

## INICIATIVA SOBRE MATÉRIAS-PRIMAS <sup>1</sup>

**A Comissão Europeia concebeu uma nova estratégia sobre matérias-primas, designada Iniciativa “Matérias-primas” – atender às necessidades críticas para assegurar o crescimento e o emprego na Europa. Esta estratégia é injusta no que compete aos interesses dos Países em Desenvolvimento já que pode encurralar estes Países, ricos em recursos naturais, numa situação de obrigatoriedade de continuar a ser exportadores líquidos de matérias-primas, em vez de lhes ser dada a oportunidade de desenvolver as suas próprias indústrias a jusante e evoluir na cadeia de valor. Este efeito colide abertamente com as obrigações impostas pela UE: as políticas europeias devem levar em linha de conta questões relacionadas com o desenvolvimento, não minando os objectivos a este nível.**

Para o seu abastecimento de matérias-primas para produção e indústria, a União Europeia (UE) depende em grande medida de importações de todas as principais matérias-primas. 70 a 100 %destas vêm de fora da UE, não raramente de Países em Desenvolvimento<sup>2</sup>. A UE importou mais de 175 milhões de toneladas de minerais metálicos em 2004, num valor total de 10,5 mil milhões de Euros, comparado com uma produção doméstica de apenas 30 mil milhões. A taxa de dependência de importações para estes minerais oscila entre os 74% para o mineral de cobre, 80% para o mineral de zinco e bauxite, 86% para níquel e 100% para minerais como o cobalto, platina, titânio e vanádio<sup>3</sup>. Minerais e matérias-primas de alta tecnologia como o urânio e coltan encontram-se particularmente em países africanos. Alguns exemplos: na Guiné encontram-se o mineral de ferro e bauxite. A África do Sul produz ouro, ródio, platina e crómio. A Zâmbia é conhecida pelas minas de cobre e a República Democrática do Congo é particularmente rica em recursos minerais. Cobre, minério de estanho, ouro e coltan podem ser aí encontrados. Algumas destas substâncias não se encontram em mais lado nenhum ou encontram-se residualmente.

---

<sup>1</sup> Estudo apresentado pela Fundação Evert Vermeer em Outubro de 2009, traduzido e adaptado ao contexto português pelo IMVF

<sup>2</sup> Países em Desenvolvimento ricos em recursos que tenham recentemente aumentado a sua exploração e extracção incluindo a RDC (cobre, cobalto), Zâmbia (cobre), Zimbabué (platina) e África do Sul (minério de ferro).

<sup>3</sup> Consulta pública na Comissão da Iniciativa “Matérias-Primas”, documento de base, p.1



## **A Iniciativa “Matérias-primas”: a dependência da UE de matérias-primas importadas**

A Comissão Europeia publicou em Novembro de 2008 uma nova estratégia sobre matérias-primas, intitulada Iniciativa “Matérias-primas” – com o objectivo de atender às necessidades críticas para assegurar o crescimento e o emprego na Europa<sup>4</sup>. O documento usa uma linguagem forte e agressiva para anunciar as formas como pretende limitar países para abolirem as suas medidas de restrição do Mercado: A UE deve trabalhar para a eliminação de medidas de distorção do Mercado tomadas por países terceiros em todas as áreas relevantes para o acesso a matérias-primas. A UE tomará medidas vigorosas para questionar medidas que violem regras da OMC ou bilaterais, usando todos os mecanismos e instrumentos à sua disposição, incluindo execução coerciva através da utilização da resolução de litígios. De forma mais geral, a UE agirá contra a utilização proteccionista de restrições de exportação por países terceiros. Ao determinar estas acções, a UE tomará como prioridade as restrições de exportação que coloquem os maiores problemas para as indústrias de utilizadores da UE ou que dêem às suas indústrias domésticas a jusante uma vantagem competitiva injusta nos mercados internacionais<sup>5</sup>.

A Iniciativa “Matérias-Primas” (IMP) tem de ser interpretada no contexto dos documentos da política Europa Global da UE. Estes mostram que o que está por detrás dos esforços ferozes de liberalização da UE é a emergência de novos actores nos mercados internacionais, nomeadamente a China e a Índia. A competitividade acrescida destas economias é vista e sentida pelas companhias e governos na UE como uma ameaça potencial à sua sofisticada indústria de bens de consumo. Claramente, a China e a UE, para não falar de grandes economias como os EUA, Japão e Índia, utilizam as mesmas fontes de matéria-prima para os seus produtos.

