

INDÚSTRIA EXTRACTIVA E DESENVOLVIMENTO LOCAL: O PAPEL DA RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL

Epifânia Langa e Nelsa Massingue

INTRODUÇÃO

A entrada de grandes investimentos de capitais estrangeiros na área de recursos minerais e energia, nos últimos anos, tem levantado várias questões sobre o papel dos mega-projectos no desenvolvimento económico e social em Moçambique, gerando um debate sem consenso. Uma das temáticas do debate é a responsabilidade social empresarial (RSE). Acções de RSE como a construção de infra-estruturas sociais para a educação e a saúde, a geração de emprego, entre outras são muitas vezes referenciadas em muitos discursos, principalmente políticos e de empresas, como aspectos positivos que complementam as acções do governo, devendo por isso ser promovidas e valorizadas.¹ Entretanto, estes discursos muitas vezes negligenciam componentes não menos importantes como a intenção das empresas ao desenvolver iniciativas sociais, o risco das comunidades se tornarem dependentes destes mega-projectos e a possibilidade de fragilização do papel do Estado (Schroeder & Schroeder, 2004) .

O presente artigo pretende fornecer uma discussão da RSE na indústria extractiva em Moçambique, usando como base de análise a proposta de Política de Responsabilidade Social Empresarial na Indústria Extractiva (PRSEIE) apresentada pelo Ministério

¹ Ver, por exemplo, o discurso do Presidente Armando Guebuza durante a mesa-redonda sobre o desenvolvimento e gestão dos recursos minerais no país, disponível em <http://www.jornaldomingo.co.mz/index.php/economia/2449-mocambique-continua-nos-holofotes-internacionais>); discurso de Esperança Bias, Ministra dos Recursos Minerais, no lançamento da Fundação Vale, disponível em http://www.mirem.gov.mz/index.php?option=com_content&view=article&id=99:discurso-de-esperanca-bias-ministra-dos-recursos-minerais-por-ocasio-do-lancamento-em-maputo-da-fundacao-vale&catid=53:discursos-da-ministra&Itemid=82; e Kenmare (2013).

dos Recursos Minerais.² Especificamente, o artigo pretende responder às seguintes perguntas: Em que contexto surge a PRSEIE? Em que medida a RSE permite tratar de desenvolvimento local? Que desafios a RSE do sector extractivo coloca ao Estado?

O artigo argumenta que a PRSEIE surge como uma resposta política e ambígua ao debate em torno do papel dos recursos naturais no desenvolvimento nacional, e não considera os possíveis riscos de insustentabilidade fiscal, vulnerabilidade das comunidades e fragilização do papel do Estado.

Além da presente introdução, o artigo compreende mais quatro secções. A segunda secção apresenta o contexto de surgimento da PRSEIE para um melhor entendimento do seu enquadramento. A terceira secção discute a definição de RSE adoptada pelo documento, destacando as ambiguidades encontradas. A quarta secção discute criticamente algumas propostas-chave da PRSEIE, apresentando os diferentes elementos que limitam o papel dinamizador de desenvolvimento local da RSE no contexto moçambicano. A última secção apresenta as conclusões do artigo.

SOBRE O SURGIMENTO DA POLÍTICA

Apesar de a RSE não ser uma prática nova em Moçambique, as discussões e os interesses à volta da questão nunca foram tão proeminentes na agenda política, económica e social como na actualidade, sendo movidas pelo recente e intenso debate em volta dos recursos naturais. O surgimento da PRSEIE mostra estar ligado a temáticas específicas do debate tais como: o debate sobre os benefícios fiscais concedidos às empresas do sector, a transparência dos contratos e, principalmente, as polémicas em volta dos processos de reassentamento, por terem sido os processos que envolveram directamente comunidades locais.

De acordo com Mosca & Selemane (2012), os reassentamentos realizados pelas empresas mineradoras causaram a deslocação de populações para zonas com solos menos férteis, piores pastagens, menos oportunidades de desenvolver actividades económicas, sem meios de transportes públicos, mais distantes dos serviços e mercados, entre outros aspectos, resultando na alteração dos seus modos de vida. Várias fontes relatam que esta situação desencadeou um conjunto de protestos sequenciados, onde se destacam protestos envolvendo famílias reassentadas pela Vale Moçambique conforme a tabela abaixo.

² Versão de 9 de Outubro de 2013.

TABELA 1 PROTESTOS OCORRIDOS EM 2012 E 2013

Data(s) do protesto	Número de participantes	Acontecimentos
10 de Janeiro de 2012	Cerca de 700 famílias	Bloqueio da passagem ferro e rodoviária na zona de Cateme, reivindicando as condições de vida em que ficaram sujeitas com o reassentamento e o valor pago como indemnização e compensação pela deslocação. Como consequência, o transporte de carvão da mina para o porto foi paralisado. Houve actuações 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: ELABORADO PELAS AUTORAS COM BASE EM ADECRU, 2013; A VERDADE, 2013, 2012; CIP, 2012; HRW, 2013; LMDH, JA, AAAJC, ET AL., 2012; MUCHANGA, 2012; O PAÍS ONLINE, 2012B, 2012A, 2013.

