

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Avaliação do CAO para Auditoria da IFC

Conformidade CAO

Cód. Ref. CAO : C-I-R6-Y12-F160

24 de Julho 2012

Mozambique Aluminium S.A.R.L

Moçambique

Processo

Justiça Ambiental, Livaningo, Liga Moçambicana dos Direitos Humanos, Centro Terra Viva, Kulima, e Centro de Integridade Pública

Resumo

Em Outubro 2010, uma coligação de ONG locais e nacionais, submeteu uma queixa ao CAO (e a outras organizações, como se descreve neste relatório) relativamente ao projeto Mozal.

A Mozal, localizada 20km a oeste de Maputo, Moçambique, é uma fundição de alumínio de grande dimensão. A IFC tem dois investimentos ativos no projeto: o primeiro, aprovado em 2001, apoiou a expansão para o dobro da sua capacidade de produção. BHP Billiton, uma empresa de mineração e metais, de capital aberto ao investimento do público, é o principal acionista da Mozal.

Os queixosos sustentam que o programa de *bypass* da Mozal – que permite que emissões da fábrica de ânodos de carbono contornem os centros de tratamento de fumos (FTC) – resultaria em exposição nociva para as pessoas e para o ambiente. Os queixosos levantam também questões relativas à devida diligência ambiental e social realizada para aprovar o programa de *bypass*, e a falta de acesso, e de divulgação de informação.

Tendo efetuado uma avaliação de conformidade, nos termos das suas Diretrizes Operacionais, o CAO conclui que, tendo sido relatado o risco de falha estrutural dos FTC em 2010, a IFC reagiu no sentido de se assegurar de que estavam a ser tomadas, pela Mozal, medidas razoáveis e práticas no sentido de identificar, avaliar e corrigir as falhas da fábrica. Do mesmo modo e embora não houvesse medidas prévias para um envolvimento com as comunidades em relação ao *bypass*, a IFC tomou medidas adequadas, uma vez identificada esta questão.

No entanto, com base no processo de avaliação da conformidade, o CAO não conseguiu ainda chegar a uma conclusão sobre se a IFC foi suficientemente proativa na monitorização do risco de corrosão nos FTC ou se uma monitorização mais proativa deste risco poderia ter dado oportunidades para aconselhar a Mozal em relação a técnicas que poderiam ter: (a) mitigado o problema da corrosão; (b) facilitado a gestão da resultante manutenção, de forma a minimizar emissões, ou (c) contribuído para uma consulta prévia informada à comunidade.

Nestas circunstâncias, o CAO propõe que seja realizada uma auditoria à conformidade, incidindo nas seguintes áreas:

- (a) A medida em que o risco de corrosão dos FTC poderia ter sido prevista;
- (b) A medida em que este risco foi adequadamente supervisionado pela IFC;
- (c) A medida em que uma melhor supervisão deste risco poderia ter originado oportunidades para a IFC aconselhar o seu cliente, em relação a acções que poderiam ter minorado ou permitido uma deteção precoce do problema.
- (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 acções preventivas.

Sumário

1. Resumo do processo de Avaliação de Conformidade do CAO
2. Contexto e preocupações que deram origem à Avaliação
3. Âmbito da Avaliação
4. Conclusões do CAO
5. Decisão do CAO

Sobre o CAO

A missão do CAO é servir de mecanismo de recurso justo, confiável e eficaz e melhorar a confiabilidade ambiental e social da IFC e da 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 pelos dois organismos de empréstimos ao setor privado do Grupo Banco Mundial: a Sociedade Financeira Internacional (IFC) e a Agência Multilateral de Garantia ao Investimento (MIGA).

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

1. Resumo do processo de Avaliação de Conformidade do CAO

Quando o CAO recebe uma queixa sobre algum projeto da IFC ou MIGA, essa queixa é referida em primeiro lugar para o organismo de resolução de disputas do CAO, o Provedor CAO, que atua no sentido de dar resposta rápida e eficaz a queixas, através de acordos simplificados, 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 será transferido para o gabinete de Conformidade CAO para análise e possível auditoria.

No contexto de uma auditoria de conformidade CAO, a questão a examinar é se:

- Os reais resultados, sociais e ambientais de um projeto são consistentes ou contrários ao efeito desejado pelas provisões de política social e ambiental IFC/MIGA; ou
- Falha por parte da IFC/MIGA em contemplar as questões sociais e ambientais como parte da análise ou supervisão, teve como consequência resultados contrários ao efeito desejado nas provisões da política.

