

# Estratégias das empresas transnacionais no setor dos recursos naturais, responsabilidade social corporativa e desenvolvimento (in) sustentável: uma abordagem exploratória e algumas reflexões

*Carla G. Costa*  
*Francisco R. Chaves Fernandes*

## **Introdução**

Os mercados globais de minerais são caracterizados por uma distribuição desigual de reservas, produção e consumo. Algumas economias em desenvolvimento estão entre os maiores produtores e exportadores líquidos de vários minerais, enquanto os países desenvolvidos e as economias emergentes de rápido crescimento são os maiores consumidores e importadores. Esta assimetria causa preocupações entre os países importadores no que respeita à segurança e estabilidade no aprovisionamento, e preocupações no seio dos exportadores por causa do acesso aos mercados (Jones, 2010), o que induz as grandes empresas transnacionais a definir estratégias para minimizar os riscos acima referidos e, naturalmente, potenciar ganhos.

Por outro lado, os últimos sessenta anos do século XX ficaram marcados por importantes transformações na estrutura da economia internacional. Uma das mais significativas foi o desenvolvimento extraordinário da vertente financeira do processo de globalização, traduzido, entre outros aspetos, na liberalização quase total dos movimentos de capitais (Rodrik, 2011). Neste contexto, a internacionalização das economias, que tradicionalmente se caracterizava fundamentalmente pelos fluxos de comércio externo, traduz-se atualmente numa intensificação dos movimentos internacionais de fluxos de capitais, constituindo, estes últimos, um instrumento prioritário dessa internacionalização. Efetivamente, os fluxos de capitais que circulam, sem restrições, entre as várias regiões do globo, constituem, neste momento, os mais importantes sinais do processo de globalização. Desde meados da década

de 1980, esses fluxos registam um crescimento muito superior aos fluxos do comércio internacional e, em escala ainda maior, aos da produção mundial (Costa, 2005).

Neste âmbito, é de destacar a importância da atuação das Empresas Transnacionais (ETN) que, sob várias perspetivas, acabam por ser os principais agentes da globalização, sendo, igualmente, as maiores beneficiárias (Cohn, 2008)<sup>1</sup>. Na verdade, as ETN, que, pela importância assumida na economia internacional, transformaram-se em veículos de (des)articulação das relações económicas internacionais, exercendo grande influência sobre os estados emissores e recetores, nomeadamente no que respeita à conceção e implementação de políticas públicas favoráveis à sua atuação, levando à redefinição das relações tradicionais entre estados e empresas e à emergência de uma nova diplomacia económica (Costa, 2009). Todas estas interrelações são particularmente notórias no setor de recursos naturais e na atuação das empresas que aí operam.

Por outro lado, no que respeita às questões ambientais, regista-se, de forma muito intensa, a aprovação em vários países de pacotes de novas leis ambientalmente mais restritivas às atividades económicas, principalmente nos países mais desenvolvidos, ao mesmo tempo que se regista a prática e a produção de leis vincadamente permissivas nos denominados países da periferia, localizados no continente africano e na América do Sul, mas incluindo igualmente os países europeus mais afastados do centro da União Europeia (UE), como a Espanha, Grécia, Portugal ou países do Leste europeu (EU, 2011b).

### **A expansão da atividade das ETN no setor de recursos naturais num contexto de globalização**

No que respeita ao Investimento Direto Estrangeiro (IDE) no setor dos recursos naturais, verifica-se que, ao longo do século XIX e até ao início do século XX, a procura de recursos (minerais, petróleo e alimentares), assim como a pressão para proteger ou ampliar mercados levou à expansão da atividade das ETN, quase exclusivamente com origem nos EUA e na Europa Ocidental, tendo por destino, em mais de 50% dos casos, países da América Latina, Ásia e África (Jones, 2010). Alavancadas em numerosos processos de Fusões e Aquisições

(F&A), estruturas de mercado monopolista e oligopolista, aquelas empresas consolidaram a sua importância na economia mundial (McLean, 2004).

Por outro lado, desde meados dos anos 1980, tem-se verificado um aumento muito significativo dos investimentos das ETN em países em desenvolvimento que, juntamente com os empréstimos da banca privada, tem crescido mais do que a ajuda ao desenvolvimento ou os empréstimos multilaterais. Esmagados pelo peso da dívida, pela volatilidade do preço das "commodities", pelas orientações liberalizantes contidas nos programas de ajustamento estrutural, pelo desemprego e pela degradação do nível de vida, os governos dos países de acolhimento perspetivam as ETN como veículos de progresso e crescimento económico, de transferência de tecnologia, entrando numa concorrência aguerrida para captação dos investimentos que consideram mais estruturantes, nem sempre tendo em conta os interesses locais, através de uma tendência generalizada para políticas económicas mais viradas para a privatização, liberalização e desregulamentação da atividade económica (Rioux, 2014).

Efetivamente, a extensão e multiplicidade dos setores onde atuam as ETN torna-as, para além da dimensão económica, o foco de um intenso debate político, que se vai manter até grande parte do século XX, principalmente nas décadas de 1960 e 1970, refletindo o poder das grandes empresas responsáveis pela transnacionalização da atividade económica. Em 2013, os ativos das 10 mais poderosas empresas do mundo eram superiores ao Produto Interno Bruto (PIB) de 140 países (UNCTAD, 2015). Em grande medida, estas empresas atuam em estruturas de mercado oligopolistas, com implicações a nível da concorrência, dos preços praticados e das quantidades de bens e serviços disponibilizadas aos consumidores, dispondo, igualmente, de um acesso privilegiado a determinados ativos, considerados estratégicos, que reforçam a imperfeição que lhes confere, em simultâneo, uma vantagem de propriedade, seja o acesso facilitado a recursos financeiros ou a participação em redes de fornecedores e/ou clientes (Costa, 2010).

O processo de internacionalização das empresas neste setor, configurando a centralidade do acesso a recursos, foi sempre alvo de intensa controvérsia política. De acordo com vários autores (Dunning e Lundan, 2008; Kraemer e Tulder, 2009), as empresas que atuam no setor da indústria extrativa têm

em comum uma maior exposição ao risco e processos de produção capital-intensivos, assim como uma forte dependência dos mercados mundiais. Subjacente a todos estes aspetos está, naturalmente, a questão da jurisdição: as ETN operam em vários países, estão sujeitas a diferentes jurisdições. Como não existe uma jurisdição global, cabe à ETN decidir a qual ou a quais irá obedecer, o que a faz tirar partido da ausência dessa jurisdição global (Moran, 2008).

