

INVESTIMENTO DIRECTO ESTRANGEIRO E O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÓMICO EM MOÇAMBIQUE DINÂMICAS, TENSÕES E DESAFIOS

Michael Godet Sambo

A nova aristocracia global decide mundialmente sobre o que, como e para quem produzir. Actualmente, o destino de muitas economias nacionais e culturas está sendo decidido não através dos escritórios dos governos ou parlamentos, mas nos mercados financeiros internacionais de Nova York, Chicago, Londres, Singapura, Hong Kong, Tóquio, Frankfurt ou Paris, e nas reuniões de board das companhias transnacionais.

(Rivero, 2001: 46)

INTRODUÇÃO

O investimento directo estrangeiro (IDE) tem assumido um papel fundamental no processo de desenvolvimento socioeconómico dos países emergentes, o que, aliado aos fenómenos da globalização e da influência das instituições neoliberais, tem levado os países menos desenvolvidos (PMD) a concentrarem os esforços na atracção do IDE para se desenvolverem, ignorando, muitas vezes, aspectos estruturais inerentes ao processo de desenvolvimento. Enquanto os PMD buscam desesperados pelo IDE com vista a reduzir ou eliminar o problema do desemprego, incrementar o valor acrescentado das suas exportações, introduzir novos produtos de exportação, obter melhorias tecnológicas, aumentar o rendimento per capita, etc., as companhias transnacionais seleccionam criteriosamente onde investir, com vista a garantir a acumulação privada de capital (Chisăgiu, 2015; Rivero, 2001). Uma vez que Moçambique não é uma excepção à regra, as políticas do último Programa Quinquenal do Governo (PQG 2015-2019) revelaram um foco especial na atracção do IDE como um dos principais factores de desenvolvimento socioeconómico, através do impulso ao crescimento económico e do respectivo impacto na geração de emprego e redução da pobreza (Governo de Moçambique, 2015).

Porém, enquanto, de facto, o IDE desempenha um papel importante no desenvolvimento económico (*vide* Chang, 2008, 2003a; Rivero, 2001; Chisăgiu, 2015; Adisu, Sharkey & Okoroafo, 2010), as suas dinâmicas de implementação impõem novos desafios e podem desencadear tensões e conflitos, daí que importe entender a sua caracterização e compreendê-lo de forma

contextualizada para melhor aferir o seu impacto no desenvolvimento e escapar do mito lógico de que quanto mais IDE se recebe maior desenvolvimento se alcança. Na verdade, apesar de o investimento ter vindo a crescer significativamente ao longo das duas últimas décadas em Moçambique, pouco desenvolvimento se tem observado de facto. Pelo contrário, os grandes projectos de investimento estrangeiro em Moçambique tendem a caracterizar-se por se fazerem acompanhar de focos de tensões e conflitos com as populações afectadas (Sambo, 2018b, 2018a; Chichava, Li & Sambo, 2019; Mosca & Selemane, 2012); fracas ligações com outros sectores económicos nacionais (Mandlate, 2017; Mandlate, Oksana, 2014; Langa, Epifânia & Mandlate, Oksana, 2013) e uma orientação particular para o extractivismo (Castel-Branco, 2010). Por outro lado, nota-se que o investimento directo estrangeiro tende a reforçar e reproduzir a estrutura da economia de Moçambique (Castel-Branco, 2010) numa lógica de contínua dependência externa em que o comércio é orientado para o exterior, e portanto, as dinâmicas económicas que se criam internamente visam a facilitação do processo extractivo.

Considerando a estrutura económica de Moçambique e analisando a estrutura do IDE que afliu a Moçambique, este artigo argumenta que o aumento de IDE na economia não é necessariamente a condição para o desenvolvimento se não for maximizada a captação e utilização das receitas. Embora a lógica de fomento do desenvolvimento económico através do investimento adoptada pelo Governo de Moçambique no PQG 2015-2019 tenha um embasamento teórico, o seu enquadramento é simplista e pouco considera a natureza do investimento, o contexto em que este é aplicado e o seu efeito estrutural na economia. O argumento resulta, além da revisão bibliográfica e documental, de uma análise dos dados económicos oficiais de Moçambique, com destaque para os dados do IDE publicados pelo Banco de Moçambique, conjugados com a análise dos materiais de trabalhos de campo sobre o IDE na província de Nampula em 2016 e na Província de Gaza em 2019. O texto está estruturado em três partes além da introdução e conclusão. A primeira faz um enquadramento teórico da discussão, a segunda analisa as dinâmicas de IDE na economia e a terceira analisa algumas evidências empíricas dos efeitos socioeconómicos causados pelos projectos de IDE nas comunidades receptoras dos projectos.

ENQUADRAMENTO TEÓRICO

É imperioso reflectir sobre o fenómeno e o conceito de desenvolvimento de modo a fazer uma discussão mais construtiva sobre este tema.

Primeiro, há uma ênfase cada vez maior no investimento directo estrangeiro como o único ou principal factor que condiciona o fenómeno de desenvolvimento. No entanto, o fenómeno de desenvolvimento nem sempre esteve intrinsecamente ligado ao IDE. Nos países hoje desenvolvidos, o fenómeno foi alcançado mediante políticas públicas, ou seja, intervencionismo

de Estado, que, em muitos casos, consistiu na inobservância de patentes, no controlo das relações económicas externas por vias de comércio externo, investimento directo estrangeiro, divisas etc., incluindo o controlo das actividades económicas internas, aplicação de subsídios à economia e outras formas de intervencionismo do Estado, hoje «proibidas» pelas instituições neoliberais (Chang, 2008, 2007, 2006, 2003b). De acordo com Pieterse (2010), para os neoliberais, desenvolvimento através da intervenção de Estado é considerado «anátema», pois provoca distorções de mercado. Daí que eles advoguem que o desenvolvimento só pode ser alcançado através da desregulamentação, liberalização e privatização, que implicam o máximo distanciamento do Estado em relação ao mercado. No entanto, Chang (2008) revela que, no seu processo de desenvolvimento, praticamente todos os países desenvolvidos seguiram caminhos contrários aos que o neoliberalismo hoje impõe aos PMD. As instituições neoliberais concedem créditos aos países em desenvolvimento mediante condicionalismos que implicam a adopção de políticas neoliberais, as quais, segundo Chang (2008, 2007), são contrárias ao objectivo de desenvolvimento. Por esta razão, Chang (2007, 2008) chamou às instituições neoliberais de «maus samaritanos», visto que ao contrário do «bom samaritano» da parábola descrita na Bíblia, que, movido de compaixão, prestou ajuda incondicional a quem mais precisava, estas instituições prestam uma ajuda perniciosa, isto é, mal-intencionada no que concerne ao desenvolvimento destes países.

Segundo, o conceito de desenvolvimento é bastante amplo e de múltiplas interpretações, porém muitas vezes é usado sem a especificação do sentido que se lhe atribui. Este conceito tem sido dinâmico e versátil, variando de acordo ao contexto histórico, circunstância política, grupos de interesse, método de análise do fenómeno, entre outros factores (Escobar, 1997, 2012; Pieterse, 2010). Dentre as várias perspectivas que emergem, cada uma se desenvolveu num contexto histórico particular, de forma que as teorias de desenvolvimento podem ser entendidas como respostas a problemas e argumentos de cada período específico (Pieterse, 2010). De acordo com Pieterse (2010), o desenvolvimento inclui um elemento de reflexividade pois comporta a aplicação de ciência e tecnologia para a organização colectiva ao mesmo tempo que gerencia mudanças advindas da aplicação tecnológica. Portanto, o conceito de desenvolvimento varia e pode ir de obras infra-estruturais (estradas, barragens, linhas férreas, canais e portos) à política industrial, passando pelo Estado de bem-estar, a nova política económica e a gestão da procura keynesiana (Pieterse, 2010). Por outro lado, e além dos vários sentidos que indica, Pieterse também aponta que as percepções sobre o desenvolvimento variam para cada *stakeholder*, por exemplo, o Governo, as instituições externas de desenvolvimento (praticantes) e as populações urbanas e rurais, que têm perspectivas diferentes consoante os seus interesses e imaginações. Em suma, não é fácil generalizar o conceito de desenvolvimento quando são levantadas questões como «desenvolvimento para quem?». Nem é fácil colher consensos sobre o seu significado, tanto que outros autores o tomam como uma mera palavra designada *buzzword*,

que o filósofo W. B. Gallie (1956) determinou como «conceito essencialmente contestado», significando, «termos que combinam um acordo geral sobre uma noção abstracta que eles representam, com desacordos intermináveis acerca do que eles devem significar na prática» (*apud* Cornwall, 2007). Isto significa que o termo «desenvolvimento» é usado para designar algo bom e incontestável sem, na essência, aludir a alguma coisa concreta, daí que a análise do discurso se torna num importante método em estudos de desenvolvimento. Por sua vez, Escobar (1997) apresenta uma definição que caracterizou o período pós-Segunda Guerra Mundial segundo a qual desenvolvimento é o processo de traçar caminhos para a réplica na maior parte da Ásia, África e América Latina das condições que deviam caracterizar as nações economicamente mais avançadas do mundo, isto é, industrialização, alto grau de urbanização e educação, mecanização agrícola, e uma vasta adopção dos valores e princípios, incluindo formas particulares de ordem, racionalidade e orientação individual. Embora esta noção date de muito tempo atrás, e tenha orientado os programas de desenvolvimento do ocidente para os países «subdesenvolvidos», numa perspectiva intervencionista, ela tende a captar o que se percebe como desenvolvimento nos países pobres até ao presente.

A evolução das lógicas do pensamento sobre desenvolvimento influenciou as relações económicas internacionais, moldou políticas económicas e afectou o respectivo processo de desenvolvimento com impacto adverso, visível até ao presente. De uma lógica de autonomia do processo de desenvolvimento sob direcção dos respectivos governos, que caracterizou os países desenvolvidos (PD), seguida de uma lógica intervencionista dos PD para os PMD numa perspectiva de prática de desenvolvimento através das organizações não governamentais (ONG) e na ajuda ao desenvolvimento, as relações evoluíram para um comércio internacional em condições altamente desfavoráveis para os PMD dado que o modelo de «política fiscal para o desenvolvimento económico» (Brauner & Stewart, 2013), dominado pelos ideais neoliberais passou a ser dominante entre 1980 e 2003. Este modelo resultou da globalização do mercado de capitais, que impôs a redução dos impostos do capital no intuito de aumentar a poupança; as baixas taxas de impostos de rendimentos corporativos e pessoais; a eliminação de tarifas e introdução de impostos de valor acrescentado (IVA) gerais sobre o consumo doméstico e outros, enviesando o sistema tributário vigente depois de 1950, e impondo limitações ao poder do Estado nos PMD para o intervencionismo e protecção que caracterizou as décadas anteriores e resultou em desenvolvimento dos actuais PD. Brauner e Stewart (2013) denotam que apenas em 2011 na Assembleia Geral das Nações Unidas é que se voltou a debater as reformas fiscais num contexto de parceria global para o desenvolvimento, no qual se reconheceu a necessidade de dar um «espaço fiscal»¹ aos PMD de forma a que tivessem maior capacidade de mobilizar recursos para sua utilização em prol do desenvolvimento. No entanto,

¹ O conceito de espaço fiscal refere-se ao papel combinado dos impostos e outras formas de financeirização do Estado, incluindo empréstimos (*ibid.*).

estas mudanças apenas aliviaram o sufoco dos Estados, permitindo-lhes mobilizar recursos para o seu funcionamento, mas não garantem a sua capacidade interventiva. Aliás, devido aos condicionalismos anexos aos empréstimos, quanto mais os países os mobilizam, mais abdicam da sua autonomia no processo de desenvolvimento.