Uma auditoria à conformidade tem como finalidade avaliar a aplicação das provisões de política e relativas orientações e procedimentos, para determinar se a IFC e MIGA estão em situação de cumprimento. O principal enfoque da auditoria de conformidade incide sobre a IFC e a MIGA, mas o papel do patrocinador pode também ser examinado.

Para decidir se se justifica uma auditoria completa, a Conformidade CAO efetua primeiro uma avaliação à conformidade.

Na orientação do processo de avaliação, o CAO aplica diversos critérios. Estes são formulados como uma série de perguntas para avaliar o mérito de realizar uma auditoria à conformidade.

- Há provas de consequências adversas significativas, sociais e/ou ambientais, resultantes do projeto, no presente ou no futuro?
- Há indicações de que alguma política ou outro critério de auditoria não tenha sido cumprido ou devidamente aplicado?
- Há provas que indiquem que disposições da IFC/MIGA, quer tenham ou não sido cumpridas, tenham falhado em proporcionar um nível adequado de proteção?
- Há algum argumento a favor do interesse de uma auditoria completa, quer por motivo de uma auditoria de conformidade apoiar provavelmente a realização de melhores resultados sociais e ambientais no projeto em análise, ou porque uma auditoria de conformidade poderia fornecer informação ou conclusões que poderão informar melhor a aplicação das políticas (ou outros critérios de auditoria) a futuros projetos?

Uma avaliação de conformidade, e qualquer auditoria que daí resulte, é limitada às questões relacionadas com a queixa. A Conformidade CAO pode pedir esclarecimentos durante a avaliação mas não aceitará qualquer alargamento para além das questões relacionadas com a queixa e identificadas durante a avaliação feita pelo CAO.

Após a conclusão de uma avaliação de conformidade, o CAO pode escolher uma de duas opções: encerrar o caso, o iniciar uma auditoria de conformidade à IFC ou MIGA.

O CAO fará e apresentará um relatório dos resultados e da decisão da avaliação de conformidade CAO num relatório de avaliação, de forma a informar o Presidente do Grupo Banco Mundial, as Administrações do Grupo Banco Mundial, a administração da IFC ou MIGA e o público, num documento escrito sobre a sua decisão

Se o CAO decidir iniciar uma auditoria de conformidade em resultado da avaliação de conformidade, elaborará então os Termos de Referência para a auditoria, de acordo com as Diretrizes Operacionais do CAO.

2. Historial e preocupações que conduziram à Avaliação

Em Outubro de 2010, uma coligação de ONG locais e nacionais, em seu nome e em nome de outras pessoas afetadas a nível local, apresentou uma queixa ao CAO relativa ao projeto Mozal, em Moçambique. A queixa foi igualmente submetida ao Mecanismo de Reclamações do Banco Europeu de Investimento (EIB); à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE); National Contact Point do Reino Unido; e diversos organismos judiciais e não-judiciais. Além disso, os queixosos efetuaram uma campanha nacional que recolheu milhares de assinaturas de membros da comunidade, para apresentar no Parlamento de Moçambique, relativamente ao programa de bypass da Mozal.

A Mozal, localizada 20km a oeste de Maputo, é uma fundição de alumínio com capacidade de produção de até 500 000 toneladas por ano. A IFC tem dois investimentos ativos no projeto: o primeiro aprovado em 1997, apoiava a construção e operação da fundição e o segundo, aprovado em 2002 apoiava a ampliação para o dobro da sua capacidade de produção. A BHP Billiton, uma empresa internacional de capitais públicos, vocacionada para a mineração e metais, é a principal acionista da Mozal.

Os queixosos asseveram que o programa de *bypass* da Mozal – que libertou emissões atmosféricas sem passar pelos centros de tratamento de fumos enquanto estes estavam em reabilitação – resultaria em exposição nociva para as pessoas e para o ambiente. A queixa levanta também questões relativas à devida diligência ambiental e social que foi efetuada para a aprovação do programa de *bypass*, e a falta de acesso a, e revelação de, informação.

