADE, 2013).

Entretanto, essas legislações traziam implicitamente rastros do patrimonialismo e do elitismo (herança colonial) ao privilegiar as elites do governo compostas por um grupo de “libertadores da pátria” em detrimento das comunidades, conforme destacam Matos e Medeiros (2014) citando o artigo nº 7 da primeira Lei de Minas,

Quando o aproveitamento de determinados recursos minerais for considerado de especial interesse para a economia nacional ou para o desenvolvimento da região em que se situem, o Conselho de Ministro poderá determinar que a atribuição de licença ou concessão para esses recursos minerais ou para os mesmos recursos em certas áreas, fique reservada exclusivamente para entidades estatais ou entidades a estas associadas (MATOS; MEDEIROS, 2014, p).

Portanto, desta previsão é perceptível o caráter centralizado da tomada de decisão pelo governo (Conselho de Ministros), sem menor consideração pelos interesses das comunidades assentadas em locais potencialmente ricos em recursos. Portanto, o Governo com o regime socialista, para Simione (2015), construiu um ambiente de crises fiscal e política, condicionado pela estrutura de gestão pública implantada baseada na administrativa centralizada e, por conseguinte, a capacidade de resposta reduzida. Por isso, levou a insatisfação da maioria desfavorecida (comunidade locais abrangidas), sentimento expresso em forma de críticas à “rigidez do sistema burocrático socialista, à excessiva centralização, à falta de poder de iniciativa e inovação dos entes subnacionais e à reduzida eficácia administrativa e fraca presença do poder público, sobretudo nas zonas rurais” (SIMIONE, 2015, p. 75) no ambiente político.

Essa discórdia minou a implementação dos sonhos do Estado do crescimento da economia nacional a partir da socialização das zonas rurais, baseada na economia planificada,

assaltados pelo desencadear da guerra civil (de 1976 a 1992)¹⁵ (MOSCA, 2010; ARMANDO, 2015; MATOS; MEDEIROS, 2017). Esse fenômeno fragilizou gradativamente a ação do Estado, limitando a implementação dos programas de desenvolvimento em curso, com o bloqueio das vias de acesso interregionais, destruição de infraestruturas (econômicas e sociais), e, por conseguinte a fome, porque a terra ficou infestada por engenhos explosivos que tornavam impossível a prática de atividades agrícolas¹⁶ e de mineração (ARMANDO, 2015). E, para piorar o que já estava mal, os autores Mosca (2010), Armando (2015) e Simione (2015) referem-se às calamidades naturais (seca, cheias e ciclones) que assolaram o país nesse mesmo período. Consequentemente, de acordo com Armando (2015),

[...] entre 1980 e 1986, o PIB decresceu em mais de 30%, as despesas militares chegaram a representar entre 12 e 18% do PIB; e no período de 1984 a 1993, a dívida externa aumentou em quase 500%, 63% dos investimentos direto estrangeiros foram cancelados, foram destruídos cerca de 14 % dos sistemas de irrigação, 23% de lojas, 58% de escolas primárias e 40% da população havia sido deslocada em função da guerra.

Conforme o autor, esta realidade impeliu o Governo a incorporar políticas neoliberais, por exemplo, a incorporação do Programa de Reabilitação Econômica (PAE) ao Programa de Restauração Econômica (PRE) que, materializava uma das políticas criadas e implementadas no âmbito do regime socialista, em 1983, e a privatização de empresas estatais. Nesse contexto, as grandes empresas e alienadas pelas multinacionais e as médias e pequenas por privados individuais nacionais. E sobre o processo de incorporação, Armando (2015, p. 25) diz ter culminado com a transformação da PRE em PRES (Programa de Restauração Econômica e Social), condição para alocação de recursos externos para o apoio aos “setores sociais de educação, saúde, água e saneamento, alimentos e infraestruturas”, com vistas a melhoria das condições de vida da população.

b) Contexto político-legal no setor de mineração durante o Regime Capitalista

Esse capítulo na história política moçambicana, que durou de 1992 a 2004, foi reconhecido como período de estabilização política. Salientar que, a adoção do capitalismo em Moçambique foi em obediência às imposições da comunidade internacional (FMI) para o

¹⁵ Guerra desencadeada pela Frente de Libertação de Moçambique (partido mãe que libertou Moçambique da opressão colonial) e Resistência Nacional de Moçambique (formado por insurgentes políticos após a independência).

¹⁶ Vide Eduardo Bata (2018) “a importância da terra revela-se, fundamentalmente, pelo fato de este ser um país basicamente agrário no qual 80% da população ativa trabalham na agricultura de autoconsumo”.

país receber apoio financeiro externo, dada a preocupação do Governo com a reestruturação econômica e social nacional (MOSCA, 2010; ARMANDO, 2015; SIMIONE, 2015). No leque das condições impostas figurava também a assinatura do Acordo Geral de Paz, em 1992, para por fim às hostilidades no país e o pluripartidarismo político, tendo culminado com a criação e aprovação da nova Constituição da República de Moçambique em 1994 (SIMIONE, 2015).

Essa Constituição (1994) introduziu o modo de produção diferente do socialista, uma vez que é pautado em princípios capitalistas neoliberais, que advogam a liberalização da economia e a privatização das empresas estatais (SIMIONE, 2015). Para o autor, esses fatores são fundamentais para segurança dos investidores interessados em investir em Moçambique. Por isso, estavam criadas condições para preparação da política de recursos minerais que era estrategicamente necessária à aprovação da segunda Lei de Minas (Lei nº 14/2002) que era favorável ao IDE interessada no setor de mineração.

Nesse contexto, segundo Matos e Medeiros (2017) foi aprovada e publicada em 2002 a Lei de Minas e, em seguida o Código de Benefícios Fiscais pelo Decreto nº 16/2002, estabelecendo benefício aos investimentos de exploração de recursos minerais, e para importação desses materiais o Governo concede “isenções de direitos aduaneiros na importação de equipamentos, aparelhos, materiais e sobressalentes para a prospecção e pesquisa, exploração mineira e sobre a exportação de recursos minerais” (MATOS; MEDEIROS, 2017, p. 310). E conforme os autores o Código estabelece, também que,

[...] Até ao ano 2010, os investimentos levados a cabo no âmbito da Lei de Minas, cujo valor do investimento seja superior a 500 000 USD, beneficiarão, a partir do início da produção, de uma redução em 25% da Taxa do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRPC), durante os primeiros cinco anos. [...] no caso de contribuintes sujeitos ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRPS), nas condições previstas no número anterior, a matéria coletável determinada e relativa a atividade beneficiária do incentivo, pertencente a Segunda Categoria do IRPS, terá uma dedução de 25%, durante os primeiros cinco anos (MATOS; MEDEIROS, 2017, p. 310)

Portanto, a sede de rentabilizar a indústria extrativa, não “saciada” durante o socialismo, continuou marcando políticas e leis no contexto capitalista neoliberal em Moçambique, tanto que o Governo deu maior atenção para a Mineração de Escala Industrial sob a *umbrella* dos princípios capitalistas, aderindo a política de abertura de mercado para possibilitar influxos do IDE de capital intensivo para investir no setor de mineração em prol do crescimento da economia nacional (MIRAME, 2016).

Desse modo, nascia nova expectativa do crescimento da economia, baseada no potencial das contribuições que o setor de mineração daria ao Estado em receitas arrecadadas

da indústria extrativa. Porém, esse regime foi rendido pelo democrático por meio da Emenda Constitucional 2004, dando lugar a nova organização social, em que o poder político é conferido ao povo pela Constituição da República de Moçambique de 2004, período sobre o qual aborda o subtópico seguinte.

c) Contexto político-legal no setor de mineração na Democracia

Nos termos de que dispõe o artigo 2 da Constituição da República de Moçambique como estado democrático, “a soberania reside no povo”, ou seja, o povo exerce o controle político por meio da eleição de seus representantes com voto, portanto, é uma democracia representativa. A Constituição de 2004 inaugura uma nova organização social em Moçambique que pauta pelo pluripartidarismo, direitos e liberdades individuais e coletivos e pela descentralização administrativa.

