

ECONOMIA EXTRACTIVA E DESAFIOS DE INDUSTRIALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

ORGANIZAÇÃO

Luís de Brito . Carlos Nuno Castel-Branco . Sérgio Chichava . António Francisco



IESE

ECONOMIA EXTRACTIVA E DESAFIOS DE INDUSTRIALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

COMUNICAÇÕES APRESENTADAS NA II CONFERÊNCIA
DO INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS

ECONOMIA EXTRACTIVA E DESAFIOS DE INDUSTRIALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

COMUNICAÇÕES APRESENTADAS NA II CONFERÊNCIA
DO INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS

ORGANIZAÇÃO

Luís de Brito • Carlos Nuno Castel-Branco • Sérgio Chichava • António Francisco



TÍTULO

Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique

ORGANIZAÇÃO

**Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco,
Sérgio Chichava e António Francisco**

EDIÇÃO

IESE

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Marimbique – Conteúdos e Publicações, Lda.

EDITOR EXECUTIVO

Nelson Saúte

DESIGN GRÁFICO

Zowona – Comunicação e Eventos

PAGINAÇÃO

Zowona – Comunicação e Eventos

FOTOGRAFIA DA CAPA

Centro de Documentação e Formação Fotográfica - CDFF

TRADUÇÃO E REVISÃO

Olga Pires

IMPRESSÃO E ACABAMENTOS

Norprint

NÚMERO DE REGISTO

6148/RLINLD/2009

ISBN

978-989-96147-4-1

TIRAGEM

1000 exemplares

1ª edição: Agosto de 2010

ENDEREÇO DO EDITOR

Avenida Patrice Lumumba, nº 178, Maputo, Moçambique

iese@iese.ac.mz

www.iese.ac.mz

Tel.: +258 21 328 894

Fax : +258 21 328 895

Maputo, Agosto de 2010

O IESE agradece o apoio de:

Agência Suíça de Cooperação para o Desenvolvimento (SDC)

Departamento para o Desenvolvimento Internacional
do Governo Britânico (DFID)

Embaixada Real da Dinamarca

Ministério dos Negócios Estrangeiros da Finlândia

Ministério dos Negócios Estrangeiros da Noruega

Ministério dos Negócios Estrangeiros da Irlanda
(Cooperação Irlandesa)

Centro de Integridade Pública (CIP)

Autores e organizadores deste volume

Aldo Caliori tem mestrado em Direito Internacional pela American University e mestrado em Políticas e Práticas Internacionais (Economia e Finanças) pela George Washington University. É Director do Projecto Repensar Bretton Woods, na Concern, nos E.U.A.

acaliari@coc.org

António Francisco, Director de investigação no IESE e Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, é doutorado em Demografia pela Universidade Nacional da Austrália.

antonio.francisco@iese.ac.mz

Carlos Nuno Castel-Branco é Director de investigação, Director Executivo do IESE e Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, e doutorado em Economia (Economia Política da Industrialização e Política Industrial) pela Universidade de Londres.

carlos.castel-branco@iese.ac.mz

Julie S. Archambault é doutoranda pelo Departamento de Antropologia e Sociologia da Escola de Estudos Orientais e Africanos (SOAS) da Universidade de Londres. Os seus interesses em pesquisa incluem a juventude, comunicação, navegação social, desejo, sigilo e circulação de mercadorias. Tem mestrado e bacharelato em Antropologia pela Universidade de Montreal, Canadá.

jsa@soas.ac.uk

Lídia Brito é doutorada em Ciências Florestais pela Universidade Estadual de Colorado, EUA. Directora da Divisão de Políticas de Ciência da UNESCO e Professora Auxiliar da Universidade Eduardo Mondlane, em Maputo. Foi Ministra do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia do Governo de Moçambique e Vice-Reitora da Universidade Eduardo Mondlane.

lidia.brito@uem.mz

Luís de Brito, Director de investigação no IESE e Professor Associado da Universidade Eduardo Mondlane, é doutorado em Antropologia (Antropologia e Sociologia do Político) pela Universidade de Paris VIII.

luis.brito@iese.ac.mz

Manuel de Araújo, fundador, investigador e Presidente do Conselho de Direcção do Centro de Estudos Moçambicanos e Internacionais (CEMO).

alculete@yahoo.com

Philip Woodhouse obteve um bacharelado em Ciências Agrícolas pela Universidade de Oxford (Reino Unido), e um doutoramento em Ciência do Solo pela Universidade de Reading (Reino Unido). Trabalhou no então Instituto Nacional de Investigação Agronómica, em Maputo, de 1977 a 1986. Os seus actuais interesses de investigação encontram-se na economia política do uso da terra e dos recursos hídricos. É professor de Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural na Escola Superior de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade de Manchester, Reino Unido. Os seus trabalhos publicados encontram-se listados no endereço <http://www.manchester.ac.uk/research/phil.woodhouse/publications>

phil.woodhouse@manchester.ac.uk

Rogério Ossemane tem um mestrado em Desenvolvimento Económico pelo Departamento de Economia da Escola de Estudos Orientais e Africanos (SOAS) da Universidade de Londres, e uma Licenciatura em Economia da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, em Maputo. É investigador no IESE, afecto ao Grupo de Investigação de Economia e Desenvolvimento, onde trabalha especificamente com questões de fiscalidade e desenvolvimento.

rogerio.ossemane@iese.ac.mz

Roland Brouwer é doutorado em Ciências Agrárias e Ambientais (Política Florestal) pela Universidade de Wageningen, Países Baixos. É Professor Auxiliar na Faculdade de Agronomia e Engenharia Florestal da Universidade Eduardo Mondlane. As suas áreas de pesquisa são os processos de inovação e governação em relação aos recursos naturais e meio ambiente.

r.brouwer@tvcabo.co.mz

Sérgio Chichava, Investigador Sénior no IESE, é doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França. As suas áreas de pesquisa são: processos de democratização, governação e relações entre a China e a África lusófona.

sergio.chichava@iese.ac.mz

Índice

| | |
|---|-----|
| Introdução <i>Carlos Nuno Castel-Branco</i> | 11 |
| 1. Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique Carlos Nuno Castel-Branco | 19 |
| 2. Quadro de análise da sustentabilidade da dívida dos países de baixo rendimento: o caso de Moçambique Rogério Ossemane | 111 |
| 3. Comércio externo e acumulação de capital em África num contexto de crise financeira - será o maior acesso ao mercado a resposta? Aldo Caliari | 129 |
| 4. Para além dos limites da perversidade: como as políticas afectam a adaptação de tecnologia. Estudo de caso de Moçambique Lídia Brito e Roland Brouwer | 147 |
| 5. "À procura de rede": redes de redistribuição e modalidades de género na utilização do telefone móvel no sul de Moçambique Julie Soleil Archambault | 163 |
| 6. Constrangimentos na produtividade da agricultura africana Philip Woodhouse | 175 |
| 7. Promover o emprego através do investimento directo estrangeiro: a empresa algodoeira Dunavant em Morrumbala Manuel de Araújo | 195 |

Introdução

O IESE realizou, a 22 e 23 de Abril de 2009, a sua II Conferência Científica subordinada à temática genérica “*Padrões de Acumulação Económica e Dinâmicas da Pobreza em Moçambique*”. Por que razão foi esta temática escolhida e o que significa?

Por estudo dos “padrões” e “dinâmicas” de acumulação económica e de pobreza entendemos a análise das características económicas, sociais e políticas das tendências de crescimento, reprodução, diferenciação e distribuição económica e social em condições históricas específicas, tomando em conta as relações complexas e dinâmicas entre os agentes e as pressões económicas e sociais com as quais eles se relacionam. Este estudo requer a análise das estruturas (o que é produzido, quanto, como, com que grau de interligação e como é distribuído) e instituições (políticas, sistemas políticos e organizações políticas, participação dos cidadãos na vida política e na governação, etc.), e de como é que as estruturas e agentes económicos e políticos se relacionam e interligam. Sobretudo, tal estudo requer a compreensão de como é que as forças, interesses e pressões políticas, económicas e sociais se conjugam e operam no quadro dessas estruturas, instituições, conflitos e tensões. Por outras palavras, a temática da conferência reflecte uma abordagem de economia política para o estudo das dinâmicas, capacidades e relações de produção, reprodução, diferenciação e distribuição, e insere a discussão da pobreza e distribuição no quadro da análise dos padrões económicos e políticos de acumulação.

Em Moçambique, em relação com o *slogan* de combate à pobreza absoluta, o debate social sobre desenvolvimento tem enfoque na discussão das causas e soluções da pobreza. Algumas abordagens enfatizam as fraquezas estruturais que tornam alguns indivíduos mais vulneráveis no mercado (deficiente capital humano individual); ou a inadequação das instituições (corrupção, neo-patrimonialismo do Estado, desigualdade de género e feminização da pobreza, insuficiente ou inadequada democracia e limitada descentralização); e/ou a limitação dos recursos disponíveis (tamanho da economia, poupança e magnitude da sua taxa de crescimento). Doadores e organizações da sociedade civil têm preferência por estas abordagens, embora diferentes organizações e estruturas destes conjuntos de factores em ordem de prioridade ou em quadros analíticos diferentes.

O discurso político oficial põe o enfoque do combate à pobreza no crescimento económico e na transformação da mentalidade, ou cultura, dos pobres (preguiça, inveja, falta de auto-estima, receio de ser rico, e assim por diante), criticando a cultura de pobreza, elogiando a cultura do empreendedorismo individual dos ricos e as taxas de crescimento económico, e afirmando o imperativo social de promover o enriquecimento individual como pré-condição para combater a pobreza nacional.

Estas abordagens consideram a pobreza como um “estado de coisas”, ou um “produto”, que resulta de conjuntos de “insumos” mais ou menos bem definidos (cultura, estruturas produtivas, instituições ou recursos). Dependendo da ênfase dada por cada uma destas abordagens, a pobreza combate-se fornecendo o “insumo” em falta: a cultura de riqueza para substituir a cultura miserabilista dos pobres; a educação e saúde para elevar o capital individual e o valor do indivíduo no mercado; estruturas produtivas pró pobre [“o mercado” ou “um sector” (geralmente a agricultura) ou “uma forma de organização produtiva” (geralmente familiar ou a micro e pequena empresa), vagamente discutidas]; ou a igualdade de género e/ou instituições democráticas. O governo e as instituições financeiras internacionais celebram as taxas de crescimento económico e os indicadores de estabilização monetária, independentemente das dinâmicas e factores que criam umas e outros. Agências das Nações Unidas e doadores bilaterais balançam insuficiências institucionais e democráticas com o “sucesso” na construção de infra-estruturas pró capital humano (escolas, centros de saúde, redes sanitárias e estradas), e a medida deste balanço (se a análise indica a presença, ou não, de um caso de sucesso) depende da taxa de crescimento económico (*proxy* para eficácia governativa) e da taxa de redução da percentagem da população localizada em baixo da linha de pobreza absoluta (*proxy* para a eficácia pró pobre do crescimento económico). Se as taxas de crescimento económico e de redução da pobreza forem elevadas, o peso das insuficiências institucionais e democráticas na análise do sucesso moçambicano reduz.

Os conflitos e as intercepções destes tipos de abordagens criam dinâmicas interactivas em torno de modelos de causalidade geralmente não demonstrada e frequentemente contraditória, mas que dominam o debate sobre políticas públicas. Tomemos os dois exemplos mais gerais e comuns de tais tipos de modelos: um que tem foco na relação entre pobreza, crescimento e desigualdade; e outro que discute a relação entre pobreza e estruturas económicas pró pobre.

No primeiro tipo de modelo, *pobreza é explicada por* duas variáveis a saber, *crescimento económico* e *desigualdade*, sendo directamente relacionada com desigualdade e inversamente com crescimento. As duas variáveis explicativas, *crescimento* e *desigualdade*, são dadas (isto é, a explicação de desigualdade e de crescimento económico, bem como a discussão de qualquer possível relação entre ambas, encontram-se fora do modelo). Portanto, dada a taxa de crescimento, a redução da pobreza depende da redução da desigualdade (quer dizer, no seu extremo, desde que a desigualdade reduza a pobreza diminui, ainda que não haja crescimento económico). Obviamente, dada a desigualdade, a pobreza pode reduzir desde que o crescimento económico seja acelerado (quer dizer, no seu extremo, ainda que a desigualdade se mantenha, desde que a taxa de crescimento económico seja acelerada a pobreza reduz).

Modelos mais lineares e menos sofisticados desta abordagem prevêem que a aceleração do crescimento económico em fases iniciais de acumulação de capital

implica o aumento da desigualdade. Portanto, em fases iniciais de crescimento acelerado, crescimento económico e desigualdade estão organicamente ligados. Esta ligação é explicada pela necessidade de aumentar rapidamente a taxa de poupança nesta fase inicial de arranque da economia, o que requer, entre outros factores, a concentração do rendimento. Estes modelos não discutem os processos políticos e sociais e as condições históricas concretas que criam e permitem (ou não) sustentar as dinâmicas de crescimento económico e da desigualdade.

As relações estabelecidas nesta classe de modelos, embora pareçam lógicas e relevantes, são simplistas e historicamente inadequadas. Por um lado, ao assumirem as variáveis “desigualdade” e “crescimento” como dadas (determinadas fora do modelo), os modelos geram três problemas. Primeiro, estes modelos não têm contexto histórico e sentido económico e social, transformando “pobreza”, “desigualdade” e “crescimento” em simples estatística. Por exemplo, o argumento sobre a ligação orgânica entre o aumento da desigualdade e a aceleração da economia é empiricista, baseando-se apenas na descrição estatística defeituosa da trajectória de economias capitalistas mas sem uma base para entender as condições e conflitos económicos, sociais e políticos em torno dessa ligação orgânica em condições históricas de acumulação primitiva específicas. Segundo, estes modelos não têm precisão analítica porque não conseguem compreender nem definir “pobreza”, “desigualdade” e “crescimento” no seu contexto histórico e socioeconómico específico. Por exemplo, como é possível compreender e definir desigualdade, muito menos medi-la, sem compreender os processos de diferenciação e acumulação económica? Terceiro, os modelos não têm capacidade de previsão ou geram previsões absurdas.

Por outro lado, assumindo “desigualdade” como o único factor a determinar a “comunicação” (ou a “taxa de câmbio”) entre crescimento económico e pobreza, estes modelos implicitamente requerem uma economia fechada em que, dada a taxa de crescimento económico, desigualdade explica a distribuição do rendimento e, portanto, a pobreza. Em economia aberta, os termos de troca internacionais e as transferências internacionais entre economias, empresas e cidadãos afectam as dinâmicas da pobreza tanto ou mais do que os indicadores tradicionais de desigualdade interna, e podem consolidar ou modificar os padrões de desigualdade na distribuição. Aliás, Moçambique é um bom exemplo deste tipo de problema, pois os elevados índices de dependência de ajuda externa (mais de 20% do PIB, financiando mais do que 50% da despesa pública e dois terços do défice da conta corrente), a entrada das transferências privadas de cidadãos não residentes (US\$ 82 milhões em 2008) e a saída dos rendimentos dos grandes projectos minerais e energéticos (US\$ 680 milhões em 2008), devem jogar um papel fundamental na explicação do crescimento económico, da diferenciação e desigualdade, da distribuição e dos níveis de consumo.

Finalmente, a ligação orgânica directa estabelecida nestes modelos entre fases iniciais de acumulação (também definidas como fases de *arranque*,

descolagem ou *acumulação primitiva*) e aumento da desigualdade (explicada pela necessidade de aumentar a poupança) rejeita ou simplesmente não considera a experiência histórica de formação do capitalismo na fase de acumulação primitiva. Tanto no caso das economias hoje consideradas desenvolvidas, como no caso de economias como a de Moçambique, a experiência histórica mostra que o processo de acumulação primitiva depende da associação entre o Estado e as forças emergentes da burguesia capitalista para reestruturar a propriedade, o controlo dos recursos e as relações de produção. Portanto, o aumento da desigualdade é o produto de luta política, económica e social pela organização da produção e controlo da riqueza gerada, e não um resultado dado e tecnicamente necessário para acelerar crescimento; e a taxa e padrão de crescimento económico reflectem essa luta política e não uma dada taxa de poupança.

O segundo tipo de modelos de causalidade em torno da pobreza argumenta que *o nível de pobreza é relacionado com o grau de eficácia pró pobre* (mais ou menos igualitária) *da estrutura do crescimento económico e da distribuição*. Portanto, esta classe de modelos pretende introduzir mais detalhe na relação entre crescimento e pobreza pois introduz a noção de que *“desigualdade”* é inerente ao tipo de estratégia económica e padrão de crescimento, isto é, é interna ao modelo. Comumente, este tipo de modelo identifica as estratégias mais eficazes para reduzir pobreza como sendo as que se concentram no investimento em capital humano e respectiva infra-estrutura (escolas, centros de saúde, rede sanitária, entre outras) e no desenvolvimento agrário e rural, com ênfase nos pequenos produtores. Interessantemente, este tipo de modelo é sugerido tanto por um vasto leque de abordagens económicas e políticas estruturalistas e heterodoxas (populistas, dualistas, dependentistas, neo-Keynesianos, anti-globalistas, neo-marxistas, etc.) focadas no combate à pobreza rural, desenvolvimento dos mercados internos, acumulação primitiva através do processo de industrialização e fortalecimento das ligações por via de políticas e estratégias nacionais; como pela ortodoxia neo-clássica que enfatiza a necessidade da neutralidade da estrutura de preços para garantir a revelação das vantagens comparativas, exigindo a limitação do papel do Estado à provisão de capital humano e estabilidade social e monetária.

Apesar do seu contributo para relacionar desigualdade com a natureza das opções e estratégias de desenvolvimento, os modelos de crescimento pró pobre são igualmente simplistas e inadequadas historicamente. Por um lado, assumem que um vasto leque de opções de política está disponível, de onde podem ser feitas escolhas com relativa facilidade e neutralidade, independentemente das relações dinâmicas entre agentes (seus interesses e capacidades de os articular politicamente), as ligações e pressões económicas e políticas (influenciadas pelos agentes e que exercem influência sobre eles) e condições históricas concretas (domésticas e internacionais). Por outro lado, estas abordagens requerem um Estado capaz de fazer estas escolhas, mas não conseguem ou não se preocupam em explicar de onde vêm e como se articulam e impõem os objectivos económicos

e sociais de tal Estado. Portanto, o Estado, agente determinante nos modelos pró pobre, é explicado fora do modelo.

Os modelos pró pobre analisam a economia a partir de fragmentos isolados (por sectores, actividades, grau de formalidade, regiões ou grupos sociais), mesmo que de algum modo estes fragmentos estejam relacionados entre si. Por isso, não conseguem compreender nem captar as dinâmicas de diferenciação económica, social e política e o seu impacto nas opções, conflitos e possibilidades de desenvolvimento; a subordinação formal e informal de diferentes actividades e formas de organização e integração dos mercados nos sistemas de acumulação, distribuição e reprodução; a unidade e as tensões e conflitos entre diferentes ligações e relações económicas e sociais fundamentais (entre a cidade e o campo, a agricultura e a indústria, a grande e a pequena empresa, o emprego e o auto-emprego formais e informais, a economia real e as finanças, a formalidade e a informalidade). Um dos reflexos destas tensões analíticas é o preconceito de que uma estratégia focada na agricultura e desenvolvimento rural é, por natureza sectorial, mais igualitária ou mais pró pobre do que qualquer outra, independentemente das dinâmicas reais do investimento, produção, comércio e distribuição e dos sistemas de reprodução social que existem e estruturam a agricultura, incluindo o acesso à terra, água, insumos, trabalho e mercados.

Em oposição ao discurso vago sobre o combate à pobreza, está emergindo um outro discurso, igualmente vago, sobre a produção de riqueza. O argumento é simples: em vez de focar a política pública no combate à pobreza, é preciso focá-la na produção de riqueza que, por si, reduzirá a pobreza. Este discurso é uma variante simplista e pouco sofisticada do modelo que relaciona organicamente aceleração do crescimento económico e aumento da desigualdade na fase de *descolagem* da economia (discutido anteriormente). Embora simplista e vago, este discurso reflecte a tensão real e profunda entre distribuição e acumulação de capital que resulta da discussão das dinâmicas de produção e de distribuição isoladas umas das outras. Como é que as pressões e dinâmicas distributivas se relacionam com as pressões e dinâmicas de acumulação de capital? Como é que o fluxo de recursos na economia (ajuda externa, despesa pública, investimento privado) e as instituições económicas (legislação, políticas, dinâmicas corporativas e organização social da produção) podem ser consistentes com as pressões e dinâmicas distributivas e de acumulação de capital? Não é de estranhar, pois, que este novo discurso tenha emergido sobretudo, mas não exclusivamente, do empresariado privado nacional perante os desafios, tensões e conflitos de acumulação primitiva.

Está, pois, sendo criada uma dicotomia entre *combater a pobreza absoluta* e *gerar riqueza*. Terá, esta dicotomia, algum sentido real? Será que os conceitos *pobreza* e *riqueza* fazem sentido fora da análise de relações de classe, poder e conflito no quadro de padrões específicos de acumulação, distribuição e reprodução económica e social? Será que a pergunta "*combater a pobreza ou gerar riqueza?*" é útil e esclarecedora para fazer opções e análise de política pública?

Será que a escolha que Moçambique enfrenta é, realmente, entre *produzir mais riqueza* (ou fazer a economia crescer mais depressa) **ou** *combater a pobreza* (ou distribuir melhor)?

Ou, alternativamente, a pergunta deve mudar para o estudo de como é que a produção e a distribuição ocorrem em relação com o desenvolvimento e organização social e técnica das forças produtivas sociais, no quadro de padrões específicos de acumulação e reprodução? Não serão *pobreza e riqueza* duas dimensões política e socialmente definidas do mesmo processo de acumulação, distribuição e reprodução, de tal modo que ambas são geradas em simultâneo e em relação dinâmica uma com a outra? Não será, então, muito mais relevante, em vez de centrar a atenção meramente em observar, registar e descrever as taxas de variação da pobreza e da economia, focar a análise sobre as bases políticas, sociais e económicas da simultaneidade e relação dinâmica entre riqueza e pobreza e das relações de poder derivadas dessa relação?

A II Conferência do IESE situou-se no contexto deste debate. Especificamente, a Conferência investigou e debateu três questões: padrões de acumulação económica e desafios de industrialização; abordagens e experiências de protecção social e sua relação com padrões de acumulação e reprodução; e vulnerabilidade, pobreza, desigualdade e processos políticos. Cada um destes temas continua em processo de investigação. A análise foi avançada mas sobre muitas das questões chave deste debate existem apenas hipóteses e linhas de investigação, e em torno de cada resposta encontrada novas perguntas foram geradas.

Da Conferência resultaram cinquenta e uma comunicações (livremente disponíveis na página do IESE, www.iese.ac.mz) e três livros que contêm 22 artigos desenvolvidos a partir daquelas comunicações.

O livro "*Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*" contém sete artigos. Este livro analisa os padrões de industrialização como proxy para a compreensão mais geral dos padrões de acumulação económica em Moçambique e discute como é que estes padrões são estruturados pela natureza extractiva da economia. *Economia extractiva* é uma metodologia de análise do modo de acumulação capitalista primitiva em Moçambique e inclui quatro componentes fundamentais: (i) a economia não processa o que produz, exporta o que produz mas em forma primária, e importa o que consome em forma processada; (ii) por consequência, os mercados domésticos, as ligações internas e as potenciais dinâmicas de substituição de importações não se desenvolvem nem as exportações se diversificam; (iii) as classes capitalistas domésticas desenvolvem-se em torno de rendas improdutivas obtidas através da negociação de recursos naturais (terra, água, florestas, recursos pesqueiros e minerais) com capital estrangeiro, e aplicam essas rendas na aquisição e negociação de mais recursos naturais, em propriedade e especulação imobiliária ou no sector financeiro e na infra-estrutura de comunicação e transporte. Estas aplicações de capital são feitas numa perspectiva de especulação financeira, facilitação do investimento

em extracção de recursos naturais e ligações com o *hinterland*, reforçando assim a dependência em relação ao grande capital internacional e às dinâmicas dominantes de acumulação em vez promover a diversificação e articulação produtiva; e (iv) as vulnerabilidades, fraquezas estruturais e padrões de distribuição da economia mantêm-se e reproduzem-se ainda que a economia cresça aceleradamente. A *economia extractiva* pode gerar dinâmicas de crescimento acelerado mas com a produção, comércio, mercados, qualificações, acumulação e distribuição estruturalmente concentrados, com fracas ligações, dependentes e vulneráveis.

Os primeiros dois artigos do livro são focados na caracterização deste modo de acumulação, com recurso extensivo à estatística nacional. Os restantes cinco artigos são focados nos desafios de mudança, com ênfase nos desafios da produtividade, diversificação e emprego. Estes artigos discutem finanças e mercados internacionais no contexto de globalização; desafios do desenvolvimento tecnológico – incluindo um artigo com estudos de caso sobre tecnologias específicas e outro, numa óptica antropológica, sobre comunicação móvel em Inhambane; desafios da produtividade agrícola em África; e, finalmente, um artigo sobre emprego rural decente e investimento directo estrangeiro baseado num estudo de caso sobre o algodão em Morrumbala.

O livro *“Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique”* equaciona diferentes abordagens e debates sobre protecção social no contexto dos padrões de acumulação em Moçambique. O livro contém oito artigos que discutem o enquadramento institucional e económico da protecção social em Moçambique; a protecção social vista do prisma de dinâmicas de acumulação e reprodução do emprego – com um artigo sobre associativismo e emprego rural feminino em Chókwè e outro sobre a aplicação das transferências do trabalho migratório em Massinga; e a problemática dos subsídios e transferências com base na experiência do programa de subsídios aos alimentos e transferências para grupos sociais específicos. O livro levanta uma questão de fundo para orientar futura investigação sobre protecção social, nomeadamente como é que as vulnerabilidades sociais estão ligadas aos padrões de acumulação. Esta questão conduz a muitas outras mais específicas, designadamente: se protecção social se deve circunscrever a subsídios para grupos específicos; a sustentabilidade e o custo/benefício social destes subsídios dirigidos; as experiências e opções alternativas que relacionem protecção social com a promoção simultânea da produção e do consumo (e, portanto, do emprego decente e sustentável); a relação entre as estruturas, dinâmicas e relações formais e informais dos mercados de capital, bens e serviços e de trabalho e as vulnerabilidades sociais e económicas, bem como o seu impacto nas opções de protecção social.

O livro *“Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique”* contém sete artigos, dos quais dois discutem o discurso político oficial sobre pobreza com base na análise de discursos do Chefe de Estado moçambicano. Desta análise ressaltam dois aspectos fundamentais a saber: (i) o discurso político não define

nem problematiza “*pobreza*”, referindo apenas em termos gerais a necessidade de “*combate à pobreza*”, o que limita a definição e orientação deste combate aos preconceitos e pressupostos de momento e circunstância dos grupos económicos e políticos no poder; (ii) o discurso político enfatiza a mentalidade miserabilista (cultura ou mentalidade dos pobres) como causa central da pobreza, ao mesmo tempo que promove a ideologia do enriquecimento pessoal como solução do problema (social) da pobreza. Os restantes artigos abordam várias dimensões da problemática da pobreza, discutindo factores estruturais, sociais e políticos, nomeadamente: a governação local (com um estudo de caso de Gorongosa), a informalidade, a vulnerabilidade, a desigualdade e o *nexo* entre pobreza rural e questão da terra (com um estudo de caso da África do Sul). Estes artigos demonstram que, ao contrário do discurso político oficial que responsabiliza a cultura miserabilista dos pobres pela pobreza, esta tem raízes objectivas nas estruturas e dinâmicas políticas e económicas de acumulação, distribuição e reprodução que são historicamente construídas e reforçadas pela interacção entre o Estado e o capital no processo de acumulação primitiva de capital.

Cada um dos artigos e temas abordados nestes três livros pode ser visto como um ponto de partida para futura investigação. Ao publicar estes três livros (e divulgar todas as comunicações da conferência através do seu website), o IESE pretende alargar o acesso ao conhecimento e ao debate e, por esta via, apoiar a continuação e aprofundamento tanto da pesquisa como do debate, dando assim o seu contributo para aumentar a relevância e influência da investigação social e económica em Moçambique.

Carlos Nuno Castel-Branco

Director do IESE

Agosto, 2010

1. Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique

Carlos Nuno Castel-Branco¹

Introdução

A experiência económica de Moçambique é frequentemente apresentada como um exemplo de sucesso na promoção de rápido crescimento com estabilização e redução da pobreza. O grau e a robustez do sucesso económico moçambicano são determinados pela magnitude das taxas de variação, isto é, por quanto é que a economia cresce e a pobreza reduz, e por quão estáveis são (ou por quão pouco variam) os indicadores monetários, chave da abordagem monetarista de estabilização (inflação, reservas internacionais e taxa de câmbio). Este sucesso é geralmente explicado pela prudência das políticas monetárias e fiscais do Governo de Moçambique (GdM) e pelo crescente incentivo ao sector privado. O grau de prudência monetária e fiscal é avaliado pelo enfoque de tais políticas na estabilização monetária de curto prazo, nomeadamente no controlo da massa monetária e do défice fiscal, através da utilização de vários instrumentos: as reservas obrigatórias dos bancos, as reservas externas, a esterilização da ajuda externa, a emissão de títulos e obrigações do tesouro para financiar o défice fiscal e enxugar a liquidez da economia, entre outros. O grau de incentivo ao sector privado é determinado pela magnitude da liberalização económica, privatização de activos e redução dos custos de transacção, através da remoção ou redução das chamadas barreiras ao livre negócio como o licenciamento, exigências de informação sobre os investidores, protecção laboral, entre outras.

Mais recentemente, o aparente limitado impacto da crise económica e financeira global na economia de Moçambique está a ser usado como evidência do sucesso económico moçambicano, da robustez da sua economia e da prudência das suas políticas económicas.

Por consequência, o exemplo moçambicano parece validar os modelos neoliberais de política económica avançados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial (BM), segundo os quais a estabilização monetarista e a liberalização económica promovem rápido crescimento económico e redução da pobreza com uma base sustentável do ponto de vista macroeconómico.

Paradoxalmente, a economia nacional mantém anormalmente elevadas taxas de dependência em relação a fluxos externos de capitais, tanto oficiais (ajuda externa, com incidência em donativos) como privados (investimento directo estrangeiro e

empréstimos no sistema bancário internacional). Estes fluxos externos de capitais determinam a magnitude e os padrões de investimento público e privado, bem como a relação entre as políticas públicas e os interesses privados.

Por um lado, a ajuda externa financia metade da despesa pública *on budget*, ou mais de 60% da despesa pública se os projectos *off budget* forem considerados. Por via da despesa pública, a ajuda externa financia a balança comercial, pagando por 60% das importações nacionais (excluindo as importações dos mega projectos). A construção de reservas externas é parcialmente financiada com recursos consignados por instituições financeiras internacionais, com a esterilização da ajuda externa e com a aplicação financeira desses recursos nos mercados financeiros internacionais. Por exemplo, ao longo de 2008 e 2009, as reservas internacionais de Moçambique foram protegidas pela injeção de cerca de US\$ 200 milhões pelo FMI. Recentemente, durante as festividades do 35º aniversário do Banco de Moçambique, o Governador do banco central afirmou que, apesar de as exportações de Moçambique terem diminuído em cerca de um terço entre 2008 e 2009 e as importações terem aumentado no mesmo período (assim agravando um défice comercial crónico de mais de três décadas), as reservas internacionais foram protegidas e até aumentaram com base no financiamento do FMI.² Portanto, sem a ajuda externa, o Estado, ou entraria em colapso e não conseguiria manter a sua imagem de efectivo provedor de serviços, ou teria que melhorar substancialmente a colecta de impostos, o que implicaria diminuir os generosos incentivos fiscais para o investimento estrangeiro de grande escala.

Por outro lado, os fluxos externos de capitais privados nos últimos quinze anos representaram aproximadamente 85% do investimento privado total em Moçambique. A importância relativa destes fluxos vai tender a aumentar à medida que as empresas multinacionais de economias emergentes (China, Índia e Brasil) penetrem na economia nacional. O grosso deste investimento é aplicado num pequeno número de grandes projectos de natureza extractiva (minerais, florestas, energia, produtos agrícolas não processados para exportação, entre outros) ou em indústrias de natureza oligopolista (bebidas, açúcar, cimento, entre outras), o que origina que apenas duas dezenas de empresas, que empregam cerca de cinquenta mil trabalhadores, produzam o grosso do crescimento do PIB.

Como é que estes níveis de dependência externa e de concentração económica são consistentes com a história de sucesso económico de Moçambique?

Dois décadas e meia após o início da implementação das medidas de estabilização e ajustamento estrutural em Moçambique,³ a “estabilidade” dos indicadores monetários, a “redução” da pobreza e o “limitado” impacto da crise internacional continuam dependentes destes fluxos externos de capitais públicos e privados. O efeito potencial das “prudentes” medidas monetárias e fiscais seguidas pelo GdM na contracção do investimento público e da economia não se faz sentir, porque estas medidas “prudentes” são compensadas pela ajuda externa.

Se o investimento privado é tão dependente de fluxos externos de capitais, e se estes fluxos reflectem sobretudo os interesses globais dos grandes investidores multinacionais, interessados em explorar os recursos naturais de Moçambique (terra, florestas, água, recursos minerais e energéticos), que padrão de produção e comércio está a ser criado? A continuação desta dependência profunda não será um indicador da fragilidade estrutural da base produtiva, comercial e fiscal da economia e das características específicas e historicamente determinadas do padrão de acumulação primitiva pelas classes capitalistas emergentes nacionais?

Ao longo da última década e meia, a eficácia do crescimento da economia em reduzir a pobreza, medida pela elasticidade da redução da percentagem da população que vive abaixo da linha da pobreza em relação à taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), tem vindo a diminuir. Dados dos inquéritos aos agregados familiares (IAF) mostram que entre 1997 e 2002 a percentagem da população vivendo abaixo da linha da pobreza diminuiu 15% (isto é, em média diminuiu 2,35% ao ano), enquanto o PIB aumentou 55% (isto é, em média cresceu 7,5% ao ano). Logo, por cada 1% da pobreza que se reduziu, foi necessário que a economia crescesse um pouco mais do que 3,6%; por outras palavras, para cada aumento do PIB em 1%, a pobreza reduzia 0,27%.⁴ No entanto, no período seguinte, 2003-2008, o PIB voltou a crescer cerca de 55%, mas os dados preliminares do IAF, ainda não oficiais, indicam que, em termos globais, a percentagem da população vivendo abaixo da linha da pobreza diminuiu apenas 7% ou menos, tendo aumentado nas zonas urbanas e em algumas zonas rurais. Logo, neste período foi necessário que o PIB crescesse 7,9% para que a pobreza reduzisse 1%; em outras palavras, para cada aumento do PIB em 1%, a pobreza reduziu apenas 0,13%.⁵ Isto significa que a eficácia do crescimento do PIB a reduzir a pobreza piorou substancialmente, tendo a economia sido forçada a crescer 2 vezes mais do que no período anterior para que a pobreza reduzisse por uma unidade percentual. Esta análise é partilhada por Arndt, James and Simler (2005) e Arndt, Jones and Tarp (2006) que argumentam que a eficácia do crescimento do PIB a reduzir a pobreza é mais baixa em Moçambique do que em outros países africanos com níveis semelhantes de desenvolvimento, e está a reduzir, o que chama a atenção para a necessidade de medidas que permitam alargar a base produtiva e aumentar a produtividade, em vez de apenas terem um impacto incremental na economia.

Até que ponto é que a redução da eficácia do impacto do crescimento económico no combate à pobreza reflecte os padrões de acumulação, crescimento e distribuição gerados pela dependência da economia em relação ao investimento privado estrangeiro (concentrado em grandes projectos de recursos naturais)? Até que ponto seria esta eficácia ainda pior na ausência de ajuda externa para financiar o investimento público? Até que ponto é que a redução da eficácia do crescimento económico em reduzir pobreza em Moçambique é o produto, ou está relacionada com as características historicamente específicas de formação das classes capitalistas nacionais?

Até que ponto é que medidas de natureza monetarista e de curto prazo (como a esterilização da ajuda externa, o aumento excessivo das reservas externas, a emissão de obrigações e títulos do tesouro para financiar a despesa pública e enxugar liquidez) são, de facto, eficazes para estabilizar a economia nacional, dado que as debilidades da economia, incluindo a sua incapacidade de se financiar e a sua tendência para a instabilidade, são de natureza estrutural? Até que ponto é que tais medidas são necessárias? Quais são os impactos das tentativas de gerir indicadores monetários, com enfoque na estabilização de curto prazo, no comportamento e opções dos investidores nacionais e estrangeiros, ou, por outras palavras, até que ponto é que estas medidas monetaristas de estabilização constroem as opções, o comportamento e os interesses dos agentes económicos nacionais, encorajando-os a optarem por actividades de alto retorno a curto prazo e a engajarem-se na luta por rendas financeiras e relacionadas com política pública, capital estrangeiro e especulação com os recursos naturais do país?

Estas e outras perguntas e inquietações vêm sendo levantadas há mais de uma década [Castel-Branco (2002a, 2002b, 1997, 1996 e 1995) e Castel-Branco, Sulemane *et al* (2005)],⁶ mas tanto as autoridades nacionais como os seus parceiros externos lhes têm prestado pouca atenção.

Recentemente, quatro pressões poderosas contribuíram para que estas questões começassem a tornar-se politicamente mais relevantes. Primeiro, depois de uma década de silêncio ou de ambiguidades e contradições, o BM e o FMI reconheceram oficialmente que os mega projectos pouco ou nada contribuem para a redução da pobreza e para a sustentabilidade do crescimento económico e que os incentivos fiscais que lhes são atribuídos os tornam irrelevantes e elevam os seus rácios de custo/benefício social. Segundo, a manutenção da profunda dependência fiscal começou a alarmar tanto o Governo de Moçambique (GdM), por causa de factores de soberania, como os seus parceiros externos, por causa das dificuldades de justificar e manter os níveis correntes de ajuda externa depois de duas décadas e meia de estabilização e ajustamento estrutural. Terceiro, tanto a revolta popular de 5 de Fevereiro de 2008 (suscitada pelo aumento dos preços de combustíveis, transportes colectivos e alimentos, um dia após o Presidente do Banco Mundial ter declarado Moçambique como exemplo de sucesso em África) como a crise económica internacional revelaram algumas das fraquezas e vulnerabilidades da economia e dos seus padrões de acumulação. Quarto, a questão do espaço fiscal tornou-se central no debate de política económica tanto para as economias industrializadas e doadoras, como para as economias recipientes da ajuda externa. No caso específico de Moçambique, este debate inclui duas outras dimensões: (i) a preocupação do FMI com a estabilidade macroeconómica e a gestão da dívida em face das intenções do Governo de Moçambique de utilizar fluxos privados de capital (por exemplo, as parcerias público-privadas) e créditos concessionais e não concessionais para o financiamento do défice do orçamento do Estado; e (ii) a preocupação mais geral sobre o impacto que tais modalidades

de financiamento privado do défice do orçamento do Estado poderão ter na estratégia de despesa pública, dado que o Estado poderá concentrar-se mais no retorno financeiro de curto prazo e nas taxas de mercado das suas despesas do que no retorno social de longo prazo do investimento público no desenvolvimento alargado da economia.

Este artigo concentra-se na discussão das causas estruturais e dinâmicas das fraquezas dos padrões de acumulação económica em Moçambique. O artigo desenvolve o conceito de economia extractiva e relaciona-o com a história e a economia política do padrão de acumulação, distribuição e reprodução. Esta discussão realiza-se, revisitando as análises históricas e os dados oficiais da economia moçambicana e, nesse processo, explorando duas vertentes relacionadas: a composição do crescimento económico e o seu impacto na estabilidade estrutural da macroeconomia de Moçambique. O artigo avança pontos para a construção da economia política da dependência externa em Moçambique e o tratamento da questão fiscal. Finalmente, o artigo discute alguns desafios fundamentais para a transformação destes padrões e, por conseguinte, para o processo de industrialização.

Economia extractiva – metodologia de análise do modo de acumulação capitalista em Moçambique

Esta secção define o conceito de economia extractiva e identifica e descreve, empiricamente, as características dominantes do padrão de acumulação e industrialização em Moçambique. Por conseguinte, esta secção fornece a base para discutir as características estruturais da produção e comércio, as ligações dessas características com os padrões de instabilidade e os desafios que se colocam para mudar estas características.

O conceito “economia extractiva” resulta da tentativa de caracterização sistemática, lógica e envolvente das dinâmicas dominantes de acumulação económica em Moçambique, ao longo do tempo, com base na investigação das forças e actividades nucleares e periféricas de acumulação em Moçambique. E também de procurar saber como é que estas se interligam e como estruturam os padrões de investimento, de financiamento, de produção, de comércio, de políticas públicas e de dinâmicas de formação e acumulação das classes capitalistas nacionais e ainda como são, por sua vez, estruturadas por esses padrões.⁷

A escolha do período coberto pela análise estatística neste artigo (tanto quanto possível, o último meio século de economia de Moçambique) tem uma explicação lógica. Por um lado, o período reflecte a tentativa de encontrar padrões económicos e sociais que se reproduzam ou alterem ao longo do tempo bem

como descobrir as dinâmicas que expliquem essa reprodução ou alteração. Três características dominantes da economia nacional contemporânea podem ser traçadas ao longo do tempo para o passado: (i) a natureza primária e concentrada das exportações, (ii) a dificuldade de substituição efectiva de importações e de articulação da economia e (iii) as pressões crónicas e insustentáveis sobre a balança de pagamentos que se intensificam quando a economia expande e que se reflectem em ciclos relativamente curtos de expansão e contracção económica. Por outro lado, os padrões económicos e as suas dinâmicas, os seus conflitos e as suas tensões são mais facilmente visíveis em momentos de crise ou mudança. Dados os traços característicos dos padrões de acumulação que se reflectem ao longo do tempo, seria lógico que a análise comesse antes da independência nacional (mudança de regime político é sempre um momento de crise e tensão) e conseguisse captar um momento importante de crise e tensão ainda no tempo colonial. Para a corrente caracterização dos padrões de acumulação, este período seria, logicamente, o momento anterior à grande aceleração da indústria de acabamento, que se iniciou em finais dos anos 50 do século XX. Esta lógica analítica, associada à disponibilidade de informação estatística, determinou que o período em análise fosse, sempre que possível entre finais dos anos 50 ou inícios dos anos 60 e 2008 ou 2009.

O leitor desprevenido, mas informado, poderá questionar a validade do conceito “economia extractiva” quando ele é aplicado para caracterizar a história económica de Moçambique no último meio século. O argumento deste leitor incidirá, correctamente, sobre pelos menos dois factos. Primeiro facto, a indústria extractiva, propriamente dita, tornou-se dominante no investimento privado apenas na primeira década do séc. XXI, isto é, na última década do meio século em análise. Segundo facto, a indústria extractiva, propriamente dita, representa apenas uma pequena fracção do PIB de Moçambique, embora se preveja que a sua importância venha a crescer muito rapidamente na próxima década dado o seu peso crescente no investimento produtivo. Portanto, concluirá o leitor, “economia extractiva” é uma *previsão* (do futuro) em vez de uma *descrição* (do passado e presente) das dinâmicas de acumulação da economia de Moçambique. Como tal, segundo este leitor, este conceito não pode constituir base metodológica de análise das dinâmicas económicas de Moçambique ao longo do tempo, porque estas não parecem estar associadas com a indústria extractiva propriamente dita. Dado que as questões colocadas por este leitor informado, mas desprevenido, têm razão de ser, é necessário dedicar algum espaço e tempo a explicar o significado analítico deste conceito neste artigo.

Por “indústria extractiva propriamente dita” referem-se as actividades de extracção de recursos naturais, sem ou com pouco processamento (semi-processamento) que adicione valor ao recurso em si, antes de este recurso ser posto à disposição de outro utilizador. As indústrias extractivas são as que extraem os recursos e os fornecem a outros utilizadores que eventualmente os processam.

Classicamente, as indústrias de extracção de recursos minerais (minerais ferrosos e não ferrosos, hidrocarbonetos e outros), florestais e marinhos (incluindo a pesca) são constituintes das chamadas “indústrias extractivas propriamente ditas”.

A indústria energética, por exemplo, tem a componente puramente extractiva (por exemplo, de minerais como petróleo, gás, carvão e urânio) e processamento básico (por exemplo, refinação do petróleo e separação da hulha (carvão industrial para a formação de ligas de aço, por exemplo) do restante carvão para queima) antes de estes minerais/combustíveis serem postos à disposição das indústrias utilizadoras. O desenvolvimento da ciência e tecnologia permite a produção de combustíveis líquidos sintéticos com base no carvão e gás, de biocombustíveis de primeira e segunda geração a partir de vegetais ou resíduos, bem como a extracção de energia do hidrogénio, a captação da energia produzida pela ruptura do núcleo de elementos pesados (como o urânio), a colheita da energia das águas dos rios, das ondas do mar, da força do vento ou da luz solar. O mesmo acontece com a indústria de metais básicos (que incluiu desde a extracção e gradual refinação de areias pesadas, ou minerais, até à obtenção dos metais básicos e formação de ligas metálicas, bem como a colocação de uns e outros à disposição das indústrias que os transformam em bens de uso corrente para consumo e produção). O mesmo exemplo pode ser estendido à indústria de materiais de construção (que inclui uma vertente de extracção de pedra, areias, argilas, calcário e outros componentes do cimento e cerâmicas) ou de agroquímicos (que inclui a componente de extracção de hidrocarbonetos e outros recursos minerais que entram na composição de fertilizantes, herbicidas e pesticidas). A “indústria extractiva propriamente dita” pode ser expandida para incluir a extracção de madeira e produtos do mar na medida em que esta actividade é essencialmente a mesma (extrair um recurso natural para utilização noutras actividades, a jusante ou montante, ou para consumo final).

Em todos estes casos, com mais ou menos complexidade científica e tecnológica, com mais ou menos possibilidades de renovação do recurso extraído, em função do seu ciclo de reprodução e da gestão da sua exploração, o conceito dominante nestas actividades é a extracção de um recurso para o pôr à disposição de outrem, sem processamento adicional ou com o processamento mínimo necessário para conservar o recurso uma vez extraído, para minimizar os custos de transporte e aumentar o valor por unidade de carga transportada.

Nos parágrafos anteriores, foram descritas *actividades extractivas nucleares* (por exemplo, as de extracção dos minerais, das madeiras e dos produtos do mar) e *periféricas* (as de utilização desses recursos naturais para produzir energia, ligas metálicas, metais de alta tecnologia, materiais de construção, agroquímicos, entre outros). Nas empresas extractivas há outras actividades (reparação de máquinas, operações especializadas de engenharia, pesquisa laboratorial, prospecção física, administração) mas estas existem para servir a componente nuclear da empresa, a extracção. Algumas empresas extractivas expandem verticalmente ao longo da

cadeia de valor, (por exemplo do carvão para o aço, da extracção de gás para os fertilizantes e combustíveis sintéticos, da mineração de bauxite para a fabricação de alumina e alumínio, e para a produção de peças e partes de alumínio para a indústria automóvel). Outras expandem horizontalmente para outras actividades (por exemplo, para uma variedade de metais não preciosos). A expansão vertical e/ou horizontal, assim como a evolução de actividades extractivas *nucleares* para as *periféricas*, são geralmente financiadas pelo processo da acumulação realizada na actividade extractiva nuclear e, frequentemente, correspondem a estratégias de controlo dos mercados e das rendas monopolistas ou oligopolistas.⁸

Portanto, a indústria extractiva descreve um tipo de produção que faz parte de cadeias de valor mais amplas (do mesmo modo que o carvão pode ser parte da cadeia dos metais básicos ou de energia) 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.

Fará sentido aplicar este exemplo a uma economia (em vez de uma empresa ou uma indústria com as suas ligações)? Que vantagens analíticas poderá tal aplicação trazer? Em que é que esta aplicação difere da metodologia utilizada por Fine e Rustomjee (1996) para a análise da economia sul-africana?

Por economia extractiva (em vez de indústria extractiva propriamente dita) entende-se uma dinâmica económica e social produtiva e de acumulação que é dominante (isto é, que estrutura e subordina as dinâmicas fundamentais de acumulação) e que se estrutura em torno de um conjunto de características semelhantes às usadas para descrever a indústria extractiva. Ao nível da economia como um todo, este padrão extractivo de acumulação tem efeitos estruturantes sobre os padrões de produção, comércio, propriedade, acumulação, distribuição e relações sociais, bem como sobre as capacidades, opções e sustentabilidade dos processos de reprodução económica e social ao longo do tempo.

A primeira característica desta economia é a sua especialização na produção e comercialização de produtos primários com limitado processamento (ou valor acrescentado). Portanto, à semelhança das indústrias extractivas, a economia no seu conjunto opera predominantemente ao nível primário das cadeias de valor de que faz parte como fornecedora – as madeiras, o carvão, o camarão, o algodão descaroçado, o chá folha, o sisal, o gás natural, a castanha de caju não processada, o açúcar não refinado, o tabaco, a energia hidroeléctrica, o alumínio, entre outros, são produtos básicos da economia nacional e todos eles são produtos primários. Qualquer um destes produtos, com excepção do alumínio, é um derivado directo e primário de um recurso natural localizado em Moçambique. Todos, incluindo o alumínio, são semi-processados ao nível mais básico, entram apenas na fase inicial (primária) dos processos de produção de outras economias e, proporcionalmente ao seu valor bruto de produção, adicionam pouco mais valor à economia nacional do que o valor bruto dos recursos naturais utilizados.⁹ Consequentemente, esta

economia gera excessiva especialização em áreas e actividades de limitadas ligações e constringe as opções e possibilidades de inovação, diversificação e qualificação.

A segunda característica da economia extractiva é a desarticulação das actividades produtivas, com limitadas ligações, tanto a montante e jusante como transversais, entre actividades, firmas e subsectores, de tal modo que a malha económica é larga e porosa, em vez de desenvolver ligações multidimensionais e ser capaz de reter e usar a riqueza que gera. Em grande medida, as várias actividades económicas em Moçambique são paralelas umas às outras, ligando-se sobretudo com cadeias produtivas e de serviços fora da economia nacional.¹⁰ Os mercados domésticos são fragmentados e pouco desenvolvidos e o consumo, tanto produtivo como social, é muito dependente de importações de bens manufacturados. Portanto, Moçambique exporta sem processar (ou apenas com o processamento primário) os produtos que extrai, e importa processado o que necessita para consumo doméstico (familiar) e para consumo na produção.