É neste contexto que, simultaneamente ao recrudescimento do comércio internacional na perspectiva da parceria global para o desenvolvimento, também crescia a importância do investimento directo estrangeiro como uma alternativa para o desenvolvimento dos PMD. Segundo Rivero (2001: 46), o comércio internacional até 2001 era virtualmente um subproduto dos investimentos, das alianças e dos acordos entre corporações transnacionais. O autor explica a proliferação das companhias transnacionais no último quarto do século XX, passando de 7000 para 38 000 empresas com cerca de 250 000 subsidiárias que estabeleceram padrões de consumo e de estilo de vida pelo mundo inteiro. Na essência ele indica que essa nova classe aristocrática global decide sobre a produção mundial bem como sobre o destino de muitas economias nacionais e culturas, por cima dos órgãos dos governos em geral e por cima dos parlamentos, através dos mercados financeiros internacionais e nas reuniões de *board* das companhias transnacionais. Rivero (2001: 47), explica ainda outra transformação importante, i.e., que as corporações antes vistas como manifestações de imperialismo são agora consideradas a incorporação da prosperidade e modernidade, percebidas como desenvolvimento. Neste caso, todos os países tentam atrair o investimento e a tecnologia das empresas transnacionais com o fim último de aumentar as vantagens comparativas das suas economias nacionais e ganhar mais mercado.

Mais do que uma alternativa, o IDE tornou-se como a «única» opção para tornar o desenvolvimento socioeconómico uma realidade factual em PMD, embora não o seja de facto, visto que o IDE que estes conseguem atrair pouco contribui para o desenvolvimento. Apesar da abertura destes países para a contracção de créditos «condicionados» através das instituições neoliberais como o FMI, o Banco Mundial, e a Organização Mundial do Comércio (OMC), e da sua dependência da ajuda externa proveniente dos parceiros de desenvolvimento através das relações bilaterais com os países desenvolvidos, a incapacidade técnica e os problemas básicos da economia prevalecem. Por exemplo, Rivero (2001: 47) aponta que os países subdesenvolvidos são caracterizados pela falta de capitalismo nacional, altas taxas de desemprego, elevado crescimento demográfico e dependência de exportações de matérias primas a preços não lucrativos, daí que não têm escolha senão buscar o investimento transnacional produtivo. Só assim poderiam reduzir o desemprego, aumentar o nível tecnológico de produção interna e desenvolver novas exportações com vantagens comparativas (*ibid.*). Porém, também se identifica um constrangimento de natureza estrutural nestas economias, que não permite que acedam com facilidade a tais investimentos produtivos. Isto é, a incapacidade técnica, a baixa produtividade dos trabalhadores, a fraca capacidade tecnológica das companhias nacionais,

a falta de boas infra-estruturas, o tamanho do mercado doméstico,² a segurança legal, a instabilidade política muitas vezes presente nos países pobres e a distância das instituições «financeiras» condicionam as empresas transnacionais, que deixam de canalizar o investimento produtivo para estas economias e preferem investir nos países desenvolvidos (Rivero, 2001: 48; Chisăgiu, 2015; Cezar & Escobar, 2015). Por estas impossibilidades estruturais, algumas economias pobres, ao exemplo de Moçambique, insistem na atracção do investimento extractivo, que tende a ser estéril, para alavancar o processo de desenvolvimento, sobretudo com as isenções fiscais e outros benefícios de que tais investimentos gozam nestas economias e os danos ambientais e socioeconómicos que causam.

Uma leitura analítica de como o PQG 2015-2019 trata do assunto do desenvolvimento socioeconómico resulta na compreensão de que a lógica da sua construção teórica implica que desenvolvimento é resultado imediato do investimento, que por sua vez é condicionado pela garantia do Estado de direito democrático e a existência de unidade nacional. Por sua vez, o Estado de direito democrático e a unidade nacional resultam da manutenção da paz e estabilidade sociopolítica, económica e cultural. Em outras palavras, o PQG assume que o desenvolvimento é um processo automático e autónomo que se desencadeia mediante a existência de investimento, o qual é condicionado pela existência da unidade nacional e a manutenção do Estado de direito, e estes resultam da manutenção da paz e da estabilidade (Governo de Moçambique, 2015). Deste modo, uma vez garantido o investimento, *ceteris paribus*, quanto mais deste investimento for mobilizado ou atraído para a economia, maior e mais rápido será o desenvolvimento do País, e, portanto, mais benéfico será para as actuais e as futuras gerações.

No entanto, nas últimas duas décadas, em Moçambique, o IDE tem-se concentrado na indústria extractiva. Por indústria extractiva entende-se, segundo Castel-Branco, a indústria extractiva propriamente dita, que é aquela que incide sobre a extracção de recursos naturais com pouco ou nenhum processamento, implicando baixo ou nenhum valor acrescentado antes da sua distribuição. Na sua forma mais ampla, indústria extractiva inclui o tipo de produção que se insere numa cadeia de valor mais ampla e que tem ligações económicas complexas através do sistema financeiro, da alocação de direitos de propriedade, da acumulação de rendas de recursos naturais, da estruturação dos mercados e das ligações corporativas (Castel-Branco, 2010). Note-se que, a respeito desta concentração, no início da década anterior, o estudo sobre políticas de investimento das Nações Unidas já propunha a diversificação dos influxos de investimento com vista ao crescimento inclusivo e ao alargamento da base produtiva (UNCTAD, 2012). Porém, ao longo da década, não é o que se verifica, e sim um crescimento contínuo do influxo de IDE concentrado na indústria extractiva propriamente dita.

² Que não se limita apenas ao número de consumidores, mas também ao poder de compra dos residentes ou da região (vide Chisăgiu, 2015).

Por conseguinte, o crescimento do IDE na indústria extractiva e a fraca redistribuição dos proveitos nos locais de extracção, entre outros factores, tendem a gerar um potencial de conflito no seio das populações directamente afectadas. Entre as causas destes conflitos estão a fraca absorção da força de trabalho local, os reassentamentos, os conflitos de terra, o acesso aos meios de sobrevivência, e a depreciação das condições de vida das populações devido às condições impostas pelos projectos extractivos. Apontam-se como problemas impostos por alguns destes projectos o excesso de poeiras e ruídos, a depreciação das condições das infra-estruturas rodoviárias, a destruição das condições ambientais, a imposição de novas formas de vida, como a dependência dos mercados de bens e serviços sem a correspondente alternativa de fonte de rendimento, etc. (Sambo, 2018b, 2019; Chichava, Li & Sambo, 2019; Mosca & Selemene, 2012). Obviamente, existem outros focos de tensão além destas privações materiais e económicas, os quais advêm da não observância das normas e princípios culturais locais e dos direitos das comunidades, sobretudo do incumprimento das promessas de desenvolvimento feitas a estas comunidades para a garantia de aceitação dos projectos extractivos, facto que tem levantado conflitos entre as comunidades e as corporações, bem como causado desentendimento entre as comunidades e os governos locais (Sambo, 2018b; Mosca & Selemene, 2012).

No entanto, alguns autores entendem que o IDE que afliu aos PMD provém de iniciativas calculadas e benéficas para estes, sem prejuízo do investidor, actuando como uma forma de cooperação para o desenvolvimento, no sentido de reduzir o *gap* entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Chakrabarti e Ghosh (2012) assinalam a cooperação internacional para o desenvolvimento como um marco histórico iniciado pelos países desenvolvidos nos anos 1940 e 1950 em alternativa ao tradicional paradigma da «ajuda ao desenvolvimento», que patronizava a relação numa perspectiva assistencialista dos mais aos menos desenvolvidos. Neste contexto, a cooperação para o desenvolvimento enfatiza o trabalho conjunto para o benefício mútuo, na qual as prioridades são definidas pelo país receptor. Para estes autores, o facto de o IDE global fluir dos PD para os PMD indica o papel que o IDE desempenha para o desenvolvimento. Portanto, seguindo uma lógica que sustenta a proposição do Estado moçambicano, estes sugerem que mais investimento proporciona maior desenvolvimento.

Obviamente, se a lógica teórica for que mais investimento proporciona maior desenvolvimento, então qualquer investimento seria benéfico, não importando o tamanho, o sector ou os condicionalismos. A sua origem também seria pouco relevante, pelo que, quanto mais fácil fosse a sua mobilização, melhor seria para o receptor. No entanto, por um lado, Chakrabarti & Ghosh (2014) sugerem que os investimentos que fluem da China para a África são estrategicamente mapeados para suprir as necessidades e prioridades do continente, bem como as do país de origem, não explicando porquê «estrategicamente» nem quem os mapeia.

Por outro lado, advogam que a África tem preferência pelo investimento da China e Índia em detrimento dos ocidentais, visto que a China e Índia não impõem exigências de boa governação, justiça e sustentabilidade como condicionalismos para a ajuda; e que estes têm incrementado significativamente os seus investimentos em África com vista a assegurar o desenvolvimento deste continente (Chakrabarti e Ghosh, 2014). Portanto, as questões que se colocam àquelas proposições, são: se o IDE destes países é preferível ou é relativamente mais fácil de mobilizar; e se o IDE por eles canalizado tem contribuído mais para o desenvolvimento das economias receptoras ou das investidoras. Ao contrário dos países ocidentais, que impõem mudanças institucionais com o intuito de melhorar a eficiência, a China e a Índia tendem a tirar proveito das fragilidades institucionais das economias receptoras através do uso de *soft powers* e ignorando as tenções que se criam.

