

Indústrias de Recursos Naturais e Desenvolvimento: Alguns Comentários

Carlos Nuno Castel-Branco¹

Introdução

Entre 25 e 26 de Março, realizou-se em Maputo um workshop de alto nível envolvendo dirigentes governativos, de empresas ligadas a indústrias de recursos naturais e sociedade civil de vários países Africanos. O workshop tinha como tema melhorar o impacto das indústrias de recursos naturais através do uso efectivo de receitas e da responsabilidade social corporativa. Este IDeIAS surge como resultado da reflexão sobre alguns dos pontos discutidos nesse workshop.

Desenvolvimento e desafios dos recursos naturais

Recursos naturais são renováveis apenas enquanto houver um equilíbrio entre a taxa de reprodução e a taxa de extracção (ou exploração) do recurso. No caso da maioria dos minérios e hidrocarbonetos, a taxa de reprodução é tão lenta e as condições necessárias à sua reprodução são tão extremas que, por simplicidade e definição, estes recursos são considerados não renováveis. Isto significa que a sua extracção contínua conduz, ao fim de um certo período e dada uma certa taxa de extracção e uma certa dimensão dos jazigos, ao seu desaparecimento muito antes de a natureza conseguir recrear o recurso. Outros recursos naturais não minerais, como as florestas e as reservas marinhas, reproduzem-se mais fácil e rapidamente pelo que podem ser considerados renováveis desde que as taxas de extracção não sejam superiores às de reprodução (Ollivier *et al*).

Por outro lado, recursos naturais exploráveis, minerais, florestais, marinhas, etc., localizam-se frequentemente em áreas onde já há outras actividades económicas e sociais, onde vivem populações, onde actividades económicas alternativas à exploração dos recursos naturais podem ser desenvolvidas. Estas alternativas podem entrar em conflito com a exploração de recursos naturais, especialmente quando esta exploração gera (ou corre o risco de gerar) externalidades negativas como poluição da água, solo e ar, desflorestamento, redução da biodiversidade, etc.. (Ollivier *et al* 2009, Castel-Branco 2008a).

Deste ponto de partida podem ser derivadas quatro conclusões lógicas sobre a utilização dos recursos naturais como fonte de crescimento e desenvolvimento. Primeira, a sustentabilidade temporal e intergeracional de estratégias de crescimento e desenvolvimento dependentes da extracção de recursos naturais é determinada pelo balanço entre extracção e a capacidade de reprodução dos recursos. Portanto, no caso da dependência em relação a recursos minerais e hidrocarbonetos, a estratégia é finita e, portanto, insustentável no tempo e do ponto de vista intergeracional. No caso da dependência em relação a outros recursos naturais, a sustentabilidade temporal e intergeracional da estratégia depende do maneio do recurso em causa (Ollivier *et al* 2009, Smith 1992).

Como resultado da primeira conclusão, a segunda diz que uma estratégia de crescimento e desenvolvimento que numa fase inicial dependa da extracção e exploração de recurso naturais tem que gerar um nível de

excedente e receita social (apropriado pela sociedade) que permita realizar dois objectivos complementares. Por um lado, é necessário compensar a sociedade e a natureza pelos efeitos negativos potenciais da exploração de recursos naturais (grande potencial de instabilidade macroeconómica, poluição, esgotamento dos recursos, competição com actividades existentes ou alternativas podendo implicar que tais actividades deixem de existir ou nunca se concretizem, etc.). Por exemplo, fundos de reserva destinados a compensar pela volatilidade dos preços de *commodities*, investimento em tecnologias mais "limpas" ou no maneio sustentável dos recursos em exploração, fundos adequados para financiar a realocação de comunidades, etc., são formas de utilização de receitas para compensar pelas externalidades negativas da exploração dos recursos naturais. Estas externalidades devem ser assumidas (internalizadas) pelas empresas que as criam e, por isso, o seu custo não deve ser deduzido dos *royalties* ou de outros impostos sobre rendimento devidos (Castel-Branco 2008a, Smith 1992).

