

# Desenvolvimento, Capacidade Institucional e Governança: como reforçar a resiliência e combater a vulnerabilidade no sector dos recursos minerais

Carla Guapo Costa (cguapoc@hotmail.com)

Professora Associada

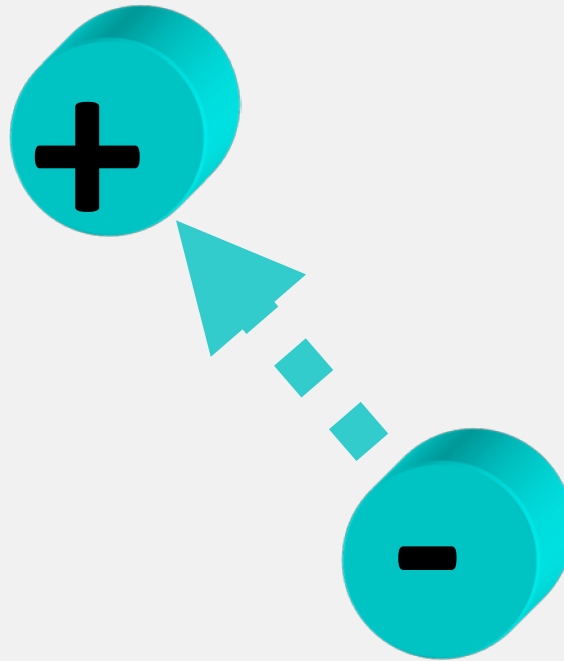
ISCSP (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas) – Universidade de Lisboa

**Cetem**  
**Rio de Janeiro**  
**14 de Novembro de 2014**

# CONTEXTO: A GLOBALIZAÇÃO NÃO É UM JOGO DE SOMA NULA...

## A Globalização tem efeitos favoráveis:

- Crescimento da economia mundial
- Milhões de pessoas atingiram melhores padrões de vida
- Vários países integraram-se na economia e comércio mundiais
- Melhoria da eficiência na afectação dos recursos produtivos (liberalização da circulação dos factores de produção)



## Tem, também, consequências negativas:

- Acentuou a transferência de riqueza das pessoas mais pobres dos países mais desfavorecidos para as pessoas mais ricas dos países mais prósperos
- Predominância da especulação sobre a actividade económica e da esfera financeira sobre a esfera real da economia
- Aumento da instabilidade económica, e perda da autonomia na condução da política económica (países mais pobres)

# GLOBALIZAÇÃO E CRISES..

---

- **Intensificação dos (des)equilíbrios mundiais: Economia mundial é marcada por enormes disparidades**
  - **Ausência de confiança nos mercados e na solvabilidade do sistema bancário (mercados afectados pela escassez de capital):**
  - **(des)Regulação do sistema financeiro acentua a instabilidade**
  - **Recrudescimento do proteccionismo : comércio internacional como veículo de transmissão da crise**
  - **Medidas de austeridade comprometem recuperação da economia mundial**
-

# GLOBALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

- **Agenda pós-2015: A necessidade ( e a dificuldade) de cumprir o 8º ODM**

- **Target 8.A: desenvolver um sistema financeiro e comercial não discriminatório, aberto e previsível;**
- **Target 8.B: Cuidar das necessidades dos países menos avançados (acesso aos mercados; programas de alívio da dívida; reforço da APD)**
- **Target 8.C: Cuidar das necessidades das economias de enclave e dos países insulares**

- **Desenvolvimento Humano; Segurança Alimentar; Comércio e Acesso aos mercados (produtos Agrícolas); Segurança energética; Construção de infraestruturas e capital humano; Funcionamento das Instituições; Sociedade Civil**



**Importância da capacidade institucional e da governação para o processo de desenvolvimento**

# FACTORES DE VULNERABILIDADE: **GLOBALIZAÇÃO E AUMENTO DOS FLUXOS INTERNACIONAIS DE CAPITAIS**

## **Contexto:**

- . Um dos efeitos mais significativos da Globalização centrou-se na liberalização de capitais e no extraordinário crescimento dos fluxos financeiros transnacionais
- . O Investimento estrangeiro representa uma das faces mais visíveis dessa liberalização, sendo movido, essencialmente, pela maximização da eficiência (e dos ganhos) na afetação dos recursos disponíveis
- . Dados de 2013 (WIR, 2014): crescimento do IDE, depois de uma quebra relativa em 2012; protagonismo das economias em desenvolvimento, quer como destino, quer como origem desse IDE