O CAO considerou a queixa passível de avaliação em Outubro 2010, e uma equipa do provedor viajou até ao local em Dezembro 2010 para reuniões com os queixosos, representantes da empresa e uma equipa da IFC que trabalhava no projeto. A avaliação do provedor procurava compreender os pontos de vista de todas as partes e explorar opções para a resolução das questões suscitadas. Em Janeiro 2011 o CAO realizou uma segunda visita para discutir o projeto do relatório de avaliação com as partes, e os passos a dar em seguida. A empresa e os queixosos concordaram num processo de resolução de disputas do CAO, para tentar resolver as questões e acordaram conjuntamente em regras básicas delineando os tópicos sugeridos para discussão durante as reuniões de debate.

Como parte do processo de resolução da disputa, as partes encontraram-se por várias vezes entre Fevereiro e Junho 2011. As regras básicas abriram caminho para uma negociação que resultou na redação de várias propostas. O processo conseguiu levar as partes mais próximo de uma compreensão das suas mútuas preocupações e potenciais soluções e a Mozal concordou em divulgar à coligação informações sobre o programa de *bypass*.

Embora as partes tenham trabalhado no sentido de um acordo final sobre todas as questões, não foi conseguido um acordo e a coligação de ONG requereu que a queixa fosse apresentada à função de Conformidade do CAO.

3. Âmbito da Avaliação

4.

Os queixosos levantam as seguintes questões na sua queixa:

- (a) O estudo de dispersão de emissões realizado pelo consultor independente e as simulações ali apresentadas, não foram tornados públicos no momento apropriado.
- (b) Os queixosos reconhecem que as taxas de concentração e depósito das substâncias poluentes previstas no estudo de dispersão não são significativas e que, conseqüentemente, não parece haver risco significativo de exposição aguda ou crónica a estas substâncias, para as comunidades ou para o ambiente, durante o *bypass*. Sugerem, no entanto, que é necessário manter uma vigilância permanente nos locais potencialmente afetados, para verificar estas conclusões.
- (c) A Mozal apresentou razões diferentes e contraditórias para a necessidade de reabilitação.
- (d) A BHP Billiton (accionista da Mozal) utilizou critérios e procedimentos diferentes quando de uma operação de *bypass* semelhante na África do Sul.
- (e) O MICOA (o departamento do Governo que concedeu a autorização) não deveria ter emitido a licença especial para esta operação, pois a lei apenas permite emissões extraordinárias quando devidas a circunstâncias imprevistas e as circunstâncias deveriam ter sido previstas pela Mozal.
- (f) Não foi disponibilizada a informação relativa à autorização, pedida pelos queixosos, nem pelo MICOA nem pela Mozal.
- (g) O público continua mal informado quanto aos riscos exatos da operação de *bypass*, devido à falta de acesso a informação imparcial e transparência.
- (h) Os queixosos consideram que a Mozal violou vários elementos da Norma de Desempenho 1 da IFC (e um item – o item (vi), em baixo – relacionado com o PS4. Os detalhes estão incluídos na queixa, mas as principais questões relacionam-se com:
 - i. O Sistema de Gestão Social e Ambiental da Mozal;
 - ii. A falta de comunicação da Mozal com as comunidades locais diretamente afetadas;
 - iii. O Plano de Gestão Ambiental não foi baseado em dados apropriados, sociais e ambientais e não contemplava várias obrigações, em termos de obrigações para com os direitos humanos, a nível doméstico e internacional;
 - iv. Avaliação de alternativas, técnica e financeiramente viáveis;
 - v. Envolvimento das comunidades e divulgação prévia de informações relevantes: e
 - vi. A Mozal não divulgou informação que permitisse às comunidades afetadas compreenderem os riscos para a saúde.

Os detalhes da queixa podem ser encontrados no site do CAO na internet

www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=159

4. Conclusões do CAO

O projeto foi financiado antes da introdução das Normas de Desempenho de 2006, pelo que estas não são diretamente aplicáveis a este investimento. No entanto, a Mozal e os consultores independentes que fizeram a avaliação de potenciais impactos na qualidade do ar, resultantes da operação de *bypass*, utilizaram os critérios de qualidade do ar mais rigorosos que constam do Quadro de Sustentabilidade 2006 para a sua avaliação de impactos da qualidade do ar. Isto representa uma boa prática.