## **Nacionalismo de recursos versus soberania sobre recursos naturais**

Nos últimos anos, os países ricos em recursos têm-se tornado progressivamente mais conscientes das riquezas que detêm, e do seu valor para a indústria europeia. Esta consciencialização emergente também em muitos Países em Desenvolvimento, e a sua introdução a medidas como restrições de exportação, políticas restritivas de Investimento Estrangeiro Directo (IED) e taxação corporativa para limitar o acesso por operadores europeus aos seus recursos naturais, é vista pela Comissão Europeia (CE) como motivo de preocupação. De acordo com o antigo Comissário do Comércio Peter Mandelson, este fenómeno que apelida de nacionalismo está a crescer um pouco por todo o globo.

<sup>4</sup> COM(2008) 699, A Iniciativa “Matérias-Primas” - atender às necessidades críticas para assegurar o crescimento e emprego na Europa, comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho

<sup>5</sup> COM(2008) 699, p.7



O objectivo da estratégia da CE relativamente a matérias-primas é pugnar por acesso sem restrições a recursos de países terceiros desenvolvendo activamente uma nova diplomacia relativamente a matérias-primas, com o objectivo de eliminar as ameaças, acima referidas, à competitividade global das indústrias europeias (impostos, políticas IED restritivas, taxas).

Mas o que o nosso antigo comissário do Comércio chama de nacionalismo de recursos é de facto a soberania de um país sobre os seus próprios recursos naturais. Os países (em Desenvolvimento) têm o direito de restringir o comércio com motivos ambientais e sociais e a sua capacidade de processar matérias-primas por eles próprios<sup>6</sup>. Para além disso, os Estados têm o direito soberano de explorar os seus próprios recursos em consonância com as suas políticas ambientais e de desenvolvimento<sup>7</sup>. Por outras palavras, a UE não tem o direito, à luz do direito internacional ou da cooperação económica internacional, de pressionar os Países em Desenvolvimento para liberalizarem os seus mercados de matérias-primas.

### **Política de Desenvolvimento da UE**

O objectivo global da Política de Desenvolvimento da UE é combater a pobreza. A Comunidade Europeia fornece uma base legal forte para a cooperação de desenvolvimento no artigo 177 do Tratado que estabelece a Comunidade Europeia (Tratado CE). De acordo com este tratado, o propósito da política de desenvolvimento da UE é promover o desenvolvimento económico e social sustentável de Países em Desenvolvimento e a integração suave e gradual destes países na economia mundial.

O Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) é o principal instrumento para providenciar a ajuda comunitária à cooperação de desenvolvimento nos estados africanos, do Caribe e do Pacífico (ACP) e países e territórios ultramarinos (PTU). O décimo FED, cobrindo o período 2008-2013 recebeu a dotação de €22,682 mil milhões de euros. Uma nova geração de Documentos de Estratégia do País (DEP) está a ser desenvolvida à luz do processo de programação do décimo FED. Com o aumento significativo do seu orçamento, o décimo FED proporciona novas oportunidades aos países ACP para lidar com os desafios da gestão dos recursos naturais, erradicando ao mesmo tempo a pobreza e estimulando o crescimento económico.

---

<sup>6</sup> Um acordo das Nações Unidas sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais declara que todos os povos podem, para os seus próprios fins, dispor livremente das suas riquezas e recursos naturais, sem prejuízo de obrigações resultantes da cooperação económica internacional, baseado no princípio do benefício mútuo e da lei internacional. Em caso algum um povo pode ser privado dos seus próprios meios de subsistência.

<sup>7</sup> Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, UNCED, 1992, citado em: Idem, p.v.

Os recursos naturais, tais como a riqueza de minerais e metais, diamantes e ouro, oferecem um enorme potencial de crescimento para África. Uma recente análise da Comissão aponta para a exploração sustentável dos recursos naturais, combinada com a criação de um clima de investimento saudável, como um dos principais motores do crescimento de África<sup>8</sup>. Estas são afirmações muito importantes, considerando o facto de a maior parte das Nações Africanas presentemente não beneficiar de todo das suas próprias riquezas em recursos naturais.