Todos estes acontecimentos despertaram a atenção da sociedade civil, organizações não-governamentais, meios de comunicação, académicos e outras entidades que, através de vários encontros, seminários e pesquisas exerceram pressão sobre as autoridades governamentais (como por exemplo o MIREM e o governo provincial de Tete) para remediar a situação vivida pela população atingida pelos projectos de exploração de recursos naturais. Em particular, a nota de imprensa publicada pelo CIP (2012), após as manifestações de 10 de Janeiro de 2012, recomendava que o governo devia “estabelecer políticas e estratégias para nortear os reassentamentos e acções de responsabilidade corporativa no país e assegurar a sua implementação por todas empresas”. Em resposta, no mesmo ano, o MIREM encomendou um estudo, cujo objectivo, de acordo com Interpraxis (2012), foi estudar a RSE nos sectores extractivos (mineração e hidrocarbonetos) em Moçambique, para servir de base para o desenvolvimento de uma política de RSE. Portanto, pode afirmar-se que o surgimento desta PRSEIE resulta de conflitos e pressões sociais relacionadas entre si e que devem ser percebidas dentro do contexto moçambicano.

Um aspecto a ressaltar é a necessidade de distinguir compensações de iniciativas sociais (RSE). Enquanto as primeiras se referem a obrigações de que as empresas são responsáveis resultantes dos seus impactos sociais e ambientais, as segundas

(como será discutido adiante) referem-se a benefícios adicionais voluntariamente dados pelas empresas para as populações locais e para o país. Por exemplo, as casas, escolas, hospitais atribuídos às populações no âmbito dos programas de reassentamento devem ser percebidos como parte dos custos obrigatórios de operação dos projectos mineiros e não como acções de desenvolvimento da comunidade no âmbito da responsabilidade social das empresas. Desta forma, o cumprimento destas obrigações deve merecer do Estado uma monitoria e fiscalização minuciosas para garantir os direitos mínimos das populações afectadas.

SOBRE A DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL

Não existe uma definição única e nem consenso sobre o conceito de RSE. De acordo com Carrol (1991), RSE envolve a gestão de uma empresa de tal modo que esta seja: geradora de lucros económicos, cumpridora da lei, ética e socialmente solidária. No entanto, Visser (2005) argumenta que esta definição não é aplicável ao contexto africano, onde a interpretação mais dominante de RSE é relacionada com actividades filantrópicas, sendo, por isso, acções de caridade social vistas como mais importantes do que o cumprimento da lei. Por outro lado, outras definições colocam enfoque no relacionamento com os *stakeholders* da empresa como objecto da RSE. Nesta perspectiva, Waddock (2003) refere que RSE significa desenvolver uma relação mutuamente benéfica, interactiva e de confiança entre a empresa e os seus *stakeholders* (trabalhadores, clientes, comunidades, fornecedores, investidores, dentre outros), através da implementação das estratégias e práticas de funcionamento da empresa. Esta variedade de definições de RSE resulta do facto de as interpretações do que significa RSE dependerem dos objectivos que se pretende atingir num determinado espaço e tempo, do ramo de actividade da empresa e do contexto socioeconómico, político e cultural, entre outros aspectos (Frynas, 2009, pp. 3-6).

A PRSEIE adopta a definição de RSE do ISO 26000 da Organização Internacional de Normalização, onde esta é definida como “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 em toda a organização e seja praticado nas suas relações” (MIREM, 2013, p. 5).

Esta definição apresenta várias limitações no que concerne à sua adequação à realidade do país e do contexto em que surge a política. Tais limitações surgem da falta de esclarecimento de determinados conceitos, que no contexto moçambicano podem ter diferentes interpretações, ou seja, não há consenso sobre o seu significado. O artigo destaca três conceitos que são empregues na definição de RSE, bem como dentro da PRSEIE de um modo geral, nomeadamente:

TRANSPARÊNCIA

A definição menciona a necessidade de um “comportamento transparente e ético” como parte da RSE e o documento destaca a transparência como um dos princípios que o norteiam. Em Moçambique, o debate sobre a transparência na indústria extractiva é marcado por várias intervenções da sociedade civil, a reivindicar a necessidade de o governo introduzir instrumentos que obriguem a tornar públicos, na íntegra, os contratos assinados entre o governo e as empresas de exploração de recursos naturais (Castel-Branco, 2010; CIP, 2013; Ossemane, 2012; O País Online, 2014). Contrariamente à demanda da sociedade civil, assiste-se a um cenário em que o art.º 23 da Lei 15/2011 de 10 de Agosto das Parcerias Público-Privadas só exige a publicação dos termos principais do contrato, do relatório e do balanço contabilístico das actividades (O País Online, 2014).