A desarticulação é uma característica comum às economias que se especializam excessivamente nas fases iniciais de desenvolvimento industrial. Dada a fraqueza institucional, tecnológica e produtiva destas economias, excessiva especialização demasiado cedo não lhes dá outras opções que não seja a concentração em produtos primários que dependem de recursos naturais brutos. Por outro lado, se estas economias se especializam em processos e produtos primários, naturalmente a malha económica tende a ser desarticulada. A malha económica só pode articular-se quando a base produtiva se diversifica e envolve fases mais avançadas (pelo menos não apenas primárias) de transformação.

Algumas economias deste tipo desenvolvem indústrias de acabamento (*end product industries* ou *maquilladoras*), viradas para o mercado interno ou para exportação, como resultado da necessidade de diversificar exportações, ou do aumento do rendimento e da procura gerados pelas indústrias extractivas. O surgimento destas indústrias, por vezes erradamente definidas como indústrias de substituição de importações,¹¹ não altera o padrão extractivo dominante na medida em que apenas é absorvida a última parte do processo de acabamento, frequentemente simplificado pela estandardização e intensivo em trabalho. Esta aparente diversificação mantém-se intensiva em importações, débil no que diz respeito a ligações dentro da economia nacional, e a sua sustentabilidade mantém-se dependente do desempenho das exportações primárias.

A terceira característica da economia extractiva é o facto de a capacidade de expansão e financiamento da economia depender do desempenho das exportações de produtos primários. Dadas a concentração em poucos produtos, a volatilidade dos mercados internacionais de produtos primários (*commodities*) e a vulnerabilidade dos produtores de produtos primários nesses mercados, frequentemente controlados por oligopólios ou monopólios, a expansão económica está associada a crises cíclicas de alta frequência de acumulação de capital. Em outras palavras, o processo de expansão é continuamente interrompido

por crises de acumulação, salvo se outras soluções de financiamento como, por exemplo, ajuda externa, forem encontradas. Em qualquer dos casos, este processo de acumulação não é sustentável do ponto de vista macroeconómico.

A quarta característica da economia extractiva é a profunda desigualdade entre regiões e grupos sociais no acesso a oportunidades, opções e riqueza. Esta desigualdade é causada pela concentração da base produtiva e dos centros de acumulação e pela estrutura social desigual da produção e do emprego.

A quinta característica da economia extractiva é a insustentabilidade inter-temporal e inter-geracional deste modelo de expansão da base produtiva. Para além da já descrita insustentabilidade macroeconómica (dadas as vulnerabilidades económicas do modelo) e social (dado o agravamento das desigualdades sociais e regionais), este modelo de crescimento é extensivo e assente em recursos não renováveis (ou transforma recursos renováveis em não renováveis por via da sobre-extracção). A porosidade da economia, ou a incapacidade de a economia reter a riqueza gerada (discutida mais adiante), e a tendência para se porem tantos recursos naturais em exploração quanto o possível a curto prazo colocam constrangimentos enormes nas opções e oportunidades de desenvolvimento a longo prazo e para as futuras gerações.

A sexta característica da economia extractiva é a dependência das classes capitalistas nacionais em ascensão, em relação ao acesso a rendas de recursos naturais e, por consequência, a sua submissão às dinâmicas mais globais de acumulação capitalista. Dado que o acesso a recursos naturais e que as ligações com o capital estrangeiro multinacional requerem ou são facilitadas pelas ligações políticas através do Estado, o processo de acumulação com base em rendas de recursos naturais em economias de natureza extractiva tende a construir uma aliança directa entre o acesso ao poder público e o acesso à riqueza, bem como tendem a desenvolver um Estado focado na promoção de oligarquias financeiras nacionais e facilitação da sua aliança com o capital financeiro internacional.

Portanto, a economia extractiva pode ter, ou não, indústrias extractivas (propriamente ditas) como centro da sua actividade. No caso de Moçambique, só recentemente é que o complexo mineral-energético regional passou para o centro do processo de acumulação, apesar de ter influenciado, indirectamente, esse processo ao longo dos anos, por via da enorme força gravitacional exercida pela economia sul-africana sobre a moçambicana [Castel-Branco (2004b, 2002a e 2002b)].

À semelhança de Fine e Rustomjee (1996), na sua análise do complexo mineral-energético, também o conceito "economia extractiva" descreve a essência dominante e estruturante de um modo de acumulação e não um sector ou uma actividade específica. No entanto, este conceito difere do de Fine e Rustomjee, no sentido em que não requer que o complexo mineral-energético seja o núcleo da economia. Esta diferença resulta da aplicação de metodologias semelhantes a realidades históricas diferentes.

Em que é que reside a força analítica deste conceito? Reside em quatro elementos cruciais. Primeiro, permite focar a análise em características gerais dominantes, explicativas e válidas, independentemente do sector ou actividade dominantes ou da sua forma específica. Segundo, mantém consistência na análise e compreensão inter-temporal do padrão de acumulação, ligando, portanto, diferentes fases, etapas e características históricas específicas com um fio condutor comum. Terceiro, permite compreender e hierarquizar a relação entre diferentes actividades e formas sociais de organização da produção, no quadro de um padrão dominante de acumulação. Quarto, permite tratar das fraquezas estruturais da economia como parte de um modo de acumulação, unificando, assim, o macroeconómico e o microeconómico, o económico e o político, as pressões e ligações económicas e os interesses e intervenções dos agentes.

Como qualquer modelo de análise, também este é uma abstracção da realidade, que reflecte uma certa leitura com base numa teoria de como funciona a economia de Moçambique. Obviamente, nem todos os detalhes entram neste modelo, nem todas as leituras da economia são consistentes com as suas premissas. No entanto, a alternativa a desenvolver um modelo de análise seria assumir que a economia de Moçambique é incompreensível, o que este modelo demonstra não ser verdade.

Quando se abre a caixa de um *puzzle* complexo, a primeira reacção é de se estar perante um mar de peças soltas sem sentido e impossíveis de pôr em conjunto. Esta sensação é ainda pior se não houver uma referência que indique qual é a imagem a construir com as peças soltas. Neste caso, tudo o que se pode fazer é seguir algumas regras analíticas (por exemplo, começar por montar os lados exteriores da imagem, para ir descobrindo o que ela é). Quando se procuram os traços semelhantes (os padrões históricos, no caso da economia) e se identificam os elementos estruturantes, as peças do *puzzle* começam a fazer sentido. Se o *puzzle* for dinâmico e as cores das peças mudarem ao longo do tempo, completá-lo requer a capacidade de abstrair da forma e do detalhe e de os submeter aos traços estruturantes. Isto é tudo o que o modelo analítico pode fazer. Se os traços estruturantes mudarem, o modelo deixa de ter validade e outro terá que ser desenvolvido.

Caracterização do modo de acumulação capitalista em Moçambique

Este capítulo procura demonstrar, com recurso intensivo a estatística descritiva, que o modo (ou padrão) de acumulação em Moçambique é predominantemente extractivo, e que esta característica foi adquirida historicamente, foi desenvolvida em torno de interesses específicos do capitalismo internacional e contribuiu, ao longo do tempo, para gerar e consolidar uma aliança próxima entre o capital

nacional e o capital internacional. A análise demonstra, ainda, que este padrão de acumulação gera vulnerabilidades económicas fundamentais, estruturais e dinâmicas, tendo gerado um padrão de dependência externa multidimensional.

Por estudo dos “padrões” e “dinâmicas” de acumulação económica entende-se a análise das características económicas, sociais e políticas das tendências de crescimento, reprodução, diferenciação e distribuição económica e social em condições históricas específicas, tomando em conta as relações complexas e dinâmicas entre os agentes e as pressões económicas e sociais a que estes estão sujeitos e com as quais interagem dinamicamente. Este estudo requer a análise das dinâmicas das estruturas produtivas (o que é produzido, quanto, como, com que grau de interligação e como é distribuído, e ainda como é que estas “estruturas” mudam e porquê) e das dinâmicas do poder, instituições e relações políticas, bem como o estudo de como é que as estruturas, os agentes e as tensões económicas e políticas se relacionam e interligam. Sobretudo, tal estudo requer a compreensão da forma como as forças, os interesses e as pressões políticas, económicas e sociais se conjugam e operam no quadro dessas estruturas, instituições, conflitos e tensões. Em outras palavras, o estudo dos padrões e dinâmicas de acumulação reflecte uma abordagem de economia política das capacidades e relações de produção, reprodução, diferenciação e distribuição.

Neste artigo, desenvolve-se a análise dos padrões de acumulação económica, com ênfase nos padrões de industrialização, investimento e comércio. O foco nas dinâmicas de industrialização deve-se a vários factores. Em primeiro lugar, o desenvolvimento do capitalismo é um processo de industrialização e, como consequência, de proletarianização [Fine and Rustomjee (1996), Hamilton (1983) e Dobb (1963 e 2007)]. Questões como subdesenvolvimento, dependência, pobreza e desenvolvimento desigual do capitalismo, em última análise, referem-se a padrões de industrialização e proletarianização em condições históricas específicas. Em segundo lugar, a industrialização está relacionada com o processo de transformação e articulação da base e da organização social, económica, logística e tecnológica da produção e do comércio. As características específicas dos processos de industrialização em determinada realidade histórica são simultaneamente o reflexo do padrão de acumulação e reprodução e um indicador dos desafios de industrialização. Em terceiro lugar, o desafio de diversificação e articulação da actividade económica é, por natureza, um desafio de industrialização entendido numa perspectiva de economia política do desenvolvimento [Fine and Rustomjee (1996), Hirschman (1958), Amsden (1997), Brum (1976), Stewart (1976), Shirai and Huang (1994) e Chang (1996)]. Em quarto lugar, a evidência histórica mostra que nenhuma economia se diversificou, articulou e desenvolveu no contexto do capitalismo sem o processo de transformação económica através da industrialização e proletarianização [Amsden (1997, 1994 e 1989), Chang (1996), Hamilton (1983) e Dobb (1963 e 2007)]. Isto não quer dizer que todas as economias que seguiram processos de industrialização e proletarianização sustentaram níveis

de desenvolvimento e transformação a longo prazo, mas nenhuma atingiu essas dinâmicas de desenvolvimento e transformação sem industrialização e proletarianização.

A caracterização dos padrões de acumulação industrial em Moçambique e da sua relação com os padrões económicos mais gerais de crescimento e acumulação centra-se em quatro questões: (i) o que está a acontecer com a produção, comércio e investimento, como é que essas tendências se explicam e que relação têm com os padrões mais gerais de acumulação e reprodução? (ii) até que ponto é que este padrão de acumulação é consistente com os desafios económicos mais gerais, incluindo os desafios relacionados com a construção de um quadro macroeconómico mais viável e dinâmico? (iii) como é que os padrões de acumulação industrial são consistentes com a observação sobre a extensão e profundidade da dependência em relação à ajuda externa? e (iv) até que ponto a economia consegue reter a riqueza eventualmente gerada pela produção?

Concentração e desarticulação da base produtiva e comercial e do investimento

Brum (1976) apresentou um dos primeiros estudos de um economista moçambicano a fornecer uma descrição histórica e estrutural sistemática do desenvolvimento da economia capitalista colonial em Moçambique, com enfoque no seu padrão de industrialização. Este estudo classificou as indústrias em Moçambique em três categorias: (i) indústrias orientadas para exportação, que consistem no semi-processamento de produtos primários maioritariamente agrícolas e pesqueiros (pouco mais de um terço do sector manufactureiro e 80% das exportações em princípios dos anos 1970); (ii) indústrias orientadas para o mercado doméstico mas dependentes de importações, que consistem na montagem final de produtos de consumo com limitado valor acrescentado (pouco mais de 40% do sector manufactureiro) e (iii) indústrias orientadas para o mercado doméstico mas baseadas em recursos locais (açúcar, moagens de cereais e óleos alimentares), correspondendo a pouco menos de 25% do produto industrial.

Este estudo identificou duas tendências interessantes no padrão industrial. Por um lado, as indústrias que contribuíam com a maior proporção do valor industrial bruto tendiam a ter um valor acrescentado industrial proporcionalmente menor que o médio das restantes indústrias. Esta tendência pode ser explicada pela sua dependência de importações e por o seu contributo se limitar à etapa final da produção (montagem final, acabamento ou mistura final de componentes, que acrescenta pouco valor às componentes importadas). Por outro lado, a proporção do valor acrescentado relativamente ao produto industrial bruto tendia a diminuir à medida que a produção industrial se expandia. Esta tendência

pode ser explicada por três factores. Primeiro, a expansão rápida das indústrias de acabamento dependentes de importações, as quais acrescentam pouco valor em si, reduz a média do valor acrescentado da indústria e aumenta a média da dependência de importações. Segundo, como as indústrias de acabamento não desenvolviam fortes ligações dentro da economia nacional – por exemplo, com as indústrias produtoras de matérias-primas ou as produtoras de peças, equipamentos e materiais auxiliares ou intermediários – o valor acrescentado total aumentava muito mais lentamente do que o valor bruto da produção. Terceiro, dado que as indústrias de acabamento (que produzem menos valor acrescentado) cresciam muito mais depressa do que as de matérias-primas (que produzem mais valor acrescentado por serem baseadas em recursos locais) e como entre essas indústrias as ligações eram débeis ou inexistentes, a média do valor acrescentado nacional na indústria diminuía. Estas conclusões são também confirmadas por Castel-Branco (2002a), Castel-Branco (2003a), Castel-Branco and Goldin (2003), Wield (1977a) e (1977b), Wuyts (1989 e 1984).

Brum identificou três fraquezas estruturais fundamentais no padrão de industrialização em Moçambique. Em primeiro lugar, o padrão de industrialização era excessivamente especializado e concentrado. O semi-processamento de 10 produtos agrícolas representava 50% do produto industrial, e oito subsectores eram responsáveis por 85% desse mesmo produto. Em segundo lugar, as ligações entre actividades, firmas e subsectores eram fracas, limitadas e ocasionais por causa da fraqueza das indústrias de bens de capital e intermediários. Finalmente, a expansão industrial, determinada pelo rápido crescimento da indústria dependente e de acabamentos, estava concentrada nas duas maiores cidades com grandes portos, Maputo e Beira por causa do rápido crescimento das importações, que requeria a proximidade das indústrias a grandes portos marítimos, e por causa da concentração populacional dos colonos, que eram o principal mercado de consumo para essas indústrias, nessas cidades.

O artigo de Brum é uma boa introdução para este debate pois, para além do seu contributo geral para a caracterização do padrão de acumulação industrial, permite identificar algumas consequências fundamentais deste tipo de expansão económica que se repetem ao longo da história independentemente de quais são os produtos, firmas e sectores que predominam num certo período. Em primeiro lugar, este tipo de expansão industrial depende do desempenho das indústrias de exportação de produtos primários, as quais são vulneráveis à monopolização e finanças dos mercados internacionais, são sujeitas a altas taxas de substituição determinadas pelo progresso tecnológico e, pelas razões anteriores, enfrentam preços e mercados voláteis. Portanto, quando a indústria expande as pressões macroeconómicas podem atingir ponto de ruptura, provocando uma contracção da produção. Este processo de ajustamento gera a segunda consequência intertemporal, nomeadamente a instabilidade da acumulação industrial a médio e longo prazo, por causa dos constrangimentos macroeconómicos criados pela

estrutura produtiva e comercial. Finalmente, este padrão de acumulação industrial reforça a dependência de fluxos externos de capital e de um leque limitado de produtos primários semi-processados para exportação, o que tende a reproduzir o padrão de acumulação e a limitar as opções de mudança e de disseminação do progresso tecnológico e a generalização do aumento da produtividade [Brum (1976), Castel-Branco (2002a e 2004a), Wield (1977a) e Wuyts (1989)].

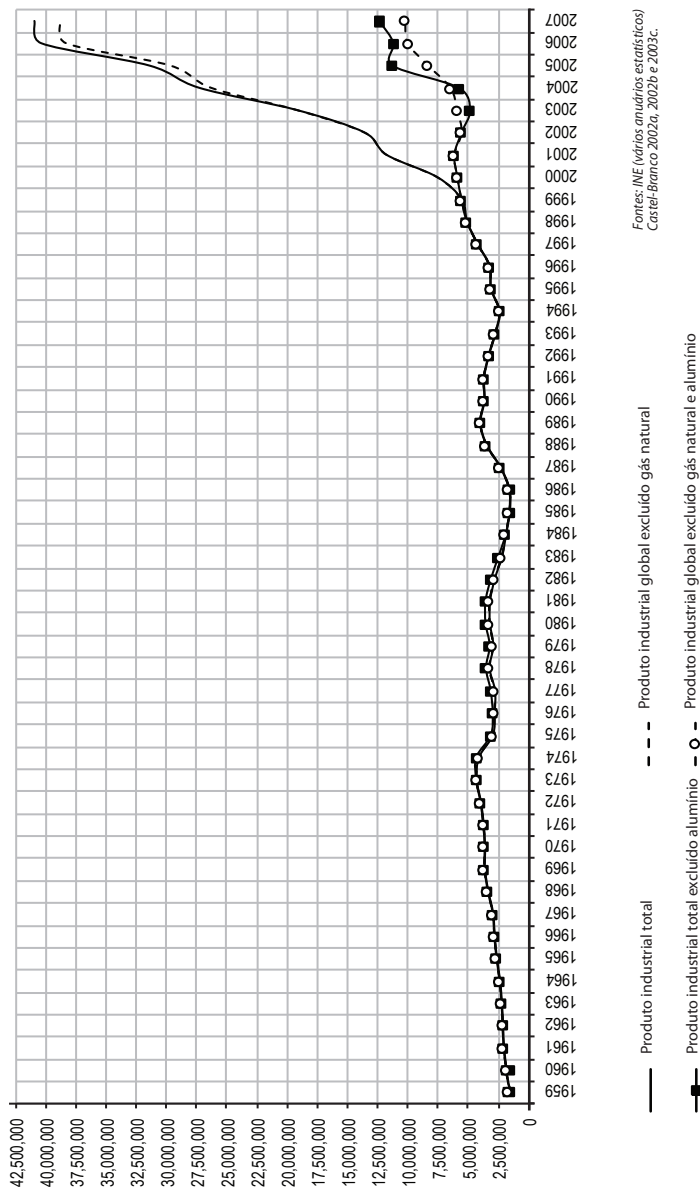
Concentração da produção

A evidência fornecida pela estatística oficial demonstra que os problemas descritos por Brum, em 1976, não só permaneceram como se aprofundaram. Os gráficos 1, 2 e 3 mostram que a produção industrial cresceu significativamente, mas a sua composição concentrou-se ainda mais em torno de um pequeno leque de produtos primários ao longo do tempo. Este processo de concentração foi acelerado com a entrada em funcionamento da Mozal (fundição de alumínio). O gráfico 1 mostra que, com a fundição de alumínio (Mozal) e o projecto de gás natural da Sasol, a produção industrial bruta atingiu cerca de 41 biliões de meticais em 2007 (cerca de 18 vezes o produto industrial de 1959). Quando se excluem estes dois produtos, a produção industrial bruta é de apenas 10 biliões de meticais (5 vezes a produção industrial de 1959). Portanto, com a inclusão da Mozal e da Sasol (duas empresas e dois produtos primários, empregando no total cerca de dois mil trabalhadores), o produto industrial bruto cresceu a uma média anual de 6,5% entre 1959 e 2007, pelo que o produto industrial *per capita* aumentou em média cerca de 4% por ano. Excluindo estes dois produtos, o produto industrial bruto cresceu, no mesmo período, a uma média de 2,5% por ano, o que é semelhante à taxa de crescimento da população. Por outras palavras, excluindo a Mozal e a Sasol, o produto industrial *per capita* estagnou no último meio século.

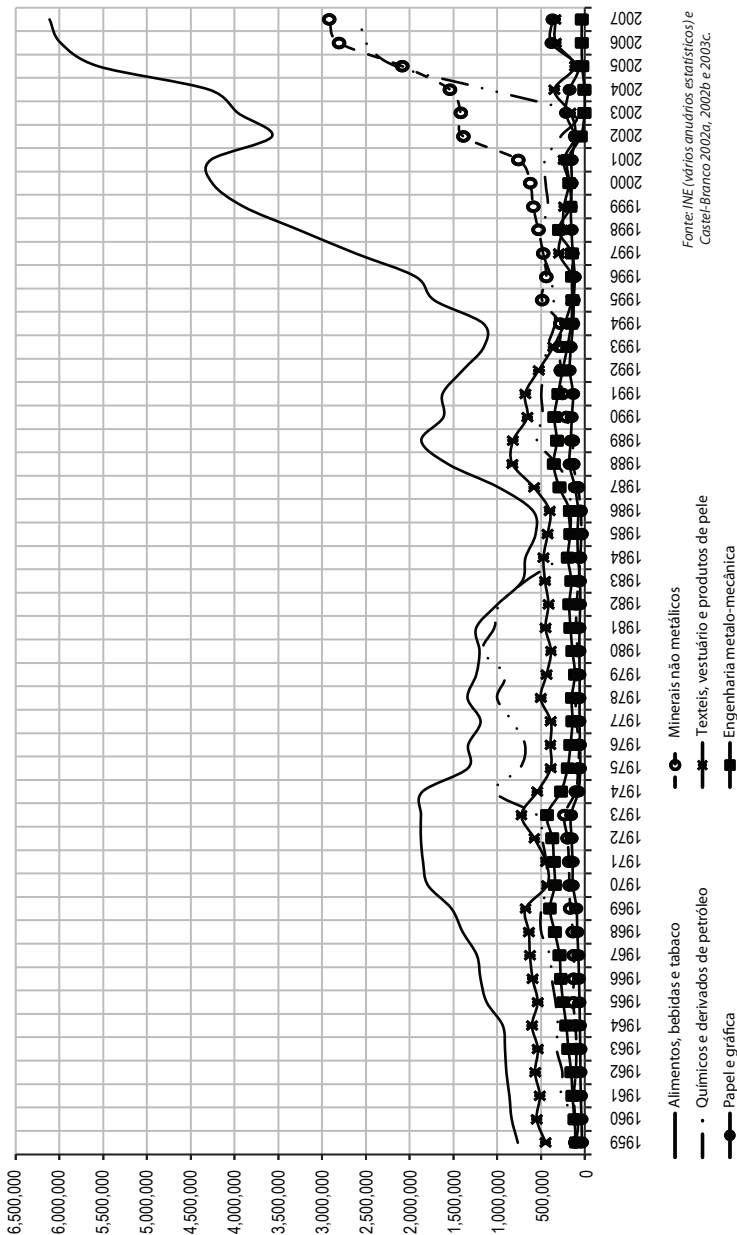
O gráfico 2 mostra as tendências dos principais subsectores industriais. Este gráfico exclui a produção de alumínio para que seja possível visualizar o que está acontecendo com os outros subsectores. Excluindo a metalurgia (fundição de alumínio), as indústrias com maior crescimento são a alimentar, de bebidas e tabaco (com três produtos dominantes: cerveja, açúcar e tabaco folha); a de minerais não-metálicos (cimento); e a química (gás natural). Nas restantes indústrias há uma tendência para a estagnação ou colapso. Portanto, excluindo a produção de alumínio, cinco produtos e aproximadamente uma dezena e meia de empresas, com um total de pouco mais de vinte mil trabalhadores (mais de dois terços dos quais trabalham na indústria açucareira), determinam o crescimento industrial.

Logo, com o alumínio incluído, cerca de 90% da produção industrial é feita por menos de duas dezenas de empresas, que empregam menos de vinte e cinco mil trabalhadores.

Gráfico 1: Evolução do produto industrial total incluindo e excluindo alumínio e gás natural (milhares de metcais a preços constantes de 2003)



**Gráfico 2: Evolução dos principais sub-setores da indústria transformadora excluindo alumínio
(milhares de metais a preços constantes de 2003)**



O gráfico 3 mostra a tendência para a concentração industrial a um nível mais desagregado. Em 1959, três produtos (cerveja, farinhas e açúcar) representavam 25% do produto industrial ou, segundo Brum (1976), 10 produtos agrícolas semi-processados representavam 50% do produto industrial total e 8 subsectores contribuíam com 85% desse produto. Já em 2007, alumínio e gás natural (dois produtos, dois subsectores e duas empresas, com cerca de dois mil trabalhadores) representavam 75% do produto industrial total. A entrada em funcionamento das explorações de areias minerais (ou pesadas) e de carvão aumentarão ainda mais o grau de concentração da produção industrial em produtos primários com limitado processamento.

A análise da composição produtiva de cada um dos subsectores da indústria transformadora mostra as mesmas tendências de concentração. A tabela 1 resume os níveis de concentração de cada um dos principais subsectores da indústria transformadora (não estão incluídos os subsectores que contribuem com menos de 1% da produção industrial – por exemplo, madeiras e mobiliário de madeira, papel e gráfica e instrumentos científicos).

Como se pode observar na tabela 1, dos onze principais produtos da indústria transformadora, que representam cerca de 92% da produção industrial, seis (farinhas, cerveja, cimento, alumínio, sacaria e produtos metálicos variados para consumo directo final) são intensivos em importações e apenas um destes seis (alumínio) é produzido para exportação.

Dos onze produtos da tabela 1, cinco são estratégicos para exportação – alumínio, gás natural, algodão, açúcar e tabaco – e destes cinco apenas o açúcar não é um produto primário simples (embora não seja exportado completamente refinado, é processado para além da primeira fase de semi-processamento). O alumínio é exportado em forma de lingotes que têm que passar por uma fase de processamento antes de entrarem nas linhas de produção das indústrias a jusante, fora do País, que produzem produtos de alumínio. O algodão é exportado como fibra depois do descaroçamento; o gás natural é extraído e exportado por *pipeline*; e o tabaco é exportado em folha.

Dos seis principais produtos para o mercado interno (açúcar, farinha, cerveja, sacaria, cimento e produtos metálicos variados), apenas o açúcar (usado na indústria alimentar e metalurgia) e o cimento (construção) servem como insumos para outras indústrias, e apenas o açúcar tem um nível razoável de integração vertical (ligações intersectoriais a montante e a jusante) na economia nacional por causa da integração vertical das empresas açucareiras.

Outra tendência ilustrada é a seguinte: no último meio século, apenas seis novos grupos de produtos com relevância estatística foram introduzidos na produção industrial (cerâmicas, vidro, derivados de petróleo, plásticos, alumínio e gás natural). Destes seis produtos novos, quatro foram introduzidos ainda nos anos da década de 1960, três já perderam qualquer significância estatística (cerâmicas, vidro e derivados de petróleo) e dos restantes apenas alumínio e gás natural (ambos produtos primários em forma semi-processada ou não processada) são altamente relevantes.

Gráfico 3: Composição sectorial da produção industrial em Moçambique - principais produtos (em % da produção industrial total)

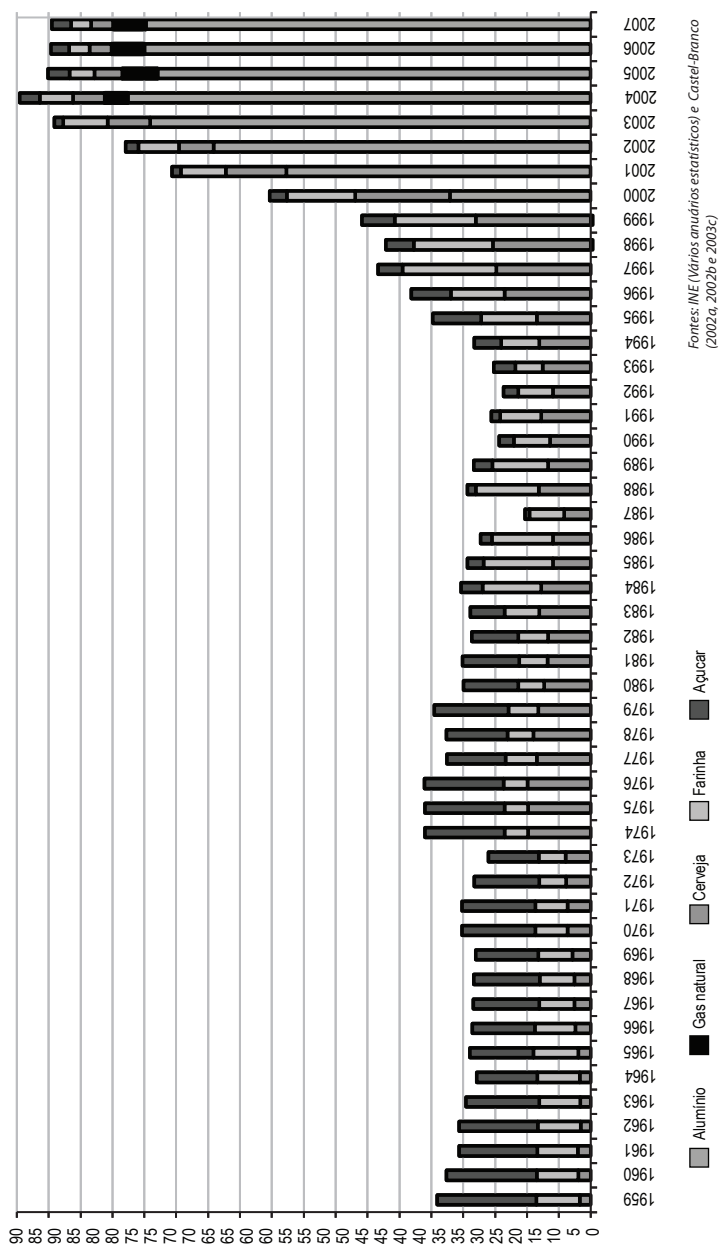


Tabela 1: Concentração da produção nos principais subsectores da indústria transformadora

| Subsector | Produtos introduzidos desde 1959 | Produtos "descontinuados" entre 1959 e 2007 (a) | Composição do sector em 2004-2008 | | | |
|---------------------------------------|--|--|--|--|----------------------------|--------------------------------|
| | | | Principais produtos | Valor de Produção em 2008 ('000' MT) (b) | % da produção do subsector | % da produção industrial total |
| Alimentar, bebidas e tabaco | Nenhum | Chá (1993) e caju processado (1994) | Açúcar, farinha, cerveja, tabaco | 4.462.759 | 70% | 10.9% |
| Têxteis, vestuário e produtos de pele | Nenhum | Sisal (1992?) e copra (2000?) | Algodão, fios e sacaria | 240.663 | 70% | 0.6% |
| Minerais não metálicos | Cerâmicas (1966) e vidro (1966) | Cerâmicas (2002) e vidro (1997) | Cimento | 2,105,078 | 70% | 5.1% |
| Metalurgia | Alumínio (2000) | Ferro e aço (1999) | Alumínio | 28.592.324 | 98% | 69.8% |
| Metal-mecânica | Nenhum | Equipamento não eléctrico (2001), equipamento eléctrico (2003) | Produtos metálicos variados para consumo final | 26,986 | 80% | 0.1% |
| Químicos e derivados de petróleo | Gás natural (2004), derivados de petróleo (1961), plásticos (1966) | Derivados de petróleo (1992) | Gás natural | 2,120,386 | 80% | 5.2% |

Fontes: INE (vários anuários estatísticos), Castel-Branco (2002a, 2002b e 2003a)

Notas: (a) Por produtos "descontinuados" entendem-se aqueles que foram relevantes mas tornaram-se estatisticamente insignificantes tanto em termos de valor produzido como em termos de peso na produção do sector, mesmo que continue a existir alguma produção desses produtos. A classificação acima está feita a quatro e a seis dígitos. Usando classificações ainda mais detalhadas é possível verificar variações na composição de cada "produto" (por exemplo, o tipo de produtos de vidro ou de cerâmicas), onde será possível identificar com maior precisão os novos produtos e os produtos desaparecidos. Infelizmente, as séries estatísticas oficiais a mais do que quatro ou seis dígitos são muito escassas e irregulares.

(b) Valores em milhares de meticais a preços constantes de 2003.

Outros produtos, outrora importantes mas que perderam qualquer significância estatística, são o chá, o caju processado, o sisal, a copra, o ferro e aço e o equipamento eléctrico e não-eléctrico – isto é, produtos chave de uma agro-indústria muito simples de semi-processamento para exportação e produtos para a indústria de construção civil e de construção de maquinaria simples.

Fundamentalmente, nas últimas cinco décadas, a essência primária da estrutura de produção e comércio não evoluiu significativamente, apesar de os mercados, as tecnologias e os desafios económicos e industriais terem mudado substancialmente no mundo e de alguns produtos primários terem sido substituídos por outros em Moçambique. Portanto, a indústria nacional está a acumular desvantagens, está a tirar pouco proveito dos desenvolvimentos regionais e internacionais e, além disso, tem mais de meio século de atraso em relação ao mundo.

Isto significa que a indústria nacional, com raras excepções, está a perder capacidades, mesmo nas áreas mais tradicionais, já para não mencionar a não criação de capacidades para mudar estruturalmente. Além disso, é pouco provável que ligações intra e inter-industriais se estejam a desenvolver, uma vez que as indústrias mais importantes são paralelas, em vez de relacionadas, e os produtos industriais, ou não se baseiam em matérias-primas nacionais, ou só fazem o primeiro processamento das matérias-primas.

Portanto, os dados mostram que a economia moçambicana essencialmente exporta produtos primários em forma não processada, ou apenas semi-processada, e consome produtos com alto teor de importações. Para além disso, tem vindo a perder a capacidade de produzir maquinaria e outros bens de ampliação de capacidade produtiva. Isto quer dizer que as ligações produtivas entre sectores e subsectores são mínimas, tal como mínima é a capacidade de gerar, endogenamente, dinâmicas tecnológicas e de inovação. Estas características e tendências da produção e comércio contribuem para formar um tecido económico demasiado poroso (isto é, que tem limitada capacidade de retenção e multiplicação, por via de ligações, da riqueza gerada). Com a crescente concentração da produção industrial em torno de produtos primários semi-processados para exportação, esta tendência de desarticulação produtiva poderá aumentar.

Concentração do comércio

Como seria de esperar, a composição e dinâmicas do comércio são semelhantes às da produção – as exportações cresceram, mas estão concentradas num leque cada vez menor de produtos relacionados com o complexo mineral e energético, e as importações são muito sensíveis à variação do investimento por causa do grau de dependência da produção nacional em relação a importações de equipamentos, combustíveis, matérias-primas e outros materiais intermediários.

O gráfico 4 mostra a evolução das importações e das exportações de bens e serviços com e sem mega projectos. As importações de bens e serviços (excluindo mega projectos) começam a acelerar relativamente às exportações de bens e serviços (excluindo mega projectos) a partir de inícios dos anos de 1970, por causa de uma série de factores: a consequência da expansão da indústria ligeira de acabamento final para o mercado interno dependente de importações; a perda das receitas dos transportes ferro-portuários e do trabalho migratório, que eram componentes fundamentais das receitas de exportação de serviços; o aumento rápido das importações de equipamentos, combustíveis e matérias-primas como resultado do investimento no período de implementação do Plano Prospectivo Indicativo (PPI); o aumento dos preços internacionais de hidrocarbonetos, que inflaciona as importações; o colapso da produção associado com os anos de guerra; a emergência da ajuda externa como principal fonte de financiamento da despesa pública e da balança de transacções correntes, permitindo aumentar importações sem ter que as financiar com as exportações. Se os mega projectos forem incluídos, a evolução das exportações a partir de 2003 acompanha, grosso modo, a evolução das importações. Sem os mega projectos, o crescimento das importações relativamente ao crescimento das exportações continuou a acelerar.

O gráfico 5 ilustra a concentração das exportações de Moçambique por produto. No período 1999-2008, sete produtos (alumínio, energia, camarão e lagosta, gás natural, algodão fibra, tabaco e açúcar) representaram 70% das exportações. Todos estes produtos são primários, com fracas ligações a montante e a jusante dentro da economia nacional, e apenas o açúcar vai para além do processamento básico necessário para exportação.

Os gráficos 6, 7 e 8 mostram que as exportações agro-industriais e agrícolas diminuíram substancialmente como percentagem das exportações totais nacionais (gráfico 6), embora tendam a recuperar ligeiramente nos últimos anos. Dado que o período de declínio mais acentuado do peso das exportações agrícolas e agro-industriais é anterior (1995-1998) à emergência dos mega projectos (1999), então este declínio das exportações agro-industriais deve estar mais relacionado com a crise das agro-indústrias do que com a emergência e peso dos mega projectos nas exportações.

Por outro lado, as exportações não processadas ou semi-processadas de madeira, tabaco, açúcar e algodão fibra atingem 75% das exportações agro-industriais e agrícolas, as exportações de caju em bruto tendem a substituir as de caju processado, e somente as exportações de açúcar, algodão fibra e tabaco tendem a crescer nos últimos anos (gráficos 7 e 8). Portanto, a actividade agrícola e agro-industrial e comercial enfrenta o mesmo problema de concentração e desarticulação do resto da indústria e da economia, em que a produção cresce num pequeno leque de actividades e subsectores que não se interligam e estagna ou desaparece nos restantes sectores.

Gráfico 4: Evolução das exportações e importações de bens e serviços, com e sem mega projectos (US\$ milhões)

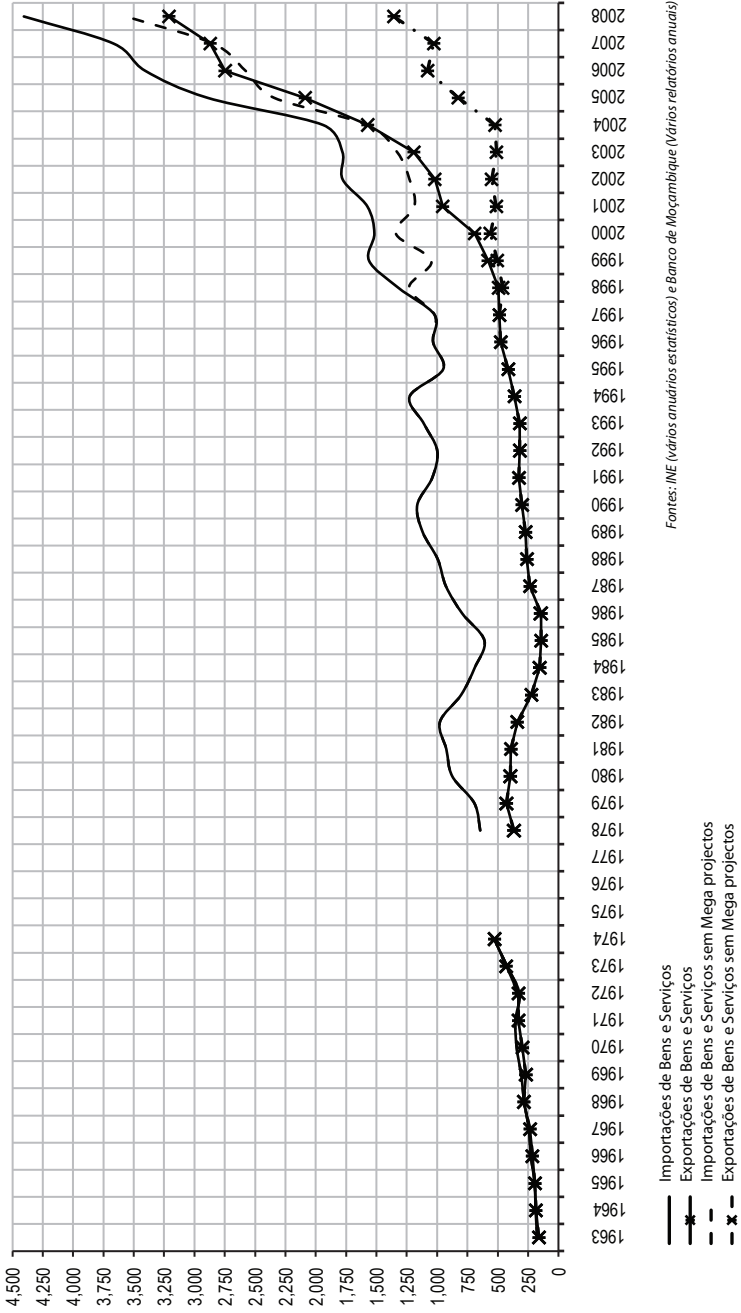
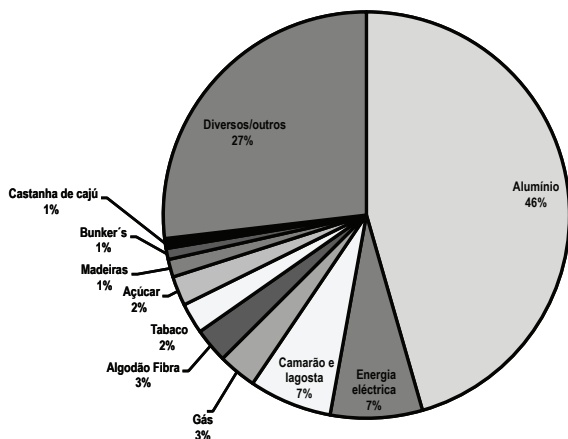
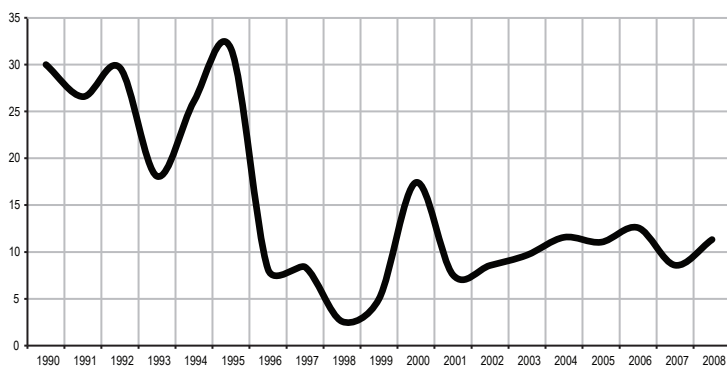


Gráfico 5: Peso médio das exportações de bens por produto, 1999-2008 (em %)



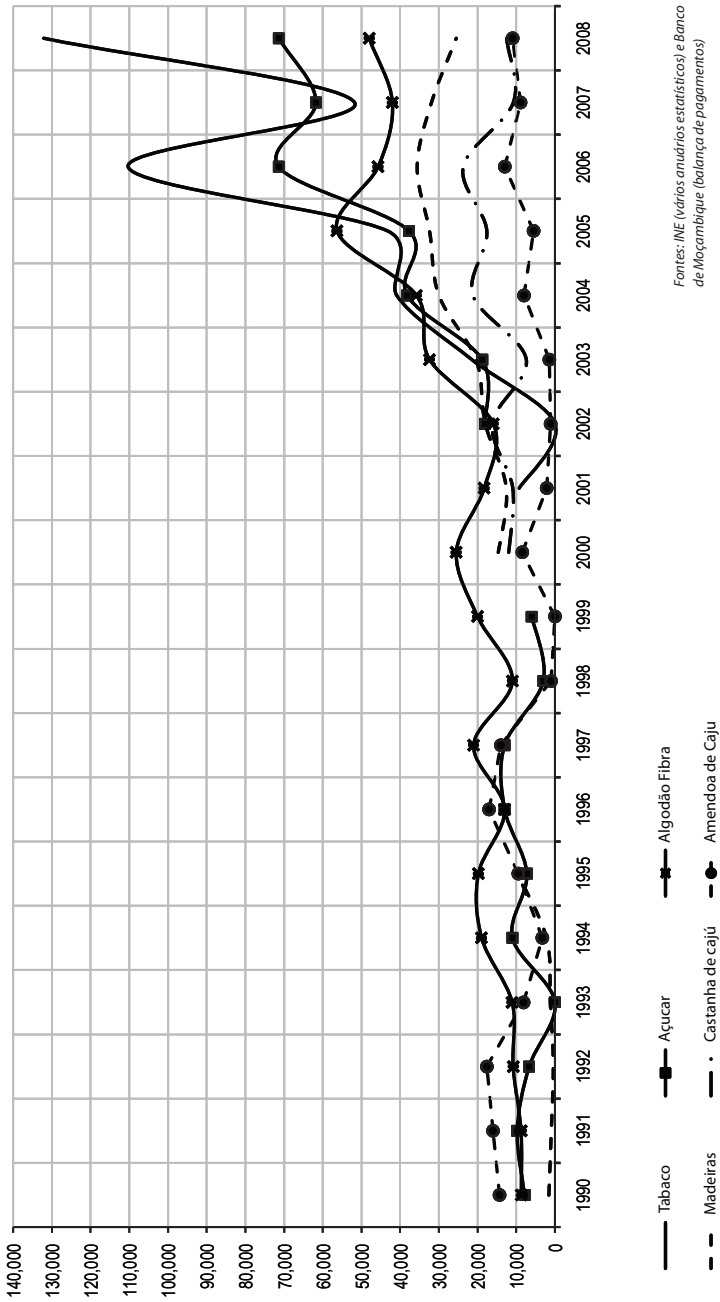
Fontes: INE (vários anuários estatísticos), Banco de Moçambique (balança de pagamentos), Castel-Branco 2002a, 2002b e 2003c.

Gráfico 6: Peso das exportações agro-industriais e agrícolas nas exportações totais de bens (em %)



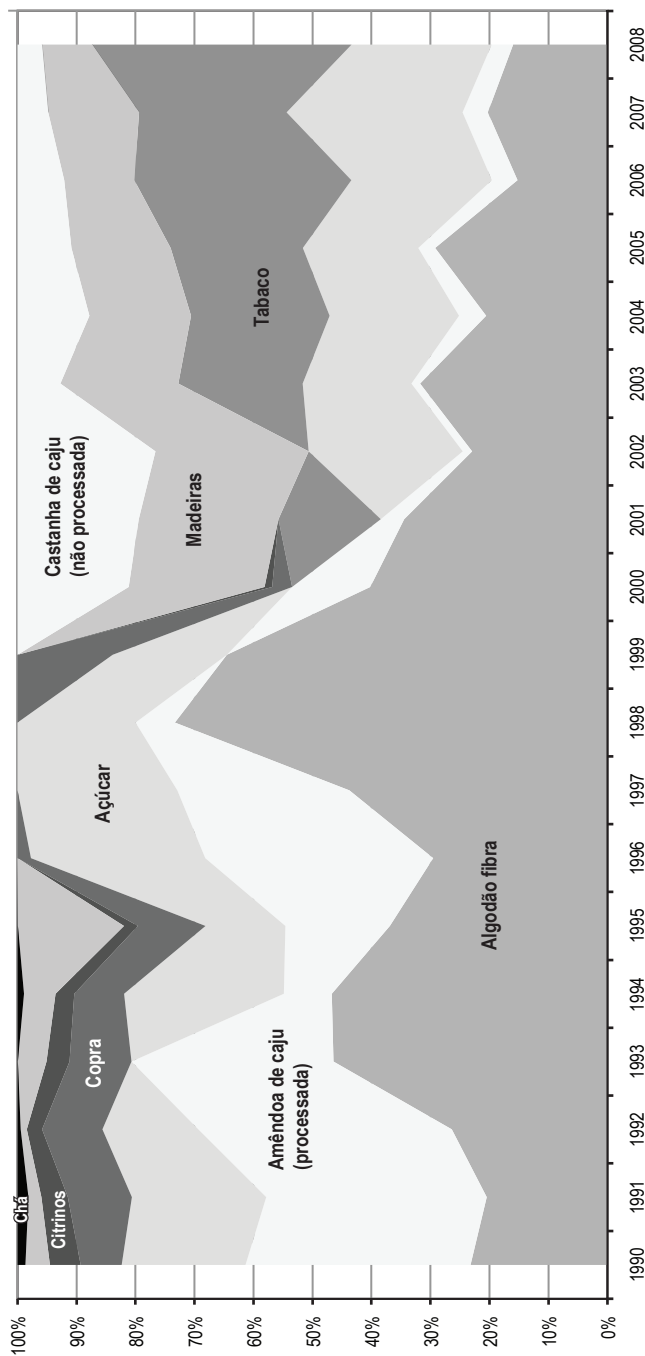
Fontes: INE (vários anuários estatísticos) e Banco de Moçambique (balança de pagamentos)

Gráfico 7: Principais exportações agro-industriais e agrícolas (US\$ 000)



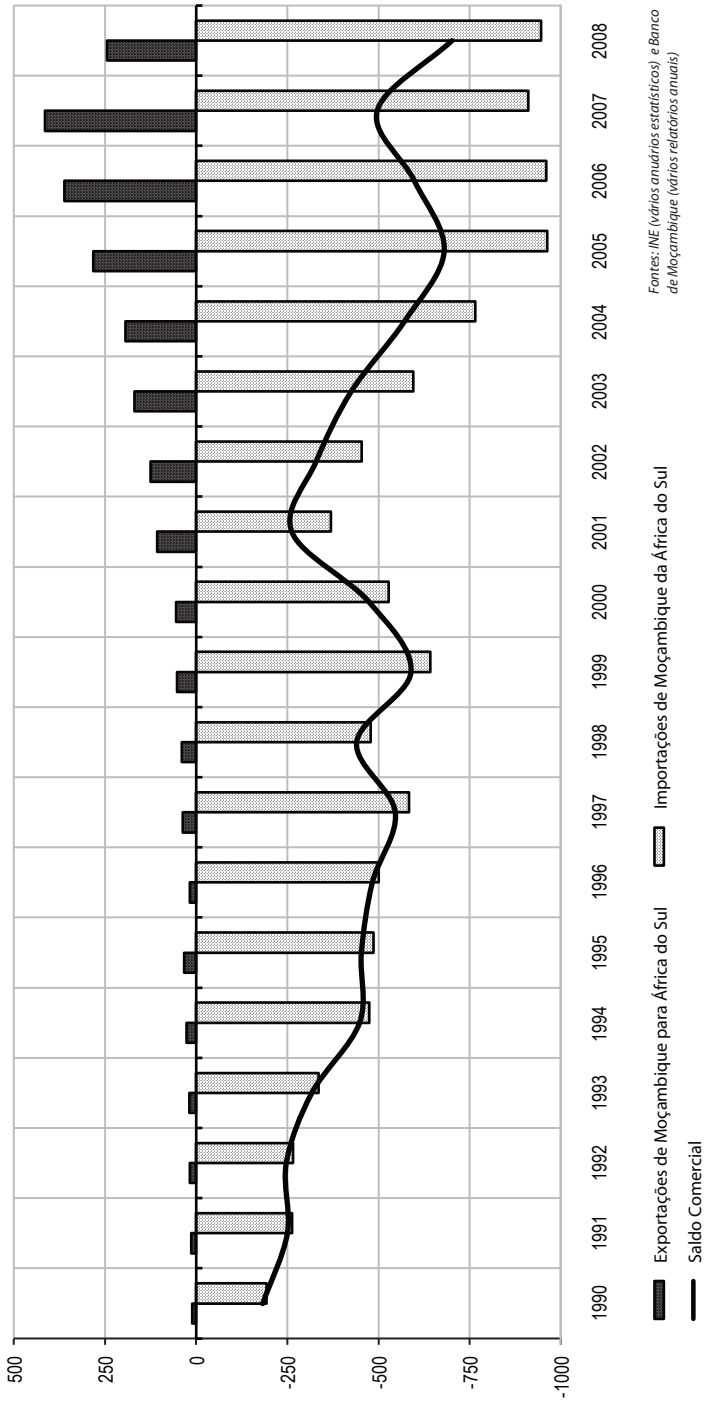
Fontes: INE (vários anuários estatísticos) e Banco de Moçambique (balança de pagamentos)

Gráfico 8: Estrutura percentual das exportações de produtos agro-industriais e agrícolas



Fontes: INE (dados anuais estatísticos)
 Banco de Moçambique (dados da balança de pagamentos)

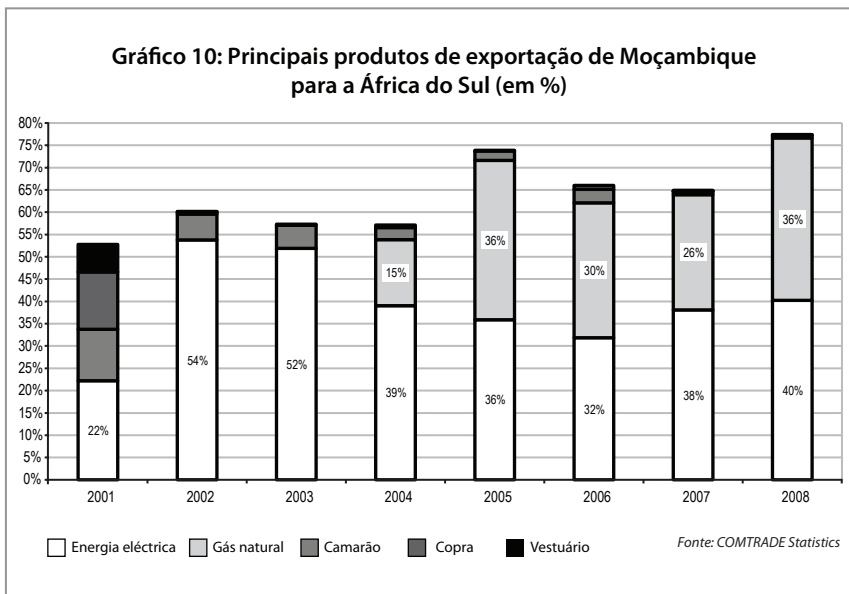
Gráfico 9: Comércio entre Moçambique e África do Sul (US\$ milhões)



Um exemplo claro do efeito da especialização determinada por interesses internacionais na estrutura produtiva e comercial de Moçambique é dado pelo comércio com a África do Sul. Os gráficos 9 e 10 mostram o comércio de bens e serviços entre Moçambique e a África do Sul (RSA) e realçam três aspectos. Primeiro, Moçambique exporta para a RSA menos de metade do valor das suas importações daquele país. Segundo, o aumento brusco das exportações de Moçambique, desde o início da década de 2000, deve-se inteiramente à energia eléctrica e gás natural, que estão associados com mega projectos do complexo minero-energético na África do Sul e em Moçambique. Os dados mostram que, em 2001, o camarão, a copra e o vestuário representavam 31% das exportações de Moçambique para a RSA, a energia, 22% e outros produtos, 48%. Já em 2008, a energia e o gás natural representavam 76% das exportações de Moçambique para a RSA, o camarão, 1% e as exportações de copra e vestuário haviam praticamente cessado. Terceiro, comparando estes gráficos com o gráfico 4 e incluindo o alumínio e importações associadas, conclui-se que um quarto das importações e 8% das exportações de Moçambique ocorrem com a RSA. Quando o alumínio e importações associadas são excluídos das transacções, 30% das importações e 20% das exportações de Moçambique ocorrem com a RSA. Alumínio, gás e energia eléctrica representam mais de 60% das exportações de bens e serviços de Moçambique e são destinadas a três mercados.