No que toca à exploração sustentável dos recursos naturais dos Países em Desenvolvimento, a Comissão considera que não apenas a governação política e ambiental, mas também a protecção dos direitos dos povos indígenas, propriedade, equidade e a gestão adequada dos recursos financeiros são princípios chave e objectivos neste processo<sup>9</sup>.

### **Política de Coerência para o Desenvolvimento na IMP**

Na Iniciativa “Matérias-primas” é dada muita atenção à coerência entre a política de desenvolvimento da UE e a necessidade da UE de acesso a matérias-primas de forma a criar situações em que todos saiam a ganhar. Boa governação, transparência nos negócios mineiros e nos rendimentos que daí advenham, um campo de jogo nivelado para todas as companhias, oportunidades de financiamento, regimes de taxação saudáveis e práticas de desenvolvimento saudáveis são benéficos tanto para os Países em Desenvolvimento como para o acesso da UE às matérias-primas<sup>10</sup>.

A Comissão propõe o uso de políticas de desenvolvimento e instrumentos para atingir este desiderato a três níveis: a) fortalecendo Estados através do aumento da utilização de apoio orçamental<sup>11</sup>, b) promovendo um clima de investimento saudável que ajude a aumentar a oferta<sup>12</sup>, e c) promovendo a gestão sustentável das matérias-primas.

---

<sup>8</sup> Cappelle, Jan para Transacções Fatais, de Recursos de conflito ao Memorando sobre desenvolvimento sustentado por transacções Fatais acerca da contribuição da UE para a gestão de recursos naturais em África, Julho de 2008, p.9

<sup>9</sup> <http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC22992.pdf>, visitada a 09/07/2009

<sup>10</sup> COM(2008)699, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, A Iniciativa “Matérias-Primas” - atender às necessidades críticas para assegurar o crescimento e emprego na Europa, p.8

<sup>11</sup> Poderíamos perguntar-nos se o aumento do apoio do orçamento é o meio adequado de fortalecer estados que são conhecidos por ter instituições políticas fracas e são geralmente associados a uma governação pouco credível, legítima e eficaz (cf. nota 23).

<sup>12</sup> Idem.



É, claro que é vantajoso que a Política de Coerência para o Desenvolvimento seja mencionada na IMP e que sejam propostos instrumentos (boa governação, transparência) para criar situações em que todos saiam a ganhar. Mas são estas situações verdadeiramente possíveis? Estas bonitas palavras (ainda) não garantem uma acção clara ou traduzem para a política e elaboração de medidas ou leis. A Segurança Energética dos EUA, através do Acto de Transparência 2009, requeria às companhias mineiras e de energia que revelassem quanto pagam a países estrangeiros e ao governo Americano pelo petróleo, gás e outros minérios. Tal lei poderia também ser introduzida a nível europeu, uma vez que exigiria às companhias europeias que se tornassem financeiramente transparentes.

Não obstante, ao melhorar a transparência e boa governação, ainda não se asseguram oportunidades para que estes países ricos em recursos se desenvolvam economicamente na cadeia de valor ao estabelecer a sua própria indústria transformadora. Devido à linguagem forte usada na IMP e às estratégias bastantes agressivas propostas em termos do pilar de comércio, parece agora que a Política de Coerência para o Desenvolvimento foi virada do avesso.

No significado do artigo 178 do Tratado CE, as políticas europeias que não a política de desenvolvimento devem levar em linha de conta questões de desenvolvimento e não minar os objectivos de desenvolvimento. E não ao contrário, como parece ser aqui o caso.

### **Políticas Injustas**

Por um lado, através de políticas de desenvolvimento europeias e apoio financeiro garantido pelo décimo FED, a UE contribui significativamente para os Países em Desenvolvimento serem capazes de gerir e explorar os seus recursos naturais de uma forma sustentável. Mesmo na IMP, esta considera os conceitos de transparência, boa governação a promoção dos direitos humanos, gestão financeira saudável e sustentabilidade como cruciais para a exploração dos recursos naturais.

Por outro lado, a Comissão, traça na IMP uma estratégia bastante agressiva com o objectivo de assegurar o acesso a países terceiros a matérias-primas para a sua própria indústria, fortemente dependente. A Comissão propõe-se atingir segurança de abastecimento evitando que os governos de Países em Desenvolvimento tomem medidas para limitar o acesso a companhias estrangeiras aos seus recursos naturais, com o objectivo de controlar o escoamento destes recursos. Não mais poderão exercer soberania sobre e controlar a exploração e escoamento dos seus próprios recursos.