Ora, se a transparência e ética mencionadas na definição se referem a decisões e acções da empresa de um modo geral, significa que estas devem ser transparentes igualmente em relação aos contratos assinados com o governo. No entanto, na PRSEIE encontra-se uma secção denominada “transparência e relatórios”, de onde se pode compreender que na perspectiva da política, a transparência limita-se aos acordos de desenvolvimento local firmados no âmbito das iniciativas de investimento social das empresas e aos relatórios de despesas das respectivas actividades e não, necessariamente, aos contratos de exploração mineira e petrolífera. Portanto, a PRSEIE usa um conceito limitado de transparência negligenciando uma série de aspectos de interesse público relevantes para responsabilização das empresas. Ademais, a PRSEIE é retrógrada em relação à tendência actual de tornar públicos os contratos de exploração mineira e petrolífera conforme consta das propostas de revisão das leis de minas e petróleos, apresentadas pelo governo, e parte das quais já disponibilizadas pelo MIREM.

PARTES INTERESSADAS

O segundo conceito refere-se ao termo “partes interessadas”, que é a tradução do termo em inglês “*stakeholders*”, definido pela Organização Internacional de Normalização como sendo um “indivíduo ou grupo que tem um interesse em qualquer decisão ou actividade da empresa”.³ No sector extractivo e no âmbito da RSE em Moçambique, quais são as partes interessadas consideradas pela PRSEIE? Apesar de o conceito de partes interessadas transparecer ser de domínio comum, este suscita indagações. Principalmente quando na PRSEIE se encontram expressões como “partes interessadas incluindo comunidades” (MIREM, 2013, p. 1), “todas as partes interessadas” (MIREM, 2013, p. 2), “partes envolvidas” (MIREM, 2013, pp. 8, 12), “partes interessadas relevantes” (MIREM, 2013, p. 18), que, apesar de semelhantes, podem não ter o mesmo significado. A PRSEIE, ao deixar de mencionar clara e especificamente quem são as partes interessadas, abre espaço para a inclusão ou exclusão de determinados grupos sociais, sem parâmetros concretos para tal. Portanto, durante o processo de implementação desta política, será necessário identificar previamente as partes interessadas.

ALINHAMENTO COM NORMAS INTERNACIONAIS

Apesar de o alinhamento com as normas internacionais ser um princípio interessante, é necessário tomar em consideração que os processos de formulação de normas tendem a ser dinâmicos e influenciados pelo contexto em que surgem. Neste sentido, é preciso considerar em primeiro lugar o contexto específico do país e os objectivos/metasp que se pretendem atingir.

SOBRE A POLÍTICA E ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

A PRSEIE propõe-se a alcançar quatro objectivos:

- i) Estabelecer como a RSE no sector extractivo de recursos minerais pode contribuir para a redução da pobreza e desenvolvimento sustentável;
- ii) Estabelecer o enquadramento no qual a indústria extractiva de recursos minerais e todas as partes interessadas podem desenvolver programas de RSE práticos e realistas, que reflectam os objectivos de desenvolvimento do governo de Moçambique;

³ ISO:26000, <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:26000:ed-1:v1:en:term:2.20>.

- iii) Assegurar maior harmonização entre os planos de desenvolvimento local definidos pelo governo e o investimento social realizado pelas empresas no âmbito da sua RSE;
- iv) Associar a prática da RSE no sector extractivo de recursos minerais em Moçambique às melhores práticas internacionais (MIREM, 2013, pp. 2-3);

Estes objectivos são movidos pelo grande potencial da RSE do sector extractivo e reflectem o interesse de o governo aliar-se ao sector privado para gerar desenvolvimento. De acordo com o Presidente da República Armando Guebuza, “uma empresa pode estar em condições de financiar a construção de uma escola e outras podem se ocupar da construção do lar dos alunos, do apetrechamento das infra-estruturas (...) todas estas empresas beneficiam o povo e depois uma parceria entre essas empresas e o governo vai permitir que haja uma melhor resposta ao Plano Social e Económico” (Luís, 2008). No entanto, a ligação entre as actividades de RSE e desenvolvimento sustentável não é automática. Esta secção desenvolve este argumento, confrontando as propostas da PRSEIE e as experiências de actividades de RSE no sector.

PRSEIE E DESENVOLVIMENTO LOCAL

A PRSEIE, no que concerne aos acordos de desenvolvimento local, refere que as actividades de RSE devem centrar-se no reforço da capacidade institucional local, desenvolvimento do capital humano, desenvolvimento do empresariado local, no desenvolvimento social da comunidade e na geração de emprego e aquisições locais. O artigo identifica na literatura três riscos que podem surgir como efeito das actividades de RSE, nomeadamente, a insustentabilidade fiscal, a descredibilização do papel do Estado e a dependência em relação ao mega-projecto.