Na verdade, o envolvimento das ETN nas indústrias extrativas minero-metalúrgicas não tem conhecido uma evolução linear (Rioux, 2014). No início do século XX, estas indústrias eram responsáveis pela maior fatia do IDE, refletindo a expansão internacional de empresas sedeadas nas potências coloniais. Com a independência de numerosos países, muitos deles dotados de recursos minerais, e com a criação da Organização dos Países Produtores e Exportadores de Petróleo (OPEP), a dominância das ETN declinou, assim como a parte da indústria extrativa no IDE global. A partir de meados dos anos 1970, a parte do petróleo, gás e metais no IDE mundial decresceu substancialmente, enquanto outros setores registavam um crescimento muito significativo (UNCTAD, 2007). Efetivamente, o boom dos preços das *commodities*, um superciclo que se manteve entre 2002 e 2012, levou à quintuplicação dos preços de minérios, originando um grande problema adicional, visto que, na ausência de política mineral em cada país, a legislação neoliberal, desregulamentada, viabilizou a abertura de milhares de novas minas com teores metálicos mais baixos, até então apenas registadas como ocorrências geológicas e sem viabilidade para serem extraídas, mas a que a altíssima valorização dos preços minérios veio conferir novas oportunidades (UE, 2011b). No início de 2016, com um novo ciclo em acentuada queda dos preços dos minérios, boa parte delas encontra-se paralisada ou com produção atenuada.

### **A dimensão ambiental nas relações entre ETN e Estados: reforço do quadro legislativo e das assimetrias entre países**

Desde há décadas que existem provas empíricas de que os danos ambientais causados pela atividade das ETN eram muito consideráveis, já que muitas empresas tinham transferido as operações mais perigosas e poluentes para os países em desenvolvimento, onde podiam operar em condições que não eram permitidas nos seus países de origem (Moran, 2008; Jones e Khanna, 2006).

A denúncia de danos ambientais diretamente ligados à atividade das empresas no setor da mineração tem vindo a assumir uma importância crescente, quer em países desenvolvidos, quer em economias em desenvolvimento, sendo conhecidos inúmeros casos que suscitam uma indignação crescente nos vários setores da sociedade, ao mesmo tempo que os governos produzem discursos de política e anunciam legislação para que a atividade económica se desenrole num contexto de sustentabilidade ambiental.

Entretanto, as situações bem conhecidas de danos ambientais, provocados pelas empresas de mineração e de petróleo, que serão brevemente sintetizadas a seguir, atingem um total muito grande: são milhares de eventos que se caracterizam por serem também repetitivos, que têm crescido ao longo do tempo em número, em volume e em valor dos danos. Entre as suas causas encontramos sempre falhas humanas decorrentes de lógicas empresariais equivocadas e não sustentáveis, o que nos dá um diagnóstico nada positivo da qualidade da governação tanto nacional como mundial.

### **Contaminação ambiental no território: rompimento de barragens de rejeitos da atividade de mineração**

Um estudo da consultoria norteamericana Bowker Associates inventariou 269 acidentes ambientais provocados pelos rompimentos de barragens de estêreis entre 1915 e 2015, sendo 129 considerados graves. Em média, registou-se um acidente grave por ano em cada década.

Recentemente, em novembro de 2015, aconteceu o maior desastre mundial nos últimos 100 anos, com o rompimento da barragem de rejeitos da empresa de mineração de ferro e de pellets, a Samarco (uma associação da empresa brasileira Vale com a anglo-australiana BHP), cuja mina se localiza no Brasil, no Estado de Minas Gerais, município de Mariana. A lama destruiu toda a bacia do vale do rio Doce, importante rio que atravessa todo o Estado de Minas Gerais e desagua pelo Estado do Espírito Santo no Oceano Atlântico, perto do Parque Nacional de Abrolhos. Foram despejados cerca de 60 milhões de m<sup>3</sup> de lama ao longo dos 600 km da bacia do Rio Doce, gerando um dano ambiental estimado em mais de 5 mil milhões de euros. Temos neste evento um volume de lama sensivelmente idêntico ao registado nas Filipinas em 1982 (28 milhões de m<sup>3</sup>) e em 1992 (32,2 milhões de m<sup>3</sup>), os dois maiores desastres mundiais

devido ao rompimento de barragens depois daquele (Valor, 2014). Segundo o mesmo estudo da consultoria norteamericana Bowker Associates:

*Todas as catástrofes na mineração são ocasionadas por erro humano e falhas ao não se seguir as melhores práticas estabelecidas, o melhor conhecimento, a melhor ciência "e complementa que os acidentes são, também, "falhas dos parceiros públicos". Finaliza por referir outros rompimentos de barragens de mineração que se deram na última década no Brasil como" exemplos mais recentes de um Estado que tem falhado na política nacional de mineração. Nenhuma ação foi tomada pelo governo em nível estadual ou federal para identificar quais foram os problemas e evitar a sua manifestação com novas falhas repentinas (Valor, 2014).*

Também nos países desenvolvidos se registaram algumas largas centenas de eventos devidos ao rompimento de barragens de mineração, em especial nos Estados Unidos e no Canadá, sendo de destacar, em 1992, a mina de ouro de Summitville, no Colorado (EUA) e, na Europa, a tragédia ambiental de Aznalcollar, em 1998, em Espanha, onde a rutura de uma barragem de rejeitos poluiu o ambiente do Parque Nacional de Coto Doñana (ver o capítulo 8 neste livro, de Félix Talego, Agustín Coca e Ángel del Río) e, em 2005, o derrame de cianeto no rio Tisza, na mina de ouro de Baia Mare, na Roménia, que se propagou até ao Danúbio.