Os governos africanos têm de ter o espaço político para aumentar impostos, implementar políticas IED restritivas e controlar o escoamento de matérias-primas, de forma a financiar medidas para mitigar as consequências da subida dos preços das mercadorias e dos alimentos, e para ajudar os seus países a sair da pobreza. Mas parece que enfrentarão oposição forte da

UE, que encara estas medidas como uma ameaça ao seu abastecimento de matérias-primas e à competitividade dos sectores e companhias europeus.

## Conclusão

Através da sua política de desenvolvimento, a UE, como parceiro comercial mais importante de África e dador de ajuda ao desenvolvimento, pretende /apoiar os Países em Desenvolvimento a fazer sair a sua população da pobreza investindo na gestão sustentável dos seus recursos naturais, em boa governação e na promoção da gestão financeira saudável.

Simultaneamente, através da sua diplomacia sobre matérias-primas<sup>13</sup>, seguida com vista a assegurar o acesso a matérias-primas, a UE pretende limitar o espaço político destes países em termos de impostos, entraves (não pautais) ao comércio, e outras medidas a que chama distorção de Mercado. Na verdade, estas exactas medidas juntamente com a política de desenvolvimento da UE deviam dar a estes países a possibilidade de gerir cautelosamente as suas próprias indústrias extractivas. Mas ainda mais importante para tomar acções para evoluírem na cadeia de valor e tornarem-se aptos para desenvolver a sua própria indústria transformadora em vez de serem forçados simplesmente a exportar as suas matérias-primas. O resultado geral da IMP parece agora ser uma situação em que os objectivos a longo termo da política de desenvolvimento da UE encontram-se em conflito com os seus interesses económicos e industriais de curto-prazo.

Ao deparar com os constrangimentos expostos pela UE na IMP, os Países em Desenvolvimento, ricos em recursos encontrar-se-ão imobilizados numa situação em que não têm outra escolha senão permanecerem exportadores líquidos de matérias-primas, em vez de, através das suas próprias políticas industriais e de desenvolvimento, lhes ser dada a possibilidade de desenvolver indústrias a jusante e evoluir na cadeia de valor. Este resultado colide claramente com os objectivos da política de desenvolvimento da UE, e com a obrigação, que deriva do tratado CE, de tomar em linha de conta os interesses de desenvolvimento em todas as outras áreas de políticas que os possam afectar<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Idem, p.6

<sup>14</sup> O princípio da política de coerência para o desenvolvimento (PCD) como inscrito no art. 178 do Tratado CE

## Informação adicional

### Recursos de conflito

Mais de 50% das maiores reservas de minério encontram-se localizadas em países com um rendimento nacional bruto -per capita de \$10 por dia ou menos. Isto cria novas oportunidades para estes Países em Desenvolvimento, ricos em recursos, particularmente em África, aumentarem significativamente o seu rendimento nacional, uma vez que muitos deles ainda enfrentam problemas de pobreza ou crescimento lento. Contudo, alguns destes países enfrentam conflitos violentos, muitas vezes alimentados pela competição pelo controlo de recursos naturais. Os conflitos tornaram-se auto-financiados , já que os actores privados nos conflitos têm progressivamente contado com rendimentos provenientes de recursos naturais para financiar actividades militares<sup>15</sup> .

Muitos países ricos em recursos experimentaram de facto o lado negativo da exploração de minérios. Grupos armados têm muitas vezes enriquecido através da extracção de minério, fazendo negócios com companhias e usando os rendimentos para alimentar guerras civis – um fenómeno denominado a “maldição dos recursos”. Os recursos naturais são explorados para além de um nível sustentável, estragando habitats naturais, deslocando comunidades locais e afectando o quotidiano das pessoas. No passado e no presente, em muitos Países em Desenvolvimento, a presença de minérios com muita procura e de outros recursos tem levado a conflitos armados e a violência.

A Comissão Europeia identifica duas áreas de recursos naturais cronicamente relacionadas com conflitos e instabilidade em África: a região do rio Mano na África Ocidental e uma linha que se estende do Sudão e Corno de África até ao Congo Leste na África Central e Oriental. As duas áreas são dominadas por um grande número de países em conflito, bem como uma elevada proporção de estados frágeis a quem falta uma governação credível, legítima e/ou efectiva<sup>16</sup> .

