



www.iese.ac.mz

Desenvolvimento, economia extractiva e opções para Moçambique

Carlos Nuno Castel-Branco
carlos.castelbranco@gmail.com

Assembleia Geral do cooperantes da GIZ em Moçambique
Namaacha, 02-08-2013

Estrutura da apresentação

- Indústrias extractivas ou economia extractiva? Elementos de conceptualização do problema – qual é a questão?
- Questões para uma abordagem alternativa?

Indústrias extractivas ou economia extractiva?

- Enfoque nos “recursos naturais”, especialmente os minerais e energéticos e florestais [interesse, investimento, concentração, impactos (mais ou menos positivos ou negativos, dependendo da questão)] é uma abordagem limitada
 - informação que se perde
 - História “extractiva” da economia de Moçambique [como o excedente (mais-valia) é gerado, apropriado e utilizado] – integração em dinâmicas regionais do complexo mineral-energético e *commodities* e padrões de industrialização que se reproduzem há mais de um século;
 - As ligações dentro da economia – do núcleo duro extractivo para a sua periferia produtiva, finanças e serviços, e para o sistema de reprodução da economia. Por exemplo, como é que a economia se reproduz e o que cria os chamados “paradoxos” da economia de Moçambique: 1) investimento e ligações; 2) aplicação do excedente apropriado privadamente e ligações; 3) porosidade e ligações.
 - Incapacidade de explicar os “paradoxos” da economia de Moçambique (crescimento vs pobreza vs dependência vs afunilamento vs comida vs vulnerabilidade e volatilidade macroeconómica vs discurso político dualista, etc.)
 - O risco de balcanização – cada grupo social, região e sector tem demandas específicas, que ficarão ainda mais sérias quando o excedente começar a fluir

Indústrias extractivas ou economia extractiva?

- Necessidade de um fio condutor – o sistema social de acumulação – que possa integrar a análise a vários níveis e entre várias actividades, pressões/ligações e agentes, e possa revelar tensões, conflitos e opções e seja historicamente consistente e coerente.
- Em última análise, economia política do capitalismo moçambicano – isto é, do processo historicamente específico de organização social e técnica de produção de mercadorias, apropriação e utilização do excedente e dos recursos, as relações com as finanças e com o Estado, a diferenciação e formação das relações de classe e género.

Indústrias extractivas ou economia extractiva?

- Economia extractiva como modelo analítico de acumulação – foco na economia como um todo, modo de acumulação historicamente específico que explica integralmente os pontos críticos e aparentes paradoxos da economia:
 - *Economia orientada para a satisfação de **dinâmicas externas e globais de acumulação de capital**, ao mesmo tempo que pretende acelerar o processo de formação das classes capitalistas nacionais, com recurso à expropriação e exploração primária de recursos naturais, expropriando o Estado pelo próprio Estado, e relegando os custos de reprodução da força de trabalho para essa mesma força de trabalho. Posto de outra forma, o processo de acumulação e formação das classes capitalistas domésticas é dependente das dinâmicas globais do capitalismo e baseado na socialização dos custos do capital por via da reprodução da pobreza.*
 - [Moçambique é considerado ser rico em recursos naturais porque o acesso privilegiado a estes recursos ficou a base de acumulação do capital e pouco mais acontece fora destas dinâmicas.]

Indústrias extractivas ou economia extractiva?

- Características estruturais que tornam a economia extractiva::
 - Incentivo da economia é objectivo do capital regional e global – o rápido crescimento da economia e elevados níveis de investimento são determinados por estas dinâmicas externas orientadas para produtos e processos primários de produção e para exportação de *commodities* → subdesenvolvimento dos mercados nacionais e a incapacidade de a economia satisfazer as necessidades domésticas – de produzir comida variada e a baixo custo, amplamente acessível; de mobilizar o excedente gerado para uso social doméstico (tanto para financiar o Estado como para financiar a diversificação da base produtiva); de gerar dinâmicas de industrialização intensiva em trabalho com níveis de produtividade e de custo de trabalho/produto competitivos, mas com salários reais decentes; de gerar dinâmicas de emprego massivo, de maior produtividade.

[Por exemplo, a economia consegue organizar a produção e exportação de *commodities* mas não consegue organizar a produção e circulação de comida e outros bens e serviços de consumo básico a baixo custo.]

Indústrias extractivas ou economia extractiva?