O CAO analisou o estudo de modelo de dispersão no ar efetuado por iniciativa da Mozal¹ e concluiu o seguinte:

- (a) Apresenta uma avaliação válida dos potenciais impactos na qualidade do ar, resultantes da operação de *bypass* e utiliza métodos e modelos (e.g. The Air Pollution Model (TAPM) para determinação dos respetivos dados meteorológicos utilizados, que refletem boas práticas internacionais.
- (b) A conclusão do estudo de modelação é que os impactos na qualidade do ar, em resultado de emissões durante as operações de *bypass*, têm pouca probabilidade de causar efeitos negativos sobre a saúde. Esta conclusão é baseada na hipótese dos piores cenários, o que é uma boa prática.
- (c) O estudo de modelação da dispersão utiliza critérios apropriados de avaliação de impactos e demonstra que os impactos serão localizados e aceitáveis em termos destes critérios.

Além disso, a Mozal encomendou um estudo sobre os potenciais efeitos de emissões de hidrocarbonetos aromáticos policíclicos (HPA)². Os HPA são um grupo de químicos similares, produzidos em muito pequenas quantidades por muitos processos de combustão. Cada um dos químicos neste grupo tem um efeito diferente sobre os seres humanos, quando inalado ou ingerido. Alguns são muito tóxicos e outros são relativamente inócuos. Alguns podem causar cancro se a exposição for suficientemente grande. Como: (a) a toxicidade de cada um dos químicos varia; e (b) as quantidades que são produzidas de cada um dependem das condições existentes durante a combustão – têm de ser feitas simplificações para se estimar os riscos prováveis resultantes de um dado processo ou uma dada exposição a ar poluído pelos HPA. A exposição tem geralmente de ocorrer num longo período, pois as quantidades de HPA presentes no ar que respiramos são muito diminutas.

O relatório concluiu que efeitos crónicos não cancerígenos para a saúde tinham pouca probabilidade de ocorrer em resultado de emissões durante o *bypass*, mesmo em indivíduos de grande sensibilidade.

O relatório examinou também a probabilidade de risco de cancro na exposição aos HPA. Os cálculos são complexos e foram realizados segundo três métodos diferentes (Agência de Proteção

¹ SE Solutions, *Emissions during the BHP Billiton Mozal Aluminium Smelter Fume Treatment Centre (FTC) Rebuild – A Human Health Perspective* (Novembro 2010).

² CSIR, *An Assessment of Impacts on Air Quality as a Result of the Proposed Fume Treatments Centre (FTC) Rebuild at Mozal* (Fevereiro 2011).

Ambiental dos Estados Unidos (USEPA), Gabinete de Avaliação de Riscos Ambientais para a Saúde, EPA Californiana (OEHHA IUR) e Organização Mundial de Saúde (OMS). Cada método utiliza diferentes toxicidades para cada um dos HPA, pois há ainda muita incerteza quanto ao potencial de cada HPA provocar cancro. Os três métodos apresentam assim uma variedade de possíveis riscos com base na mesma exposição.

As medições de HPA na atmosfera em torno da Mozal foram primeiro usadas para calcular a probabilidade de risco de cancro numa população exposta a este nível de poluição. A modelação de emissões da Mozal durante uma operação de *bypass* foi depois usada para calcular como alteraria o risco de cancro em resultado das emissões adicionais de HPA. Há incerteza quanto às emissões e os resultados da modelação, pelo que o estudo refere que os resultados devem ser tratados com cautela.

A avaliação apoia-se razoavelmente em critérios de tolerância ao incremento de risco (IRTC). Isto designa os riscos adicionais de que seja causado cancro numa população, assumindo que os indivíduos expostos estão no ponto de máxima concentração (proveniente de uma fonte de emissões). Podem ser representados como o risco de que aconteça alguma coisa num ano da vida de um indivíduo ou ao longo de toda a sua vida (geralmente tida como sendo de 70 anos). Na realidade, pode não haver ninguém no ponto de máxima concentração e assim o nível de exposição da maioria da população seria consideravelmente mais reduzido do que o previsto no relatório.

Um IRTC que é utilizado, é um risco no período de uma vida de 1 em 1 milhão. Isto significa que se um milhão de pessoas fossem expostas à mesma concentração de poluentes (HPA) poder-se-ia prever que 1 pessoa poderia desenvolver cancro durante o seu período de vida. A exposição não tem necessariamente que ser durante todo o tempo (i.e. 1 ano, uma vida) ao longo do qual o fator de risco é referido, pois uma exposição de curto prazo pode ainda assim ter um risco ao longo da vida de, por exemplo, 1 em 1 milhão, se a exposição for suficientemente grande. Isto é considerado como um nível aceitável de risco, quando considerado como risco adicional resultante de uma fonte única, pois que outros fatores de risco de cancro (fumar, estilos de vida, genética) têm uma probabilidade de milhares de vezes maior prevalência. Se o risco proveniente de uma fonte única for mais de 1 em 10 000, a mitigação é exigida. Um critério intermédio de 1 em 100 000 é muitas vezes usado para dar margem de segurança.

