

UMA PERSPECTIVA SOBRE A VIABILIDADE DA INDÚSTRIA EXTRACTIVA NACIONAL PERANTE OS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Bastos, Mário

VISA Consultores, S.A., Oeiras, mbastos@visaconsultores.com

Correia, Vitor

VISA Consultores, S.A., Oeiras, vcorreia@visaconsultores.com

Resumo

As ocorrências de massas minerais com aptidão para aproveitamento comercial (recursos minerais) encontram-se, na maioria dos casos, em áreas classificadas com fortes restrições ambientais. São exemplo disso a maioria dos jazigos de massas minerais carbonatadas e areias que, pelas suas características de elevada permeabilidade, são geralmente classificadas nos planos de ordenamento como *zonas de recarga de aquíferos (máxima infiltração)* enquadradas na Reserva Ecológica Nacional (REN).

A ausência de um Plano Sectorial de Ordenamento da Indústria Extractiva, a nível nacional, continuará a contribuir para que os recursos minerais não sejam tidos em consideração nos instrumentos de ordenamento do território. Salvo honrosas excepções, a distribuição espacial de recursos minerais não condiciona as restantes classes de espaço nos instrumentos de ordenamento, ao passo que o inverso ocorre. Além disso, em Portugal, não existe uma avaliação de quais os recursos minerais importantes, tendo em conta a procura nos mercados nacional e internacional e a possibilidade de beneficiação das matérias-primas minerais.

Acresce que os processos e documentos que instruem o licenciamento são tidos como ferramentas puramente administrativas, quando deveriam ser utilizados, no decurso da actividade, como uma ferramenta técnica válida. Com esta abordagem, o passivo ambiental da indústria extractiva contribuirá para aumentar o fosso, defendido por muitos, da incompatibilidade entre a indústria extractiva e as áreas sensíveis.

A indústria extractiva está assim perante problemas ligados ao licenciamento de novas unidades industriais, à reabilitação de antigas áreas afectadas, e ao funcionamento das minas e pedreiras sob a alçada de regulamentos cada vez mais rigorosos. A menos que sejam tomadas iniciativas legislativas e de planeamento de base, o gradual estrangulamento deste sector irá traduzir-se no aumento das situações de ilegalidade, de concorrência desleal e de insustentabilidade ambiental.

1. Introdução

Para efeitos da abordagem neste trabalho, sob a designação de Recursos Minerais Industriais (RMI) agrupam-se materiais rochosos e minerais não-metálicos, não combustíveis, que são extraídos e transformados para utilizações industriais. Assim, excluem-se deste grupo os recursos minerais metálicos e energéticos.

A importância dos RMI na economia nacional tem sido crescente, o que é consistente com o desenvolvimento económico progressivo de Portugal. De facto, o desenvolvimento da indústria transformadora tem implicado o aumento da procura de matérias-primas minerais não metálicas, verificando-se que o valor da produção de minerais não-metálicos ultrapassa significativamente o valor da produção de minerais metálicos. Esta é, aliás, a situação típica em países industrializados.

Contudo, as perspectivas dos produtores nacionais de RMI não são optimistas. Estes produtores enfrentam hoje novos desafios, relacionados não só com a pressão sobre a oferta, decorrente do incremento da concorrência internacional e da sofisticação crescente dos compradores, mas também com o novo enquadramento legal ao nível do ordenamento do território e do ambiente, questões a que esta indústria tem tido, manifestamente, dificuldade em responder. Assim, o mercado das matérias-primas minerais nacionais apresenta desequilíbrios estruturais que poderão condicionar a sua evolução a curto prazo.

2. A legislação

De entre a oferta existente em Portugal ao nível de planos e figuras de ordenamento com incidência sobre o território podem distinguir-se três tipos de planos: planos de abrangência eminentemente nacional (*e.g.* Plano Energético Nacional; Plano Nacional da Água; Plano Rodoviário Nacional; Reserva Ecológica Nacional; Reserva Agrícola Nacional; Rede Nacional de Áreas Protegidas), planos que condicionam o uso do território à escala regional (*e.g.* Rede Natura 2000; Planos Regionais de Ordenamento do Território; Planos de Bacia Hidrográfica; Planos de Ordenamento da Orla Costeira) e planos locais (*e.g.* Planos Estratégicos; Planos Directores Municipais; Planos Municipais de Ambiente).

