



RELATÓRIO DE AUDITORIA

Auditoria CAO de Conformidade
da IFC com o CAO
C-I-R4-Y12-F15
18 de Dezembro 2012

Auditoria CAO aos Investimentos da IFC na Mozal, Moçambique

Gabinete do Assessor/Provedor para a Conformidade (CAO)
para a
Sociedade Financeira Internacional (IFC)
Agência Multilateral de Garantia ao Investimento (MIGA)
Membros do Grupo Banco Mundial

Sobre o CAO

A missão do CAO é servir de mecanismo independente de recurso, justo, confiável e eficaz e melhorar a responsabilidade ambiental e social dos membros do Grupo Banco Mundial dedicados às atividades de crédito e seguro do setor privado, a Sociedade Financeira Internacional (IFC) e a Agência Multilateral de Garantia ao Investimento (MIGA).

O CAO (Gabinete do Assessor/Provedor para a Conformidade) é um cargo independente que reporta diretamente ao Presidente do Grupo Banco Mundial. O CAO analisa queixas apresentadas por comunidades afetadas por projetos de desenvolvimento implementados pela IFC e MIGA.

Para mais informações sobre o CAO por favor vá a www.cao-ombudsman.org

Acrónimos

RAM	Relatório Anual de Monitorização
CAO	Assessor/Provedor para a Conformidade
A&S	Ambiental e social
BEI	Banco Europeu de Investimento
CTF	Centros de Tratamento de Fumos
IFC	Sociedade Financeira Internacional
MIGA	Agência Multilateral de Garantia ao Investimento
ONG	Organização Não-Governamental
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
HPA	Hidrocarbonetos poliaromáticos
ND	Norma de Desempenho

Resumo do Processo de Avaliação de Conformidade do CAO

Quando o CAO recebe uma queixa sobre um projeto da IFC ou MIGA, essa queixa é referida, em primeira instância, ao Provedor CAO, que atua no sentido de dar resposta a reclamações através de acordos negociados, se tal for apropriado. Quando o Provedor CAO verifica que as partes não estão dispostas, ou não conseguem, chegar a uma solução negociada, o caso é transferido para o gabinete de Conformidade do CAO, que analisa as preocupações suscitadas na queixa, numa auditoria de conformidade à IFC ou MIGA. Uma auditoria à conformidade pode também ser iniciada por pedido do Presidente do Grupo Banco Mundial ou pelos quadros superiores da IFC ou MIGA.

A auditoria do CAO incide sobre a IFC e a MIGA e sobre a forma como a IFC/MIGA se asseguram do desempenho do projeto. O objetivo de uma auditoria CAO é garantir conformidade com políticas, normas, orientações, procedimentos e condições para o envolvimento da IFC/MIGA, melhorando assim o desempenho social e ambiental dos investimentos e atividades apoiadas pela IFC/MIGA. Em muitos casos, ao avaliar o desempenho do projeto e a implementação de medidas para cumprir com requisitos pertinentes, torna-se necessário examinar as ações do patrocinador do projeto e verificar os resultados no terreno.

Uma auditoria à conformidade deve limitar-se ao âmbito da queixa ou pedido original. Não pode ir além dos limites da queixa ou solicitar que sejam consideradas outras questões. Em tais casos, o queixoso ou requerente pode considerar a apresentação de uma nova reclamação ou pedido.

As avaliações e auditorias de Conformidade CAO analisam de que forma a IFC/MIGA se asseguraram da conformidade com a legislação nacional, contemplando compromissos legais internacionais a par de outros critérios de auditoria. O CAO não tem autoridade relativamente a processos judiciais. Não é um tribunal de recurso nem um mecanismo de execução jurídica e não atua como substituto de sistemas judiciais internacionais ou sistemas judiciais em países anfitriões.

Em casos em que se verifique a não-conformidade da IFC/MIGA o CAO manterá a auditoria aberta, monitorizando a situação, até que as medidas tomadas pela IFC/MIGA satisfaçam o CAO de que se voltou a uma situação de conformidade. O CAO dará então a auditoria por encerrada.