O relatório incide sobre o risco de cancro que pode resultar de inalação, pois esta é considerada como a forma mais provável de exposição humana. Embora os dados de monitorização e de modelação apresentem muitas incertezas, o relatório conclui que o risco carcinogénico por inalação é provavelmente aceitável, utilizando os métodos USEPA e OEHR (i.e., o risco é menor que o apresentado no critério de tolerabilidade de risco incremental que é de 1 em 100 000). O método da OMS utiliza fatores de toxicidade mais conservadores, pelo que o risco anual de fundo/base é calculado como estando já acima do valor 1 em 100 000 do critério de tolerabilidade de risco (15.4 por 100 000 indivíduos). Quando as emissões do *bypass* da Mozal são adicionadas a esta base, estima-se que o risco aumente em 147% (para 38.0 por 100 000 indivíduos). O mesmo aumento pode também ser encontrado utilizando os métodos USEPA e OEHR, mas os números são mais baixos e indicam assim um risco aceitável (i.e. o risco total fica bastante abaixo de 1 em 100 000 com o critério de risco incremental).

Tendo em conta as incertezas e a diversidade de resultados apresentados pelos vários métodos utilizados, o relatório não conclui que os riscos incrementais das emissões de HPA durante o

bypass são inaceitáveis. No entanto, apresentam evidência que sugere que as emissões deverão ser minimizadas, tanto em concentração como em duração. Em termos de divulgação e de consciencialização das comunidades, é referido que o relatório do CSIR foi concluído em Fevereiro 2011 e presume-se que as conclusões terão sido partilhadas com as ONG num *workshop* em 16 de Março 2011 (pouco antes da reconstrução estar completada).³

O CAO refere também que vários dos documentos que integram a avaliação dos impactos da qualidade do ar são por vezes menos que claros, e podem não ter sido a melhor via para comunicar resultados da avaliação para não-especialistas. Não é apresentado um conjunto consistente de poluentes potencialmente preocupantes, mas isto não teria afetado significativamente os resultados ou as conclusões da avaliação

A autorização para a operação de *bypass* foi comunicada à Mozal através de uma carta datada de 26 de Maio 2010. Foram especificadas as condições, incluindo a monitorização da qualidade do ar e a consulta pública. Isto corresponde a boas práticas. Tal como foi notado anteriormente, a Mozal não terá talvez comunicado adequadamente, nesta altura, com as partes interessadas, mas isto foi reconhecido entretanto e foram já tomadas medidas de correção.

A monitorização da qualidade do ar ambiente e das concentrações de emissões foi assumida por uma empresa idónea independente, para garantir que os pressupostos da avaliação e os impactos previstos serão consistentes com os dados recolhidos. A monitorização da qualidade do ar ambiente mostrou-se consistente com as previsões da modelação, dadas as incertezas inerentes à modelação e a aleatoriedade das condições atmosféricas (nomeadamente que a modelação tem, por definição, de ser baseada num histórico de dados meteorológicos, como preditor do futuro). A monitorização de emissões foi também utilizada para verificar que os Centros de Tratamento de Fumos (FTC) estavam a funcionar corretamente após a reabilitação.

A avaliação de impacto original (EIA, 1996) foi atualizada em Setembro 2000. Esta atualização considerou apenas alguns aspetos do projeto e não atualizou a avaliação da qualidade do ar – considerando que a avaliação da qualidade do ar apresentada em 1966 era adequada. Como foi afirmado pela Mozal, a EIA de 1996 não considerou um caso em que as operações de *bypass* durariam cerca de 6 meses, pois esse não era considerado um cenário credível.