**Grande protagonismo das economias africanas na captação do IDE associado à exploração dos recursos naturais**

- . As políticas públicas reforçam a promoção do investimento e a sua liberalização, relegando para segundo plano o desenvolvimento sustentável
- . ONU: necessidade de reforço dos Objectivos Sustentáveis de Desenvolvimento (SDG), implicando acção conjunta e articulada dos poderes públicos e do investimento privado

## FACTORES DE VULNERABILIDADE:

# POLÍTICAS DE ATRAÇÃO DE IDE NO SETOR DE RECURSOS NATURAIS: CONCORRÊNCIA AGUERRIDA E POUCO TRANSPARENTE

. 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:

- Transferência de tecnologia
- Criação de emprego
- Desenvolvimento de infraestruturas físicas e humanas
- Melhoria da produtividade
- Reformulação do perfil das exportações



. 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

**. A concorrência entre os países em desenvolvimento e economias emergentes para captação dos fluxos de capital levou à definição de políticas permissivas, e mesmo predatórias, que tiveram uma influência nefasta sobre as economias de acolhimento**

. O sector da exploração de recursos naturais (com destaque para a mineração) não constitui exceção a este tipo de comportamento, aumentando o potencial de ocorrência da 'doença holandesa':

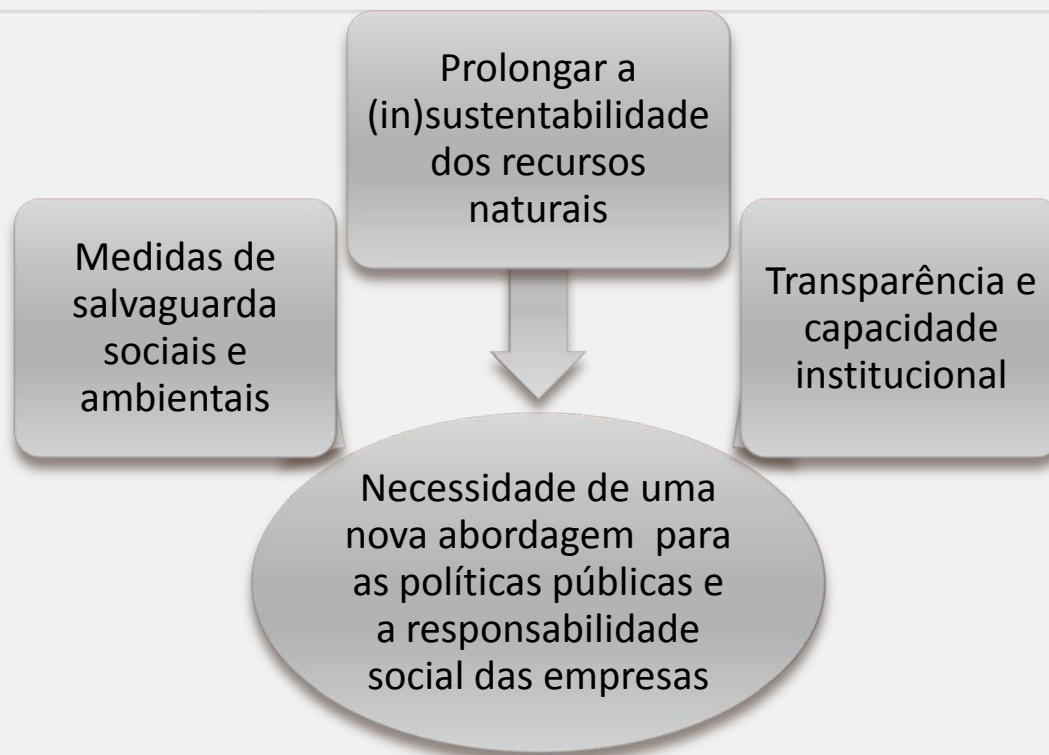
- . Desvio de recursos, corrupção e conflitos
- . Volatilidade económica
- . Reforço da especialização primária do aparelho produtivo
- . Impactos locais prejudiciais
- . Políticas públicas de fraca qualidade

## PREMISSAS:

---

- Os capitais internacionais são corporizados através da instalação no país de empresas transnacionais, que executam grandes empreendimentos especializados na prospecção e extracção de recursos naturais *inshore* e *offshore*, traduzidos em mega projectos.
- 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, questionando-se o seu papel na satisfação das necessidades socioeconómicas dos cidadãos,
- Em simultâneo, consequência da filosofia e das práticas económicas do(s) Consensos de Washington, assiste-se a um Estado demissionário na efectivação das suas políticas públicas, supostamente desenhadas para a satisfação dos seus constituendos.