Portanto, as exportações de Moçambique são excessivamente concentradas e especializadas em três sentidos: no que diz respeito ao pequeno leque de produtos; no que diz respeito ao facto de esses produtos serem todos primários, com baixo nível de processamento, e no que diz respeito aos mercados destinatários das exportações. A conjugação destes três factores exacerba as vulnerabilidades estruturais do padrão de produção e comércio da economia, que são reproduzidas à medida que a economia expande.

Moçambique enfrenta um défice comercial crónico. A dimensão deste défice comercial é ilustrada pela taxa de cobertura das importações de bens e serviços e pelas exportações de bens e serviços de Moçambique (gráfico 11).¹² Excluindo os mega projectos, a taxa de cobertura das importações em 2008 era semelhante à de 1992, último ano da guerra. Há dois motivos para realizar esta análise com e sem os mega projectos. Primeiro, a inclusão dos mega projectos distorce a análise porque o seu peso nas transacções comerciais externas é colossal. Por isso, a análise “com e sem” permite ilustrar o grau de concentração e a dependência em relação aos mega projectos e demonstrar a debilidade do resto da economia. Segundo, dadas as limitadas ligações dos mega projectos com a economia nacional, apenas uma pequena fracção do excedente comercial destes projectos é absorvida pela economia. Estes projectos financiam as suas importações e custos correntes e pouco mais. Logo, a imagem da economia “sem” os mega projectos é mais próxima da riqueza gerada e absorvida de facto do que a imagem “com” os mega projectos.

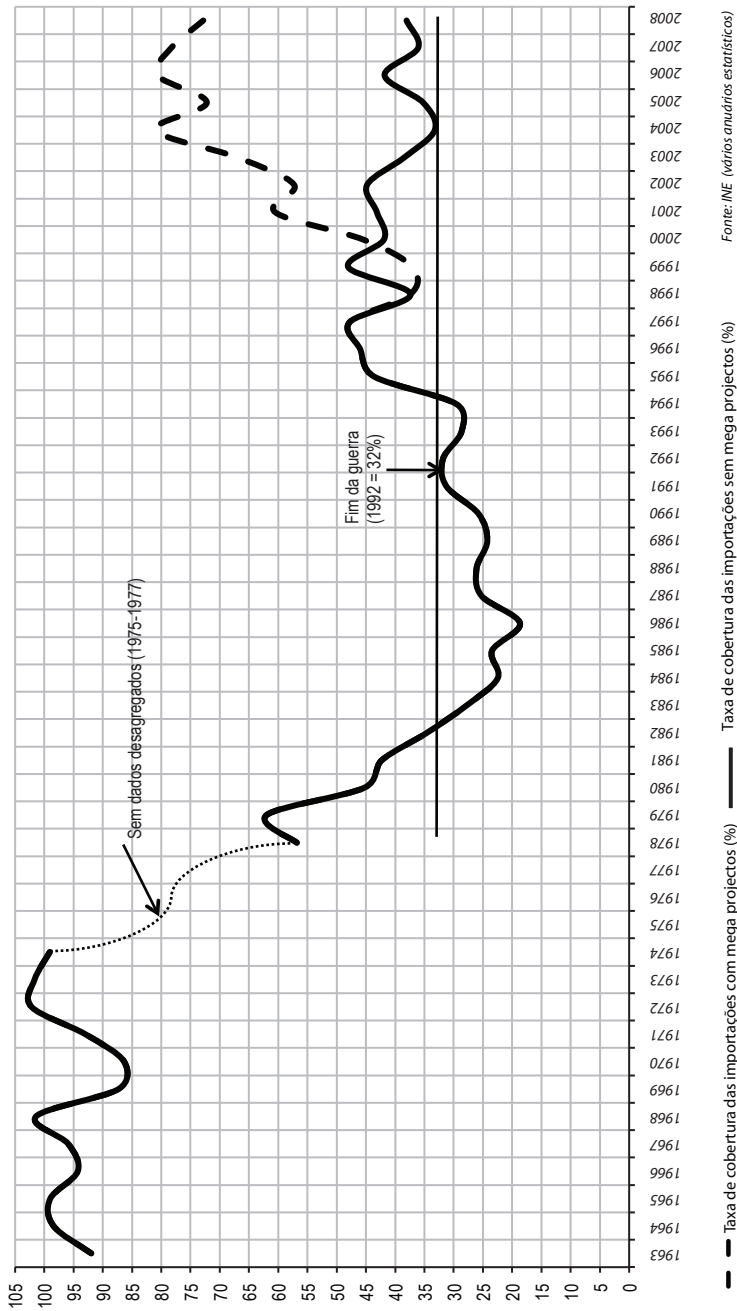


O gráfico 11 permite concluir que a economia de Moçambique é apenas ligeiramente menos débil 16 anos após o fim da guerra do que era no ano em que a guerra terminou. Por outro lado, o gráfico permite questionar sobre o futuro: será possível manter as taxas de crescimento com os padrões actuais de acumulação, sem recurso massivo a ajuda externa e endividamento, ou será que a sustentabilidade e aceleração do crescimento irão requerer, a longo prazo, mudanças fundamentais nos padrões de acumulação, nomeadamente, da produção, comércio, distribuição, retenção e utilização da riqueza?

Concentração e dependência externa do investimento privado

A análise das dinâmicas do investimento permite identificar várias tendências e dinâmicas económicas: por um lado, as taxas e as fontes de investimento dão uma ideia sobre a capacidade e incentivo de mobilização de recursos e sobre as origens das motivações de investimento e, por outro, a magnitude e a alocação do investimento permite antever as tendências dos padrões de acumulação no futuro, quando os efeitos do investimento se fizerem sentir. Finalmente, esta análise também permite identificar como é que se transmitem os efeitos do investimento para as dinâmicas e estrutura macroeconómica por via da estrutura produtiva e comercial, o que oferece indicações sobre a sustentabilidade do investimento, como se verá mais adiante.

Gráfico 11: Taxa de cobertura das importações pelas exportações (bens e serviços, em %)



Fonte: INE (vários anuidários estatísticos)

— Taxa de cobertura das importações sem mega projectos (%)

--- Taxa de cobertura das importações com mega projectos (%)

Os gráficos 12 e 13 mostram as intenções de alocação do total de investimento privado aprovado em Moçambique, por fonte (investimento directo estrangeiro ou nacional e empréstimos), por ano, por subsector ou produto e por província.¹³ Os dois gráficos mostram que as intenções dos fluxos de investimento são irregulares, assemelhando-se mais ao de uma grande empresa do que ao de uma economia diversificada e dinâmica.¹⁴ A irregularidade das intenções de investimento é o reflexo de dois factores combinados: a concentração do investimento num pequeno grupo de grandes projectos e o enviesamento dos dados provocado pela utilização de intenções de investimento aprovado em vez de investimento de facto realizado.

Quando os picos das intenções de investimento são ligados a projectos concretos, constata-se que todos eles coincidem com mega projectos minerais e energéticos e com as poucas indústrias dominantes da actualidade (açúcar, cervejas, cimento, tabaco, turismo, madeira e infra-estruturas associadas com os grandes corredores ferro-portuários). Estes dados indicam que as dinâmicas de investimento (pelo menos, das suas intenções) estão a reforçar e a reproduzir as actuais dinâmicas concentradas e desarticuladas de produção e comércio.

Os gráficos 14, 15, 16 e 17 confirmam a tendência das intenções do investimento de reproduzir a estrutura desarticulada e não diversificada da produção e comércio. O gráfico 14 mostra a alocação das intenções do investimento directo estrangeiro (IDE) por província. Como seria de esperar, o padrão de alocação do IDE não só é idêntico ao padrão de alocação da totalidade do investimento privado (ilustrado pelo gráfico 13), como as motivações alocativas do IDE (grandes projectos de natureza extractiva – produtos primários ou actividades totalmente dependentes de recursos naturais, com enfoque no complexo mineral e energético – ou indústrias com grande componente oligopolista) determinam o padrão do investimento privado. De acordo com os dados, Maputo (por causa da Mozal, Motraco e projecto de ferro e aço, MISIP), Nampula (refinaria petroquímica e areias pesadas), Tete (carvão), Gaza (areias pesadas e açucareiras) e Inhambane (gás natural e turismo) foram os maiores destinatários das intenções do IDE aprovado entre 1990 e 2007. Em todos os anos em que ocorreu investimento significativo, um pequeno grupo de grandes projectos minerais e energéticos foi dominante e a principal motivação dos picos de investimento. Em apenas dois casos, Gaza e Inhambane, foram incluídos outros subsectores: açúcar e turismo. A indústria do açúcar é oligopolista; o turismo é uma actividade extractiva no sentido em que pouco adiciona aos recursos naturais (beleza) e, dada a fraqueza das suas ligações multidimensionais com o resto da economia (incluindo a ausência de ligações fiscais), pouco retém da riqueza gerada no sector para benefício da economia como um todo.

Gráfico 12: Investimento privado aprovado em Moçambique por fonte e por ano (em US\$)

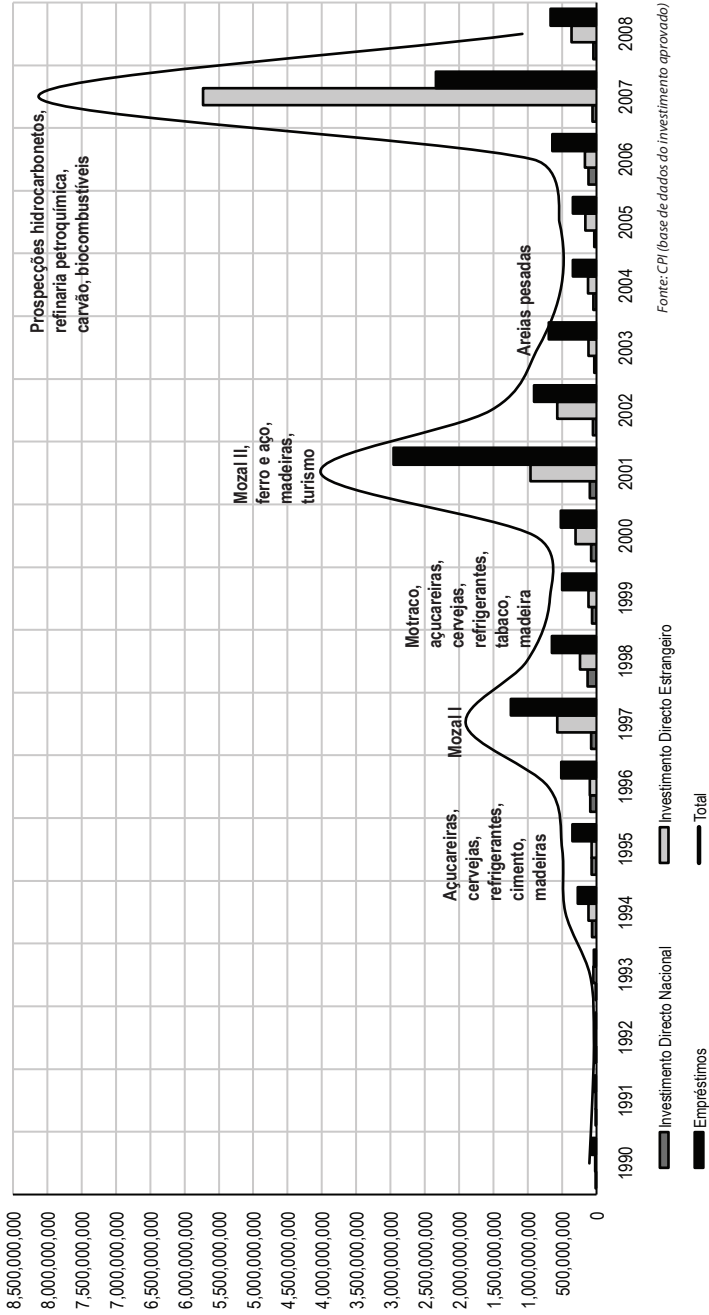
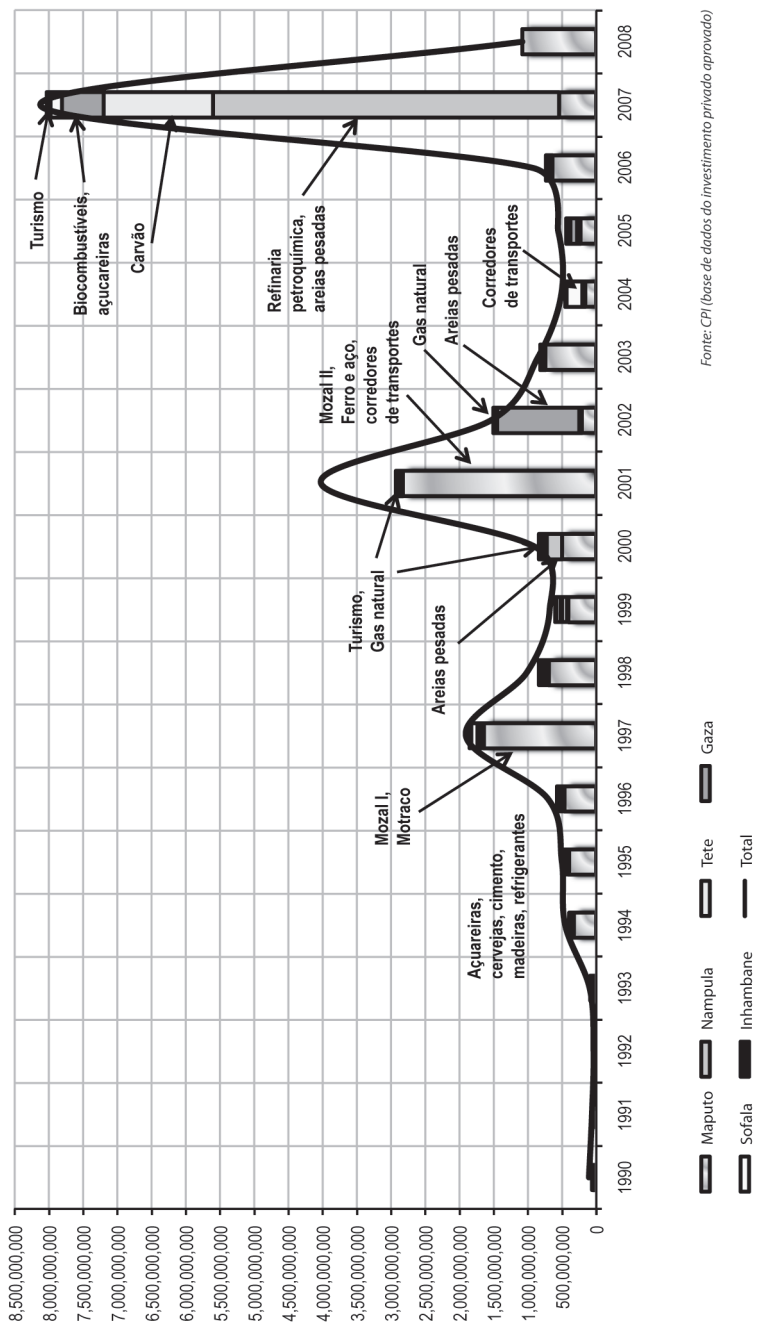
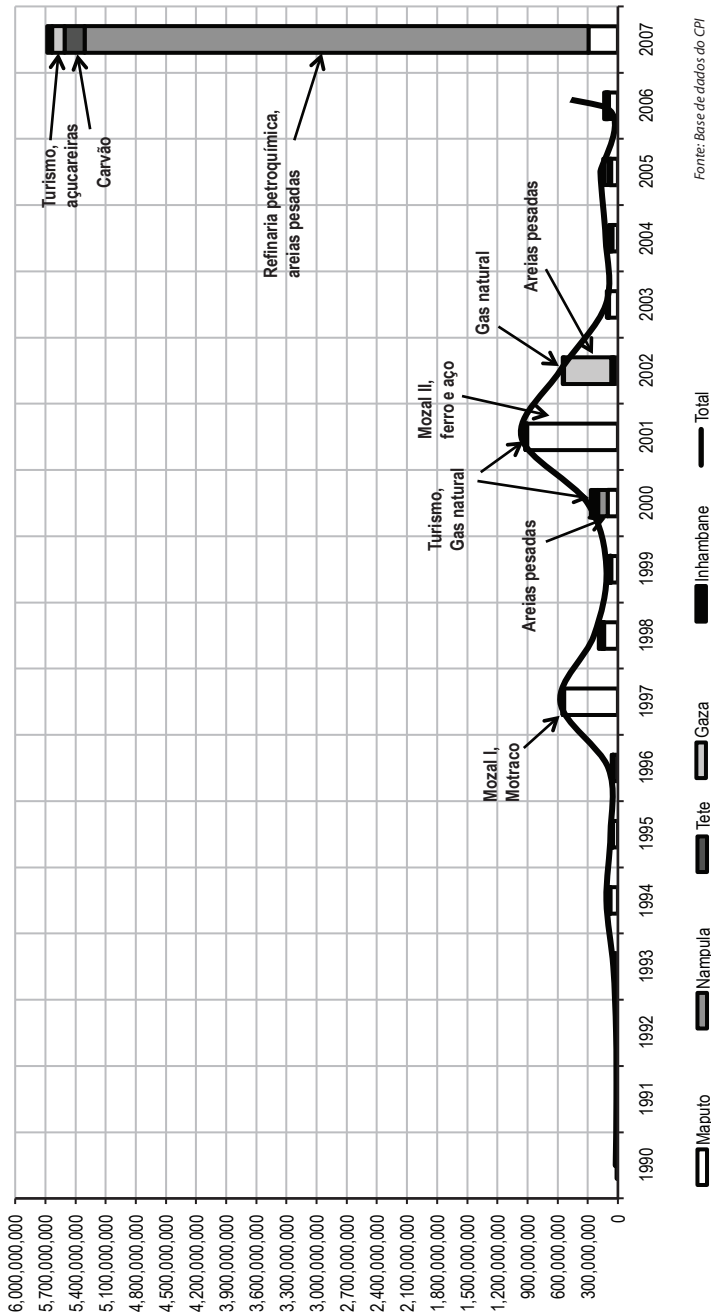


Gráfico 13: Investimento privado por província (provincias seleccionadas, em US\$)



Fonte: CPI (base de dados do investimento privado aprovado)

Gráfico 14: Investimento Directo Estrangeiro (IDE) aprovado por província (províncias seleccionadas, US\$)



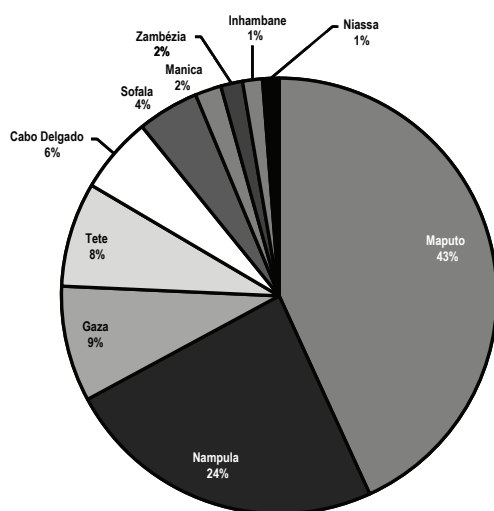
Ao longo do período 1990-2008, as intenções de investimento privado nas agro-indústrias e outras actividades agrárias representaram 13% do investimento privado total aprovado; destes 13%, cerca de 80% foi concentrado no açúcar, tabaco, algodão e exploração madeireira, o que confirma e consolida as tendências de produção e comércio agro-industrial, já analisadas anteriormente (ver gráficos 6, 7 e 8) [Castel-Branco (2009^a) e Castel-Branco, Nelsa Massingue e Rosimina Ali (2009)].

O gráfico 15 faz um resumo da proporção das intenções de investimento privado total no país absorvido por cada província entre 1990 e 2008. Como seria de prever, Maputo, Nampula, Gaza e Tete, onde se localizam os maiores projectos minerais e energéticos, receberam 84% das intenções de investimento privado total. Comparando o gráfico 15 com os anteriores, conclui-se que Maputo não só domina como centro das intenções de investimento total do período 1990-2008 (43%), como também foi dominante em 16 dos 18 anos desta série. Nampula, segunda província no que diz respeito a intenções de investimento, com 24% do investimento privado total aprovado, foi dominante em 2000 e 2007, por causa dos projectos de areias pesadas e da petroquímica de Nacala. Tete destacou-se no fim do período em análise, por causa do investimento massivo no carvão (Vale do Rio Doce e Riversdale).¹⁵

Os gráficos 16 e 17 dão uma outra perspectiva do investimento, isto é, as intenções de investimento privado por fonte somente para 2000-2008, cobrindo o período em que os mega projectos do complexo mineral-energético se começaram a destacar. Neste período, 43% do investimento privado foi para recursos minerais e 20% para a indústria e energia (em especial para a Mozal I e II e Motraco) (gráfico 16). Analisando as intenções de investimento por fonte (gráfico 17), aproximadamente 68% do IDE e 24% dos empréstimos externos são para projectos de recursos minerais, enquanto os investidores nacionais tencionam alocar apenas 4% do seu investimento neste sector. Portanto, as intenções dos fluxos externos de capitais privados focalizam-se nos recursos minerais e energéticos (com aparente maior diversificação na alocação de empréstimos em comparação com o IDE), enquanto as intenções do investimento directo nacional se focalizam em transportes e comunicações, turismo, indústria transformadora e banca.

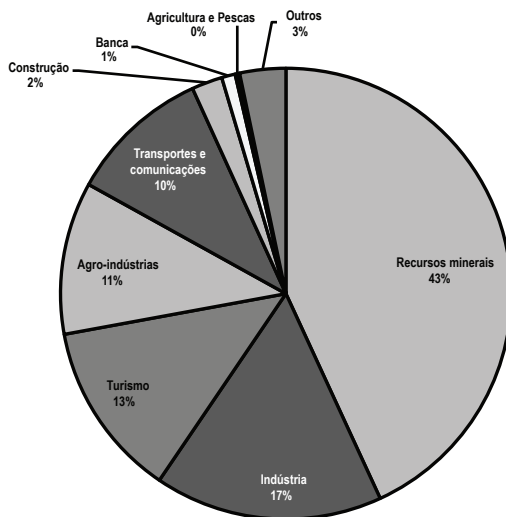
Estes dados parecem indicar que, enquanto o IDE é intencionalmente concentrado, as restantes fontes, em especial o investimento directo nacional (IDN), prosseguem intenções de investimento mais diversificadas. Tal argumento é, no entanto, simplista, superficial e incorrecto. Por um lado, o IDE representa 46% do investimento privado, enquanto o IDN representa apenas 3% (gráfico 18). Dada a diferença em capacidade de mobilizar recursos financeiros entre estas duas fontes de investimento, é de se esperar que, como de facto acontece, as intenções de aplicação do IDN se destinem a projectos menores e que a sua participação directa nos mega projectos dominados por IDE seja marginal ou realizada mais tarde, por via de acesso ou aquisição de acções do Estado nas corporações mineiras e energéticas.

Gráfico 15: Investimento aprovado por província, 1990-2008 (em %)



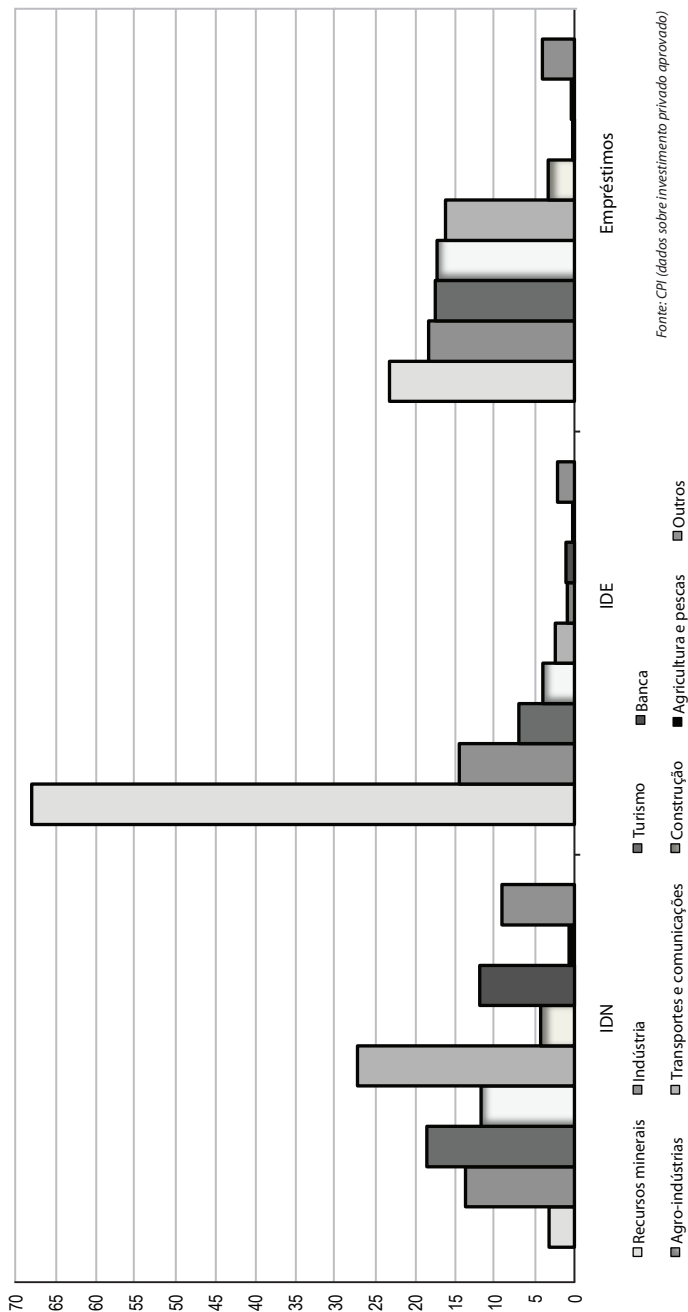
Fonte: CPI (base de dados do investimento privado aprovado)

Gráfico 16: Alocação do investimento privado aprovado por subsector 2000-2008 (em % do investimento privado total)



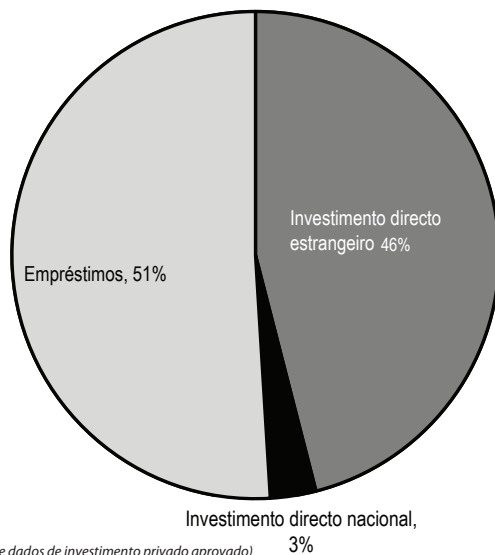
Fonte: CPI (base de dados do investimento privado aprovado)

Gráfico 17: Proporção do investimento privado aprovado por sector e por fonte, em 2000-2008
(em % do investimento privado total)



Fonte: CPI (dados sobre investimento privado aprovado)

Gráfico 18: Proporção do investimento privado aprovado, por fonte, entre 2000-2008 (em %)

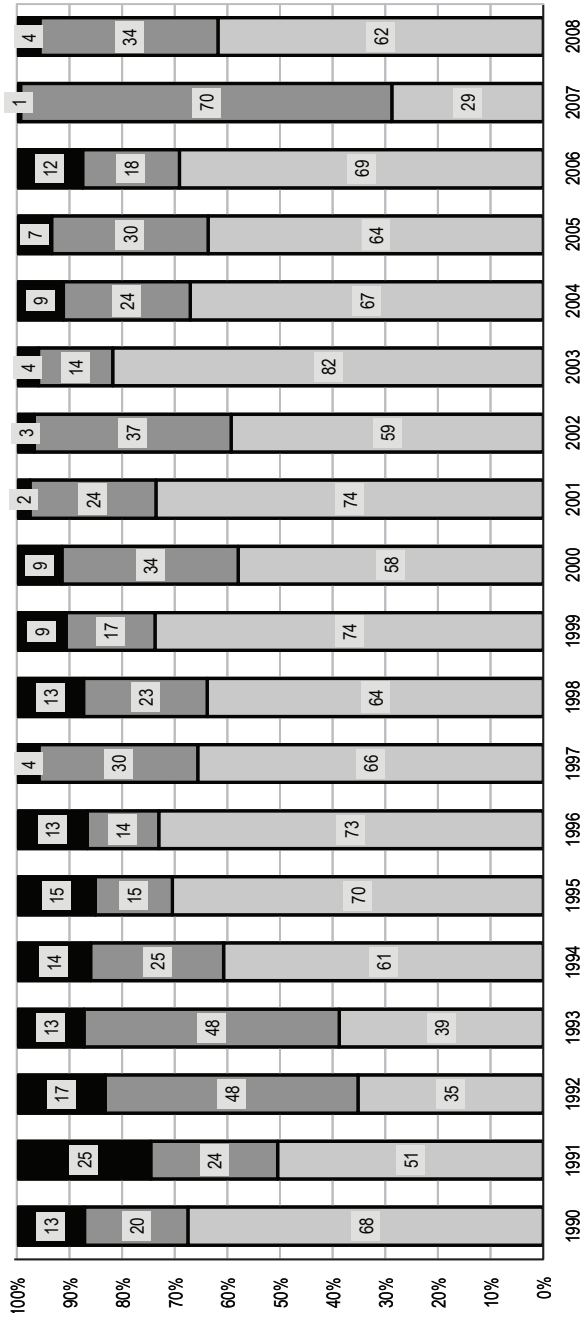


O gráfico 19 demonstra as tendências de predominância dos fluxos externos de capital no investimento total privado, com informação desagregada por ano, mas agregada quanto à alocação sectorial e regional.

Por outro lado, o investimento de peso nos recursos minerais é feito por algumas das maiores multinacionais no planeta: BHP Billiton, Vale do Rio Doce, Riversdale, Kenmare, Sasol, grandes companhias de prospecção petrolífera (como a ANADARKO, a ARTUMAS, entre outras) [(Selemane (2009)]. Registrando os seus projectos de investimento em Moçambique como IDE ou empréstimos bancários externos, as intenções de investimento destas mega multinacionais naturalmente marcam o padrão de intenções de investimento em Moçambique e eliminam a visibilidade do IDN no sector mineiro e energético.

Finalmente, as intenções de investimento destinadas a outros sectores e subsectores (além dos recursos minerais e energia) não são necessariamente diversificadas nem desligadas do investimento no complexo mineral e energético. Por exemplo, o investimento aprovado para transportes e comunicações entre 2000-2008 representa 10% do investimento privado total (gráfico 16). Por sua vez, os investidores nacionais alocaram 28% do IDN aprovado total para o período neste sector (gráfico 17). Isto significa que o IDN contribui com 8,4% do investimento privado total aprovado para transportes e comunicações, o que é muito acima da média do contributo do IDN para o investimento privado total aprovado.¹⁶

Gráfico 19: Investimento privado aprovado em Moçambique por fonte e por ano (% do investimento privado total)



Fonte: CPI (base de dados de investimento privado aprovado)

■ Empréstimos ■ Investimento Directo Estrangeiro ■ Investimento Directo Nacional

O grosso das intenções de investimento total e de IDN em transportes e comunicações está associado à grande indústria extractiva, por causa dos corredores do centro e norte de Moçambique, e à telefonia móvel. Logo, as intenções de investimento em transportes e comunicações não são diversificadas subsectorialmente nem são desligadas das dinâmicas extractivas da economia. O turismo é o outro sector em que o contributo do IDN (4,3%) excede o contributo médio do IDN para o investimento privado total.

A evidência apresentada ao longo desta secção mostra que, em cada um dos sectores e subsectores analisados, existe excessiva concentração tanto da produção como do comércio e das intenções de investimento. Por conseguinte, é importante que não se analise a concentração das intenções de investimento apenas pela sua alocação sectorial ao nível mais agregado. A questão relevante não é apenas saber se o investimento é ou não distribuído equilibradamente entre sectores, mas saber em que é aplicado, de facto, dentro desses sectores e subsectores e, ainda, como é que o investimento num sector ou subsector (por exemplo, transportes e comunicações) é determinado pelo investimento de outro sector ou subsector (por exemplo, carvão ou alumínio) e também lhe é complementar. É esta informação que permite perceber as dinâmicas dominantes em torno das quais o investimento é decidido e concretizado, bem como perspectivar a capacidade de esse investimento gerar ligações produtivas que contribuam para consolidar ou transformar os padrões de acumulação económica existentes.

Há uma outra dimensão desta relação entre IDE e IDN. Investidores nacionais, particularmente os que investem em grandes projectos, ou pedem empréstimos bancários (o que é registado como empréstimos e não como IDN), ou investem com "*capital político*", isto é, com a sua capacidade de controlar o acesso a recursos naturais (água, terra, recursos minerais), de influenciar decisões, organizações, instituições (incluindo políticas, leis e pacotes de incentivos fiscais e outros), de antecipar projectos de infra-estrutura associados à exploração de recursos naturais e de "*facilitar*" o acesso dos investidores estrangeiros aos recursos naturais.¹⁷ Esta é uma forma específica e concreta de acumulação capitalista primitiva em Moçambique, cuja compreensão requer mais investigação.

Esta forma de acumulação é consistente com a análise marxista sobre a chamada acumulação primitiva de capital, que consiste no controlo, reestruturação e redistribuição dos recursos e da propriedade e na reestruturação das relações de trabalho e das relações de poder envolvendo o Estado e as novas classes capitalistas. A acumulação primitiva não começa com poupança, mas com o controlo sobre os recursos, o Estado e o trabalho e também das rendas que provêm desse controlo [Marx (1983) e Fine and Saad-Filho (2004)]. No caso moçambicano, este processo de reestruturação da propriedade dos recursos e do trabalho é acompanhado com a aliança e dependência das novas classes capitalistas nacionais ao grande capital estrangeiro.

Como é óbvio, estas formas de “*investimento*” não são registáveis na estatística financeira sobre o investimento. Para entender este processo, é necessário completar a estatística financeira sobre o investimento com informação sobre a propriedade dos recursos e empresas, relações entre empresas, apropriação das rendas, entre outra. Alguma desta informação é notoriamente difícil de obter e requer muito mais investigação, mas é crucial para a compreensão mais completa da economia política dos padrões de acumulação e reprodução.

Concentração das infra-estruturas e serviços

As mesmas tendências de concentração e desarticulação afectam as infra-estruturas e serviços. A dependência dos grandes portos e dos respectivos corredores ferroviários e rodoviários do movimento de cargas dos países da *hinterland* ou, alternativamente, das plantações e minas, é assunto bem conhecido e documentado na literatura sobre o desenvolvimento económico e social em Moçambique no último meio século [Brum (1976), Castel-Branco (2002a), Wield (1977a), Wuyts (1984 e 1980)]. Após o fim da guerra civil e até meados de 2000, objectivos político-administrativos ligados ao controlo territorial e à expansão do acesso à terra predominaram na definição das estratégias de construção das colunas vertebrais das vias e meios de comunicação (estradas e sistemas de telecomunicações) e das redes de energia. Mais recentemente, a partir de meados da década de 2000, voltaram a predominar os interesses dos mega projectos minero-energéticos, o que se manifesta na implementação das prioridades na construção de infra-estruturas e redes de energia associadas com estes projectos. Entre as prioridades político-administrativas e as dos mega projectos minero-energéticos, as necessidades da diversificação e articulação da base produtiva e comercial não foram prioritárias.

A questão das infra-estruturas levanta alguns pontos interessantes de economia política e de política económica. Por um lado, a ênfase do desenvolvimento e oferta de infra-estruturas reside nas parcerias público-privadas, ou mesmo privatização completa, o que é inconsistente com a ideia de que os mercados falham na provisão de infra-estruturas. Por outro lado, e como consequência da privatização parcial do desenvolvimento e provisão de infra-estruturas e serviços associados, o grosso das infra-estruturas em desenvolvimento está relacionado com os grandes interesses económicos a que o padrão de acumulação em Moçambique está subordinado: o complexo minero-energético, grandes projectos turísticos para os segmentos mais altos do mercado internacional, as grandes plantações e os grandes centros urbanos nacionais. Como já foi mencionado (ver gráficos 16, 17 e 18), a actividade dominante nas intenções de investimento do grande capital privado nacional é, precisamente, nas infra-estruturas associadas com o capital mineiro e energético, turístico e de plantações.

Evidentemente, existe uma tensão entre a ênfase na construção e provisão de infra-estruturas, por e para os grandes grupos económicos privados, e a retórica dos documentos oficiais que enfatizam a necessidade de se proverem infra-estruturas públicas para o desenvolvimento dos mercados locais e das micro, pequenas e médias empresa com vista ao combate mais alargado à pobreza e desigualdades regionais. Esta tensão não é sobre os méritos ou deméritos relativos e hipotéticos das grandes ou pequenas empresas, mas sobre a inconsistência entre a retórica política oficial e a prática. A existência de agentes e pressões económicas dominantes, em torno dos quais se constroem e implementam as prioridades reais, não é reconhecida nem discutida nas reuniões e nos documentos oficiais do GdM e dos doadores.¹⁸ No entanto, os grandes projectos de infra-estruturas providos por e para os grandes projectos extractivos têm muito mais impacto na estruturação da economia real e das suas dinâmicas de acumulação, reprodução e distribuição do que qualquer documento ou debate acerca das virtudes hipotéticas da pequena e média empresa.

Se a realidade da presença e domínio de grandes interesses económicos privados internacionais e nacionais for reconhecida e tomada em conta no debate político nacional, será então possível discutir política económica real e como tirar proveito dos grandes projectos e interesses económicos para desenvolver ligações (em primeiro lugar, fiscais), enfrentar o desemprego e a pobreza, diversificar as exportações e substituir as importações, multiplicando, assim, as fontes de influência económica e política sobre o processo de decisão, implementação e análise de políticas públicas.

A concentração das infra-estruturas reflecte-se na sua distribuição regional. A tabela 2 compara o acesso a serviços básicos para a produção (rede comercial retalhista e grossista, rede de distribuição de combustíveis e assistência auto e rede de empresas de serviços de transporte e comunicações, construção e consultoria) entre a cidade de Maputo e as províncias da Zambézia e Nampula. Estas duas províncias do Centro e Norte de Moçambique foram escolhidas para comparação com a Cidade de Maputo porque, no seu conjunto, elas constituem 22% do território nacional e contêm 42% da população do País. Além disso, situam-se nas melhores zonas agro-ecológicas de Moçambique. Os dados da Zambézia e Nampula são agregados e os valores são percentagens do total nacional. Exemplificando a leitura e significado dos dados da tabela, 50% da rede comercial retalhista nacional situa-se na Cidade de Maputo, enquanto a Zambézia e Nampula, em conjunto, apenas detêm 21% da rede nacional de comércio a retalho.

Zambézia e Nampula detêm apenas 21% das estradas nacionais revestidas e 33% das estradas nacionais não revestidas, apesar de serem consideradas de grande potencial para o desenvolvimento económico. Em todo o país, somente metade dos distritos rurais tem redes de extensão rural para os camponeses (Ministério da Agricultura, 2004).

Tabela 2: Proporção que cabe à Cidade de Maputo comparada com a soma da proporção que cabe à Zambézia e Nampula no acesso a serviços em 2004 (% do total nacional)

| | Rede comercial retalhista | Rede comercial grossista | Rede de distribuição de combustíveis e assistência técnica auto | Empresas de serviços (transporte e comunicações, construção, consultoria) |
|--------------------|---------------------------|--------------------------|---|---|
| Cidade de Maputo | 50% | 65% | 40% | 80% |
| Zambézia e Nampula | 21% | 10% | 16% | 5% |

Fonte: Ministério da Agricultura (2004)

As instituições financeiras formais operam em apenas 40% dos distritos rurais e urbanos do País. A cidade e província de Maputo concentram 52% dos balcões de bancos, 55% das ATMs, 72% dos POS, 55% dos microbancos, 64% das instituições de microcrédito e 84% das cooperativas de crédito. Somados, Maputo (cidade e província), Gaza e Inhambane concentram 64% dos balcões de bancos (Gaza e Inhambane têm um quarto dos balcões bancários de Maputo) e 74% das instituições de microcrédito. Metade do número total de distritos com instituições bancárias em todo o país situa-se nestas três províncias, onde 70% dos distritos têm instituições bancárias. Em contrapartida, na Zambézia e em Nampula, apenas 30% dos distritos têm instituições bancárias [Banco de Moçambique (vários relatórios anuais) e Notícias (21/08/2009)].

Nos últimos dois anos, o Banco de Moçambique e alguns bancos comerciais começaram a aumentar o número de balcões localizados fora dos principais centros populacionais. Investigação adicional é necessária para se entenderem as motivações, distribuição regional e dinâmicas desta expansão, bem como os seus impactos potenciais nas tendências de mobilização e aplicação local de recursos.

A criação do fundo de iniciativa local (popularmente conhecido como “os sete milhões”), com recursos do orçamento do Estado directamente alocados aos distritos para investimento produtivo, deve ter tido um efeito na disponibilização de recursos financeiros ao nível local. Os dados são contraditórios e ambíguos, mas existe a indicação de que cerca de seis biliões de meticais (aproximadamente US\$ 200 milhões), ou seja, aproximadamente 1,8% do orçamento do Estado e 0,5% do PIB, foram disponibilizados nos últimos 5 anos para os 128 distritos rurais de Moçambique. Como proporção do PIB e do Orçamento do Estado, os montantes são irrisórios, e nada indica que, com tais montantes, o fundo de iniciativa local possa ter um impacto estruturante fundamental nas economias locais. Em termos nominais, os montantes são, também, pequenos. Por exemplo, o montante

disponibilizado em cinco anos para os 128 distritos do País é equivalente a 8% do investimento feito na Mozal (fundição de alumínio) ou a 30% do investimento feito na exploração de areias pesadas no distrito de Moma. Durante a implementação do programa piloto de descentralização na província de Nampula, na primeira metade da década de 2000, o fundo das Nações Unidas para o desenvolvimento de infra-estruturas (UNCDF)¹⁹ alocava anualmente para os 21 distritos desta província 15% mais do que os 128 distritos de Moçambique receberam do fundo de iniciativa local em 2009.

No entanto, dada a ausência de outros meios de financiamento, os montantes distribuídos pelo fundo de iniciativa local devem ter algum significado local. Qual é o impacto deste fundo na mobilização de recursos locais? Como é que o fundo contribui para o desenvolvimento do sistema financeiro e da sua relação com os investidores locais? Que padrões de utilização estão a ser gerados e qual é o seu impacto nos padrões locais de produção, emprego e acumulação financeira e reestruturação e distribuição de poder, riqueza e oportunidades? Como é que as administrações distritais e provinciais, e as suas inter-relações, se estão a desenvolver em associação com as pressões criadas pelas práticas do fundo? Como estão a evoluir as concepções, directrizes, práticas e instituições do fundo, e quais são as motivações e engenhos dessa evolução? A resposta a estas e outras questões requer muito mais informação e análise do que as que estão disponíveis e que estão a ser produzidas.

Os mesmos padrões de concentração ou expansão sem sustentabilidade estão presentes em outras áreas de infra-estrutura e serviços: energia, comunicações, saúde, educação, entre outras. Por exemplo, no que diz respeito à educação, embora as instituições de ensino superior se estejam a multiplicar e o acesso geral à escola tenha expandido com grande rapidez e em todo o País, a qualidade geral do ensino é deficiente e está a deteriorar-se como resultado da velocidade dessa mesma expansão, que tem sido demasiado rápida para os recursos disponíveis: o número de estudantes por sala de aula tem aumentado, a rapidez na formação de professores foi acelerada em prejuízo da qualidade, os recursos não chegam devidamente a todas as escolas, a motivação profissional dos trabalhadores da educação nem sempre é a melhor, o sistema de ensino está virado para a repetição, entre muitas outras causas. Assim, ao mesmo tempo em que o acesso à escola se expande, o acesso à educação de qualidade é reservado a elites políticas, sociais e económicas, geralmente urbanas, como resultado da diferenciação e desigualdade no acesso a recursos e na possibilidade de acesso a escolas de melhor qualidade no País ou no exterior. A qualidade geral da educação nas zonas rurais tende a ser substancialmente pior que nas urbanas, o acesso à formação técnico-profissional continua limitado (em cobertura, qualidade e meios) e sinergias tecnológicas entre as instituições de ensino e unidades produtivas não se desenvolvem, nem rapidamente nem com a qualidade necessária [Buendia (2009), Brouwer, Brito e Menete (2009), Matos e Mosca (2009)].

O desenvolvimento e provisão de infra-estruturas não são neutros relativamente aos padrões de acumulação, tecnologias e modalidades e fontes de financiamento. Por exemplo, se as capacidades de exportação e importação diferirem significativamente a favor das importações,²⁰ e se o comércio for liberalizado, a ênfase no desenvolvimento de grandes facilidades comerciais (como, por exemplo, os grandes portos e as ligações ferro e rodoviárias associadas) poderá facilitar a emergência ou consolidação de um padrão extractivo de acumulação e não é claro se poderá facilitar um processo de industrialização mais articulado e diversificado. Uma grande barragem é mais adaptada à produção de energia eléctrica do que à irrigação de pequenas e médias empresas agrícolas, protecção contra cheias e abastecimento de água a vilas. Se a economia nacional é pouco intensiva em energia, devido aos baixos índices de industrialização da produção, é mais provável que uma tal barragem seja utilizada para gerar energia para exportação ou para alimentar mega projectos minero-energéticos nacionais do que para ajudar a diversificar e articular a base produtiva. Um grande parque industrial sofisticado ou uma zona económica especial, gerados em torno de um mega projecto de alta tecnologia, numa economia com desenvolvimento e ligações industriais débeis e de natureza extractiva, dificilmente funcionarão como trampolim para a emergência de pequenas e médias empresas locais intensivas em trabalho e de tecnologia adequada, que os programas oficiais retoricamente dizem apoiar.