- Especialização em produtos e processos primários de produção, paralelos, em que teias e cadeias de produção e comércio são superficiais e pouco variadas, apenas e a montante, e afuniladas, no sentido em que a especialização em produtos e processos primários limita a quantidade e a variedade de actividades e qualificações, as possibilidades de articulação, a profundidade dos sectores de actividade económica e as oportunidades de realizar ligações industrializantes.
- Porosidade, no sentido em que é ineficiente a reter e acumular, socialmente, excedente não consignado (para utilização livre) através do processo de reprodução, na economia como um todo: perdas de rendimento nacional, privatização das rendas sociais da economia, fraqueza das ligações domésticas, baixa taxa de reinvestimento dos retornos do investimento directo estrangeiro, concentração do investimento em torno dos grandes projectos do complexo mineral-energético e das dinâmicas especulativas do sector financeiro.

Indústrias extractivas ou economia extractiva?

- Base macroeconómica instável e volátil: afunilamento aumenta vulnerabilidade; porosidade contribui para o défice fiscal, o aumento da dívida pública, o incentivo à especulação financeira e a escassez e encarecimento do crédito à economia; combinação entre dependência da demanda externa e porosidade torna a economia incapaz de satisfazer as necessidades domésticas em bens e serviços básicos de consumo, reduzindo a qualidade de vida e o poder de compra do salário das camadas de menor rendimento, tornando a força de trabalho não competitiva e desincentivando a criação de emprego, aumentando a sensibilidade da economia à inflação importada, alimentando instabilidade social e gerando pressões políticas para proteger o valor da moeda de modo a mitigar os efeitos da inflação importada no custo de vida das camadas de menor rendimento; as ligações que se desenvolvem em torno dos grandes projectos, numa economia afunilada e não diversificada, funcionam também como canais de transmissão de crise, pois a crise de um mercado mundial para uma dada *commodity* transmite-se para todos os fornecedores do produtor dessa *commodity*, afectando, com particular gravidade, todos os fornecedores que não tenham clientes e mercados alternativos.

Questões para uma abordagem alternativa?

- Porque é que a economia extractiva, ou o carácter extractivo da economia, é um problema? Porque:
 - A economia é ineficaz a transformar crescimento em redução drástica da pobreza e em desenvolvimento de base alargada;
 - Mais grave ainda, a economia está a ficar ainda mais ineficaz a reduzir pobreza e alargar a base de desenvolvimento à medida em que a sua expansão acelera – portanto, parece haver uma associação entre a reprodução e expansão da base económica e a ineficácia da economia a responder às necessidades do desenvolvimento nacional amplo; e a reprodução da base económica está a criar pobreza (expropriações, preço, qualidade e acesso dos bens e serviços de consumo básico, emprego miserabilista, etc.) e a impedir a diversificação, ampliação e articulação da base produtiva.
 - Dinâmicas de instabilidade, vulnerabilidade e volatilidade, intrínsecas a uma economia afunilada, estão estabelecendo-se
 - O Estado está ficando cada vez mais focado e obcecado com os interesses do grande capital doméstico e global, perdendo a perspectiva social mais ampla do País. A retórica nacionalista mascara uma profunda dependência em relação ao capital externo.

Questões para uma abordagem alternativa?

- Perguntas básicas – **como garantir que:**
 - Os benefícios da exploração dos recursos naturais se expandem para além da vida útil desses recursos?
 - Não vamos ter saudades destes recursos quando se esgotarem?
 - Que a exploração destes recursos ajuda a aumentar a eficácia do crescimento económico em reduzir pobreza e a alargar a base de desenvolvimento?
 - E que a riqueza gerada é retida e usada em Moçambique na criação e reprodução de uma economia diversificada, articulada e capaz de satisfazer as necessidades do bem estar e do desenvolvimento?

Questões para uma abordagem alternativa?

- Podem as actuais dinâmicas económicas ser usadas para gerar dinâmicas alternativas? Opções há, mas as possibilidades dependem da base de economia política. Que opções?
 - *Primeira questão:* em relação a que pressões e questões sociais se define o processo de desenvolvimento económico e social em Moçambique? Deverá ser concebido em torno da formação das classes capitalistas nacionais, como reflexo de uma abordagem de nacionalismo económico, ou da construção de uma base alargada, ampla, diversificada e articulada de acumulação?

Questões para uma abordagem alternativa?