Primeiro, conforme apresentado por Castel-Branco (2013a, 2013b) num contexto em que o défice fiscal é elevado, a necessidade de manutenção das infra-estruturas sociais vindas da RSE na forma de obras públicas, quando estas são construídas fora do plano do governo, como, por exemplo, construção de escolas, estradas, hospitais, entre outras, agrava as pressões sobre o orçamento corrente do Estado. Por exemplo, as escolas precisam de professores, de equipamento escolar (carteiras, quadros, giz entre outros), de serviços de água, energia e comunicação, dentre outros que devem sair do orçamento do Estado em acréscimo ao que já estava planificado.

Segundo, em Moçambique as comunidades em volta dos mega-projectos de mineração carecem de vários serviços públicos que são tradicionalmente providenciados pelo Estado. Nestas condições, a existência de empresas que provêm tais serviços no âmbito da RSE pode descredibilizar a imagem sobre o papel do Estado como provedor fundamental dos serviços básicos às comunidades. Assim, as empresas tendem a aumentar o seu poder perante as comunidades que beneficiam deste investimento, ao mesmo tempo que as comunidades perdem a autonomia de reivindicar possíveis imposições ou impactos negativos gerados pelo mega-projecto. Portanto, as instituições públicas existem para fornecer bens públicos aos cidadãos, e têm a legitimidade de o fazer, e não os deve deixar a cargo de corporações, sob o risco de se criar novamente empresas majestáticas em Moçambique (Castel-Branco, 2013b).

Terceiro, Jenkins e Obara (2006) sustentam que, ao desenvolver-se actividades de RSE, há um risco de se desenvolver no seio da comunidade, intencionalmente ou não, uma dependência em relação ao mega-projecto, que pode ter sérias consequências, particularmente depois do encerramento da mina.

O caso das acções de RSE da Kenmare Resources plc, uma empresa que explora areias pesada no distrito de Moma, na província de Nampula, permite compreender as questões de dependência e vulnerabilidade levantadas por estes autores. O Fundo Kenmare Moma Associação de Desenvolvimento (KMAD) declara investir anualmente entre 350 a 400 mil USD em vários projectos sociais (Selemane, 2010) nas áreas de educação (oferta de mobiliário escolar), da saúde (construção de infra-estruturas hospitalares) e de iniciativas empresariais locais (produção de ovos, de frangos, de hortícolas e de sacos destinados ao empacotamento das areias). Entretanto, a Kenmare é o único comprador dos produtos provenientes destas iniciativas empresariais (Selemane, 2010) e os preços dos produtos são fixados pela própria empresa (Massingue & Muianga, 2010). Ademais, existem relatos de descontentamento no seio da comunidade em que a mineradora está inserida, ligados à fraca qualidade das infra-estruturas e aos processos de desenvolvimento das actividades da fundação (Selemane, 2010).

De acordo com a descrição das actividades acima, pode depreender-se que as acções de RSE da KMAD estão em conformidade com uma das estratégias da PRSEIE, pois as suas “actividades estão centradas no desenvolvimento do capital humano, nas ligações empresariais e na geração de emprego produtivo”(p. 7). No entanto, tais acções de RSE levantam uma série de inquietações:

- i) As acções parecem responder primeiramente a interesses corporativos de facilitação de aquisições locais, mais do que “apoiar o desenvolvimento económico local e nacional” (MIREM, 2013, p. 7) como aspira a PRSEIE, de tal modo que os pequenos empresários locais são totalmente dependentes do mega-projecto. Assim, a sustentabilidade destas iniciativas empresariais pode ser ameaçada pelo encerramento da mina ou instabilidade financeira na Kenmare, o que se torna mais grave num contexto em que os preços de commodities no mercado internacional são instáveis e os recursos naturais são esgotáveis, com vida útil limitada pelo tamanho das reservas dos recursos explorados (Langa & Mandlate, 2013);
- ii) O tipo de actividades que as comunidades desenvolvem e que foram descritas acima é estritamente básico e rudimentar, de tal modo que não desenvolvem capacidades competitivas baseadas no uso de tecnologias modernas, ou seja, a transferência tecnológica é bastante fraca;

Estudos realizados com empresas moçambicanas ligadas a mega-projectos e a experiência da KMAD mostram que, em Moçambique, as ligações empresariais a mega-projectos estão centradas no fornecimento de serviços básicos e rudimentares, com fraco potencial de transferência de tecnologia e, por isso, não geram trabalho tecnicamente qualificado e competitivo (Castel-Branco & Goldin, 2003; Langa & Mandlate, 2013). Assim, é pouco provável que as iniciativas empresariais da KMAD estejam a contribuir para um desenvolvimento sustentável, na medida em que não se criam capacidades diversificadas e competitivas, e as que são criadas estão ligadas ao mega-projecto de mineração, sem ligações a outras actividades locais. Para potenciar a ligações produtivas entre mega-projectos e empresas nacionais, é preciso que a política pública se oriente pela visão de criação de capacidades industriais amplas dentro de um quadro de estratégias de crescimento e desenvolvimento das empresas nacionais, onde Estado joga um papel de relevo como dinamizador deste processo (Langa & Mandlate, 2013).