Contudo, tal como nos anteriores regimes, prevalece a intenção de diminuir a dependência pelo capital externo por meio das contribuições da indústria extrativa, sobretudo o setor de mineração para o desenvolvimento socioeconômico nacional, considerando o impulso significativo que esse setor deu com a extração de areias pesadas e carvão mineral de 2007 a 2011. E segundo assinala Armando (2015, p. 25) “os fluxos de ajuda externa diminuiu, o fluxo do capital privado externo expandiu com enfoque na extração de recursos minerais e madeira”, mas o país continua a figurar na lista dos países mais pobres do mundo.

Para garantir a continuidade desses ganhos, o Governo manteve a Lei de Terra de 1997 (Lei nº 17/97, de 1 de Outubro) porque esta estabelece, no seu preâmbulo, que “a terra é um meio universal de criação de riqueza e do bem-estar social e por isso, o seu uso e aproveitamento tornam-se um direito de todo o povo moçambicano”. Para Cambaza (2009) foi uma atitude estratégica visando adequá-la à nova conjuntura política, econômica e social e garantir segurança de posse da terra aos agentes econômicos nacionais, sobretudo internacionais. Mas, como se pode ver, este estabelecimento é ambíguo, visto que se mostra favorável ao desenvolvimento de atividades econômicas, no caso, aos investimentos estrangeiros que garantem influxos de capital intensivo para um bem maior (BATA, 2018), mas também, ao povo moçambicano quando os seus interesses intentam contra o desenvolvimento sócio econômico nacional (ARMANDO, 2018).

E essa estratégia, para Simione (2015), foi responsável pelo novo cenário econômico no qual,

Entre 2000 e 2010, os fluxos externos de capital privado representaram cerca de 87% do total do investimento privado em Moçambique, sendo: 54% em forma de investimento direto estrangeiro (IDE); 33% em forma de empréstimos do setor bancário internacional; 5% em forma de investimento direto nacional (IDN) e 8% em empréstimos da banca nacional (p. 25)

Nesse contexto, foi criado um novo quadro legal priorizando a aprovação das leis sobre a gestão ambiental da mineração (Decreto n° 26/2004), o estatuto de Fundo de Desenvolvimento de Mineração (Decreto n° 11/2005), Saúde e Segurança (Decreto n° 61/2006), o Decreto n° 62/2006 regulador da então Lei de Minas (Lei n° 14/2002, de 26 de Junho), o decreto que regula questões de imposto sobre a mineração (Lei n° 11/2007 e Decreto n° 5/2008), o Código de Incentivos Fiscais (Lei n° 4/2009, de 12 de Janeiro), no qual são previstos incentivos generosos a favor dos investidores (nacionais e internacionais) com interesses na indústria extrativa nacional.

O Código de Benefícios Fiscais no artigo 2, prevê “as deduções à matéria coletável; as deduções às coletas; amortizações e reintegrações aceleradas, o crédito fiscal por investimento; isenção e redução de taxa de impostos e deferimento do pagamento destes”. Por exemplo, o benefício em sede da redução de taxa de impostos, nos termos do artigo 22, o Código estabeleceu a “redução em 80% da taxa nos primeiros cinco exercícios fiscais; em 60% de taxa, do 6º e 10º exercício fiscal; em 25% da taxa, do 11º e 15º exercício fiscal” (MOÇAMBIQUE, 2009, p.116,120). E tais benefícios, em Moçambique, ainda constituem temas de calorosos debates encabeçados pelas Organizações de Sociedade Civil (OSC), particularmente o CIP que se tem empenhado na representação das expectativas dos moçambicanos, na garantia de gestão e distribuição justa dos benefícios da exploração de recursos minerais no país (MIREME, 2017).

A despeito de atender, de certa forma, às expectativas dos governantes moçambicanos, no que concerne a redução da dependência externa, esta nova realidade político-legal ignora questões de bem-estar social, cultural e econômico das CA em prol do desenvolvimento da indústria extrativa. Salienta-se que, os minérios descobertos no país existem em quantidades comercializáveis (ITIEM, 2015, 2018), porém, parte destes não é renovável, sendo por isso, pertinente a aprovação de legislação que garante a extração sustentável dos recursos minerais, de modo a que, os benefícios da exploração de minérios em Moçambique sejam colhidos pela população presente e futura.

Nesse sentido, os conflitos sociais assistidos em 2012 em decorrência de deslocamentos compulsórios, indenizações injustas reclamadas pelas CA (LANGA; MASSINGUE, 2014; SELEMANE, 2016; BATA, 2018) impeliram o governo a aprovar, em

2012, o Regulamento sobre o processo de reassentamento (Decreto 31/2012, de 8 de agosto). Este dispositivo legal visava a compensação das famílias afetadas pelos projetos de mineração, tanto que, no artigo 5 dispõe que, "o reassentamento visa impulsionar o desenvolvimento socioeconômico do país e garantir que a população afetada tenha uma melhor qualidade de vida, equidade social, tendo em conta a sustentabilidade dos aspectos físicos, ambientais, sociais e econômicos" (MOÇAMBIQUE, 2012, p. 324). Portanto, o governo estava a estabelecer base legal por meio da qual as CAs passariam sustentar a persecução de seus direitos quando a área de concessão abrange seu espaço de assentamento.

Em paralelo, o Governo, em 2007, procedeu a revisão do regime de incentivos fiscais do setor de mineração pela Lei nº 13/2007, antes concedidos com base no Decreto nº 16/2002 (anterior Código de Benefícios Fiscais). De acordo com Matos e Medeiros (2017, p. 310), dos benefícios estabelecidos no anterior Código, o revisto manteve os benefícios de isenções de direitos aduaneiros referentes a importação do material necessário para prospecção, a pesquisa e desenvolvimento da atividade extrativa e incluindo no código "isenções do IVA e do ICE pelo mesmo período de tempo definido na legislação anterior". Entretanto, estabeleceu garantias para investidores neste setor, no caso que,

[...] gozo efetivo dos benefícios não pode ser revogado, nem podem ser diminuídos os direitos adquiridos, salvo nos casos previstos na Lei e se houver inobservância das obrigações estabelecidas para o beneficiário ou se o beneficiário tiver sido indevidamente concedido [...] (MATOS; MEDEIROS, 2017, p. 310).

Desta previsão é perceptível, mesmo que nas entrelinhas, a intenção do Governo de garantir a segurança dos investidores do setor de mineração. Mas, o Governo abre exceção para revogação de tais benefícios em casos de não cumprimento das obrigações pelos beneficiários. Entretanto, em Moçambique, o povo, valendo-se da nova organização social moçambicana (democrática) usam da liberdade de "reunir e manifestar", garantida constitucionalmente pelo artigo 51, para reivindicar benefícios da exploração dos recursos minerais no espaço que lhes pertence (FREI, 2017). E o governo, por meio da Lei de Minas (20/2014), artigo 27, garante a indenização justa às famílias afetadas pelos projetos de extração de recursos minerais, uma vez que, nessa previsão está assegurada a primazia dos direitos preexistentes em relação aos demais DUAT. Isto, lembrando que, conforme estabelece o artigo nº98 da CRM (2004, p. 552), "os recursos naturais situados no solo e subsolo [...] na plataforma territorial e nas zonas econômicas exclusivas são propriedade do Estado".