Note-se que este artigo não tenciona rejeitar que o IDE é um factor importante para o desenvolvimento, mas alertar que o influxo de IDE *per se* não gera desenvolvimento. O que fomenta o desenvolvimento é o influxo de IDE gerador de capacidades, que crie ligações a montante e a jusante, causando diversificação da economia como um todo (*vide* Sambo, 2019). Por exemplo, na mesma lógica que defende que o IDE é condição para o desenvolvimento, Chisãgiu (2015) evidencia impactos multidimensionais positivos do IDE que estimularam o processo de desenvolvimento em alguns países da Europa Central e do Leste. Chisãgiu (2015) argumenta existir um vasto consenso na literatura especializada sobre impacto multidimensional do IDE nas economias receptoras, visto que este representa uma forma eficiente de especializar a economia, aumentar o seu potencial de exportação, estimular o crescimento económico e o desenvolvimento e contribuir para a melhoria das condições de vida. Neste contexto, salienta que, primeiro, as companhias transnacionais promovem o desenvolvimento de competências no país onde investem, produzem bens de consumo e de capital para as respectivas economias, de modo que, sendo elas líderes em tecnologia nas suas áreas de actuação, irão contribuir para a melhoria da eficiência produtiva no respectivo sector para as manufacturas locais. Segundo, sendo as subsidiárias parte integrante das companhias transnacionais, elas são simultaneamente ligadas às respectivas cadeias de valor e coordenadas pela companhia transnacional ao nível internacional. Assim, estabelecem ligações com fornecedores e distribuidores além fronteiras, estimulando a sua produção, pelo que as subsidiárias são consideradas como canais de transferência de tecnologia. Terceiro, pela sua actividade, as subsidiárias estrangeiras podem exercer diferentes efeitos indirectos na economia local, como induzir maior competição entre as empresas, o que pode exercer pressões para melhoria da performance e competitividade das empresas locais, bem como a sua falência e saída do mercado; outro efeito indirecto é que o potencial de empregabilidade e incremento de rendimentos devido aos projectos de IDE pode gerar um efeito multiplicador na economia receptora, embora alternativamente possa também gerar um efeito contrário, isto é, um *crowding out* nas companhias locais (*ibid.*).

Porém, importa considerar que o IDE a que o estudo de Chisăgiu (2015) se refere incide no sector da indústria manufactureira em PMD da Europa Central e do Leste, para os quais também se destinava a produção resultante, sem prejuízo de exportações regionais. Portanto, por um lado, há que sublinhar os principais determinantes daquele tipo de investimento como sendo: primeiro, o tamanho do mercado e o potencial de crescimento da economia, no caso específico da Polónia; segundo, a estabilidade política e económica como factores determinantes para os casos da Hungria e da República Checa; e terceiro, os rendimentos individuais dos cidadãos, que eram relativamente mais altos na região, especialmente naqueles três países, nomeadamente Polónia, Hungria e República Checa, tendo representado um factor decisivo para os investidores internacionais, visto que o poder de compra estava assegurado. Por outro lado, e sob ponto de vista de custo dos factores, há que observar o papel do custo unitário da força de trabalho, que, para o caso da Europa Oriental foi crucial, isto é, considerando o diferencial do custo unitário do trabalho entre o país de origem do IDE e o destino no longo prazo, foi um importante factor para a decisão de investimento. Chisăgiu (2015) salienta que o fluxo de investimento para estes países cresceu significativamente quando eles se filiaram na União Europeia, revelando o importante papel que a amplitude do mercado desempenha para o IDE que incide sobre a indústria manufactureira.

Portanto, a lógica do desenvolvimento socioeconómico sustentável, equilibrado e inclusivo através da maximização do investimento na economia só tem fundamento se este incidir em indústrias manufactureiras que permitam transferência de tecnologia, produção de valor acrescentado e incremento das vantagens comparativas, diversificação da base produtiva e geração de ligações a montante e a jusante. E este cenário não é o que caracteriza a economia moçambicana. Daí que a ideia de que mais IDE resultará em mais desenvolvimento, num contexto em que os fundamentos teóricos para esta relação são violados, não encontra enquadramento. Logo, por um lado, o IDE não deve ser visto como a única alternativa ao desenvolvimento; por outro lado, é imperioso reflectir sobre a indevida aplicação dessa lógica para o desenvolvimento no contexto de Moçambique, visto que pode ter sido usada com pouca análise de facto, dadas as condições estruturais do País e a natureza do investimento que atrai. Algumas questões a reflectir sobre a economia moçambicana são: Que tipos de investimentos e em que sectores são feitos na economia de Moçambique? Em que condições são feitos? A que níveis hierárquicos estes investimentos prestam contas? Como é que estes investimentos se traduzem em melhoria do bem-estar social das comunidades directamente afectadas e do bem-estar geral? Estas questões ajudarão a analisar os desafios que se impõem à economia moçambicana na tradução do investimento em desenvolvimento socioeconómico, cultural e político.

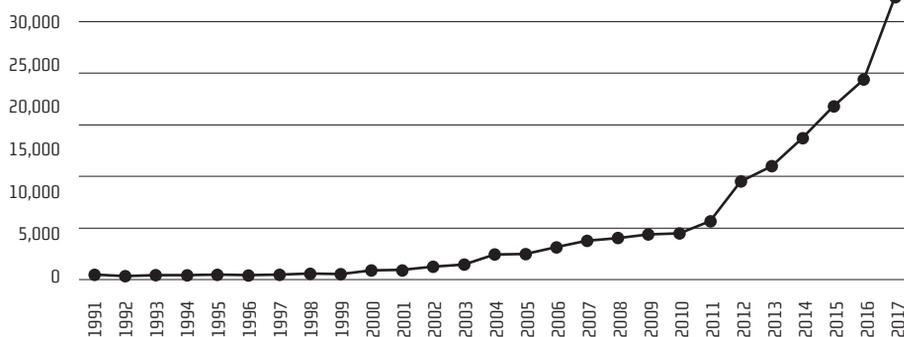
DINÂMICAS DO IDE EM MOÇAMBIQUE

Nas últimas duas décadas a média de crescimento económico de Moçambique manteve-se num nível aproximado de cerca de 7 % ao ano, tendo apenas arrefecido nos últimos anos. Embora o sector da Indústria extractiva não seja o que mais contribui para o PIB³ em Moçambique, é o sector com maior variação percentual no PIB, sobretudo ao longo da última década, em que cresceu em projecção geométrica (gráfico 1), e, simultaneamente é o que mais IDE atraiu ao longo do mesmo período (*vide* gráfico 2). Nos últimos dez anos, a indústria extractiva absorveu continuamente mais de 50 % do total do influxo de IDE em Moçambique, tendo atingido o máximo de 89 % do IDE em 2013, o que revela que há uma elevada concentração do IDE no sector extractivo. Segundo os dados do Banco de Moçambique, o sector extractivo compreende o carvão, o petróleo, o gás e minerais, recursos naturais que, ao longo do período 2002 a 2019, absorveram 67 % do total do IDE que entrou em Moçambique (gráfico 4). Apesar da advertência para a diversificação do IDE feita pela UNCTAD (2012) a Moçambique no início da década 2010, ao longo desta década o IDE do País caracterizou-se por um crescimento explosivo e concentrado na indústria extractiva até 2013, tendo depois desacelerado e continuado concentrado neste sector. Em termos relativos, o IDE da indústria extractiva manteve-se acima de 50 %, com pequenas flutuações, porém, de forma geral, com uma tendência relativamente estável (gráficos 2 e 3). Esta tendência em termos relativos demonstra que a contracção do influxo de IDE abrange a todos os sectores, isto é, não resulta de um esforço de diversificação ou contracção do sector extractivo devido à sua predominância, e sim de outros factores.⁴

³ Pois, de acordo com os dados do INE, o sector que mais contribui para o PIB de Moçambique continua a ser o sector da agricultura.

⁴ De acordo ao Banco de Moçambique (2014, 2015, 2016), esta queda deveu-se inicialmente à conjuntura económica global, que se caracterizou por uma lenta recuperação da economia global e relativa baixa confiança nos mercados. Nos anos subsequentes, as causas foram a desaceleração do crescimento das economias parceiras de cooperação Sul-Sul, associadas à correspondente redução de fluxos financeiros para as economias dependentes da África Subsariana, os baixos preços das *comodities*, a instabilidade política no Centro e Norte do País, bem como os choques climáticos, como as estiagens no Sul e as fortes chuvas no Norte do País. No caso particular de 2015, o relatório do BM salienta que a queda do IDE se deveu particularmente aos grandes projectos, facto que poderia ter estado associado ao ciclo de vida de alguns projectos e à queda dos preços internacionais das mercadorias.

GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO DA INDÚSTRIA EXTRACTIVA A PREÇOS CONSTANTES (10[^]6MT)2009 = 100



Fonte: INE (2019).

Os outros sectores de actividade mantiveram níveis de IDE baixos e pequenas variações positivas, exceptuando os sectores de transporte, armazenagem e comunicação, de actividades imobiliárias, alugueres e serviços a empresas e o sector de indústrias transformadoras, que registaram algumas oscilações positivas assinaláveis. Os demais sectores, embora de capital importância económica e social para Moçambique dadas as suas capacidades de empregabilidade, a sua relação e capacidade de ligações com outros sectores da economia, ou o seu potencial para o desenvolvimento de competências transferíveis, beneficiaram de algum volume de IDE ao longo do período de 2002 a 2019, embora este influxo de investimento jamais tenha alcançado a fasquia dos 200 milhões de dólares norte-americanos em um ano. São exemplos os sectores da agricultura, produção animal, caça e silvicultura, da produção e distribuição de electricidade, gás e água, do comércio por grosso e a retalho e reparações diversas, incluindo o de construção e das actividades financeiras. Por sua vez, o sector de transporte armazenagem e comunicação foi o que mais se notabilizou depois da indústria extractiva, com montantes a excederem os 200 milhões de dólares norte-americanos desde 2013, tendo alcançado o pico de 899,3 milhões em 2015 e decrescido até um novo mínimo em 2018, com 74,6 milhões de dólares norte-americanos, de onde retomou o crescimento, registando 365,8 milhões em 2019, o correspondente ao maior montante a seguir ao da indústria extractiva naquele ano. As indústrias transformadoras, que comportam as alimentares, de bebidas, tabaco, têxteis e outras, registaram, em 2002, um influxo de 212,3 milhões de dólares norte-americanos, passando de seguida a declinar, porém com várias flutuações ao longo do período, tendo alcançado os máximos em 2011 e 2012 com 317,1 e 391,6 milhões de dólares norte-americanos e um mínimo negativo em 2013. Finalmente, o sector das actividades imobiliárias, alugueres e

serviços a empresas começou a notabilizar-se em 2011, com os primeiros montantes de IDE superiores a 10 milhões de dólares norte-americanos, tendo rapidamente alcançado o pico em 2014, com 457,5 milhões, e daí declinado de forma não regular. Vale, porém, salientar que, tanto o sector de transportes, armazenagem e comunicação, como o sector de actividades imobiliárias, alugueres e serviços a empresas têm fortes ligações com a indústria extractiva e seguiram tendências similares durante o período, o que sugere uma resposta às demandas daquela indústria.