De facto, vários autores argumentam que gerar desenvolvimento não é o principal objectivo que leva empresas a desenvolverem iniciativas locais (Christian Aid, 2004; Frynas, 2005, 2009; Jenkins & Obara, 2006; Trebeck, 2008). Especificamente, Frynas (2005) destaca que quatro razões corporativas estão na origem do engajamento em RSE: (i) a obtenção de vantagem competitiva – onde o grau de envolvimento social de uma empresa é visto como vantagem em relação a outra com

menos envolvimento; (ii) a manutenção de um ambiente de trabalho estável – onde as acções de RSE são iniciadas como forma de garantir que não surjam protestos nem objecções ao desenvolvimento do projecto pelas comunidades; (iii) a gestão de percepções externas e manutenção da reputação da empresa – onde a RSE é assim usada com o propósito de manter relações públicas estáveis; e (iv) a motivação dos trabalhadores – onde a RSE pode servir de um meio para manter uma boa imagem interna da empresa mantendo os trabalhadores satisfeitos e mais positivos sobre a empresa. Por isso, existe uma grande probabilidade de as acções de RSE das empresas serem parciais, de curto-prazo e inconsistentes, deixando as comunidades pobres mais vulneráveis e numa situação de risco (Christian Aid, 2004; Frynas, 2005, 2009; Jenkins & Obara, 2006; Trebeck, 2008). Com efeito, o único actor social que se identifica com objectivos de desenvolvimento de longo prazo e em prol do bem-estar da sociedade é o Estado.

PRSEIE E OS ACORDOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

Ressalta da proposta da PRSEIE que se deve “estabelecer planos e acordos sobre investimento social local designados de Acordos de Desenvolvimento Local (ADL) com a participação das partes interessadas, assinados pelas partes envolvidas, designadamente o governo e a empresa, e as comunidades como testemunhas” (MIREM, 2013, p. 8). No entanto, transparece do documento a ideia de que o governo é signatário, sendo os verdadeiros negociadores dos ADL as comunidades abrangidas. A secção da PRSEIE referente ao desenvolvimento de capacidades para a negociação de investimentos sociais como política “assegurar a existência de capacidade a nível local que permita às comunidades abrangidas negociar eficazmente com a indústria e as autoridades locais o investimento social a realizar” (MIREM, 2013, p. 15). Ao longo da PRSEIE, encontram-se outras passagens em que se nota uma minimização do papel do Estado, onde tarefas tradicionalmente realizadas por órgãos do Estado são transferidas para as comunidades ou para entidades independentes. Por exemplo, a PRSEIE menciona que os ADL devem definir “os meios através dos quais os litígios, entre a Comunidade Abrangida e a empresa serão resolvidos, onde se estabelece o mecanismo de reclamação a ser usado no âmbito do desempenho de RSE da empresa” (MIREM, 2013, p. 10). Mais adiante, a PRSEIE menciona que se deve “assegurar que a monitoria e avaliação do investimento social e, especificamente dos ADL, são executadas por terceiros independentes” (MIREM, 2013, p. 18).

Se os ADL devem ser assinados entre o governo e a empresa e se é o governo o representante das aspirações e expectativas da comunidade, não será óbvio que o mesmo se responsabilize pela negociação, monitoria e resolução dos litígios que possam surgir? Esta proposta, que parece ser baseada na ideia de dotar as autoridades e comunidades locais de autonomia para tomada de decisão, ignora as diferenças de capacidade, poder e influência entre as partes. Empresas multinacionais exploradoras de recursos naturais possuem um maior acesso à informação e possuem as habilidades e competências necessárias para influenciar as decisões sobre como as suas acções de RSE devem ser conduzidas nas comunidades, para além de possuírem vasta experiência em vários países (Jenkins & Obara, 2006; Schroeder & Schroeder, 2004). Adicionalmente, algumas empresas da indústria extractiva são acusadas de envolvimento em casos de espionagem a diversos órgãos da sociedade civil e movimentos sociais, bem como de actos de corrupção por objectivos comerciais (Senado Federal, 2013; Gois, 2013).

Contrariamente, as comunidades locais à volta de mega-projectos de mineração em Moçambique necessitam de capacidade técnica e de recursos para enfrentar processos complexos, demorados e onerosos como a negociação de um ADL. Trebeck (2008) argumenta que a falta de interesse, de disponibilidade ou indiferença pode fazer com que o processo de auscultação pública seja dominado por pessoas com forte poder de influência, mas não necessariamente defensoras de posições de consenso comum. Ademais, as “comunidades” não existem na divisão administrativa de Moçambique, por isso não é possível assegurar que uma “comunidade” tenha uma opinião consensual acerca de um determinado assunto. Kloeck-Jenson (2000) refere que algumas vozes sugerem que os régulos e as autoridades tradicionais são os representantes legítimos das comunidades, enquanto outros argumentam que em Moçambique as estruturas administrativas ao nível comunitário são heterogéneas, sendo necessário preservar esta heterogeneidade, evitando declarar certos grupos como representantes comunitários (como por exemplo os régulos). De acordo com este autor, os proponentes da ideia de heterogeneidade sugerem que cada comunidade decida quem são os melhores representantes dos seus interesses. Portanto, é necessária uma maior precisão na definição de quem são os representantes comunitários e como eles são escolhidos.