Entretanto, a interpretação desta última previsão constitucional, segundo Forquilha (2009) é forçada de modo a albergar interesses da elite política, sobretudo a tendência em tornar privados (a favor da elite em todos os níveis do governo) os bens públicos. E para o autor tal prática configura o patrimonialismo, segundo o qual,

Mais do que à esfera pessoal do “príncipe”, o privado, neste contexto, faz referência à esfera partidária, enquanto espaço de agregação de interesses particulares de um grupo de indivíduos que luta pela conquista, exercício e manutenção do poder político, e, por isso mesmo, diferente do Estado (FORQUILHA, 2009, p. 13)

Nesse contexto, os deslocamentos compulsórios são conduzidos sob a determinação do Governo do Distrito, onde o empreendimento está localizado, alegando o “bem maior”; portanto, o desenvolvimento de mega projetos de extração de recursos minerais para gerar receitas ao Estado e para garantir o desenvolvimento em comunidades abrangidas e a sociedade no geral (BATA, 2018). Por essa razão, processos de reassentamentos dão-se em meio a conflitos sociais, porque na maioria dos casos, conforme realçam os autores Bihale (2016), Macácua (2017), Frei (2017) e CIP (2018) não são precedidos de consultas comunitárias, processo no qual as concessionárias devem apresentar seus planos de reassentamento e as comunidades suas preferências, portanto, informações prévias sobre o que se lhes espera no local de reassentamento (no que concernem as infraestruturas sociais), as condições do solo (fertilidade dos solos e extensão da terra a receber) e aspectos culturais (sobretudo o tratamento a ser dado aos cemitérios). Isto porque as comunidades não conhecem as leis, por isso não sabem que têm direitos nesse processo (FREI, 2018; CIP, 2018).

Diante destes fatos, foi de suma importância a exigência das Organizações da Sociedade Civil¹⁷ para que o governo aderisse à Iniciativa de Transparência na Indústria Extrativa (ITIE), efetivada em 2009, com vistas na transparência da indústria extrativa. Ainda nesse contexto, aprovou-se a legislação de parceria público-privada formalizadas pela Lei nº 15/2011 e pelo Decreto nº 16/2012, realçando o papel do governo na coordenação das ações nessa parceria para garantir o alcance das metas de desenvolvimento sustentável nacional (MIRAME, 2017).

Mesmo com esse aparato em legislações, seguem-se espoliações aos recursos minerais moçambicanos pelas multinacionais sem benefícios palpáveis às CA abrangidas, portanto,

¹⁷ Fazem parte das principais Organizações da Sociedade Civil a CIP, IESE, Centro de Terra Viva (CTV), KIWUKA JDA Desenvolvimento Juvenil, WWF Moçambique, Observatório do Meio Rural (OMR), União Nacional de Camponeses (UNAC), ORAM, Justiça Ambiental (JA), Liga dos Direitos Humanos (LDH), Sekelekani, Livaningo e o Oxfam.

estas permanecem pobres e miseráveis porque a possibilidade de geração de renda familiar lhes é amputada. Conforme explica o MIREME (2017), em Moçambique, a capacidade de desprender-se da pobreza está ligada com agricultura, ou seja, à qualidade da terra, acessibilidade de água para irrigação, de fertilizantes, entre outros, e a escolaridade e a disponibilidade do crédito constituem fatores adicionais, embora determinantes para saber se a família pode superar a pobreza ou não. Nesse sentido, para dirimir conflitos sociais em decorrência dos processos de reassentamentos por falta de legislação específica, recorria-se, como já referido, às previsões da Constituição de 2004, como por exemplo, o artigo nº 81 (Direito de ação popular) da CRM, que prevê o seguinte,

1. Todos os cidadãos têm, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de ação popular nos termos da lei.
2. O direito de ação popular compreende, nomeadamente: a) o direito de requerer para o lesado ou lesados as indenizações a que tenham direito; b) o direito de promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a preservação do ambiente e o património cultural; c) o direito de defender os bens do Estado e das autarquias locais (MOÇAMBIQUE, 2004, p. 24).

Portanto, são essas previsões que asseguraram às CAs o ressarcimento pela expropriação do direito de propriedade ou a reposição dos seus direitos, alguns dos quais eram assegurados pela Lei de Mecenato e a respectiva regulamentação (Lei nº 4/94, de 13 de Setembro e o Decreto nº 29/98, de 9 de Junho) que garante incentivos fiscais às empresas que apoiam os setores sociais (educação, saúde, cultura, desporto, arte, ciência, ações sociais e ambiente) (INTERPRAXIS, 2012).

Pela breve análise é possível perceber que o regime socialista, a despeito da centralização excessiva de tomada de decisão e administração altamente burocratizada, a estratégia de desenvolver o país a partir de zonas rurais por meio de modo de produção coletivizada, garantiu Certificado Mineiro para que moçambicanos desenvolvessem a mineração artesanal (ou pequena escala) e em cooperativas, financiando suas atividades através do Fundo de Fomento Mineiro, como forma de incluir a população desfavorecida a contribuírem para o desenvolvimento socioeconômico nacional.

Todavia, o capitalismo extirpou o assistencialismo estatal em Moçambique, com a privatização das empresas do Estado, dando ao setor privado a responsabilidade de prover bens e serviços ao povo moçambicano. E, ainda, expor as comunidades rurais a situações de miséria e humilhação (sem fonte de renda e reassentamentos compulsórios) inerente ao extrativismo de GE. E o regime democrático tornou-se o lócus de conflitos sociais em

consequência de implementação de leis e políticas baseadas em princípios neoliberais que ainda influenciam a governação em Moçambique, como também, a pressão pela sociedade civil ao governo para solucionar tais dilemas (LANGA, MASSINGUE, 2014).

E, em resposta, o Governo, além do quadro legal para o setor de mineração, já mencionado, aprovado no âmbito do desenvolvimento da indústria extrativa, durante atual regime (democrático), para garantir a exploração sustentável de recursos minerais, em benefício das CAs e a sociedade moçambicana em geral, aprovou e publicou a Resolução nº 21/2014 que aprova a Política de Responsabilidade Social Empresarial para Indústria Extrativa de Mineração e o Diploma Ministerial nº 8/2017, que aprova o respectivo Guia de Implementação. Ambas as legislações visam assegurar benefícios sustentáveis da exploração de minerais às CAs, por meio de promoção de ações de RSE integradas aos programas de desenvolvimento local e em harmonia com os objetivos de desenvolvimento sustentável do país.

II - Contexto social da criação da Política de Responsabilidade Social Empresarial para Indústria Extrativa de Mineração.

Moçambique acolhe empresas multinacionais que desenvolvem “mega projetos” de capital intensivo (valor de investimento a partir de US\$ 500 mil) desde 1985, destaque para a Kenmare, mineradora irlandesa (CASTELO-BRANCO, 2008; BIHALE, 2016). Esta operava na extração de grafite em Ancuabe, província de Nampula (zona norte do país), como principal produtor mundial. E, em 2002 (quando do início dos estudos geológicos), celebrou um novo contrato para extração de áreas pesadas na mesma província, localidades de Moma, Congolone e de Quinga, tendo iniciado a operação em 2007 e a produção comercial em 2009. E a Haiyu Mozambique Mining LDA, mineradora chinesa, também opera na extração de áreas pesadas na localidade de Sangache, Nampula, desde 2009.

Ainda no norte do país, em Cabo Delgado, encontra-se desenvolvendo a atividade extrativa minerária a Grafite Kropfumuehl de Moçambique Ltda, mineradora alemã, na localidade de Ancuabe, em 2012 e, mais tarde a Trinton Minerals (em 2018) no mesmo local. Está, também, a Seyrah Resources, mineradora australiana, inaugurada em 2018 para extrair grafite na mesma província, em Balama. E Gemfields (Montipuez Ruby Mining), a mineradora britânica que desde 2010 explora rubis em Montipuez, distrito da província de Cabo Delgado.