### **Contaminação no mar e no ar: derrames em plataformas de exploração, prospeção e transporte de petróleo**

Desde a década de 1970 que se assiste, um pouco por todo o mundo, à intensificação de episódios de marés negras decorrentes dos derrames de hidrocarbonetos (crude e/ou derivados) no mar. Os derrames podem acontecer por acidentes marítimos tanto nas operações de descarga dos produtos, como nas lavagens ilegais dos tanques dos navios petroleiros, ou ainda na rutura de oleodutos e nas atividades de exploração petrolífera em plataformas de exploração de jazigos de petróleo com perfurações submarinas

Entre os anos de 1970 e 2007 produziram-se 498 derrames que geraram marés negras. Luísa Schmidt (2007) comenta sobre Portugal, o que pode ser generalizado para a maioria dos países do mundo:

*Quando ocorre uma catástrofe ecológica, o poder diz sempre duas coisas: podia ser pior, mas, graças a Deus, Portugal está protegido; e foi com grande denodo e valentia que se procedeu ao combate. Para o poder, as catástrofes ambientais em Portugal são sempre culpa da vítima. As causas dos incêndios devem-se à vastidão da floresta. E a causa das marés negras está na vastidão do mar.*

Encontra-se disponível um ranking dos maiores desastres com poços de petróleo, sendo o maior, nos últimos cem anos, com a destruição dos poços petrolíferos durante a guerra do Kuwait, em 1991, com emissão para a atmosfera de 12 milhões de toneladas e, mais recentemente, em 2010, no Golfo do México em plataforma explorada pela British Petroleum (BP), com 1,2 milhões de t derramados no mar.

Ainda em 2002, após dezenas de episódios de marés negras nas costas portuguesas, ocorreu durante o verão negro, o acidente marítimo mais danoso e mais perto das costas portuguesas, na região da Galiza, provocado pelo derramamento de milhões de toneladas de fuel oil na sequência do afundamento do navio Prestige, que atingem o Norte de Portugal e a França.

## **Contaminação ambiental territorial pela atividade extrativa mineral**

Existem muitos outros casos paradigmáticos a nível internacional (Hilson e Haselip, 2004). Abordemos apenas alguns, a título de exemplo, entre os muitos sobre a minero-metalurgia dos metais pesados. Entre estes destaca-se o caso da ETN de origem francesa Metaleurop/Plumbum, cujas práticas foram responsáveis por um intenso processo de contaminação por chumbo em regiões do Nordeste da França e no interior do estado da Bahia (Brasil), em Santo Amaro da Purificação. A ETN metalúrgica desenvolvia a sua atividade numa bacia situada na região de Nord Pas de Calais, noroeste da França, em cerca de 120 km<sup>2</sup>. Durante mais de um século, foram emitidas para a atmosfera quantidades consideráveis de elementos metálicos, contaminando solos, ar, água e rios (chumbo, cádmio, zinco). A importância da região é muito considerável: 2/3 da produção nacional de chumbo, 1/3 da produção de zinco, 1º produtor mundial de germânio. Em 2003, a Metaleurop deposita o pedido de falência junto do tribunal local, depois de ter sofrido acidentes em 1993 e 1994, e dos reveses provocados pela baixa do preço dos seus produtos nos mercados

mundiais. O passivo ambiental que deixou é brutal. Foi tomado um conjunto de medidas para resolver o problema, envolvendo agentes da sociedade civil, municípios, várias universidades francesas de renome, agências nacionais de proteção do ambiente e vultuosos fundos comunitários. Apesar de todos os procedimentos, em 2009, os níveis de chumbo presentes no sangue de crianças pequenas ainda eram superiores aos admissíveis pela OMS (Costa et al, 2012; Souza e Lima, 2012).

No Brasil, por via da subsidiária Plumbum, a mesma ETN prosseguiu as respectivas atividades, desprezando qualquer tipo de precauções ambientais, causando danos irreparáveis à saúde pública, na região de Santo Amaro da Purificação no Estado da Bahia. No entanto, ao contrário do que tinha acontecido em França, nunca foi possível levar a empresa a assumir as suas responsabilidades perante a comunidade e as populações locais, deixando um passivo ambiental que ainda hoje continua a ser responsável por problemas de saúde pública (Souza e Lima, 2013).

A análise da atuação da mesma empresa em países diferentes releva, de forma clara, a importância das instituições e da qualidade da governação: no caso francês, apesar da deficiente Responsabilidade Social Corporativa (RSC) da empresa envolvida, as instituições e a sociedade civil dispuseram de meios avultados para tentar minorar o problema. No caso brasileiro, a fraqueza relativa das instituições envolvidas não conseguiu obrigar a empresa a empreender ações que minimizassem o impacto do passivo ambiental.

Outro caso interessante é o da empresa Nyrstar, sócia da Metaleurop, responsável pela contaminação por chumbo na região de Port Pirie, na Austrália, considerada a região do mundo mais afetada por aquele tipo de contaminação. Port Pirie, no sudeste da Austrália, é uma das mais importantes regiões mineradoras do mundo e tem vindo a sofrer os efeitos negativos da contaminação por chumbo desde há mais de 120 anos. No entanto, tem-se registado uma ausência de responsabilidades, quer por parte da principal empresa poluidora, a belga-australiana Nyrstar, quer por parte das entidades governativas, apesar da explosão verificada nos níveis de poluição atmosférica (pó de chumbo), nos solos e na água. Estima-se presentemente (2015) que mais de 300 mil crianças sofram os efeitos da contaminação por chumbo, que se manifestam logo após 2 a 3 meses do nascimento (Souza e Lima, 2013).

Finalmente, destaca-se a atuação da empresa Kencare que explora areias pesadas na região de Moma na província de Nampula, em Moçambique, um dos países mais pobres e vulneráveis do mundo e atualmente um dos principais recetores de IDE no setor dos recursos naturais. A Kencare é uma empresa de capitais irlandeses, que se dedica à exploração de areias pesadas, metais de titânio e dióxido de titânio. A sua atividade envolve o realojamento das populações, custos que a empresa assume de acordo com o Tratado Bilateral de Investimento (TBI) assinado com o governo moçambicano. Ao longo do período em que tem vindo a desenvolver-se a atividade da empresa, têm sido registadas muitas deficiências no cumprimento do TBI, assim como inúmeras queixas por parte da população. Registe-se que, em 2011, a população de Moatize, na província de Tete, já se tinha amotinado contra a Vale Moçambique (subsidiária da poderosa ETN brasileira Vale) por não cumprimento dos requisitos assumidos num outro TBI. O resultado das atividades destas duas empresas também realça, de forma muito clara, a total ineficácia por parte dos poderes públicos em fazer valer o texto contido nos TBI, evidenciando, mais uma vez, a significativa fragilidade das instituições locais (Costa e Fernandes, 2012). E os exemplos continuam, podendo ser consultados em diversas fontes bibliográficas (Hilson e Haselip, 2004; Souza e Lima, 2013), independentemente do nível de desenvolvimento dos países envolvidos.