Por outro lado, o excedente e as receitas da exploração dos recursos naturais devem, sobretudo, ser apropriados por via fiscal (impostos sobre o rendimento do capital e *royalties*), para financiar a criação de oportunidades alternativas de desenvolvimento que diversifiquem a base produtiva, comercial e tecnológica e alarguem a base social e regional de acumulação. Esta necessidade de diversificação e alargamento da base de acumulação é causada por cinco considerações fundamentais. Um, a dependência de recursos naturais tende a tornar a economia volátil e vulnerável por causa da volatilidade dos preços de *commodities*, do excesso de exposição da economia a mercados internacionais e da concentração da capacidade e energia produtivas e comerciais num pequeno leque de actividades vulneráveis a esses mercados. Por outro lado, a diversificação permite não só amortecer as crises dos mercados de recursos naturais mas, sobretudo, permite gerar outras oportunidades de desenvolvimento (infra-estruturas, qualificações, tecnologias, capacidades produtivas e capacidades logísticas e de serviços de apoio à produção) para além dos limites de explorar recursos naturais (Castel-Branco 2008b, 2004a, 2004b e 2002a). Dois, a sustentabilidade temporal e intergeracional das estratégias de desenvolvimento requer que alternativas aos recursos naturais sejam criadas para que as oportunidades e condições de desenvolvimento das futuras gerações sejam melhores que as actuais (Ollivier *et al*, Smith 1992, Castel-Branco 2009). Três, a diversificação e alargamento da base produtiva podem acelerar o crescimento e transformação da base económica, adicionar mais valor aos recursos e gerar um modo de crescimento mais eficaz na redução da pobreza (Cramer 1999, Wuyts 2003, Virtanen and Ehrenpreis 2007 e Castel-Branco 2008b). Quatro, uma base produtiva e comercial mais diversificada gera novas oportunidades e procura por qualificações, habilidades e capacidades tecnológicas, as quais geram novas oportunidades de diversificação (Cramer 1999, Hidalgo *et al* 2007). Cinco, uma base mais diversificada e alargada de acumulação pode gerar diferentes pres-

sões políticas e reduzir o poder das grandes empresas de recursos naturais (Smith 1992, Castel-Branco 2004a, 2004b e 2002a).

Portanto, a retenção na economia de parte significativa da riqueza gerada pela extracção e exploração de recursos naturais pode ajudar a transformar as bases e dinâmicas económicas, sociais e políticas (Castel-Branco e Cavadias 2009, Castel-Branco 2008b).

Terceira, a extracção e exploração de recursos naturais tem o potencial de destruir modos de vida e impedir o aproveitamento de oportunidades alternativas de desenvolvimento. Por exemplo, o delta do Rio Zambeze é um acampo de competição e conflito entre o potencial e actividades agrárias, marinhas, florestais e minerais, e entre estas e diferentes modelos de turismo. Em alguns casos, a solução deste conflito requer a escolha entre uma actividade ou outra. Num dos Estados da Índia, um conflito eclodiu por causa da tentativa de instalar uma refinaria de petróleo a um par de quilómetros de uma reserva para tigres e mangais. Estes conflitos não têm que ser sempre prejudiciais para as comunidades directamente afectadas ou para a economia como um todo. Por exemplo, no caso da Índia, do conflito emergiu o plano de montar uma cintura de painéis solares em torno das reservas florestais e faunísticas que permitam abastecer as comunidades locais com energia limpa sem prejudicar a biodiversidade.

Mais geralmente, há três elementos vitais para a resolução deste problema. Por um lado, se a exploração de recursos naturais for devidamente enquadrada por uma estratégia nacional de desenvolvimento mais ampla, é mais fácil encontrar os critérios e mecanismos para definir, em cada caso, quais são as alternativas mais adequadas – extracção de recursos naturais, turismo, reservas de biodiversidade, agricultura ou qualquer outra. Por outro lado, análise social de custo benefício ajustada para contemplar sustentabilidade intergeracional pode ajudar a definir critérios rigorosos de escolha de opções dentro do quadro estratégico de desenvolvimento nacional. Finalmente, o conceito "comunidade" precisa de ser desagregado e concretizado – quem é a comunidade, que interesses se articulam através dessa comunidade e seus grupos componentes e como é que tais interesses e dinâmicas se organizam institucionalmente? Esta comunidade concreta, diferenciada e organizada (formal ou informalmente) deverá ser uma força central na determinação das opções locais, da exploração que se faz dos recursos locais e da apropriação e utilização dos benefícios do crescimento e do desenvolvimento local.