- *Segunda questão:* quais são os recursos naturais que interessam e porque se definem como recursos? São recursos por causa do seu valor económico e social num dado processo de desenvolvimento? Por exemplo, o que distingue o barro e argila do carvão, como recurso económico e social? Porque é que os que usam o barro e a argila para fabricar produtos de olaria – desde materiais de construção a utensílios domésticos – podem ser legalmente expropriados pelos que querem extrair carvão? O que é que distingue a terra e a água para produção de comida para o mercado doméstico da mesma terra e água para extracção mineira ou florestal ou produção energética ao ponto de, por definição, estas terem sempre prioridade? Portanto, recurso natural é um conceito ambíguo, cuja clarificação depende do seu papel no modo de acumulação. Por isso, é preciso questionar quais são os recursos que contam e porque contam mais ou menos do que outros.

Questões para uma abordagem alternativa?

- *Terceira questão:* em que é que Moçambique é rico e como é que essa riqueza pode/deve ser ponto de partida da estratégia económica e social? Dado o postulado da segunda questão, não faz sentido dizer que Moçambique é rico em recursos naturais. Então é rico em quê? Tal como qualquer outro país, é rico em realidades, dinâmicas, tensões e contradições sociais e económicas. Quais, destas questões, podem constituir o ponto de partida? O desemprego? Os altos custos da comida? A estrutura afunilada do investimento? As novas dinâmicas de mercados agrícolas que emergem no centro e norte de Moçambique? O quadro energético e de industrialização regional? Qualquer economia e sociedade é rica em pontos económicos e sociais críticos e de ruptura, e em paradoxos fundamentais. Estes é que devem ser as “matérias-primas” dos quadros estratégicos de desenvolvimento, em vez de listas algo arbitrárias de recursos (gás, carvão, terra e água, etc.).

Questões para uma abordagem alternativa?

- *Quarta questão:* uma parte considerável do que chamamos “recursos naturais não é renovável. Portanto, o seu uso num período impede o seu uso num outro período – quer dizer, o que for usado agora não estará disponível no futuro; para estar disponível no futuro não pode ser usado agora. Como garantir que os potenciais benefícios do uso desses recursos num dado período (i) permaneçam para além da vida útil do recurso; (ii) ajudem a criar outros recursos; e (iii) multipliquem opções viáveis e melhores no futuro?

A lógica do longo prazo é simples: se os recursos em exploração não são renováveis, (i) como garantir que a sua exploração resulte em dinâmicas de desenvolvimento independentes do recurso, o que requer que o excedente gerado seja usado para diversificar a economia, desenvolver a infra-estrutura que propicie diversificação (em vez de apenas se focar na infra-estrutura necessária para o recurso), fortalecer a educação e saúde, expandir e melhorar os serviços e outras capacidades, gerar opções ambientais saudáveis? e (ii) como assegurar que a estratégia de desenvolvimento privilegie e maximize o uso de abordagens e recursos renováveis? Isto é uma abordagem intergeracional, projectada no tempo.

Questões para uma abordagem alternativa?

- *Quinta questão:* como garantir que os benefícios sociais da estratégia sejam amplos (tanto no leque de opções, como no seu alcance social), absorvidos amplamente e sustentáveis, nomeadamente através: do emprego digno que resulte em níveis e qualidade de vida decentes, da liberdade e organização dos que trabalham para a construirem, conquistarem e defenderem os seus direitos, da satisfação das necessidades em bens e serviços básicos, em especial alimentares, para os cidadãos, do financiamento sustentável de serviços públicos variados, acessíveis, eficazes e baratos para os cidadãos e a economia, e da garantia da segurança social universal?

Questões para uma abordagem alternativa?

- *Sexta questão:* alguns recursos, pelo seu valor na economia moderna e pela sua extensão, ultrapassam a dimensão local e nacional – como, por exemplo, os recursos energéticos estratégicos que existem no país (gás, carvão, talvez urânio e petróleo). Como trazer a região e o mundo para esses recursos (i) sem transformar a economia e a sociedade num campo de conflito e de batalha; (ii) sem nos limitarmos a exportar o que temos até não termos nada para exportar nem ter ficado nada da exportação que funcione depois do recurso ter sido esgotado? Que papel queremos, temos de e podemos jogar na região e no mundo: de exportadores de recursos, de potência dependente de recursos (enquanto durarem) – isto é, uma potência de economia gasosa – ou de plataforma para transformação e industrialização na África Austral? Será que a única opção para os recursos nacionais é concessioná-los às multinacionais e exportá-los, ficando nós sem terra, sem água e com os buracos? Ou estes recursos, ou pelo menos uma parte deles, podem ajudar na industrialização ampla do País e da África Austral? Fará sentido pensar na industrialização de Moçambique fora do contexto da África Austral?

Questões para uma abordagem alternativa?