Portanto, para que a provisão de infra-estruturas promova um certo padrão de acumulação e reprodução socioeconómica (como, por exemplo, dinâmicas de industrialização diversificada e articulada, assentes na substituição de importações e diversificação de exportações), é necessário que esse objectivo de desenvolvimento presida à análise e desenvolvimento das infra-estruturas. A implicação desta constatação é que o desenvolvimento e provisão de infra-estruturas podem resultar em um de cinco cenários possíveis: (i) o Estado fornece infra-estruturas e, para o fazer, decide sobre a estratégia de investimento, produção e comércio. Neste cenário, as infra-estruturas deixam de ter sentido em si e deixam de ser um sector e um pilar dos planos, passando a ser componentes orgânicas da estratégia de produção, comércio e investimento. (ii) o Estado fornece infra-estruturas sem definir uma estratégia articulada de produção, comércio e investimento, por assumir que as infra-estruturas vão, por si, promover a participação privada e dos mercados na definição dos padrões de produção, comércio e investimento. Neste caso, a infra-estrutura é desligada das dinâmicas de produção, comércio e investimento produtivo, o que a torna num desperdício de recursos. (iii) Alternativamente, dado que o Estado não define a estratégia de produção, comércio e investimento, o pequeno e médio sector privado produtivo não tem âncoras em torno das quais possa articular as prioridades para as infra-estruturas. Então, estas não são construídas; (iv) outra variante do cenário em que o Estado fornece infra-estruturas, mas sem definir uma estratégia articulada de produção, comércio e investimento, é que as âncoras de articulação das infra-

estruturas são primariamente definidas pelas formas dominantes de capital em cada região, o que torna as infra-estruturas mais úteis para reproduzir os padrões de concentração e desarticulação da produção e do comércio do que para alargar, diversificar e articular a base económica. (v) no último cenário, o Estado fornece incentivos para o investimento e o sector privado constrói as infra-estruturas em torno das dinâmicas de acumulação extractivas do grande capital. A coordenação é alcançada pela existência e domínio de grandes empresas multinacionais.

Dos cinco cenários, só o primeiro promove diversificação e articulação da base económica. A experiência moçambicana das duas últimas décadas inclui todos os cenários excepto o primeiro.

Dependência externa – financiamento e legitimação política do modo de acumulação capitalista primitiva

A dependência externa é outra característica fundamental do padrão de crescimento económico em Moçambique e da natureza das suas crises cíclicas. A dependência externa tem várias dimensões inter-relacionadas: científica, tecnológica e técnica, institucional, política e económica e financeira. As três primeiras (relacionadas com capacidades e poder) envolvem processos de longo prazo, estão directamente relacionadas com o que acontece na economia mas saem do escopo de análise deste artigo. Portanto, o artigo não discute essas dimensões da dependência e concentra-se na dimensão económica e financeira.

A dependência externa é frequentemente explicada pela escassez de recursos domésticos, mais especificamente de poupança e de moeda externa. Esta secção procura demonstrar que, no caso moçambicano, a dependência externa é sobretudo uma estratégia de acumulação capitalista.

O discurso habitual equaciona dependência externa com ajuda externa e, naturalmente, relaciona a redução da dependência externa com a redução do peso da ajuda externa. Esta secção procura não só demonstrar o carácter multidimensional da dependência externa, como também estabelecer a relação entre as diferentes dimensões da dependência externa.

Finalmente, a dependência externa é usualmente definida em função de rácios calibrados: percentagem do orçamento do Estado financiada pela ajuda externa, peso da ajuda externa no PIB, financiamento da conta corrente pela ajuda externa, sustentabilidade fiscal do serviço da dívida, rácios de sustentabilidade das reservas externas, entre outros. Além de considerar alguns destes indicadores quantitativos, a ênfase da análise desta secção centra-se na influência dominante que os fluxos externos de capital (privados e públicos) exercem sobre as direcções e dinâmicas de acumulação.

Padrão mais geral de dependência externa

A economia nacional é profundamente dependente de fluxos privados e públicos de capital. No que diz respeito aos fluxos privados, a análise na secção anterior havia já demonstrado que 43% do investimento privado provém de IDE e cerca de dois terços dos empréstimos provêm da banca internacional. O gráfico 20 confirma estes dados, mostrando que, ao longo do período 1990-2004,²¹ consistentemente cerca de 80% do investimento privado total dependia de fluxos externos de capital privado (IDE e empréstimos). O gráfico 21 mostra como os fluxos totais de capitais externos (IDE, empréstimos comerciais e ajuda externa) são determinantes para o investimento total na economia (investimento público e privado).

Portanto, para além de confirmar a dependência do investimento na economia em relação a fluxos de recursos externos, os gráficos 20 e 21 sugerem que o rápido crescimento da economia apenas timidamente afecta a disponibilidade de recursos domésticos para investimento e as motivações de capitalistas nacionais para investirem. A tímida relação entre crescimento económico e investimento nacional pode-se relacionar com vários factores: (i) a porosidade da economia, que não retém a riqueza produzida (discutida mais adiante neste artigo); (ii) a “financeirização” da base de acumulação do grande capital nacional, exacerbada pela prática corrente de usar “capital político” como forma de investimento (ambos discutidos em outras partes deste artigo); e (iii) a concentração e centralização do capital nacional de tal modo que apenas um pequeno grupo de elite acumula e investe (este artigo não fornece ainda suficiente evidência sobre esta hipótese, embora ela possa ser facilmente sugerida pela informação disponível).

De todo o modo, é evidente que o padrão de acumulação e reprodução económica é dominado pelo capital estrangeiro. Como é que esta conclusão pode ser consistente com a retórica nacionalista actual das elites políticas e económicas moçambicanas? Mais adiante, uma análise preliminar e ainda superficial do processo da chamada acumulação primitiva em Moçambique sugere algumas hipóteses de resposta a esta pergunta.

O gráfico 22 mostra a evolução da ajuda externa ao país da parte dos membros do G-19 (ou PAP).²² Nos últimos cinco anos, a percentagem desta ajuda alocada para financiar a despesa pública variou entre 85% e 92%, o que significa que foram alocados a despesas públicas entre US\$ 750 milhões (2004) e US\$ 1,2 biliões (2009). Adicionalmente, os dados do gráfico 22 mostram que o principal determinante do crescimento da ajuda a Moçambique nos últimos 5 anos tem sido a ajuda programática,²³ que financia a despesa pública, de acordo com os planos do governo recipiente e utilizando os seus sistemas de gestão de finanças públicas. Portanto, a ajuda externa dos G-19 (ou PAP) tem crescido por causa das necessidades de financiamento da despesa pública, em especial do investimento.

Gráfico 20: Investimento Privado Total e Fluxos Externos de Capitais Privados (US\$ Milhões)

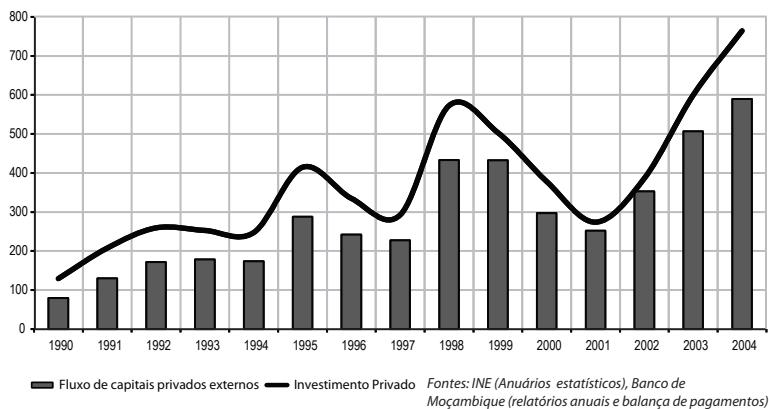
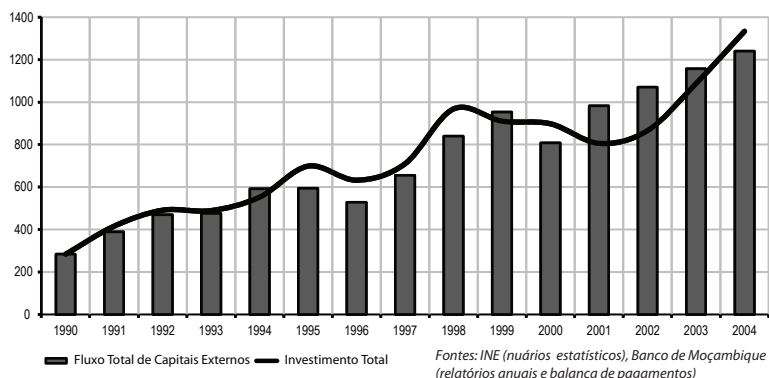


Gráfico 21: Investimento Total e Fluxo Total de Capitais Externos (US\$ Milhões)



Se os fundos desembolsados pelo G-19 forem combinados com os desembolsos de dois outros parceiros internacionais do GdM, o governo dos EUA e o sistema das Nações Unidas (NU), em 2009, a ajuda ao governo ultrapassou US\$ 1,6 biliões (tabela 3).

Ao longo das duas últimas décadas, a ajuda externa financiou mais de 50% da despesa pública.

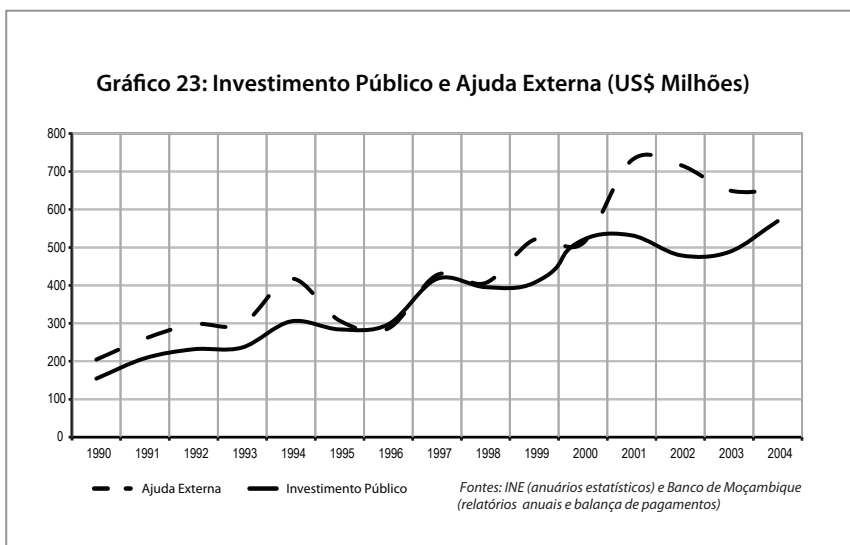
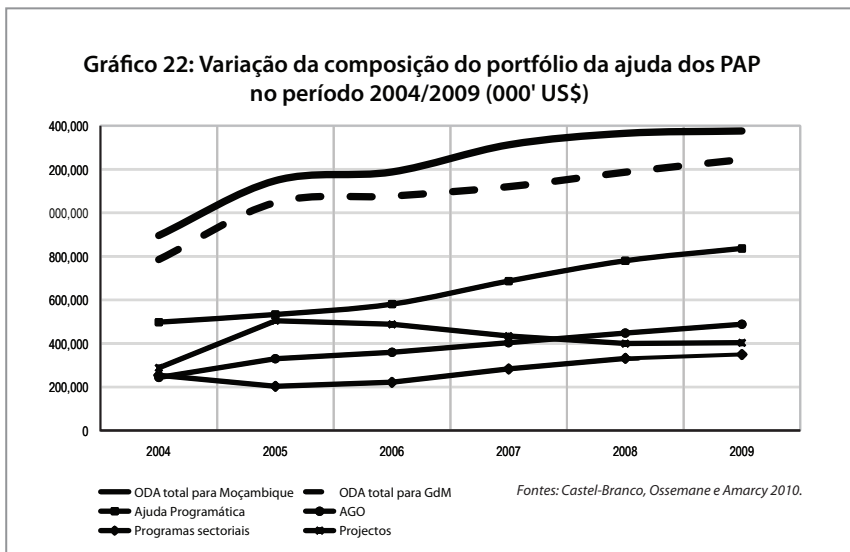
Tabela 3: Ajuda externa dos PAP (G-18 e G-19), EUA e Nações Unidas (NU) para Moçambique (em US\$)

| Modalidades de Ajuda Externa a Moçambique | 2007 (a) | | 2008 (a) | | 2009 (c) | |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------|
| | G-18 (b) | G-19 | G-19 | G-19 | G-19 | G-19 + EUA + NU |
| Ajuda programática ao GdM (1 = 1.1 + 1.2 + 1.3) | 686.501.453 | 781.793.098 | 836.589.475 | 836.589.475 | 839.589.475 | |
| <i>Ajuda Geral ao Orçamento do Estado (1.1)</i> | 403.513.586 | 458.185.992 | 487.524.435 | 487.524.435 | 487.524.435 | |
| <i>Ajuda aos Orçamentos Sectoriais e Provinciais (1.2)</i> | 263.174.084 | 323.607.106 | 349.065.040 | 349.065.040 | 352.065.040 | |
| <i>Outros (1.3)</i> | 19.840.783 | - | - | - | - | |
| Ajuda a projectos do GdM (2) | 433.692.078 | 405.727.876 | 420.933.073 | 420.933.073 | 753.418.901 | |
| Ajuda não programática a governos provinciais (3) | - | 7.754.959 | 5.257.316 | 5.257.316 | 8.631.996 | |
| Ajuda total ao GdM (4 = 1 + 2 + 3) | 1.120.193.531 | 1.195.275.933 | 1.244.779.863 | 1.244.779.863 | 1.601.640.371 | |
| Ajuda a outros sectores (ONGs, sector privado, etc.) (5) | 192.242.237 | 168.164.545 | 131.260.233 | 131.260.233 | 144.564.873 | |
| Ajuda total a Moçambique (4 + 5) | 1.312.435.768 | 1.363.440.478 | 1.376.040.097 | 1.376.040.097 | 1.746.205.244 | |

Fonte: Castel-Branco, Ossemame e Aimaicy 2010, Castel-Branco, *Massingue and Ali 2009, Castel-Branco, Vicente and Massingue 2008*.

Notas: (a) As avaliações de 2007 e 2008 incluíram apenas os parceiros de ajuda programática, PAP; (b) Em 2007, os PAP eram apenas 18, pelo que o grupo se chamava G-18. A partir de 2008, o grupo passou a incluir 19 membros, passando a ser conhecido como G-19; (c) 2009 foi o primeiro ano em que a avaliação incluiu doadores ou agências de desenvolvimento para além dos PAP (neste ano, foram os EUA e as Nações Unidas).

De modo a evitar contagem dupla, a ajuda externa contabilizada na tabela 2 e nos gráficos 21 e 23 exclui reescalonamento, perdão ou reciclagem da dívida externa de Moçambique, bem como o financiamento bilateral dado a agências multilaterais.



Por sua vez, o gráfico 23 mostra a relação muito próxima entre ajuda externa e investimento público. O gráfico termina em 2004, porque as séries, a partir desse período, não são consistentes com a informação do gráfico por causa da melhoria substancial da informação sobre ajuda externa proporcionada pelos estudos anuais sobre o desempenho dos doadores e por causa de mudança metodológicas na construção das séries de investimento público. O gráfico mostra que, em todos os anos do período, a variação do investimento público foi determinada pela variação

da ajuda externa. No período 2001-2002, a ajuda externa segue um padrão distinto do investimento público, por causa do incremento da ajuda humanitária devido às cheias de 2000, mas a partir de 2003 as duas séries recomeçam a convergir. Portanto, sem a ajuda externa, o investimento público seria mínimo ou o Estado teria que encontrar outras formas de financiamento: contraindo dívida pública interna ou externa ou aumentando as receitas fiscais, o que implicaria recolher receitas fiscais nos mega projectos. Estes dados são confirmados pelo estudo de Arndt, Jones and Tarp (2006).

Dados do Banco de Moçambique (BdM)²⁴ indicam que a ajuda oficial ao desenvolvimento, em 2007, correspondeu a 22% do Produto Interno Bruto de Moçambique, valor este que é cinco vezes superior à média dos países da África Sub-Sahariana e coloca o País como o décimo primeiro mais dependente da ajuda externa a nível mundial.

Insustentabilidade do modo de acumulação medida pela conta corrente

Historicamente, os impactos do padrão de acumulação sobre a capacidade de sustentar importações e de financiar a despesa pública são vitais para sustentar ou interromper o processo de acumulação e expansão. A balança de transacções correntes (ou conta corrente) é particularmente crítica nesta análise, porque reflecte a capacidade ou incapacidade da economia em diversificar exportações e substituir importações, através de ligações a jusante e montante das várias actividades económicas, bem como em reter ou perder a riqueza gerada.

No caso de Moçambique, o padrão de expansão económica coloca grandes pressões sobre a conta corrente a médio e longo prazo. Os gráficos 24 a 26 ilustram a relação entre o investimento (*proxy* para expansão da economia) e as diferentes componentes da balança de pagamentos. O gráfico 24 mostra o quanto o saldo da conta corrente (linha tracejada) se deteriora com o aumento do investimento (linha negra). Esta é a relação esperada por causa da fragilidade da substituição de importações (o que torna o investimento dependente de importações) e a rigidez das exportações não diversificadas. O gráfico 25 confirma a relação estabelecida pelo gráfico 24, mas, desta vez, relaciona a balança de capitais (ou de capitais e transacções financeiras) com a conta corrente e identifica os diferentes momentos históricos em que as grandes variações acontecem. Note-se que a ajuda externa não era contabilizada na balança de capitais.

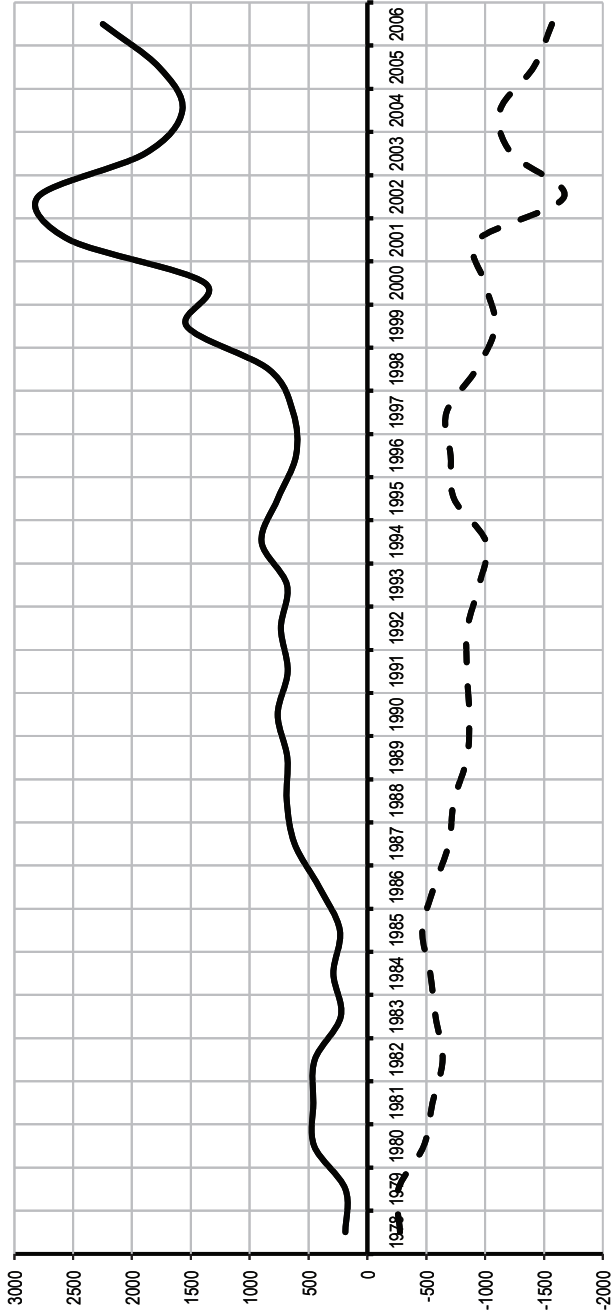
Cada período de aceleração do investimento é acompanhado pela deterioração da conta corrente, do mesmo modo que cada período de contracção do investimento é acompanhado pela aparente redução do défice da conta corrente. Exceptua-se o período compreendido entre meados dos anos 1980 e princípios dos anos 1990, em que as importações eram garantidas quase exclusivamente pela ajuda externa, que não era contabilizada na conta de capitais. Esta forma

de financiamento de importações alivia o impacto da acumulação do défice na descontinuidade do processo de expansão, porque as importações deixam de depender da capacidade da economia por serem pagas pela ajuda externa (ou poupança de economias doadoras). Finalmente, o gráfico 26 relaciona os fluxos externos de capital com a conta corrente, confirmando-se os resultados anteriores – quando o fluxo aumenta, o saldo da conta corrente deteriora-se.

Este tipo de relação entre a deterioração da conta corrente e a aceleração do investimento é comum, mas não exclusivamente, em economias subdesenvolvidas. No entanto, no caso de Moçambique há alguns problemas adicionais. Primeiro, o défice é largo e crónico. Segundo, a perda de capacidades industriais de substituição de importações e a não criação de novas capacidades (discutidas anteriormente) sugere que a elasticidade das importações relativamente ao investimento deverá aumentar, em vez de diminuir, ao longo do tempo. Terceiro, embora a elasticidade das exportações relativamente ao investimento tenha aumentado substancialmente com a emergência dos mega projectos orientados para exportação de bens primários, a porosidade da economia (ou a sua incapacidade de reter a riqueza por causa da fragilidade das ligações industriais e fiscais) não permite reduzir a elasticidade do défice da conta corrente relativamente ao investimento. Quarto, sem alterar o actual padrão de acumulação, crescimento e retenção de riqueza, a única forma de não aumentar a elasticidade do défice da conta corrente relativamente ao investimento é concentrar o investimento em mega projectos orientados para a exportação (o que irá consolidar, em vez de transformar, os padrões económicos e sociais dominantes) e, sem a ajuda externa massiva, a economia tornar-se-á completamente insustentável.

A partir do início da década de 2000, a emergência dos mega projectos virados para a exportação alterou a elasticidade das exportações relativamente ao investimento. Por um lado, o investimento privado concentrou-se nos mega projectos e, por outro, todos estes projectos são destinados à exportação. Consequentemente, investimento e exportação começaram a evoluir ao mesmo ritmo. No entanto, a emergência dos mega projectos não alterou a relação viciosa entre investimento e conta corrente, porque a economia nacional é excessivamente porosa para reter a riqueza produzida. Esta porosidade deve-se a três factores: (i) a fragilidade no que diz respeito a substituir importações, mantendo-se, por isso, o alto teor importado do consumo e da capacidade produtiva nacional; (ii) os benefícios fiscais, aduaneiros e de repatriamento de lucros de que beneficiam os mega projectos, quicá ainda associados a formas de transferência de lucros por via de sobre-facturação das compras e (iii) a fraqueza de ligações produtivas (a montante e jusante) e de emprego entre a economia e os mega projectos.

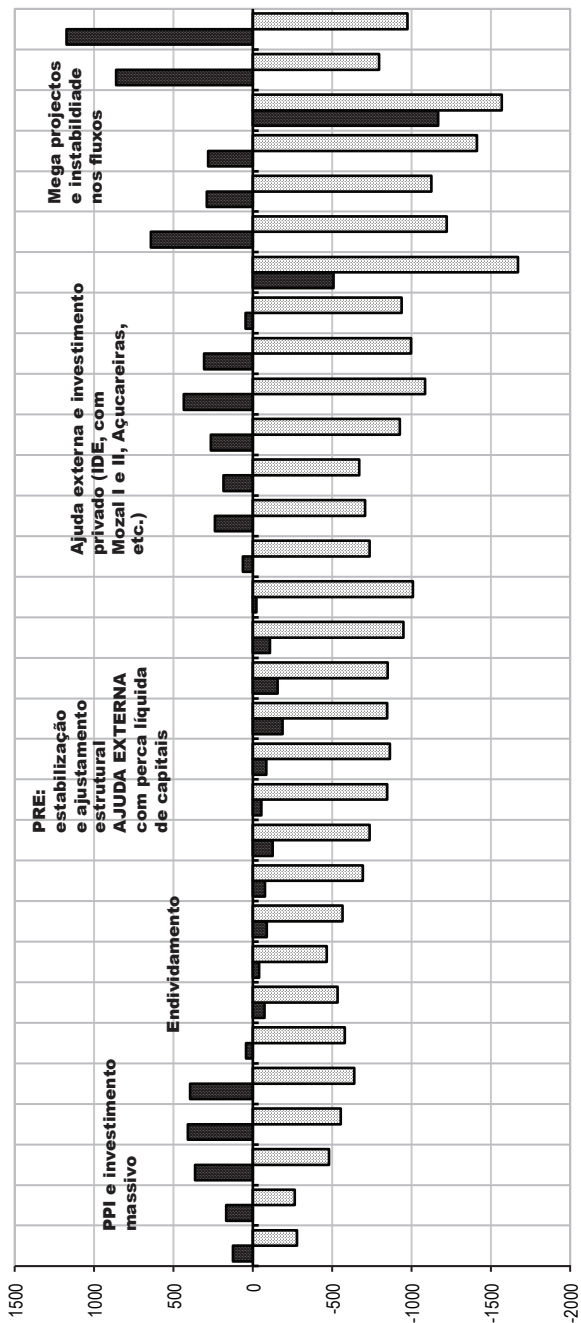
Gráfico 24: Relação entre o investimento e a conta corrente antes de donativos (US\$ milhões)



Fontes: Castel-Branco 2002a, INE (vários anuidários estatísticos) e Banco de Moçambique (balança de pagamentos)

--- Conta corrente
 — Investimento Bruto

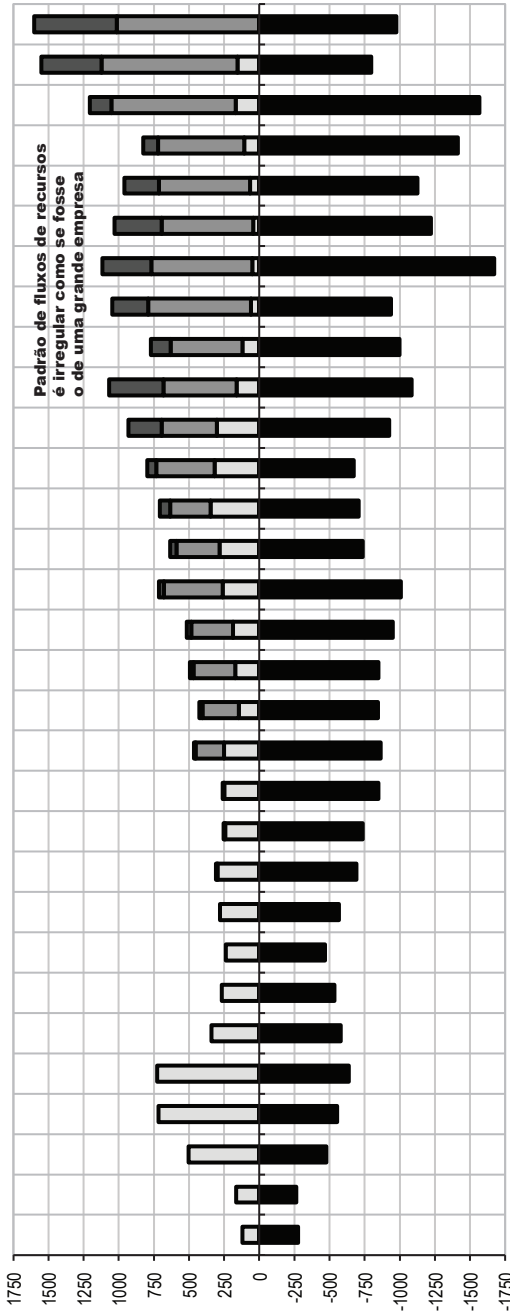
Gráfico 25: Relação entre a balança de capitais e financeira e o défice comercial (US\$ milhões) (*)



Fonies: INE (vários anuários estatísticos) e Banco de Moçambique (relatórios anuais)

■ Balança de capitais
 □ Conta corrente
 (*) Os dados até 1999 dizem respeito à Conta Capital. Os dados de 2000 a 2008 dizem respeito à Balança de Capitais e Financeira.

Gráfico 26: Fluxos externos de capital e conta corrente (US\$ milhões) (*)



Fontes: INE (vários anuários estatísticos), Banco de Moçambique (balança de pagamentos), Castel-Branco 2002a, Castel-Branco, Sulemane et al. 2005.

- Empréstimos externos
- Ajuda externa
- Conta corrente

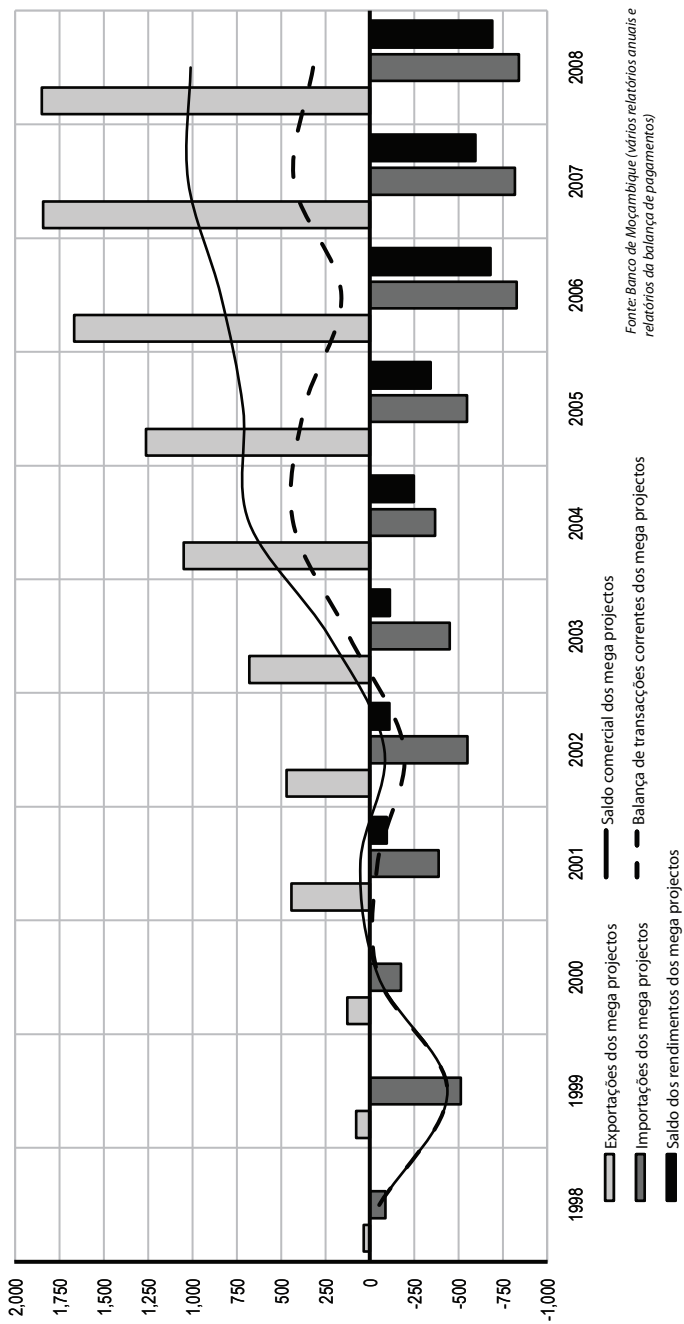
O gráfico 27 ilustra bem estes argumentos. O gráfico mostra a diferença fundamental entre o saldo comercial (exportações menos importações), linha a negro, e o saldo das transacções correntes (saldo comercial menos saldo de rendimentos), linha tracejada, de dois mega projectos combinados, Mozal e Sasol. O saldo comercial atingiu US\$ 1 bilião em 2007 e 2008. Quer dizer, estes dois mega projectos exportaram um bilião de dólares mais do que importaram, fazendo uma contribuição enorme para a balança comercial. A linha tracejada é o saldo da conta corrente, isto é, o saldo comercial menos o saldo líquido das transferências. Como os dois mega projectos combinados transferem US\$ 680 milhões para o exterior, ao saldo comercial é preciso deduzir este valor para determinar o que, de facto, é absorvido pela economia nacional. Em 2008, apenas US\$ 320 milhões (de um saldo comercial de US\$ 1 bilião) foram retidos na economia, e este montante é praticamente igual aos custos operacionais correntes combinados dos dois mega projectos (incluindo salários e impostos sobre o rendimento individual).

Portanto, dada a porosidade da economia, o impacto comercial dos mega projectos difere substancialmente do seu contributo líquido para a economia nacional. Exportam muito, mas pouco é retido pela economia. Isto é, por efeito da sua estrutura económica global e do enquadramento institucional específico e privilegiado dos mega projectos, a economia nacional é excessivamente porosa.

Estes dados mostram dois pontos fundamentais. Primeiro, a forma como o investimento se relaciona com a balança de pagamentos depende da estrutura produtiva e comercial gerada, bem como das instituições estabelecidas (por exemplo, as políticas industriais e pacotes de incentivo). Assim, enquanto a economia permanecer limitada na sua capacidade de substituir importações e manter uma estrutura não diversificada de exportações, e enquanto o modelo de acumulação de capital for tão generoso para o capital multinacional, a expansão económica continuará a pressionar fortemente a balança de transacções correntes (e a totalidade da balança de pagamentos).

Segundo, medidas de estabilização de cariz monetarista não podem ajustar o saldo da conta corrente, a não ser que contraiam a economia. Como é observável nos dados, o saldo da conta corrente fica menos negativo quando se contrai o investimento. A conclusão principal desta leitura dos dados é que a sustentabilidade da expansão da economia do ponto de vista das contas externas é vital, mas requer acção sobre a estrutura produtiva e comercial e o seu quadro institucional, no sentido de a diversificar e articular, e sobre os mega projectos no sentido de os pôr a render recursos para financiar a diversificação e a articulação da base produtiva nacional. As tentativas de estabilização da conta corrente por via de medidas monetaristas tenderão a contrair a economia, em vez de resolver o problema, e só serão económica, social e politicamente sustentáveis se for mantido o acesso massivo à ajuda externa.

**Gráfico 27: Diferença entre o saldo comercial e o saldo das transações correntes dos mega projectos
(em US\$ milhões)**



Economia política da acumulação e reprodução dependentes

Há razões históricas, de economia política e de política económica, que explicam a extensão, profundidade e durabilidade da dependência externa. Por um lado, as classes capitalistas nacionais são historicamente recentes e têm por base o comércio, o acesso ao erário público, por via de ligações e história política ou dos fundos de investimento de iniciativas locais,²⁵ e a capacidade política para reestruturar a propriedade e o controlo sobre os recursos e o trabalho. Por se terem desenvolvido num contexto de liberalização económica, as classes capitalistas emergentes não têm a experiência de organização da produção, da logística produtiva e das finanças à escala industrial [Castel-Branco (2002a), Castel-Branco and Cramer (2003) e Cramer (2001)].

O IDE em projectos de grande escala, que começou a crescer rapidamente em meados da década de 90, trouxe consigo a capacidade tecnológica, a penetração em mercados oligopolistas, a reputação comercial e os meios de financiamento, substituindo a necessidade de desenvolvimento de uma burguesia nacional industrial e criando mais uma oportunidade para uma acumulação primitiva não produtiva e assente na utilização do acesso privilegiado das elites nacionais aos recursos naturais, para se associarem às empresas multinacionais neles interessadas.²⁶

Para manter a coerência das políticas de estabilização monetaristas do FMI em face dos crescentes fluxos combinados de capitais externos (IDE, empréstimos comerciais e ajuda externa), o BdM intensificou as políticas de estabilização monetária por via da limitação da dívida pública ao sistema financeiro, da criação de reservas externas excessivas, sucção de liquidez da economia, rácios elevados de reservas precaucionais obrigatórias, esterilização da ajuda externa, entre outras, de modo a manter a massa monetária em linha com os alvos de inflação [Amarcy (2009a e 2009b), Castel-Branco (2002a)]. Num contexto em que a despesa pública é sobretudo aplicada em importações e consumo social por via da construção de infra-estruturas sociais, a liquidez sugada da economia é de facto transferida para investimento não directamente produtivo e intensivo em importações. Portanto, as políticas de estabilização monetária têm restringido as oportunidades e a liquidez disponível para investir, ao mesmo tempo em que criam incentivos para aplicação especulativa das poupanças privadas em transacções financeiras [Amarcy (2009a e 2009b), Castel-Branco (2002a)]. Num certo sentido, a “financeirização” do capitalismo oligopolista nacional começou muito cedo no processo de formação da burguesia capitalista doméstica, o que, conjugado com a facilidade de acesso ao poder político, conspira para gerar uma burguesia essencialmente improdutiva.

Enquanto a expansão do capital internacional de grande escala pode continuar por causa do poder tecnológico, financeiro e de mercado das grandes

multinacionais, a expansão do pequeno e médio capital nacional necessita de uma política de despesa pública que, premeditadamente, provoque o *crowding in* do investimento privado por via do desenvolvimento da estratégia económica e do financiamento dos serviços e infra-estruturas adequados e coordenados com o desenvolvimento da produção directa [Castel-Branco (2005, 2004a, 2003b e 2003c), UNCTAD (2008) e Wangwe (1995 e 1994)]. No entanto, a despesa pública está essencialmente desfasada deste processo de *crowding in* do investimento privado, concentrando-se na provisão de serviços e infra-estruturas sociais de consumo público desarticuladas da actividade produtiva directa ou concentradas em torno de grandes projectos, o que dificulta a generalização e expansão da pequena e média empresa nacional e estrangeira [Castel-Branco (2008b e 2008c, 2005, 2004, 2003a e 2003b), Castel-Branco, Sulemane *et al* (2005), Castel-Branco e Goldin (2003) e Cramer (2001)].

Por consequência, as opções para a rápida acumulação de capital da parte das classes capitalistas nacionais emergentes são restritas a uma base histórica (comercial ou política), mas sem experiência de organização industrial da economia (cadeias de produto e valor, *clusters*, logística, finanças, entre outros factores). Em grande medida, esta acumulação tinha que começar pela capitalização de recursos naturais [Fine and Saad-Filho (2004) e Marx (1983)], os quais, nos termos da Constituição da República, pertencem ao Estado.²⁷ É assim que a estratégia económica dos últimos 5-6 anos se tem focado na promoção das ligações do capital nacional com o capital estrangeiro de grande escala, com enfoque na expansão do complexo minero-energético.²⁸ Por um lado, este enfoque reflecte os interesses e estratégias globais dominantes do capital multinacional na África Sub-Sahariana [UNCTAD (2008), Fine and Rustomjee (1996), Castel-Branco (2002a e 2004b)]. Por outro lado, o mesmo enfoque reflecte as possibilidades do capital doméstico emergente, que utiliza o acesso privilegiado aos recursos naturais, com base em alianças e história política, ou seja, com base na captura do Estado, como meio de assegurar o acesso ao grande capital internacional. À medida que os retornos neste tipo de investimento se vão acumulando, o capital nacional emergente diversifica-se para infra-estruturas de comunicações e transporte, a fim de facilitar o investimento estrangeiro de grande escala, e para o investimento imobiliário e financeiro.

A acumulação privada das classes capitalistas nacionais emergentes, num quadro de economia extractiva, depende das rendas obtidas através do acesso a recursos naturais e do tráfico de influências em relação ao processo de decisão política. Por outras palavras, o que os capitalistas nacionais têm para oferecer ao capital estrangeiro, que justifique a sua integração nas sociedades corporativas e o seu acesso a rendas, são os recursos naturais e a influência ou controlo sobre as instituições políticas.

As rendas podem ser apropriadas pelo Estado (através dos impostos, royalties, e outros) e aplicadas, através do investimento público, na construção

da base logística, serviços, infra-estruturas e outras condições necessárias para a expansão diversificada e articulada do pequeno e médio capital nacional e para o fornecimento de serviços sociais públicos de qualidade para os cidadãos em geral. Se fosse este o caso, seria o Estado a negociar os recursos naturais de acordo com uma estratégia mais geral de desenvolvimento nacional, e seria o Estado a assegurar a participação nacional nas sociedades e corporações, obtendo daí quatro vantagens: (i) a exploração estratégica e coordenada dos recursos de acordo com uma perspectiva mais ampla e de longo prazo, inter-temporal e inter-generacional; (ii) a maximização de dividendos e receitas fiscais, royalties e outras; (iii) a maximização das receitas de aplicação de capitais do Estado e (iv) a acumulação de recursos para financiar a diversificação e articulação da economia. Esta abordagem poderia tornar-se num caminho prático e pragmático para eliminar a dependência externa num futuro realista e não muito distante e para melhorar a qualidade de vida de todos os cidadãos de uma forma mais sustentável.

No entanto, as rendas são apropriadas privadamente, a começar pelo facto de os grandes projectos beneficiarem de pacotes de incentivos fiscais e outros anormalmente generosos, e terminando nos vários conflitos sobre a terra e em torno do controlo e das opções de exploração de recursos naturais [Cambaza (2009), Selemane (2009), Castel-Branco (2010 e 2009a)]. Grandes grupos económicos nacionais começam a formar *clusters* e cadeias de valor internos ao grupo, envolvendo o controlo de bancos, infra-estruturas estratégicas de transportes e comunicações, sociedades estratégicas com grandes empresas multinacionais de exploração de minerais e investimentos imobiliários. Em muitos destes casos, as corporações nacionais, mesmo as maiores, não só usam capital-dinheiro (próprio ou crédito), mas frequentemente recorrem ao uso do capital institucional (acesso aos recursos minerais, acesso às instituições, tráfico de influências e alianças com o poder político a fim de escolher e penetrar em áreas estratégicas com posições fortes de negociação). Portanto, o Estado, neste caso, funciona como facilitador da acumulação privada e intermediário entre diferentes grupos de capitalistas ou candidatos a capitalistas, em vez de como líder da acumulação e reprodução social em prol da sociedade como um todo. A burguesia nacional emergente acumula como intermediária entre os recursos naturais e as multinacionais, entre a ajuda externa e o investimento público-privado em infra-estruturas, entre a banca e a especulação imobiliária.

Criativamente, o Estado moçambicano apoia o processo de acumulação capitalista primitiva de duas formas. Por um lado, estrutura o controlo da propriedade dos recursos, activos e trabalho a favor das oligarquias financeiras emergentes (tal como foi descrito anteriormente), incluindo pela criação da possibilidade de privatizar as rendas dos recursos naturais sociais e as acções do Estado nas empresas mineiras. Por outro lado, com recurso à ajuda externa, fornece serviços sociais básicos e infra-estruturas ligadas aos grandes projectos, sem ter que impor custos de redistribuição social, através dos impostos, ao capital

emergente e multinacional. Portanto, o Estado consegue simultaneamente construir um processo de acumulação privada livre de encargos fiscais e sociais, ao mesmo tempo em que consegue minimizar as tensões sociais e as carências de infra-estruturas, fornecendo serviços sociais e capital físico pagos com a ajuda externa. Assim, levado até às suas conclusões extremas, este modelo torna a ajuda externa numa necessidade para a acumulação privada de capital multinacional e doméstico com base numa economia extractiva.

Nos últimos dois ou três anos, o GdM tem manifestado publicamente a sua preocupação com o nível de dependência da ajuda externa, particularmente em relação ao grupo de doadores provedores de ajuda programática, o G-19. Esta preocupação tem três motivações principais: (i) retórica, para mostrar preocupação em eliminar a dependência estrutural, dinâmica e de longo prazo; (ii) política, por causa da enorme influência política que o G-19 e as organizações financeiras internacionais têm sobre o executivo moçambicano, o que afecta o percurso político e económico escolhido pelas emergentes oligarquias financeiras nacionais; e (iii) económico, porque a crise económica internacional ilustrou o perigo da extensa dependência externa, que é causado pela vulnerabilidade da economia e da volatilidade dos interesses internacionais.

Para reduzir a dependência externa, o Presidente da República declarou, no Fórum Económico Internacional de 2010, na Tanzânia, que Moçambique vai atrair mais investimento privado estrangeiro para actividades produtivas e para o desenvolvimento de parcerias publico-privadas, para a provisão de bens tradicionalmente públicos.

É interessante notar dois aspectos fundamentais nesta declaração do Presidente da República. Por um lado, no discurso de substituição de ajuda externa por investimento privado estrangeiro, dependência externa é reduzida ao peso financeiro e político da ajuda externa. Como consequência, o discurso oficial não reconhece a estreita interacção entre as diferentes formas de dependência externa, nem a dimensão dinâmica da dependência (impacto no padrão de acumulação) que é determinada pelas dinâmicas do investimento privado estrangeiro. Este é, por excelência, o discurso ideal do grande capital nacional porque justifica o papel crescente do investimento privado estrangeiro e a sua associação com o capital nacional e com o Estado.

Por outro lado, o Estado moçambicano está mais aberto a negociar concessões público-privadas e créditos internacionais, concessionais e não concessionais, para financiamento da despesa pública, do que em renegociar os acordos com os mega projectos, para aumentar as receitas públicas e reduzir a porosidade da economia. A primeira opção, financiamento privado do orçamento, envolve não só riscos de endividamento externo e interno e de instabilidade macroeconómica mas também o risco de o Estado ficar mais interessado nos retornos financeiros de curto prazo e a taxas de mercado dos seus investimentos do que nos retornos sociais de longo prazo, no alargamento da base produtiva e de acumulação.

Num contexto de acumulação primitiva acelerada, esta opção tem, para o capital privado, a vantagem de estabelecer parcerias público-privadas e de ajudar a fortalecer a aliança entre o Estado e o capital nacional e multinacional. A segunda opção, a renegociação de contratos, tem a vantagem de socializar as rendas de recursos naturais e aumentar o espaço fiscal, mas, para o grande capital doméstico emergente, tem a desvantagem de poder afectar negativamente a sua relação com o capital multinacional (em especial a imagem de hegemonia política interna com legitimidade para, em nome do Estado, negociar os recursos do País a favor da acumulação capitalista) e de diminuir as suas rendas sobre os recursos.

Por outras palavras, a primeira opção é mais favorável para o grande capital privado doméstico e internacional, e a segunda é mais favorável para a sociedade como um todo. É interessante notar que o Estado parece estar inclinado a escolher a primeira opção e continua a não considerar a segunda.²⁹

O ponto básico é que a privatização das rendas dos recursos tem quatro resultados observáveis: (i) a formação de uma nova oligarquia financeira nacional; (ii) a promoção do conflito generalizado de interesse entre os poderes público e privado, com a conseqüente promiscuidade e corrupção que se desenvolve entre os dois; (iii) a consolidação da dependência externa, tanto da ajuda internacional como dos fluxos de capital privado, e das estratégias, interesses e políticas que lhes são inerentes e (iv) a fragilização das instituições públicas nacionais.

Então, o que é que liga, de forma consistente, a retórica nacionalista e a dependência externa? É o padrão da chamada acumulação primitiva da burguesia capitalista nacional. Por um lado, este padrão é dependente das dinâmicas de acumulação do grande capital internacional e, por outro, tanto o padrão de acumulação como a porosidade da economia (ambos são produto do modo de acumulação primitiva) geram insustentabilidade económica. Finalmente, sem ajuda externa o Estado não poderia simultaneamente abdicar das rendas económicas a favor do capital privado (doméstico e estrangeiro) e assegurar a sua legitimidade social e política como provedor de serviços públicos. O *Nacionalismo*, assim, justifica e legitima o padrão de acumulação, desde que *nacionais* dele beneficiem – não importa quantos nem como – e, mistificando a autenticidade africana, procura desviar a atenção do facto de o padrão de acumulação dominante ser controlado e direccionado pelo grande capital estrangeiro, o qual poderá também vir a ditar, dadas as opções do Estado mencionadas acima, o financiamento e a estratégia de despesa pública.³⁰

Dinâmicas e desafios das ligações fiscais

As ligações fiscais foram anteriormente identificadas como um elo crucial na mudança ou consolidação do modo de acumulação e como um factor central na economia política do desenvolvimento em Moçambique. A importância da base

fiscal relaciona-se, neste artigo, com quatro factores: (i) a retenção da riqueza produzida e, por essa via, a redução da porosidade da economia; (ii) o financiamento da despesa pública no contexto da promoção da diversificação, articulação e ampliação da base produtiva; (iii) a ampliação e diversificação da base fiscal por via da transformação do modo de acumulação e socialização (apropriação pelo Estado) do excedente e rendas dos recursos e (iv) a redução da dependência externa. A base fiscal é o reflexo da base económica, bem como das intenções e expectativas do Estado e dos grupos sociais que o dominam sobre o desenvolvimento dessa base económica e das instituições que criam para servir os seus objectivos.

Apesar das várias reformas introduzidas ao longo das três décadas desde a independência nacional, o desempenho fiscal da economia é débil. As várias reformas foram, de um modo geral, introduzidas para simplificar procedimentos e alargar a base fiscal, depois de um período de estagnação nas receitas do Estado. No período imediatamente a seguir a cada reforma, as receitas aumentaram, mas, a médio prazo, estagnaram de novo (Byiers 2009). De uma base de apenas 7% do PIB em 1975, as receitas fiscais cresceram até aproximadamente 14% do PIB em 1983, voltaram a descer para aproximadamente 12% em 2006 e aumentaram para cerca de 16% do PIB em 2008 [Byiers (2009) e INE (vários anuários estatísticos)]. A debilidade fiscal da economia é um dos principais factores da dependência externa, pelo que não é de estranhar que cerca de 90% da ajuda externa registada seja usada para financiar a despesa pública, incluindo uma larga percentagem de despesas *off budget*, que não são incluídas no cálculo oficial do rácio de dependência externa do orçamento do Estado (gráficos 22 e 23 e tabela 3).

As dinâmicas fiscais em Moçambique podem ser resumidas em dois pontos principais. Primeiro, a base fiscal como percentagem do PIB tem crescido muito lentamente, apenas nove pontos percentuais em mais de três décadas, a partir de uma base bastante baixa de 7% do PIB em 1975. De 1995 (três anos após o fim da guerra civil e um ano após as primeiras eleições multipartidárias) até 2006, as receitas fiscais como percentagem do PIB mantiveram-se praticamente estáticas (aproximadamente em 12% do PIB) [Byiers (2009)]. O peso percentual da receita fiscal no PIB aumentou cerca de meio ponto percentual por ano entre 2006 e 2009, como resultado da melhoria da administração fiscal, da introdução de maior rigor na colecta do IVA e dos impostos aduaneiros e também da redução da evasão das empresas ao pagamento do imposto sobre o seu rendimento.

Esta lentidão no crescimento das receitas fiscais em Moçambique é consistente com a tendência na África Sub-Sahariana, embora, em média, as receitas fiscais como percentagem do PIB neste sub-continente sejam mais altas do que em Moçambique (aproximadamente 17% do PIB), e cresçam mais rapidamente (1% do PIB por ano) [McKinley and Kyrili (2009) e McKinley (2009)].

Segundo, ao longo das últimas duas décadas, o contributo dos impostos directos (sobre o rendimento das empresas e do trabalho) em Moçambique foi mínimo (2,8% do PIB, em média, ou seja, menos de um quinto das receitas fiscais).

No entanto, na última década o contributo relativo dos impostos directos duplicou, passando de 15% das receitas fiscais em 1999 para um terço em 2008 [DNEAP (2009)]. Apesar deste crescimento, comparativamente a outros países, o contributo dos impostos directos em Moçambique ainda é baixo, sendo equivalente a dois terços da média na África Sub-Sahariana e quatro vezes inferior à média na Ásia Central [Byiers (2009) e McKinley (2009)].

