

MINERAÇÃO, SIDERURGIA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Maurílio de Abreu Monteiro
UFPA NAEA

Na história regional recente, em torno da mineração, da siderurgia e da metalurgia foram construídas expectativas de que, como decorrência do atendimento de demandas globais de mercadorias minerais, abrir-se-ia a possibilidade para o estabelecimento de processos impulsionadores do desenvolvimento de áreas da Amazônia por meio do surgimento de uma vasta rede de relações sociais, mercantis e não mercantis, tendo como elemento estruturador essas atividades.

As dificuldades de a mineração, a siderurgia e a metalurgia impulsionarem processos de desenvolvimento vinculam-se, em grande medida, ao fato de estarem inseridas em contexto social e econômico marcado por grande heterogeneidade estrutural, produtiva e espacial e de não haver políticas públicas dirigidas para a superação dessas heterogeneidades.

Políticas tributárias desarticuladas de estratégias de desenvolvimento

Dentre as políticas que não contribuem para a superação dessa heterogeneidade e que poderiam ter repercussões para o desenvolvimento regional encontra-se a tributária. Uma vez que a possibilidade de a sociedade, por meio das estruturas estatais, capturar parte do valor gerado como decorrência da mercantilização de recursos minerais regionais efetiva-se por meio de tributação que incide tanto sobre a extração e a comercialização, quanto sobre o lucro auferido pelas empresas. Contudo, o volume da receita tributária decorrente dessas atividades é pouco significativo se comparado ao faturamento e ao lucro dessas empresas, o que decorre de políticas que, mesmo elaboradas e implementadas em momentos históricos distintos, tiveram como desdobramento comum a sistemática renúncia fiscal no que concerne à mineração, à siderurgia e à metalurgia.

Trata-se de políticas fiscais que se articulam com interesses de segmentos sociais de regiões mais desenvolvidas que, por meio de relações hierarquizadas e de apropriação desigual do poder político, impulsionam políticas públicas que representam seus interesses. No caso da mineração, da siderurgia e da metalurgia, a capacidade de elas gerarem grande volume de exportações de forma regular permite a obtenção de saldos favoráveis na balança comercial, o que atende aos interesses de importantes segmentos de regiões mais desenvolvidas. Contudo, essas políticas não necessariamente se coadunam com o reforço a dinâmicas que favoreçam o desenvolvimento em termos regionais. Nesse contexto, favores fiscais são estabelecidos muito mais em decorrência de interesses extra-regionais do que, efetivamente, como políticas públicas articuladas e voltadas para o desenvolvimento da região. Assim, as políticas de incentivo fiscal que favorecem as empresas envolvidas na valorização de recursos minerais da região se efetivam sem articulação com políticas indutoras de desenvolvimento regional.

As políticas tributárias evidenciam o poder limitado de a sociedade regional valer-se das especificidades que envolvem a valorização - entendida como a incorporação de valor por

meio do trabalho - de recursos minerais, pois o fato de as atividades de lavra, diferentemente de outras atividades econômicas, terem de, obrigatoriamente, ser desenvolvidas na área da ocorrência mineral – o que se costuma chamar rigidez locacional – poderia resultar no estabelecimento de dinâmicas sociais que possibilitassem a elevação da tributação decorrente da valorização dessas reservas, especialmente a ampliação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM (*royalties*) – relativa à valorização de diversos minérios que poderia comportar dilatação, sem comprometer a competitividade dessas mercadorias. Todavia, não é isto que ocorre.

Se, por um lado, a rigidez locacional, que caracteriza a exploração das minas, não é utilizada de forma eficaz para ampliar a tributação, por outro, a flexibilidade que as empresas possuem em relação às possibilidades de localização das plantas industriais nas quais se realizam etapas posteriores da transformação de bens minerais é utilizada de forma hábil por elas para que estados nacionais e membros da federação estabeleçam políticas fiscais e tributárias que lhes sejam favoráveis. Havendo, de tal forma, assimetrias nas negociações que envolvem a rigidez locacional da extração e beneficiamento primário e a flexibilidade das etapas posteriores de processamento dos minérios.