---

<sup>15</sup> <http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/MCOT-7LRKQ3?OpenDocument>

<sup>16</sup> Cappelle, Jan para Transacções Fatais, de Recursos de conflito ao Memorando sobre desenvolvimento sustentado por transacções Fatais acerca da contribuição da UE para a gestão de recursos naturais em África, Julho de 2008, p.9

Para a competitividade das companhias europeias, é indispensável um fluxo de importação estável e regular de matérias-primas. No que diz respeito às denominadas matérias-primas críticas<sup>17</sup>, este abastecimento seguro e não distorcido é ainda mais importante. Numa região afectada por conflitos, o acesso a minas não é obviamente evidente. As companhias estrangeiras normalmente retiram-se de uma região assim que um conflito violento se inicia. Como tal, uma situação política estável e segura, instituições políticas que funcionem bem, boa governação e uma gestão financeira saudável são critérios importantes quando se determina se um metal ou minério específico é considerado crítico.

#### Indústria extractiva

Apesar da actual desaceleração económica, uma procura sem precedentes por matérias-primas marca uma tendência que se espera ser consolidada nas próximas décadas, em parte devido a um aumento rápido da procura por parte das economias emergentes como a China e a Índia. Na UE, também, a procura de matérias-primas não é provável que baixe. Na Europa, sectores como construção, químicos, automóvel, aeroespacial e maquinaria asseguram um valor total de 1,324 mil milhões de Euros. O emprego para cerca de 30 milhões de pessoas depende do acesso a matérias-primas<sup>18</sup>.

Algumas companhias extractoras desempenham um papel dúbio neste processo, especialmente quando se encontram em situações em que a lei local e as instituições governamentais são fracas ou inexistentes<sup>19</sup>. Enquanto a maior parte das companhias não procuram deliberadamente lucrar com a violência, os seus investimentos e operações podem contribuir para a pobreza e insegurança<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> No documento de trabalho do Pessoal da Comissão, os materiais que se seguem foram identificados como críticos: antimónio, cromite, cobalto, germânio, gálio, índio, lítio, magnésio, manganésio, molibdénio, nióbio, platina, paládio, ródio, terras raras, rénio, tântalo, titânio, tungsténio, e vanádio.

<sup>18</sup> COM(2008) 699, A Iniciativa “Matérias-Primas - atender às necessidades críticas para assegurar o crescimento e emprego na Europa, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho

<sup>19</sup> Cappelletti, Jan para Transacções Fatais, de Recursos de conflito ao Memorando sobre desenvolvimento sustentado por transacções Fatais acerca da contribuição da UE para a gestão de recursos naturais em África, Julho de 2008, p.7

<sup>20</sup> <http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/MCOT-7LRKQ3?OpenDocument>





#### Iniciativa de Transparências das Indústrias Extractivas :: ITIE

Existem também, contudo, bons exemplos de iniciativas lideradas pela indústria. Um destes é a Iniciativa de Transparências das Indústrias Extractivas (ITIE). A ITIE é um processo pelo qual as receitas governamentais geradas pelas indústrias extractivas tais como impostos, lucros do petróleo e direitos de exploração são publicadas em relatórios independentes. Estes relatórios baseiam-se em informações sobre pagamentos feitos por companhias e receitas recebidas pelos governos <sup>21</sup>.

A ITIE tem como objectivo melhorar a transparência em países ricos em petróleo, gás e recursos minerais. A iniciativa é liderada pelo governo, mas o sector privado e as organizações da sociedade civil desempenham um importante papel na forma como é implementada. A ideia do ITIE foi apresentada em primeiro lugar pelo então Primeiro-Ministro britânico Tony Blair na Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável organizada em Joanesburgo, em 2002. O objectivo era combater a denominada 'maldição dos recursos' que afecta economias emergentes e em desenvolvimento.

A ITIE baseia-se numa ideia simples: as companhias que extraem minério em Países em Desenvolvimento informam sobre quanto dinheiro pagam de taxas, impostos, bónus de assinaturas, direitos de exploração e outros pagamentos. Os governos fazem o mesmo e todos estes dados são compilados e verificados por uma organização independente de acordo com normas

---

<sup>21</sup> Este parágrafo foi retirado de: Kaninda, John T., Um panorama das iniciativas anti-corrupção e do seu impacto na responsabilização das empresas na África subsariana: análise e perspectiva, Joanesburgo, Maio de 2009, p.4.