A IFC reconhece que o investimento era já relativamente antigo (mais de 10 anos) e isto pode ter levado a equipa de gestão da Mozal a envolver a IFC numa data mais tardia do que seria desejável. No entanto, a IFC foi informada da questão dos FTC durante uma visita à fábrica em Outubro 2009, organizada por uma equipa ambiental da IFC. A Mozal comprometeu-se a dar à IFC informações adicionais em relação a potenciais resoluções da questão. Estas incluíam um estudo para calcular os impactos potenciais da qualidade do ar e um estudo sobre possíveis opções para reabilitação.

No entanto, a comunicação destes estudos não foi imediatamente apresentada à IFC porque a Mozal concluiu que não estariam em incumprimento com qualquer dos critérios obrigatórios de avaliação ou em violação dos termos do acordo de empréstimo da IFC. Ainda que este possa ser o caso, o CAO considera que um envolvimento mais proativo entre a Mozal e a IFC poderia ter resultado em divulgação mais completa e mais antecipada às comunidades afetadas, incluindo os queixosos.

³ Conforme foi explicado pela IFC, dado que o relatório do CSIR é tecnicamente complexo e muito detalhado, foi acordado no *workshop* que só o sumário executivo seria tornado público.

O ciclo habitual da Mozal para relatórios sobre questões sociais e ambientais (sob a forma de Relatórios Anuais de Monitorização, AMR) foi implementado. A monitorização de corrosão não era regularmente relatada, pois de acordo com o processo da IFC, as alterações operacionais, incluindo risco de corrosão, não caem no âmbito dos relatórios AMR (a menos que conduzam a desvios aos níveis de emissões acordados, o que não era o caso). O AMR 2002 (Setembro 2002) contém, no entanto, detalhes sobre uma operação anterior de *bypass* dos FTC, realizada por motivo de corrosão na secção superior da torre de arrefecimento. Nessa altura, foi observado um buraco com cerca de um metro de diâmetro, com algum adelgaçamento do material circundante. Verificou-se que a causa do adelgaçamento era a corrosão química. Durante as reparações, o FTC foi colocado em *bypass* por um período de 62 dias. Para reduzir, ou eliminar, as possibilidades de nova ocorrência, está também em relatório que, na altura, a conduta de entrada de gás foi modificada para melhorar a distribuição do fluxo de gás e um revestimento resistente a ácidos foi instalado no interior da torre.

O AMR de Outubro 2011 inclui um relatório da operação de *bypass* de 2010/11, incluindo a reconstrução dos FTC e a monitorização da qualidade do ar ambiente que lhe foi associada. Um apêndice, contendo o relatório final da reconstrução é também incluído.

Foram utilizadas comunicações *ad hoc* entre a IFC e a Mozal para debater e informar soluções e impactos e, dada a natureza do caso, isto parece razoável.

A Mozal estudou várias opções para retificar o problema com o FTC, incluindo o encerramento total da fábrica, o encerramento parcial e várias outras opções técnicas. No entanto, as considerações comerciais e técnicas limitaram a escolha possível àquela que foi escolhida; uma operação de *bypass* dos dois FTC. Uma possível opção que talvez tenha passado despercebida, foi identificada pelo EIB. Implicava a redução da capacidade da fábrica para um terço, a construção de um novo FTC e utilizar depois esse FTC enquanto se reabilitavam os dois FTC originais. Esta opção teria causado atrasos na reabilitação e talvez não tivesse evitado uma falha catastrófica, pelo que o EIB reconhece que, perante as incertezas, a opção escolhida (o *bypass*) foi razoável. O CAO concorda com esta opinião.

O CAO não conseguiu determinar se o desenho original da fábrica foi defeituoso, se a deficiente operação da fábrica (e.g. manutenção deficiente) ou outras razões, levaram à corrosão que acabou por tornar necessária a operação de *bypass*.

Ao estabelecer as suas conclusões, o CAO assinala as do Mecanismo de Reclamações do Banco Europeu de Investimento (EIB). O relatório do Mecanismo de Reclamações do EIB (datado de Abril 2012) conclui que a operação de *bypass* foi “justificada” e realizada no quadro temporal desejado. Assinala que há lugar para melhoramento em três áreas-chave: (a) transparência e comunicação com as partes interessadas; (b) gestão e monitorização de emissões para o ambiente; e (c) monitorização operacional e manutenção de equipamento importante de mitigação.