- *Sétima questão:* podem duas ou mais actividades mutuamente exclusivas e em competição fazer uso dos mesmos recursos ao mesmo tempo no mesmo local? Como escolher entre uma e outra, se uma escolha tiver de ser feita? Qual é o custo de oportunidade de uma opção em relação a outra? Os recursos naturais são diferentes e variados (terra, água, diferentes minerais, florestas, fauna e flora terrestre e marinha, fontes de energia...), com diferentes oportunidades e particularidades de uso. São identificáveis como recursos em função de uma intenção (valor) de uso e da possibilidade de extrair valor deles para resolver problemas identificados. As pessoas vivem deles ou em seu redor e usam-nos para vários fins. A exploração de uma actividade de grande escala pode representar a eliminação de outra actividade. Os mercados são voláteis e variam (preços, procura) em linha com as finanças e dinâmicas de investimento globais. Como decidir sobre todas estas variáveis – que recursos são usados, como, quando e com que intenção, que oportunidades e opções se abrem ou se fecham com a exploração do recurso? As respostas a estas questões remetem-nos para as duas primeiras questões, nomeadamente: (i) em relação a que pressões e questões sociais se define o processo de desenvolvimento económico e social em Moçambique, e (ii) quais são os recursos naturais que interessam e porque se definem como recursos? No fim, as pessoas são mais importantes do que o carvão, a utilidade do carvão é dada pelas pessoas e pelo valor e uso que elas lhe dão, e o carvão não protesta, mas as pessoas podem fazer, e fazem, revoluções.

Questões para uma abordagem alternativa?

- *Oitava questão:* como resolver o problema da porosidade da economia? Acesso à estrutura accionista e *boards* das empresas? Leilões e especulação com os recursos como meio de endigenização de parte do processo de acumulação? Para acumulação privada afunilada estas opções são úteis, mas não permitem modificar os padrões e bases de acumulação.

Além disso, a negociação da terra e outros recursos como forma de enriquecimento pessoal não é uma opção aberta para a maioria dos pequenos proprietários e produtores (exemplo de Xinavane em que os que arrendaram terra à plantação se tornaram assalariados com menor segurança alimentar). Esta opção favorece a concentração e centralização dos recursos por via da expropriação dos pequenos proprietários e produtores.

Serão as quotas de fornecimentos para empresas domésticas as respostas? Mais do que quotas, a experiência mostra a necessidade de dinâmicas de diversificação autónomas e acesso a finanças e capacidades tecnológicas para atingir e manter standards e sustentar crescimento a longo prazo.

Serão as ligações a jusante as respostas? Para o grande capital podem ser, mas não necessariamente para a economia como um todo – não há garantia de aumento substancial do valor acrescentado, nem da possibilidade de atingir economias de escala e gerar procura pelos produtos. Em casos específicos, como os recursos energéticos, utilização doméstica e regional, em vez de simples exportação, pode ser uma melhor alternativa económica.

Questões para uma abordagem alternativa?

As oportunidades com a socialização (apropriação pública) do excedente (tributação).

Incentivos fiscais são largamente redundantes: tipo de investimento e contratos de protecção do investimento; base empírica (não só as empresas não consideram incentivos relevantes, mas afirmam que investiriam mesmo sem os incentivos).

Necessidade de renegociar contractos existentes: aumentar as receitas públicas ($\pm$ USD 300-400 milhões por ano); reduzir a saída de capitais; reduzir a pressão sobre o endividamento público; reduzir as pressões internas sobre a massa monetária e sobre as taxas de juro, e limitar o incentivo especulativo do sistema financeiro, podendo tornar a política monetária mais eficaz a incentivar investimento produtivo; reduzir a pressão fiscal sobre os cidadãos e a pequena e média empresa, diminuindo a evasão fiscal; ganhar experiência no relacionamento e negociação com multinacionais e na gestão de fluxos de recursos naturais.

O papel da transparência como informação – para transformar a base produtiva e socializar os ganhos dos recursos naturais. As limitações da ITIE (focada na parte final, menos relevante, do processo de apropriação dos recursos, e limitada apenas aos tradicionais recursos minerais e energéticos).

Questões para uma abordagem alternativa?