Grande concentração de capitais e pouca difusão de tecnologias

A valorização de bens minerais para atender a demanda do mercado global requer grande concentração de capitais. O controle destes capitais, tendo por base modelos de gestão corporativa, é efetivado extra-regionalmente, excluindo a região e seu desenvolvimento da condição de elementos a serem considerados nos processos de decisão corporativos. Tal padrão de gestão adota *benchmark* para remuneração dos capitais de seus acionistas. Assim, qualquer investimento é efetivado levando em conta esta referência de remuneração “necessária ao capital”, sendo considerado “destruição de recursos dos acionistas” rentabilidades inferiores ao *benchmark*. Esse definido tendo como referencia padrões planetários. O local, assim, é tratado pela corporação tão somente do ponto de vista ações de “responsabilidade social” e de “responsabilidade ambiental”. Trata-se, portanto, de dinâmicas que não impulsionam, por si só, processos de desenvolvimento em um contexto de heterogeneidade.

Essa grande concentração de capitais enseja, também, de forma quase que direta, concentração de renda, e não colabora para que se estenda a propriedade de meios de produção a segmentos mais amplos da sociedade. Ademais, é muito elevada a composição orgânica desses capitais, ou seja, eles requerem grandes investimentos em maquinário e em infraestrutura (capital fixo), quando comparados ao volume de recursos destinados à remuneração da força de trabalho (capital variável). Todavia, a maquinaria não é produzida na região e a tecnologia para a implantação da infraestrutura também não é gestada regionalmente. Em ambos os casos são trazidas para a região na forma de pacotes tecnológicos fechados que não sofrem mediação de instituições regionais. Assim, a maneira pela qual maquinaria e infraestrutura são incorporadas ao processo produtivo faz com que inexistam mecanismos significativos de difusão, para outras atividades existentes na região, da tecnologia incorporada tanto na maquinaria e nos processos de gestão quanto na infraestrutura que serve à mineração, à siderurgia e à metalurgia.

Limitada capacidade de interagir com a diversidade local

A extração e a transformação industrial de minerais na Amazônia, em função das

características dos mercados, necessitam recorrer a procedimentos industriais padronizados em termos globais, de forma que utilizam sistemas industriais homogêneos, ou seja, são processos produtivos que replicam outros existentes no mundo. Diante da inexistência regional de instituições para produzirem mediação em relação aos fluxos de tecnologia, informação e de capitais vinculados a estas atividades e diante da própria fragilidade da organização da sociedade local, ao recorrerem a sistemas gestados, integralmente, noutros contextos sociais, culturais e ecológicos essas atividades consolidam *habitus* e passam a ter dificuldade de interagir com a diversidade regional, e com muitos de seus segmentos (índios, camponeses, empresários locais etc.) com os quais a mineração, a siderurgia e a metalurgia têm enorme dificuldade de interagir e, com frequência, assumem uma postura conflitante e antagônica em relação a estes.

Assimetrias no acesso e na mercantilização de *inputs* energéticos

A mineração, a siderurgia e a metalurgia demandam energia em níveis bastante diferenciados. Estas distinções entre os fluxos energéticos são derivadas das especificidades dos processos de valorização de cada recurso mineral. Assim, as atividades de extração e de beneficiamento primário demandam significativamente menos energia do que aquelas que envolvem a transformação industrial do mineral. As etapas que envolvem a transformação metalúrgica ou siderúrgica de mercadorias minerais, quando comparadas com as demais atividades voltadas à valorização de recursos minerais, aparecem como amplamente mais dependentes de *inputs* energéticos.

Em face dessa diferenciação, as empresas que atuam na extração e beneficiamento primário de minerais não têm no suprimento energético elemento relevante de suas estratégias de competitividade e de localização. Já as estratégias daquelas empresas cuja atividade demanda significativamente mais energia voltam-se para o desenvolvimento de ações que lhes permitam o acesso a *inputs* energéticos com os menores preços possíveis. Algumas delas recorrendo à externalização de custos ambientais, como no caso da produção de quase todo o carvão vegetal.

No caso da hidroeletricidade, foram edificadas relações que garantiram mecanismos para permitir que vultosos recursos e serviços ambientais fossem convertidos em mercadoria. Processos para os quais foi - e continua sendo - decisiva, a atuação do estado nacional e por meio dos quais se permite que determinados segmentos apropriem-se de riqueza oriunda de fundos públicos e de vastíssimo patrimônio constituído de serviços ambientais.