E na zona centro do país, a Vale Moçambique assinou o contrato para extração de carvão mineral em 2004, representando a Vale brasileira, na província de Tete, Moatize. Esta começou a operar em Agosto de 2011 (BIHALE, 2015). Conforme o autor, está, também, operando em Moçambique a Jindal África, extraindo carvão desde 2013, na localidade de Chirodzi, também, na província de Tete. A ICVL (International Coal Ventures Private Limited), é um consórcio do governo indiano que opera na indústria extrativa do setor de mineração em Moçambique, composto por Steel Authority of India Limited (SAIL), Coal India Limited, Rashtriya Ispat Nigam Limited (RINL), NMDC Limited e NTPC. Esta mineradora comprou da Rio Tinto a licença de mineração na mina de Benga, Tete, em 2014 (BIHALE, 2015). E ainda a Boabeb Resources (2013).

Porém, a implantação de investimentos estrangeiros de Grande Escala, em Moçambique, deu-se no contexto de "secretismo do estado", o qual não permitia a disponibilização dos contratos de concessão mineira ao público, argumentou Uatenle (2019). Por conseguinte a sociedade moçambicana não tinha como saber sobre a responsabilização das concessionárias no âmbito da mitigação da pobreza e desemprego no país. Dessa forma, transparência sobre canalização e gestão de receitas provenientes da indústria extrativa era mais um desafio em Moçambique, sobretudo quando se trata de contribuições para o desenvolvimento socioeconômico das CAs em benefício da exploração de recursos minerais nesses locais.

Nesse contexto, as concessionárias entregavam serviços às comunidades impactadas num âmbito assistencialista, porque, conforme aponta Macuácuca (2017), as concessionárias entendiam que tais ações não eram obrigatórias, porém, reconhecem o fato de estarem previstas em contratos de concessão minerária. Não obstante, escolhiam as áreas a priorizar para desenvolver projetos sociais. Por exemplo, enquanto a Vale empenhava-se na promoção de ações de saúde e construção das respectivas infraestruturas, o desenvolvimento das empresas locais, incluindo-as na cadeia de valores, projetos de geração de renda (ex. a criação de frangos) e formação do capital humano. A Jindal África, optava por projetos de educação, abastecimento de água, nutrição, agricultura e segurança alimentar e produção animal; E a Minas de Moatize empenhada com a área de educação e abastecimento de água, porém, não se traduziam o crescimento sócio econômico esperado pela sociedade.

Entretanto, esse comportamento das mineradoras gerava insatisfação da população, já desgastada com deslocamentos não consentidos, e corroborando com essa ideia, Langa e Massinga (2014) associam o surgimento da Política de Responsabilidade Social Empresarial em Moçambique aos tumultos ou revoltas sociais causadas por

[..]deslocação de populações para zonas com solos menos férteis, piores pastagens, menos oportunidades de desenvolver atividades econômicas, sem meios de transportes públicos, mais distantes dos serviços e mercados, entre outros aspectos, resultando na alteração dos seus modos de vida (p. 230).

As autoras são mais precisas ao elencar as causas do surgimento da política, designadamente por pretextos sociais ocorridos entre 2012 a 2013 em Moçambique (Quadro 1).

Quadro 1 - Protestos ocorridos em 2012 e 2013.

Data (s) do protesto	Nº de participantes	Acontecimentos
10 Janeiro de 2012	Cerca de 700 famílias	Bloqueio de passagem ferroviária e rodoviária na zona de Catême, reivindicando as condições de vida em que ficaram sujeitas com reassentamento e o valor pago como indenização e compensação pelo deslocamento. Como consequência, o transporte de carvão da mina para o porto foi paralisado. Houve atuações violentas e detenções por parte da polícia e das Forças de Intervenção Rápida (FIR), ameaças e intimidações aos protestantes.
16 de Abril de 2013	Cerca de 1300 famílias	Manifestação em frente às instalações da Vale onde se exigia dialogar com os responsáveis da empresa, a propósito da exigência do valor remanescente da compensação pela perda de terras. Na ausência de resposta por parte da Vale, os manifestantes bloquearam as entradas principais da mina. Houve presença da polícia sem nenhum registo de confrontações violentas.
23 de Dezembro de 2013	Cerca de 200 famílias	Bloqueio de um dos acessos à mina da Vale, exigindo uma vez mais o valor remanescente das compensações, e também não houve relatos de confrontos exacerbados com a polícia.

Fonte: Langa e Massingue (2014).

Portanto, esses protestos e conflitos sociais são a principal causa da criação da política de RSE em Moçambique, e foi nesse contexto que as organizações de sociedade civil e outras ONGs nacionais, a mídia e a comunidade acadêmica despertaram e promoverem encontros para discutir sobre tais questões, enquanto desenvolviam pesquisas para entender a real situação no terreno. E por conseguinte, exercer pressão para que as autoridades governamentais (no caso, o Governo e o MIREME) tomassem a devida postura face ao impacto das decisões das concessionárias em comunidades abrangidas.

Em resposta, foi desenvolvido um estudo de RSE do setor extrativo encomendado pelo MIREME à InTerPraxis¹⁸, com vistas a definição de pilares sobre os quais seriam desenhadas as diretrizes para implementação política de RSE (LANGA; MASSINGUE, 2014; GOMÉZ et al., 2015). O estudo, conforme a InTerPraxis (2012), culminou com a recomendação de uma estrutura para a política de RSE, incluindo, entre outras, três estratégias principais,

[...] Estratégia de Aplicação Legal que visa melhorar a legislação existente e a sua aplicação em áreas relevantes relacionadas com a RSE no setor extrativo [...] Estratégia de Sistemas de Gestão que se centra na promoção e integração da RSE entre as empresas do setor extrativo em Moçambique [...] Estratégia de Investimento em RSE, descentralizada, mas coordenada, com vistas a clarificar os termos de como as empresas do setor extrativo irão interagir com as comunidades e regiões locais, para assegurar que as atividades de RSE beneficiem as comunidades abrangidas [...] (p. 75).

E essas estratégias estão definidas na política de RSE como principais diretrizes para implementação das ações de RSE (ou Investimento Social). E também, de forma complementar, foi necessária recomendação do estabelecimento sobre a coordenação entre órgãos responsáveis pela implementação, maior envolvimento dos participantes, avaliação e monitoria dos investimentos sociais, um mecanismo eficaz de reclamação e uma maior transparência (InTerPraxis, 2012). Aspectos acatados pelo Governo de Moçambique, por isso incluídos nas principais linhas de ação e estratégias de implementação no âmbito do investimento social que aprova a Política de RSE em Moçambique.

Salientar que, de acordo com a Resolução nº 21/2014, na sua introdução, a criação da política de RSE foi precedida de,

[...] ampla consulta pública, em que tomaram parte Governos locais, setor privado ligado à indústria extrativa e sociedade civil, foi definida a presente Política de Responsabilidade Social Empresarial para Indústria Extrativa de Recursos Minerais com o objetivo de conferir maior equilíbrio entre os pilares de desenvolvimento sustentável. No processo de auscultação pública, realizada junto das partes interessadas, foram identificadas prioridades que refletem suas principais preocupações e que serviram de base para a definição das principais diretrizes e ações estratégicas desta política (MOÇAMBIQUE, 2014, p. 1182-1183).

¹⁸InTerPraxis, empresa de consultoria e garantia de sustentabilidade, especializada em inovações em ética, responsabilidade corporativa e *accountability*. Essa empresa oferece serviços de valor agregado: Estratégia de RSE e Desenvolvimento de Políticas; Engajamento de *Stakeholders*; Gestão de Risco Anticorrupção, Due Diligence de Direitos Humanos (incluindo cadeia de fornecimento) e Garantia de Sustentabilidade (<http://interpraxis.com/>).