1. Antecedentes

Em Outubro 2010, uma coligação de ONG locais e nacionais, em autorrepresentação e em representação de outras pessoas afetadas, naquela área, apresentaram queixa ao CAO relativamente ao projeto Mozal em Moçambique. A queixa foi também apresentada ao Mecanismo de Reclamações do Banco Europeu de Investimento (BEI); à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), ao Ponto de Contacto Nacional do Reino Unido e a diversos outros mecanismos judiciais e extrajudiciais. Além disso, os queixosos efetuaram uma campanha nacional que reuniu milhares de assinaturas de membros da comunidade, para apresentação ao Parlamento de Moçambique, relativamente ao programa de *bypass* (evasão) da Mozal.

A Mozal, localizada 20km a oeste de Maputo, é uma fundição de alumínio. A IFC tem dois investimentos ativos no projeto: o primeiro, aprovado em 1997, apoiou a construção e funcionamento da fundição, e o segundo, aprovado em 2001, apoiou a expansão, para o dobro, da sua capacidade de produção. BHP Billiton, um grupo internacional de mineração e metais, de capital aberto ao investimento do público, é o principal parceiro da Mozal.

A queixa apresentada ao CAO em relação a este empreendimento, foi motivada por um *bypass* (uma evasão) aos Centros de Tratamento de Fumos (CTF), que efetuam a limpeza das emissões da fábrica de cozimento de ânodos daquela unidade. A operação de *bypass* desenrolou-se ao longo de um período de 134 dias, entre Novembro 2010 e Março 2011, aumentando os níveis de emissão da fábrica durante esse período.

A queixa argumenta que o programa de *bypass* da Mozal – que permitia que as emissões das chaminés não passassem pelos CTF enquanto estes se encontravam em reconstrução – terá resultado em exposição nociva, para as pessoas e para o ambiente. As queixas levantaram também questões relativamente à devida diligência ambiental e social (A&S) da IFC em relação ao programa de *bypass*, e ao que é considerado como falta de acesso a, e divulgação de, informações relevantes.

O CAO considerou a queixa elegível para avaliação em Outubro 2010 e uma equipa da provedoria de justiça deslocou-se ao local, em Dezembro 2010, para reuniões com os queixosos, representantes da empresa e a equipa da IFC que trabalha no projeto. A avaliação dos provedores procurou compreender os pontos de vista de todas as partes e explorar opções possíveis para a resolução das questões suscitadas. Em Janeiro 2011, o CAO efetuou uma segunda visita para analisar a proposta de relatório de avaliação com as partes, e os passos a dar em seguida. A empresa e os queixosos concordaram em prosseguir com um processo de resolução de disputa do CAO, na tentativa de resolver as questões suscitadas e acordaram, conjuntamente, regras básicas delineando os tópicos de discussão sugeridos durante as reuniões de diálogo.

Integradas no processo de resolução de disputa, foram realizadas reuniões entre as partes, em diversas ocasiões, entre Fevereiro e Junho 2011. As regras básicas abriram caminho para uma negociação que resultou na redação de diversas propostas. O processo conseguiu aproximar as partes no sentido de uma compreensão das suas

mútuas preocupações e potenciais soluções e a Mozal concordou em partilhar com a coligação informações sobre o programa de *bypass*.

Embora as partes tenham trabalhado no sentido de alcançar um acordo final sobre todas as matérias, esse acordo não foi atingido e a coligação de ONG solicitou que a queixa fosse endereçada à função de conformidade do CAO.

2. Resumo das Conclusões da Avaliação de Conformidade pelo CAO

Na sua avaliação de conformidade, o CAO concluiu que, tendo tomado conhecimento do risco iminente de falha total dos CTF, em Março 2010, a IFC deu os passos necessários para se assegurar de que a Mozal estava a tomar as medidas necessárias para identificar, avaliar e corrigir o problema. Do mesmo modo, e embora não fossem tomadas medidas prévias para promover o envolvimento das comunidades quanto ao *bypass*, o CAO constatou que a IFC agiu de forma correta ao avisar o seu cliente, uma vez identificado este problema.