Por outro lado, as receitas dos impostos sobre o rendimento do trabalho excedem as receitas dos impostos sobre rendimento do capital (ou das empresas), apesar do rápido crescimento do investimento privado e da produção. Entre 1999 e 2008, as receitas dos impostos sobre rendimento do trabalho representaram, em média, 1,7% do PIB e 60% das receitas dos impostos directos. Por sua vez, as receitas dos impostos sobre o rendimento das empresas representaram, em média, 1,1% do PIB e 40% das receitas dos impostos directos [Byiers (2009) e DNEAP (2009)]. Estes dados são mais uma peça de evidência a contribuir para o desenvolvimento do esboço da economia política do padrão de acumulação dependente (secção anterior).

Dado que Moçambique é uma das economias africanas com taxas de investimento privado e público e de crescimento económico mais altas e sustentadas ao longo de duas décadas, e que a sua base fiscal (como % do PIB) era, à partida, das mais baixas na África Sub-Sahariana, como se explica que as receitas fiscais como percentagem do PIB em Moçambique cresçam a um ritmo inferior à média da África Sub-Sahariana?

Tanto no caso de Moçambique, como na generalidade da África Sub-Sahariana, são essencialmente quatro as causas da relativa estagnação da base fiscal: (i) a dependência de apenas uma fonte de crescimento da base fiscal. Em ambos os casos, esta fonte é o imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e outros impostos indirectos aplicados sobre os bens e serviços importados e de produção nacional; (ii) a estrutura produtiva e comercial que não facilita a captação das receitas; (iii) os benefícios fiscais de que gozam os grandes investidores estrangeiros e (iv) a débil administração fiscal [DNEAP (2009), Byiers (2009) e McKinley (2009)].

No entanto, se as causas da relativa estagnação ou lentidão no aumento da base fiscal em África são as mesmas, por que é que em Moçambique, que possui uma economia que cresce mais depressa e parte de uma base fiscal inferior, o espaço fiscal cresce a um ritmo mais lento do que a média do sub-continente?

Além de outros factores, incluindo diferenças de magnitude em cada uma das quatro causas atrás mencionadas, há dois aspectos que certamente são fundamentais na resposta a esta pergunta. Primeiro, o investimento directo estrangeiro, que é o factor determinante das taxas de investimento e de crescimento económico em Moçambique, recebe generosos pacotes de incentivos fiscais [Cavadias (2009), Castel-Branco e Cavadias (2009), Byers (2009) e Bolnick (2009)]. Portanto, aparentemente, os factores que determinam o crescimento não parecem estar estreitamente associados com os determinantes da expansão fiscal.

Segundo, o padrão de produção e comércio em Moçambique é excessivamente especializado e concentrado em actividades e produtos primários com fracas ligações entre si, e contém uma elevada componente informal do ponto de vista fiscal, o que certamente dificulta a expansão da base fiscal. Dado que o impacto estruturante e dinâmico do segundo aspecto (padrão de produção e comércio) já foi discutido em secções anteriores, esta secção concentra-se no primeiro aspecto (incentivos fiscais).

A tabela 4 (selecção de tipos de receita do Estado como % do PIB) ilustra este problema. Para além do limitado contributo dos impostos sobre rendimentos das empresas, as receitas de royalties (relacionadas com a produção) e impostos de superfície (relacionadas com taxas sobre a terra) são nulas, apesar da adjudicação, pelo Estado, a empresas multinacionais, de grandes minas (por exemplo, duas de carvão em Tete, areias pesadas de Moma e Chibuto) e de largas parcelas de terra para produção de açúcar, tabaco, explorações florestais e biocombustíveis e para projectos turísticos. A soma do contributo fiscal mais as contribuições locais (reassentamento das populações deslocadas, abertura de escolas, postos de saúde e poços de água, etc.) das empresas multinacionais do complexo minero-energético em Moçambique não excede três por cento do total das vendas destas empresas [Banco de Moçambique (várias edições), Selemane (2009) e Cambaza (2009)].

A multiplicação de mega projectos na economia de Moçambique coloca três desafios fiscais importantes: (i) o desafio do aumento das receitas para o desenvolvimento, quer por via da tributação directa (nomeadamente sobre os lucros das empresas e os rendimentos dos seus trabalhadores), quer por via da tributação sobre factores de produção cruciais para os mega projectos, quando existe o espaço fiscal para o fazer (como, por exemplo, no caso da electricidade para fundições de alumínio) e da tributação sobre o uso e exploração dos recursos naturais (por exemplo, terra e água). Os impostos sobre os factores (como a electricidade) podem ser uma fonte segura de receita, por causa da relativamente alta elasticidade da procura desses factores em relação ao investimento e da relativamente baixa elasticidade da sua procura relativamente ao preço. Este tipo de tributação é uma forma de fazer os mega projectos interiorizarem a externalidade negativa causada pelo impacto do seu consumo na relativa escassez, ou encarecimento, do factor em causa [Bucuané e Mulder (2007a e 2007b)]; (ii) o desafio da gestão da política fiscal sobre os mega projectos para assegurar relativa estabilidade macroeconómica de longo prazo, formar reservas e compensar pelas flutuações, que podem ser súbitas e bruscas, dos fluxos de moeda externa e (iii) o desafio de utilizar a base fiscal construída para investir na diversificação da base produtiva e comercial, no aprofundamento das articulações e ligações domésticas, no alargamento da base social e regional de acumulação e na ampliação e diversificação da base fiscal [Byiers (2009), Bucuané e Mulder (2007a e 2007b), Castel-Branco (2010 e 2009a) e Castel-Branco e Cavadias (2009)].

Tabela 4: Contributo de diferentes tipos (seleccionados) de impostos e taxas para as receitas do Estado, como % do PIB

| Tipos (seleccionados) de impostos e taxas | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Receitas fiscais | 10 | 10,5 | 10 | 10,5 | 12,3 | 10,8 | 11,1 | 12,3 | 13,4 | 13,5 |
| Impostos sobre rendimentos | 1,5 | 1,6 | 1,8 | 2,1 | 2,9 | 2,7 | 2,9 | 3,5 | 4,5 | 4,9 |
| <i>Sobre rendimento de pessoal</i> | 0,8 | 1 | 1,1 | 1,4 | 2 | 1,9 | 1,9 | 2,1 | 2,3 | 2,5 |
| <i>Sobre rendimento de empresas</i> | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 1 | 1,4 | 2,1 | 2,4 |
| Impostos sobre bens e serviços | 6,6 | 7,3 | 6,9 | 7,2 | 7,9 | 7,2 | 7,4 | 8 | 8,3 | 8 |
| <i>Royalties e impostos de superfície</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,1 | 0 |

Fonte: DNEAP 2009

O debate sobre a tributação do capital multinacional tem-se focado em quatro questões: (i) saber se, sem os incentivos, os investidores investiriam em Moçambique; (ii) se, renegociando os contratos, os investidores desinvestirão em Moçambique; (iii) se as obras sociais locais podem ou não compensar pelos benefícios fiscais e (iv) se é ou não legítimo usar os recursos naturais como plataforma para a formação de uma burguesia capitalista financeira e oligárquica nacional.

Respondendo às duas primeiras questões, realizam-se investimentos de grande envergadura com objectivos estratégicos globais, que não incluem incentivos fiscais marginais. Estes investimentos têm custos iniciais tão altos que não podem mover-se de um país para outro só por causa da alteração de incentivos fiscais na margem. Por isso, os incentivos fiscais praticamente não afectam as decisões de investimento dos mega projectos e apenas marginalmente afectam as decisões de investimento dos pequenos e médios investidores [(Bolnick 2009)]. Por exemplo, no caso da Mozal os principais incentivos foram políticos (estabilidade e garantias contra expropriação) e económicos (electricidade subsidiada pela ESKOM, por um quarto de século, e proximidade do Porto da Matola). No caso dos outros mega

projectos do complexo minero-energético, aos incentivos políticos (idênticos aos da Mozal) juntaram-se a existência comercialmente viável de recursos naturais que pretendem extrair.

Logo, dada a sua redundância, os benefícios sociais (para a economia como um todo) dos incentivos fiscais são substancialmente inferiores aos seus benefícios privados (para as empresas que deles beneficiam sem necessitarem) e aos custos sociais (custos pagos pela economia como um todo através da sua porosidade). Aliás, o simples facto de que o GdM fez uma revisão da legislação e reduziu os incentivos fiscais esclarece que mesmo o GdM está ciente de que os incentivos são marginais na atracção e alocação de investimento, em especial o de grande envergadura.

Sobre a terceira questão, as obras sociais locais não têm nada a fazer com a fiscalidade, não são um substituto para os pagamentos de impostos nem uma compensação adequada pelos incentivos fiscais, e podem até pressionar adicionalmente o orçamento corrente do Estado sem para ele contribuírem. Além disso, empresas mineiras começam a apresentar-se como defensoras dos interesses das comunidades locais, por fazerem obras sociais de impacto local em vez de pagarem impostos ao Estado. Segundo Cambaza (2009), em 2007 dois mega projectos, Mozal e Sasol, aplicaram US\$ 10 milhões (menos de 1% do saldo comercial combinado desses projectos) em obras sociais. Estes projectos praticamente não pagam impostos. Nesse ano, o valor das suas transferências (repatriamento de lucros e outras transferências) foi mais de 80 vezes superior aos seus gastos sociais em Moçambique.

Quanto à última questão, para a burguesia rendeira nacional, esta opção é legítima por quatro motivos: (i) beneficia desta opção; (ii) é a única opção que tem para um rápido processo de enriquecimento individual, dada a sua debilidade económica e a natureza global e financeira do capitalismo; (iii) a opção é justificada em termos de retórica nacionalista, manipulando o conceito de autenticidade africana (se um africano fica rico, todos os africanos ficam ricos, independentemente de esses outros africanos terem, de facto, acesso a essa riqueza) e (iv) qualquer opção é politicamente legítima se consegue ser imposta à sociedade. Quanto à legitimidade desta opção do ponto de vista dos efeitos económicos e sociais para a sociedade como um todo, a discussão em secções anteriores já foi suficientemente clara e ilustrativa.

O Presidente da República enfatizou, num discurso proferido na conferência do Banco Mundial sobre indústrias extractivas em África, que teve lugar em princípios de 2009, em Maputo, que os mega projectos teriam que passar a contribuir mais intensamente para a economia e que os antigos contratos poderiam ter que ser revistos. Dias depois, o Ministro das Finanças, em sessão do Conselho Coordenador do seu Ministério, anunciou que o Governo estaria a preparar um plano para reduzir a dependência da ajuda externa em 10 anos por via da mobilização de receitas fiscais. Embora inovadores, nenhum destes discursos adiantou quaisquer detalhes sobre como obter as receitas adicionais e o que fazer com elas.

Curiosamente, o GdM modificou a legislação de incentivos fiscais, reduzindo-os, mas continua relutante em renegociar os acordos já assinados com os mega projectos, antes da revisão do pacote de incentivos. Por outro lado, o GdM está a dar primazia ao desenvolvimento de parcerias público-privadas e obtenção de créditos concessionais e não concessionais, para financiar a despesa pública, quando a renegociação dos acordos com os mega projectos poderia, a curto prazo, gerar uma renda fiscal adicional equivalente à totalidade da ajuda geral ao orçamento do Estado, sem que a economia fosse forçada a correr riscos de endividamento.

A política fiscal não pode ser construída apenas com o equilíbrio das contas do Estado em mente. Tal objectivo seria limitado e limitante para a economia. Nas condições de Moçambique, e perante os desafios de industrialização, a política fiscal deve prosseguir outros objectivos fundamentais. Primeiro, mobilizar recursos domésticos e reduzir drasticamente a dependência externa. Segundo, financiar o papel do orçamento público na promoção de capacidade produtiva e do *crowding in* do investimento privado. Terceiro, por via do *crowding in*, promover a diversificação e articulação da base produtiva e comercial, o alargamento da base social e regional de acumulação e a ampliação e diversificação da base fiscal. Quarto, sinalizar o compromisso concreto e real com o esforço de diversificação e articulação da base produtiva, incluindo a substituição efectiva de importações, o desenvolvimento do mercado doméstico e a diversificação das exportações.

O tratamento da questão fiscal enfrenta vários desafios de economia política fundamentais. Primeiro, será que as classes capitalistas nacionais emergentes, fortemente associadas ao poder político, têm interesse na rápida expansão da capacidade e do espaço fiscal? A resposta a esta pergunta depende de vários factores. A rápida expansão da base fiscal só pode provir dos mega projectos e da racionalização dos incentivos fiscais ao investimento estrangeiro. Esta expansão, a partir de tais fontes, pode ajudar a desenvolver as pequenas e médias empresas nacionais, quer reduzindo a carga fiscal que sobre elas cai, quer financiando o fornecimento de serviços e infra-estruturas públicos de apoio à produção. Certamente, isto seria favorável aos pequenos e médios empresários nacionais, mas não muito relevante para as oligarquias financeiras em formação, que estão aliadas ao grande capital estrangeiro (que seria a fonte desta expansão fiscal e que não necessita desses serviços e infra-estruturas pois pode criá-los...com incentivos fiscais). Portanto, diferentes facções do capital nacional podem defender interesses e objectivos fiscais diferentes.

As pressões associadas com a crise económica internacional levaram ao congelamento ou cancelamento de vários projectos de investimento de grande dimensão ligados a recursos naturais. Estas pressões podem ter revelado às novas oligarquias financeiras nacionais a fragilidade e vulnerabilidade da sua base de acumulação. Se isto as tornar sensíveis ao imperativo de diversificar e articular a base produtiva e comercial, pode-se alcançar uma aliança entre diferentes facções de capital em torno da rápida expansão da base fiscal (com os mega projectos

como fonte), o que certamente facilitaria o processo político de decisão sobre este objectivo de política fiscal.

Segundo, a rápida expansão da base fiscal, com centro nos mega projectos, poderá reduzir muito substancialmente a dependência de ajuda externa. Por exemplo, se os mega projectos fossem tributados ao mesmo nível que as pequenas e médias empresas, um terço do que a Mozal e a Sasol transferiram de Moçambique em 2008 (US\$ 680 milhões) teria sido retido pela economia. Os US\$ 230 milhões que poderiam assim ser conseguidos são equivalentes a 50% da ajuda geral ao orçamento do Estado e representam um aumento da receita fiscal em 17%. Deste modo, somente com dois mega projectos, as receitas fiscais de impostos directos duplicariam e as receitas dos impostos sobre os rendimentos das empresas aumentariam quatro vezes. Será que tanto os doadores como as classes capitalistas nacionais estão interessadas na redução efectiva e drástica da dependência da ajuda externa por via da retenção, na economia nacional, de parte significativa da riqueza gerada através de mega projectos?

As posições sobre este assunto são ambíguas. Por um lado, a extrema dependência da ajuda externa é insustentável, põe o Estado em situação vulnerável e reduz as opções de soberania. Por outro lado, a dependência da ajuda externa cria condições para que os doadores possam exercer influência sobre as políticas públicas, financia um Estado provedor de serviços e ajuda a construção da sua legitimidade política, retira aos grupos capitalistas nacionais e multinacionais a responsabilidade pela capacidade e espaço fiscal (e, por consequência, aumenta a proporção do seu lucro líquido), e fornece ao governo a oportunidade de usar os doadores como bode expiatório para justificar decisões políticas menos populares ou com resultados ambíguos [Castel-Branco (2008a e 2008c)].

No entanto, os custos fiscais da crise económica internacional, a subsequente redução do espaço fiscal dos doadores e o aumento da volatilidade da ajuda externa poderão gerar pressões que revelem o imperativo de criar capacidade e espaço fiscal soberano, promovendo a rápida expansão da base fiscal, a partir dos mega projectos e dos recursos naturais. A solução deste dilema depende do impacto da crise, da atitude dos doadores perante a ajuda externa (em especial, se optam ou não por uma estratégia de retirada), da força da aliança e conflito entre facções diferentes do capital nacional, em torno da questão fiscal, e do desejo de soberania fiscal de um Estado crescentemente nacionalista, mas comprometido com um processo de acumulação privada dependente.

Terceiro, a estrutura fiscal tem implicações sociais, políticas e económicas fundamentais. Neste contexto, até que ponto é possível manter uma base fiscal regressiva, dependente de impostos indirectos e onde o peso das receitas sobre o rendimento depende do rendimento individual? Com esta estrutura fiscal, até que ponto é possível aumentar as receitas? Quem estará preparado para pegar neste ponto e articulá-lo politicamente no debate público sobre opções de política social e económica?

Quarto, até que ponto estará o Estado capacitado para enfrentar o capital multinacional na esfera fiscal? Se, por um lado, é preciso desenvolver a capacidade e a visão económica, política e institucional de negociação, por outro, é preciso que o Estado consiga implementar a política fiscal minimizando o impacto negativo das práticas anti-fiscais das multinacionais através de preços de transferência, acordos de dupla tributação, sub-declaração do valor das reservas e da produção, e outros. Para vencer esta batalha, o Estado moçambicano necessita do apoio técnico e da cooperação dos governos dos países de origem do capital multinacional.

Finalmente, a aplicação das receitas fiscais é um assunto central para os tipos de economia e sociedade que se estão a construir e também para a expansão e reprodução da base fiscal a médio e longo prazos. Portanto, a questão final é a seguinte: o que fará o Estado com os recursos fiscais adicionais e soberanos que venha a mobilizar? Por um lado, estes recursos podem ser aplicados na construção de mega infra-estruturas, que forneçam mais uma base de acumulação de capital e que facilitem as transacções relacionadas com os mega projectos mineiros e energéticos. As oligarquias financeiras nacionais, em conjunto com as multinacionais, consolidar-se-ão e a estrutura económica permanecerá extractiva, limitada, vulnerável e insustentável a longo prazo. Alternativamente, os recursos fiscais poderão ser utilizados para financiar a despesa pública, de modo a diversificar e articular a base produtiva e ampliar as opções de desenvolvimento, os pólos de pressão, as oportunidades e interesses económicos e sociais. Neste caso, as rendas da economia extractiva estariam a ser transferidas para criar uma economia diversificada, com ligações a jusante e montante, com substituição efectiva de importações e diversificação das exportações, menos dependente de recursos naturais e que multiplica e diversifica a sua própria base fiscal.

Portanto, a luta política sobre a fiscalidade reside em dois pontos centrais: (i) a que velocidade expandir a base fiscal e onde ir buscar os recursos e (ii) o que fazer com tais recursos, de modo a superar as limitações da economia extractiva e multiplicar, diversificar e articular as possibilidades de desenvolvimento e o espaço fiscal.

Desafios de industrialização: para além da economia extractiva

Com base na informação e na discussão da secção anterior, esta secção discute os desafios de industrialização como *proxy* para a criação de uma base produtiva diversificada e articulada. Esta discussão ocorre em duas etapas. A primeira parte da secção sistematiza os motivos pelos quais é necessário transformar o padrão de acumulação. A segunda parte sistematiza os desafios para fazer essa transformação. Esta discussão dos desafios de transformação é realizada em mais detalhe através

dos restantes artigos contidos no livro, os quais discutem assuntos tão diversos como as dinâmicas dos mercados globais, a adopção de novas tecnologias, os desafios da produtividade agrícola e questões de emprego rural.

Por que é necessário enfrentar os desafios de industrialização?

Ao longo do último meio século, a economia de Moçambique foi caracterizada por períodos de aceleração, interrompidos, ciclicamente, por períodos de estagnação ou declínio. Os ciclos de ajustamento ou crise têm sido relativamente curtos, 3-4 anos, o que indica a possibilidade de a estagnação e declínio estarem organicamente associados com a aceleração que os precede [Castel-Branco (2002a e 2002b), Wield (1977a e 1977b) e Wuyts (1989 e 1984)]. Por outras palavras, a expansão e aceleração que precedem a crise não são sustentáveis. A explicação para esta relação entre expansão e crise económica reside na composição estrutural e social da expansão (isto é, o seu padrão) e na natureza estrutural da crise [Castel-Branco e Ossemame (2010 e 2009)].

O padrão de crescimento económico em Moçambique é excessivamente concentrado, ou seja, depende de um pequeno e limitado leque de produtos primários, serviços e firmas, com limitadas ligações e articulações a jusante e montante e com rendas de recursos como forma primária de acumulação de capital. Esta é a economia extractiva.

De um modo geral, a economia de Moçambique exporta o que extrai ou produz sem o processar (ou apenas com o processamento mais básico, necessário para rentabilizar a exportação) e importa, em forma processada, o que consome. Dado o seu carácter extractivo (portanto, também dependente de recursos naturais e infra-estruturas já existentes) e a dependência do investimento e da organização da produção e comércio em relação a capitais externos, este padrão de acumulação também gera um desenvolvimento desigual do capitalismo entre regiões de Moçambique. Ao longo do tempo, os produtos e as zonas mais e menos beneficiadas podem variar, mas a essência do padrão de acumulação mantém-se.

Será que estas características da estrutura de produção, comércio, acumulação e reprodução representam, de facto, um problema? Não serão tais características o resultado da especialização derivada das vantagens comparativas da economia? Uma ronda pela literatura especializada de vanguarda pode esclarecer esta questão.

Rodrik (2007) comenta que a evidência mostra que, à medida que as economias vão saindo da pobreza, a sua base produtiva e comercial fica mais diversificada e não mais especializada. Nesse artigo, Rodrik também mostra que as economias que transitam com sucesso para níveis desenvolvidos de capacidade, articulação e rendimento tendem a iniciar a sua especialização com base no progresso científico

e tecnológico quando atingem as fases mais avançadas de desenvolvimento. Isto é, a especialização emerge muito mais tarde como resultado do desenvolvimento, em vez de ser a causa e ponto de partida do desenvolvimento.

Estes factos entram em conflito com os modelos neo-clássicos de vantagens comparativas assentes em especialização, pois, se tais modelos fossem correctos, as economias que têm sucesso na transição para as etapas mais avançadas de desenvolvimento começariam por especializar-se em vez de diversificar. Portanto, este argumento relaciona pobreza e dependência com especialização em actividades primárias, sem ligações a montante e a jusante, e relaciona o sucesso sobre a pobreza com a diversificação e, por consequência, o afastamento dos padrões produtivos desse tipo de especialização primária. Argumenta Rodrik que a chave para o crescimento com redução da pobreza é a aquisição de capacidades produtivas num leque mais amplo (e não mais especializado) de actividades e bens que se possam articular, em vez de vantagens comparativas extractivas, que reforçam a concentração restritiva e a desarticulação.

No mesmo quadro geral de argumentação, Lucas (1990), Nelson and Pack (1999), Stewart (1976) e Hirschman (1958) mostram que o crescimento económico sustentado e dinâmico ao longo do tempo está associado com a ampliação das capacidades científicas e tecnológicas e com o desenvolvimento das suas ligações à diversificação da base produtiva e comercial. De acordo com Lucas, o acesso ao capital depende da produtividade de factores e esta, por sua vez, depende da diversidade e externalidades das capacidades científicas e tecnológicas, das qualificações dos trabalhadores e da organização laboral, que permite criar e absorver produtivamente tais externalidades. Nelson and Pack enfatizam o papel da experiência na organização da produção e das articulações produtivas para o domínio da tecnologia e aceleração do crescimento económico (e esta experiência pressupõe um processo de diversificação e ligações). Para estes autores, o crescimento acelerado requer o domínio da tecnologia e a capacidade de a gerir e articular na esfera produtiva (incluindo a gestão e articulação das cadeias logísticas de aprovisionamento e manutenção bem como as cadeias de formação e inovação). Stewart enfatiza o papel da diversificação da produção de capacidade produtiva (engenharia metalo-mecânica, química, metalurgia e outras) como factor central no desenvolvimento de capacidades científicas e tecnológicas endógenas, o que gera novas capacidades de inovação e desenvolvimento. Hirschman define desenvolvimento como o processo de formação generalizada de ligações entre actividades económicas e capacidades produtivas, incluindo a formação das classes e capacidades empresariais, que resultam de pressões económicas concretas e contínuas. Contra a lógica dos modelos neo-clássicos de comércio internacional, Hirschman argumenta que as oportunidades de negócio para substituir importações e multiplicar opções de ligações surgem nas áreas, actividades e produtos que a economia mais importa, desde que estes não se limitem a recursos naturais não disponíveis domesticamente.

Hausmann and Rodrik (2005) argumentam que não é tanto *o quanto* se produz e exporta que é importante, mas *o que* se produz e exporta. O seu argumento gira em torno tanto das características dos produtos e dos seus mercados específicos (por causa do tipo de mercados, potencial de inovação, vulnerabilidade à substituição, termos de troca) como do potencial de ligações que certos tipos de actividades, produtos e especialização geram ou impedem de gerar. Uma base mais diversificada de produção e comércio permite criar mais oportunidades e adquirir vantagens para aproveitar as novas oportunidades que surjam, assim como a variar mercados e escolher estruturas comerciais mais apropriadas.

Para Chang (1996), a questão central não é o que se produz em si, mas se existem suficientes complementaridades, articulação e ligações, e se estas permitem a economia passar para fases qualitativamente novas e mais avançadas de produção, aprendizagem, inovação, comércio, conhecimento e novas complementaridades. Portanto, é o esforço deliberado para estabelecer complementaridades, articulações e ligações que determina o curso que a economia toma.

Amsden (1997 e 1994) mostra como o rápido processo de industrialização na Coreia do Sul está associado com o rápido aumento do salário real e do emprego. Por um lado, o rápido aumento da produtividade agrícola (resultante da reforma política e tecnológica da base agrária, incluindo da redistribuição da terra) e industrial (resultante da aceleração de processos de aprendizagem e adopção de novas tecnologias) permitiu a expansão do investimento, da economia e do trabalho assalariado e proporcionou o rápido incremento dos salários. Por outro lado, as contínuas pressões salariais incentivaram o aumento da produtividade e inovação tecnológica. Combinado com a rápida expansão da economia e com políticas públicas de reorientação, formação e reciclagem profissional dos trabalhadores, o contínuo progresso tecnológico e aumento dos salários reais não gerou desemprego.

Portanto, os autores até agora mencionados chamam a atenção para os perigos da especialização em torno de recursos naturais primários e enfatizam a importância da diversificação, articulação, ligações, complementaridades e contínua inovação. Claramente, distinguem os efeitos da especialização em torno de processos e produtos primários (a que atribuem o potencial de subdesenvolver e de fazer estagnar) da especialização em torno de dinâmicas de inovação contínua e progresso tecnológico, que necessariamente implica novos produtos, articulações e ligações e o afastamento das chamadas vantagens comparativas naturais.

Será que estes argumentos são suficientes para mudar os padrões de acumulação? Uma vez descritos estes padrões e as suas debilidades, não será relativamente fácil identificar o que fazer? Por que é, então, que padrões de acumulação se podem reproduzir por períodos tão longos e resistir a mudanças de retórica e de regime político?

Fine and Rustomjee (1996) argumentam que não basta descrever os padrões restritivos de produção e comércio, nem prescrever ou receitar a diversificação desses padrões como solução. O padrão de acumulação reflecte dinâmicas de economia política, isto é, de interacção dinâmica entre agentes (seus interesses e conflitos) e ligações ou pressões económicas (com os constrangimentos e opções que colocam perante os agentes). Os conflitos, tensões e pressões que são escolhidos e identificados como importantes ou prioritários, e a forma como são enfrentados, dependem dos interesses e relações de poder entre agentes. Por sua vez, estes interesses e relações de poder são continuamente estruturados dentro de um contexto de conflito, tensão e pressões económicas. Portanto, para mudar padrões de acumulação, é preciso conseguir explicar as causas dos padrões existentes e as dinâmicas sociais, políticas e económicas, que emergem com tais padrões e que agem para os reforçar ou para os transformar, e é preciso, ainda, mobilizar capacidades e interesses sociais e económicos que forcem a mudança desses padrões. Isto permite identificar os processos políticos e sociais reais, através dos quais os padrões económicos podem ser mudados, assim como as forças e tensões capazes de provocar essas mudanças. Por outras palavras, a sociedade não está estática e passivamente à espera que alguém ordene a diversificação do que é concentrado, ou a articulação do que é desarticulado. Em torno e em associação com a concentração e desarticulação, ou diversificação e articulação, existem padrões de reprodução e distribuição do rendimento (e, portanto, dinâmicas, interesses e conflitos de classe), assim como capacidades, pressões e oportunidades políticas de mudança.

Este debate, apoiado pela evidência discutida ao longo da secção anterior, pode ser resumido no seguinte. Há várias razões fundamentais para considerar as actuais características da economia de Moçambique como problema crucial de desenvolvimento e, portanto, para enfrentar o desafio da sua transformação.

Primeira, a economia é particularmente vulnerável a choques, que afectam os seus sectores dominantes (variações nos preços, flutuações na disponibilidade de matérias-primas, mudanças dos ciclos de produto e sua substituição derivada de avanços tecnológicos, estratégias ofensivas de concorrentes, etc.). Por conseguinte, pode tornar-se particularmente volátil, pois não tem compensações para amortecer os efeitos de mudanças bruscas, que afectem os seus sectores dominantes, e pequenas mudanças nas condições comerciais e produtivas de um desses sectores criam grandes variações na economia, por causa da concentração da base produtiva e comercial.

Segunda, as vulnerabilidades mencionadas criam choques e instabilidade macroeconómicos, de expressão tanto monetária (como a volatilidade da moeda e dos preços), como estrutural (como os défices fiscais e da conta corrente) que provocam incerteza, interrupções contínuas dos processos de acumulação e vulnerabilidades macroeconómicos crónicos. A incerteza crónica pode encorajar a adopção de medidas monetaristas conservadoras (como, por exemplo, a

formação de excessivas reservas internacionais, a esterilização de grandes fluxos de capital externo e a sucção sistemática de liquidez da economia) que, por sua vez, tendem a impedir a diversificação do investimento e da base produtiva e comercial e a incentivar a aplicação do excedente em operações puramente financeiras (em vez de produtivas) [Amarcy (2009a e 2009b), Fine and Rustomjee (1996), Harris (1997), Ossemane (2008) e Castel-Branco (2010, 2009a, 2003a, 2002a e 2002b)].

Terceira, este padrão de produção limita o leque de opções tecnológicas, qualificações técnicas e científicas, capacidades institucionais, entre outras, o que força a economia a permanecer com o mesmo padrão de produção e comércio, por não ter capacidade e/ou oportunidade e incentivo para mudar, mantendo-se, assim, a economia fixa num padrão histórico de pobreza e de reprodução de ciclos viciosos de baixa produtividade, fracas ligações, desorganização das redes logísticas de transporte, de aprovisionamento e de comercialização. Por consequência, dependendo do grau e tipo de especialização (com mais ou menos processamento industrial e articulação doméstica), estas limitações tornam-se num obstáculo à diversificação, ao aproveitamento de oportunidades de mercado, à criação de novas oportunidades, à inovação e ao aproveitamento dos ganhos de produtividade alcançados em diferentes subsectores e diferentes economias [Chang (1996), Nelson and Pack (1999), Weiss (1985), Wield (1977a e 1977b), Ocampo and Taylor (1998), Rodrik (2007), Wangwe (1995 e 1994), Lucas (1990), Hausmann and Rodrik (2005), Hirschman (1958) e Castel-Branco (2010, 2009a, 2003a, 2002a e 2002b)].

Nestas circunstâncias, o funcionamento paralelo das várias actividades económicas mantém-se: a economia exporta em bruto (sem processamento ou com processamento mínimo) o que produz para, com termos de troca desfavoráveis, importar, processado, o que consome. A concentração em actividades extractivas e de limitado processamento é um exemplo extremo deste tipo de problema. Além disso, sem ligações, os hipotéticos benefícios da concentração (cadeias de produto e valor, *clusters*, etc.) não se podem concretizar [Chang (1996), Nelson and Pack (1999), Weiss (1985), Wield (1977a e 1977b), Ocampo and Taylor (1998), Rodrik (2007), Wangwe (1995 e 1994), Lucas (1990), Hausmann and Rodrik (2005), Hirschman (1958) e Castel-Branco (2010, 2009a, 2003a, 2002a e 2002b)].

Quarta, a concentração e a desarticulação tendem a aprofundar a diferenciação e desigualdade entre grupos sociais e regiões no acesso a capacidades e à riqueza produzida e, através da fragmentação dos mercados, tendem a impedir que os ganhos produtivos, tecnológicos e monetários dos sectores mais avançados sejam transmitidos para os mais atrasados, para as firmas e para os cidadãos.

Quinta, estas características estruturais da economia nacional tornam-na pouco atractiva para o investimento em sectores não essencialmente extractivos e geradores de maiores dinâmicas positivas através da diversificação, processamento e articulação. Adicionalmente, estas fragilidades, associadas ao

desconhecimento das dinâmicas e interesses estratégicos do capital estrangeiro e aos conflitos de interesse do capital nacional ligado ao investimento estrangeiro, tendem a ser compensadas pela concessão de elevados benefícios fiscais que, além de, em muitos casos, serem redundantes e inapropriados como medidas de incentivo, reduzem a capacidade do Estado de promover a criação de capacidades produtivas nacionais. A perda de capacidade e espaço fiscal é parte da explicação e da racionalidade, por trás da manutenção da dependência em relação à ajuda externa, que se tem aprofundado ao longo dos últimos 25 anos. Sem os actuais níveis de ajuda externa, a despesa pública teria de se contrair drasticamente, a não ser que a receita fiscal ou a dívida pública aumentassem substancialmente. Portanto, a estrutura da receita e da despesa pública é, também, um reflexo dos padrões de acumulação prevaletentes e contribui para os consolidar.

Sexta, os actuais padrões de acumulação não são sustentáveis do ponto de vista inter-temporal e inter-geracional. As dinâmicas predominantemente extractivas da economia, acompanhadas por limitada diversificação e articulação produtivas e comerciais e da porosidade da malha económica, tendem a gerar dois efeitos combinados: (i) esgotam os recursos e actividades em que o padrão corrente de produção e reprodução se baseia (quer por via do esgotamento dos recursos não renováveis, quer por via de substituição tecnológica, ou encurtamento do ciclo de produto, para os produtos primários em que a economia se especializa) e (ii) tendem a dificultar a criação de novas oportunidades e capacidades para o futuro. Nestas circunstâncias, cada novo ciclo geracional tende a ter menos recursos naturais mas não a ter menos dependência desses recursos naturais; o que tem é menos opções.

Sétima, dado que estes padrões de produção, reprodução e distribuição têm base social, económica e política, em torno da qual se desenvolvem interesses de grupos, tensões, conflitos e pressões, continuamente geram-se tendências para reproduzir e manter os padrões ou para os mudar. A relação de força entre as tendências de reprodução ou de mudança (por outras palavras, entre as tendências de concentração e diversificação), depende das pressões económicas e sociais e da organização política e económica. Se uma ou outra posição domina, tal não reflecte opções consensuais ou equilibradas de desenvolvimento para lidar com problemas consensualmente entendidos como tal. Reflecte, sim, o conflito, a tensão e as relações de poder entre os diferentes grupos de interesse, as pressões económicas reais e as condições de luta política prevaletentes.

Portanto, o debate sobre especialização ou concentração não é apenas sobre as fases em que tal especialização acontece (cedo ou tarde no processo de desenvolvimento), nem sobre a transição de uma economia intensiva em trabalho para outra intensiva em capital. De facto, é um debate sobre padrões sociais, políticos e económicos de crescimento e desenvolvimento. Este debate é tanto sobre a construção de capacidades e abertura de opções inovadoras numa perspectiva inter-temporal e inter-geracional, como é sobre dinâmicas de conflito e tensão

entre interesses de grupos (e a articulação política desses interesses), construídos em torno dos padrões de acumulação e distribuição. Portanto, é um debate travado num claro contexto de economia política e luta política pelo direito e poder de influenciar o curso, direcção e natureza do desenvolvimento económico e social.

Desafios de industrialização

A análise realizada mostra que o desenvolvimento económico e social em Moçambique enfrenta cinco desafios cruciais, designadamente: (i) a diversificação da base produtiva e das qualificações e capacidades, com articulação da produção, logística, comércio e finanças e ampliação da base social e regional de acumulação e distribuição; (ii) o desenvolvimento, exploração e gestão estratégicos dos recursos naturais numa perspectiva inter-temporal e inter-geracional, gerando e retendo riqueza, por via de ligações fiscais e produtivas, que possa servir de catapulta para a diversificação, articulação e ampliação da base de acumulação económica; (iii) a construção de um quadro de análise e políticas macroeconómicas focado na diversificação, articulação e ampliação da base económica, que construa e fortaleça relações positivas dinâmicas entre a despesa pública e o desenvolvimento da base produtiva, que favoreça a diversificação das exportações e a substituição de importações e que, neste processo, amplie a base fiscal de sustentação do desenvolvimento social e económico; (iv) a apropriação pelo Estado, ou a socialização, das rendas dos recursos e outras que permitam realizar as mudanças económicas, sociais e políticas, incluindo a mudança de direcção e amplitude dos centros de acumulação e padrões de distribuição bem como a redução da porosidade da economia e (v) a redução acelerada da dependência externa.

Em resumo, a economia de Moçambique tem que romper com a sua natureza extractiva, concentrada e, por consequência, instável, porosa e dependente.

Para enfrentar estes desafios com sucesso, cinco questões têm que ser resolvidas. A primeira questão é a mobilização e socialização (apropriação pelo Estado) de receitas fiscais e rendas de recursos e outras, incrementando significativamente as receitas provenientes dos impostos directos sobre os rendimentos do capital, com enfoque não exclusivo nos mega projectos e nos recursos naturais. Para além de garantir que os novos contratos sejam significativamente mais úteis para a economia nacional (e, portanto, significativamente menos generosos para o capital), é necessário renegociar os contratos com os mega projectos já estabelecidos, que ainda beneficiam de colossais incentivos fiscais. De um modo geral, o sistema de incentivos deve ser revisto para contemplar as necessidades da economia, as especificidades dos diferentes tipos de actividades e o desempenho dos investidores. Isto permitirá reduzir substancialmente a dependência externa e gerar recursos adicionais para proteger a economia e os recursos do efeito

desestabilizador potencial dos mega projectos minerais e energéticos, para diversificar e ampliar a base produtiva, comercial, de investimento e de distribuição e, ainda, para diversificar, ampliar e reproduzir continuamente a base fiscal.

Além disso, o actual modelo de incentivos fiscais é falacioso. Por um lado, não é eficiente nem eficaz na mobilização e alocação de investimento (Bolnick 2009). Por consequência, a economia perde mais do que ganha com estes incentivos. Por outro lado, os incentivos de maior impacto na produção são os que proporcionam a redução dos custos do investimento e o aumento das taxas de sucesso. Estes incentivos requerem um aumento da despesa pública articulada com estratégias produtivas, o que pressupõe a expansão da base fiscal em vez da sua contracção por via de incentivos fiscais indiscriminados e excessivamente generosos para o capital [Castel-Branco (2008a, 2008b, 2004a e 2004b) e Castel-Branco e Cavadias (2009)].

A segunda questão consiste em desenvolver e financiar uma estratégia de diversificação, articulação e ampliação da base produtiva, que permita dinamizar e articular o mercado doméstico, criar ligações a montante e jusante que conduzam à substituição efectiva de importações, articular a logística, os sectores, as actividades, as capacidades e qualificações e as infra-estruturas, diversificar e aumentar as exportações e criar novos pólos de desenvolvimento, que possam gerar novas e melhores oportunidades e sustentabilidade inter-temporal e inter-geracional. Esta estratégia deve guiar a aplicação dos recursos mobilizados domesticamente (poupanças e receitas fiscais), gerar novas capacidades e recursos e sustentar os fundamentos da estabilidade macroeconómica de longo prazo. Em especial, esta estratégia deve guiar a despesa pública de modo a que esta realize a sua função de *crowding in* do investimento produtivo privado.

A economia moçambicana não tem vantagens tecnológicas, não pode continuar especializada em produtos primários e também não tem acesso, por razões históricas, às barreiras comerciais de outrora. Neste contexto, a maior parte das indústrias que, a curto e médio prazo, se vierem a desenvolver, com excepção das extractivas, terão sido já desenvolvidas noutras economias. A vantagem de haver uma relativa indústria nascente é que muitos processos de produção e tecnologias já estão standardizados. As desvantagens são a intensa competição, o baixo valor acrescentado, a estruturação das cadeias internacionais de produto e valor em torno de interesses oligopolistas e o risco de substituição. A alternativa é focar a estratégia produtiva na aceleração da aprendizagem, adaptação e inovação e na escolha selectiva dos objectivos e mercados, incluindo o mercado interno.

A estratégia industrial é vital para se atingirem os dois primeiros objectivos (redução da porosidade da economia pela socialização das rendas e desenvolvimento da estratégia de diversificação). Por um lado, permite definir prioridades económicas e sociais e articular o investimento público e privado e as diferentes actividades, firmas, tecnologias, qualificações e mercados em torno dessas actividades. Por outro lado, estabelece o quadro de médio e longo prazo para exploração e desenvolvimento dos recursos e capacidades, a médio e longo

prazo, com base em análise económica e social tão rigorosa quanto a possível (por exemplo, que recursos e capacidades podem e/ou devem ser explorados e desenvolvidos num certo momento e porquê, e quais os que devem permanecer na reserva estratégica da economia). Adicionalmente, cria a possibilidade e a necessidade de uma matriz de objectivos (matriz das motivações de utilização) dos vários recursos e capacidades, que podem ser para estabelecer ligações industriais e novas indústrias, para gerar mais energia ou energia de fontes alternativas e/ou para gerar capacidades e receitas fiscais. Esta matriz permite estabelecer os termos de negociação com os investidores, em função de uma estratégia pública. Finalmente, com base nos passos anteriores, a estratégia industrial também pode gerar um cenário fiscal e da conta corrente de médio e longo prazo. O enfoque e os dados da estratégia industrial permitem realizar a avaliação social de custo benefício das diferentes opções e determinar simultaneamente os recursos públicos disponíveis (magnitude e temporalidade) bem como a aplicação estratégica desses recursos (em que aplicar a despesa pública).

A terceira questão, relacionada com as duas anteriores, consiste em conseguir mobilizar o capital privado (doméstico e internacional) para aplicar os seus retornos na diversificação e articulação da base produtiva. Em economias diferentes e em diferentes momentos históricos usaram-se diversos métodos para se atingirem estes objectivos, a saber: condicionar o licenciamento em actividades monopolistas ou extractivas ao re-investimento na diversificação da produção, tecnologias, mercados e exportações (Japão e Coreia do Sul); utilizar associações industriais para articular actividades, firmas, mercados, tecnologias e investimentos intra- e inter-industriais (Taiwan); utilizar a política fiscal e monetária, acordos internacionais, do sistema de standards e qualidade, e da despesa pública para discriminar a favor de actividades, capacidades e ligações específicas (Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Malásia, Brasil); utilizar o sistema de compras do Estado para promover não só “empresas nacionais” (que podem importar tudo o que vendem), mas sobretudo para promover a produção nacional e a substituição efectiva de importações (grande quantidade de países); manter e proteger as acções do Estado nas indústrias minerais e energéticas para garantir influência na gestão e recolha de dividendos, e possibilitar a diversificação do investimento privado doméstico e estrangeiro (vários países latino-americanos).

A quarta questão consiste na criação de capacidades de análise de política e de informação, desenvolvimento de sistemas de informação estatística e qualitativa em resposta a perguntas concretas relevantes para a diversificação produtiva, comercial e do investimento, não apenas para a estabilização monetarista, e criação de uma cultura institucional, que promova e encoraje a utilização da informação e da investigação para tomar decisões, avaliar a sua implementação e resultados e tomar as medidas correctivas necessárias.

A quinta questão, a mais complexa, relaciona-se com a mobilização e organização política em torno de objectivos políticos identificados, para

influenciar o Estado e o processo de decisão e implementação política, a favor da transformação do padrão de acumulação económica em Moçambique. O problema mais sério da formulação e implementação, com sucesso, de qualquer estratégia económica e industrial é a formação política, social e institucional das capacidades necessárias para se definirem objectivos, prioridades e acções, para os pôr em prática de forma coordenada e para avaliar os seus resultados e impactos de forma sistemática e contínua. A solução deste problema é política na sua essência e, por isso, é endógena em relação ao processo de formulação e implementação de políticas. Esta solução resulta das pressões e interesses sociais e económicos e da capacidade de os articular e negociar (ou impor) na sociedade. O desafio consiste em conseguir identificar as forças sociais e económicas mais favoráveis à mudança do padrão de acumulação e conseguir ampliar a sua influência e intensificar a sua pressão. Para que esta dinâmica política se inicie, é necessário identificar pontos comuns e vitais de mobilização e organização como, por exemplo, a questão dos desafios fiscais.

Notas

¹ O autor agradece a Rogério Ossemane, Nelsa Massingue e Rosimina Ali pela assistência que lhe foi dada na recolha e processamento da informação estatística apresentada e discutida neste artigo.

² O País (11/05/2010).

³ Iniciadas em Janeiro de 1987 com a introdução do Programa de Reabilitação Económica (PRE), sob os auspícios do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

$$^4 \frac{\partial \text{Pobreza}}{\partial \text{PIB}} = \frac{-15}{55} = -0,27$$

$$^5 \frac{\partial \text{Pobreza}}{\partial \text{PIB}} = \frac{-7}{55} = -0,13$$

⁶ Numa reunião de avaliação do cumprimento das metas do PRE no sector industrial, em 1989, o então Vice-Ministro da Indústria e Energia, Octávio Muthemba, chamou a atenção para o facto de não ser correcto avaliar a situação da indústria apenas pela magnitude das taxas de crescimento da produção por causa do impacto líquido negativo da expansão da indústria transformadora na balança de transacções correntes, o qual era determinado pela extrema dependência das empresas industriais de insumos importados e a sua limitada capacidade quer de substituir importações quer de fazer crescer as exportações. Muthemba referiu que, sem a ajuda externa, as taxas de crescimento atingidas entre 1987 e 1989 não seriam sustentáveis, pelo que a avaliação do desempenho industrial se deveria focar sobretudo na composição da produção, suas articulações e desenvolvimento da capacidade de exportação (Castel-Branco (2002a). Por outro lado, Brum (1976) e Wield (1977a) e (1977b) já identificavam fraquezas estruturais semelhantes no padrão de acumulação e relacionavam tais fraquezas com as crises cíclicas de acumulação.

- ⁷ A construção do conceito “economia extractiva” beneficiou do contributo teórico e metodológico de Fine e Rustomjee (1996), que caracterizam o padrão dominante de acumulação na África do Sul em relação com o “complexo minero-energético” e com as relações dinâmicas entre agentes e ligações que lhe são inerentes. Esta abordagem é particularmente interessante para a análise de Moçambique, por causa da relação causal próxima entre as dinâmicas do capitalismo sul-africano e na África Austral. O conceito também se inspira em Weiss (1985), que discute a ideia “economia nascente” (infant economy) como generalização, com características próprias, do conceito “indústria nascente” (infant industry).
- ⁸ Fine and Rustomjee (1996) descrevem um processo semelhante referente ao padrão de industrialização na África do Sul.
- ⁹ Por exemplo, o contributo do alumínio para o valor acrescentado da indústria nacional é metade do contributo do alumínio para o valor bruto da produção industrial em Moçambique [Castel-Branco and Goldin (2003)]. Esta diferença é explicada por a produção de alumínio ser intensiva em importações de equipamento, matérias-primas e materiais auxiliares e envolver apenas a fase inicial de combinação de matérias-primas e energia para formar o alumínio.
- ¹⁰ Por exemplo, a principal fonte de emprego no Sul de Moçambique, zona de maior intensidade de trabalho assalariado no país, é, há mais de um século, o trabalho migratório para a África do Sul. No sistema ferro- portuário nacional, o maior sistema da economia de Moçambique, 70% do tráfego de mercadorias e 80% das receitas é resultante do transporte de e para a África Austral; 80% do gás natural e energia hidroeléctrica extraídos em Moçambique são consumidos nos países vizinhos.
- ¹¹ Fine and Rustomjee (1996) consideram que a substituição de importações como característica do processo de industrialização está associada com a intensidade das ligações contínuas a montante e a jusante dentro da economia nacional. Portanto, indústrias de acabamentos (end product ou maquilladoras), em si, não podem ser consideradas de substituição de importações se as ligações geradas forem débeis ou inexistentes.
- ¹² Taxa de cobertura das importações é a proporção das importações de bens e serviços paga com as exportações de bens e serviços da economia. Este indicador não inclui transacções financeiras e de capital, pelo que só pode ser usado de forma restrita como proxy da capacidade comercial endógena de importação. Ossemane (2010) discute criticamente a validade de indicadores clássicos de capacidade de geração de moeda externa para sustentar o desenvolvimento, quando as exportações estão concentradas num pequeno leque de produtos no contexto de uma economia porosa (que tem dificuldade em reter riqueza). Ele sugere o saldo da conta corrente como o melhor indicador da capacidade de financiar as importações e a expansão da capacidade produtiva, pois este saldo considera também as transacções de natureza financeira (isto é, já contabiliza parte da porosidade da economia).
- ¹³ “Investimento aprovado” é uma proxy para análise das tendências e dinâmicas de investimento. A utilização desta proxy é devida à dificuldade de acesso a dados sistemáticos e de longo prazo sobre o investimento de facto realizado. Esta proxy pode induzir em erros de análise de dois tipos. Primeiro, pode resultar no exagero do padrão de descontinuidade do investimento, porque um grande projecto de investimento pode ser aprovado num ano mas o investimento pode ser realizado ao longo de vários anos. Segundo, na ausência de mais informação sistemática, é difícil estimar se o grande investimento estrangeiro tem uma taxa de realização maior ou menor que o pequeno investimento nacional. Por isso,

é difícil estimar se os dados do investimento aprovado sobrestimam ou subestimam a concentração do investimento nos grandes projectos minerais e energéticos. No entanto, a análise do investimento aprovado, na ausência de dados melhores, dá informação útil sobre as intenções de investimento, tanto dos investidores como do governo, e sobre as implicações dessas intenções para os padrões de produção e comércio futuros. Estes dados também dão informação sobre as fontes de investimento, o que é um indicador de motivações e de capacidades e dinâmicas de mobilização de recursos. A estrutura e o padrão do investimento aprovado são consistentes com a estrutura e o padrão da produção e do comércio. Portanto, embora a análise do investimento aprovado possa ser uma proxy enviesada do investimento realizado, a consistência dos dados sobre investimento com os dados sobre produção e comércio permite ter alguma segurança, que o enviesamento não altera o essencial da análise, embora possa alterar a sua magnitude.