### **Mudanças éticas e ambientais nos países desenvolvidos: E.U.A., U.E. e Portugal**

Tem vindo a reforçar-se nos países desenvolvidos da América do Norte e da Europa uma nova posição ética e ambiental, induzida por uma opinião pública informada e organizada, que se traduz, por parte dos governos, na definição de novos pacotes legislativos centrados nos princípios da governança ética e ambiental para proteção das reservas e recursos naturais. Assiste-se à aprovação de regulamentos mais rígidos no funcionamento, operação e descomissionamento de minas (obrigação de regeneração do ambiente degradado) e cria-se uma nova malha territorial com demarcações de maiores áreas protegidas, tanto os parques naturais (nacionais e estaduais), como para uso exclusivo dos povos aborígenes e indígenas, fazendo diminuir ou aumentar o valor do território na exploração de minerais quando tal é possível.

Consolidou-se ainda uma rejeição significativa da generalidade da população à intensificação da atividade mineral nos respetivos territórios, incentivando ainda mais a deslocalização. Por outro lado, os minerais perderam efetivamente parte do seu caráter estratégico, nomeadamente em termos de segurança nacional: com o fim da Guerra Fria, os minerais reassumiram o seu papel tradicional de *commodity*, o que leva vários países, com destaque para os EUA ou o Canadá, a desembaraçarem-se de grandes quantidades dos seus *stocks* estratégicos de minérios e metais (Strategic and Critical Materials), armazenados por decénios e considerados vitais para a segurança nacional, abandonando qualquer preocupação com o aprovisionamento dos mesmos.

No caso específico do continente europeu, retraiu-se substancialmente todo o processo de mineração, na senda do que já vinha a ser feito desde 1980, com o encerramento das múltiplas minas da indústria carbonífera, a que se sucedeu idêntico processo com centenas de minas de metais. Sobrou apenas uma mineração pontual no Norte da Europa (Suécia e Finlândia), na maioria exploração subterrânea de metais com qualidade mundial, operada muito controladamente e com as denominadas tecnologias limpas. Entretanto, ampliou-se a extração dos minerais não metálicos e as rochas industriais, de grande relevância na UE, como a cerâmica, as rochas ornamentais, o cimento, o vidro, o papel, bem como das cargas minerais, dos corantes e das tintas, além daquelas de uso imediato na construção (Costa, 2010).

A par da diminuição da atividade mineral em geral por toda a U.E., mantêm-se, no entanto, vários empreendimentos de importância na sua periferia ocidental (Espanha, Grécia, Portugal), e em alguns países do leste europeu, caracterizados por uma extração desordenada, em contexto de fraca implementação de diretivas comunitárias e sem uma fiscalização efetiva dessa atividade. É visível, em particular no setor dos não-metálicos, constituído por alguns milhares de pequenas minas, toscas escavações com tecnologia obsoleta, muitas vezes em situação irregular e sem cumprir as leis de ordenamento e ambientais, agredindo a qualidade de vida das populações limítrofes e agregando passivos ambientais crescentes a esses territórios. No segmento dos metálicos há uma tentativa de renascimento da mineração através de empresas especulativas e muitas das vezes pouco escrupulosas como são, por exemplo, as *junior companies* sediadas no Canadá.

Sobre este ponto, cabe aqui um aprofundamento muito breve sobre a situação portuguesa, que foi no passado um dos grandes produtores minerais da Europa e que hoje acumula um grande passivo ambiental distribuído por todo o seu território e ainda se vê a braços com um conjunto significativo de conflitos ambientais minero-metalúrgicos visando a não autorização de novas minerações em localizações inadequadas como, por exemplo, as novas minas de urânio no norte, a exploração de petróleo e gás na costa algarvia, o feldspato em Tavira, o ouro junto a Évora, o calcário em regiões superhabitadas no Centro (a par dos movimentos contra as centrais nucleares e a lixeira radiativa localizadas na Espanha mas junto também da sua fronteira).

Entre 1914 e 1953, Portugal foi um produtor mundial de minérios e metais muito importante (primeiro da Europa e quarto do mundo), principalmente os ligados diretamente à indústria bélica. Beneficiaram-se fortes grupos de capital estrangeiro, das guerras e dos correspondentes booms de preços dos metais, em disparada. Todos os minérios foram exportados em bruto ou como concentrados, com fraca agregação na cadeia de valor metalúrgico e de fabricação: tungsténio (volfrâmio), o ferro-manganês, o estanho, cobre, além de enxofre, abasteceram a cadeia metalúrgica e as indústrias bélicas da Inglaterra e Alemanha durante a Primeira Grande Guerra (1914-1918) e a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quando as minas eram operadas diretamente em solo português pelos beligerantes (ingleses e alemães), a poucos quilómetros uns dos outros; e também os minerais radioativos, rádio primeiro e depois urânio, para os norte-americanos durante a Guerra da Coreia (1950-1953) (Martins e Carvalho, 2007).

A partir dos anos '70 do século XX, começa rapidamente a mineração a declinar em Portugal. Várias minas fecham, como as de urânio em Urgeiriça, de carvão no Pejão, de ouro em Jales e de cobre em Aljustrel. E ainda não se realizam novos grandes projetos, como os de urânio em Nisa e ouro em Castromil, onde as populações infletiram fortemente, obtendo a reprovação pelo governo da sua autorização. Hoje apenas uma grande mina (de tamanho europeu) está em funcionamento - a mina subterrânea de Neves-Corvo no Alentejo (cobre, estanho e zinco).