Quarta, a extracção e exploração de recursos naturais levanta questões concretas sobre a sustentabilidade ambiental que estão relacionadas com as oportunidades de desenvolvimento intergeracionais. Num ponto anterior deste artigo, a abordagem intergeracional foi realizada do ponto de vista de exaustão dos recursos e criação de novas oportunidades. Para além desse problema, existe a questão do impacto ambiental – como é que a capacidade de regeneração natural e dinâmica do meio ambiente necessário à vida e desenvolvimento é afectada pela exploração dos recursos

¹Director do IESE e Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane.

naturais (através da poluição, erosão, cheias e secas, etc.)? De que modo as opções e oportunidades para as novas gerações são afectadas – expandem, contraem-se, tornam-se mais voláteis ou estáveis, etc.?

Estratégia pública de desenvolvimento nacional e recursos naturais

Os desafios da exploração dos recursos naturais para o desenvolvimento colocam no topo da agenda a questão de estratégia. Uma estratégia pode ser defensiva, construída apenas para acomodar interesses, dinâmicas e processos já estabelecidos. Neste caso, empresas escolhem os recursos que querem explorar e como os vão explorar e a estratégia pública nacional ou regional acomoda essas dinâmicas empresariais: fornece o quadro legal e de incentivos, a infra-estrutura e os serviços logísticos. Nesta estratégia defensiva, o Estado obtém das empresas a receita mínima necessária para compensar pelas externalidades negativas (deslocações de populações, perda de alternativas de desenvolvimento e de emprego, poluição, instabilidade macroeconómica, etc.) e apela à responsabilidade social corporativa para que as empresas “deixem algo – escolas, centros de saúde, fontes de água – nas comunidades”. Estratégias defensivas podem ser melhores ou piores, e podem proteger a economia com maior ou menor eficácia, mas não conseguem dirigir o uso dos recursos naturais, a negociação de alternativas e a utilização da riqueza como factor de desenvolvimento. Mais recentemente, estratégias defensivas começaram a mudar o foco do âmbito nacional para o local. A ênfase da negociação e partilha fica ao nível da comunidade. O Estado oferece o quadro legal e as empresas negociam directamente com as comunidades. Esta abordagem pode resultar da tentativa de internalizar e responder à crítica de que as comunidades não beneficiam da exploração dos recursos locais (e, até, são frequentemente prejudicadas por essa exploração por causa das externalidades negativas). Mas também é uma abordagem coerente com os interesses das firmas dado que fragmentam o processo de negociação, estruturam-no em torno das empresas, enfraquecem a posição do Estado e podem criar alianças táticas locais que fortalecem o papel das empresas. Alternativamente, estratégia pública deve ter um carácter ofensivo. Em primeiro lugar, isto significa que é a estratégia pública de desenvolvimento que determina quais os recursos a explorar e como, em vez de serem os interesses de exploração de recursos a determinar que estratégia é consistente com tais interesses. Em segundo lugar, o quadro legal e de incentivos, o quadro fiscal e as relações com as comunidades são determinadas pelos interesses articulados pela estratégia pública. Em terceiro lugar, a competição e conflito entre usos alternativos de recursos e opções alternativas de desenvolvimento são geridos e negociados através da estratégia. Em quarto lugar, a estratégia deve ter uma clara dimensão intergeracional – como acumular para o futuro e como gerar oportunidades diferentes, novas, melhores. Em quinto lugar, a estratégia permite igualmente gerir as implicações ambientais. A estratégia pública ofensiva fornece a visão, direcções, opções e oportunidades de aplicação do excedente e rendimento da indústria extractiva que é apropriado, via tributação, pela sociedade para diversificar a base produtiva, comercial e de qualificações, para inovar e para alargar as bases sociais e regionais de acumulação. Portanto, ajuda a negociar e definir o que é realmente feito com os recursos das indústrias de recursos naturais. Debates recentes sobre a indústria de recursos naturais têm enfatizado o papel da formação de *clusters* industriais de fornecedores de insumos, equipamentos, peças, matérias-primas e materiais auxiliares e serviços e de consumidores em torno das indústrias de recursos naturais. O argumento é que estes *clusters* diversificam a base produtiva, criam novas dinâmicas industriais e permitem adicionar mais valor à economia ligando os recursos naturais com mais actividades económicas. No entanto, em economias de base industrial muito