5. Decisão do CAO

O CAO verifica que, desde que o risco de falha estrutural dos FTC foi relatado em 2010, a IFC assegurou-se de que estavam a ser tomadas pela Mozal medidas razoáveis e práticas para identificar, avaliar e corrigir a falha na fábrica. Da mesma forma, embora não houvesse medidas de antecipação para uma comunicação com as comunidades em relação ao *bypass*, a IFC implementou ações apropriadas uma vez identificada esta lacuna.

No entanto, com base no processo de avaliação de conformidade, o CAO não conseguiu chegar a uma conclusão sobre se a IFC foi suficientemente proativa na monitorização dos riscos de corrosão nos FTC, ou se uma monitorização mais proativa deste risco teria criado oportunidades para aconselhar a Mozal em relação a técnicas que, por sua vez, poderiam ter: (a) mitigado o problema da corrosão; (b) facilitado a gestão da manutenção que consequentemente foi necessária, de maneira que se pudesse minimizar as emissões, ou (c) contribuído para uma consulta prévia e informada à comunidade.

A abordagem feita pela IFC à supervisão do risco de corrosão é vista pelo CAO como interligada ao ponto de vista de que as alterações operacionais do processo, incluindo o risco de corrosão, estavam fora do âmbito do dever da IFC em monitorizar o desempenho ambiental e social do cliente e assim, legitimamente, fora das obrigações de reporte da Mozal. Nestas circunstâncias, a IFC encontrou-se numa posição em que a descoberta de corrosão em elementos estruturais dos FTC era descrita como inesperada e tendo por resultado uma emergência.⁴ O CAO considera que uma resposta mais bem planeada e consequentemente melhor, poderia ter sido possível se a supervisão da IFC tivesse considerado não apenas os dados sobre emissões reais e o tempo de paragem, mas também a monitorização de riscos conhecidos para a integridade dos sistemas concebidos para reduzir as emissões (neste caso, os FTC).

Em termos das questões que o CAO utiliza para testar o mérito de uma auditoria de conformidade, o CAO conclui o seguinte:

- *Há evidência de significativos resultados sociais e ambientais adversos, em consequência do projeto, agora ou no futuro?*

Embora a qualidade do ar ambiente se tenha mantido dentro de limites relevantes durante a reconstrução, o CAO conclui que os estudos realizados dão prova suficiente de que, numa perspetiva de saúde pública, as emissões de HPA provenientes da fábrica devem ser reduzidas, tanto em concentração como em duração.

- *Há alguma indicação de que alguma política ou outro critério de auditoria não tenham sido cumpridos ou aplicados de forma adequada? / Há algum indício de que as provisões da IFC/MIGA, tendo ou não sido cumpridas, falharam em dar um nível adequado de proteção?*

Não é claro, para o CAO, se as políticas e procedimentos da IFC dão ao seu pessoal uma orientação adequada sobre a supervisão de E&S, particularmente em relação à questão da forma como a IFC monitoriza riscos conhecidos para a integridade de sistemas desenhados para alcançar objetivos acordados, ambientais e sociais.

- *Há algum argumento a favor de uma auditoria geral, quer em razão de uma auditoria à conformidade apoiar provavelmente a prossecução de melhores resultados sociais e ambientais para o projeto a ser analisado, quer porque uma auditoria de conformidade poderia fornecer informação ou conclusões que poderiam informar melhor a aplicação de políticas (ou outros critérios de auditoria), a outros projetos futuros?*

A questão da forma como a IFC monitoriza riscos conhecidos para a integridade de sistemas concebidos para conseguir resultados ambientais e sociais acordados, é importante tanto para o projeto como para uma visão mais alargada do tema.

⁴ Memorando IFC para o CAO datado de 15 de Fevereiro 2011, disponível em http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/IFCresponseMozalAssessmentReport_Feb2011.pdf (consultado em 06/26/2012).

Nestas circunstâncias, o CAO propõe-se realizar uma auditoria de conformidade, incidindo nas seguintes áreas:

- (a) Em que medida o risco de corrosão dos FTC poderia ter sido previsto;
- (b) Em que medida foi este risco adequadamente supervisionado pela IFC;
- (c) Até que ponto uma melhor supervisão deste risco poderia ter dado oportunidades à IFC de aconselhar o seu cliente em relação a medidas que poderiam ter mitigado ou permitido uma deteção mais rápida do problema;
- (d) Em que medida fornecem as políticas e procedimentos da IFC uma orientação apropriada no âmbito da supervisão de E&S, particularmente em relação à monitorização de riscos para o desempenho de E&S e de ações preventivas.