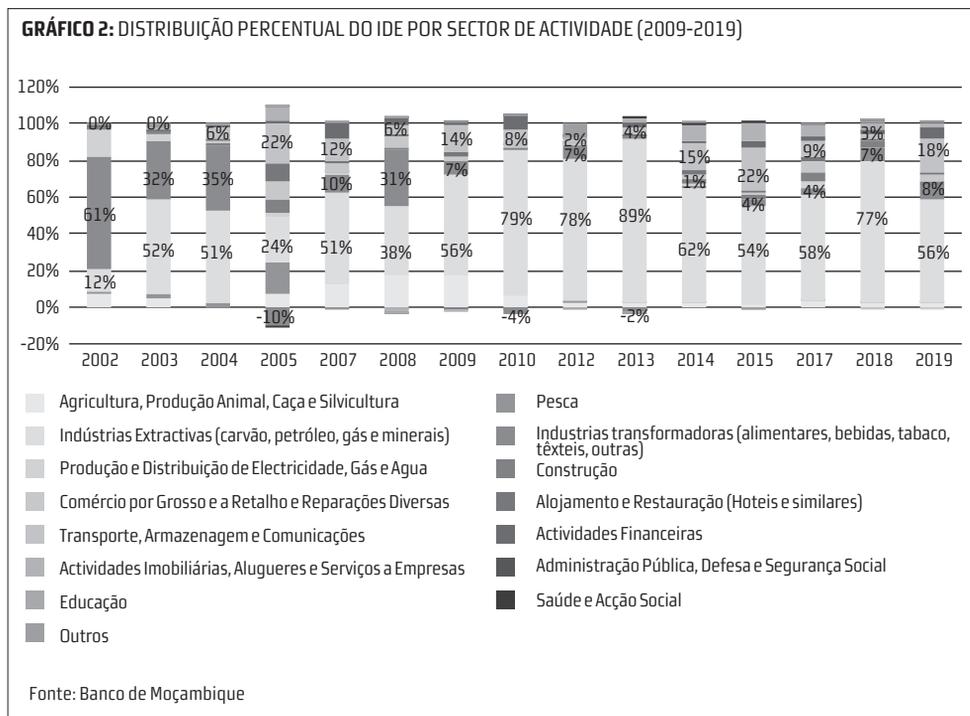
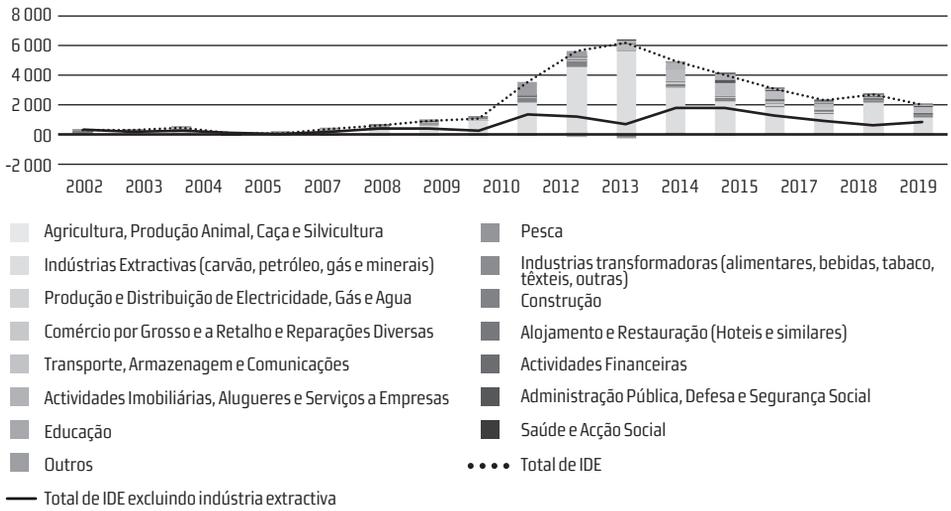
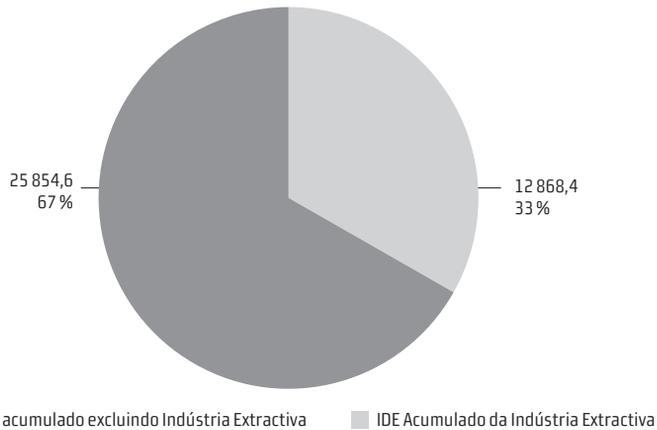


GRÁFICO 3: EVOLUÇÃO DO IDE POR SECTOR DE ACTIVIDADE ECONÓMICA (EM MILHÕES DE USD)



Fonte: Banco de Moçambique

GRÁFICO 4: IDE ACUMULADO DA INDÚSTRIA EXTRACTIVA E DO RESTO DA ECONOMIA: 2002-2019 (EM MILHÕES DE USD)



Fonte: Banco de Moçambique

Note-se também que o IDE da indústria extractiva superou o montante do IDE total de todos outros sectores da economia ao longo de todo o período 2009 a 2019. Enquanto o IDE dos outros sectores tende a crescer gradualmente e com algumas oscilações, o IDE da indústria extractiva experimentou um crescimento exponencial entre 2009 a 2013, e, neste último ano, foi quatro vezes maior do que o resto do IDE na economia inteira. A partir de 2013, o IDE da indústria extractiva experimenta uma queda brusca dos fluxos anuais, com uma oscilação

positiva em 2018, porém continuando a tendência decrescente em 2019. Por sua vez, o IDE dos outros sectores alcançou o seu máximo em 2015 com um total de 1851 milhões de dólares norte-americanos, passando depois a decrescer de forma contínua até 2018, ano em que mostra o início de uma recuperação (gráfico 5). Porém, em suma, o IDE total em Moçambique tem diminuído desde 2014, tendo a queda sido iniciada pelo investimento em indústria extractiva e alcançado os outros sectores em 2015.

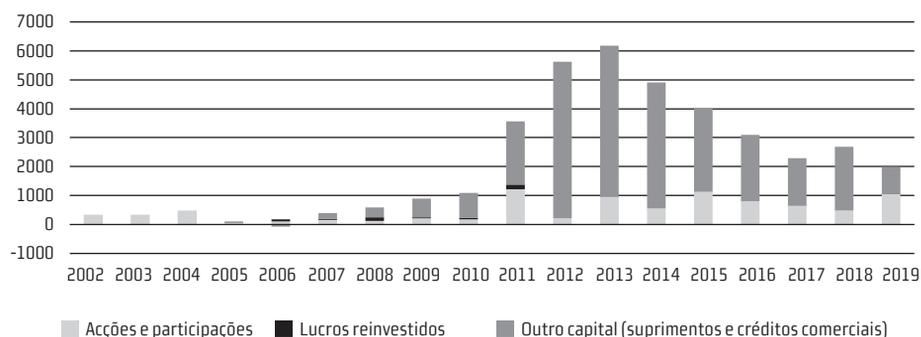


É de salientar que o IDE em Moçambique é predominantemente financiado através de créditos comerciais. O gráfico 6 demonstra que houve uma mudança da fonte de financiamento dominante ao longo do tempo. Enquanto entre 2002 e 2007 o financiamento dominante provinha das «acções e participações», a partir de 2008, começou a ser substituído por «suprimentos e créditos comerciais» (*vide* gráfico 6). Por conseguinte, uma vez que os créditos comerciais geralmente têm taxas de juros elevadas associadas ao risco, e dadas as respectivas pressões de cumprimentos de prazos, pode-se presumir que o IDE que influi a Moçambique é atraído por perspectivas de alta lucratividade. Por outro lado, pode-se também perceber que as empresas e projectos de capital estrangeiro tendencialmente operem com base em metas claras e prioridades definidas com vista a cumprir as exigências dos credores. Isto significa que estas são movidas pelo lucro e pelo compromisso com os credores, pelo que é de se esperar que os seus investimentos de carácter «social» tenham em vista ganhos maiores para as respectivas empresas.

Ademais, o padrão das fontes de financiamento difere entre os grandes projectos e as outras empresas. Enquanto os megaprojectos são principalmente financiados com recurso a suprimentos e créditos comerciais em cerca de 91 %, as outras empresas revelam ter fontes de

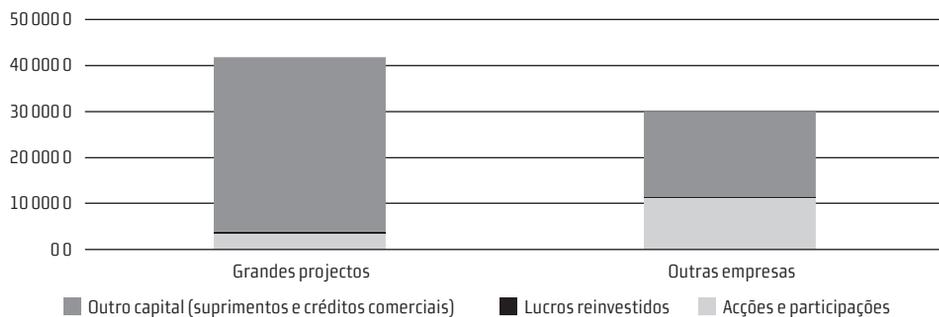
financiamento relativamente balanceadas entre suprimentos e créditos comerciais (62 %), e acções e participações exteriores (37 %) (*vide* gráfico 7). Por sua vez, nota-se de forma geral que o lucro gerado pelos projectos de IDE raramente são reinvestidos na economia. Observa-se que apenas entre 2006 e 2011 ocorrem reinvestimentos de lucros, que correspondem a 1 % do total acumulado do IDE dos megaprojectos e pouco menos de 1 % das outras empresas (gráficos 6 e 7), o que sugere que o IDE que influi a Moçambique é principalmente extractivo, enxugando da economia todo o lucro que se gera. Daí se questiona o interesse por parte dos investidores estrangeiros em desenvolver ou contribuir voluntariamente para o desenvolvimento de Moçambique como pressupõe a proposição do PQG 2015 e alguns autores (como, por exemplo, Chakrabarti & Ghosh, 2014). Presume-se, então, que deve ser da iniciativa do Estado moçambicano captar receitas desses projectos de investimento externo para reinvestir no desenvolvimento socioeconómico do País.