Estas declarações, a princípio, levam ao entendimento de que, os *trade-off* (impactos positivos e negativos de sua implementação) foram confrontados e que, as partes envolvidas estão a par das prioridades consideradas nos planos de RSE de forma harmonizada, o investimento social com os planos de desenvolvimento sustentável em nível local. Portanto, acredita-se que a conformidade das concessionárias às previsões desta política garante o sucesso da implementação dos objetivos para mitigar o desemprego e pobreza nas CAs, uma vez estabelecidos mecanismos de participação e de reclamação social, particularmente das comunidades impactadas, quando necessário, para garantir transparência nesse processo.

Feita a contextualização para entender a origem do problema que levou a criação da Política de Responsabilidade Social Empresarial para Indústria Extrativa de Mineração, importa continuar e analisar a política na perspectiva de autores Sabatier e Mazmanian (1980), para a identificação de variáveis materiais e estruturais, nas previsões da política, cuja presença possibilita o sucesso da implementação e de variáveis de contexto que podem afetar o processo. Mas, segundo os autores, tais variáveis não constituem condição *sine qua non* para o sucesso da implementação de políticas públicas.

Para efeito, os autores estabelecem categorias e respectivas variáveis de análise por meio das quais se procedeu a pesquisa para responder aos objetivos: i) tratabilidade do problema; ii) capacidade do estatuto para estruturar favoravelmente o processo de implantação; e iii) os efeitos de contexto sobre o apoio dos objetivos estatutários. E no subtópico seguinte procedeu-se a análise da política com recurso da primeira categoria do modelo analítico adotado para a dissertação. Cabe esclarecer que, com a primeira categoria buscou-se responder ao primeiro objetivo e com a segunda e terceira o segundo objetivo da pesquisa.

Mas antes, importa salientar que, a Política de RSEIEM, analisada a partir do subtópico seguinte, foi criada pelo Conselho de Ministro (Governo moçambicano) para ser implementada pelo Governo Distrital por meio de Conselhos Consultivos Locais em comunidades abrangidas pelos projetos de extração mineira em Moçambique. Portanto, trata-se de uma política criada e implementada de cima para baixo.

ANEXO 1

http://www.mireme.gov.mz/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=9:politica-de-responsabilidade-social-empresarial-para-a-industria-extractiva-de-recursos-minerais&id=7:resolucoes&Itemid=150

ANEXO 2

Monitoria – colheita metódica e análise de dados e informação sobre os processos e progresso das actividades em desenvolvimento, tendo como finalidade o alcance dos objectivos.

Recurso mineral – Qualquer substância sólida, líquida ou gasosa formada na crosta terrestre por fenómenos geológicos ou a ele ligados.

Responsabilidade social empresarial - a responsabilidade de uma organização pelos impactos das suas decisões e actividades na sociedade e no meio ambiente, através de um comportamento transparente e ético, que:

- contribua para um desenvolvimento sustentável, incluindo a saúde e o bem-estar da sociedade;
- tenha em consideração as expectativas das partes interessadas;
- esteja em conformidade com a legislação aplicável e seja consistente com as normas internacionais de conduta; e
- esteja integrado com toda a organização e seja praticado nas suas relações.

Transparência - A transparência é baseada em fornecer o máximo de informação relevante possível, tanto dentro como fora da organização. A divulgação de informações de forma a incrementar o conhecimento público das estruturas e actividades das empresas, estratégias empresariais e desempenho face a parâmetros de ordem ambiental e ética, bem como o relacionamento da empresa com as comunidades nas quais desenvolve a sua actividade.

Complementaridade - As contribuições das empresas não deverão ser usadas para substituir os serviços que o Governo está mandatado para prestar, mas sim para complementar e acelerar o desenvolvimento social, económico, humano, técnico e institucional nas zonas onde as empresas causam impacto.

Partes interessadas:

1. Partes interessadas são pessoas e organizações activamente envolvidas no projecto ou cujos interesses podem ser afectados como resultado da execução ou do término do projecto. Elas podem também exercer influência sobre os objectivos e resultados do projecto.

2. As Partes interessadas que contribuem na implementação deste instrumento legal, são os Governos Central, Provincial e Distrital, o titular ou concessionário, a sociedade civil local e as Comunidades Abrangidas.

Objecto

O presente guião estabelece os procedimentos para a implementação da Política de Responsabilidade Social Empresarial para a Indústria Extractiva de Recursos Minerais.

Princípios

A interpretação do conteúdo deste guião deverá basear-se nos princípios da Política de Responsabilidade Social Empresarial para a Indústria Extractiva de Recursos Minerais, em seguida enumerados:

- a) **Dignidade Humana, Estabilidade Social e Direito ao Progresso:** As actividades de exploração de recursos minerais devem ser conduzidas com base no respeito permanente pela dignidade e direitos humanos, pelo direito à estabilidade social das comunidades locais, e pelo direito ao progresso económico e social de todos os cidadãos nacionais;
- b) **Lei, Transparência e Responsabilização:** As actividades de exploração de recursos minerais devem ser conduzidas de acordo com a lei, com base em decisões tomadas de forma transparente e num ambiente de responsabilização das partes interessadas;

c) **Justiça e Equidade:** A gestão de recursos minerais deve assegurar o respeito pelos direitos, interesses e prioridades legítimos de todos os cidadãos por forma a garantir o equilíbrio na partilha de responsabilidades e benefícios entre todos os envolvidos;

d) **Igualdade de Género:** No processo de gestão de recursos minerais, os homens e as mulheres têm os mesmos direitos e oportunidades de acesso e uso destes, de participação nas decisões com estes relacionadas, bem como de partilha de benefícios resultantes da sua exploração;

e) **Consulta e Participação:** Todas as pessoas que possam ser afectadas directa ou indirectamente por actividades da indústria extractiva devem ser previamente informadas e consultadas;

f) **Integração e Complementaridade:** os programas de responsabilidade social da indústria extractiva devem estar enquadrados e complementar os planos e programas de desenvolvimento social, económico, e institucional com prioridade para as zonas onde estas operações causam impacto, com vista à melhoria contínua das condições de vida das comunidades;

g) **Responsabilidade Ambiental e Partilha de Benefícios:** A Responsabilidade Social Empresarial da indústria extractiva passa pelo respeito pelos princípios de gestão ambiental sustentável, e deve garantir uma partilha com as comunidades dos benefícios resultantes do exercício da actividade;

h) **Valorização e Respeito pela Cultura, Costumes e Valores Locais:** Os programas de Responsabilidade Social Empresarial devem incluir acções que valorizem e promovam o respeito pela cultura, costumes e valores das comunidades locais das zonas onde os projectos sejam implantados;

i) **Integração com as Políticas e Estratégias do Governo:** A implementação da Política de Responsabilidade Social Empresarial da Indústria Extractiva deve ser feita de modo a integrá-la e harmonizá-la com as demais políticas, estratégias, e legislação relevantes aplicáveis no País;

j) **Alinhamento com as Normas, Convenções e Estratégias Internacionais e Regionais:** A interpretação da Política de Responsabilidade Social Empresarial da Indústria Extractiva deve ser feita de forma a alinhá-la às normas, convenções e estratégias regionais e internacionais sobre a matéria; e

k) **Monitoria e Avaliação:** Os programas de Responsabilidade Social Empresarial da indústria extractiva, devem ser objecto de acções de monitoria e avaliação.

Âmbito

O Guião aplica-se a todas as acções e iniciativas relacionadas com responsabilidade social empresarial da indústria extractiva dos recursos minerais, especialmente no que toca ao investimento social, a fim de garantir que as empresas extractivas contribuem para o desenvolvimento económico e sustentável local.