A distinção acima feita entre aqueles três tipos de planos baseia-se, fundamentalmente, no nível da administração a que é feita a sua gestão. Na prática pode dizer-se, e na ausência de estruturas de poder de carácter regional, que a gestão do território se faz basicamente a dois níveis: ao nível nacional e ao nível local.

Não existem Planos de abrangência nacional ou regional relativos à exploração de RMI. Este factor tornou esta indústria fortemente dependente do poder local, prejudicando-a. De facto, constata-se que, na esmagadora maioria dos casos, os Planos Directores Municipais (planos locais) impedem ou restringem o desenvolvimento da actividade extractiva. Na base das opções impeditivas ou restritivas assumidas pela Administração Local está a má imagem da indústria extractiva perante a opinião pública, o desconhecimento generalizado da importância desta indústria para o desenvolvimento económico e as crescentes preocupações ambientais. Verifica-se que estas preocupações radicam frequentemente no desconhecimento, sendo por vezes perspectivadas de forma fundamentalista e empoladas pelos *mass media*.

As dificuldades existentes desencorajam muitos empresários que procuram, durante anos, iniciar projectos industriais válidos, compatíveis com as exigências de preservação ambiental, e que aguardam que os respectivos processos administrativos transitem entre entidades da Administração Central e Local com objectivos e preocupações díspares.

Como é sabido, as ocorrências de RMI encontram-se, em muitos casos, em áreas com fortes restrições ambientais. São exemplo disso a maioria dos jazigos de massas minerais carbonatadas e areias que, pelas suas características de elevada permeabilidade, são geralmente classificadas nos planos de ordenamento como *zonas de recarga de aquíferos (máxima infiltração)*, enquadradas na Reserva Ecológica Nacional (REN).

Analogamente, uma grande parte das formações de calcário estão inseridas em Parques Naturais ou em sítios da Rede Natura 2000, sob a jurisdição do Instituto de Conservação da Natureza, com legislação específica que impede, ou dificulta em muito, a actividade de aproveitamento dos RMI.

De facto, cerca de 23% do território nacional está classificado como Parque Natural ou Rede Natura 2000, possuindo importantes restrições ambientais ao nível da implantação e funcionamento de unidades extractivas, sabendo-se, pelo que foi referido, que a delimitação dessas zonas foi fortemente condicionada pelas ocorrências geológicas.

Se considerarmos as restantes classes de espaço, onde será difícil, ou mesmo impossível, a implantação de unidades de indústria extractiva, nomeadamente espaços urbanos e urbanizáveis, vias de comunicação, Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional, entre outros, é fácil verificar que as áreas com ocorrências de recursos minerais em condições de serem exploradas são já bastante escassas. A ausência do factor riqueza geológica na equação de estabelecimento dos usos do solo, só poderá significar a má gestão do território, entendido como um todo.

3. O sector

Verifica-se que o conhecimento que as empresas produtoras de RMI possuem de ocorrências de recursos minerais é geralmente empirico e que raramente adoptam métodos sistemáticos de prospecção. Acresce que, quando estas empresas procuram expandir as explorações que possuem ou abrir novas, enfrentam uma oposição crescente por parte da Administração Pública. Essa oposição radica na complexidade do quadro legislativo que rege a exploração de RMI e na importância crescente dada à preservação do ambiente. Conclui-se que com o incremento da concorrência pelo uso do solo a indústria extractiva tem vindo a ser prejudicada, verificando-se que os instrumentos de ordenamento do território em vigor restringem ou impedem, na esmagadora maioria dos casos, o desenvolvimento desta indústria.

A estrutura da indústria é pulverizada, imperando pequenas empresas, sendo as barreiras à entrada no negócio diminutas e as barreiras à saída elevadas. A competitividade baseia-se, quase sempre, em factores de baixo custo e não em inovação ou sofisticação, verificando-se a existência de deficiências em aptidões de gestão básicas, sobretudo ao nível do marketing, uma cultura reactiva, uma rivalidade elevada (acentuada nos períodos de crise) actuando ao nível da diminuição de preços, um excessivo individualismo, e uma base industrial demasiado estreita (face ao potencial mineiro nacional).