GRÁFICO 6: IDE POR TIPO DE FINANCIAMENTO: 2002-2019 (EM MILHÕES DE USD)



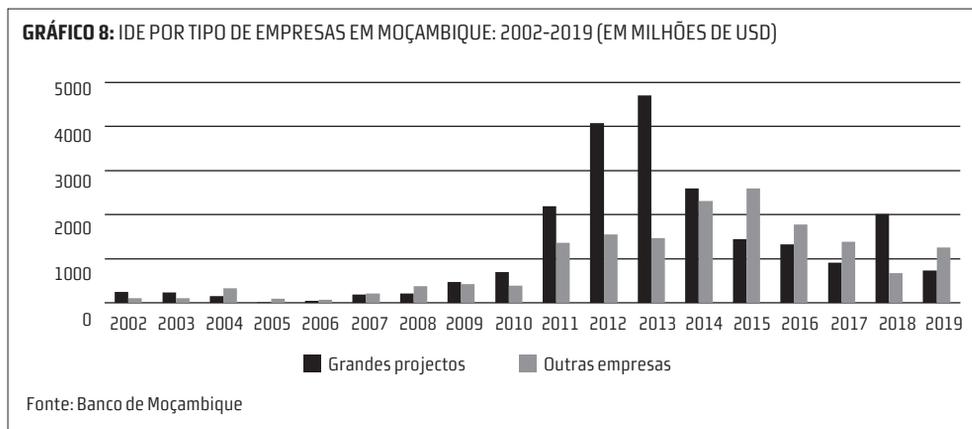
Fonte: Banco de Moçambique

GRÁFICO 7: ACUMULADO DO IDE POR FONTE DE FINANCIAMENTO E SEGUNDO O TIPO DE PROJECTO: 2009-2019 (EM MILHÕES DE USD)



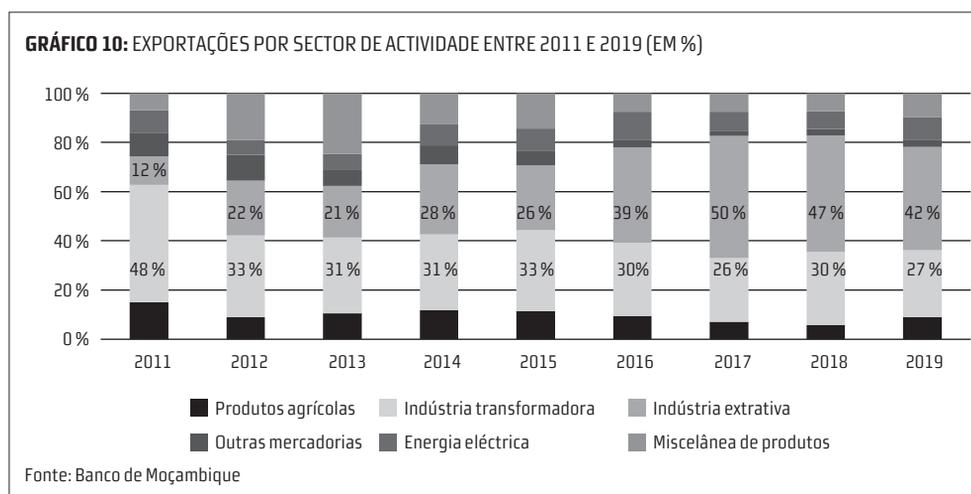
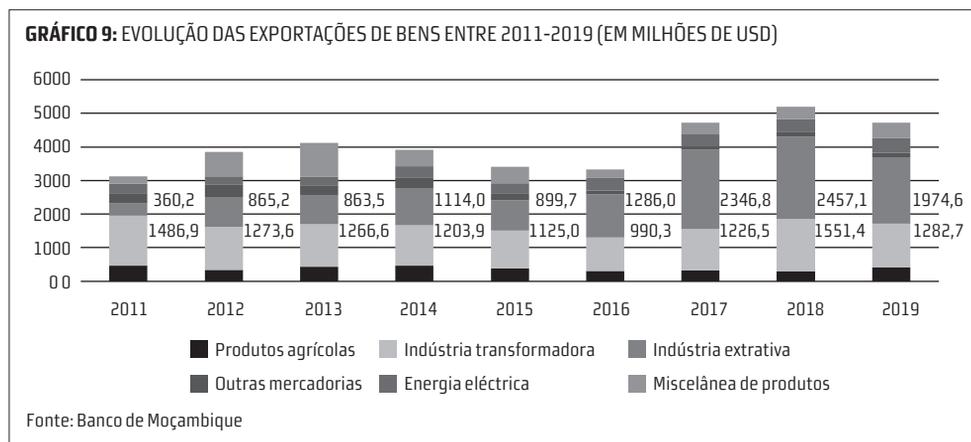
Fonte: Banco de Moçambique

Apesar de o IDE estar concentrado na indústria extractiva, ele não se concentra apenas nos megaprojectos. A distribuição do IDE entre os megaprojectos e outras empresas em Moçambique tem-se alternado ao longo do tempo. Nota-se que entre 2002 e 2003 o maior volume de investimento destinou-se aos megaprojectos, facto que se repete entre 2009 e 2014, bem como em 2018, com a particularidade de o IDE dos megaprojectos ter superado, em mais do que o dobro, o volume de IDE destinado as outras empresas. Porém, nos restantes anos o volume de IDE destinado as outras empresas supera ao que é canalizado para os grandes projectos (gráfico 8), e importa lembrar que o IDE destinado ao sector da indústria extractiva manteve-se acima de 50 % do IDE total da economia nesses anos (gráficos 2 e 3). Embora com alguma limitação dos dados disponíveis, esta constatação permite aferir duas coisas: (i) que, além dos megaprojectos, existem pequenas ou médias empresas de capital estrangeiro também envolvidas directamente na actividade extractiva dentro da indústria extractiva; e (ii) que as ligações das empresas que operam na indústria extractiva de capital estrangeiro são feitas, principalmente, com outras empresas também de capital estrangeiro operando em Moçambique. Esta segunda proposição sugere a possibilidade de formação de cadeias de produção entre empresas de capital estrangeiro, porém, no seu conjunto, ambas revelam a prevalência de capital estrangeiro na indústria extractiva orientada para as exportações. Estes factos reforçam a constatação de que, de forma geral, o influxo de IDE em Moçambique visa primeiramente a extracção de recursos naturais, e não o desenvolvimento do País. Por conseguinte, também revela que há pouca transferência de tecnologia, uma vez que as empresas extractivas se ligam a outras empresas de capitais externos tecnologicamente já avançadas.



Portanto, a extracção dos recursos naturais através das empresas e projectos de IDE é evidente nos dados de exportações. Observa-se, nos gráficos 9 e 10, que os sectores da indústria extractiva e o sector da indústria transformadora dominam as exportações de Moçambique entre 2011 e 2019, sendo o somatório destas indústrias superior a 50 % do valor das exportações em cada

ano ao longo do período. Importa salientar que o somatório das exportações da indústria extractiva e da indústria transformadora deve-se ao facto de a segunda ser dominada pelas exportações das barras de alumínio, que é, portanto, um recurso extractivo pelo seu baixo nível de processamento. Na indústria transformadora, as barras de alumínio tiveram um peso superior a 80 % ao longo do período, excepto no ano 2019, em que o peso alcançou os 77 %, visto que apresenta uma tendência decrescente desde 2011, em que o peso foi de 91 %. Além disso, se assumirmos que os megaprojectos em Moçambique são todos dominados pelo capital estrangeiro, e visto que os dados revelam que as exportações dos grandes projectos variaram ao longo do período entre 53 % e 77 % do total das exportações da economia, pode-se aferir que os projectos de IDE em Moçambique visam a extracção dos recursos quer para sua própria utilização quer para a comercialização no mercado externo.



Em suma, as análises de dados, além de confirmarem o predomínio do IDE na indústria extractiva, sugerem não haver evidências que revelem a intensão filantrópica de desenvolvimento das economias receptoras, neste caso concreto de Moçambique. Pelo contrário, as empresas assumem uma postura meramente extractiva ao não reinvestirem os seus lucros na economia, o que pressupõe que estes são expatriados quase por completo, ao mesmo tempo que os recursos que exploram tendem a ser inteiramente dedicados à exportação, isto é, a economia não retém, seja para transformação ou consumo, os recursos que dela se extraem, sendo praticamente todos para exportação. Estes factos revelam não só a inexistência de uma intenção intrínseca de desenvolvimento do País por parte destas empresas de capitais estrangeiros, mas também a urgência e a extrema necessidade de que o Estado recolha receitas destas para o reinvestimento na economia com vista a alavancar o desenvolvimento.

TENSÕES E CONFLITOS RESULTANTES DOS PROJECTOS DE IDE NO SECTOR EXTRACTIVO

Além de o IDE que influi a Moçambique ser eminentemente extractivo, na prossecução dos seus objectivos têm-se gerado tensões e conflitos directa ou indirectamente relacionados com a sua execução e com as condições estruturais da economia. Entre as tensões e os conflitos que emergem em resultado da acomodação dos projectos de IDE podem-se identificar, entre outros, conflitos entre as populações directamente afectadas pelos projectos e os respectivos projectos ou empresas; tensões entre as populações e as autoridades governamentais locais; clivagens entre as empresas e as autoridades governamentais locais e falhas de coordenação entre os governos locais e os níveis hierárquicos superiores, como o provincial e o central, que afectam negativamente o desenvolvimento pretendido. Esta secção não pretende fazer uma discussão aprofundada destas tensões e conflitos que emergem das dinâmicas de interacção entre os diversos actores resultantes do IDE no sector extractivo, e sim reconhecer a sua existência de modo a pensar melhor sobre os desafios de desenvolvimento que estes projectos colocam.