- ¹⁴ Uma grande empresa faz grandes volumes de investimento de forma descontínua – constrói edifícios e outras infra-estruturas ou adquire novo equipamento, mas não faz este tipo de investimento todos os anos. Entre um ciclo de grande investimento e outro podem decorrer vários anos pelo que o mapa de investimento da empresa é, naturalmente, muito irregular. Uma economia dinâmica e diversificada tem milhares de empresas realizando investimento descontínuo e, por consequência, os picos de investimento de muitas delas coincidem com os momentos baixos de investimento de outras, o que permite suavizar ou amaciar o perfil do investimento da economia. Por consequência, o mapa de investimento de uma economia dinâmica e diversificada deve ser mais regular do que o de uma economia concentrada num pequeno número de grandes projectos, pois os pontos altos e baixos das empresas deverão tender a cancelar-se. Importa realçar, mais uma vez, que os dados usados são sobre investimento aprovado, o que também contribui para que os picos sejam tão acentuados.
- ¹⁵ Selemane (2009) apresenta informação detalhada sobre os diferentes projectos de investimento da indústria extractiva.
- ¹⁶ O contributo médio do IDN para o investimento privado total aprovado é de 3% (gráfico 18).
- ¹⁷ Numa palestra proferida no quadro do ciclo de palestras organizado pela AMECON, que teve lugar no Hotel VIP, a 20 de Maio de 2010, a Ministra dos Recursos Minerais fez duas afirmações relevantes para confirmar este argumento. Primeiro, mencionou que a maioria das licenças de exploração mineira é atribuída a moçambicanos, mas estes depois trespassam ou “alugam” tais licenças para companhias estrangeiras. Segundo, nos acordos sobre projectos mineiros e energéticos adjudicados a empresas estrangeiras, o Estado moçambicano procura reter cerca de 10% das acções para depois as trespassar para empresas ou indivíduos moçambicanos.
- ¹⁸ Segundo tais documentos, a realidade moçambicana é simples: os doadores financiam o governo, este fornece infra-estruturas pró-pobre, as organizações da sociedade civil monitoram para evitar desvios de aplicação dos fundos e garantir o carácter pró-pobre das infra-estruturas, e a população fica menos pobre no processo.
- ¹⁹ United Nations Capital Development Fund.
- ²⁰ Porque a capacidade de importação, financiada pela ajuda externa, não depende da capacidade de exportação; e esta não é ajudada por políticas industriais específicas de diversificação nem pela sua estrutura excessivamente especializada e concentrada em produtos primários.

- ²¹ Os dados disponíveis não permitem, por enquanto, desagregar a informação para completar e alongar esta série para anos mais recentes.
- ²² O grupo 19 (G-19) é constituído por 19 doadores, sendo 16 bilaterais e 3 multilaterais. Estes doadores distinguem-se por realizarem financiamento geral ao orçamento do Estado e financiamento aos orçamentos sectoriais. É estimado que o valor da ajuda do G-19 corresponde a 79% da ajuda externa total a Moçambique. Para informação detalhada sobre o desempenho e relevância destes doadores no período de 2004 a 2009, ver Castel-Branco, Ossemane e Amarcy (2010) (que também inclui informação sobre a ajuda dos EUA e das Nações Unidas a Moçambique), Castel-Branco, Ossemane, Massingue and Ali (2009) e Castel-Branco, Vicente and Massingue (2008).
- ²³ A ajuda programática é composta fundamentalmente por ajuda geral ao orçamento do Estado (AGO), ajuda aos orçamentos sectoriais e ajuda geral a orçamentos de governos provinciais.
- ²⁴ Dados retirados de <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/>, acedido a 02 de Novembro de 2009.
- ²⁵ Popularmente conhecidos como os “sete milhões” (de meticais), anualmente desembolsados pelo orçamento do Estado para financiar actividades de iniciativa privada nos distritos. Na época em que o montante de sete milhões de meticais por distrito foi adoptado, este valor correspondia aproximadamente a US\$ 300 mil.
- ²⁶ Conforme já foi referido, uma palestra proferida no quadro do ciclo de palestras organizado pela AMECON, que teve lugar no Hotel VIP, a 20 de Maio de 2010, a Ministra dos Recursos Minerais fez duas afirmações relevantes para confirmar este argumento. Primeiro, mencionou que a maioria das licenças de exploração mineira é atribuída a moçambicanos, mas estes depois trespassam ou “alugam” tais licenças para companhias estrangeiras. Segundo, nos acordos sobre projectos mineiros e energéticos adjudicados a empresas estrangeiras, o Estado moçambicano procura reter cerca de 10% das acções, para depois as trespassar para empresas ou indivíduos moçambicanos.
- ²⁷ Nos termos Constitucionais, a soberania do Estado é do Povo moçambicano, pelo que os recursos naturais pertencem ao Povo moçambicano colectivamente.
- ²⁸ Nhachote (2010: 6/7) inclui uma lista de conhecidas figuras da mais alta nomenclatura nacional envolvidas directamente na indústria extractiva, ou, indirectamente, através da participação de empresas suas em coligações ou corporações com participações na indústria extractiva. Nesta lista figuram o Presidente da República e dois dos seus filhos, o Primeiro-Ministro, quatro membros do Conselho de Ministros, vários membros do Comité Central e da Comissão Política do Partido Frelimo, um governador provincial, quatro ex-membros do Conselho de Ministros e familiares de cada uma destas figuras. A lista ilustra, ainda, a extensa rede de ligações internacionais das sociedades com que estas figuras da nomenclatura nacional estão ligadas.
- ²⁹ Ver, por exemplo, a entrevista do Ministro das Finanças, Manuel Chang, no semanário Savana (21/05/2010). Nesta entrevista, Chang diz que são só dois ou três mega projectos que não pagam impostos. De facto, só relacionados com o complexo mineral-energético são vários os mega projectos nesta situação: Mozal (fundição de alumínio), Sasol (extracção de gás natural), Kenmere (areias pesadas de Moma), Vale do Rio Doce (carvão de Moatize), BHP (areias pesadas de Chibuto). Além disto, há os vários incentivos fiscais aplicados a grandes projectos agrícolas (relacionados com energia (biocombustíveis), florestas, tabaco e açúcar), turismo e outros, bem como a generalização de incentivos fiscais, que ocorreu até meados da década de 2000.

³⁰ Para uma discussão crítica geral da questão das mistificações da autenticidade africana em contextos de acumulação primitiva dependente de multinacionais, com base no caso do Zaire (actual RDC) no período da revolução cultural para africanização, ver Tutashinda (1978). Para uma discussão mais geral sobre este tema com enfoque na “autenticidade africana de opções económicas”, ver Castel-Branco (2007).

Referências

- Amarcy, S. (2009a). *The negative implications of the excessive accumulation of foreign exchange reserves: the rationality of the Central Bank in hoarding foreign reserves*. Unpublished MSc. Dissertation. University of London: London (disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/sa/dissertacao_sofia.pdf).
- Amarcy, S. (2009b). “Acumulação de reservas cambiais e possíveis custos derivados – cenário em Moçambique.” in *IDeIAS*. Boletim nº 23 (06 de Novembro). IESE: Maputo (também disponível em pdf através do link http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_23.pdf).
- Amsden, A. (1997). “Editorial: bringing production back in – understanding government’s economic role in late industrialization.” in *World Development* 25(4), pp. 469-80.
- Amsden, A. (1994). “Why isn’t the whole world experimenting with the East Asian model to develop? Review of the East Asian Miracle.” in *World Development* 22(4), pp. 627-33.
- Amsden, A. (1989). *Asia’s Next Giant: South Korea and Late Industrialisation*. Oxford University Press: Oxford and New York.
- Arndt, C., S. Jones and F. Tarp. (2006). “Aid and development: the Mozambican case.” in *DNEAP/MPD Discussion Paper* nº 27E.
- Arndt, C., R. James and K. Simler. (2005). “Has economic growth in Mozambique been pro-poor?” in *DNEAP/MPD Discussion Paper* nº 8E.
- Banco de Moçambique. (vários anos). *Economic statistics*. (disponível através do link : <http://www.bancomoc.mz>).
- Banco de Moçambique. (vários anos). *Relatório anual*. Maputo.
- Banco de Moçambique (várias edições). *Boletim anual da balança de pagamentos*. Maputo.
- Bayoumi, T, D. Coe and E. Helpman. (1996). *R&D spillovers and global growth*. Centre for Economic Policy Research (CEPR) WP 1467.
- Bolnick, B. (2009). *Investing in Mozambique: the role of fiscal incentives*. USAID: Maputo.
- Boon, G. (1982). “Some thoughts on changing comparative advantages.” in *IDS Bulletin* 13(2), pp. 14-8 (Institute of Development Studies, University of Sussex: Sussex).
- Brouwer, R., L. Brito, e Z. Menete. (2009). “Educação, formação profissional e poder.” in Brito, L., C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (org.s). *Desafios para Moçambique, 2010*. IESE: Maputo.

- Brum, J. (1976). *Manufacturing industries in Mozambique: some aspects*. Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane (mimeo): Maputo.
- Bucuane, A. e P. Mulder. (2007a). "Avaliação de opções de um imposto de electricidade sobre mega projectos em Moçambique". in *DNEAP Discussion Paper nº 37P*. Ministério da Planificação e Desenvolvimento: Maputo.
- Bucuane, A. and P. Mulder. (2007b). "Exploring natural resources in Mozambique: will it be a blessing or a curse?" in *DNEAP Discussion Paper nº 54E*. Ministério da Planificação e Desenvolvimento: Maputo.
- Buendia, M. (2009). "Os desafios da leitura." in Brito, L. C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (org.). 2009. *Desafios para Moçambique, 2010*. IESE: Maputo.
- Byiers, B. (2009). "Taxation in retrospect." in Arrndt, C. and F. Tarp (eds.). *Taxation in a low-income economy: the case of Mozambique*. Routledge: New York.
- Cambaza, V. (2009). *A terra, o desenvolvimento comunitário e os projectos de exploração mineira*. IDeIAS. Boletim nº 14 (4 de Junho). IESE: Maputo. (Também disponível no website do IESE através do link http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_14.pdf).
- Castel-Branco, C. N. (2010). "Economia extractiva e padrões de industrialização em Moçambique". Cadernos IESE nº 1 (Julho). IESE: Maputo.
- Castel-Branco, C. N. (2009a). "Indústria de recursos naturais e desenvolvimento: alguns comentários." *IDeIAS*. Boletim nº 10 (30 de Março). IESE: Maputo. (também disponível através website do IESE através do do link http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_10.pdf).
- Castel-Branco, C. N. (2009b). *Comentários no lançamento do relatório "Alguns desafios da indústria extractiva em Moçambique"*, (elaborado por Thomas Selemane e publicado pelo CIP: Maputo). (disponível através do link <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ComentariosdeCastelBranco-RelCIP.pdf>).
- Castel-Branco, C. N. (2008a). "Eliminating aid dependency and poverty through development of broad based and diversified productive and trade capacities." Comunicação apresentada no *Trade and Development Board* (18 de Setembro). UNCTAD: Geneva.
- Castel-Branco, C. N. (2008b). "Desafios do desenvolvimento rural em Moçambique: contributo crítico para um debate com base em postulados básicos." *Discussion Paper nº 03/2008* do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE): Maputo (também disponível através do link http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/Discussion_Paper2_Revolucao_Verde.pdf).
- Castel-Branco, C. N. (2008c). "Aid dependency and development: a question of ownership? A critical view." *Working paper do IESE nº 01/2008* (Fevereiro). (Também disponível na página do IESE <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/AidDevelopmentOwnership.pdf>).

- Castel-Branco, C. N. (2007). "Alternativas africanas ao desenvolvimento e ao impacto da globalização – notas soltas." Comunicação feita na mesa redonda "Alternativas Africanas ao Desenvolvimento e ao Impacto da Globalização", que teve lugar durante o 1º Encontro Académico Espanha-Moçambique sob o lema "Estudos Africanos: Perspectivas Actuais", 14-15 de Novembro de 2007, organizado pelo Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane, em Maputo. (http://www.iese.ac.mz/lib/publication/Alternativas%20africanas_CEA_UEM.pdf).
- Castel-Branco, C. N. (2005). *Implicações do protocolo comercial da SADC para a família camponesa: Estudo realizado na Província de Manica para a União Nacional de Camponeses (UNAC)* (disponível através do link http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/SADC_e_camponese_em_Manica.pdf).
- Castel-Branco, C. N. (2004a). *Business and productive capacity development in economic growth and industrialization: the case of Mozambique*. Mimeo (também disponível no website do IESE através do link http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Private_sector_development.pdf).
- Castel-Branco, C. N. (2004b). "What is the experience and impact of South African trade and investment on growth and development of host economies? A view from Mozambique." *HSRC Conference on "Stability, poverty reduction and South African Trade and Investment in Southern Africa"*, 29-30 March. Pretoria. <http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/CCA-AI-2004-Impact-of-SA-trade-and-FDI.pdf>
- Castel-Branco, C. N. (2003a). "A situação económica em Moçambique: reavaliação da evidência com foco na dinâmica da produção industrial." Comunicação apresentada na *VII Conferência Anual do Sector Privado*; CTA: Maputo.
- Castel-Branco, C. N. (2003b). "A critique of SME-led approaches to economic development." Comunicação apresentada na II Reunião do Task Force sobre Pequenas e Médias Empresas da Câmara do Comércio e Indústria da Conferência Islâmica (<http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/CCA-2003a-Critical-view-on-SMEs-and-development.pdf>).
- Castel-Branco, C. N. (2003c). *Support to building capacity in investment strategy and articulation in the Province of Nampula*. Relatório para a SDC e o Governo da Província de Nampula (disponível no link http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Rapid_Assessment_Study_Nampula_final_website.pdf).
- Castel-Branco, C. N. (2002a.) *An investigation into the political economy of industrial policy: the Mozambican case*. Tese de Doutoramento não publicada. Departamento de Economia do SOAS (Univ. de Londres): Londres.
- Castel-Branco, C. N. (2002b). "Economic linkages between South Africa and Mozambique." Paper de investigação e discussão preparado para o DfID (Dept. para o Desenvolvimento Internacional do Governo Britânico): Pretoria. (<http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/AI-2002a-SA-Mozambique-linkages.pdf>).

- Castel-Branco, C. N. (1997). *The limits of trade liberalisation in export promotion in Sub-Saharan Africa*. Unpublished MSc dissertation. Univ. of Oxford: Oxford. (também disponível no website do IESE através do link http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/1997_Liberalization_Exports_SSA.pdf).
- Castel-Branco, C. N. (1996). "Reflexões sobre a dinamização da economia rural em Moçambique." Comunicação em mesa redonda organizada pela Universidade Eduardo Mondlane e o Ministério do Plano e Finanças *Estratégias para acelerar o crescimento económico em Moçambique*. Maputo. (<http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/DESRURAL.SEM.pdf>).
- Castel-Branco, C. N. (1995). "Opções Económicas em Moçambique 1975-1995: problemas, lições e ideias alternativas" in Mazula (ed.). *Moçambique eleições, democracia e desenvolvimento*. B. Mazula: Maputo. (http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/capitulos_livros/Opcoes_Economicas_de_Mocambique%20_Problemas_licoes_e_Ideas_Alternativas.pdf)
- Castel-Branco, C. N. and R. Ossemane. (2010). "Global financial crisis discussion series: Mozambique phase 2." *GFCDS paper 18* (February). Overseas Development Institute (ODI) and Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). (<http://www.odi.org.uk/resources/download/4752.pdf>)
- Castel-Branco, C. N. e R. Ossemane. (2009). "Crises cíclicas e desafios da transformação do padrão de crescimento económico em Moçambique." in Brito, L., C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (org.s). *Desafios para Moçambique, 2010*. IESE: Maputo.
- Castel-Branco, C. N., R. Ossemane e S. Amarcy. (2010). *Moçambique: Avaliação independente do desempenho dos PAP em 2009 e Tendências do Desempenho no período 2004-2009. Relatório de investigação*. (http://www.iese.ac.mz/lib/publication/2010/PAP_2009_v1.pdf)
- Castel-Branco, C. N., R. Ossemane, N. Massingue e R. Ali. (2009). Mozambique independent review of PAPs' performance in 2008 and trends in PAPs performance over the period 2004-2008. Research report. (http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_port.pdf).
- Castel-Branco, C. N. e E. Cavadias. (2009). "O papel dos mega projectos na estabilidade da carteira fiscal de Moçambique." Comunicação apresentada no *II Seminário Nacional sobre Execução da Política Fiscal e Aduaneira. Autoridade Tributária de Moçambique* (Maputo, 06-07 de Março).
- Castel-Branco, C. N., N. Massingue e R. Ali. (2009). "Desafios do desenvolvimento rural em Moçambique." in Brito, L. C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (org.). *Desafios para Moçambique, 2010*. IESE: Maputo.
- Castel-Branco, C. N., C. Vicente and N. Massingue. (2008). *Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2007. Research Report*. IESE: Maputo. (também disponível no website do IESE através do link http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_PAF_2007.pdf)

- Castel-Branco, C. N., J. Sulemane, et al. 2005. *Macroeconomics of scaling up aid: the Mozambican case. Research report*. Maputo. (também disponível no website do IESE através do link http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Macroeconomics_of_Aid_and_FDI.pdf).
- Castel-Branco, C. N. and C. Cramer. (2003). "Privatisation and economic strategy in Mozambique." in Addison, T. (ed.). *From Conflict to Recovery in Africa*. Oxford University Press: Oxford. (<http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Privatization%20and%20Economic%20Strategy.pdf>).
- Castel-Branco, C. N. and N. Goldin. (2003). *Impact on the Mozal aluminium smelter on the Mozambican economy. Research report*. Maputo. (também disponível no website do IESE através do link http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Mozal_and_economic_development.pdf).
- Cavadias, E. (2009). *Análise crítica dos incentivos fiscais na promoção de mega projectos em Moçambique*. Dissertação de Licenciatura não publicada. Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. Maputo.
- Chang, H-J. (1996). *The Political Economy of Industrial Policy*. McMillan: London and New York.
- Cramer, C. (2001). "Privatisation and adjustment in Mozambique: a "hospital pass"?" in *Journal of Southern African Studies*. 27(1), pp. 1247-66.
- CPI (Centro de Promoção de Investimento). (2009) *Lista de projectos de investimento aprovados no período 1990-2008*. CPI: Maputo.
- Dasgupta, S. (1980). *Class Relations and Technical Change in Indian Agriculture*. MacMillan in association with the Institute of Economic Growth: New Delhi.
- DNEAP (Direcção Nacional de Estudos e Análise de Política). (2009). *Quadro Macro Revisto para Proposta do Cenário Fiscal de Médio Prazo*. Junho. Mimeo.
- Dobb, M. (2007). *Studies in the development o capitalism*. Kessinger Publishing: London.
- Dobb, M. (1963). *Economic growth and underdeveloped countries*. Lawrence and Wishart: London.
- Eaton, J. and S. Kortum. (1995). "Engines of growth: domestic and foreign sources of innovation". *IED Discussion Paper Series no. 63 (Boston University)*.
- Fine, B. and A. Saad-Filho. (2004). *Marx's Capital*. 4th Edition. Pluto Press: London.
- Fine, B. and Z. Rustomjee. (1996). *The Political Economy of South Africa: from Minerals-Energy Complex to Industrialization*. Westview Press: London.
- Freeman, C. and J. Hagedoorn. (1994). "Catching Up or Falling Behind: Patterns of International Inter-firm Technology Partnering". *World Development* 22(5), pp. 771-80.
- Gore, C. (1996.) "Methodological nationalism and the misunderstanding of East Asian industrialization". *UNCATD Discussion Paper* 111 (January).
- Greenaway, D. (1991). "New trade theories and developing countries". in Balasubramanyam, V., and S. Lall. (eds.) *Current Issues in Development Economics*. Macmillan: London.

- Hamilton, C. (1983). "Capitalist industrialization in the four little tigers of East Asia". in Limqueco, P. et al. *Neo-Marxist theories of development*. Croom Helm: London.
- Harris, L. (1997). "Economic objectives and macroeconomic constraints". in Michie, J. and V. Padayachee (eds.). (1997). *The political economy of South Africa's transition: policy perspectives in the late 1990s*. The Dreyden Press: London.
- Hirakawa, H. et al (eds.). (2001). *Beyond Market-driven Development: a New Stream of Political Economy of Development*. Nihon Hyoron Sha: Tokyo (in Japanese, with English edition to follow).
- Hirschman, A. (1981). *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press: New Haven and London.
- Hausmann, R. and D. Rodrik. (2005). *It is not how much but what you export that matters*. John F. Kennedy School of Government, Harvard University (November).
- INE (Instituto Nacional de Estatística). *Anuário Estatístico (1961 a 2008)*. Maputo.
- KPMG. (várias edições). *Ranking das 100 Maiores Empresas em Moçambique*. Maputo.
- Leahy, D. and J. Neary. (1999). "R&D spillovers and the case for industrial policy in an open economy". *Oxford Economic Papers* 51, pp. 40-59.
- Leahy, D. and J. Neary. (1994). "Learning by doing, pre-commitment and infant-industry protection". *Centre for Economic Policy Research discussion paper* 980.
- Lucas, R. (1990). "Why doesn't capital flow from rich to poor countries?" *The American Economic Review (AEA Papers and Proceedings)* 80(2), pp. 91-5 (May).
- Marx, K. (1983). *Capital: A critique of political economy*. Volume I. Lawrence & Wishart: London.
- Matos, N. e J. Mosca. (2009). "Desafios do ensino superior". in Brito, L., C.N. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (org.s). (2009). *Desafios para Moçambique, 2010*. IESE: Maputo.
- McKinley, T. (2009). "Why has domestic revenue stagnated in low-income countries?" CDPR Development Viewpoint , number 41 (November). SOAS. Univ. of London.
- McKinley, T. K. Kyrili. (2009). "Is stagnation of domestic revenue in low-income countries inevitable?" *CDPR Discussion Paper* 27/09. SOAS. Univ. of London.
- Ministério da Agricultura. (2004). *Visão para o desenvolvimento agrícola*. Maputo.
- Mozal. (1999). "Macroeconomic impacts". *Ch.12 of Mozal's Feasibility Study*. Maputo.
- Nelson, R. and H. Pack. (1999). "The Asian miracle and modern growth theory". *The Economic Journal* 109 (July), pp. 416-36.
- Nhachote, L. (2010). "Indústria de mineração atrai várias figuras da nomenclatura dominante". CIP Newsletter nº 6, pp 6-7 (Junho). Centro de Integridade Pública (CIP): Maputo.
- Ocampo, J. and L. Taylor. (1998). "Trade liberalization in developing countries: modest benefits but problems with productivity growth, macro prices and income distribution". *The Economic Journal* 108 (September), pp. 1523-46.

- Ossemane, R. (2010). "Quadro de análise da sustentabilidade da dívida dos países de baixo rendimento: o caso de Moçambique". in Brito, L., C.N. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (org.s) *Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique*. IESE: Maputo.
- Ossemane, R. (2008). *A Critical Discussion of the Low Income Countries Debt Sustainability Framework - The case of Mozambique*. Unpublished MSc Dissertation. Univ. of London: London (disponível em <http://www.iese.ac.mz/lib/ro/Debt%20Sustainability%20Dissertation.pdf>).
- Rodrik, D. (2007). *Specialization or diversification?* (16 de Maio). Disponível no weblog do autor intitulado "*Unconventional thoughts on economic development and globalization*" (disponível através do link http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2007/05/specialization_.html (acedido a 12 de Novembro de 2009).
- Rodrik, D. (1995). "Trade strategy, investment and exports: another look at East Asia". CEPR Discussion Paper 1305 (Centre for Economic Policy Research).
- Rodrik, D. (1992). "The limits of trade policy reform in developing countries". *Journal of Economic Perspectives* 6(1) (Winter), pp. 87-105.
- Rowthorn, R. and R. Ramaswamy. (1997). "Deindustrialisation – its causes and implications". *International Monetary Fund (IMF) Economic Issues* 10 (September). IMF: Washington DC.
- Sachikonye, L. (1999). Restructuring or de-industrializing? Zimbabwe's textile and metal industries under structural adjustment. Research Programme "The Political and Social Context of Structural Adjustment in Africa" Report no. 110. Nordiska Afrikainstitutet: Uppsala.
- Selemane, T. (2009). Alguns desafios da indústria extractiva em Moçambique. CIP: Maputo.
- Shirai, S. and D-P Huang. (1994). "How does industrialisation affect the structure of international trade? The Japanese experience in the Pacific basin 1975-1985". IMF Working Paper 94/95 (August).
- Stewart, F. (1976). "Capital goods in developing countries". in Livingstone, I. (ed.). (1981). *Development economics and policy: Readings*. George Allen & Unwin: London.
- Teitel, S. (2000). *Technology and Skills in Zimbabwe's Manufacturing*. MacMillan: London.
- Toporowski, J. (ed). (2000). "Political Economy and the New Capitalism: Essays in Honour of Sam Aaronovitch". Routledge: London.
- Tutashinda, N. (1978). *As mistificações da "Autenticidade Africana"*. Cadernos Ulmeiro (Série Dois, nº 1): Lisboa.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). (2008). *Growth, poverty and the terms of development partnership. (Least Developed Countries Report)*. UNCTAD: Geneva.
- UNCTAD. (2000). *Capital flows and growth in Africa*. UNCTAD: Geneva.
- Wangwe, S. (ed.). (1995). *Exporting Africa: Technology, Trade and Industrialisation in Sub-Saharan Africa*. Routledge: London, New York.

- Wangwe, S.M. (1994). "New trade issues: traditional versus non-traditional exports". in Cornia, G., and G.K.Helleiner (eds.). 1994.
- Weiss, J. (1985). "Manufacturing as an engine of growth – revisited". *Industry and Development* 3, pp. 39-62.
- Wield, D. (1977a). *Some characteristics of the Mozambican economy particularly relating to industrialization*. (mimeo). Centro de Estudos Africanos/Univ. Eduardo Mondlane. Maputo.
- Wield, D. (1977b). *The structure and balance of industrial production and its relationships with other sectors and with the growth of a working class*. (mimeo). Centro de Estudos Africanos/Univ. Eduardo Mondlane. Maputo.
- World Bank. (1996). *Moçambique: avaliação do impacto e eficiência do programa de reestruturação de empresas*. World Bank: Washington DC.
- World Bank. (1990). *Mozambique: industrial sector study. Report*. World Bank: Washington DC.
- Wuyts, M. (1989). *Money and planning for socialist transition: the Mozambican experience*. Gower: Aldershot.
- Wuyts, M. (1984). *A statistical note on trends of economic development in Mozambique*. (mimeo). Institute of Social Studies (ISS): The Hague.
- Wuyts, M. (1980). *Economia política do capitalismo português em Moçambique. Relatório 81/8*. Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane: Maputo.

Artigos de Jornais

- Notícias (21/08/2009). *Caderno de Economia e Negócios*. Maputo.
- O País (11/05/2010). "Exportação de produtos tradicionais caiu em 41% em 2009" (resumo da intervenção de Ernesto Gove, Governador do Banco de Moçambique, pelos 35 anos do banco central) (páginas 2-3). Maputo.
- Savana (21/05/2010). "Chang descarta subida de impostos". Entrevista ao Ministro das Finanças Manuel Chang (páginas 14 e 19). Maputo

2. Quadro de análise da sustentabilidade da dívida dos países de baixo rendimento: o caso de Moçambique

Rogério Ossemane

Introdução

Anualmente é realizada, pela Agência Internacional de Desenvolvimento (IDA) do Banco Mundial (BM) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), uma Avaliação da Sustentabilidade da Dívida Externa (ASD) para Moçambique. O instrumento usado para fazer esta análise denomina-se Quadro de Análise da Sustentabilidade da Dívida para Países de Baixo Rendimento (LIC DSF),¹ e é desenvolvido por estas mesmas instituições. O LIC DSF avalia o risco de a economia do país devedor sofrer perturbações resultantes da sua dívida externa, Pública e Publicamente Garantida (PPG) a longo prazo (ao longo de um período de 20 anos), e recomenda acções para controlar esse risco. As últimas avaliações, realizadas em 2007 e 2008, indicam que Moçambique se encontra numa situação sustentável e que apresenta um baixo risco de vir a sofrer de sobreendividamento externo a longo prazo.

No entanto, este artigo argumenta que o uso do LIC DSF é inadequado por duas razões principais. A primeira é a sua reduzida capacidade de avaliar a sustentabilidade da dívida dos países de baixo rendimento, que deriva tanto de limitações conceptuais como operacionais. As limitações conceptuais ligam-se à definição dos indicadores de sustentabilidade e à metodologia para definição dos seus valores limiares. Ao nível operacional, a aplicação do LIC DSF tem sido fragilizada pelo uso de pressupostos excessivamente optimistas sobre a evolução de algumas das variáveis macroeconómicas. A segunda razão é o perigo de que o seu uso na arquitectura da assistência financeira do IDA traga para a sustentabilidade da dívida, uma vez que os resultados do LIC DSF condicionam os montantes, a composição do donativo ou empréstimo e as opções e condições de financiamento disponíveis.

Para ilustrar estes aspectos, o artigo está organizado em cinco secções. Depois da secção introdutória, a segunda secção faz uma exposição da abordagem do LIC DSF focando na sua definição de sustentabilidade e nos critérios para escolha dos indicadores de sustentabilidade. A secção seguinte discute criticamente esta abordagem. Mais especificamente, a secção analisa, com referência ao caso de Moçambique, a adequabilidade dos indicadores, da metodologia para definição dos valores limiares e dos pressupostos adoptados pelo LIC DSF. A quarta secção analisa as implicações para a sustentabilidade da dívida, resultantes do mecanismo

pelo qual se ligam os resultados das Avaliações de Sustentabilidade da Dívida (ASD), feitas com base no LIC DSF, ao pacote de assistência financeira do IDA. A última secção conclui o artigo.

A abordagem do LIC DSF

O FMI e o Banco Mundial definem um nível sustentável de endividamento externo como aquele em que “...o país pode responder totalmente às suas obrigações actuais e futuras de serviço da dívida, sem recurso à recalendarização do pagamento, ou acumulação de atrasados e sem comprometer o crescimento económico.” [IMF and World Bank, (2001:4)].

Esta definição representa uma importante evolução em relação às definições anteriores, pelo facto de introduzir a ligação entre dívida e crescimento económico, para além da análise da sustentabilidade financeira respeitante somente às obrigações com relação ao pagamento da dívida.

Esta evolução deve-se ao reconhecimento de que níveis altos de endividamento externo comprometem os objectivos de desenvolvimento dos países, porque se usa uma parte significativa dos recursos para servir a dívida, devendo, porém, tais recursos servir para financiar as actividades de desenvolvimento, e porque elevados níveis de endividamento geram um efeito perverso nas expectativas dos agentes económicos, desencorajando a actividade e reformas económicas.²

Para fazer a avaliação de sustentabilidade, o LIC DSF usa aproximações (*proxies*) a fim de medir a evolução da capacidade de resposta às obrigações decorrentes da dívida. Estes *proxies* são rácios do Valor Actual Líquido (VAL) sobre: (i) exportações; (ii) receitas governamentais; e (iii) PIB; e rácios do serviço da dívida sobre: (iv) exportações e (v) receitas governamentais.

As razões para o uso destes indicadores são:

- O VAL toma em conta o carácter concessional da dívida dos países de baixo rendimento. Ao aplicar a taxa de juro comercial³ para actualizar ao presente os serviços da dívida futuros, o VAL da dívida torna-se inferior ao valor nominal da dívida. Os rácios que usam o VAL da dívida dão uma ideia do nível de solvência do país.
- O serviço da dívida é usado como medida dos recursos que são desviados de outras actividades para o pagamento da dívida. Os rácios que usam o serviço da dívida dão uma ideia da liquidez do país.
- As exportações medem a capacidade do país de gerar moeda externa, as receitas governamentais, a capacidade do governo de mobilizar recursos internamente e o Produto Interno Bruto (PIB) é usado como a medida mais geral do rendimento do país.

O LIC DSF assume que existe um valor limiar para cada um destes rácios em que o país transita de uma situação sustentável para uma insustentável. Estes valores são dependentes da qualidade das políticas e instituições do país, a qual se relaciona positivamente com a capacidade de suportar níveis de endividamento mais altos. Na Avaliação das Políticas e Instituições dos Países (CPIA)⁴ realizada pelo Banco Mundial, Moçambique foi classificado como tendo um nível médio do respectivo índice (também denominado CPIA) e, como tal, são considerados os seguintes valores limiares de sustentabilidade:

Tabela 1: Valores Limiares de Sustentabilidade para Países com Médio CPIA

| VAL da dívida como % de | | | Serviço da dívida como % de: | |
|-------------------------|-----|---------------------|------------------------------|---------------------|
| Exportações | PIB | Receitas do Governo | Exportações | Receitas do Governo |
| 150 | 40 | 250 | 20 | 30 |

Fonte: IDA-IMF (2007b)

A adequabilidade do uso do LIC DSF para Moçambique

O significado dos rácios

Começando pelo rácio serviço da dívida/exportações, mais especificamente pelo uso das exportações como *proxy* da capacidade do país de gerar moeda externa, a questão que imediatamente emerge é a seguinte: Por que se consideram somente as exportações excluindo outras fontes de divisas? Por que não são incluídas como fontes de receitas de moeda externa as transferências de rendimentos de trabalhadores nacionais ou de empresas no exterior, investimento estrangeiro no país, rendimentos de activos externos, empréstimos e donativos? De facto, qualquer uma destas fontes parece tão válida quanto as exportações como fonte de moeda externa. Apesar disso, o LIC DSF não apresenta as razões pelas quais tais fontes não são consideradas.

No entanto, a inclusão ou não dos donativos como fonte de receitas merece algumas considerações. A inclusão dos donativos pode deturpar o sentido da análise da capacidade do país de mobilizar recursos. De facto, os donativos reflectem o reconhecimento de que os países beneficiários não são capazes de mobilizar recursos suficientes para responder às suas obrigações e

desafios de desenvolvimento. Por outras palavras, os donativos são, em parte, o reconhecimento de que, sem este apoio, qualquer nível de endividamento que seja superior a zero é insustentável para o país recipiente. Desta forma, a avaliação da capacidade do país de mobilizar recursos que não sejam donativos, sobretudo numa perspectiva dinâmica, torna-se relevante.

Contudo, a importância que os donativos têm como fonte de financiamento dos países de baixo rendimento (de acordo com UNCTAD (2009), os donativos representaram, em 2008, mais de 1/3 das receitas totais do Governo moçambicano) tem um impacto muito importante na capacidade do país de servir a dívida e de sustentar o crescimento. Como tal, a sua exclusão da análise retiraria um importante factor, o que pode explicar perturbações económicas resultantes da escassez de recursos, enfraquecendo o papel da ASD na previsão de situações de insustentabilidade. De facto, para além do reconhecimento do IDA-IMF (2004) de que a dependência dos países de baixo rendimento na ajuda externa pode criar efeitos perversos no crescimento, resultantes da sua volatilidade, Nissanke e Ferrarini (2007) defendem a relevância da volatilidade da ajuda como determinante de problemas de liquidez e de reembolso da dívida.

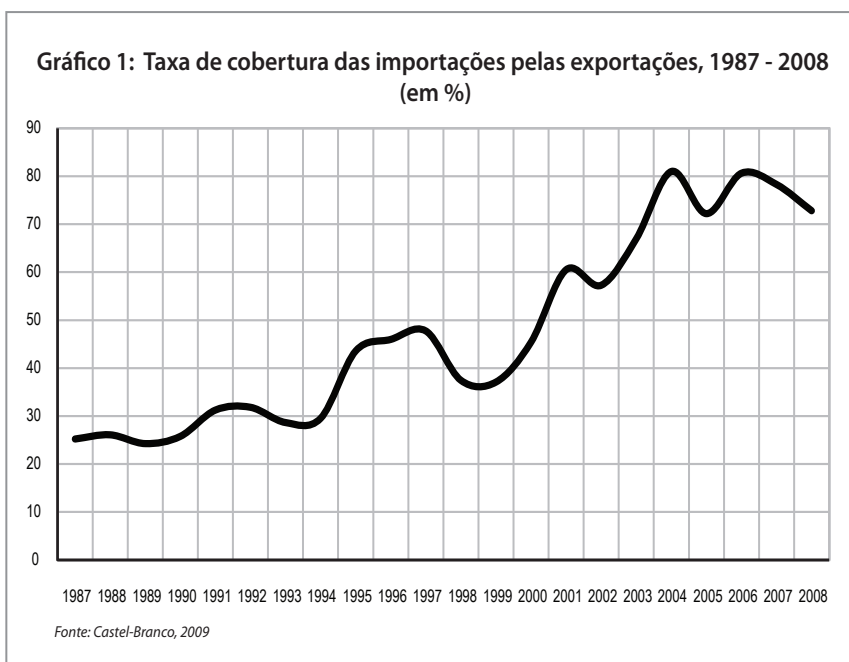
Desta forma, seria útil analisar a sustentabilidade da dívida, considerando os dois cenários: (i) excluindo os donativos como fonte de receitas de divisas. Este cenário seria mais útil para avaliar a capacidade do país de se auto-sustentar (servir a dívida e financiar o seu crescimento) e (ii) incluindo donativos. Este cenário seria mais útil para efeitos de explicação/previsão de eventuais problemas de sustentabilidade.

Para além da limitação nas fontes de receita consideradas, a abordagem não toma em consideração o impacto que a evolução das despesas necessárias para sustentar o crescimento tem na sustentabilidade da dívida. A partir da altura em que a definição de sustentabilidade da dívida requer que em todos os períodos existam recursos suficientes para servir a dívida e sustentar o crescimento, a avaliação do peso das despesas necessárias para sustentar o crescimento sobre as receitas torna-se tão relevante para ASD quanto a avaliação do peso da dívida sobre as receitas.

Porque as mesmas fontes de receitas que podem ser usadas para servir a dívida podem igualmente financiar outras despesas necessárias para sustentar o crescimento, a evolução de cada uma destas componentes tem impacto directo na outra. Por exemplo, quanto maior a proporção do serviço da dívida em relação às receitas, menor a proporção das receitas que ficam disponíveis para o financiamento do desenvolvimento. Similarmente, quanto maior a proporção das despesas em relação às receitas, menor a proporção das receitas que fica disponível para o serviço da dívida.

Portanto, se o serviço da dívida não pode constranger o crescimento económico, a sua proporção em relação às receitas irá variar em função da proporção das despesas para o crescimento em relação às receitas. Ao considerar

valores limiares de sustentabilidade constantes no tempo e no espaço, O LIC DSF assume que existe uma proporção fixa das exportações, que pode ser alocada ao serviço da dívida sem constringer as outras despesas necessárias ao crescimento económico, e que esta proporção não varia de ano para ano nem de país para país – desde que o nível de CPIA seja o mesmo. No caso de Moçambique, o LIC DSF define que um valor de 20% das exportações pode ser alocado ao serviço da dívida. Isto equivale a dizer que 80% do valor das exportações é suficiente para sustentar as restantes despesas necessárias para sustentar o crescimento do país. O gráfico número um mostra que a taxa de cobertura do país é, em geral, inferior a 80% - exceptuando em 2003 e 2006, anos em que atingiu 81% - ficando evidente que, ou o valor limiar de sustentabilidade é inadequado, ou o país vive numa situação de permanente insustentabilidade da sua dívida externa.⁵



Um outro argumento para o uso deste rácio é a ideia de que as exportações representam uma aproximação razoável da capacidade do país de gerar recursos em moeda externa, para servir a sua dívida e para sustentar o seu crescimento. Ou seja, não se estará a considerar que as exportações são a única fonte de divisas nem que elas apenas financiam o serviço da dívida, mas sim que a sua tendência é similar ao fluxo líquido de divisas (as entradas de divisas menos as despesas efectuadas

pelo país – excluindo o serviço da dívida – para sustentar o seu desempenho económico). Desta forma, apesar de o valor limiar de sustentabilidade continuar a ser inadequado, a evolução do rácio dará uma ideia de como evolui a capacidade do país de sustentar a sua dívida. Uma comparação das tendências das exportações e do fluxo líquido de moeda externa mostra que estas não são similares.

Antes, porém, de o artigo fazer esta comparação, e porque um dos principais argumentos deste artigo assenta na necessidade de consideração dos fluxos líquidos de divisas no lugar de simplesmente exportações, é importante fazer um reparo à questão da avaliação das entradas e saídas de divisas num país.

Este artigo procura fazer uma aproximação de quanto entra e quanto sai de divisas no país anualmente, usando os dados das relações económicas externas do país conforme apresentados na Balança de Pagamentos (BoP). É preciso, no entanto, ter em atenção de que a BoP é um registo contabilístico, que, sendo baseado no princípio das partidas dobradas, deve por regra ter um saldo nulo. Portanto, a informação possível de extrair da balança de pagamentos conforme os formatos de apresentação *standard* (quer a apresentação analítica quer a apresentação detalhada) não permite extrair com segurança informação sobre entradas e saídas efectivas de divisas.

Um exemplo simples para ilustrar este aspecto pode ser o do registo das exportações de um país. As exportações representam uma transacção económica que dá lugar à entrada de divisas no país e, como tal, é registada com sinal positivo na balança comercial. No entanto, seguindo o princípio das partidas dobradas, deve existir uma contrapartida para este registo registada com sinal oposto numa outra conta da BoP. A contrapartida pode ser feita, por exemplo, na sub-conta *Moeda e Depósitos* ou na sub-conta *Créditos Comerciais*, ambas pertencentes à balança financeira.

Estes registos trazem duas informações importantes. Primeiro, significam que as exportações efectuadas no presente ano não são todas traduzidas em entradas de divisas no país no mesmo ano. Segundo, a constituição de depósitos no estrangeiro pode significar que, mesmo os pagamentos imediatos feitos em divisas às exportações nacionais, não significam, necessariamente, que as divisas irão entrar no país. Isto acontece porque os pagamentos podem ser feitos em contas dos exportadores situadas fora do país, e que podem ser usadas para financiar despesas de não-residentes em bens e serviços fora do país.

Um outro ponto a reter, na avaliação da capacidade do país de gerar moeda externa para servir a sua dívida e sustentar o seu crescimento, é que esta pode variar segundo o uso que é feito das divisas que entram no país. Dois aspectos ilustram este ponto. Primeiro, mesmo quando as divisas geradas pela economia são usadas para despesas geradoras de crescimento, o seu grau de apropriação e uso em benefício do país pode variar. Por exemplo, as divisas geradas por uma empresa podem servir para pagar as suas importações de bens intermediários ou, alternativamente, se o país puder produzir e oferecer

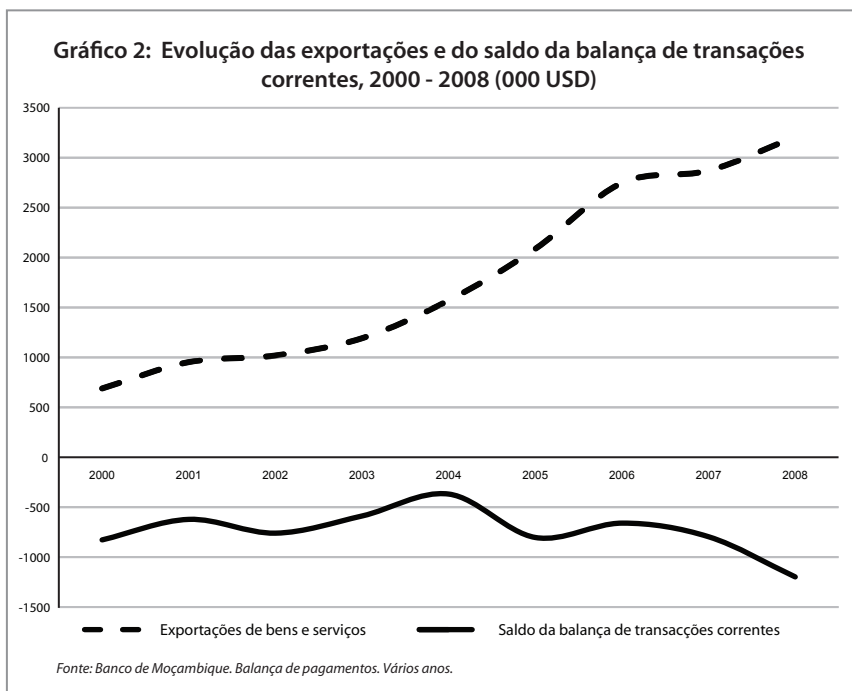
os mesmos bens competitivamente, estes podem ser adquiridos em território nacional. Embora em ambos os casos o uso que se dá às divisas contribua para o crescimento, enquanto no primeiro caso elas são imediatamente drenadas para fora da economia, no segundo caso as divisas permanecem retidas no país, podendo servir outras entidades em actividades importantes para o desempenho económico ou para o serviço da dívida. Segundo, existem saídas de moeda externa que não contribuem nem para o crescimento económico nem para o serviço da dívida, como por exemplo, o repatriamento dos lucros de investimentos estrangeiros.

Portanto, um entendimento mais exacto de quanto entra e de quanto sai de divisas no país, num determinado ano, requer uma análise dos dados usados para construir a BoP numa forma mais bruta, de modo a extrair a informação adicional necessária.

Não tendo sido possível aceder a esta informação e sendo um dos argumentos principais do presente artigo mostrar que o saldo das entradas e saídas de divisas não segue a mesma tendência das exportações (seguindo uma tendência menos positiva), o artigo considera apenas os dados das entradas e saídas de divisas registadas na balança de transacções correntes. Embora não sendo uma medida exacta, o saldo da balança de transacções correntes representa uma parte significativa e determinante do fluxo total efectivo de moeda externa.

Conforme o gráfico dois mostra, enquanto a evolução das exportações tem sido marcadamente crescente ao longo da última década (2000-2008), o saldo dos fluxos de moeda externa tem oscilado ao longo do período sem uma tendência clara de crescimento ou redução. No entanto, nos últimos três anos, este saldo mostra uma tendência para deterioração. Isto significa que, neste período, o crescimento das exportações e de outras fontes de receitas de moeda externa tem sido mais do que anulado por uma evolução mais rápida das saídas de moeda externa (importações e transferência de rendimentos). Em outras palavras, o ritmo e o padrão de crescimento do país reflecte-se numa taxa de crescimento das saídas de moeda externa que não é acompanhada por um crescimento da sua capacidade de gerar moeda externa que as sustente.

O crescimento das despesas a um ritmo superior ao das receitas não é, necessariamente, um problema se este for temporário, como resultado de quedas passageiras no rácio entre receitas e despesas (por exemplo, como resultado da queda nos termos de troca, nas remessas de trabalhadores, ou no investimento directo estrangeiro no país) ou reflectir a realização de investimentos produtivos capazes de, a médio e longo prazo, melhorar a capacidade de auto-sustento da economia. O que é problemático é o facto de a ASD permitir que, em cenários de aumentos contínuos do défice, por longos períodos de tempo, acompanhados por aumentos no valor absoluto da dívida, se considere que a situação de endividamento melhora a longo prazo, pelo facto de a abordagem olhar apenas para o lado das receitas de exportação.



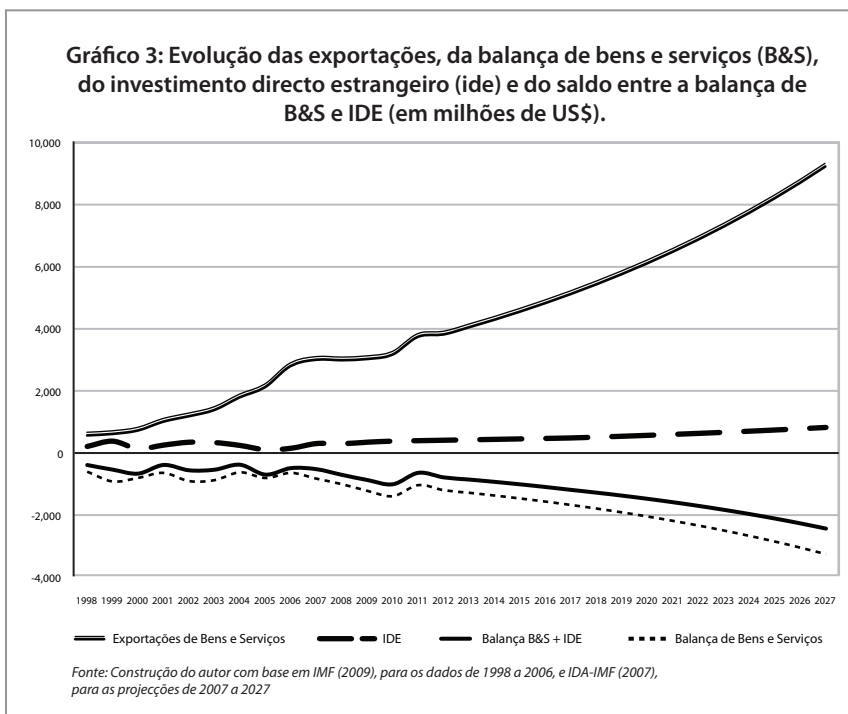
Este é o caso da ASD para o período 2007-2027 feita para Moçambique. Apesar de esta ASD não conter projecções para todas as componentes da Balança de Pagamento (BoP) relevantes para esta análise, os dados disponíveis referentes às projecções relativas ao comportamento da balança de bens e serviços e do somatório do saldo desta com o saldo do Investimento Directo Estrangeiro (IDE) mostram que estes saldos continuarão a deteriorar-se continuamente a longo prazo (ver gráfico 3). Sem considerar as restantes componentes da BoP, para as quais não foi possível obter informação, isto significa que a capacidade do país de gerar moeda externa para fazer face às suas obrigações e desafios de desenvolvimento vai deteriorar-se a longo prazo. A deterioração do saldo da balança de bens e serviços e IDE cresce a uma taxa média anual de 7,6%, superior à taxa de crescimento do PIB para o mesmo período (7%). Isto significa que o mesmo saldo se deteriora em termos relativos, isto é, como proporção do PIB. Apesar destes resultados, a análise prevê que o risco de o país sofrer perturbações resultantes do endividamento externo melhora a longo prazo.

Analisando a tendência do saldo entre entradas e saídas de moeda externa, não é possível saber se a dívida se vai manter a níveis sustentáveis ou não porque não existem pontos de referência sobre a sustentabilidade da dívida, baseados na capacidade líquida de os países devedores gerarem moeda externa. No entanto, mesmo não tendo os valores de referência, para avaliar a sustentabilidade, usando o critério do saldo líquido de moeda externa, quando, para os mesmos valores

absolutos de endividamento, a capacidade líquida de gerar moeda externa se vai deteriorar, enquanto as exportações crescem a um ritmo acelerado, podemos facilmente constatar que o primeiro cenário não pode gerar resultados tão optimistas quanto o segundo. Mais ainda, é difícil aceitar que uma economia cujo défice de receitas em moeda externa e o valor facial da sua dívida crescem continuamente a longo prazo possa ser considerada como tendo um baixo risco de sofrer de problemas de endividamento a longo prazo.