# GRANDES DESAFIOS: CONCILIAR A ATRATIVIDADE DO CAPITAL COM A SUSTENTABILIDADE DA ATIVIDADE EM CAUSA



- **As práticas de sustentabilidade estão a tornar-se uma fonte de vantagem competitiva para as empresas no sector da mineração: benefícios para a imagem da empresa e maior facilidade de acesso aos recursos**
- **Surgimento de acordos e organismos internacionais fomentam o desenvolvimento da RSC: Comissão Internacional de Mineração e Metais; UN Global Compact**
- **Relatório da UNCTAD (2012) sobre IDE: os países continuam a implementar políticas facilitadoras do IDE, mas o sector da mineração foi o único a endurecer as regras e a incrementar práticas de sustentabilidade**



## **OBJECTIVOS GERAIS DO PROJECTO DE INVESTIGAÇÃO:**

- **1) Desenvolver um estudo de caso que passe pela discussão da problemática da responsabilidade social corporativa (RSC) das empresas transnacionais nos países em desenvolvimento, suas dinâmicas e perspectivas, num contexto em que se assiste ao reforço da primariedade das suas economias assente na prospecção e extracção de recursos naturais, com vozes de contestação de partes interessadas que receiam a sustentabilidade desse investimento, face a um enquadramento político e institucional fragilizado.**
- **2) Neste contexto, assumindo a RSC como rede de atores da sociedade civil e agências estatais que, trabalhando em conjunto, criam uma plataforma para o desenho, implementação e monitorização de iniciativas para contrariar os efeitos ambientais e sociais negativos da globalização.**
- **3) A nossa tese assenta no facto de se constatar que o funcionamento desta rede de atores e, principalmente, a capacidade institucional, são ainda muito mais frágeis nas economias emergentes e em desenvolvimento, tornando-as, naturalmente, mais vulneráveis a interesses pouco consentâneos com o desenvolvimento local.**
- **4) Mas, por outro lado, verificamos também que as práticas de sustentabilidade se estão a tornar uma fonte de vantagem competitiva para as empresas no sector da mineração, com benefícios para a imagem da empresa e maior facilidade de acesso aos recursos, o surgimento de acordos e organismos internacionais fomentam o desenvolvimento da RSC (Comissão Internacional de Mineração e Metais; UN Global Compact) ou as conclusões vertidas no Relatório da UNCTAD (2012) sobre Investimento Directo Estrangeiro (IDE), em que os países continuam a implementar políticas facilitadoras do IDE, mas o sector da mineração foi o único a endurecer as regras e a incrementar práticas de sustentabilidade.**