- *Nona questão:* o que nos ensina a experiência de ligações produtivas, a montante, com os mega projectos?
 - Custo elevado para alcançar standards, mas diversidade e sofisticação tecnológicas são limitadas pela natureza primária da produção dos grandes projectos – com algumas excepções na fase de construção;
 - Volume de actividade das empresas aumenta mas não o suficiente para sustentar a empresa a longo prazo. Dado que fora dos mega projectos os mercados são limitados, as empresas adoptam duas tácticas para o longo prazo: 1) diversificar para mais do que um mega projecto (como mega projectos são poucos, rapidamente se atinge o limite de expansão por esta via); 2) diversificar dentro de cada mega projecto, tornando-se as empresas em prestadoras de serviços mais gerais, perdendo especialização industrial;
 - Dada a escassez e custo de finanças e limitações tecnológicas, empresas que ligam com mega projectos em geral têm ligações prévias com um grande cliente – geralmente, o Estado ou um outro mega projecto. Ligações políticas são importantes, e padrão de ligações reproduz-se sem diversificação da base produtiva e dos polos de desenvolvimento;
 - Com base produtiva e ligações afuniladas e concentração de mercados, as ligações são mecanismos de transmissão de crise – ajustamentos na procura e preços afectam mais intensamente as empresas domésticas.
 - Emprego limitado de força de trabalho, com excepção do período de construção.

Logo, sem dinâmicas autónomas de industrialização, ligações industriais com mega projectos não ajudam industrialização alargada.

Questões para uma abordagem alternativa?

- *Décima questão:* o que fazer com as receitas adicionais? Investir massivamente nas “esferas sociais”? Investir massivamente na base infra-estrutural da indústria extractiva? Necessidade de prestar atenção a três questões.

Primeiro, necessidade de mitigação da volatilidade das receitas a curto prazo. Será um fundo soberano uma opção que funcione como factor estabilizador, de gestão fiscal e de disciplina financeira?

Segundo, mitigação da volatilidade a médio e longo prazo por via da transformação estrutural da economia, transitando da economia extractiva para um processo global de industrialização. Uso de recursos adicionais para a diversificação da base produtiva e fiscal, reduzindo a captura política do Estado pela multinacionais e interesses extractivos, incentivando novos polos de desenvolvimento articulados e de natureza industrializante em vez de extractiva, e reduzindo a volatilidade fiscal.

Terceiro, investimento massivo em infra-estruturas da indústria extractiva sem dúvida que melhora a rentabilidade e as oportunidades de negócio do grande capital, mas também consolida e reforça, em vez de transformar, a base extractiva da economia.

Questões para uma abordagem alternativa?

- O debate sobre estas questões não acontece no vazio. Já há recursos em exploração, há uma corrida à prospecção, apropriação e especulação com os recursos, o governo é célere em concessionar e atribuir licenças mas vagaroso na construção de capacidade de gestão da exploração dos recursos naturais em benefício da sociedade como um todo. Acima de tudo, existe um modo de acumulação predominantemente extractivo, que afecta as dinâmicas e abordagens de desenvolvimento económico em todas as áreas e sectores. Portanto, a construção de um quadro macroeconómico de exploração dos recursos naturais é, sobretudo, uma maneira de pensar, uma abordagem, uma agenda à volta da qual se pode mobilizar a sociedade para tomar conta dos seus recursos e deles fazer o que melhor serve a multiplicação e reprodução contínua de opções e alternativas inovadoras de desenvolvimento com ampla base social.

Questões para uma abordagem alternativa?

- Necessidade de foco numa visão pública e na promoção da cidadania consciente e activa, em vez de no *rent seeking* de grupo e na mitigação marginal de problemas pontuais.
- Não haja ilusões – a luta pelas opções de Moçambique está apenas no início e vai acelerar-se e mudar de natureza e intensidade à medida que a economia expande e novos recursos fluem.
- Recursos não são o problema – não são uma maldição nem uma bênção nem uma dádiva nem um castigo. No fim somos nós que decidimos que recursos usar, quando e como e para fazer o quê.
- Recursos não são a nossa riqueza – a nossa riqueza são os nossos problemas e desafios e as nossas capacidades de nos informarmos, mobilizarmos e organizarmos para os compreender, enfrentar e resolver.

Questões para uma abordagem alternativa?

- Nesta fase do nosso ciclo político, os partidos lutam para ganharem eleições. Mas o que nós precisamos é de lutar para ganhar a batalha histórica da transição da economia extractiva, onde nos encontramos, para a industrialização orientada para a satisfação das necessidades fundamentais dos cidadãos e desenvolvimento nacional e regional diversificado, amplo e articulado.
- A necessidade de apoiar a capacidade da sociedade investigar, compreender, mobilizar-se e organizar-se para decidir, gerir e controlar as dinâmicas de desenvolvimento social e económico.

Obrigado!