Entretanto, em 2006, a U.E. além de definir políticas para coibir acidentes graves (como o de Seveso) e o abandono das minas, aprovou a Diretiva

2006/21/EC sobre a recuperação destas últimas, que estabeleceu os requisitos tanto para prevenir ou reduzir os danos adversos para o ambiente e para a saúde humana que resultem da prospeção, extração (incluindo as atividades do estágio de desenvolvimento e de pré-produção), tratamento e armazenamento de recursos minerais e do trabalho em pedreiras. Em seguida a U.E. passou a destinar uma linha de fundos europeus de investimento para a sua recuperação, distribuídos em todos os países e Portugal dela beneficiou. Inicialmente foi atuante mas, em dez anos, apenas recuperou um pequeno passivo em 14 intervenções, gastando nisso cerca de 50 milhões de euros. Apenas foram qualificadas e inventariadas como degradadas 175 áreas mineiras, para efeito do Decreto-lei nº 198-A de 5 de setembro de 2001, quando se estima em cerca de 2 mil as existentes, principalmente de extração de não metálicos (pedreiras). Estas 175 áreas mineiras degradadas dizem respeito a algumas minas de metálicos e radioativos que se distribuem entre 61 nos minérios radioativos e 114 nos sulfuretos polimetálicos. Se adicionarmos as pedreiras, outras 1.850 necessitariam de remediação (EDM, 2015; UE, 2006).

Em 2010, foram editadas orientações da Comissão Europeia sobre a realização de novas atividades extrativas não energéticas em conformidade com os requisitos da rede Natura 2000. Especialistas prevêm que o alargamento à Rede Natura das restrições ou mesmo a proibição absoluta para se extrair minérios não está longe de acontecer (Costa, 2010; UE, 2010, 2006; DL 73/2011).

Três grandes conjuntos de exigências para a boa governança ambiental foram então regulados, desde alguns anos estagnados na agenda ambiental:

- Descomissionamento de minas, o princípio do poluidor pagador aplicado à indústria mineral. Significa a obrigação do minerador em devolver à comunidade o local onde atuou, para outros usos pela mesma, acabando com a situação anterior do abandono de minas após a exploração, e consequente ônus para a sociedade em proceder à sua reabilitação.
- Obrigatoriedade de prévia aprovação de um estudo de impacto ambiental, através de um processo que obrigatoriamente tem uma fase de audição pública, para que exista no final a permissão pelo Estado da exploração.
- Os rejeitados das minas também são objeto de novas exigências ao empreendedor, principalmente no que se refere aos inertes que estejam localizados junto ou na proximidade de áreas habitadas.

Foi relativamente fácil a aprovação de pacotes legais restritivos nos países do centro, porque os mais importantes grupos empresariais da indústria mineral, além de terem um poder restrito no seu país de origem, já não estavam, estrategicamente, a concentrar investimentos em atividades localizadas naqueles, pelo que o empenho em contrariar as exigências da legislação não foi muito significativo, concentrando-se antes em dificultar a aprovação de um código de ética das empresas e de critérios de boa governação válido mundialmente. É exemplo de insucesso a iniciativa, desde há quarenta anos, de se estabelecer o United Nations Code of Conduct on Transnational Corporations, com direitos e responsabilidades definidas para as multinacionais, para o governo e entre os dois (Sauvant, 2015).

Por isso, desde 2008, a U.E. tem lançado vários documentos e diretrizes, principalmente focados no comércio internacional de matérias-primas, e atitudes sugerindo que U.E. deve dispor de maior poder de negociação nestas matérias. A Comissão Europeia concebeu uma nova estratégia sobre matérias-primas, designada por Iniciativa Matérias-Primas, que diagnostica o fim da era de abundância de matérias-primas e uma nova era de risco e de necessidades críticas para o comércio internacional, de modo a assegurar o crescimento nesta zona do mundo (UE, 2008). Em 2011, o princípio de acesso às matérias-primas base é alargado ao setor energético e aos bens alimentares (UE, 2011a, b).

Estes números retratam bem a dependência da UE em relação às matérias-primas para a sua indústria:

- Produz apenas 3% da produção mundial de metais, mas consome 20%.
- Depende das importações das principais matérias-primas, de 70 a 100%.
- A sua taxa de dependência com o subsolo de terceiros, varia entre os 74% para o mineral de cobre, 80% para o mineral de zinco e bauxite, 86% para níquel e 100% para os minerais utilizados em aplicações de alta tecnologia, como os metais: cobalto, platina, titânio e vanádio (UE, 2011b).

Cumprindo finalmente observar que o risco do investimento empresarial nos países mais desenvolvidos, na área da mineração, é potenciado, essencialmente, por questões relacionadas com a legislação, com a qualidade da governação e ainda com aceitação social dessa atividade no território, tendo-se verificado conflitos ambientais que levaram ao chumbo e ao encerramento da atividade.

Naturalmente, existem outros fatores que atenuam aquele risco e reforçam o poder de atuação das ETN, como iremos verificar de seguida.

### **Estratégias das ETN, Responsabilidade Social e (Des)Regulação Internacional**

A existência de recursos naturais pode constituir uma oportunidade para o desenvolvimento económico e para o alívio da pobreza nos países que detém esses recursos. Muitas das atuais economias desenvolvidas e alguns países em desenvolvimento têm conseguido alavancar, com sucesso, a respetiva disponibilidade de recursos para acelerar o processo de desenvolvimento. No entanto, em muitos outros casos, o impacto deste tipo de atividades extrativas permanece dececionante.

Nos últimos anos, no contexto da globalização financeira e do apogeu do capitalismo liberal, o investimento privado, nacional e, principalmente, estrangeiro, é visto como fator de dinamização do crescimento económico, devido aos efeitos, potencialmente positivos e dinamizadores sobre o conjunto da economia, a saber: transferência de tecnologia, criação de emprego, desenvolvimento de infraestruturas físicas e humanas, melhoria da produtividade dos fatores de produção e reformulação do perfil das exportações, melhorando o conteúdo em termos de valor acrescentado, e permitindo um ganho global nos termos de troca, principalmente para as economias menos desenvolvidas (UNCTAD, 2007).