A avaliação de conformidade do CAO concluiu também que, embora a qualidade do ar ambiente se tenha mantido, geralmente, dentro dos limites requeridos durante a reconstrução, uma investigação encomendada pela Mozal apresenta prova suficiente de que, numa perspetiva de saúde pública, as emissões de hidrocarbonetos poliaromáticos (HPA) da fundição devem ser minimizadas, tanto em concentração como em duração.¹

A avaliação de conformidade do CAO não apoiou, no entanto, uma conclusão sobre se a IFC foi suficientemente proativa na sua supervisão quanto ao risco de uma falha total dos CTF ou se uma supervisão mais proativa deste risco teria criado oportunidades para avisar a Mozal em relação a técnicas que, por seu turno, poderiam ter: (a) mitigado o problema da corrosão; (b) facilitado a gestão da manutenção daí resultante, por formas que minimizassem as emissões, ou (c) contribuído para uma consulta prévia informada à comunidade.

A decisão do CAO, tal como está delineada no seu relatório de avaliação datado de 24 de Julho 2012, foi de realizar uma auditoria de conformidade incidindo sobre:

- (a) A medida em que o risco de corrosão dos CTF poderia ter sido previsto;
- (b) A medida em que este risco foi adequadamente supervisionado pela IFC;
- (c) A medida em que uma melhor supervisão desse risco poderia ter originado oportunidades para a IFC aconselhar o seu cliente em relação a ações que poderiam ter minorado, ou permitido uma deteção precoce do problema; e
- (d) A medida em que as políticas e procedimentos da IFC proporcionam orientação adequada no âmbito da supervisão de Riscos Ambientais e Sociais (A&S), particularmente em relação a riscos conhecidos quanto a desempenho de A&S e ações preventivas.

¹ Ver CSIR, *An Assessment of Impacts on Air Quality as a Result of the Proposed Fume Treatments Centre (FTC) Rebuild at Mozal* (Fevereiro 2011).

3. Termos de Referência para a Auditoria do CAO

Os termos de referência para esta auditoria foram finalizados em Outubro 2012.

No decurso da redação destes termos de referência, a IFC e o CAO chegaram a acordo relativamente aos seguintes pontos que são relevantes para definir o âmbito da auditoria:

- (a) A IFC tomou medidas razoáveis para se assegurar de que os desenhos de engenharia do projeto correspondiam, ou mesmo excediam, as boas práticas da indústria internacional, ao tempo do seu investimento na Mozal;
- (b) De acordo com o Relatório Anual de Monitorização (RAM) de 2001-2002 da Mozal, as reparações da corrosão nos CTF necessitaram que a fundição funcionasse em regime de *bypass* dos CTF durante um período de 62 dias, até 16 de Novembro 2001;
- (c) A Mozal informa que, efetuou outras reparações importantes nos CTF em 2005, 2006, 2007 e 2008. Além disso, testes adicionais realizados em 2007 previram que a torre de arrefecimento dos CTF atingiria uma espessura crítica dentro de um período de dois anos.
- (d) A IFC teve uma primeira perceção da provável necessidade de substituir os CTF no decorrer de uma visita de inspeção em Outubro 2009. Foram transmitidas à IFC novas informações sobre a corrosão nos CTF, que entretanto tinha atingido uma proporção crítica, em Março 2010.
- (e) O facto de que a necessidade de reconstrução se tornou indispensável antes de a IFC ter disso perceção, fez com que a preparação para a operação de *bypass* tenha ocorrido num prazo de tempo longe do ideal, do ponto de vista da IFC. Com uma maior antecedência, a IFC teria estado em melhor posição para aconselhar o seu cliente em relação aos impactos A&S do *bypass*.
- (f) A abordagem da IFC à supervisão de riscos A&S está concebida para ser proativa; se alterações às circunstâncias do projeto tiverem por resultado impactos adversos A&S, a IFC tem um total empenho em trabalhar com o cliente para os resolver; do mesmo modo, a IFC espera dos seus clientes que monitorizem os seus programas de gestão A&S através de mecanismos dinâmicos, ajustando a monitorização de acordo com a experiência de desempenho e o *feedback*, identificando e contemplando assim as necessárias ações corretivas e preventivas, em programas de gestão ajustados (citação de Política sobre Sustentabilidade Social e Ambiental, Norma de Desempenho 1); caso ocorram incidentes graves, a IFC empenha-se em acompanhar o assunto, de forma a garantir que as causas subjacentes ao incidente são investigadas e implementada a ação corretiva apropriada (citação de Procedimentos de Análise Ambiental e Social).