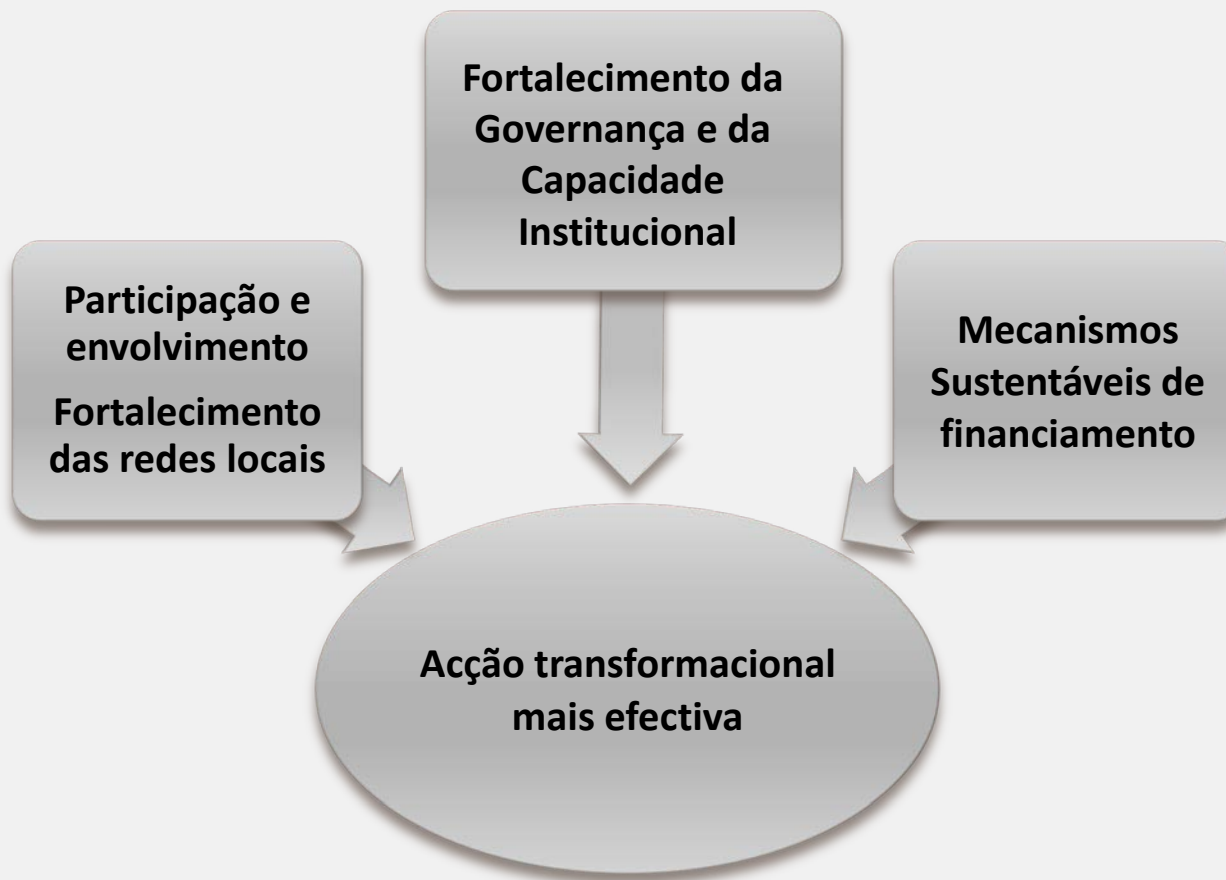
## **OBJECTIVO ESPECÍFICO DO PROJECTO DE INVESTIGAÇÃO:**

- **Construção de um conceito de vulnerabilidade que vá para além das dimensões habituais na literatura. Os estudos disponíveis apontam para uma operacionalização conceptual da vulnerabilidade que se centra, quase exclusivamente, em dimensões ambientais, económicas e financeiras.**
- **A nossa abordagem passaria pela introdução de duas novas dimensões:**
  - **uma associada à qualidade da governação (ao nível local, nacional e supranacional) e ao funcionamento das instituições;**
  - **outra associada ao conceito de segurança humana.**



**O desafio seria operacionalizar e construir um conjunto de indicadores, de ordem qualitativa e quantitativa, que permitissem medir o impacto dessas dimensões, permitindo, posteriormente, fornecer contributos para a definição das políticas públicas mais adequadas a combater essa vulnerabilidade.**

## EM SÍNTESE: COMO REDUZIR O GRAU DE VULNERABILIDADE: DIMENSÕES PREFERENCIAIS DE ACTUAÇÃO



FONTE: ONU: GLOBAL COMPACT – STRATEGY 2014-2016

# CONCEITOS DE CAPACITY BUILDING (WORLD BANK) E GOVERNAÇÃO

- “Processo de desenvolvimento e fortalecimento das competências, instintos, processos e recursos de que as organizações e as comunidades precisam para sobreviver, adaptar-se e serem bem sucedidas num mundo em rápida e constante mutação.”
- Engloba todas as capacidades: humanas; científicas; tecnológicas; organizacionais e institucionais;
- Governação: processo de tomada de decisão e da forma como as decisões são implementadas

## Dimensões a considerar na construção dos indicadores

- Estabilidade política e ausência de violência
- Participação democrática e responsabilização
- Eficácia da acção governativa
- Definição e qualidade do quadro regulatório
- Funcionamento do Estado de direito
- Transparência e controlo da corrupção
- Respeito pelos direitos de propriedade
- Qualidade da gestão fiscal e orçamental
- Políticas de atracção e gestão do IDE, em particular no sector de recursos naturais