À luz destas premissas, acreditava-se que o IDE poderia exercer uma forte influência positiva, pelo que, há cerca de três décadas, os governos têm vindo a colocar em prática um conjunto de medidas, no âmbito das respetivas políticas económicas, que exerçam uma influência determinante nas escolhas dos investidores externos (UNCTAD, 1999). O grande problema é que, com base nestas premissas, grande parte dos países concebeu e implementou políticas de atração do IDE, nem sempre coincidentes com as necessidades das economias domésticas, tendo a concorrência entre os países em desenvolvimento e economias emergentes para captação dos fluxos de capital levado à definição de políticas permissivas, e mesmo predatórias que, em muitos casos, tiveram uma influência nefasta sobre as economias de acolhimento (Forstater et al, 2010; Costa, 2005).

Uma outra questão é também o poder negocial dos estados recetores que, por vezes, pode ser enfraquecido face ao poder das ETN em causa. O poder estrutural de algumas dessas empresas pode levar a situações em que a orientação das políticas macro-económicas prosseguidas pelos governos pode nem sempre levar a benefícios líquidos positivos. Quando se consegue aumentar os níveis de exportação e de industrialização, tal pode não se refletir necessariamente sobre os níveis de desenvolvimento económico e social se não existir uma articulação profunda e equilibrada entre a atividade da ETN e o resto da atividade produtiva.

Muitas ETN funcionam como uma espécie de atividades "offshore" nos países de acolhimento, pelo que daí resultam poucos benefícios para a economia e sociedade, já que os lucros são, na sua maior parte, devolvidos à empresa-mãe. Para além disso, as atividades de maior valor acrescentado, investigação e desenvolvimento, tendem a permanecer concentradas nos países de origem, limitando as oportunidades dos países de acolhimento em estabelecer indústrias capazes de produzir exportações mais sofisticadas e tecnologicamente mais avançadas.

No setor da mineração metálica, as empresas obtêm concessões sob a forma de licenças, que lhes conferem o direito de explorar e/ou produzir minerais, sendo as condições de investimento constantes num código ou acordo de mineração que tem evoluído no tempo, de acordo com as condições do mercado e as prioridades políticas. Aspectos comuns incluem a segurança da posse ("tenure"), acesso aberto a relatórios sobre os sítios de exploração, explanação transparente dos procedimentos de exploração, áreas de exploração geograficamente definidas, provisões para a resolução de disputas e métodos para a resolução de conflitos sobre o uso da terra, sendo que alguns países também incluem condições relacionadas com o emprego de locais e estrangeiros na indústria mineradora (UNCTAD, 2007).

Na ausência de uma regulação multilateral (à semelhança do que existe, por exemplo, para o comércio internacional ou para as relações monetárias internacionais), tem-se verificado uma disseminação muito considerável dos International Investment Agreements (IIA), (Acordos de Investimento Internacional): estes acordos, ao mesmo tempo que sujeitam a ação

governamental a certos princípios do direito internacional, podem impedir um Estado de terminar uma relação contratual. Além disso, os IIA podem garantir aos investidores estrangeiros o direito de exigir compensações através da arbitragem internacional, em caso de disputa.

Ao longo do tempo, principalmente a partir do início da década de 1980, os governos dos países em desenvolvimento recetores de IDE começaram a tornar mais permissivas as suas leis regulatórias, em favor de uma maior flexibilidade nos regimes laborais e fiscais, de modo a atrair os investidores. De "predadores empresariais" na época dos regimes coloniais, as ETN tornaram-se parceiras no desenvolvimento.

Nos países desenvolvidos, o veículo selecionado centrou-se, preferencialmente, nos acordos de comércio livre, principalmente nos recentes megaacordos - como são os casos do Tran-Pacific Partnership (TPP) ou do Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) - que têm por objetivo eliminar várias barreiras não tarifárias aos bens e serviços disponibilizados pelas ETN, no contexto das cada vez mais complexas e abrangentes cadeias globais de valor.

As cláusulas, constantes nos referidos acordos e decorrentes da prática iniciada com a criação, em 1966, do International Centre for the Settlement of Investment Disputes (ICSID), do Grupo Banco Mundial, proíbem que os investidores estrangeiros sejam tratados de forma diferente do que os nacionais, pelo que mecanismos de proteção de interesses locais como as quotas para emprego de locais ou a utilização de matérias-primas e fornecedores locais foram excluídas. Ao abrigo do poderoso Investor State Dispute Settlement (ISDS), também incorporado nos acordos já referidos, um governo de acolhimento pode mesmo ser processado por implementar políticas que visem proteger a saúde pública ou o ambiente, se tais medidas reduzirem os lucros do investidor. Em 1997, por exemplo, o governo canadiano foi processado pela ETN Ethyl por ter impedido as importações de gasolina com aditivos tóxicos porque constituía uma violação do ISDS da North America Free Trade Association (NAFTA). O governo canadiano decidiu indemnizar a empresa, pagando uma multa superior a 13 milhões de dólares. O sentido é, no entanto, claro: se uma ETN consegue tal proeza junto do governo de um dos mais poderosos países desenvolvidos, não é difícil imaginar o tipo de pressão que poderá exercer

sobre países mais frágeis (Forstater et al, 2010). Serve de exemplo o caso da empresa Pacific Rim contra o Estado de El Salvador. Em meados dos anos 2000, aquela empresa exigia uma autorização para um projeto de mineração de ouro que ameaçava a principal fonte de água potável do país. Dois governos salvadorenhos declinaram as pretensões da Pacific Rim, mas esta insistiu e o país acabou por ser processado pela empresa em 2009, no ICSID, pedindo a empresa uma indemnização superior a 300 milhões de dólares por estar a violar a lei sobre investimentos constante no Acordo de Comércio Livre da América Central (CAFTA), do qual El Salvador é signatário (ICSID, 2009). À data em que escrevemos, o processo ainda se encontra pendente.