O enfoque da auditoria é descrito nas Linhas de Orientação Operacional do CAO (Abril 2007) e estabelece que a definição utilizada para auditoria de conformidade, adotada pela Conformidade do CAO, é a seguinte:

Uma auditoria de conformidade é um processo de verificação sistemático, documentado, para obter objetivamente e avaliar, indícios que permitam determinar se atividades ambientais e sociais, condições, sistemas de gestão ou informação relacionada, estão em conformidade com os critérios de auditoria.

A auditoria baseia-se geralmente numa análise de documentos, entrevistas, observação de atividades e condições, ou outros meios adequados. Esta verificação da evidência é parte importante do processo de auditoria.

Considerando, no entanto, os pontos de acordo acima resumidos, neste caso o CAO está em posição de finalizar a sua auditoria sem ter que realizar qualquer significativa investigação suplementar.

4. Conclusões da Auditoria

O CAO reconhece que a IFC tem limitações quanto ao âmbito do seu envolvimento com clientes. Note-se, especificamente, que o Quadro de Sustentabilidade da IFC não estabelece uma obrigação generalizada de supervisão, por parte da IFC, dos processos de riscos operacionais enfrentados pelos seus clientes. No entanto, a IFC assume o compromisso de investir de forma a evitar, tanto quanto possível, impactos A&S negativos (Política de Sustentabilidade, parág. 8). Refletindo este empenhamento, o CAO conclui que em casos em que uma peça de equipamento ou sistema, essencial para o cumprimento dos compromissos A&S de um cliente, seja reconhecido como estando em falha ou em risco significativo de falha, a abordagem à supervisão descrita no parágrafo (f) acima, exige que a IFC aconselhe o seu cliente quanto à necessidade desses riscos serem avaliados, monitorizados e comunicados, de acordo com as Normas de Desempenho. Mais ainda, se uma futura falha do dito equipamento ou sistema puder com razoabilidade ser previsível, a mesma abordagem à supervisão obrigaria a IFC a aconselhar o seu cliente a desenvolver planos de contingência à medida da natureza e magnitude do risco identificado.

No caso da Mozal, o CAO reconhece as medidas tomadas pela IFC no sentido de se assegurar de que o desenho de engenharia do projeto correspondia, ou até excedia, as boas práticas da indústria internacional à altura do seu investimento. Em particular, o CAO assinala a posição da IFC de que o trabalho de conceção foi feito pela Fluor, uma das empresas globais de engenharia que são líderes nesta aplicação; que foi escolhida a mais recente tecnologia Pechiney; e que uma consultora de instalações industriais de grande reputação global, a Hatch, foi responsável pela Engenharia do mutuante.

Ainda que reconhecendo a posição da equipa da IFC, de que não seria razoável esperar que a IFC, como mutuante, questionasse a validade das conclusões apresentadas pelo cliente e pela sua equipa de *design* altamente qualificada, o CAO

constata que o historial de problemas relacionados com o funcionamento dos CTF criou uma situação em que teria sido adequado que a IFC assumisse uma abordagem mais proativa à supervisão dos riscos associados às falhas dos CTF.