Objectivos da responsabilidade social empresarial

As acções de responsabilidade social empresarial visam proporcionar os benefícios da exploração dos recursos minerais às Comunidades Abrangidas pelos empreendimentos da indústria extractiva e à sociedade em geral, promovendo o seu bem-estar social, cultural e económico.

Obrigações

As pessoas singulares ou colectivas públicas ou privadas, nacionais e estrangeiras que desenvolvem acções de responsabilidade social empresarial na indústria extractiva, devem:

- a) Apoiar e promover o desenvolvimento sustentável, contribuindo para melhorar o bem-estar geral e qualidade de vida dos habitantes das Comunidades Abrangidas;
- b) Reconhecer e respeitar os direitos, costumes, tradições e religiões das Comunidades Abrangidas;
- c) Assegurar o envolvimento eficaz de todas as partes interessadas nas acções de responsabilidade social empresarial do titular mineiro ou concessionário;
- d) Assegurar o enquadramento das acções de responsabilidade social empresarial com os planos de desenvolvimento locais e nacionais;
- e) Alinhar as acções de responsabilidade social empresarial com as boas práticas internacionais existentes na indústria extractiva dos recursos minerais.

Gestão da Responsabilidade Social Empresarial

1. Para a implementação de acções de responsabilidade social empresarial, o titular ou concessionário deve estabelecer políticas, procedimentos e sistemas de gestão das acções de responsabilidade social empresarial, considerando os pontos de vista das partes interessadas.

2. A descrição destas políticas, procedimentos e sistemas deve constar do relatório anual referido no presente guião.

CAPÍTULO II

Investimento social e desenvolvimento económico local

SECÇÃO I

Planos de Investimento Social

1. Nas acções de responsabilidade social empresarial, o titular ou concessionário estabelece planos de investimento social, com a participação das partes interessadas, e em particular as Comunidades Abrangidas, sem prejuízo de outras comunidades do País em geral.

2. Os planos de investimento são negociados entre a empresa e a Comunidade Abrangida sendo os governos provincial ou distrital responsáveis pela aprovação do acordo e por assegurar que as negociações são justas e observam os procedimentos definidos no presente guião.

3. Os Planos são estabelecidos por escrito, tomam a forma de Memorando de Entendimento ou Acordo de Desenvolvimento Local e são assinados pelas principais partes interessadas, designadamente, o Governo provincial ou distrital, o titular ou concessionário e o(s) representante(s) da(s) Comunidade(s) Abrangidas.

4. O(s) representante(s) da(s) Comunidade(s) Abrangida(s) é(são) eleito(s) em reunião comunitária e reconhecido(s) pelo Administrador do distrito.

5. O Ministério que tutela a área dos recursos minerais, em coordenação com o Ministério que tutela a área do ambiente, ouvido o Governo da Província, sanciona a proposta de designação das Comunidades Abrangidas. A identificação das Comunidades Abrangidas é actualizada em intervalos de cinco (5) anos, ou antes de terminado este período, se a situação o justificar.

6. Os Acordos de Desenvolvimento Local e os Memorandos de Entendimento só são negociados e subscritos após as Comunidades Abrangidas estarem devidamente identificadas e aprovadas.

Prospecção e Pesquisa

Na fase de prospecção e pesquisa, o titular ou concessionário mitiga, através de planos de investimento social, os impactos negativos causados ao ambiente e às Comunidades Abrangidas pelas actividades realizadas. Estes planos de investimento social são traduzidos num Memorando de Entendimento, assinado entre o Governo Distrital, o titular ou concessionário e o(s) representante(s) da(s) Comunidade(s) Abrangida(s).

Desenvolvimento e operação

1. Para o investimento social e alcance dos objectivos da responsabilidade social empresarial na fase de desenvolvimento e extracção de recursos minerais, o titular ou concessionário deve negociar e estabelecer Acordos de Desenvolvimento Local.

2. Tendo em consideração a dimensão das operações de extracção de recursos minerais e reconhecendo-se que nem todas justificam um Acordo de Desenvolvimento Local, deve-se nestes casos estabelecer um Memorando de Entendimento.

3. Estão sujeitas a Memorando de Entendimento, nos termos referidos no ponto 2 desta subsecção, as operações mineiras de pequena escala, nomeadamente as que:

- a) Não excedam em caso de extracção de recursos minerais de depósitos fundamentalmente aluviais, a extracção anual de 60.000 metros cúbicos e ainda:
 - i. em caso de extracção de recursos minerais a céu aberto de depósitos não aluviais, a extracção anual de 20.000 metros cúbicos; e
 - ii. em caso de extracção em escombrelas e entulheiras, e produção superficial, a extracção anual de 10.000 metros cúbicos.
- b) Não tenham trabalhos subterrâneos de mais de 20 metros de profundidade ou galerias com mais de 10 metros de comprimento.

4. Tanto os Memorandos de Entendimento como os Acordos de Desenvolvimento Local devem ser finalizados e submetidos ao Governo, num prazo de 90 dias após a empresa ter recebido autorização, aprovação, licença ou contrato para operar uma concessão. O Governo Provincial tem 30 dias para a aprovação final dos mesmos e devolução ao titular ou concessionário.

Encerramento e Desmobilização

1. As acções previstas pelo titular ou concessionário na fase de encerramento e desmobilização das operações de exploração devem constar do Acordo de Desenvolvimento Local.

2. As acções previstas neste Acordo devem incluir aspectos de restauração ambiental, devolução da terra, reinserção social, económica e cultural da força de trabalho e das Comunidades Abrangidas, assegurando a harmonização com o previsto nos programas de encerramento e restauração.

Valor de Investimento Social

1. O valor de investimento social, é estabelecido nomeadamente:

- a) através do contrato, concessão ou memorando de entendimento celebrado entre o Ministério que superintende a área dos recursos minerais e os titulares ou concessionários, conforme o preconizado na Lei de Minas e na Lei dos Petroléos;
- b) através dos Acordos de Desenvolvimento Local e dos Memorandos de Entendimento celebrados entre o Governo da Província ou do Distrito e as empresas de extracção.

2. Todos os investimentos sociais, independentemente da sua origem ou data da contratação, devem ser incluídos no relatório anual sobre o investimento social e responsabilidade social empresarial.

3. As contribuições feitas pelos titulares ou concessionários em espécie e que beneficiem as Comunidades Abrangidas são consideradas investimento social e devem constar dos Memorandos de Entendimento e dos Acordos de Desenvolvimento Local.

Desenvolvimento Económico Local

1. As acções de responsabilidade social empresarial e o respectivo investimento social devem ser harmonizados com os planos de desenvolvimento locais e provinciais e priorizar o desenvolvimento do capital humano, as ligações empresariais locais e a geração de emprego produtivo.

2. A responsabilidade social empresarial inclui o estabelecimento de parcerias para:

- a) Desenvolvimento de empresas moçambicanas para o fornecimento de bens e serviços, dotando-as de maior competência técnica e competitividade comercial;
- b) Desenvolvimento de actividades económicas paralelas e complementares aos empreendimentos mineiros e de hidrocarbonetos.

3. As empresas do sector devem contribuir para o desenvolvimento da capacidade dos fornecedores locais e para o cumprimento das normas internacionais de qualidade e certificação, na prestação de serviços e fornecimento de bens;

4. A melhores práticas na contratação local serão publicamente reconhecidas pelo Governo.

SECÇÃO II

Memorando de Entendimento

1. O Memorando de Entendimento, além de identificar em detalhe os elementos do investimento social e respectivos indicadores, deve também estabelecer uma estrutura para a tomada de decisões, definindo termos de referência para as partes integrantes do Memorando, as suas responsabilidades, assim como os mecanismos de resolução de conflitos.