Mais recentemente assistimos a outro caso exemplar: o do oleoduto XL. Em novembro de 2015, o Presidente Barack Obama tinha rejeitado o projeto do controverso oleoduto XL que teria por missão transportar areias pesadas do Canadá para os E.U.A. Na altura, Obama considerou que os impactos climáticos da construção do oleoduto punham em causa os interesses dos E.U.A. Naturalmente, a decisão enfureceu as ETN envolvidas, nomeadamente a influente TransCanada, que decidiu iniciar um conjunto de procedimentos contra aquele governo por considerar que a decisão violava os preceitos do acordo NAFTA. Exigiu então uma indemnização de 15 mil milhões de dólares americanos por conta dos lucros futuros perdidos. Na prática, ao recorrer ao ISDS, associado ao acordo NAFTA, a empresa estava a questionar uma decisão tomada por uma administração eleita de acordo com os preceitos dos regimes democráticos, que pretende proteger os seus cidadãos e o ambiente. O caso deverá vir a ser julgado num tribunal internacional privado, constituído por advogados especializados em direito empresarial, mas que não foram eleitos por nenhum sistema político. Este caso não é de todo inédito, mas traduz a aplicação regular dos mecanismos do ISDS presentes em vários acordos regionais já existentes e prestes a ser implementado no articulado dos mega-acordos regionais TPP e TTIP.

Estes acordos visam proteger os investimentos das ETN na mineração fora do país de origem. Os advogados destas empresas argumentam que as sedes não podem ser responsabilizadas pelas ações das subsidiárias noutros países e muito menos pelos subcontratados. As comunidades locais e os trabalhadores

em disputa com empresas de mineração sobre questões ambientais e sociais têm assim extrema dificuldade em encontrar alguém que possa ser responsabilizado.

Em síntese: os países têm vindo a desenvolver políticas favoráveis à captação de IDE, envolvendo-se numa negociação intensa com as ETN que, entretanto, viram substancialmente reforçada a sua capacidade de influenciar os sistemas político e económico, contribuindo para uma mudança na relação entre os estados e as ETN.

Finalmente, um outro fator determinante passa pela denominada qualidade da governação e das instituições, como vetor essencial para assegurar o desenvolvimento sustentável e os respetivos ganhos para uma economia que detenha um forte setor de indústria extrativa, independentemente do envolvimento das ETN. A gestão de uma economia baseada em recursos minerais é muito complexa e requer um forte sistema de governação e das respetivas instituições. O grande risco, muito frequente, é a miopia provocada pelos ganhos de curto prazo, em vez dos objetivos de longo prazo associados aos processos de desenvolvimento. Por outro lado, a distribuição dos ganhos associados aos minerais pode ser deturpada pela corrupção das próprias elites governativas, em detrimento da generalidade da população.

Mas na ausência de capacidade institucional e de governação e políticas públicas integradoras, o mesmo IDE pode fomentar processos de crescimento e captação de receita sem qualquer ligação com a economia local ou com a qualidade de vida das populações. (Costa e Fernandes, 2013).

## **Reflexões finais**

Os anos mais recentes têm testemunhado em vários países desenvolvidos e em desenvolvimento uma apetência clara dos investidores pelos setores ligados à exploração de recursos naturais, com destaque para a mineração e para a exploração de recursos energéticos fósseis. No decorrer da última década (2000-2010) tem-se assistido à transferência e concentração de capitais internacionais para investimentos ligados aos setores de mineração e de hidrocarbonetos, em particular, através da atuação de empresas transnacionais que executam grandes empreendimentos especializados na prospeção e extração de recursos naturais e que têm vindo a aumentar substancialmente o seu enfoque de atuação, em

especial nos países em desenvolvimento. De acordo com a evidência empírica, o *modus operandi* dessas empresas tem sido alvo de críticas e debates por parte dos *stakeholders* e da sociedade em geral. No entanto, só muito recentemente começaram a atrair a atenção da comunidade académica, particularmente aquela que se preocupa com os negócios internacionais e o seu impacto sobre o processo de desenvolvimento, salientando-se o facto de este desenvolvimento assentar, em grande medida, sobre a dependência dos recursos naturais.

Neste contexto, a discussão da responsabilidade social corporativa das empresas transnacionais nos países em desenvolvimento, das suas dinâmicas e perspetivas num contexto em que se assiste ao reforço da primariedade de várias economias, tem vindo a despertar vozes de contestação de partes interessadas que receiam a sustentabilidade desse investimento face a um enquadramento político e institucional fragilizado. A nossa investigação leva-nos a concluir que o funcionamento desta rede de atores e, principalmente, a capacidade institucional, são muito mais frágeis nas economias em desenvolvimento, tornando-as, naturalmente, mais vulneráveis a interesses pouco consentâneos com o desenvolvimento local. Mas, por outro lado, verificamos também que as práticas de sustentabilidade se estão a tornar uma fonte de vantagem competitiva para as empresas no setor da mineração, com benefícios para a imagem da empresa e maior facilidade de acesso aos recursos, já que o surgimento de acordos e organismos internacionais fomentam-nas, verificando-se que os países continuam a implementar políticas facilitadoras para a captação de IDE (UNCTAD, 2012).

No entanto, apesar dos esforços já envidados, o cumprimento desses critérios de responsabilidade social corporativa não é feito de forma muito assertiva, verificando-se mesmo a existência de elevados passivos (económicos, sociais, ambientais) durante o período de permanência das empresas em causa ou depois do abandono das atividades, facto de que não estão isentos de responsabilidade os governos dos países de acolhimento pois, na disputa pelo investimento, põem muitas vezes em prática políticas públicas competitivas na captação daqueles capitais, cuja competitividade assenta, muitas vezes, na flexibilização e minoração dos critérios de proteção económica, social ou ambiental.

A regulação multilateral do licenciamento e fiscalização das atividades das ETN, e dos próprios Estados de acolhimento, validada por instituições ou

acordos internacionais, poderia constituir uma forma de potenciar a criação de um espaço harmonizado de leis com benefícios para todos os atores.

## Nota

Ao longo do capítulo utilizamos a denominação Empresa Transnacional, em vez de Empresa Multinacional, na senda da tradição utilizada pela ONU e por vários académicos. A justificação é simples: na maior parte dos casos, a propriedade e o controlo da maior parte destas empresas internacionais não é verdadeiramente multinacional, já que se encontra na posse de investidores de uma ou poucas nacionalidades. Agora, a sua atuação é verdadeiramente transnacional, no sentido em que desenvolve as suas atividades de produção, distribuição, investigação e desenvolvimento em vários pontos do globo, estabelecendo relações económicas entre vários países.