Relativamente a este historial, o CAO refere que as reparações da corrosão dos CTF necessitavam que estes funcionassem em *bypass* entre Setembro e Novembro 2001 (um facto que foi relatado à IFC no RAM (Relatório Anual de Monitorização) da Mozal em 2002. Posteriormente a este evento, nota o CAO que os CTF necessitaram de importantes trabalhos de reparação em 2005, 2006, 2007 e 2008; bem como os testes realizados em 2007 que previram que a torre de arrefecimento dos CTF atingiria uma espessura crítica dentro de dois anos (factos que só foram relatados à IFC depois da Mozal ter identificado a necessidade de reconstrução dos CTF em 2010). Neste contexto, o CAO refere também declarações atribuídas ao Presidente de Ativos da Mozal, na BHP Billton, identificando as causas das falhas dos CTF como sendo resultado de uma engenharia menos boa, de excesso de produção e reparações inadequadas.²

Embora o CAO aceite o ponto de vista da IFC de que este historial demonstra a continuada atenção prestada pela Mozal ao problema, considera no entanto que ele indica um risco de falha dos CTF que poderia, com razoabilidade, ter sido previsto muito antes de ter sido comunicada à IFC a necessidade de uma reconstrução. Nestas circunstâncias, o CAO conclui que não teria sido uma imposição excessiva esperar da IFC que, após ter conhecimento do incidente de corrosão em 2001, tivesse pedido à Mozal para avaliar, monitorizar e fazer relatórios regulares sobre a sua abordagem aos riscos de gestão associados à possível falha futura dos CTF.³

Além disso, e neste ponto o CAO e a equipa da IFC estão de acordo, com o intuito de facilitar interações com as comunidades locais e dado o historial de problemas de corrosão e falha de equipamentos, teria sido conveniente que a Mozal e a IFC tivessem comunicado mais cedo em relação aos impactos nas concentrações ambientais dos principais poluentes, em caso de falha total dos CTF.

Analisando os motivos porque a atuação relativamente a estes riscos não aparece como fazendo parte da supervisão A&S, o CAO conclui que tanto a IFC como a Mozal assumiram que o risco de falha dos CTF se situava fora do âmbito das suas cadeias de reporte desde que o tempo de funcionamento e os objetivos de emissões fossem cumpridos. Isto sugere ao CAO uma interpretação demasiado restrita do Quadro de Sustentabilidade; e que deveria ser clarificada de uma forma que reforce a abordagem da IFC à gestão de riscos ambientais e sociais sem por isso criar expectativas pouco realistas no pessoal ou nos clientes da IFC.

² Johannes Myburgh, 'Mozal comes under Fire,' *fin24* (06 Março 2011), disponível em <http://www.fin24.com/Companies/Mining/Mozal-comes-under-fire-20110306>

³ Tal poderia ter sido feito, por exemplo, solicitando a inserção de uma nova alínea no RAM, do tipo "Identificação e Gestão de Riscos A&S Emergentes."

5. Conclusão

Em conclusão, o CAO considera que a supervisão da IFC em matéria de riscos A&S associados à falha dos CTF na Mozal, esteve abaixo do que é exigido pelas políticas e normas acima resumidas. Em particular, considera o CAO que há deficiências na forma como a IFC desempenhou o seu dever, no âmbito da Política sobre Sustentabilidade Social e Ambiental (2006, parág. 26), em trabalhar com o cliente para resolver riscos A&S resultantes de alterações nas circunstâncias do projeto, no período entre tomar conhecimento da operação de *bypass* de 2001 e a necessidade de reconstrução dos CTF em 2010/1.

Embora a qualidade do ar ambiente em torno da fundição Mozal se tivesse na generalidade mantido dentro de limites aceitáveis durante a reconstrução, os factos verificados nesta reclamação dão azo a preocupações mais generalizadas quanto à existência de sistemas para garantir que o dever PS1 de um cliente, de identificar de forma proativa e dar resposta a riscos A&S que emergem durante a implementação, será adequadamente supervisionado (2006, parág. 24). A instituição de sistemas para identificar e dar resposta a esses riscos, conclui o CAO, é essencial para dar resposta ao compromisso da IFC em minimizar impactos nefastos, ambientais e sociais, dos seus investimentos.