O tecido empresarial da indústria extractiva nacional começa contudo a diferenciar-se podendo, desde já, definir-se dois grandes grupos:

Grupo A: As empresas deste grupo possuem em regra pequena dimensão e estão geralmente vocacionadas para a exploração de um único tipo de recurso mineral, frequentemente numa única mina ou pedreira. Estas empresas têm índices de produtividade baixos, que induzem custos mais elevados e, conseqüentemente, menor rentabilidade. Utilizam equipamento tecnologicamente ultrapassado e geralmente possuem um índice de integração vertical muito baixo. O valor acrescentado dos produtos é reduzido, e a capacidade de efectuar diferenciações funcionais dos produtos acabados é nula. Todos estes factores estão ligados ao fraco desempenho da gestão, conseqüência do facto de estas empresas possuírem estrutura familiar, onde o dono da empresa possui apenas conhecimentos empiricos, não desejando abdicar da sua posição a favor de uma gestão qualificada.

Grupo B: Conjunto de empresas tecnicamente bem apetrechadas, capazes de atingir índices de produtividade razoáveis, que produzem produtos normalizados. No caso de algumas empresas fornecedoras das indústrias de construção, cimento ou cerâmica observa-se já um grau de integração vertical desenvolvido. A capacidade de efectuar diferenciações funcionais dos produtos acabados é incipiente e o valor acrescentado dos produtos é ainda reduzido. A gestão, embora frequentemente de génese familiar, integra ou recorre já a profissionais especializados.

Admite-se que as empresas do Grupo B, se devidamente apoiadas, serão capazes de assumir o papel de catalisadores de uma mudança na indústria nacional de RMI, contribuindo assim para a génese de uma nova atitude competitiva.

Contudo, existe o risco de essa nova atitude competitiva esbarrar nas restrições ao uso dos solos decorrentes dos compromissos e das opções estabelecidas pela Administração Pública para o território

nacional. Neste conjunto de restrições inclui-se o conjunto de regras de ocupação e uso do solo imposto pelos diferentes planos e figuras de ordenamento.

4. Síntese do problema

A indústria extractiva enfrenta problemas de fundo, ligados ao licenciamento de novas áreas extractivas e à reabilitação de antigas áreas afectadas.

Os processos e documentos que instruem o licenciamento são encarados como ferramentas puramente administrativas, quando deveriam ser utilizados, no decurso da actividade, como uma ferramenta técnica válida para garantir a implementação das acções de protecção ambiental previstas. A manutenção desta postura contribuirá para aumentar o passivo ambiental da indústria extractiva, reforçando a tese defendida por muitos, que existe uma clara incompatibilidade entre a indústria extractiva e as áreas ambientalmente sensíveis.

Perante as restrições relacionadas com o uso do solo, alguns empresários, porque consideram que o aproveitamento das oportunidades de mercado não se compadece com as demoras da Administração, não estão dispostos a esperar, e pervertem as regras, optando por se instalar no terreno sem qualquer licença ou autorização, assumindo por vezes atitudes predatórias. Esta ocupação, segundo a lógica do facto consumado, beneficia da passividade das entidades com competência fiscalizadora, introduzindo graves distorções no mercado. Em regra, estes empresários não investem no valor acrescentado dos RMI que exploram, porque consideram que estão em situação precária.

O sistema torna-se assim perverso, por dificultar o desenvolvimento de projectos válidos e por nada fazer para limitar a actividade daqueles que se instalam no terreno e que adoptam atitudes predatórias, sem qualquer licença, perpetuando a má imagem da indústria extractiva junto do público em geral.

A menos que sejam tomadas iniciativas legislativas e de planeamento de base, o gradual estrangulamento deste sector irá traduzir-se no aumento das situações de ilegalidade, de concorrência desleal e de insustentabilidade ambiental.