Similarmente, no caso do rácio serviço da dívida/receitas governamentais, seguindo o mesmo raciocínio desenvolvido para o caso do rácio dívida/exportações, quando são consideradas as despesas que são efectuadas para sustentar o crescimento, veremos que, de acordo com as projecções da ASD 2007-2027, o défice primário deverá manter-se a uma média de 2,1% do PIB. Isto significa que, em termos absolutos, o défice primário vai crescer.

Tendo em conta que a ASD projecta um crescimento do stock da dívida nominal (de 0,9 biliões de USD em 2007, para 2,1 em 2012 e 4,2 em 2027) teremos que o défice de receitas governamentais em relação às despesas necessárias para sustentar o seu crescimento e servir a dívida vai crescer ao longo do período (assumindo que este aumento contínuo do valor nominal da dívida irá resultar também no aumento do valor do serviço da dívida).



Uma outra limitação dos indicadores é que os rácios medem o impacto da capacidade do país de gerar receitas externas e governamentais independentemente, quando estes se influenciam mutuamente. Com efeito, quanto maior for o défice de moeda externa da parte do Governo, maior será a pressão sobre as suas receitas em moeda doméstica e vice-versa. E quanto menor as receitas externas e/ou governamentais, menor a capacidade de realização de despesas que geram crescimento e receitas externas e governamentais futuras. Portanto, outros indicadores mais adequados deviam procurar avaliar a forma como as receitas (e despesas), tanto externas como do Governo influenciam, conjuntamente, a sustentabilidade da dívida.

Em relação ao rácio da dívida/PIB, a discussão precedente mostra que o valor do PIB *per se* pouco diz sobre quanto da riqueza gerada é retida no país a fim de poder ser usada para servir a dívida e sustentar as despesas para o crescimento futuro.

Sobre o uso do VAL, para além das divergências em relação ao valor da taxa que é usada para actualizar a dívida nominal e do facto de não ser claro que o VAL da dívida, ao invés do valor nominal, seja o valor que os agentes económicos consideram e que despoleta o problema do *debt overhang*, existe um problema mais óbvio. O VAL mede o valor que o devedor teria de pagar se quisesse saldar totalmente a sua dívida no presente ou, conforme colocado pelo IDA-IMF (2004:15), o valor que o devedor teria de reservar hoje para cobrir os seus serviços de dívida futuros. A primeira questão não é relevante para países de baixo rendimento com necessidades persistentes de contrair novas dívidas. Para a segunda questão ser relevante, teríamos de aceitar que o Governo acredita que é mais fácil gerar capacidade futura de fazer face à sua dívida, guardando reservas do que investindo na economia, e isto contraria toda a lógica da contracção da dívida.

A análise da sustentabilidade da dívida externa PPG é igualmente limitada pelo facto de não considerar o impacto que a dívida pública doméstica e a dívida privada não publicamente garantida têm sobre a primeira. Com efeito, o crescimento descontrolado da dívida pública doméstica terá impacto sobre a capacidade do Governo de fazer face às suas despesas, incluindo as suas obrigações com respeito à dívida externa. Por seu lado, é provável que, numa situação de incapacidade do sector privado para fazer face às responsabilidades decorrentes da sua dívida, o Governo seja obrigado a intervir, sob pena de a perda de credibilidade do sector privado gerar instabilidade e redução da actividade económica, as quais terão impacto sobre a capacidade do Governo de responder às suas próprias obrigações.

O uso dos rácios dívida/exportações, dívida/receitas governamentais e dívida/PIB faria sentido se estes representassem *proxys* razoáveis da capacidade do país de gerar rendimento para servir a sua dívida e sustentar o seu crescimento. Esta secção argumentou que este não é o caso.

Com efeito, apesar de os indicadores revelarem a capacidade da economia de gerar riqueza, estes pouco ou nada dizem sobre a capacidade do país de reter

a riqueza gerada para responder às obrigações decorrentes da sua dívida bem como aos seus restantes desafios de desenvolvimento. A fraca capacidade de retenção da riqueza na economia deve-se essencialmente a quatro problemas estruturais da economia nacional identificados por Castel-Branco (2002, 2003, 2006, 2008, 2009), designadamente: (i) concentração da produção e do comércio; (ii) desarticulação das actividades económicas e fraqueza das ligações (fiscais, tecnológicas, produtivas e pecuniárias); (iii) instabilidade da economia causada pelas suas fraquezas estruturais e (iv) excessiva dependência em relação a fluxos externos de capital (oficiais, em forma de ajuda externa, e privados, em forma de investimento directo estrangeiro).

Estes problemas, espelham e reproduzem a fragilidade das ligações internas da economia, onde a economia exporta o que produz em forma primária (portanto, com reduzida adição de valor) e importa o que consome em forma processada. Os empreendimentos mais avultados na economia e que geram grande parte das receitas em divisas, para além de estarem direccionados para a indústria primária extractiva, são intensivos em importações, o seu contributo fiscal é irrisório relativamente à sua dimensão e as multinacionais repatriam grande parte dos seus lucros. Portanto, a debilidade da malha económica e das suas ligações torna a economia excessivamente porosa, isto é, incapaz de reter a riqueza que nela é gerada.

O resultado desta estrutura produtiva, comercial e fiscal da economia é a manutenção de défices crónicos na balança de transacções correntes e no orçamento do Governo (excluindo donativos), da incapacidade de gerar dinâmicas de diversificação da economia e da base social de geração e apropriação da riqueza, com conseqüente perpetuação da dependência em relação ao exterior. Quanto mais divergente for a capacidade de geração de riqueza da capacidade de retenção e uso produtivo e social dessa riqueza, menor será a adequabilidade dos rácios sugeridos pelo LIC DSF para avaliação da sustentabilidade da dívida.

A definição de sustentabilidade do LIC DSF

A definição de sustentabilidade adoptada pelo LIC DSF peca por mencionar crescimento e não desenvolvimento.⁶ De facto, de acordo com Castel-Branco (2009), Moçambique tem apresentado um padrão de crescimento com limitada capacidade de gerar e reter riqueza para o país, de mudar a estrutura produtiva e de comércio, ampliando as fontes e os beneficiários da riqueza gerada, e de contribuir para objectivos de redução da pobreza e das desigualdades e desenvolvimento humano. Para além do aspecto ético de que a dívida não pode prejudicar este tipo de objectivos, um padrão de crescimento limitado na sua capacidade de gerar riqueza para o país e de diversificar a base produtiva, reduzindo a dependência no sector extractivo e na ajuda externa, dificilmente será sustentável a longo prazo.

A metodologia para o cálculo dos valores limiares

Para além de os indicadores de sustentabilidade serem inadequados, existe uma série de aspectos ligados com a metodologia usada pelo LIC DSF para o cálculo dos valores limiares de sustentabilidade, que reduz a credibilidade dos valores indicativos encontrados.

Primeiro, de acordo com o argumento feito na primeira parte desta secção, a consideração da necessidade de os países devedores realizarem despesas para sustentarem o seu crescimento – que variam de ano para ano e de país para país –, paralelamente às despesas referentes ao serviço da dívida, implica que os valores limiares de sustentabilidade variam no tempo (de ano para ano no mesmo país) e no espaço (entre países).

Segundo, tal como observado por Hjertholm (2001) apesar de se incluir na definição de sustentabilidade a preocupação com o impacto da dívida no crescimento, a metodologia para a definição dos valores limiares não estabelece nenhuma ligação entre dívida e crescimento. A abordagem não define os limiares de sustentabilidade como os pontos em que a dívida gera efeitos negativos sobre o crescimento, mas sim como o ponto em que os problemas de pagamento da dívida começam a fazer-se sentir. Apesar de estarem relacionados, estes assuntos não são os mesmos.

Terceiro, Hjertholm (2001) chama ainda a atenção para o facto de que o procedimento usado potencialmente sobrevaloriza os valores limiares. O procedimento começa por se encontrar uma média aritmética de cada indicador de sustentabilidade de todos os países que enfrentam problemas com o serviço da dívida e, a partir daqui, diferenciam-se os países de acordo com a qualidade de políticas e instituições. O facto de a média aritmética ser feita a partir de uma lista de países com uma grande disparidade nos seus rácios, apresentando uma distribuição normal assimétrica para a direita, contribui para a sobrevalorização dos valores limiares.

Quarto, o CPIA é um critério inadequado para fazer a diferenciação entre os países dos valores limiares de sustentabilidade. Nissanke and Ferrarini (2007) consideram que, ao usar o CPIA como critério para o cálculo dos valores limiares, impõe-se uma abordagem única de desenvolvimento. Boas políticas e instituições não são universais e a sua adequabilidade depende de país para país. De facto, a introdução do CPIA contraria a intenção de análise individual dos países. Esta imposição de um modelo de desenvolvimento pode gerar problemas de *ownership* do processo de desenvolvimento nacional, com efeitos perversos sobre o desempenho dos países. Além disso, ainda Nissanke and Ferrarini (2007) acrescentam que, mesmo como medida desse modelo único de desenvolvimento, o CPIA ainda é uma medida subjectiva, com vários dos indicadores avaliados a medir resultados dependentes de factores exógenos, fora do controle do Governo.

Finalmente, a metodologia faz um uso arbitrário da história, uma vez que o cumprimento futuro das obrigações pelos países devedores é analisado na base do cumprimento no passado. No entanto, o cumprimento destas obrigações depende também das relações estratégicas e de poder, que mudam com o tempo (Belloc and Vertova, 2005).

Os pressupostos

Os resultados da ASD são altamente dependentes dos seus pressupostos sobre o comportamento futuro de variáveis económicas chave que, tal como notado por Gunter (2003) e Martin (2004), tendem a ser definidas muito optimisticamente.

No caso de Moçambique, quando comparados os pressupostos da ASD 2007 com os resultados efectivos e com projecções mais actuais, constata-se que alguns dos principais pressupostos da análise de sustentabilidade já se revelaram demasiado optimistas. A título de exemplo, a taxa de crescimento médio do PIB de 7% projectada para 2007-2010 quase de certeza não será atingida, uma vez que o PIB cresceu 6,7% em 2008 (INE, 2009a) e, de acordo com o IMF (2009), espera-se que a economia cresça em 4,8% e 6,2% em 2009 e 2010, respectivamente. A expectativa de uma taxa de inflação de um dígito e a convergir para os 5% foi largamente ultrapassada em 2007, atingindo os 11,8% (INE, 2009b). O Relatório Anual do Banco de Moçambique para 2007 mostra que as taxas de crescimento das exportações para 2007 foi de 3,7%, quando a projecção da ASD foi de 7,3%.

A fragilidade dos pressupostos da ASD é também evidenciada pelas variações substanciais que podem ocorrer de um ano para o outro. Algumas comparações entre os pressupostos da ASD 2007 e a ASD 2008 evidenciam este ponto. Em geral, as projecções de longo prazo da ASD 2008, quando comparadas com as de 2007, mostram-se mais optimistas. A ASD 2008 projecta uma taxa de crescimento do PIB a longo prazo de 6,8% (6,5% na ASD 2007); uma redução da inflação para 4,5% (5%); uma taxa de crescimento das exportações de 8%, superior aos 7% das importações (exportações 6,1%; importações 6,3%); o IDE, como percentagem do PIB, atingirá um crescimento médio anual acima de 4%, atingindo 5,1% em 2028 (abaixo de 4%; 2,1% em 2027); receitas governamentais 23,5% em 2028 (22% em 2027).

Apesar desta melhoria nos pressupostos, os resultados da ASD indicam rácios de sustentabilidade para 2008 significativamente piores em relação aos projectados pela ASD 2007 para o ano de 2027 – com excepção do rácio serviço da dívida/exportações) – (ver tabela 2). Portanto, a melhoria dos pressupostos terá sido determinante para que os resultados da ASD 2008 não mostrassem uma extraordinária deterioração no espaço de apenas um ano.

Tabela 2: Indicadores de Sustentabilidade em 2027 (ASD 2007) e em 2028 (ASD 2008)

| Ano | VAL da dívida como % de | | | Serviço da dívida como % de: | |
|------------------|-------------------------|------|---------------------|------------------------------|---------------------|
| | Exportações | PIB | Receitas do governo | Exportações | Receitas do Governo |
| 2027 (ASD 2007) | 44 | 9.9 | 35.9 | 3.8 | 3.1 |
| 2028 (ASD 2008) | 49.4 | 19.1 | 69.9 | 3.6 | 5.1 |
| Valores limiares | 150 | 40 | 250 | 20 | 30 |

Fonte: Compilado pelo autor a partir de IMF (2008), IMF (2007) e IDA-IMF (2007).

Uma outra limitação da abordagem é que esta é incapaz de avaliar o impacto da volatilidade das exportações na liquidez do país. Com efeito, a abordagem projecta taxas de crescimento anuais bastante niveladas, quando os dados históricos mostram que estas são bastante voláteis e a prevalência da estrutura concentrada das exportações do país sugere que este continuará vulnerável a esta volatilidade.

Os pressupostos exageradamente optimistas geram igualmente resultados excessivamente optimistas que, ao serem ligados à arquitectura da ajuda do IDA, podem criar ou exacerbar os problemas de endividamento dos países devedores.

O uso do LIC DSF na arquitectura da ajuda do IDA

Os resultados da ASD condicionam os montantes e as condições de financiamento da assistência financeira do IDA. Os critérios estabelecidos para ligar os resultados da ASD com a assistência do IDA podem gerar tantos problemas de liquidez como de solvência para os países devedores.

A assistência financeira do IDA é composta por uma componente de donativos e outra de empréstimos. Quanto maior for o risco do país enfrentar problemas de endividamento maior a componente de donativo. Portanto, cenários exageradamente optimistas irão conduzir a uma menor componente de donativos na assistência do IDA. Uma menor componente de donativos implica que, para o total do financiamento do IDA existe um agravamento médio das condições de reembolso, o que pode perigar a situação de solvência do país.

Entretanto, quando o risco de se sofrer de sobreendividamento é alto, o mecanismo de assistência financeira pode trazer problemas de liquidez. Estes problemas derivam do facto de, como forma de desencorajar *moral hazard* (isto é, como forma de prevenir que os países relaxem os seus esforços de gestão da dívida à espera de maiores montantes de donativos), a componente de donativos

sofrer sempre uma redução imediata de 20% do seu valor total. Isto significa que, quanto maior for o risco de sobreendividamento, menor será o montante total da ajuda que o país recebe por via dos 20% descontados dos donativos. Note-se que esta redução anual do montante total da assistência alocada aumenta os problemas do endividamento por via da redução da liquidez do país.

Se, adicionalmente, tomarmos em consideração o mecanismo pelo qual o CPIA condiciona a ajuda do IDA e os valores limiares de sustentabilidade, este problema torna-se maior. Os critérios do uso do CPIA definem que, quanto menor o nível de CPIA do país, menor será o montante da assistência financeira e menores os valores limiares de sustentabilidade da dívida. Para o mesmo nível de endividamento e desempenho da economia, menores valores limiares de sustentabilidade implicam piores resultados da análise de sustentabilidade. Piores resultados aumentam a componente donativos e, conseqüentemente, o valor imediatamente descontado da assistência do IDA. Portanto, o uso do CPIA pode gerar um ciclo vicioso: menor CPIA → menor financiamento da economia e menores valores limiares de sustentabilidade → menor financiamento da economia (por via dos 20% descontados na maior componente de donativos) → se a redução no financiamento da economia produzir efeitos negativos na economia (incluindo no funcionamento das suas instituições), então teremos: → Menor CPIA. E desta forma o ciclo continua.

Os resultados do ASD podem igualmente reduzir os montantes de financiamento ao desenvolvimento a que o país pode aceder e agravar as condições dos empréstimos por via da “recomendação”, sujeita a penalização em caso de não cumprimento, de que os países devedores não recorram a empréstimos em condições não concessionais. Esta penalização consiste na redução da ajuda do IDA de 20% a 40% e/ou no agravamento das condições dos empréstimos, através do aumento da taxa de juro e/ou redução do período de pagamento.

Conclusão

O LIC DSF representa uma evolução qualitativa na ASD, sobretudo por estabelecer, na sua definição, a necessária ligação entre a dívida e o desempenho económico dos países devedores. No entanto, esta definição ainda está longe de ser materializada na operacionalização do LIC DSF.

A operacionalização desta definição requer uma análise dinâmica e integrada do mecanismo pelo qual os níveis de endividamento afectam e são afectados pelos objectivos de desenvolvimento dos países. Apesar de a complexidade deste exercício ser enorme, este artigo sugeriu que alguns progressos são possíveis de alcançar, se alguns aspectos conceptuais e de operacionalização forem reconsiderados na ASD.

As actuais fraquezas da abordagem constroem severamente a credibilidade dos resultados, que indicam que Moçambique enfrenta um baixo risco de sofrer sobreendividamento a longo prazo. Uma análise da ASD 2007-2027 mostra que as fraquezas metodológicas do LIC DSF permitem que, mesmo perante um cenário de deterioração da capacidade líquida do país de sustentar a sua dívida e o seu crescimento, os resultados conseguem mostrar melhorias na situação de endividamento. Este tipo de conclusões para este tipo de cenário entra em clara contradição com a definição de sustentabilidade adoptada.

Adicionalmente, a ligação que é feita entre os resultados da ASD e a arquitectura da assistência financeira do IDA pode introduzir ou agravar os problemas da sustentabilidade da dívida.

Por último, mas não menos importante, a definição de sustentabilidade do LIC DSF continua insatisfatória pelo facto de ligar a dívida ao crescimento ao invés de ligá-la ao desenvolvimento. Castel-Branco (2003 e 2009) chama a atenção para a limitada capacidade do padrão de crescimento que Moçambique mostra para mudar a estrutura socioeconómica em direcção ao desenvolvimento. Um padrão de crescimento limitado na sua capacidade de gerar e reter riqueza para o país e de diversificar a base produtiva, reduzindo a dependência no sector extractivo e na ajuda externa, dificilmente será sustentável a longo prazo. Sem desenvolvimento sustentável não pode haver dívida sustentável.

Notas

- ¹ Sigla da língua inglesa para Low Income Countries Debt Sustainability Framework.
- ² De acordo com a hipótese do debt overhang (veja Krugman, 1988 e Sachs, 1989).
- ³ A taxa de desconto usada é a Taxa de Juro Comercial de Referência (CIRR – sigla inglesa para Commercial Interest Reference Rate).
- ⁴ Sigla Inglesa para Country Policy and Institutional Assessment. Os resultados das avaliações da qualidade das políticas e instituições dos países são dados em forma do índice CPIA. O índice, cuja pontuação varia de 1 a 6, agrupa os países em 3 categorias (que expressam o nível da qualidade das suas políticas e instituições): Baixo, Médio e Alto.
- ⁵ Assumindo que as despesas que o país realiza são essenciais para sustentar o seu crescimento.
- ⁶ Para análises críticas sobre a limitação da definição focalizada em crescimento, veja Northover et al. (1998) e Caliri (2006).

Referências

- Banco de Moçambique. (2007). *Relatório Anual*. Banco de Moçambique, Maputo.
- Belloc, M. and Vertova, P. (2005). *On Foreign Debt Sustainability of Developing Countries: towards a long run approach for development*. Department of Economics University of Siena, Siena, Italy.
- Caliari, A. (2006). "The New World Bank/IMF Debt Sustainability Framework. A Human Development Assessment." Background Paper prepared for the CIDSE/CI Working Group on Resources for Development.
- Castel-Branco, C. N. (2009). "O Complexo Extractivo-Energético e as Relações Económicas entre Moçambique e a Africa do Sul". Artigo apresentado na II Conferência do IESE. Abril de 2009.
- Castel-Branco, C. N. (2008). "Os mega projectos em Moçambique: que contributo para a economia nacional?" Comunicação apresentada no Fórum da Sociedade Civil sobre a Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE), Maputo 27 e 28 de Novembro de 2008.
- Castel-Branco, C. N. (2006). "Como está a economia de Moçambique? Algumas reflexões." Primeiro Curso de Actualização de Jornalistas da Área Económica. ISCTEM.
- Castel-Branco, C. N. (2003). "Indústria e industrialização em Moçambique: análise da situação actual e linhas estratégicas de desenvolvimento." I Quaderni della Cooperazione Italiana 3/2003.
- Castel-Branco, C. N. (2002). *Economic linkages between Mozambique and South Africa*. (mimeo)
- Gunter, B. G. (2003). "Achieving Long-Term Debt Sustainability in All Heavily Indebted Poor Countries (HIPCs)." Discussion Paper prepared for the Intergovernmental Group of 24 (G-24) XVI Technical Group Meeting in Trinidad and Tobago. February 13-14, 2003.
- Hjertholm, P. (2001). "Debt Relief and the Rule of Thumb: Analytical History of HIPC Debt Sustainability Targets." UNU-WIDER Discussion Paper nr. 2001/68.
- IDA-IMF. (2008). *Republic of Mozambique Debt Sustainability Analysis*. Washington, DC.
- IDA-IMF. (2007a). *Republic of Mozambique Debt Sustainability Analysis*. Washington, DC.
- IDA-IMF. (2007b). *Staff Guidance Note on the Application of the Joint Fund-Bank Sustainability Framework for Low Income Countries*. Washington, DC.
- IDA-IMF. (2004). *Debt Sustainability in Low Income Countries – Proposal for an Operational Framework and Policy Implications*. Washington, DC.
- IMF. (2009). *Balance of Payment Statistics*. <http://www.imfstatistics.org/bop/>. (Acedido a 02 de Julho de 2009).
- IMF. (2008). *Republic of Mozambique — Staff Report for the Third Review under the Policy Support Instrument*. IMF African Department.

- IMF and World Bank (2001): "The challenge of maintaining long-term sustainability," Staff working paper, World Bank, Washington D.C.
- INE. (2009a). <http://www.ine.gov.mz/>. (Acedido a 21 de Julho de 2009).
- INE.(2009b).http://www.ine.gov.mz/indicadores_macro_economicos/ipc/indicadores_macro_economicos/ipc/agregado1. (Acedido a 21 de Julho de 2009)
- Krugman, P. (1988). "Financing Vs Forgiving a Debt Overhang." *Journal of Development Economics*, 29, pp. 253-268. North Holland.
- Matthew, M. (2004). "Assessing the HIPC Initiative: The Key Policy Debates." Chapter II in *Debt Relief Myths and Realities*, Ed. By Teussen, Jan and Age Akkerman. FONDAD.
- Nissanke, M. and B. Ferrarini (2007). "Assessing the Aid Allocation and Debt Sustainability Framework: Working towards Incentive Compatible Aid Contracts." UNU-WIDER. Research Paper nr. 2007/33.
- Northover, H., K. Joyner and D. Woodard (1998). *A Human Development Approach to Debt Relief for the Worlds Poor*. CAFOD. UK.
- Sachs, J. D. (1989). "The Debt Overhang of Developing Countries." in Calvo, Guillermo et al., *Debt Stabilization and Development*. Oxford: Basil Blackwell.
- UNCTAD. (2009). *The Least Developed Countries Report 2009. The State and Development Governance*. United Nations. New York and Geneva.

3. Comércio externo e acumulação de capital em África num contexto de crise financeira - será o maior acesso ao mercado a resposta?

Aldo Caliarì

Introdução

O que começou como uma crise do sector hipotecário de alto risco nos Estados Unidos tornou-se numa crise económica de proporções globais. Contudo, a dimensão global da crise não significa que os principais canais através dos quais ela afecta as economias sejam os mesmos em todo o mundo. Embora a crise tenha rapidamente afectado grandes centros financeiros fora dos E.U.A., os impactos nos países em desenvolvimento levaram mais tempo a fazer-se sentir.

Constitui principal argumento do presente artigo o de que, nos países em desenvolvimento, o comércio externo é o principal canal através do qual os impactos da crise financeira se fazem — e continuarão a fazer-se — sentir. Este artigo pretende fundamentar esta ideia relativamente aos países africanos. Tal ideia tem implicações importantes nas tentativas de busca de uma resposta para a crise que seja sensível ao desenvolvimento, e para as prioridades que devem figurar numa agenda africana, mas, mais do que isso, na agenda de um país em desenvolvimento. Ela também acarreta implicações importantes para o modelo de reformas comerciais implementadas por estes países no passado e implica uma necessidade imperiosa de mudar de direcção rumo ao futuro.

Na secção seguinte, são apresentados alguns dos canais através dos quais a crise está a afectar as economias em África, com o propósito de revelar até que ponto as questões comerciais são relevantes para a propagação da crise no continente. De seguida é apresentado o modo como as questões comerciais estão a ser abordadas na resposta oficial à crise financeira, de acordo com as declarações do Grupo dos 20 Dirigentes. Finalmente, a última secção faz uma avaliação da resposta oficial e propõe uma série de recomendações a tomar em conta numa agenda para a reforma do sistema financeiro centrada no comércio.

O comércio e a projecção da crise financeira global em África

Esta secção procura mostrar que o comércio, mais do que as finanças, é o principal canal de impacto da crise financeira em África.

Preços de commodities

A queda de preços das matérias-primas, provocada pela recessão nos países industrializados, constituirá o principal canal de impacto da crise nos países africanos. Na perspectiva de prever tais impactos, é importante notar que os países africanos ainda são altamente dependentes de *commodities*.

Na verdade, é mais do que uma mera coincidência o facto de o período de crescimento excepcional vivido pelas economias africanas nos cinco anos anteriores à eclosão da crise corresponder ao período do aumento dos preços das matérias-primas. Mercadorias primárias, incluindo os combustíveis, representam perto de 70 por cento das exportações da África Subsaariana no período de 1995-2006.

Entre 2002 e 2007, os preços de todas as *commodities*, em termos de dólares aumentaram, em média, 113 por cento (UNCTAD, 2008b: Tabela 2.1). Esta média oculta as grandes diferenças entre o grupo dos minérios (cerca de 260 por cento) e dos alimentos e bebidas tropicais (60 por cento). Mas é evidente que todos os aumentos foram significativos, apesar de tudo, especialmente depois de décadas de declínio dos preços (UNCTAD, 2008a: 20, figuras 4 e 5).

O facto de alguns factores que explicam o aumento (por exemplo, a crescente procura por parte de economias de rápido crescimento, como a Índia e a China) se encontrarem fora do epicentro da crise financeira levou alguns a acreditarem que a queda de preços não fosse ser tão significativa. No entanto, como as projecções de crescimento da China e da Índia foram previstas em baixa, tais esperanças esmaeceram. De qualquer forma, o continente africano também regista uma concentração significativa nos mercados, o que faz com que os mercados asiáticos ainda representem uma porção relativamente pequena do comércio, ainda que se trate de uma porção em crescimento.

Com um cenário generalizado de baixa procura, os preços dos *commodities* estão a cair, em alguns casos a uma velocidade vertiginosa. Em África, a queda dos preços das matérias-primas tem um lado positivo. Aqueles países que, até meados de 2008, tentavam gerir crescentes facturas para pagar as suas importações de alimentos e de combustível, irão colher alguns benefícios (FMI, 2009a: 5). Mas esses são os países que, ao mesmo tempo, como resultado da necessidade de gerir

crescentes facturas de importação, viram os seus saldos orçamentais erodidos, de tal forma que o alívio que lhes advém da redução dos preços será em parte prejudicado pela redução do espaço fiscal de que agora usufruirão.

Os significativos efeitos negativos que a redução de preços terá nas receitas de exportação são o que, contudo, prevalece no panorama global. Nas suas últimas previsões para a região, o FMI atribui aos choques negativos nos termos de troca para os exportadores de *commodities* o agravamento da média do défice da balança corrente de quase 4 pontos percentuais do PIB, embora as divergências entre grupos de países sejam significativas (FMI, 2009: 5).

O que estes números nos dizem é que aquilo que tem sido caracterizado como uma conjuntura em alta no crescimento dos países africanos desde o início desta década, na verdade esconde magros progressos — ou mesmo retrocesso — nas suas estruturas de exportação. Como foi dito pelo UNCTAD, “*O facto de os valores de exportação terem aumentado mais rapidamente do que os volumes de exportação sugere que grande parte do aumento dos valores de exportação em África foi devido ao aumento de preços*” (2008a: 18). A tendência pode ter sido acentuada quando comparada com outras regiões do mundo. O aumento do preço de uma unidade de exportação foi mais de quatro vezes superior à média mundial e quase três vezes superior à média dos países em desenvolvimento, com os maiores aumentos ocorrendo quase exclusivamente nos países exportadores de petróleo (Ibid.). Muito poucos países foram capazes de utilizar as receitas acrescentadas da “conjuntura em alta” de *commodities* para melhor se posicionarem no patamar da diversificação e de valor acrescentado.¹

Em alguns casos, o entrave foi provocado pelo facto de os rendimentos do período de conjuntura em alta não terem sido angariados ao nível do país, enquanto em outros casos os rendimentos angariados não foram direccionados ao investimento em infra-estruturas e capacidade produtiva, mas usados para consumo imediato ou para suprir necessidades sociais há longa data adiadas. Poucos países foram capazes de tirar, meramente, partido do acesso aos recursos naturais para expandir manufacturas baseadas nesses recursos. Como resultado, os perfis de comércio não mudaram muito, não deixando qualquer espaço para amortecer o impacto da queda de preços. Uma utilização eficaz das crescentes receitas com *commodities* teria exigido uma capacidade que foi dizimada pela redução das despesas do sector público e abandono da planificação económica. Relativamente a esta questão, alguns estudos estimam que a tendência para a diversificação afrouxou depois do início da abordagem de estabilização de políticas macroeconómicas e da abertura do mercado que caracterizou o paradigma económico prevalecente no continente depois dos primórdios dos anos 80 (UNCTAD, 2008a: 19).

Não tendo feito uso dos excedentes dos bons tempos para diversificar, os países africanos serão confrontados com o desafio de diversificação em maus momentos, e com menores receitas.

Comércio externo, infra-estrutura e sustentabilidade da dívida

A deterioração de diversas variáveis financeiras no continente africano está também relacionada com o efeito dominó da queda nas receitas de exportação. É muito comum, em tempos de expansão económica, os países terem uma visão optimista sobre as tendências futuras. Os riscos de os projectos de infra-estruturas correrem mal são favoravelmente avaliados, tendo como pano de fundo as previsões de rendimentos crescentes. Os custos e as condições de crédito actuais, que são muito elevados quando comparados com os históricos, mas não com os mais recentes, na realidade tendem a ser considerados viáveis. E a conjuntura africana não foi excepção.

Uma tendência particular do financiamento público de projectos de infra-estruturas tem sido o papel crescente da participação do sector privado, através de contratos que provêm garantias de financiamento público, frequentemente incentivadas por instituições financeiras multilaterais. É prática comum em vários contratos de parceria pública – privada, por exemplo, anexar disposições que garantem um certo nível de procura e, conseqüentemente, de receitas para o provedor. Se a actividade económica não sustentar essa procura, o governo passa a ser responsável pelo pagamento da diferença. O risco da taxa de câmbio é, por vezes, incorporado sob a forma de garantias de procura. Isto é, os investidores privados não seriam afectados pelas desvalorizações tomadas por motivos de política monetária e económica que reduzem a capacidade de compra de importações por parte dos investidores e cidadãos domésticos (Kessler, 2005).

Portanto, enquanto, idealmente, a participação do sector privado deveria significar que menos riscos de uma desaceleração fossem suportados pelo sector público, e mais pelo sector privado, a realidade das parcerias públicas-privadas tem sido em geral a contrária. Analisando as generosas concessões incorporadas nos contratos do sector privado, as garantias não representam uma despesa imediata, por isso elas escapam ao grau de escrutínio que as despesas orçamentais na realidade receberiam (FMI, 2005). Esta opacidade promove também o que o FMI chamou de “uma cultura de garantias” por parte do sector privado. Desta forma, as garantias, em vez de um mecanismo subsidiário, são providenciadas para cobrir riscos que o sector privado estaria em melhores condições de gerir por conta própria. Uma vez que as garantias são mais susceptíveis de serem accionadas em tempos de dificuldades económicas generalizadas (uma crise financeira, por exemplo), as suas consequências fiscais são agravadas pelos seus efeitos pró-cíclicos e potencialmente multiplicadores (Ibid. 10).

Como argumentado pelo Banco Mundial, a crise financeira fará com que alguns projectos existentes experimentem dificuldades financeiras, e provocará grandes deslocamentos nas agendas dos países para tratar de défices de infra-estruturas (2008).

Os projectos de infra-estruturas particularmente favorecidos são aqueles com uma dimensão comercial. Este é o resultado de uma tendência das instituições financeiras multilaterais, mas é também resultante do facto de as despesas com infra-estruturas serem mais facilmente justificadas num contexto de crescentes receitas para o comércio. As instituições financeiras internacionais têm, desde o início desta década, virado acentuadamente os seus portefólios no sentido de prover uma quantidade crescente de empréstimos para infra-estruturas relacionadas com o comércio.

As respostas para a crise também deram mais ênfase a financiamentos de infra-estruturas, para ostensivamente se apoderarem do financiamento de que o sector privado se está a retirar. O Banco Mundial, por exemplo, anunciou que vai aumentar ainda mais a sua oferta de financiamento em infra-estruturas. Foi anunciado que, durante três anos, a Sociedade Financeira Internacional investirá um mínimo de US\$ 300 milhões e mobilizará entre US\$ 1,5 bilhões e US\$ 10 bilhões de outras fontes (IFC, 2008).

A oferta de mais crédito para infra-estruturas relacionadas com o comércio, numa altura em que a rentabilidade financeira prevista para o comércio está em queda, pode constituir condição essencial para o agravamento da dívida pública, já que os países lutam para angariar divisas estrangeiras. Mais importante ainda é que, aparentemente, o crédito visa subsidiar a participação do sector privado. Isto poderia potencialmente agravar o desequilíbrio na partilha de riscos e receitas em infra-estruturas relacionadas com o comércio entre os sectores públicos e privados, iludindo a necessidade de uma metodologia realista e sã para avaliar receitas relacionadas com o comércio.

Paralelamente à deterioração das balanças comerciais e orçamentais dos países africanos, prevê-se um crescimento dos níveis da dívida. Apesar do compromisso de redução da dívida, no âmbito da Iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPC) e da sua mais recente expansão, a Iniciativa Multilateral de Alívio da Dívida (MDRI) – lançado pelo Grupo dos 8 reunidos em Gleneagles há quase 4 anos – a situação da dívida deteriorar-se-á. O comércio é um factor-chave nesta equação. O grupo de menor risco é, de acordo com os relatórios mais recentes, o dos 18 países com baixos rendimentos que já receberam todos os compromissos de alívio da dívida. Dos países africanos deste grupo, menos de metade corre um baixo risco de voltar a cair em sobreendividamento.² Aqueles com riscos baixos e moderados são altamente vulneráveis a choques com a exportação (Ibid.: 13.). Um terço dos países que não foram eleitos para a HIPC/MDRI estão ou em situação ou em risco de sobreendividamento.

Ao analisar estes números, é importante ter em mente que a avaliação de riscos e de “sustentabilidade” é feita de acordo com parâmetros bastante tolerantes do Quadro de Sustentabilidade da Dívida adoptados em 2005. Tal reforma resultou na criação de limiares, de acordo com os quais se considera que os credores estão em apuros. Críticas substanciais foram dirigidas à metodologia usada para

medir a sustentabilidade da dívida no passado, que se baseava em projecções excessivamente optimistas de exportação e de crescimento do PIB.³

Apesar da tentativa de resolver o problema metodológico com o teste de estabilidade, a conjuntura em alta dos últimos anos continuou a inflamar o optimismo das projecções. O pessoal do Banco/FMI afirma, referindo-se à situação de países que não estão nos programas dos HIPC/MDRI, que a situação não é pior porque estes países tiveram uma taxa média de crescimento das exportações de 11 por cento numa média de 10 anos. As projecções das exportações baseadas em tais tendências serão consideradas inúteis pelo impacto da crise, assim como as projecções dos rácios de endividamento para muitos países. A própria noção de risco “baixo” ou “moderado” virá certamente a ser posta em causa.

Reciprocamente, a necessidade de orientar mais receitas para pagar o serviço da dívida só pode contribuir para acentuar os problemas que os países (quer de baixo quer de médio rendimento) têm em fazer os investimentos necessários para expandir a sua capacidade de produção, ou para colocá-los numa concorrência mais apertada com as prementes necessidades sociais imediatas.

Comércio externo e retirada dos fluxos de investimento

A crise financeira também afectará a África através de uma redução nos fluxos de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) (FMI, 2009: 6). O papel do IDE parecerá, à primeira vista, um canal independente e separado do comércio.

No entanto, é necessário considerar que, em África, o IDE para os sectores baseados em recursos naturais é tradicionalmente uma parcela significativa dos fluxos de capitais. A alta conjuntura dos preços das matérias-primas explica, de facto, uma grande proporção de aumentos de IDE observados pelos países africanos no período durante o qual essa alta conjuntura ocorreu. De acordo com a UNCTAD (2008c: 39) “*Entre os maiores produtores de recursos naturais, o IDE baseado em projectos de exploração de recursos naturais contribuiu para acelerar o crescimento das exportações*”. Em 2006-2007, 82 por cento do investimento estrangeiro em África foi direccionado para 10 países, a maioria deles produtores de petróleo ou de minérios” (Ibid. 40). Esse período constituiu também o segundo ano de crescimento do IDE para os países menos desenvolvidos de África, crescimento este claramente associado ao aumento dos preços das matérias-primas (Ibid. 41), estando, por isso, também sujeito a cair com a descida dos preços.

A natureza do “enclave” dos investimentos ligados aos recursos naturais foi durante muito tempo responsável pelo facto de o IDE em África não produzir melhores resultados na geração de rendimentos e na redução de pobreza nos países receptores. As tendências, visíveis com a crise em curso, reforça a ideia de que atrair mais IDE não pode ser sempre considerado como tendo um efeito positivo, mesmo numa perspectiva puramente neutra da balança de pagamentos. Os investimentos

estrangeiros que vêm nos bons tempos rapidamente desaparecem nos maus momentos, gerando um efeito bastante pró-cíclico na balança de pagamentos.

As condições para o investimento estrangeiro em África tendiam a exacerbar estas tendências. A atracção de investimentos estrangeiros para os sectores orientados para a exportação não conseguiu pôr em prática mecanismos que assegurassem que uma parte das crescentes receitas das exportações contribuísse para a construção de uma base de capitais nacionais.

Taxas de câmbio e comércio externo

O destino das taxas de câmbio também está intimamente ligado aos impactos do comércio que os países africanos enfrentam. A expectativa de deterioração dos termos de troca do comércio externo e o agravamento dos saldos comerciais exerce pressão nas moedas dos países africanos, levando a fortes depreciações. As moedas das economias dependentes de *commodities* são particularmente afectadas, porque as suas moedas tendem a perder valor face às tendências de declínio dos preços dos *commodities*, o que torna o crescimento e as perspectivas de exportação mais duvidosos e pode levar os investidores a retirar o capital. Alguns especialistas usam o termo “moedas de *commodities*” para se referirem à forte correlação entre os preços das exportações de *commodities* e as moedas desses países (Wall Street Journal, 2008).

Mas, enquanto normalmente a depreciação de uma taxa de câmbio dá um impulso para que as exportações possam aumentar os rendimentos e ajudar a compensar os efeitos negativos, este efeito de alívio não pode ser esperado nas actuais condições. Esta depreciação pouca diferença fará tendo em conta as actuais tendências de redução da procura dos mercados internacionais.

A crise financeira evidencia as dificuldades enfrentadas, mesmo nos bons tempos, pelos países em desenvolvimento que tentam tirar partido do comércio, na ausência dum sistema que forneça algum grau de estabilidade para as taxas de câmbio. A projecção de vantagens competitivas e de investimento interno orientado para as exportações, especialmente a longo prazo, são dificultados, ao mesmo tempo que os custos de financiamento se tornam mais voláteis.

O FMI argumentou já em dois estudos que as flutuações das taxas de câmbio não têm impacto significativo no desempenho comercial e tem argumentado a favor de instrumentos de cobertura de riscos baseados no mercado, como o caminho a seguir para os países em desenvolvimento afectados (FMI, 1984; FMI, 2004). Os críticos alegam que isto é apenas possível para as grandes empresas, com meios e sofisticação capazes de cobrir tais riscos. Mas as dificuldades enfrentadas pelas empresas nos grandes mercados emergentes fora de África, como no Brasil, no México e na Coreia do Sul, por exemplo, revelam que, mesmo

para as grandes empresas nos países em desenvolvimento, essa prática não pode ser uma salvaguarda fiável.⁴ Da mesma forma, o nível de intervenção governamental necessária para salvar os seus exportadores estará fora do alcance dos países africanos, com a possível excepção da África do Sul. Isto por si só revela a inaplicabilidade dos pontos de vista do FMI nos países africanos, e apela para uma abordagem diferente para atenuar as flutuações cambiais.

As desvalorizações cambiais não são, infelizmente, o fim da história, na medida em que suportarão os efeitos de retorno da sustentabilidade da dívida. O FMI afirma que mais de metade da dívida pública entre os países com baixos rendimentos é feita em moeda externa (2009a, 25). À medida que as previsões da dívida pública se deterioram, pode emergir um círculo vicioso, o qual exacerba as tendências na depreciação das moedas nacionais em toda a região.

O comércio externo e a liberalização dos serviços financeiros

O impacto da crise será também determinado pelo grau de abertura do regime do comércio de serviços financeiros dos países africanos. Conforme admitido pelo FMI (2009a: 9), em referência aos países com baixos rendimentos, *“factores estruturais, assim como a existência de controlos financeiros em diversos países têm contribuído para moderar tanto os efeitos directos como os efeitos indirectos da crise financeira”*. Isto resultou, por exemplo, em bancos a tornarem-se autofinanciadores com fundos nacionais, minimizando o rácio de endividamento no seu mapa de balanço, e expondo-se de forma muito limitada a instrumentos financeiros complexos (*ibid.*).

Mas, em África, a flexibilidade de muitos países na introdução de técnicas de gestão de capital necessárias para lidar com a crise foi (ou está em vias de ser) comprometida por acordos comerciais e de investimento. No contexto multilateral, a liberalização dos serviços financeiros é um dos elementos da Ronda de Doha da Organização Mundial de Comércio (OMC). Ao nível regional, de acordo com Kategekwa (2008), os Acordos de Parceria Económica (APE) exercem “pressão sobre os países ACP para uma maior desregulamentação. Por exemplo, as disposições no cerne dos APE, como a garantia de Tratamento Nacional (a obrigação de tratar de igual forma serviços e fornecedores de serviços estrangeiros como nacionais), tiram quaisquer possibilidades de os governos ACP criarem regulamentos que favoreçam os nacionais, deixando o destino dos fornecedores de serviços nacionais a cargo do mercado”.

Infelizmente, em vez da revisão urgente das negociações sobre os serviços financeiros que se justificariam à luz da crise, o que está a ser proposto como solução para os países em desenvolvimento no mundo é uma liberalização mais profunda. Num discurso recente, o Director-Geral da OMC, Sr. Pascal Lamy, declarou

convictamente que a abertura ao comércio de serviços financeiros pode ser útil, por “trazer novos fluxos de capitais”. Porém, a experiência com bancos estrangeiros que operam em países em desenvolvimento mostra que estes não implicam, na maior parte dos casos, a entrada de “capital fresco”. Muito pelo contrário, os seus modelos de negócios implicam que, em muitos casos, eles usam capital existente que, dado um maior conjunto de recursos e de acesso a créditos intra-empresa, ou a mercados de capital internacional, pode ser melhor alavancado.

O último *World Economic Outlook* do FMI (IMF, 2008) indica que os países em desenvolvimento que mais se abriram aos bancos estrangeiros – economias da Europa Oriental – são os que passam o pior momento, comparativamente com aqueles que tinham um sector financeiro relativamente mais fechado, tais como os da Ásia (2008). Na verdade, quando a crise eclodiu, tornou-se claro que, longe de representar um alívio, os bancos estrangeiros que operam nos países em desenvolvimento trouxeram desgraças acrescentadas. O FMI destaca que uma das dificuldades que os países de baixos rendimentos poderão ter que enfrentar é que, dada a prevalência de bancos estrangeiros, poderão ter dificuldades com a retirada de fundos pelas suas empresas-mãe (2009a: 10). Segundo Kategekwa (2008), para a maioria dos países ACP, as rigorosas condições de empréstimo e de abertura ao exterior reduziram o acesso das comunidades rurais ao crédito. Com a crise financeira, prevê-se que o acesso ao crédito venha a ser ainda mais difícil, mesmo para as pequenas e médias empresas de base urbana que têm comparativamente um acesso mais fácil do que os pequenos agricultores rurais.

A crise começou com um número de bancos baseados em países desenvolvidos que tinham ou investido em activos de alto risco ou oferecido linhas de crédito para veículos para fins especiais, e que tinham de os recapitalizar (Borio, 2008). Para efeitos de supervisão, os bancos de origem não estavam sequer sujeitos à jurisdição dos países em desenvolvimento que agora acarretam com os impactos. No entanto, os países em desenvolvimento estão prestes a sofrer por falta de acesso ao crédito. Os países com subsidiárias autorizadas de bancos estrangeiros, em vez de sucursais, são os que podem posicionar-se melhor para detectar os potenciais riscos de retirada de capital, simplesmente porque os seus operadores locais estão sujeitos à supervisão local (FMI, 2009a: 10)

Além disso, uma série de medidas de remediação postas em prática nos países de origem exercem uma crescente pressão no crédito nos países receptores. Este é o caso dos planos de resgate financiados com empréstimos “triple-A” nos mercados de capitais com a garantia dos governos domésticos. Os países em desenvolvimento dificilmente poderão igualar tais medidas, colocando-os numa situação de desvantagem na qualidade de mutuários, assim como os seus bancos, uma vez que lhes faltam as garantias que os bancos do país de origem têm.

Mas a liberalização dos serviços financeiros não traz apenas perigos para o sector bancário. Stichele (2008) argumenta que a obrigação do governo de não impedir um fornecedor estrangeiro de entrar no país e de oferecer serviços

financeiros que tenham sido autorizados pode significar, na prática, que seria difícil para as autoridades proibir comércio de derivativos financeiros, uma medida que muitos governos julgam ser necessária.

Como diz Kategekwa (2008), referindo-se a regras semelhantes nos Acordos de Parceria Económica, argumenta que *“o papel da regulamentação nunca foi mais justificado do que neste momento de turbulência financeira”*. Portanto, a extrema precaução na adopção de quaisquer novas regras, e ainda um cancelamento das existentes, está na ordem do dia.

Escassez de financiamento ao comércio

Finalmente, uma forma muito evidente de verificar como a crise do crédito projectará efeitos nas economias em desenvolvimento é através do impacto que ela tem nas finanças do comércio, isto é, os diferentes mecanismos pelos quais normalmente um banco ou instituição financeira, através de uma taxa, garante o pagamento de transferências de um importador. A deterioração da disponibilidade e os termos de crédito comercial já se faziam sentir no início deste ano, mas a situação piorou significativamente desde Setembro, com o colapso e posições defensivas tomadas pelos principais bancos internacionais.

Isto foi evidenciado numa declaração feita pelo Brasil em Outubro de 2008 na OMC, na qual é afirmado que *“Os exportadores de países em desenvolvimento que procuram financiamento comercial encontram-se na estranha situação de estarem entre os agentes económicos mais solventes, mas incapazes de ter acesso ao crédito num cenário com crescentes percepções de risco global que conduzem a requisitos mais rigorosos exigidos pelos bancos, ou simplesmente por os fundos já não estarem disponíveis”* (WTO Working Group on Debt, Trade and Finance, 2008). O impacto negativo que o Basileia II pode ter sobre os fluxos comerciais, entre outros, através do aumento da pró-ciclicidade do financiamento ao comércio, também desencadeou reclamações (Ibid.). A responsabilidade patrimonial para os países menos desenvolvidos custa aos bancos, aparentemente, três vezes mais do que a responsabilidade patrimonial para os países desenvolvidos, criando uma grande assimetria no acesso a este tipo de empréstimos (WTO Working Group on Debt, Trade and Finance, 2008a). A urgência da situação levou o director-geral da OMC a adoptar a medida incomum de sediar uma reunião dos principais fornecedores comerciais e financeiros no passado mês de Novembro, em Genebra.

Num artigo recente, um funcionário do Banco Mundial faz notar que tradicionalmente se pensava que o crédito para o comércio era somente relevante numa perspectiva microeconómica, mas alega que este não é mais o caso (Raddatz 2008). O autor explora o papel do crédito para o comércio como um mecanismo de amplificação de choques a nível macroeconómico e encontra fortes evidências

para a hipótese de que um aumento no uso de crédito para o comércio ao longo da cadeia de insumos-produção que liga duas indústrias resulta num aumento da sua correlação (Ibid.) Estas não são certamente boas notícias para os países africanos que procuraram, com grande esforço, encontrar o seu nicho como fornecedores em cadeias globais de produção. Os problemas para os fornecedores que necessitam de dinheiro, mas também de compradores, que enfrentam a ameaça de que os seus fornecedores falidos possam desaparecer devido à impossibilidade de se manterem sem esse crédito, estão a tornar-se mais evidentes. Globalmente, a totalidade do modelo em que o comércio mundial prosperou nas últimas décadas está em causa. A perda de um modelo, que permite aos grandes conglomerados transnacionais aumentarem as margens de lucro através da colocação de partes da cadeia de produção em locais de mais baixo custo, pode não ser assim tão lamentável. Especialmente se isto vier com algum retorno do poder de fixação de preços na cadeia para os produtores e trabalhadores locais. Mas não há dúvida de que a base produtiva das economias no seu todo pode ser destroçada no processo de adaptação a esta nova realidade.

Os esforços concertados dos governos de alguns países industrializados a fim de recapitalizar os seus sistemas bancários podem, para fins de finanças comerciais, não valer a pena serem tomados em conta. Um repórter disse que, como o governo tem uma participação nos bancos, as suas prioridades podem ser reaver o dinheiro dos contribuintes e, politicamente, estimular a concessão de empréstimos a empresas domésticas, em vez de usar recursos dos contribuintes para finanças de comércio longínquas (Financial Times, 2008b).