fraca, é questionável se o impacto destes *clusters* (assumindo que se formam) é positivo. Por um lado, a formação de *clusters* em torno das indústrias de recursos naturais requer “massa crítica” de procura, isto é, a multiplicação de indústrias com procura semelhante. Por outro lado, estes *clusters*, dada a debilidade da restante base industrial, podem tornar-se em mais um meio de comunicação de crises e instabilidade dada a volatilidade dos mercados de *commodities*. Por exemplo, se a base industrial da economia se concentrar nestes *clusters*, cada vez que os mercados de *commodities* entrarem em crise, imediatamente esta crise é transmitida por via das indústrias de recursos naturais e dos seus *clusters*. Adicionalmente, a oportunidade de formação destes *clusters* e as pressões das indústrias de recursos naturais e do próprio Estado, podem provocar uma concentração do investimento em torno dos projectos de recurso naturais e seus *clusters*, consolidando os padrões de especialização e subdesenvolvimento. Finalmente, em economias com fraca base industrial estes *clusters* tendem a ser intensivos em importações e em investimento directo estrangeiro, o que pode resultar em pressões sobre a balança de pagamentos associadas com repatriamento de lucros e de custos de investimento, transferência de preços, etc. A construção de *clusters* exige um quadro estratégico público que permita promover a diversificação da base produtiva e alargamento da base de acumulação, de modo a gerar outras oportunidades e focos de desenvolvimento. Neste contexto, é possível aumentar as externalidades positivas dos *clusters* e minimizar as suas externalidades negativas. Finalmente, a estratégia deve enquadrar devidamente os interesses, aspirações, insituições, tensões e conflitos das comunidades afectadas, fazendo-as participar na escolha das opções, na definição dos seus benefícios, e na construção da sua capacidade insitucional, social e política para usar em sem benefício a sua parte do excedente e receitas geradas pela indústria de recursos naturais.

Receitas

Por razões discutidas numa parte anterior deste artigo, uma proporção maior das receitas dos recursos naturais deve ser retida pela economia nacional. Esta receita não deve apenas cobrir os custos das externalidades negativas da indústria, mas sobretudo deve gerar recursos para financiar a diversificação da base produtiva e alargamento social e regional dos centros de acumulação. Para que isto seja possível, não só é necessário ter legislação adequada mas também é preciso conseguir implementar a legislação. Isto significa que é preciso conhecer os rendimentos e lucros reais das empresas (para o que a iniciativa de transparência da indústria extractiva, ITIE, pode ser um contributo crucial). Também é necessário evitar acordos de dupla tributação que provoquem drenagem de recursos fiscais do País e ganhar alianças internacionais para combater os paraísos fiscais. Numa conferência em Londres, organizada pelo DFID², o Primeiro-Ministro Britânico, Gordon Brown, enfatizou a necessidade de reter uma cada vez maior proporção da riqueza gerada nas economias em vias desenvolvimento nessas mesmas economias, gerando dinâmicas de acumulação e reduzindo a dependência externa. É preciso saber aproveitar este *momentum* na economia e na política internacional a favor das economias mais atrasadas. Finalmente, também não basta adoptar legislação fiscal menos generosa e mais rigorosa apenas para os novos projectos. É necessário renegociar os contratos com os projectos já estabelecidos. Segundo dados do Banco de Moçambique (2008), em 2007 os mega projectos realizam um repatriamento líquido de US\$ 280 milhões. Combinado com outros custos de investimento, o impacto dos mega projectos na balança rendimento foi negativa (-US\$ 590 milhões). Efeitos desta natureza e magnitude podem ser evitados com a renegociação dos acordos fiscais com os grandes projectos, abrindo o caminho para que as indústrias de recursos naturais

contribuam, de facto, para o desenvolvimento nacional.