A Quercus em comunicado de 5 de junho de 2014, questionou o Decreto Lei n. 165/2014, em vigor a partir de 2 de janeiro de 2015, que criou a possibilidade de legalização de maus empreendedores, calculados em mais de quatro mil, a maior parte atividades de pedreiras e resíduos, estabelecimentos todos ilegais, sem licença de operação ou com autos de infrações, mas que apesar disso operam. Os estabelecimentos se localizam por todo o território e as pedreiras junto dos centros populosos, sendo muitas localizadas na região centro, no eixo de Leiria a Fátima.

## Referências bibliográficas

- COHN, T. H. (2008), GLOBAL POLITICAL ECONOMY, THEORY AND PRACTICE, PEARSON INTERNATIONAL EDITION, 4A EDIÇÃO.
- COSTA, C. (2005), Os Investimentos Portugueses no Brasil, Ed. ISCSP.
- COSTA, C. (2009), (ed.), New Frontiers for Economic Diplomacy, Ed. ISCSP
- COSTA, C. (2010), Temas de Relações Internacionais, Ed. ISCSP.
- COSTA, C. e FERNANDES, F. R. C. (2013), "Governação e responsabilidade social empresarial: ,a necessária convivência"; in F. Fernandes et al (eds.), Projeto Santo Amaro: aglutinando ideias, construindo soluções, CETEM - Centro de Tecnologia Mineral, MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, Brasil, pp. 42-63
- COSTA, C.; ARAÚJO, E.; OLIVIERI, R.; RIBEIRO, M.; LUCENA, R. (2012), "Casos paradigmáticos sobre contaminação provocada por chumbo em várias regiões do mundo", in Francisco Fernandes et al (eds.), Projeto Santo

- Amaro: aglutinando ideias, construindo soluções, CETEM - Centro de Tecnologia Mineral/MCTI. Brasil, pp. 191-221.
- DUNNING, J. e LUNDAN, S. (2008), *Multinational Enterprises and Global Economy*, Edward Elgar.
- FORSTATER, Maya et al (2010), "Corporate social responsibility initiative", Working Paper nº 60, oct., Harvard University, John Kennedy School of Governance.
- HILSON, G. e HASELIP, J. (2004), "The environmental and socioeconomic performance of multinational mining companies in the developing world economy", *Minerals & Energy*, n. 3, pp. 25-47, Taylor & Francis.
- ICSID (2009), Case n. TRB/09/12 – Pac Rim Cayman vs Republic of El Salvador, International Centre for the Settlement of Investment Disputes (ICSID), World Bank
- JONES, G. (2010), "Multinational strategies and developing countries in historical perspective", Working Paper ,10-076, Harvard Business School.
- JONES, G. e KHANNA, T. (2006), "Bringing history (back) into international business", *Journal of International Business Studies*, 37/4, p. 453-468.
- KRAEMER, R. e TULDER, R. van (2009), "Internationalization of TNCs from extractive industries: a literature review"; *Transnational Corporations*, vol. 18, n. 1, abr.
- MARTINS, Luís M. Plácido; CARVALHO, Jorge M. F. (2007), "Passado, presente e futuro da indústria extrativa em Portugal". Colóquio: a indústria mineira: passado e futuro, 2007. – Disponível para descarga no site <http://www.cienciaviva.pt/>
- MCCLEAN, J. (2004), "The transnational corporation in history: lessons for today?", *Indiana Law Journal*, vol. 79, issue 2, artigo 2.
- MORAN, T. (2008), "The UN and transnational corporations: from code of conduct to global compact", *Transnational Corporations*, vol. 18, n. 2, ago.
- PORTUGAL. DECRETO-LEI n.º 73 (2011), Sobre Resíduos: estabelece a terceira alteração do Decreto-Lei n.º 178/2006 e transpõe a Diretiva n.º 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.
- PORTUGAL. EDM (2015), EDM - Empresa de Desenvolvimento Mineiro, SA. - Disponível em: <http://www.edm.pt> (último acesso 18-01-2016)
- RIOUX, M. (2014), "Multinational corporations in transnational networks: theoretical and regulatory challenges in historical perspective", *Open Journal of Political Science*, n. 4, p. 109-117.

- RODRIK, D. (2011), *The Globalization Paradox*, Oxford.
- SAUVANT, K. P (2015), "The negotiations of the United Nations Code of conduct on transnational corporations: experience and lessons learned", *Journal of World Investment and Trade*, vol. 46, p. 11-87.
- SCHMIDT, L. País (In)Sustentável ambiente e qualidade de vida em Portugal. Lisboa: Novos Rumos, 2007, p. 165-177.
- SOUZA, K. e LIMA, M. (2013), "Passivos socioambientais da minerometalurgia do chumbo em Santo Amaro (BA), Boquira (BA), Vale do Ribeira (PR) e Mauá da Serra (PR)", in Francisco Fernandes et al (eds.), *Projeto Santo Amaro: aglutinando ideias, construindo soluções*, CETEM – Centro de Tecnologia Mineral/MCTI, Brasil, pp. 19-41.
- UE (2010), *Orientações da Comissão Europeia sobre a realização de novas atividades extrativas não energéticas em conformidade com os requisitos da rede Natura 2000*. CE-Comissão Europeia, julho.
- UE (2011a), *Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Fazer Face aos Desafios nos Mercados dos Produtos de Base e das Matérias-Primas*, 473.<sup>a</sup> reunião plenária de 13 e 14 de julho de 2011, Comité Económico e Social Europeu.
- UE (2011b), *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Fazer Face aos Desafios nos Mercados dos Produtos de Base e das Matérias-Primas*.
- UE (2006), *Diretiva 2006/21/CE, relativa à gestão de resíduos de indústrias extrativas*. Parlamento Europeu e Conselho, 15 de março.
- UNCTAD (1999), *World Investment Report 1998 - Trends and Determinants*, UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development, NY/Geneve.
- UNCTAD (2007), *World Investment Report 2007 – Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*; UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development, NY/Geneve.
- UNCTAD (2015), *World Investment Report 2015 - Reforming International Investment Governance*; UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development, NY/Geneve.
- VALOR (2016), "Desastre em Mariana é o maior acidente com barragens em 100 anos", 15.01.2016.