Os processos de reassentamentos e compensações de famílias deslocadas pelos projectos de exploração de recursos naturais podem servir como proxy do grau de preparação das comunidades e do governo. De acordo com Mosca & Selemane

(2012), estes processos foram mal conduzidos, caracterizados pela ausência de consultas comunitárias adequadas e absentismo do governo, com favorecimento das empresas e resultando em milhares de famílias a viver em condições de vulnerabilidade económica e social. Portanto, os resultados de um processo em que comunidades negociam um ADL podem ser prejudiciais à própria comunidade e à sociedade em geral.

Como referido, a PRSEIE sugere que o ADL seja assinado pelo governo. No entanto, a mesma não esclarece se se trata do governo central, provincial ou distrital, dando espaço para que várias interpretações surjam como, por exemplo, poder pensar-se que deveria ser o governo da província ou do distrito por ser onde se localiza o projecto, como poderia ser o governo central por ter sido quem assinou o contrato de exploração mineira. Adicionalmente, a PRSEIE sugere que devem ser criados grupos de coordenação locais e provinciais, que essencialmente têm a função de gerir e monitorar os ADL. Ora, o governo local em Moçambique possui várias limitações em termos de capacidade técnica, de gestão e material. De acordo com Forquilha (2007, 2013), a governação local enfrenta várias dificuldades, desde a falta de meios, de recursos humanos, materiais e financeiros, até a problemas de articulação entre os vários órgãos locais, planos e estratégias existentes, que são essencialmente resultantes da ausência de uma visão e estratégia integrada de descentralização. Ainda segundo o mesmo autor, embora várias iniciativas de reformas sectoriais tenham sido concebidas e realizadas, as mesmas não tiveram referência concreta a todos os sectores ou programas nacionais, resultando em implementação fragmentada.

Entretanto, há entidades que sustentam a premissa de minimização do papel do Estado. Segundo a AMECON (2013), no seu parecer sobre a estratégia e política de recursos minerais, não se pode desenvolver todas as localidades de uma só vez e à mesma velocidade. Sendo assim, deve garantir-se que este esforço deixe de ser do Estado e passe a ser responsabilidade das empresas. Apesar de existirem tais argumentos a favor da redução do intervencionismo do Estado, todas as questões discutidas à volta do poder das empresas e das limitações das comunidades e do governo local revelam a necessidade da presença activa de um Estado que possa fazer uso das oportunidades e produzir acções concretas que induzam o desenvolvimento. Portanto, o Estado não pode ser um mero observador ou facilitador destas intervenções directas das empresas. O Estado e as autoridades locais devem zelar para que as prioridades e os objectivos definidos nos seus planos de desenvolvimento a nível

nacional e local sejam cumpridos onde as acções de RSE sejam enquadradas nestes planos previamente definidos.

CONCLUSÕES

O artigo explorou três questões para analisar o papel da RSE no desenvolvimento local em Moçambique conforme se segue.

Primeiro, a contextualização do surgimento da PRSEIE. O surgimento da PRSEIE mostra estar ligado a vários debates à volta do papel dos recursos minerais no desenvolvimento nacional, com maior destaque para as polémicas em torno dos processos de reassentamento, por terem sido os processos que envolveram directamente as comunidades locais. Assim, a adopção de conceitos de definições e padrões internacionais como transparência, envolvimento das partes interessadas, acordos de desenvolvimento local aparecem como elementos essenciais sem, no entanto, estarem ligados ao contexto nacional, revelando fragilidades estruturais do quadro mais geral sobre os recursos minerais em Moçambique.

Segundo, o papel da RSE das empresas no desenvolvimento local. Não é papel das empresas gerar desenvolvimento. Por um lado, estas, ao engajarem-se nele, fazem-no com objectivos claros e de natureza corporativa relacionados com a manutenção de um ambiente estável para o desenvolvimento do seu negócio, reputação interna e externa. Assim, é provável que tais acções sejam de curto e médio prazo, inconsistentes e fragmentadas, podendo deixar as comunidades em situação de vulnerabilidade. Por outro, o enfoque nos benefícios derivados de RSE, como por exemplo o aumento de capacidade institucional através de infra-estruturas sociais negligencia não só o risco de insustentabilidade fiscal, pelo agravamento do défice do orçamento do Estado, mas também o risco de gerar dependência nas comunidades em actividades ligadas ao mega-projecto com fraca transferência tecnológica e que não criam capacidades competitivas.