2. Os Memorandos de Entendimento, no âmbito da Política de Responsabilidade Social Empresarial para a Indústria Extractiva de Recursos Mineiros, são celebrados:

- a) Na fase de prospecção e pesquisa, onde o titular ou concessionário, através de planos de investimento social, mitiga os impactos negativos causados ao ambiente e às Comunidades Abrangidas pelas actividades realizadas, ou,
- b) Na fase de desenvolvimento, extracção e encerramento, no caso onde as actividades do titular ou concessionário não tenham uma dimensão que justifique um acordo formal de desenvolvimento local.

3. Os Memorandos de Entendimento têm uma validade máxima de cinco (5) anos, podendo ser revistos em qualquer outra altura, desde que as circunstâncias assim o justifiquem, havendo a necessidade de, nesta fase, se efectivar uma reavaliação das necessidades das Comunidades Abrangidas e se renegociar as condições para um novo Memorando de Entendimento.

Acordo de Desenvolvimento Local

1. O Acordo de Desenvolvimento Local complementa as acções do Governo e tem como objectivo definir e estabelecer como o investimento social nas Comunidades Abrangidas deverá ser realizado, sendo aplicável para o titular de certificado mineiro, concessão mineira e concessão de hidrocarbonetos.

2. Dependendo das condições objectivas locais as acções de investimento social poderão ser realizadas através de vários Acordos de Desenvolvimento Local em simultâneo.

3. Os Acordos de Desenvolvimento Local tem uma validade de até cinco (5) anos, caso os mesmos não determinem no seu clausulado a caducidade, havendo a necessidade de, após o seu

término ou em qualquer outra altura anterior, se as circunstâncias assim o ditarem, se efectivar uma reavaliação das necessidades das Comunidades Abrangidas e a renegociação de um novo acordo.

4. Os Acordos de Desenvolvimento Local são negociados com o envolvimento efectivo das Comunidades Abrangidas e outras partes interessadas, sendo os governos provinciais responsáveis pela aprovação do acordo e por assegurar que as negociações são justas e cumprem os procedimentos definidos.

Conteúdo do Acordo de Desenvolvimento Local

Os Acordos de Desenvolvimento Local têm como objectivo definir e estabelecer como o investimento social deverá ser realizado. O seu conteúdo deve incluir:

- a) A identificação dos intervenientes e respectivos representantes;
- b) Os objectivos do Acordo;
- c) As metas e resultados esperados bem como um plano programático de desenvolvimento comunitário, calendarizado e orçamentado;
- d) As obrigações do titular ou concessionário para com a Comunidade Abrangida, incluindo mas não necessariamente limitado a:
 - i. Compromissos relativamente a contribuições socioeconómicas e ambientais que o empreendimento proporcionará à sustentabilidade da Comunidade;
 - ii. Assistência na criação de actividades de auto-sustento e geradoras de rendimentos, tais como a produção de bens e serviços necessários para os projectos mineiros e de hidrocarbonetos e para a Comunidade;
 - iii. Consulta com a comunidade no desenvolvimento de um plano de encerramento e restauração/reabilitação da actividade de extracção dos recursos minerais, especialmente em relação ao ambiente, reinserção social e devolução da terra;
- e) As obrigações da Comunidade Abrangida para com o titular ou concessionário, incluindo mas não necessariamente limitado a:
 - i. Respeitar os compromissos no âmbito do acordo do Desenvolvimento local;
 - ii. Apoiar e colaborar na execução das actividades definidas no acordo;
 - iii. Proteger e manter todas as infra-estruturas sociais e económicas criadas no âmbito do acordo.
- f) Os meios através dos quais os interesses das mulheres, jovens, crianças, idosos e outros grupos vulneráveis da Comunidade Abrangida estarão representados nos processos decisórios;
- g) A identificação geográfica da comunidade abrangida;
- h) A estrutura de implementação e de tomada de decisões com definição de responsabilidades e termos de referência para as partes integrantes do acordo;
- i) Os sistemas de consulta e fiscalização, e os meios pelos quais a comunidade pode participar na planificação, implementação, gestão e fiscalização das actividades conduzidas no âmbito do acordo;
- j) Os meios através dos quais os litígios serão resolvidos;
- k) A duração do acordo, os meios através dos quais será revisto e como as suas modificações são decididas
- l) Um cronograma de implementação;
- m) Indicadores de progresso de resultados e de impacto;
- n) As obrigações do governo;
- o) As acções de capacitação institucional e das Comunidades Abrangidas a realizar, para assegurar a implementação efectiva do acordo;
- p) O Orçamento para implementação das actividades e a realização de monitoria, avaliação e auditoria.

Áreas prioritárias do Acordo de Desenvolvimento Local

O Acordo de Desenvolvimento Local deve compreender, prioritariamente, as seguintes áreas de intervenção:

- a) Desenvolvimento social da comunidade;
- b) Desenvolvimento do capital humano;
- c) Desenvolvimento empresarial local;
- d) Criação de emprego; e
- e) Aquisições locais;

Partes interessadas no Acordo de Desenvolvimento Local e nos Memorandos de Entendimento

1. São partes interessadas no Acordo de Desenvolvimento Local e no Memorando de Entendimento o Governo, o titular ou concessionário, as Comunidades Abrangidas e o(s) seus representante(s), as empresas do sector extractivo e o empresariado local.

2. Quando possível, as partes interessadas nas acções de responsabilidade social empresarial devem incluir participantes do processo de consulta comunitária realizada no âmbito da distribuição de DUATS, dos estudos de impacto ambiental e do reassentamento quando o mesmo existir, de acordo com a respectiva legislação em vigor, nomeadamente as Leis do Petróleo e de Minas, o Regulamento para o Reassentamento, o Regulamento de Consulta Pública e o Regulamento ambiental para a Actividade Mineira.¹

Competências e Responsabilidades

1. Compete ao Ministério que superintende a área dos recursos minerais, supervisionar a elaboração e cumprimento dos Acordos de Desenvolvimento Local e os Memorandos de Entendimento, sendo o seu cumprimento supervisionado pelo Governo Provincial e Distrital competente.

2. Compete ao Governo da Província onde o empreendimento tem lugar, assinar os Acordos de Desenvolvimento Local, supervisionar a observância dos procedimentos para o seu estabelecimento e garantir o seu cumprimento;

3. Compete à Administração do Distrito onde o empreendimento tem lugar, assegurar que:

- a) As Comunidades Abrangidas participam no processo de estabelecimento dos planos de investimento social;
- b) Os representantes das Comunidades Abrangidas são legitimados por estas e são sensíveis aos interesses dos grupos vulneráveis;
- c) Os interesses da Comunidade Abrangida, particularmente, das mulheres, jovens, crianças, idosos e outros grupos vulneráveis à pobreza estejam reflectidos nos Acordos de Desenvolvimento Local e Memorandos de Entendimento independentemente da cor, raça, sexo, origem étnica, lugar de nascimento, religião, grau de instrução, posição social, estado civil dos pais, profissão ou opção política; e
- d) Assinar os Memorandos de Entendimento.

4. Compete ao Governo da Província e à Administração do Distrito:

- a) promover o conhecimento das comunidades sobre o ciclo dos projectos da indústria extractiva, dos seus deveres e direitos e
- b) em parceria com a sociedade civil local dotar estas comunidades de capacidade para negociar os Acordos e Memorandos e acompanhar a monitoria da implementação dos mesmos.

5. Compete ao titular ou concessionário financiar e implementar os Acordos de Desenvolvimento Local e os Memorandos de Entendimento.

6. Compete a todas as partes interessadas, através dos grupos de coordenação previstos, assegurar que estes acordos e memorandos são integralmente cumpridos nos termos em que foram assinados.