5. Um Plano Sectorial de Ordenamento da Indústria Extractiva

Estabelecer uma estratégia para a elaboração de um Plano Sectorial de Ordenamento da Indústria Extractiva será sempre um exercício que motivará discussão, críticas e contestação. Deixa-se uma recomendação aos eventuais futuros promotores de um plano deste tipo: A unanimidade será sempre impossível de obter, pelo que, após uma breve consulta aos agentes do sector, se deverá passar para a acção.

Um dos passos críticos a percorrer consiste na avaliação e caracterização sistemática da procura de RMI, por parte das indústrias transformadoras e consumidoras instaladas no país, e no seu contraste com a oferta existente ou potencial (função da avaliação e reconhecimento das jazidas, e dos processos de beneficiação possíveis, para os diferentes processos e indústrias a jusante), dimensionando-se o "gap" existente entre a oferta e a procura.

A relativização da importância de cada matéria-prima mineral para cada indústria, a definição do respectivo valor, e a dimensão determinada para o referido "gap" permitirão recentrar o conceito de matéria-prima mineral estratégica, conceito imprescindível para o ordenamento do território.

O plano deverá contribuir ainda, de forma activa, para a melhoria da imagem da indústria extractiva, através da disseminação de exemplos de boas práticas ambientais implementadas por empresas extractivas.

Os objectivos referidos enquadram-se em três grupos, desdobrando-se do seguinte modo:

1. Diminuir o "gap" entre as necessidades de matérias-primas minerais das fileiras industriais mais evoluídas e a oferta dos produtores nacionais:

Reconhecer a cadeia de valor das indústrias consumidoras de RMI;

Definir as alternativas de tratamento e beneficiação mais adequadas para cada matéria-prima mineral, em função das necessidades da indústria que a consome;

Efectuar o reconhecimento do potencial mineiro dos RMI do país, em função das exigências das indústrias consumidoras, e tendo presentes as condicionantes existentes no tratamento, beneficiação e lotação das matérias-primas minerais. O reconhecimento do potencial mineiro do país, ao invés de recair sobre matérias-primas teoricamente interessantes, passa a focar-se sobre aquelas que, em cada momento, maior valor representam para as cadeias industriais que abastecem;

Incrementar o valor da oferta dos RMI nacionais, através da definição das características mais valorizadas para cada uso, e da forma de alcançar ou melhorar essas características (avaliação técnico-económica das alternativas de tratamento e beneficiação).

II. Incrementar a eficácia competitiva da indústria extractiva na concorrência pelo uso do solo:

Contribuir para o ordenamento do território, através da hierarquização da importância, para a economia nacional, das diferentes jazidas reconhecidas de RMI, assegurando assim a sua preservação e exploração racional.

III. Melhorar a imagem da indústria extractiva nacional:

Disseminar o conceito de exploração integrada;

Estimular a inovação;

Divulgar os exemplos de boas práticas ambientais na indústria extractiva;

Sensibilizar os decisores e a opinião pública para a importância desta indústria.

O Plano Sectorial de Ordenamento da Indústria Extractiva, pela contribuição decisiva que dará ao ordenamento do território, permitirá uma melhor distinção entre os projectos e explorações que merecem o apoio do Estado, e as que efectivamente apenas desbaratam recursos geológicos importantes. Deste modo, haverá uma contribuição social válida, decorrente do reequilíbrio do sistema administrativo. A definição do valor (potencial) associado a cada RMI tornará possível a avaliação comparativa dos custos ambientais e sociais associados a cada novo projecto de exploração de RMI (quanto custa fazer, em termos ambientais, *vs.* quanto custa não fazer, em termos sociais).

Os resultados beneficiarão os seguintes actores:

1. Os produtores nacionais de RMI, que passarão a dispor de informação sobre os mercados e os critérios de valor atribuídos às matérias-primas minerais, sobre as alternativas de beneficiação das rochas e minerais extraídos e racionalização das explorações, e ainda sobre as jazidas existentes e as condicionantes à respectiva exploração;
2. As indústrias transformadoras que incorporam nos seus processos produtivos matérias-primas minerais, que terão mais e melhores alternativas de fornecimentos, em conformidade com as suas exigências;
3. A administração central e local, que passará a dispor de um instrumento estratégico, que contribui para o ordenamento do território e permite gerir a competição pelo uso do solo.