Referências

- Addison, T. (ed.). 2003. From conflict to recovery in Africa. Oxford Univ. Press: Oxford.
- Banco de Moçambique. 2008. Relatório Anual. Maputo
- Castel-Branco, C. 2009. Recursos naturais, meio ambiente e crescimento económico sustentável em Moçambique. DP nº 06, IESE.
- Castel-Branco, C. 2008a. Os mega projectos em Moçambique: que contributo para a economia nacional? Comunicação apresentada no Fórum da Sociedade Civil sobre a Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE), Maputo 27 e 28 de Novembro de 2008.
- Castel-Branco, C. 2008b. Eliminating aid dependency and poverty through development of broad based and diversified productive and trade capacities. Comunicação apresentada no Trade and Development Board da UNCTAD, Genebra 18 de Setembro de 2008.
- Castel-Branco, C. 2008c. As consequências directas das crises no panorama nacional Moçambicano. Comunicação apresentada na IV Conferência Económica do Millennium Bim “Os efeitos das 3 crises - financeira, produtos alimentares e petróleo - sobre as economias de África e de Moçambique em particular”. 4 de Dezembro. Maputo.
- Castel-Branco, C. 2004a. What is the experience and impact of South African trade and investment on growth and development of host economies? A view from Mozambique. HSRC Conference on “Stability, poverty reduction and South African Trade and Investment in Southern Africa”, 29-30 March. Pretoria.
- Castel-Branco, C. 2004b. Business and productive capacity development in economic growth and industrialization: the case of Mozambique. Discussion paper.
- Castel-Branco, C. 2002a. An Investigation Into the Political Economy of Industrial Policy: the Case of Mozambique Unpublished PhD Thesis. Univ. of London.
- Castel-Branco, C. 2002b. Economic linkages between Mozambique and South Africa (mimeo).
- Castel-Branco, C. 2002c. Mega projectos e estratégia de desenvolvimento (mimeo).
- Castel-Branco, C. e E. Cavadias. 2009. O papel dos mega projectos na estabilidade da carteira fiscal em Moçambique. Comunicação apresentada no II seminário nacional sobre execução da política fiscal e aduaneira, organizado pela Autoridade Tributária de Moçambique (Maputo, 06-07 de Março).
- Castel-Branco, C. and N. Goldin. 2003. Impacts of the Mozal Aluminium Smelter on the Mozambican Economy. Report to Mozal: Maputo
- Cramer, C. 1999. Can Africa industrialize by processing primary commodities? The case of Mozambican cashew nuts. World Development 22(7), pp: 1247-66.
- Hewitt, T., H. Johnson and D. Wield (eds.). 1992. Industrialization and Development. Oxford. Univ. Press and The Open University: Oxford.
- Hidalgo, C.A., et al. 2007. *The product space conditions the development of Nations*. Science, Vol. 317. pp. 482-7.
- Ollivier, T., et al. 2009. Natural resources, environment, and sustainable growth in Mozambique. (Report and Appendices). CERNA: Paris.
- Smith, Paul. 1992. Industrialization and Environment. In Hewitt, Johnson and Wield (eds.). 1992.
- Virtanen, P. and D. Ehrenpreis. 2007. Growth, poverty and inequality in Mozambique. International Poverty Centre: Country Study nº 10.
- Wuyts, M. 2003. The agrarian question in Mozambique's transition and reconstruction. In Addison (ed.). 2003.

²Eliminating world poverty: building our common future – a conference on the future of international development”. Londres, 9 e 10 de Março de 2009.