CAPÍTULO III

Consultas, informação e negociação

Direito à informação

1. Às partes interessadas assiste o direito à informação sobre os projectos e empreendimentos de prospecção e pesquisa e exploração de recursos minerais e sobre as acções de investimento social, seus objectivos e resultados esperados.

2. Os órgãos de Administração Pública têm o dever de informar e esclarecer as Comunidades Abrangidas e outros interessados sobre os projectos e empreendimentos de exploração de recursos minerais, nos termos da legislação relativa ao direito à informação.

3. Toda a documentação referente à consulta pública e aos planos de investimento acordados deve estar acessível à consulta comunitária em local facilmente acessível.

Envolvimento Comunitário

1. As comunidades devem ser envolvidas e consultadas em todos os processos de negociação e tomada de decisão relacionados com os investimentos sociais. As negociações e consultas devem ser feitas em português e numa língua local que a maioria da população consiga perceber e de acordo com a legislação em vigor em Moçambique e normas internacionais aplicáveis.

2. As consultas públicas a realizar devem ser publicitadas e dirigidas às partes interessadas, utilizando-se meios de comunicação que se mostrem adequados e abrangentes.

3. Em cada negociação e consulta deve ser elaborada e assinada uma acta pelos representantes das Partes Interessadas envolvidas.

4. As actas de todas as consultas comunitárias e negociações efectuadas no seio de uma mesma Comunidade Abrangida, antes e depois da negociação do investimento social, devem constar de um mesmo processo.

Negociação de Investimentos Sociais

1. A negociação dos investimentos sociais faz-se com o envolvimento das principais partes interessadas.

2. A negociação deve garantir que:

- a) Os valores de financiamento alocados pelas empresas são exclusivamente aplicados na realização das actividades previstas nos planos de investimento social;
- b) Estes valores não serão canalizados para um fundo global, mas usados localmente, no âmbito dos Acordos de Desenvolvimento Local ou Memorandos de Entendimento.

Publicação dos Acordos de Desenvolvimento Local

Os Acordos de Desenvolvimento Local devem ser depositados junto a Secretaria Provincial e Secretaria Distrital e disponíveis ao público em locais previamente definidos e acordados com a Comunidade Abrangida.

¹ De acordo com o Regulamento de Consulta pública p DUATS - Dipl Min 158-2011 de 15 de Junho (Artigo 2), do Regulamento de Reassentamento Decreto 31/2012 de 8 de Agosto de 2012 (Artigo 8). Lei de Minas 20/2014 de 18 de Agosto (Artigo 32). Lei do Petróleo 21/2014 de 18 de Agosto (Artigo 42), Regulamento ambiental para a Actividade Mineira Dec. 26/2004 de 20 de Agosto (Artigo 27).

CAPÍTULO IV

Coordenação e fiscalização

Coordenação dos Planos de Investimento Social

1. Consideram-se órgãos de coordenação do investimento social os seguintes:

- a) Conselho Consultivo Distrital;
- b) Grupo de Coordenação Provincial;

2. O Conselho Consultivo Distrital tem como objectivo assegurar a ligação entre as Comunidades Abrangidas, o Governo e o titular ou concessionário, no âmbito do investimento social local;

- a) Os cidadãos eleitos pela comunidade para sua representação terão assento e direito a voto no Conselho Consultivo Distrital, sempre que se discutirem assuntos relacionados com acções de Responsabilidade Social Empresarial a serem implementados nas suas comunidades.
- b) O Conselho Consultivo Distrital, através da sua função de monitoria, garante que os fundos de investimento social servem apenas para os interesses e fins previamente acordados;

3. O Grupo de Coordenação Provincial:

- a) É coordenado pelo órgão que dirige o sector de Desenvolvimento e Planificação a nível da Província e integra dois representantes do Governo, um dos quais dos recursos minerais e energia, um do sector privado e um da sociedade civil; e
- b) Tem como objectivo assegurar a adequação do investimento social aos planos e prioridades de desenvolvimento local e provincial e supervisionar a elaboração e cumprimento dos Memorandos de Entendimento e dos Acordos de Desenvolvimento Local.

Monitoria e Avaliação

1. A actividade de monitoria e avaliação deve estar orientada para os resultados acordados entre as partes intervenientes, no âmbito da negociação do investimento social e, especificamente, dos Acordos de Desenvolvimento Local.

2. Um plano de Monitoria e Avaliação deve constar do Acordo de Desenvolvimento Local, e deverá incluir indicadores para medir o progresso e alcance das metas definidas, os meios de verificação e o calendário de execução.

3. Os custos de monitoria e avaliação devem ser suportados pelos titulares ou concessionários e ser incluídos nos planos de investimento.

4. Todos os Acordos de Desenvolvimento Local estão sujeitos à auditoria independente, realizada anualmente, devendo os custos para esta auditoria estar previstos no orçamento global do acordo.

5. Os relatórios de monitoria e avaliação são públicos e devem ser depositados no Governo da Província, Administração do Distrito e junto ao Grupo de Coordenação Provincial e dos Conselhos Consultivos Distritais.

Relatórios

1. Os titulares ou concessionários devem apresentar ao Ministério dos Recursos Minerais, Governo Provincial e Administração do Distrito, relatórios anuais com informação sobre:

- a) A conformidade com a regulamentação em vigor sobre a responsabilidade social empresarial;

b) A despesa real no investimento social no âmbito dos Acordos de Desenvolvimento Local e Memorandos de Entendimento e como esta foi contabilizada;

c) A justificação da não execução do orçamento previamente negociado nos Acordos de Desenvolvimento Local e Memorandos de Entendimento;

d) O desempenho de Responsabilidade Social Empresarial do titular ou concessionário, concretamente no que toca ao investimento social acordado;

e) A prestação de contas sobre as metas de investimento social de acordo com as normas e melhores práticas internacionais vigentes;

2. Os relatórios acima referidos devem referir-se igualmente ao impacto socioeconómico dos projectos no âmbito da responsabilidade social empresarial nas áreas de influência do projecto e em particular nos locais onde as suas actividades se desenvolvem.

3. No âmbito do conceito de Responsabilidade Social Empresarial o relatório deve incluir um capítulo dedicado à declaração de políticas e procedimentos de Responsabilidade Social Empresarial a vigorar na empresa incluindo, pelo menos, os seguintes pontos:

- a) Identificação das Partes interessadas;
- b) Levantamentos das questões chave relacionadas com impactos negativos resultantes das operações de extracção de recursos minerais e respectivos processos de mitigação;
- c) Declarar indicadores em cada uma das seguintes áreas:
 - i. Indicadores de Desempenho Económico;
 - Impacto económico local,
 - Impostos pagos
 - ii. Indicadores de Desempenho Ambiental;
 - Materiais usados
 - Energia e água
 - Emissões, efluentes e desperdícios
 - Transporte
 - iii. Indicadores de Desempenho Social:
 - Desenvolvimento comunitário
 - Práticas laborais (segurança e higiene, formação, condições salariais)
 - Direitos Humanos

Resolução de conflitos

1. Os acordos de Desenvolvimento Local e/ou Memorandos de Entendimento devem estabelecer mecanismos para resolução de conflitos que possam surgir no decorrer da implementação da Política de Responsabilidade Social e Empresarial e dos planos de investimento social.

2. Estes mecanismos devem compreender a criação de espaços de decisão e canais de comunicação com as comunidades e outras partes interessadas.

Fiscalização

1. Compete ao Ministério que superintende a área dos Recursos Minerais e aos demais órgãos de coordenação do investimento social, referidos no presente guião, supervisionar o cumprimento das disposições constantes deste guião.

2. Compete ao grupo de coordenação provincial e aos Conselhos Consultivos Distritais fiscalizar a implementação do presente guião, as acções e iniciativas de investimento social no âmbito da responsabilidade social empresarial.

Preço — 21,00 MT