Terceiro, desafios da RSE do sector extractivo para o Estado. De um modo geral, o reforço do papel do Estado é evidenciado pelo facto de este ser o único e legítimo responsável pelo bem-estar social. Por um lado, o Estado deve assegurar a integração e a coordenação das acções de RSE nos planos públicos, ao invés de criar processos paralelos. Por outro lado, é preciso reconhecer e enfrentar as limitações técnicas e humanas, materiais e de negociação da governação local, que se sugere que seja responsável pela gestão e monitoria dos ADL.

Portanto, é preciso estar-se ciente de que a existência de uma PRSEIE por si só não é condição suficiente para que as empresas invistam em desenvolvimento local e que, mesmo se o fizerem, estas nem sempre resultarão em desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

- Lei 15/2011. *Boletim da República*, Série I, n.º 32, de 10 de Agosto de 2011. Disponível em: <http://www.at.gov.mz/Legisgeral/lei15-2011.pdf>.
- ADECRU (Acção Académica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais) (2013) “Famílias Atingidas pela Vale Forçam a Paralisação Geral da Mina de Moçambique”. Disponível em: <http://adecru.wordpress.com/2013/12/24/familias-atingidas-pela-vale-forcam-a-paralisacao-geral-da-mina-de-mocambique/>.
- AMECON – Associação Moçambicana de Economistas (2013) *Estratégia e Política de Recursos Minerais: Contribuições da AMECON*. AMECON. Maputo.
- AVerdade (2012) “O Que ‘Vale o Preço do Desenvolvimento?’” Disponível em: <http://www.verdade.co.mz/nacional/24499-o-que-valeo-preco-do-desenvolvimento> [Acedido a: 20 de Fevereiro de 2014].
- AVerdade (2013) “Oleiros Voltam a Bloquear Acesso à Mina da Vale Moçambique em Moatize”. Disponível em: <http://www.verdade.co.mz/destaques/democracia/42757-oleiros-voltam-a-bloquear-acesso-a-mina-da-vale-mocambique-em-moatize> [Acedido a: 14 de Fevereiro de 2014].
- Carrol, A. (1991) “The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders”. *Business Horizons*, n.º 34. pp. 39-48.
- Castel-Branco, C. (2013a) Economia Extractiva e Desafios de Industrialização: para além de rendas dos recursos naturais. Comunicação apresentada na Conferência Internacional sobre a Governação da Economia Extractiva “Recursos Naturais: Bênção ou Maldição?”. 22 de Maio de 2013, Maputo.
- Castel-Branco, C. (2013b) “Reflectindo sobre acumulação, porosidade e industrialização em contexto de economia extractiva”. In: L. de Brito *et al.* (orgs.) *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE. pp. 81-124.
- Castel-Branco, C.N. (2010) Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique. In: L. de Brito *et al.* (orgs.) *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo, IESE.

- Castel-Branco, C.N. & Goldin, N. (2003) *Impacts of the Mozal aluminium smelter on the Mozambican economy. Final Report Submitted to Mozal. Maputo.*
- Christian Aid (2004) *Behind the Mask: The Real Face of Corporate Social Responsibility. Christian Aid. London*
- CIP – Centro de Integridade Pública (2012) “Cateme: As Razões do Conflito entre Famílias Reassentadas e a Vale Moçambique”. Disponível em: http://www.cip.org.mz/cipdoc%5C109_Nota%20de%20Imprensa_Cateme%20as%20raz%C3%B5es%20do%20Conflito.pdf.
- CIP (Centro de Integridade Pública) (2013) “O governo de Moçambique procura manter o secretismo sobre os contratos”. Comunicado de Imprensa de 18 de Maio de 2013. Maputo.
- Forquilha, S. (2013) “Não Basta Introduzir Reformas Para se Ter Melhores Serviços Públicos”: Subsídio para Uma Análise dos Resultados das Reformas no Subsector de Água Rural em Moçambique”. In: L. de Brito *et al.* (orgs.) *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE. pp. 331-355.
- Forquilha, S. (2007) *‘Remendo Novo em Pano Velho’: O Impacto das Reformas de Descentralização no Processo de Governação Local*. Comunicação apresentada na *Conferência Inaugural do IESE* “Desafios para a investigação social e económica em Moçambique”. 19 de Setembro de 2007, Maputo.
- Frynas, J. (2005) “The false developmental promise of Corporate Social Responsibility: evidence from multinational oil companies”. *International Affairs*, 81 (3), 581-598.
- Frynas, J.G. (2009) *Beyond Corporate Social Responsibility. New York, Cambridge University Press.*
- Gois, C. de (2013) “Vale é acusada de espionar funcionários, jornalistas e sindicalistas”. *O Globo*. 24 de Outubro de 2013. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/vale-acusada-de-espionar-funcionarios-jornalistas-sindicalistas-10528721> [Acedido a: 17 de Fevereiro de 2014].
- HRW (Human Rights Watch) (2013) *O Que é Uma Casa Sem Comida: O Boom da Mineração em Moçambique*. Human Rights Watch. Maputo.
- Interpraxis (2012) *Recomendações para Política de RSE para os Sectores Extractivos em Moçambique*. Relatório Final. Maputo.
- Jenkins, H. & Obara, L. (2006) Corporate Social Responsibility (CSR) in the mining industry – the risk of community dependency. Comunicação apresentada na