TENSÕES E CONFLITOS ENTRE AS EMPRESAS DE IDE E AS POPULAÇÕES AFECTADAS

Os casos de tensões e focos de conflito entre as empresas de capital estrangeiro no sector extractivo e as populações nas quais tais empresas exercem a sua actividade são os mais frequentes em Moçambique. As tensões e focos de conflito verificam-se principalmente nas zonas rurais onde existem recursos naturais como carvão, gás, minerais, entre outros. Os conflitos concentram-se principalmente em torno da posse e utilização da terra. Por um lado, as populações servem-se da terra de forma dinâmica, principalmente para a produção agrícola, criação de animais, bem como actividades mineiras de pequena escala onde aplicável. Estas

actividades são usadas como fontes principais ou alternativas de sustento familiar nas zonas rurais e desempenham um papel fundamental na vida destas comunidades e da sociedade em geral, como o garante da reprodução social do trabalho e do capital. Por outro lado, as empresas mantêm o foco na extracção dos recursos naturais e acumulação privada do capital, requerendo vastas extensões de terra exclusivamente para a actividade extractiva e absorvendo pouca mão-de-obra local. Estes objectivos geralmente colidem uns com os outros, levando a disputas entre as famílias e as firmas de capital estrangeiro envolvidas no sector extractivo. Porém, as firmas levam vantagem porquanto gozam da protecção da legislação, a qual favorece a actividade mineira (Lei de Minas – Lei n.º 20/2014 de 18 de Agosto; e Lei de Petróleos, Lei n.º 21/2014 de 18 de Agosto)⁵ em detrimento da habitação e de actividades agropecuárias. Consequentemente, o direito consuetudinário das famílias à terra em sua posse é ferido em privilégio do grande capital estrangeiro sempre que se verifica a ocorrência de minérios e o interesse deste em explorá-los, muitas vezes excluindo tais famílias do processo de exploração. Entre os vários exemplos de tensões e conflitos envolvendo as empresas do sector extractivo e as populações afectadas mencionam-se dois para fins ilustrativos. Importa salientar que a sua menção não pretende de forma alguma aferi-los como casos mais importantes do que os demais, pois os casos são vários e diversos em sua natureza. Antes, deve-se ao facto de se tratar de casos relativamente menos conhecidos, mas que captam de forma representativa as tensões e os conflitos que surgem à volta destes investimentos. Deste modo, o primeiro caso a salientar é o caso relacionado com a empresa de capitais chineses designada African Great Wall Mining Development Company que opera na província da Zambézia com privilégios especiais na prospecção de areias pesadas desde 2014. A empresa detém três títulos de terra, denominados Direitos de Uso e Aproveitamento de Terras (DUAT), correspondendo a uma área total de 16 469,43 hectares que abrangem extensas áreas habitadas em três distritos, nomeadamente: Nicoadala (1351,95 hectares), Inhassunge (12 002,28 hectares) e Chinde (3115,20 hectares). Devido ao tamanho das parcelas em questão, que são relativamente grandes, o seu processo de atribuição contornou todos os procedimentos de consulta necessários, incluindo a consulta comunitária, e o DUAT foi aprovado pelo Conselho de Ministros, isto é, ao nível do Governo central. Por sua vez, a população abrangida desconsidera a legalidade da concessão, teme e opõe-se ao reassentamento, rejeita o respectivo projecto extractivo e gerou-se um intenso clima de tensão entre aquelas populações, a empresa em causa e os governos locais, que se mostram impossibilitados de dirimir os conflitos (*vide* Ossumane, 2018a). Face a manifestações populares ante as instalações da empresa, os representantes geralmente limitam-se a mostrar os documentos que lhe conferem legalidade de ocupação, remetendo a população ao Governo, ou, alternativamente, chamando a polícia.

⁵ Presidência da República, (2014, 2014).

O segundo caso ilustrativo refere-se à dinâmica de interacção da empresa mineradora chinesa Haiyu Mozambique Mining Company, que iniciou as suas actividades mineiras em 2010 no povoado de Murrua, distrito de Angoche na província de Nampula, com a respectiva população. A Lei de Minas, Lei n.º 20/2014 de 18 de Agosto, requer, entre outros procedimentos, que a companhia requerente apresente (i) um estudo de impacto ambiental, (ii) um plano de acção de responsabilidade social (artigo 8, alínea e), e (iii) um memorando de entendimento entre a empresa, o Governo e a comunidade directamente visada ou afectada (artigo 8, alínea f). No entanto, para o caso desta companhia, o problema começou com o respectivo estudo de impacto ambiental, no qual se referiu que a área requerida para a mineração não era habitada. Por conseguinte, a consulta comunitária exigida por lei (*ibid.*, artigo 32, números 1 e 2) e que deve dar azo ao memorando de entendimento assinado pelas partes não aconteceu no povoado visado e sim num outro lugar supostamente mais próximo, isto é, na comunidade de Sangage, que dista cerca de 20 km das instalações da empresa no povoado de Murrua. A comunidade de Sangage foi consultada e assinou o memorando de entendimento em detrimento da comunidade de Murrua, que, em 2010, foi surpreendida com a chegada dos trabalhadores chineses da respectiva empresa ao seu território, acompanhados da maquinaria para a exploração das areias pesadas. De salientar que a sua chegada foi considerada repentina pelos diversos actores da sociedade civil organizada e da população local de Murrua, por ter surpreendido até as autoridades governamentais do distrito. Mesmo assim, o administrador do distrito acorreu ao local para mediar e sensibilizar a população a acomodar o projecto e receber os trabalhadores chineses, embora esta não tivesse dado o prévio consentimento. A sensibilização foi caracterizada pela comunicação de uma série de benefícios que a comunidade iria obter em resultado da instalação e operacionalização da empresa naquele lugar, porém nada foi escrito e a comunidade acolheu a empresa mediante aquelas promessas de prosperidade e «desenvolvimento», como o acesso privilegiado a 800 postos de emprego, água, electricidade, unidades sanitárias, escolas e estradas, que, volvidos dois anos da sua instalação e operações, não se haviam materializado. Pelo contrário, verificou-se um incremento acelerado da degradação ambiental, pondo em risco as fontes de sustentabilidade e a saúde da população, e afectando significativamente a continuidade das suas práticas culturais e tradicionais, além de violações de princípios morais fundamentais, como a exumação e transladação das exéquias dos entes queridos. A conjugação de todos estes fenómenos com o fracasso nas sucessivas tentativas de alcançar a mediação do governo local conduziu a comunidade a um mal-estar generalizado em relação à empresa, tendo gerado uma onda de sucessivos protestos e tensões entre a comunidade e a empresa (*vide*: Sambo, 2018a, 2018b; Chichava, Li & Sambo, 2019). De salientar que só em 2019, nas vésperas das eleições presidenciais, gerais e provinciais é que, por iniciativa do Governo, se iniciou um processo de auscultação comunitária que culminou com a satisfação parcial dos anseios da comunidade, através da electrificação da zona e construção

de alguns furos de água com recurso à última tranche dos valores acordados para acções de responsabilidade social.⁶ Este facto minimizou a tensão de quase uma década inteira, embora o descontentamento prevaleça.

Em ambos casos, a tensão tende a aumentar por influência da acção ou inacção do Estado no processo de interacção, mediação ou negociação entre a comunidade e a empresa, facto que faz das comunidades as mais lesadas e resulta em tensões e distanciamento das comunidades em relação ao Governo. Por conseguinte, importa questionar o processo de desenvolvimento que se desencadeia excluindo as respectivas comunidades. Para quem seria tal desenvolvimento?

TENSÕES ENTRE AS POPULAÇÕES E AS AUTORIDADES GOVERNAMENTAIS LOCAIS

As tensões surgem quando as comunidades se articulam ou tentam articular-se com as autoridades governamentais locais para a defesa dos seus presumíveis «direitos»,⁷ lesados pelos projectos de IDE, e não encontram nenhuma resposta condicente com as suas expectativas. Por um lado, as decisões são tomadas ao nível central e apenas executadas ao nível distrital sob coordenação do governo provincial, por outro lado, o desconhecimento da legislação em vigor por parte das comunidades e o facto de a ocupação da terra há várias gerações as tornar moralmente legítimas proprietárias distancia cada vez mais as duas partes. Por conseguinte, a comunidade tende a perceber o Governo como vilão. Esta percepção é exacerbada quando, nas tentativas de manifestações pacíficas perante as empresas com vista à negociação dos seus interesses, as populações são dispersas pela violência policial que intervém a convite da empresa, denotando uma aliança entre o capital estrangeiro e o Governo em detrimento da comunidade. Na essência, a tendência geral de percepção é que o governo distrital age sobre a população na implementação de decisões hierarquicamente superiores (i.e., dos governos centrais ou provinciais; extragovernamentais, i.e. partidárias, ou de individualidades em posições superiores de autoridade), e em defesa dos interesses privados das empresas de capital estrangeiro, porém, raramente em favor das comunidades.

Retomando os casos evidenciados na subsecção anterior para ilustração, nota-se que: no primeiro caso, em relação à empresa African Great Wall Mining Development Corporation na província da Zambézia, com a tomada de conhecimento da atribuição das suas terras para efeitos de mineração, a população tentou por várias vezes interagir com as autoridades governamentais distritais no sentido de colher satisfações, manifestar receios e descontentamento e exigir garantias da sua permanência e bem assim a manutenção integral da posse das terras. Em face destas exigências combinadas com manifestações e consequente

⁶ Entrevista telefónica com A. S., activista social e jornalista residente em Nampula (s.d.)

⁷ O direito consuetudinário, isto é, o direito de uso e aproveitamento de terra por ocupação muito para além dos cinco anos exigidos pela lei.

atracção da imprensa, as autoridades governamentais concentraram a sua abordagem de resposta à imprensa, em termos de benefícios que a empresa traz para o desenvolvimento local e nacional traduzidos em: contribuições fiscais da empresa, que chegaram a cerca de 51 milhões de meticais em apenas um semestre; número de empregos criados que beneficiarão as populações locais: cerca de 250 trabalhadores, entre nacionais e estrangeiros, no distrito de Inhassunge até 2018 e espera-se que venham a ser 300, dos quais 80 % recrutados localmente; e outros benefícios sociais advindos da responsabilidade social corporativa, tais como a construção de escolas e postos de saúde; benefícios com o reassentamento, apontando-se para a construção em progresso de cerca de 100 casas, das quais 51 já se encontravam prontas (Ossumane, 2018a; Jornal Txopela, 2017a). Embora confrontadas com a rejeição dos projectos por parte das comunidades afectadas, as autoridades tenderam a instar e forçar a população a ceder por via de reuniões, ameaças, intervenção policial e instauração de pânico, tendo-se já registado a morte de um cidadão por baleamento e a detenção e o ferimento de residentes pela acção policial armada (Ossumane, 2018c, 2018b; Jornal Txopela, 2017b). Portanto, mantendo um discurso diante da imprensa local de respeito pelos direitos da população e priorização da satisfação das suas necessidades, o Governo tende a contradizer-se em acções práticas perante a comunidade, demonstrando-se estar ao serviço do capital estrangeiro e rompendo os vínculos de confiança entre cidadão e Estado.