6. Conclusões

A avaliação do sucesso no desenvolvimento do Plano Sectorial de Ordenamento da Indústria Extractiva deverá considerar três eixos:

Aspectos tecnológicos: i) contribuição do projecto para a definição de processos tecnológicos que permitam a introdução de RMI nacionais em indústrias ou com conceitos de maior valor em cadeias industriais onde hoje estão ausentes, ii) adesão dos industriais de RMI a projectos de I&D que transponham para o seu negócio as determinações deste projecto e iii) receptividade das indústrias consumidoras a ofertas de valor de RMI nacionais;

Aspectos administrativos: contributo do projecto para o ordenamento do território, consideradas figuras de planeamento de âmbito nacional, regional ou local;

Aspectos sociais: inversão do sentido da conotação atribuída à indústria extractiva, e reconhecimento dos custos associados à não exploração de RMI.

A informação produzida pelo projecto possui, evidentemente, grande interesse para os industriais de RMI e para a Administração Pública e, conseqüentemente, grande valor económico para estes grupos. Contudo, estando subjacente no desenvolvimento e implementação deste projecto o estímulo de todo um sector industrial, considera-se que a informação produzida deverá ser disponibilizada por quantias simbólicas ou mesmo gratuitamente.

A ausência de um Plano Sectorial de Ordenamento da Indústria Extractiva, a nível nacional, continuará a comprometer os recursos geológicos nacionais, que vão sendo, sucessivamente, inviabilizados pelo condicionamento imposto por outros usos.

Com este plano, os decisores ficarão na posse de um instrumento que lhes permitirá tomar decisões relativas ao uso a dar ao solo. De facto, as entidades poderão determinar as ocupações que deverão predominar numa determinada zona, as possíveis compatibilidades e a importância que cada valor. Este plano permitirá também desenvolver a capacidade técnica e tecnológica das empresas e diminuir a imagem negativa desta indústria.

Em Portugal não existe um inventário exaustivo das necessidades de recursos minerais, qualidade exigida nas indústrias a jusante, perspectivas futuras de consumo, etc. Aliado ao desconhecimento das ocorrências geológicas com interesse económico e às restrições ao nível do ordenamento do território, poderemos perspectivar que a manutenção desta situação iria provocar o colapso desta indústria. Uma vez mais, manter-se-ia o recurso avulso a expedientes, na total ausência de planeamento, penalizando as riquezas, infelizmente poucas, que existem em Portugal.

Num país com um tecido económico e empresarial com graves dificuldades, o esbanjamento de um recurso fundamental e não renovável deverá ser considerado um grave erro com repercussões futuras incalculáveis.

Referências bibliográficas

BASTOS, M. (2000). "Os Planos Previsionais de Encerramento para Pedreiras". Comunicações Técnicas, VISA Consultores. Janeiro de 2000.

British Columbia Ministry of Environment, Lands and Parks. (2001): Environmental Objectives, Best Management Practices and Requirements for Land Developments; BC Environment, Vancouver Island Region, URL <http://www.elp.gov.bc.ca/vir/pa/bmp_dev1.htm>, October 2001.

CORREIA, V. (1999) "Os planos integrados de exploração e Recuperação paisagística (pierp) e o aproveitamento dos recursos minerais". Comunicações Técnicas, VISA Consultores. Março de 1999.

Indiana Mineral Aggregates Association and the Indiana Geological Survey (2000): Rocks and Minerals in Modern Society, Teachers' Workshop; Course Materials.

Meira, J. (1999). "A adequabilidade das pedreiras para a instalação de aterros de resíduos". Comunicações Técnicas, VISA Consultores. Novembro de 1999.

Meira, J. (2001). "A nova lei de pedreiras". Comunicações Técnicas, VISA Consultores. Novembro de 2001.

Mimoso, P. (2000). "A nova legislação de avaliação de impacto ambiental". Comunicações Técnicas, VISA Consultores. Setembro de 2000.

Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território. Decreto-Lei nº 270/2001, de 6 de Outubro.

Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território. Decreto-Lei nº 69/2000, de 3 de Maio.