No caso da siderurgia e da metalurgia para realizarem a transformação industrial de bens minerais na região elas têm de concorrer para acessar pelo acesso a *inputs* energéticos capazes de viabilizar processos industriais com diversas atividades localizadas noutras regiões, que contam com níveis de produtividade mais elevados e podem pagar bem mais por esses *inputs*, em especial energia elétrica. Contribuindo assim para ampliar a heterogeneidade estrutural, produtiva e espacial.

A inobservância do princípio da prudência ambiental

A valorização regional de recursos minerais patrocinou também práticas ambientalmente deletérias. Há inúmeros exemplos que indicam o quão comum é a constatação, *a posteriori*, de que certos procedimentos que envolvem a valorização de recursos minerais foram responsáveis por graves problemas ambientais. Entretanto, no momento em tais

procedimentos estavam sendo colocados em prática, a sociedade e os responsáveis pelas atividades desconsideraram o princípio da prudência ambiental.

Pistas para articular mineração, siderurgia e desenvolvimento regional

Diante de razões geológicas, históricas, de mercado e logísticas, e de um saldo questionável, deve-se ampliar as reflexões acerca das condições sob as quais é possível converter os recursos minerais da região em vetores de desenvolvimento. Em especial porque a mineração, a siderurgia e a metalurgia, nas primeiras décadas deste século, incluem-se dentre as atividades que realizarão maior volume de investimentos na Amazônia oriental brasileira.

Há que se considerar que se trata de agentes sociais e econômicos que têm sua trajetória marcada pela concentração da renda, pela homogeneização dos processos produtivos e pela valorização pouco qualificada do capital natural da região. A alteração ou reforço a essa trajetória decorre, fundamentalmente, de intervenção política. Dessa forma, as ações dos governos e da sociedade não podem ser interpretadas como neutras diante da mineração, da siderurgia e da metalurgia.

A alteração da trajetória hoje em curso requer que essas atividades estejam inseridas em política global voltada à redução da heterogeneidade estrutural, produtiva e espacial. É necessário que se criem e que se reforcem instituições regionais, as habilitando a estabelecer mediarem fluxos tecnológicos, de informações e de capitais vinculados a essas atividades; e que sejam estabelecidos mecanismos para que esses capitais sejam constrangidos a estabelecer redes de relações sociais, econômicas, políticas e ambientais que sejam impulsionadoras do desenvolvimento regional baseado na construção de arranjos produtivos locais capazes de alimentarem localmente dinâmicas de inovação que favoreçam o estabelecimento de processos produtivos cujo diferencial de competitividade não esteja baseado, tão somente, na utilização, a baixo custo, de recursos e serviços ambientais da região.

Neste contexto, é necessária a criação de uma ambiência social que favoreça e possibilite um rígido controle ambiental dessas atividades, buscando evitar a prática da transferência de custos privados para a sociedade e, sobretudo, criando uma tensão que busque bloquear comportamentos oportunistas, no que se refere à externalização de custos.

No que se refere à questão fiscal e tributária, as renúncias fiscais, especialmente se levando em conta que os fundamentos de tais concessões são contratuais, pode se configurar como instrumento apto a induzir comportamentos de empresas que impulsionem processos de desenvolvimento regional, na medida em que sejam compelidas à adotar práticas como a cooperação técnica interempresas, o estabelecimento de mecanismos de difusão tecnológica, a formatação de cadeias de subcontratação que assumam formato que possam vir a favorecer o desenvolvimento regional. Outra possibilidade de articular a mineração com o desenvolvimento regional é a de se ampliar a parte do valor capturado pela sociedade em relação ao criado pela mineração. A ampliação das alíquotas dos royalties é um exemplo, dessa possibilidade.

Alterar o papel desempenhado pela mineração, pela siderurgia e pela metalurgia em relação ao desenvolvimento regional é uma tarefa que se insere nos marco de políticas públicas. Todavia, distante de ser uma realidade, uma vez que isto implica confronto com

interesses econômicos, visões de mundo, com o tradicionalismo de diversas ordens e instituições etc., o que requer firmeza e clareza estratégica dos dirigentes políticos, a edificação de uma institucionalidade pública na Amazônia que seja permeável à pluralidade de forças que expressam a sua diversidade social e cultural, e, sobretudo, a ampla mobilização dos diversos segmentos sociais comprometidos com um novo tipo de desenvolvimento regional.