Por seu turno, no caso da Haiyu Mozambique Mining Company em Murrua, à excepção do contexto, a actuação do Governo em relação à comunidade não difere muito do primeiro caso. Uma vez que a empresa já estava instalada em Murrua, com o «consentimento comunitário»⁸ decorrente de promessas orais de desenvolvimento, o contacto entre o Governo e a população cessou, voltando-se à situação de ausência do Estado que já caracterizava aquela população. Passados cerca de dois anos, sem a materialização das promessas, com o bem-estar da população a ser negativamente afectado pelo processo prospectivo e de exploração e não obstante as tentativas da população em atrair o executivo distrital para intervir em mediação e garantia do cumprimento das promessas da empresa, o Governo permaneceu ausente e em silêncio. Porém, quando a comunidade se manifestou contra a empresa bloqueando a circulação dos camiões da empresa, o Estado não tardou a manifestar-se através das forças policiais de intervenção rápida, que agiram violentamente contra a população sem qualquer tentativa de auscultação ou outra forma de aproximação. Após os tumultos, e com o apoio das organizações da sociedade civil provinciais, diversas outras tentativas de aproximação do

⁸ O consentimento não foi dado de forma informada, i.e., seguindo todo o processo de consultas comunitárias que envolvem a «consciencialização» e negociação entre a população e a empresa. O consentimento foi imediato, num contexto de emergência, em que os trabalhadores chineses já tinham chegado com a sua maquinaria, e estacionaram num campo de futebol ao cair da tarde em Murrua. Visto que a comunidade nada sabia sobre eles, nem da razão de sua presença, o administrador do distrito de Angoche dirigiu-se ao local, mobilizou a população para consentir e acomodar a empresa, através de promessas aliciantes que a empresa iria materializar (*vide* Sambo, 2018a).

Estado foram feitas pela população, porém sem retorno a não ser o mesmo resultado violento por parte da polícia quando manifestações pacíficas que visavam chamar a atenção do Estado para negociação eram iniciadas. Esta actuação resultou em maior distanciamento da população em relação ao Governo e num aumento do clima de tensão e conflito da população com o Governo e com a empresa. A população sentiu-se prejudicada e ficou mais propensa a ripostar com hostilidade contra a empresa do que a cooperar com o Governo. Estas ocorrências que podem propiciar a sustentação, por parte destas populações, de grupos ou movimentos de insurreição.

CLIVAGENS ENTRE AS EMPRESAS E AS AUTORIDADES GOVERNAMENTAIS LOCAIS

Embora pouco visíveis, estas clivagens penalizam as empresas, levando ao agastamento dos gestores das empresas devido às contínuas solicitações de apoio que recebem. As solicitações são de natureza diversa, variando desde vagas de emprego para acomodar certos interesses privados, até à utilização dos meios materiais e circulantes da empresa com vista a satisfação das necessidades de indivíduos influentes do governo local e, nalguns casos, em nome do Governo. Estes tomam as oportunidades de emprego para beneficiar aos seus familiares, ainda que provenientes de fora da localidade, do distrito, ou da província. Além disso, também fazem solicitações à empresa para a utilização dos seus recursos a fim de satisfazer necessidades privadas, de grupos de interesses e, às vezes, do Governo. Com efeito, além de perturbarem o normal funcionamento das actividades da empresa, estas solicitações também desviam recursos que seriam para o benefício das comunidades locais e da sociedade em geral e desgastam os gestores das empresas a ponto de estes tenderem a evitar os fóruns informativos periódicos do governo distrital. Os casos mais frequentes incidem sobre a questão do emprego na empresa, requerido por indivíduos dos vários níveis hierárquicos do Governo. Por exemplo, a empresa Haiyu Mozambique Mining Company, no início das suas actividades, procurava distribuir as vagas de emprego por quotas entre os bairros dos arredores, através dos secretários e líderes comunitários, tendo em vista uma maior abrangência no processo de contratação. Porém, quando a empresa descobriu que alguns responsáveis vendiam as vagas referentes às suas áreas de jurisdição a indivíduos alheios à comunidade, aboliu as quotas dos bairros correspondentes em recrutamentos seguintes. Ademais, é um facto que naquelas comunidades há menos indivíduos dotados de competências técnicas, o que faz com que a empresa requeira tais competências através das entidades governamentais distritais, donde a maioria dos membros da comunidade entrevistados presume que se dá primazia à contratação de indivíduos das relações dos governantes. Noutras ocasiões os governantes buscam acomodar os seus familiares nas empresas, fazendo o pedido directamente aos gestores da empresa ainda antes da comunicação de existência de vagas. Em consequência disto, a comunicação de vagas é cada vez mais rara e a população nativa cada vez menos beneficiada quer por falta de competências necessárias quer por falta de recrutamentos direccionados.

AS FALHAS DE COORDENAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS LOCAIS E CENTRAL

Por sua vez, as falhas de coordenação entre os diversos níveis hierárquicos de poder consistem na fraca fluidez de informação entre os diferentes níveis de governação, bem como na débil colaboração e na ausência de mecanismos directos de partilha das receitas dos projectos de IDE entre os diversos níveis territoriais de governação, o que tende a instalar tensões. A respeito da fluidez de informação, por um lado, apesar dos poucos meios de que os distritos dispõem para a fiscalização das águas territoriais ao longo da vasta costa de Moçambique, quando são notificadas pela população sobre actividades suspeitas, as autoridades distritais são capazes de mobilizar meios, fazendo um esforço adicional para averiguação. No entanto, este esforço poderia ser evitado se as autoridades distritais fossem informadas antecipadamente pelas entidades centrais responsáveis pelo licenciamento, ou pelas representações ao nível provincial. Tal nem sempre acontece, facto que gera desgaste e enfraquece a vigilância das autoridades distritais, bem como a percepção sobre as suas competências, e o exercício das suas funções. Por exemplo, além da chegada repentina da equipa do projecto Haiyu Mozambique Mining Company ao povoado de Murrua, distrito de Angoche, a qual surpreendeu também as autoridades distritais (*vide* em Sambo, 2018a e, 2018b), uma das entidades do governo distrital de Angoche explicou, agastada, que descobriram nas suas águas territoriais uma plataforma de prospecção e pesquisa de petróleo e gás através de informações fornecidas por pescadores.⁹ Por conseguinte, o governo do distrito mobilizou meios, dirigiu-se ao alto-mar e interpelou os responsáveis na plataforma para descobrir que esta estava legalmente credenciada pelas autoridades centrais em Maputo, facto que foi confirmado através das autoridades responsáveis em Maputo. Estes são apenas alguns exemplos que revelam a fraca circulação interna de informação entre os diferentes níveis das autoridades governamentais com efeito na prestação dos governos distritais.

Por outro lado, os casos evidenciados acima e a persistência de conflitos entre a população e os projectos de investimento reflectem, em si, a persistência de uma coordenação débil entre o centro de decisões e os pontos de implementação e fiscalização dos projectos de IDE no que concerne às decisões no processo de licenciamento. Ademais, apesar de estes projectos de investimento, em particular os de natureza extractiva, se localizarem nos distritos, tais distritos geralmente não são as entidades que colectam os impostos, e raras vezes beneficiam directamente das respectivas receitas, salvo os 2,5 % que devem reverter para as comunidades onde se localizam os projectos. No entanto, a gestão desta percentagem das receitas fiscais continua controversa nalguns locais, como, por exemplo, Topuito, onde se encontra a Kenmare Resources plc., cuja gestão pelo governo distrital é recusada pela comunidade.¹⁰ O mesmo se verifica ao nível dos governos provinciais, que embora captem as receitas dos respectivos

⁹ Entrevista datada de 24/11/2016, em Angoche.

¹⁰ Notas de campo de Novembro de 2016, em Topuito.

projectos, quando aplicável,¹¹ não fazem a respectiva gestão, pois têm de as canalizar para o Governo central. Portanto, as autoridades distritais e províncias receptoras do IDE tendem a ser alheias aos processos de decisão e partilha directa das receitas dos respectivos projectos, facto que limita a capacidade de intervenção destas autoridades na realização do pretendido «processo de desenvolvimento» com base nos projectos de IDE.¹²

Portanto, em relação à coordenação interna do Governo, no que concerne ao investimento estrangeiro, o poder de intervenção nos projectos de IDE e bem assim a planificação e materialização dos projectos de desenvolvimento tende a concentrar-se ao nível central do Governo. Isto é, é ao Governo central que cabe a gestão de informação sobre os projectos de IDE, a tomada de decisões sobre os mesmos e a gestão das respectivas receitas fiscais. Este facto, além de dar lugar a focos de tensão interna entre os diferentes níveis de governação, contribui pouco para um processo visível de desenvolvimento baseado em IDE da indústria extractiva quer a nível local quer a nível nacional.

Em suma, embora os projectos de IDE extractivos tenham um alto poder de dinamização das economias locais, nota-se o desencadear de uma série de relações de tensões e conflitos que concorrem com o processo de desenvolvimento que se pretende alcançar e que resultam de múltiplos factores estruturais, que, por sua vez, propõem alguns desafios fundamentais. Por exemplo, (i) a necessidade de criação de competências técnicas necessárias para a integração nos projectos de IDE e a dotação de outras capacidades e competências à população activa das comunidades receptoras dos respectivos projectos, com vista à integração nos projectos e à redução da dependência em relação ao uso da terra; (ii) a necessidade de maior conscientização das corporações policiais em relação à legislação e modos de actuação, bem como de instrução, capacitação e garantia de maior articulação interna do Governo com a respectiva atribuição de maior responsabilidade aos governos locais sobre as suas áreas de jurisdição e (iii) a implementação gradual da descentralização fiscal com a atribuição de maior autoridade e autonomia aos governos provinciais e distritais de forma a participarem activamente nos processos de decisão sobre os tipos de investimento prioritário bem como na gestão directa de parte das receitas fiscais dos projectos de IDE.

CONCLUSÃO

Considerando as condições estruturais da economia de Moçambique, que pouco diferem da maioria dos PMD, a tendência de adopção de políticas neoliberais e a contínua atracção de

¹¹ Uma vez que muitos gozam de benefícios fiscais (*vide* o artigo de Ibraimo, nesta edição).

¹² Na essência, as actividades das autoridades provinciais tendem a aumentar com a chegada dos projectos, e embora haja um aumento do volume de receitas cobradas pelas autoridades, elas não se reflectem, de facto, no nível de despesas, visto que as receitas são encaminhadas para as entidades competentes do Governo central.