- Corporate Responsibility Research *Conference*. Disponível em: <http://www.crrconference.org/downloads/2006jenkinsobara.pdf>.
- Kenmare, K.R. (2013) *Esclarecimentos sobre conteúdo do relatório do CIP/EURODAD*. Comunicado de 9 de Dezembro de 2013. Kenmare Resources plc. Maputo.
- Kloeck-Jenson, S. (2000) *Locating the Community: Administration of Natural Resources in Mozambique*. Madison, Land Tenure Center.
- Langa, E. & Mandlate, O. (2013) “Questões à volta de ligações a montante com a Mozal”. In: L. de Brito *et al.* (orgs.) *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE. pp. 175-210.
- LMDH (Liga Moçambicana dos Direitos Humanos, JA – Justiça Ambiental, AAAJC – Associação de Apoio e Assistência Jurídica as Comunidades & UNAC – União Nacional de Camponeses) (2012) *Solicitação para o Respeito e Realização dos Direitos e Dignidade Humanas das Famílias Reassentadas no Contexto do Mega-projecto de Exploração do Carvão Mineral de Motizze. Carta ao Presidente da República de Moçambique*. Maputo.
- Luís, A. (2008) “CTA Defende Adopção de Código de Conduta”. *Zambeze*. 20 de Novembro de 2008, p. 24.
- Massingue, N. & Muianga, C. (2010) *Relatório sobre o papel dos mega projectos no desenvolvimento local. Mimeo*.
- MIREM (Ministério dos Recursos Minerais) (2013) Política de Responsabilidade Social Empresarial para a Indústria Extractiva de Recursos Minerais. Versão de 9 de Outubro de 2013. Maputo.
- Mosca, J. & Selemane, T. (2012) “Mega-projectos no meio rural, desenvolvimento do território e pobreza: o caso de Tete”. In: L. de Brito *et al.* (orgs.) *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE.
- Muchanga, S. (2012) “Alta Tensão em Cateme”. *Savana*. 13 de Fevereiro de 2012.
- O País Online (2012a) “Cateme: o Passado Que Não Passa”. *O País*. 8 de Outubro. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/index.php/economia/38-economia/21603-cateme-o-passado-que-nao-passa.html> [Acedido a: 20 de Fevereiro de 2014].
- O País Online (2014) “Governo diz que contratos mineiros são públicos, mas o CIP desmente”. *O País*. 13 de Fevereiro. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/index.php/economia/38-economia/28801-governo-diz-que-contratos-mineiros-sao-publicos-mas-o-cip-desmente.html> [Acedido a: 13 de Fevereiro de 2014].

- O País Online (2013) “Oleiros de Cateme Voltam a Barricar Linha-férrea”. *O País*. 13 de Maio. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/index.php/sociedade/45-sociedade/25341-oleiros-de-cateme-voltam-a-barricar-linha-ferrea.html> [Acedido a: 20 de Fevereiro de 2014].
- O País Online (2012b) “Vale admite erros em Cateme”. *O País*. 13 de Abril. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/index.php/sociedade/45-sociedade/19826-vale-admite-erros-em-cateme.html> [Acedido a: 20 de Fevereiro de 2014].
- Ossemane, R. (2012) “Será a ITIEM relevante para melhorar a gestão dos recursos minerais: uma análise crítica da experiência”. In: L. de Brito *et al.* (orgs.) *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE. pp. 145-164.
- Schroeder, J. & Schroeder, I. (2004) “Responsabilidade Social Corporativa: Limites e Possibilidades”. *RAE-eletrônica*, 3 (1).
- Selemane, T. (2010) *Questões à volta da Mineração em Moçambique Relatório de Monitoria das Actividades Mineiras em Moma, Moatize, Manica e Sussundenga*. Centro de Integridade Pública (CIP). Maputo.
- Senado Federal, J. do S. (2013) “Vale é acusada de espionar lideranças e jornalistas”. *Jornal do Senado*, 25 de Outubro de 2013. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2013/10/25/vale-e-acusada-de-espionar-liderancas-e-jornalistas> [Acedido a: 21 de Fevereiro de 2014].
- Trebeck, K. (2008) “Corporate social responsibility and democratisation: opportunities and obstacles”. In: C. O’Faircheallaigh & S. Ali (orgs.) *Earth Matters: Indigenous Peoples, The Extractive Industries and Corporate Social Responsibility*. United Kingdom, Greenleaf Publishing Ltd. pp. 8-23.
- Visser, W. (2005) “Revisiting Carroll’s CSR Pyramid: An African Perspective”. In: E. Pedersen & M. Huniche (orgs.) *Corporate Citizenship in a Development Perspective*. Copenhagen, Copenhagen Business School Press.
- Waddock, S. (2003) “Editorial”. *Journal of Corporate Citizenship*. (9), 3-7.