IDE de natureza extractiva e concentrado no sector da indústria extractiva, pode-se depreender que o argumento segundo o qual o aumento do IDE na economia é condição necessária para o desenvolvimento socioeconómico é falacioso para Moçambique. Embora o IDE seja importante para o desenvolvimento socioeconómico dos PMD, é imperioso analisar o tipo de IDE que se atrai, a estrutura económica e respectivas condições socioeconómicas do país receptor, bem como as dinâmicas que se criam em torno dos respectivos projectos de IDE. Neste contexto, por um lado, nota-se que, além de o IDE que influi para Moçambique se concentrar no sector da indústria extractiva (sendo consistentemente superior a 50 % do IDE total anual desde 2009), e de se tender a exportar praticamente toda a produção resultante, os dados revelam também que as empresas de capital estrangeiro, principalmente megaprojectos na indústria extractiva, investem capitais alheios, e todas elas tendem a expatriar a totalidade dos lucros obtidos. Acresce que, além das fracas ligações que geram internamente (Castel-Branco, Langa & Mandlate, 2017; Langa, 2017; Mandlate, Oksana, 2014), os dados sugerem haver indícios de ligações entre os grandes projectos de IDE na indústria extractiva e outras empresas de IDE, tecnologicamente mais avançadas do que as de capitais nacionais. Por outro lado, devido a vários factores relacionados com fraquezas institucionais e a pobreza estrutural persistentes nas zonas rurais receptoras dos projectos extractivos de IDE, emergem novas pressões e desafios aliados a dinâmicas de tensões e conflitos entre os vários actores, que influenciam negativamente o processo de desenvolvimento. Daí se conclui que o aumento do tipo de IDE que a economia de Moçambique tem atraído, conjugado com as condições estruturais do País e as dinâmicas socioeconómicas e políticas que se geram em torno deste, não gera maiores níveis de desenvolvimento socioeconómico. Portanto, o desenvolvimento pode ainda ser alcançado no contexto moçambicano, porém, constitui um desafio para as novas legislaturas. Este desafio consiste na maximização da captação de receitas dos projectos de IDE, que são eminentemente extractivos e na sua utilização eficiente para o fortalecimento das capacidades institucionais dos vários níveis do Estado, bem como na criação de condições para uma maior intervenção na economia e para o reinvestimento das receitas geradas a partir dos projectos de IDE através da criação de competências técnicas e desenvolvimento do capital humano, entre outras medidas.

REFERÊNCIAS

- Adisu, K.; Sharkey, T. & Okoroafo, S. C. (2010). «The Impact of Chinese Investment in Africa». *International Journal of Business and Management*. 5 (N.º 9), 9.
- Banco de Moçambique (2016). *Relatório Anual 2016*. Disponível em: http://www.bancomoc.mz/fm_pgTab1.aspx?id=106.
- Banco de Moçambique (2015). *Relatório Anual 2015*. Disponível em: http://www.bancomoc.mz/fm_pgTab1.aspx?id=106.
- Banco de Moçambique (2014). *Relatório Anual 2014*. Disponível em: http://www.bancomoc.mz/fm_pgTab1.aspx?id=106.
- Brauner, Y. & Stewart, M. (2013). «Introduction: Tax reform and financing for development», 3-22. Disponível em: doi:10.4337/9780857930026.00009.
- Castel-Branco, C. N. (2010). *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Book, Whole. Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- Castel-Branco, C. N., Langa, E. & Mandlate, O. (2017). «Dilemas das ligações produtivas entre empresas numa economia afunilada». In: L. de Brito e F. Chivulele. *Economia, recursos naturais, pobreza e política em Moçambique: uma colectânea de textos*. Maputo: IESE, pp. 175-180. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/10/IESE_Coleta_nea_de_IDeIAS_-_Livro.pdf.
- Cezar, R. & Escobar, O. R. (2015). «Institutional distance and foreign direct investment». *Review of World Economics*. 151 (4), 713-733. Disponível em: doi:10.1007/s10290-015-0227-8.
- Chakrabarti, S. & Ghosh, I. (2014). «FDI in Africa: A comparison of the Indian and Chinese experience». *Procedia-Social and Behavioral Sciences*. (157), 340-352. Disponível em: doi:10.1016/j.sbspro.2014.11.038.
- Chang, H.-J. (2008). *Bad Samaritans The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*. Nova Iorque: Bloomsbury Press.
- Chang, H.-J. (2007). *Bad Samaritans Rich Nations, Poor Policies, and the Threat to the Developing World*. Londres: Random House Business Books.
- Chang, H.-J. (2006). *The East Asian Development Experience The Miracle, the Crisis and the Future*. Londres e Nova Iorque: Zed Books.
- Chang, H.-J. (2003a). *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*. Londres e Nova Iorque: Zed Books.
- Chang, H.-J. (2003b). *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*. Londres e Nova Iorque: Zed Books.

- Chichava, S., Li, S. & Sambo, M. G. (2019). «The Blind Spot: International Mining in Angoche and Larde, Mozambique». *SAIS-CARI*. (28). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/337906952_The_Blind_Spot_International_Mining_in_Angoche_and_Larde_Mozambique (consultado a 27 de Maio de 2020).
- Chisăgiu, L. (2015). «Multi-dimensional impact of foreign direct investments on the host-economy, determinants and effects, and their contribution to economic growth in Romania». *Procedia Economics and Finance*. 32, 721-727. Disponível em: doi:10.1016/S2212-5671(15)01454-9.
- Cornwall, A. (2007). «Buzzwords and Fuzzwords: Deconstructing Development Discourse». *Development in Practice*. 17 (4/5), 471-484.
- Escobar, A. (1997). «Anthropology and development». *International Social Science Journal*. 49 (154), 497-515. Disponível em: doi:10.1111/j.1468-2451.1997.tb00040.x.
- Escobar, A. (2012). *Encountering development: the making and unmaking of the third world*. Princeton, Nova Jérσία: Princeton University Press.
- Governo de Moçambique (2015). *Programa Quinquenal do Governo para 2015-2019*. Maputo. *Imprensa Nacional*, 2.º Suplemento.
- INE (2019). *Anuário e Outras Publicações – Instituto Nacional de Estatística*. Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/estatisticas/publicacoes> (consultado a 26 de Junho de 2020).
- Jornal Txopela (2017a). «Africa Great Wall Mining Company: “Chineses maltratam muito os negros”». *Jornal Txopela*. 6 de Novembro.
- Jornal Txopela (2017b). «Exploração de areias pesadas em Maquival: Não queremos!» *Jornal Txopela*, 25 de julho. Disponível em: <https://www.jornaltxopela.com/2017/07/exploracao-de-areias-pesadas-em-maquival-nao-queremos/> (consultado a 13 de Junho de 2020).
- Langa, E. (2017). «Ligações com megaprojectos: oportunidades limitadas a determinados grupos». In: L. de Brito e F. Chivulele. *Economia, Recursos Naturais, Pobreza e Política em Moçambique: uma Colectânea de Textos*. Maputo: IESE, pp. 163-168. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/10/IESE_Coleta_nea_de_IDeIAS_-_Livro.pdf.
- Langa, E. & Mandlate, O. (2013). «Questões à volta de ligações a montante com a Mozal». In: L. de Brito *et al.* *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE, pp. 175-210. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication//livros/des2013/IESE_Des2013.pdf.
- Mandlate, O. (2017). «Ligações entre os grandes projectos de IDE e os fornecedores locais na agenda nacional de desenvolvimento». In: L. de Brito e F. Chivulele. *Economia, Recursos Naturais, Pobreza e Política em Moçambique: uma Colectânea de Textos*. Maputo: IESE, pp. 169-173. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/10/IESE_Coleta_nea_de_IDeIAS_-_Livro.pdf.
- Mandlate, O. (2014). «Ligações entre os grandes projectos de IDE e os fornecedores locais

- na agenda nacional de desenvolvimento». *Boletim Ideias* 60. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_60.pdf.
- Mosca, J. & Selemane, T. (2012). «Megaprojectos no meio rural, desenvolvimento do território e pobreza: o caso de Tete». In: L. de Brito *et al.* *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE, pp. 231-255.
- Ossumane, Z. do R. (2018a). «Exploração de areias pesadas na Zambézia: O pesadelo dos pobres». *Jornal Txopela*. 26 de Junho. Disponível em: <http://www.jornaltxopela.com/2018/06/exploracao-de-areias-pesadas-na-zambezia-o-pesadelo-dos-pobres/> (consultado a 6 de Agosto de 2018).
- Ossumane, Z. do R. (2018b). «O custo humano da exploração de areias pesadas em Inhassunge: O pesadelo dos pobres!» (2). *Jornal Txopela*. 12 de Agosto. Disponível em: <https://www.jornaltxopela.com/2018/08/o-custo-humano-da-exploracao-de-areias-pesadas-em-inhassunge-o-pesadelo-dos-pobres-2/> (consultado a 13 de Junho 2020).
- Ossumane, Z. do R. (2018c). «O pesadelo dos pobres. Inhassungenses mantêm o Estado de cócoras: “Juramos morrer aqui onde nascemos”». *Jornal Txopela*. 31 de Agosto. Disponível em: <https://www.jornaltxopela.com/2018/08/o-pesadelo-dos-pobres-03-inhassungenses-mantem-o-estado-de-cocoras-juramos-morrer-aqui-onde-nascemos/> (consultado a 13 de Junho de 2020).
- Pieterse, J. (2010). «Trends in development theory». In: *Development Theory: Deconstructions/Reconstructions*. 2.^a edição. Londres: SAGE Publications Ltd, pp. 1-18. Disponível em: doi:10.4135/9781446279083 (consultado a 21 de Maio de 2020).
- Presidência da República (2014a). Lei de Minas. *I Série*. Número 66 p.1448 (4)-1448 (17). Disponível em: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/moz138855.pdf> (consultado a 25 de Junho de 2020).
- Presidência da República (2014b). Lei de Petróleos. *I Série*. Número 66 p.1448 (17). Disponível em: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/moz138855.pdf> (consultado a 25 de Junho de 2020).
- Rivero, O. de (2001). *The Myth of Development: The Non-Viable Economies of the 21st Century*. 1.^a edição. Zed Books.
- Sambo, M. G. (2019). «Panorama, reflexões e desafios do IDE da China em Moçambique no contexto dos BRICS». In: S. Chichava *Desafios para Moçambique 2019*. Maputo: IESE, pp. 335-351.
- Sambo, M. (2018a). «Haiyu Mozambique Mining Company: dinâmicas da intervenção chinesa nas areias pesadas de Angoche». *Boletim Ideias* 97. Maputo: IESE.
- Sambo, M. G. (2018b). «Vítimas da riqueza? A reprodução da pobreza em zonas de mineração». In: S. Forquilha *Desafios para Moçambique 2018*. Maputo: IESE, pp. 323-340.