Mais ainda, a escassez de crédito comercial está a desviar a atenção para outro sector de que pouco se tem ouvido falar, mas que é vital para a continuação das operações das cadeias de abastecimento: o seguro de comércio. Enquanto as grandes empresas tendem a assumir o risco de créditos comerciais que não são honrados, os pequenos fornecedores poderiam ser tão largamente afectados pela falha dum grande comprador, pelo que, em geral, efectuam o seguro. No entanto, recentemente, devido à secagem de crédito, as seguradoras de comércio observaram um crescimento nos seus prejuízos. A Atradius, a maior seguradora de crédito do Reino Unido, viu os seus prejuízos crescerem para mais de 70 por cento das suas receitas, vindas de uma norma de 50 a 60 por cento (Financial Times, 2008c). No que alguns relatórios dizem tratar-se de uma reacção de pânico, muitas companhias estão a figurar rapidamente na lista negra como não seguráveis, algumas delas grandes compradoras como a General Motors, a Woolworths e a Ford. Mais do que isto, as seguradoras de crédito comercial tendem a basear a sua avaliação da credibilidade dum empresa estrangeira, em parte, em função da estabilidade económica do seu país de origem. Um comentador fala na formação de um círculo vicioso:

(...) as seguradoras estão a cortar seguros de crédito comercial, pois acreditam que a escassez dos empréstimos bancários aumentou as probabilidades de os negócios falharem. As empresas que utilizam a cobertura do seguro estão, então, mais expostas ao colapso elas próprias, pois alguns credores não adiantarão novos fundos, a menos que estas possuam seguros de crédito. (Financial Times, 2008d)

A gravidade do problema está em evidência em acções imediatas tomadas por parte de países como o Brasil e a Índia, onde os governos rapidamente disponibilizaram créditos para apoiar os exportadores. Mas para um grande número de países com baixos níveis de reservas será pouco provável que haja esse apoio brevemente.

A resposta oficial: cimeiras do grupo dos 20 de Washington e de Londres

Uma análise do discurso oficial, tal como consubstanciado nas declarações dos líderes mundiais, mostra que até agora se falhou no tratamento do comércio a igual nível com as finanças nos esforços para superar a crise. Para além disso, quando o discurso oficial trata o comércio, tende a simplificar a resposta necessária para o comércio como uma que consiste num aumento do acesso ao mercado através da conclusão das negociações comerciais da Ronda de Doha.

Conforme demonstrado pela visão geral das últimas secções, os prejuízos da crise financeira para os países em desenvolvimento resultam da intersecção do comércio com uma série de políticas financeiras e estruturais que ou são inexistentes ou inadequadas para os ajudar a lidarem com o problema. Uma resposta que tome em conta o desenvolvimento teria, por isso, de colocar directamente essas conexões na agenda. No entanto, uma pesquisa rápida das respostas das políticas para a crise demonstra que o foco no comércio tem tido tendência a permanecer estritamente centrado em preocupações sobre o acesso ao mercado, com a possível limitada excepção da atenção prestada às preocupações com o financiamento ao comércio.

Nos finais de 2008, enquanto a crise financeira atingia indiscutivelmente proporções globais e históricas, os dirigentes de vários países começaram a falar da necessidade duma segunda Bretton Woods, em referência ao carácter fundador da reforma que a crise deveria desencadear. Bretton Woods foi, na verdade, o nome dado para a conferência que criou, logo após a Segunda Guerra Mundial, as instituições económicas multilaterais que têm supervisionado a economia mundial até aos nossos dias. Como resultado, em Novembro de 2007, o G20 – um grupo que envolve vários países de mercados emergentes e que foi criado após a crise financeira da Ásia Oriental como um fórum informal para ampliar a discussão

sobre a situação económica internacional – foi investido de um novo mandato. Este grupo reúne-se geralmente a nível dos seus Ministros das Finanças, mas os seus chefes de Estado foram convocados pelo Presidente Bush dos E.U.A. para uma cimeira dos G20 sem precedentes sobre Mercados Financeiros e Economia Mundial em que se chegou a um acordo sobre os Princípios e um Plano de Acção para a reforma.

As referências ao comércio nos resultados da Cimeira poderiam ser tomadas como um indicador da forma como a agenda das políticas internacionais está a abordar a questão do comércio face à crise. Neste contexto, os aspectos comerciais de tais resultados podem ser resumidos nas referências do parágrafo 13 da Declaração emitida pelos líderes do G20.

Na Declaração, eles, em primeiro lugar, *“ressaltam a importância crítica da rejeição do proteccionismo e de não se ensimesmarem em tempos de incerteza financeira.”* Comprometem-se a não aumentar *“novos obstáculos ao investimento ou ao comércio de bens e serviços, impondo novas restrições à exportação, ou implementando medidas incongruentes com a OMC para estimular as exportações durante um período de 12 meses”*. Em segundo lugar, os líderes dizem que *“empenharão todos os esforços para chegar a um acordo este ano sobre as modalidades que levem a uma conclusão bem sucedida da Agenda de Desenvolvimento de Doha da OMC com um resultado ambicioso e equilibrado”*, instruindo os Ministros do Comércio a alcançar este objectivo (Group of Twenty Leaders; 2008: Parágrafo 13).

Apesar da excitação à volta da cimeira, houve, em todos os quadrantes, um desapontamento geral com os seus resultados, o que tornou inevitável a referência à cimeira como o “primeiro passo de um processo” e um convite para uma nova cimeira. Esta foi organizada pelo governo britânico, em Londres, a 2 de Abril de 2009.

No que diz respeito às questões comerciais, e contribuindo para o cepticismo generalizado sobre o G20, o Banco Mundial e a OMC publicaram relatórios, entre as cimeiras, que mostram um aumento generalizado de restrições comerciais por parte de vários países, incluindo 17 dos 20 países que se tinham comprometido a não fazê-lo, em Washington, no ano transacto (Newfarmer e Gamberoni, 2009). De igual modo, não havia sinais de que a Ronda de Doha da OMC fosse desbloqueada.

A Cimeira de Londres escolheu abordar as questões comerciais de forma similar à abordagem feita pela Cimeira de Washington. Numa secção chamada “Resistência ao proteccionismo e promoção do comércio global e do investimento”, o G20 reiterou o seu compromisso de Washington de se abster de aumentar as barreiras comerciais e ao investimento, mas prometeu, adicionalmente, *“corrigir sem demoras quaisquer medidas desta natureza”* e estendeu-no até ao final de 2010 (Grupo dos 20, 2009: Parágrafo 22). Na sequência deste compromisso, solicitaram à OMC e a outros organismos internacionais que *“monitorem e que reportem publicamente sobre a nossa adesão a estas actuações numa base trimestral!”* (Ibid.)

Os líderes do G20 também reafirmaram o seu compromisso em chegar a “uma conclusão ambiciosa e equilibrada” para a Ronda de Desenvolvimento de Doha (Grupo dos 20, 2009: Parágrafo 23).

Finalmente, os Líderes disseram que “assegurarão a disponibilidade” de US\$ 250 biliões para financiar o comércio (Grupo dos 20, 2009: Parágrafo 22). A referência ambígua, porém, é, sim, uma estimativa de tudo o que seria dispendido – por parte dos países e do sector privado – em finanças para o comércio nos dois anos subsequentes, e não um novo e adicional compromisso imputável a esta reunião. Isto inclui um novo instrumento de financiamento ao comércio lançado pelo Banco Mundial na véspera da Cimeira e apresentado com muito alarde como um instrumento no valor de US\$ 50 biliões. A letra miúda deste anúncio revelou que os compromissos ascendem escassamente a cerca de US\$ 5 biliões, sendo US\$ 50 biliões o montante total do comércio que se espera venha a ser financiado por ele. Num espírito semelhante, um dos anexos do G20 coloca as contribuições reais bilaterais voluntárias feitas por ocasião da Cimeira em US\$ 3 a 4 biliões, a serem feitas para o mesmo fundo do Banco Mundial.

Uma outra Cimeira – a terceira – está prevista para dar continuidade ao processo do G20 ainda este ano, provavelmente em Nova Iorque, em Setembro.

Avaliação da resposta oficial: Recomendações

A abordagem ao comércio em respostas oficiais à crise financeira revela uma propensão para orientar a questão numa base restrita de preservação do acesso ao mercado. À luz da análise precedente dos canais do comércio através dos quais a crise financeira afecta os países africanos, é evidente que esta abordagem falha no seu objectivo. Os canais relacionados com o comércio através dos quais a crise está a ter impacto nos países africanos tem muito mais a ver com uma série de estruturas nacionais e internacionais e com as políticas que intersectam com o comércio do que com o acesso ao mercado em si.

Isto não é negar a importância das questões relativas ao acesso ao mercado. O acesso ao mercado para os produtos africanos certamente oferece espaço para melhorias, e a manutenção da abertura dos mercados não é um elemento irrelevante de resposta para a crise. Mas um olhar para os padrões do comércio durante os tempos de conjuntura em alta, comparativamente com os actuais, revela que o acesso ao mercado é pouco relevante para a melhoria da capacidade de os países africanos beneficiarem do comércio internacional, e menos ainda para ser convertido num instrumento de acumulação de capital e de redução da pobreza.

Neste sentido, a crise poderia ser vista como uma oportunidade para abordar questões duradouras que têm impedido os países africanos de se envolverem num

comércio mais vantajoso com o resto do mundo, incluindo durante tempos muito mais benevolentes. Mas uma agenda para responder à crise financeira mundial que falha na colocação dessas reformas no cerne das respostas não constitui mais do que uma mera oportunidade perdida para corrigir estes problemas duradouros. Isto poderia ter consequências trágicas para o futuro das economias africanas, daí a urgência duma mudança na abordagem.

Mais ainda, as questões que teriam importância nesta perspectiva encontram-se realmente fora da agenda das actuais negociações comerciais, restritivamente centrada nas concessões do acesso ao mercado. Deste modo, os fóruns que abordam a crise financeira proporcionam uma boa oportunidade para colocar estas questões – que de outra forma não teriam um fórum de negociação – na agenda da cooperação internacional.

Esta secção final propõe as áreas-chave que tais negociações deveriam abordar, de forma a colocar as necessidades do comércio dos países africanos no centro do debate sobre as reformas financeiras internacionais:

1. O afastamento da dependência nos *commodities*: Existe uma necessidade urgente de diversificação, saindo das matérias-primas e dos recursos naturais, e aumentando o valor acrescentado à produção local. As políticas comerciais não devem ser guiadas pela quantidade, mas por considerações qualitativas sobre o conteúdo das exportações. Os instrumentos de políticas financeiras, tais como políticas monetárias e fiscais mais flexíveis, são um importante contributo para o processo de industrialização e devem ser tomados em consideração.

2. Infra-estruturas, comércio e dívida pública: Existe uma necessidade de um aumento no volume de donativos nos mecanismos de financiamento para provisão de infra-estruturas. Os governos deveriam desenvolver ferramentas para uma melhor distribuição de riscos e de lucros entre os sectores público e privado em acordos relacionados com infra-estruturas comerciais. Deveriam também ser desenvolvidos instrumentos para avaliar a rentabilidade de infra-estruturas relacionadas com o comércio face a infra-estruturas nacionais relacionadas com o mercado doméstico, para além do mero ganho de divisas.

3. Investimento estrangeiro orientado para a exportação: As vantagens do investimento estrangeiro, especialmente do que procura recursos, devem ser cuidadosamente analisadas, e não tomados como um dado adquirido. Os critérios de triagem do investimento deveriam ter metas explícitas para promover a diversificação da base produtiva e económica e um aumento do valor acrescentado da produção local para exportação.

4. Estabilidade das taxas de câmbio: Os países africanos deveriam apelar aos países que emitem moeda de reserva para assumirem a responsabilidade da vantagem assimétrica que o seu estatuto lhes confere face aos exportadores africanos. As assimetrias na gestão das taxas de câmbio devem ser a base de cláusulas de auto-exclusão para os países em desenvolvimento nos acordos comerciais. Os países africanos deveriam explorar igualmente a cooperação

monetária regional, incluindo o estabelecimento de sistemas de pagamentos *swap* e multilaterais, como quadros parciais para recuperar a estabilidade cambial e fomentar o comércio intra-regional e a diversificação.

5. Comércio nos serviços financeiros: Todas as negociações sobre a liberalização dos serviços financeiros deveriam ser imediatamente suspensas e os compromissos existentes sujeitos a uma revisão com base nas novas aprendizagens decorrentes da presente crise financeira nos países desenvolvidos. Os objectivos de tal revisão deveriam ser a sua capacidade de proteger a estabilidade financeira e permitir um controlo adequado de capitais.

6. Financiamento do comércio: Os compromissos da cimeira do Grupo dos 20 são, em termos quantitativos, insuficientes para resolver as necessidades de financiamento ao comércio dos países em desenvolvimento, e por isso deveriam ser aumentados. Mas, a partir duma perspectiva mais qualitativa, é importante assegurar que o financiamento ao comércio seja acessível aos exportadores dos países em desenvolvimento e que não contribuam para uma maior vulnerabilidade na folha de balanço do sector empresarial nacional. Além disso, as necessidades comerciais dos países em desenvolvimento devem ser consideradas numa revisão dos quadros regulamentares restritivos e pró-cíclicos que condicionem a prestação de financiamento ao comércio pelo sector privado.

Na base de todas estas áreas está uma mudança radical de uma abordagem de políticas comerciais que enfatiza o crescimento nos volumes de exportação, para uma outra que garante que o comércio se torne num mecanismo para apoiar a acumulação de capital nacional e a estabilidade financeira.

Notas

¹ “A maioria dos países ainda não conseguiu sair das suas exportações tradicionais para sectores de exportação não tradicionais mais dinâmicos com maior potencial de ganho.” (CEA, 2007: 122)

² Na classificação do Banco Mundial, os países podem ter um risco baixo, moderado ou elevado de sobreendividamento (FMI/Banco Mundial 2008). Sustentabilidade da Dívida em países de baixo rendimento - Experiências recentes e desafios futuros.

³ Para uma pesquisa das críticas ver Caliri, Aldo 2006.

⁴ Em países como o Brasil, o México e a Coreia do Sul, as empresas reportaram ter perdido enormes montantes ao enveredar pelo lado errado em derivativos para se protegerem contra as flutuações do dólar. (Financial Times 2008; Financial Times 2008a) No Brasil, o governo teve de intervir para proteger as empresas abrangidas mediante concessão de empréstimos abaixo das taxas de juro do mercado: mais um sinal dos custos que o problema pode acarretar para os cofres públicos dos países em desenvolvimento (Ibid.)

Referências

- Borio, C. (2008). "The financial turmoil of 2008-?: a preliminary assessment and some policy considerations." Bank for International Settlements. Working Paper No. 251. Monetary and Economic Department. Março.
- Caliari, A. (2006). "The debt –trade connection in debt management initiatives. The need for a change in paradigm." Artigo preparado para seminário *UNCTAD Debt Sustainability and Development Strategies*" Geneva.
- Financial Times. (2008). "Mexico attacks 'unethical' derivatives selling." 23 de Outubro.
- Financial Times. (2008a). "Brazil assesses Impacts of Currency Crisis." 28 de Outubro.
- Financial Times. (2008b). "The view isn't pretty as the banking crisis dust settles." 19 de Outubro.
- Financial Times. (2008c). "Credit insurers are well-placed... and unpopular." 17 de Novembro.
- Financial Times (2008d). "Companies feel chill as credit cover dries up." 15 de Novembro.
- Group of Twenty Leaders. (2008). "Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy." 15 de Novembro. Washington DC.
- Group of Twenty Leaders. (2009). "Leaders' Statement." 2 de Abril. London. United Kingdom.
- International Finance Corporation. (2008). "Issue Brief: IFC Infrastructure Crisis Facility." December. The World Bank.
- IMF. (2009). "The impacts of the global financial crisis on Sub-Saharan Africa." African Department.
- IMF. (2009a). "The impacts of the global financial crisis on low-income countries."
- IMF (2008). "World Economic Outlook." October.
- IMF. (2005). "Government Guarantees and Fiscal Risks." Prepared by Fiscal Affairs Department (in consultation with other departments). 1 de Abril.
- IMF. (2004). "Exchange Rate Volatility and Trade Flows - Some New Evidence." Preparado por Peter Clark, Natalia Tamirisa, and Shang-Jin Wei, with Azim Sadikov, and Li Zeng. Approved by Raghuram Rajan. Maio de 2004.
- IMF. (1984). "The Exchange Rate System: Lessons of the Past and Options for the Future." IMF Occasional Paper No. 30 (Washington: IMF).
- IMF/World Bank. (2008). *Debt Sustainability in Low Income Countries – Recent Experience and Challenges Ahead*.
- Kategekwa, J. (2008). "The Financial Crisis: Lessons for EPA negotiations." *In South Bulletin* (bulletin of the South Centre), 16 de Outubro de 2008, Nº 25.
- Kessler, T. (2005). "Assessing the Risks in the Private Provision of Essential Services." *In* Buira (ed.) *The IMF and the World Bank at 60*. Anthem Press: London.

- Newfarmer, R. and L. Gamberoni. (2009). "Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends." Trade Notes No. 37. 2 de Março. World Bank.
- Raddatz, C. (2008). "Credit Chains and Sectoral Comovements: Does the Use of Trade Credit Amplify Sectoral Shocks?" Policy Research Working Paper 4525. The World Bank. Development Research Group.
- UNCTAD. (2008a). *Economic Development in Africa: Export Performance Following Trade Liberalization: Some Patterns and Policy Perspectives*.
- UNCTAD. (2008b). *Trade and Development Report*.
- UNCTAD. (2008c). *World Investment Report*.
- UNECA. (2007). *Economic Report on Africa. Accelerating Africa's Development through Diversification*.
- Vander Stichele, M. (2008). *How trade, the WTO and the financial crisis reinforce each other*.
- Wall Street Journal. (2008). "Bad Crop: Commodity Currencies". 11 de Novembro.
- World Bank. (2008). *Global Financial Crises: Responding Today, Securing Tomorrow*.
- WTO Working Group on Trade, Debt and Finance. (2008a). "Communication from Brazil". WT/WGTDF/W/39. 6 de Outubro.
- WTO Working Group on Trade, Debt and Finance. (2008b). "Expert Meeting on Trade-Finance." Note by the Secretariat. WT/WGTDF/W/38. 14 de Julho.

4. Para além dos limites da perversidade: como as políticas afectam a adaptação de tecnologia. Estudo de caso de Moçambique

Lídia Brito e Roland Brouwer

Introdução

A inovação tecnológica tem dois aspectos distintos: O primeiro é a capacidade de a sociedade absorver uma tecnologia: integrá-la nos seus sistemas de produção, nos cuidados de saúde e utilizá-la para melhorar as condições de vida e o bem-estar das suas pessoas.¹ Factores importantes são a vantagem que a nova tecnologia apresenta em comparação com soluções existentes, a sua compatibilidade com os padrões sociais, económicos, culturais e educacionais existentes, a sua complexidade, a possibilidade de se testar a tecnologia e a facilidade com que os outros podem observar os seus resultados (Rogers 2003). O segundo aspecto importante é o poder transformativo de uma certa tecnologia: a sua capacidade para acelerar a inovação ou para induzir inovações noutras sectores além daquele em que originalmente foi aplicada.²

Entre 2006 e 2009, a Faculdade de Agronomia e Engenharia Florestal da Universidade Eduardo Mondlane participou num projecto internacional de pesquisa sobre a relação entre ciência, tecnologia e desigualdade chamado ResIST.³ No âmbito deste projecto, quatro estudos de caso foram levados a cabo para se entender a relação entre políticas e programas de Ciência, Tecnologia e Inovação e o aumento do acesso aos seus benefícios, em particular pelas camadas mais desfavorecidas da nossa sociedade.

Os quatro estudos de caso abrangem dois tipos de tecnologias emergentes: a biotecnologia e as tecnologias de informação e comunicação (TIC). No primeiro grupo, investigou-se a introdução de novas variedades de batata-doce ricas em provitamina A. Este processo engloba o melhoramento genético e a selecção, a transmissão das variedades para os produtores e, mais recentemente, o uso de técnicas de culturas de tecido. Investigou-se também o uso da insulina no âmbito do tratamento da diabetes. No segundo grupo investigou-se a adopção da telefonia móvel e de software de código aberto.

No presente artigo, pretende-se analisar o tipo e a velocidade de inovação tecnológica nestes quatro casos e relacioná-la com políticas que poderão promover ou restringir a inovação tecnológica no país, analisando-os, tomando

em consideração a facilidade de adopção e o poder transformativo da tecnologia perante o quadro político, social e económico do País.

A adopção das novas tecnologias

As quatro experiências em Moçambique analisadas apontam para diferentes capacidades de absorção, as quais estão fortemente relacionadas com o enquadramento para o qual a tecnologia se direcciona. A população rural já cultiva batata-doce. Isto significa que a incorporação de variedades da batata-doce de polpa alaranjada é relativamente mais fácil, dado não requerer mudanças reais nas rotinas dos agricultores e o conhecimento básico necessário para um cultivo com sucesso estar já presente. É compatível, não é complexo, pode ser testado e os vizinhos podem ver os resultados, pelo menos em termos de produtividade. O facto de a cultura ser propagada vegetativamente (a sua divisibilidade) torna-a também fácil de aceder, dado que a maior parte dos agricultores a podem obter sem custos dos seus vizinhos. Nisso distingue-se nitidamente da adopção de variedades de outras culturas como o milho, onde o utilizador é forçado a comprar anualmente a semente melhorada. Adicionalmente, no caso da batata-doce, envolveram-se ONG's que podem garantir não só o sistema de transferência vertical mas também a educação acerca das mudanças de dieta. Existe também um sistema de pesquisa, que pode apoiar na identificação de variedades apropriadas e, através da cultura de tecido, acelerar a multiplicação de material livre de vírus. No caso desta tecnologia, pode-se argumentar correctamente que Moçambique, através do seu Instituto Público de Investigação Agrícola, produz os cultivares, torna-os disponíveis para um grande número de agricultores, que produzem com sucesso a cultura para a sua subsistência e para o mercado.

Uma das tecnologias que tem conseguido gerar muitas expectativas é a telefonia móvel. Segundo o fundador do Banco Grameen em Bangladesh, Muhammad Yunus, *"a via mais rápida para escapar à pobreza é, neste momento, ter um telemóvel"* (citado por Sinha 2005:3). Coyle (2005) defende que, entre as tecnologias de informação e comunicação disponíveis, a telefonia celular oferece a melhor opção para reduzir a divisão digital entre e dentro de países.

A telefonia celular tem, sem dúvida, um impacto profundo sobre o desenvolvimento económico, social e cultural (Coyle 2005, Waverman, Meschi e Fuss 2005, Baron 2008). A comunicação é um requisito para o comércio; a possibilidade de falar com familiares e amigos distantes fortalece os laços sociais entre indivíduos separados fisicamente; e o uso e abuso do celular tem tido um impacto visível no comportamento das pessoas, onde às vezes a comunicação à distância se sobrepõe, perversamente, àquela com as pessoas mais próximas fisicamente. Estes impactos inegáveis são importantes para se entender o papel

que a telefonia móvel tem nas transformações que ocorrem no país, mas que, pela natureza desta pesquisa, não foram abordados. Ao mesmo tempo, é claro que a tecnologia oferece muitas oportunidades que até agora têm sido mal aproveitadas ou cujos benefícios são distribuídos numa forma desigual.

Um dos aspectos importantes neste contexto é a origem da tecnologia. Enquanto no caso da batata-doce existe uma capacidade de criar novas variedades ao nível das instituições nacionais, no caso dos celulares, todo o equipamento de rede celular, desde as centrais até aos telemóveis, é produzido no estrangeiro, embora o Governo Moçambicano esteja a tentar convencer a empresa Malaia M-Movel a investir na construção duma fábrica de celulares no país (Embaixada da República de Moçambique no Brasil, 2009). O grau de adopção de telefones celulares por consumidores individuais tem sido enorme. Os dois operadores M-Cel e Vodacom afirmam ter, no total, cerca de 3,5 milhões de clientes. A razão para este facto é que a utilização de telefones celulares não requer muitas competências e eles são capazes de satisfazer uma necessidade de comunicação que outras tecnologias, tais como as linhas terrestres, não conseguem endereçar. As vantagens comparativas são reais e observáveis, a tecnologia não é complexa, é compatível com as capacidades existentes e pode ser testada, por exemplo, pedindo emprestado a um vizinho. Adicionalmente, a oferta de pacotes pré-pago, a disponibilidade generalizada de tempo de comunicação através de vendedores informais e a disponibilidade de telefones através de canais informais a preços relativamente baixos têm diminuído as barreiras à adopção desta tecnologia. Um inquérito telefónico, que fizemos, em Junho de 2008, a 163 utentes seleccionados aleatoriamente, revelou, no entanto, que o celular é principalmente usado por residentes de Maputo e das outras cidades capitais de província, e por pessoas com um nível educacional relativamente alto e com empregos formais.

Em 2006, a M-Cel reportou um resultado líquido de 308 milhões de meticais (cerca de US\$ 11,7 milhões) (M-Cel 2007). Contudo, a Vodacom gera receitas muito inferiores com base nos seus clientes, possivelmente devido ao facto de, por ter entrado no mercado mais tarde, se assentar em clientes com um poder de compra inferior aos da M-Cel. Como resultado, a receita bruta anual por cliente (ARPU) da Vodacom Moçambique é apenas de US\$ 3,97 e a empresa é a única das cinco filiais da Vodacom que opera com um resultado líquido negativo. A empresa sobrevive graças a subsídios cruzados por parte de outras unidades mais rentáveis noutras partes da Região (Vodacom Group 2008).

O emprego directo gerado pelos operadores em Moçambique é algo diminuto: A M-Cel, com cerca de 2,5 milhões de clientes, emprega uns meros 600 trabalhadores, que ganham em média cerca de US\$ 1500 por mês [KPMG Moçambique (2007), M-Cel (2007)]. A Vodacom conta apenas com 170 trabalhadores para servir um milhão de clientes [Vodacom de Moçambique (2008)]. Juntos contribuem em cerca de 0,1% para a massa laboral com emprego formal.

O impacto real dessas empresas na criação de oportunidades de rendimento encontra-se no sector informal, com o emprego indirecto e rendimentos associados com o fornecimento de comunicações móveis: a venda de aparelhos (“frios” e “quentes”), de acessórios, de cartões pré-pago e a operação de cabinas públicas móveis (OneCell). Ao nível nacional existem 10.000 cabinas telefónicas OneCell (Prudência da Costa, representante OneCell em Moçambique, 5 de Junho de 2008). Não existem dados sobre o número de vendedores de cartões pré-pago. No entanto, com base no inquérito já referido, estima-se que cerca de 40% do universo com celular vivem na Cidade de Maputo. Assumindo que metade desses utentes se abastece com cartões comprados na rua, a rede informal de venda deve envolver mais de dez mil (10.000) pessoas. Assim, essa estimativa muito preliminar sugere que esta força de trabalho informal é pelo menos 25 vezes maior do que a força de trabalho formal. Juntos, eles garantem pelo menos 80% do total de vendas de tempo de comunicação. Com base em entrevistas a 100 vendedores de cartões pré-pago e a 100 operadores de cabinas públicas, é possível afirmar que esses grupos conseguem ganhar mensalmente cerca de US\$ 100 e US\$ 50 respectivamente, ou cerca de um trigésimo dos salários auferidos pelos empregados formalmente contratados.

A insulina não é produzida em Moçambique e a sua adopção não vai além da utilização deste medicamento. Apesar de os dados disponíveis sobre a prevalência de diabetes serem insuficientes e baseados em amostras, os dados disponíveis indicam que cerca de 3,4% (60.000 pessoas) sofrem desta doença e que a prevalência irá aumentar até noventa e nove mil (99.000) casos, até 2025 (Santé Diabète, Mali, 2008). A quantidade total de importações declarada pela MEDIMOC em 2007 ainda é pequena (Directora da Central de Medicamentos e Artigos Médicos, Abril, 2008). Estima-se que serviria as necessidades anuais de talvez 100 indivíduos. Dada a prevalência de 3,4% mencionada anteriormente, a procura anual actual de insulina deveria rondar as 1.200 vezes mais do que o presente nível de importações, com um aumento provável de cerca de 30% ao longo dos próximos 20 anos.

A utilização de insulina em Moçambique está restrita a um pequeno grupo. Os factores económicos não parecem ser decisivos no acesso ou não a este medicamento, dado haver uma política que subsidia o tratamento de doenças crónicas. As principais questões são a fraqueza e a falta de confiança no Sistema Nacional de Saúde, as quais resultam num sub-diagnóstico de diabetes, combinado com uma falta de confiança dos médicos na capacidade dos pacientes em administrarem a insulina correctamente. Aqui, a falta de educação dos pacientes e o acesso a serviço especializado de conhecimento intensivo são as principais barreiras de acesso à insulina.

A capacidade de absorver Software de Código Aberto (Open Source Software ou OSS) é pequena em comparação com cultivares de batata-doce e com telefones celulares. Um dos motivos é a dimensão do segmento receptor da sociedade. O número de computadores individuais e institucionais ainda não é muito grande.

Em 2000, foi estimado em onze mil (11.000) máquinas, sendo mais de metade delas na Cidade de Maputo (Conselho de Ministros, 2000). Adicionalmente, os consumidores individuais e institucionais normalmente compram máquinas com software (por exemplo Windows, Microsoft Office) instalado, ou obtêm cópias ilegais ou piratas de software proprietário. Existe também um défice de capacidade técnica. A utilização, apropriação e desenvolvimento de OSS requer competências técnicas específicas. Apesar da abertura de novos programas de formação em ciências computacionais e informática por diversas instituições públicas e privadas de educação superior e da emergência de pequenos institutos de formação com fins lucrativos especializados na formação de OSS, a capacidade técnica é ainda muito incipiente. O Governo de Moçambique não mantém qualquer política que favoreça uma movimentação de software de código fechado (CSS) ou software proprietário para OSS, o que acontece, por exemplo, no Senegal e nas Maurícias, onde os Governos demonstraram liderança na adopção do Linux [Jeffrey (2003)]. Porém, ao mesmo tempo, o OSS está a ser introduzido em sistemas-chave do sistema do Governo e também, de forma importante, no sector bancário. Desta forma, parece que o futuro do OSS centrar-se-á, em grande medida, na lenta construção de capacidade doméstica para trabalhar com OSS, associada à expansão da Governação electrónica ("E-Government") e a utilização de bases de dados (financeiras) (Nayyar Ahmad 2007, Ruecker 2007). O OSS requer capacidades técnicas que não existem ainda em quantidades suficientes no país. Isto poderá explicar a lenta apropriação de OSS.

Tecnologia e desigualdade

A adoptabilidade e o poder transformativo da tecnologia, quando analisados numa perspectiva de reconhecimento da existência de barreiras diferenciadas para os diversos estratos na sociedade, apontam para a existência dum terceiro aspecto da tecnologia: a sua relação com a desigualdade. Essa relação acontece nos dois sentidos, pois a desigualdade pode aumentar quando o acesso à tecnologia é desigual nos diferentes estratos, mas, quando acessível a mais grupos, ela pode reduzir o fosso socioeconómico entre os diferentes estratos sociais, reduzindo assim a desigualdade. Por exemplo, os segmentos da população que vivem em zonas antigamente excluídas de acesso a serviços de telecomunicação por falta de linhas terrestres, agora, graças à telefonia celular, já conseguem comunicar.

Nesta pesquisa, três tipos de desigualdade foram analisados: a desigualdade estrutural relacionada com os sistemas formais de ciência e tecnologia e a capacidade tecnológica da sociedade; a desigualdade distribucional que está relacionada com a distribuição dos benefícios e custos associados à utilização de uma determinada tecnologia; e a desigualdade representativa que está

relacionada com a participação e o poder de influência dos vários estratos sociais na tomada de decisão em relação a uma determinada tecnologia.

A Tabela 1 fornece um sumário da relação entre as quatro tecnologias estudadas e estas três desigualdades. A relação entre a tecnologia e a equidade no geral e a desigualdade distribucional em particular é fortemente condicionada pelas barreiras que impedem o acesso. Duas tecnologias têm barreiras baixas: a batata-doce de polpa alaranjada e o telefone celular. Contudo, mesmo com barreiras baixas, há ainda factores que limitam o acesso e diminuem os benefícios destas tecnologias.

As variedades de batata-doce de polpa alaranjada são cultivadas por um grande número de agricultores. A maior parte desses agricultores são pequenos proprietários e muitos são mulheres. Como tal, a cultura parece favorecer, em particular, os segmentos mais pobres da sociedade. Existe, contudo, a tendência para se acreditar que, devido ao maior interesse comercial nos cultivares de batata-doce de polpa alaranjada e à importância do acesso à água para a sobrevivência do material de plantação durante a estação seca, possa acontecer uma mudança nos benefícios, no sentido do afastamento dos segmentos mais pobres, em particular das mulheres.

Os telemóveis são usados por um grande e crescente número de pessoas. Contudo, o acesso não favorece as populações pobres de baixa educação e rurais, devido à distribuição da rede e aos custos de entrada e utilização. Mais ainda, os lucros são feitos por grandes corporações, as quais estão associadas à elite nacional e/ou ao capital internacional, enquanto os vendedores informais, que garantem uma oferta generalizada de tempo de comunicação, conseguem receitas ligeiramente acima do limiar da pobreza (US\$ 2por dia).

No caso dos telefones celulares, os custos da tecnologia, bem como o percurso em que a rede se desenvolveu, actuam contra os segmentos rurais e mais pobres das populações. Estes segmentos não têm capacidade económica para pagar o valor mínimo mensal do contrato, nem cumprem com os outros requisitos como, por exemplo, ter uma conta bancária. Como resultado, só podem aceder aos pacotes pré-pagos. Os utilizadores de pacotes pré-pagos pagam mais por minuto de comunicação do que aqueles que têm um contrato. Apesar do sistema pré-pago oferecer aos mais pobres a possibilidade de beneficiarem da rede de comunicação móvel, estes benefícios são reduzidos como resultado da estrutura tarifária.

As outras duas tecnologias estudadas, a utilização de insulina e de software de código aberto (OSS), apresentam barreiras maiores, excluindo do seu acesso as camadas mais desfavorecidas da sociedade. O conhecimento parece ser o principal factor de inibição do acesso.

No caso do acesso à insulina, a distribuição desigual de conhecimento impede que as camadas mais desfavorecidas beneficiem de uma política do Governo para doenças crónicas que tenham uma natureza redistributiva. Apesar de esta política governamental subsidiar os medicamentos para doentes crónicos como, por

exemplo, os diabéticos, torna-se perversa, pois os principais beneficiários acabam por ser aqueles que detêm o conhecimento necessário para a utilização deste medicamento, que são, normalmente, as camadas mais favorecidas da sociedade, excluindo desse benefício do governo um grande grupo de doentes diabéticos, que não detêm esse conhecimento e são, por isso, duplamente desfavorecidos.

No caso do OSS, a falta de uma política consciente em favor do OSS em detrimento do Software de código fechado (CSS) poderá também constituir um factor importante na redução da adopção desta tecnologia, a qual está presentemente restrita a certas agências governamentais e negócios privados, sobretudo em ligação a sistemas de gestão financeira e contabilidade e aplicações de Internet.

Inovação e a política da ciência e tecnologia

Para além de cada tecnologia apresentar níveis de capacidade de adopção diferentes em relação a outras tecnologias e manter uma relação diferente com as desigualdades sociais mencionadas anteriormente, as tecnologias também diferem umas das outras, no que respeita ao seu potencial transformativo. Portanto, o sistema nacional de inovação deve ter a capacidade para utilizar esse poder transformativo de forma a acelerar a adopção de tecnologias e a produção de inovações em benefício de toda a sociedade, em particular dos mais desfavorecidos.

Um sistema de inovação é aqui concebido como o conjunto de agentes e regras de comprometimento em torno de inovações [Davis, Ekboir and Spielman (2008)]. As inovações são percebidas como mudanças tecnológicas na sociedade. A tecnologia é vista como a aplicação do conhecimento na forma de estruturas organizacionais, frequentemente, mas não necessariamente associadas com artefactos [Rogers (2003)]. A batata-doce de polpa alaranjada, por exemplo, é um artefacto que incorpora a aplicação da ciência através do aumento do conhecimento específico acerca de: genética, melhoramento, rede de mercado, bem como, neste caso particular, metabolismo humano, má nutrição e necessidades nutricionais, e que teve, ainda, impacto na reconfiguração e reforço da rede de extensão agrária e dos sistemas produtivos.

A Política de Ciência e Tecnologia de Moçambique concebe a inovação como a propriedade emergente da integração de quatro subsistemas: educação, pesquisa, mudanças na organização da produção e disseminação do conhecimento (Conselho de Ministros, 2003). No âmbito da educação, a capacidade é criada para compreender os princípios científicos, por detrás da tecnologia, que são cruciais à sua criação, desenvolvimento, aplicação e recriação.

Tabela 1: Sumário da relação entre os estudos das quatro tecnologias com a (des)igualdade.

| Dimensão de desigualdade | Batata-doce de Polpa Alaranjada | Telefones Celulares | Insulina | Software de Código Aberto |
|--|--|---|--|--|
| Estrutural (distribuição desigual de capacidades) | A cultura pode ser cultivada também por pequenos agricultores e mulheres, apesar de o acesso à água ser uma vantagem para quem o tiver. | O acesso é restringido pela expansão das redes - na qual as cidades e as principais estradas são <u>prioritárias</u> – e pela posição económica. | Nenhuma capacidade para produzir, pequena e limitada capacidade para diagnosticar, e capacidade extremamente baixa para utilizar a insulina. | O conhecimento técnico está concentrado em relativamente poucas pessoas, mas a educação terciária está em expansão. |
| Distribucional (benefícios desiguais) | O alvo são os pobres em zonas rurais, em particular as mulheres, a tendência é beneficiar os mais favorecidos dada a importância do acesso à água na preservação das reservas de material de plantação e das características e tamanho da procura urbana preferencial. | Aqueles que têm emprego, vivem nas cidades e tiveram acesso à educação têm mais acesso; por isso, o factor género é importante pois as mulheres apresentam mais baixos níveis de educação e rendimento próprio. Os vendedores informais de cartões pré-pagos e os operadores de cabinas públicas conseguem gerar rendimentos, apesar de baixos. O Governo está a tentar convencer um produtor de telemóveis a instalar uma unidade de produção em Moçambique, o que pode permitir o acesso mais amplo e promover mais inovação. | Um número muito reduzido de doentes de diabetes pode beneficiar da insulina através do sistema nacional de saúde ou através de importações informais. | O software licenciado representa um custo evidente à economia nacional, mas é impossível avaliar se estes custos estão distribuídos desigualmente, mesmo sabendo que as vantagens do OSS estão disponíveis apenas para um grupo muito limitado de entidades governamentais e empresariais. |
| Representacional (influência política desigual) | O melhoramento e a transferência vertical são grandemente moldados pelos doadores estrangeiros e ONGs; os agricultores são em grande medida clientes sem qualquer representação real no sistema. | As empresas são controladas pelo Estado e pela elite; os clientes não têm influência, pois não estão representados nos órgãos decisórios e o sistema político não tomou medidas para reduzir os impactos distribucionais. | Os pacientes de diabetes têm, de facto, as suas próprias organizações de interessados mas estas não têm muita influência na expansão dos serviços àqueles que presuntamente são excluídos. Parece não haver capacidade de se avançar em direcção a aparelhos de administração de insulina de utilização mais amigável. | Apesar de o CSS ter o apoio das grandes corporações, podemos verificar um lobbying eficaz a favor do OSS em posições-chave do Governo e das empresas. |

No âmbito da investigação, produz-se, de uma forma sistemática, novo conhecimento e novas aplicações bem como a avaliação do conhecimento e tecnologias existentes e seu impacto. Na produção, as tecnologias são utilizadas e exercem a sua influência nas actividades humanas. Na disseminação, quer a tecnologia em si quer o conhecimento e as habilidades a eles associados são apropriados pela sociedade como parte de uma evolução em direcção a uma “cultura de ciência” partilhada.

Uma quinta componente do sistema nacional de inovação reconhecido na Política da Ciência e Tecnologia é a ligação com sistemas de inovação estrangeiros. Muita da ciência e das tecnologias aplicadas em Moçambique não foram inventadas localmente, mas no estrangeiro. Este elemento do sistema aponta, pois, ao nexo entre os domínios domésticos e internacionais da ciência e produção e aplicação de tecnologia.

A Tabela 2 mostra que, em quase todos os casos estudados, a tecnologia é obtida do estrangeiro. Além disso, em todos os casos, excepto a insulina, existem actividades nas outras quatro componentes do sistema (educação, investigação e inovação na produção). O papel dos agentes públicos no sistema é preponderante: as instituições de educação pública e privada estão envolvidas na criação de capital humano necessário à sustentação da inovação. A investigação permanece limitada ao domínio público, enquanto os institutos de investigação internacionais juntamente com o Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM) colaboram no melhoramento de novos cultivares de batata-doce de polpa alaranjada e fazem a pesquisa de adaptação nas estações (*on-station*) e nas machambas para identificar as variedades mais adequadas. Um dos operadores de rede de telemóveis é uma empresa estatal, a qual, contudo, opera na base dos mesmos princípios económicos que o seu concorrente privado no mercado. Finalmente, algumas das entidades que aplicam OSS são órgãos governamentais. Mas em nenhum dos casos, o Governo está presente através de uma política coerente e direccionada, que suporte a inovação. O impacto das políticas sectoriais para a agricultura, telecomunicações, ICT e saúde, e o impacto da política transversal de ciência e tecnologia para o País, não é ainda visível no processo de inovação, levando a questionar se estarão, suspeitosamente, ausentes como forças que impulsionem a inovação no país.

Políticas alternativas

As análises nas secções anteriores apontam para duas questões principais: a inovação acontece sem um suporte claro e orientação das políticas governamentais de ciência e tecnologia e sectoriais; e, talvez por causa disto, os aspectos sociais relacionados com equidade, no geral, não são endereçados, o que leva à diferenciação no acesso e na distribuição dos benefícios.

Contudo, é possível influenciar e promover uma inovação mais equitativa, utilizando políticas alternativas (veja Tabela 3) mais adequadas ao tipo de tecnologia.

O caso da batata-doce de polpa alaranjada é, actualmente, o único em que a introdução de uma nova tecnologia é apoiada pela construção de um sistema de inovação, que liga melhoradores de plantas, instituições de pesquisa, incluindo as do ensino superior, agentes de transferência de tecnologia (sobretudo ONGs) e agricultores. É também o único caso em que a equidade é endereçada conscientemente. Por tudo isso, constitui definitivamente um modelo para outros programas de inovação tecnológica. O impacto da introdução destas variedades pode ser incrementado ao expandir-se e melhorar a transferência vertical para zonas ainda não abrangidas. É necessário também reforçar o papel do laboratório de cultura de tecidos na reprodução de variedades úteis e no aumento da disponibilidade de reservas de plantação livres de vírus. É necessário também pôr uma maior focalização na comercialização e processamento da cultura.

Lidar de forma mais sistemática com a sobrevivência das reservas de plantação durante a estação seca e com as desigualdades no acesso ao mercado poderá ajudar à redução de desigualdades distribucionais que parecem existir presentemente.

Os telemóveis têm sido amplamente adoptados mas não têm contribuído para a edificação de um sistema de inovação. As intervenções de política governamental têm-se focalizado na desregulamentação de mercado, mas não na equidade estrutural (concentração nas cidades) e na equidade distribucional (acesso a grupos de baixos rendimentos). Políticas alternativas teriam que reforçar a construção de um sistema de inovação, quer pelo estabelecimento de unidades produtivas de equipamentos (como aparentemente já está a acontecer) quer pelo estímulo do surgimento de novos serviços, os quais reforçarão o papel dos telemóveis na promoção do crescimento económico nas zonas rurais. As políticas deverão endereçar a expansão orientada para o mercado e orientar as empresas a instalar antenas em áreas remotas com menor potencial de mercado mas com um elevado impacto do serviço devido ao seu isolamento relativo. Adicionalmente, as políticas poderão endereçar as actuais tarifas, as quais funcionam em desfavor dos pobres, que têm que pagar mais pelo seu tempo de comunicação, do que aqueles que podem pagar um contrato.

É de duvidar que a introdução de um medicamento específico nas condições de Moçambique (caracterizadas pela falta de pesquisa; ausência de indústrias farmacêuticas; sub-diagnóstico; mercado de medicamentos subdesenvolvido), possa resultar em inovação. A inovação através da utilização de fármacos apenas parece ser alcançável se os medicamentos forem, de facto, produzidos domesticamente. A perspectiva de que Moçambique poderá eventualmente começar a produzir anti-retrovirais (com o apoio do Brasil) parece presentemente ser o passo mais provável nessa direcção.

Tabela 2: As componentes do sistema de ciência e inovação tecnológica de Moçambique em relação às quatro tecnologias pesquisadas.

| Subsistema | Batata-doce de Polpa Alaranjada | Telemóveis | Insulina | Open Source Software |
|--|--|--|---|---|
| Educação | As universidades nacionais formam pessoal para o IIAM e para ONGs envolvidas na transferência vertical | Criação de capacidade básica de engenharia electrónica, informática e marketing | Formação de pessoal médico e investigadores, mas não em insulina ou manipulação genética. | Formação de especialistas em universidades e por pequenas empresas. |
| Investigação | Variedades melhoradas desenvolvidas no IIAM, investigação realizada nas estações de pesquisa e na machamba para seleccionar as variedades apropriadas; | Não se realiza investigação em Moçambique | Nenhuma investigação em insulina produzida através de modificação genética e pouca sobre a prevalência de diabetes. | Desenvolvimento de aplicações de OSS por pequenas empresas em Moçambique. |
| Inovação na produção | As variedades da BDPA são sobretudo melhoradas para elevar o estado nutricional do agregado familiar do produtor e das suas crianças; as novas variedades raramente mudam os sistemas de cultivo se a <u>batata-doce</u> já faz parte deles. | A operação de serviços de telemóvel requer novas tecnologias nas mãos de dois operadores, sendo um deles Estatal; as vendas de cartões pré-pago e a operação de cabinas telefónicas oferece oportunidades de negócio, mas muitas ainda não são exploradas. | A identificação de diabetes e o seu tratamento deverão ser elementos rotineiros do Serviço Nacional de Saúde; não se realiza nenhuma inovação específica destes sistemas. | Aplicação do LINUX e de bases de dados em OSS nos sistemas de gestão financeira no Governo e em empresas privadas. |
| Disseminação | A disseminação acontece horizontalmente, de agricultor para agricultor, as ONGs envolvem-se em campanhas para educar as pessoas sobre nutrição e o papel da Vitamina A. | Campanhas publicitárias que promovem a utilização da tecnologia e os vários serviços associados (sms, internet); efeito da pressão dos pares (estatuto). | As associações de pacientes fornecem alguma informação sobre diabetes e o seu tratamento. | Raramente acontece, apesar de pequenas empresas tentarem alargar o interesse e a capacidade junto de jovens interessados em TI. |
| Importação de tecnologia do estrangeiro | As variedades são importadas de sistemas internacionais de investigação agrícola e o melhoramento e a multiplicação são supervisionadas pelo pessoal internacional/nacional empregue em Moçambique. | Todos os artefactos, software e ciência subjacentes são importados. | Toda a insulina é importada quer através da agência estatal quer informalmente por pacientes individuais. | Formação de especialistas em universidades e por pequenas empresas. |

Tabela 3: Políticas alternativas

| | Batata-doce de Polpa Alaranjada | Telemóveis | Insulina | Open Source Software |
|-----------------------|--|---|--|---|
| Inovação | Fomentar a capacidade nacional de melhoramento e a utilização da cultura de tecidos; maior ênfase no processamento e no marketing. | Avançar em direcção à apropriação de tecnologia em vez da utilização; promover novos serviços pró-pobre e pró-negócios. | Reforçar a capacidade de diagnóstico de diabetes num estado inicial | Uma política mais clara em direcção à venda de máquinas e software em pacotes; apoio à formação; estimular o negócio do software. |
| Estrutural | Intensificar a disseminação vertical. | Promover a construção alternativa de redes, por ex., utilizando mecanismos de subsídios cruzados. | Aumentar a capacidade de diagnóstico. | Apoiar a formação de técnicos que desenvolvem software. |
| Distribucional | Endereçar a questão da sobrevivência do stock de material de plantação durante a estação seca (acesso à água) e corrigir as distorções no acesso ao mercado. | Remover/diminuir as diferenças de tarifas entre contrato e pré-pago. | Promover aparelhos de utilização mais amigável e que possam ser usadas pelos pobres e pelos sub-educados e educar o público acerca da doença, as suas causas e tratamento. | Promover informação acerca de alternativas de OSS, reforçar os direitos dos consumidores e promover acesso a pacotes de OSS e a sua utilização. |
| Representativa | Investigação contínua nas machambas, monitoria dos impactos envolvendo os utilizadores finais. | Envolver os clientes na concepção de pacotes e serviços. | Promover a criação e alargamento do papel das organizações de pacientes na concepção de estratégias para as diabetes. | Avaliação dos impactos da política de TIC e envolver os clientes no desenho de pacotes e serviços. |

As desigualdades associadas com a insulina são, fundamentalmente, o resultado de elevadas barreiras, que limitam o acesso apenas para um grupo muito pequeno. O diagnóstico atempado de diabetes (para que tratamentos alternativos, tais como mudanças no regime alimentar e medicamentos orais, sejam ainda eficazes) é fundamental para melhorar a qualidade do tratamento da doença na qual a insulina é o recurso último e final. Para pacientes em que a insulina é o único tratamento viável, a produção e introdução de aparelhos que sejam adaptados ao contexto Moçambicano e reduzam os riscos de utilização incorrecta do medicamento são também fundamentais. Se estes aparelhos mais apropriados forem disponíveis para todos os doentes diabéticos, os médicos poderão receitar mais amplamente o medicamento e o tratamento torna-se menos restrito aos mais educados e mais abastados segmentos da sociedade.

O software de código aberto parece ter um grande potencial para contribuir na edificação de um sistema nacional de inovação em torno da informática. Contudo, tal potencial apenas se pode alcançar através de um reforço sério da formação de especialistas em informática (software). A superioridade técnica e económica provavelmente criará uma difusão adicional deste tipo de software num sistema nacional que já não dependerá quase exclusivamente de programas licenciados de origem externa.

Conclusão

A análise acima demonstra que as diferentes tecnologias têm diferentes potenciais de adopção e de promoção da inovação. O elevado potencial de adopção da batata-doce de polpa alaranjada está associado ao facto de ser facilmente incorporado no sistema existente de produção agrícola. O caso da batata-doce aponta para a viabilidade e importância de estratégias de inovação, que são direccionadas à melhoria dos meios de subsistência e ao bem-estar dos estratos mais pobres da sociedade ao unir o conhecimento e a perícia internacionais às necessidades locais. Como tal, é um bom exemplo de inovação e pode ser utilizado para se conceber um sistema nacional de inovação para tecnologias com estas características.

O elevado potencial de adopção de telefones móveis é o resultado da necessidade de comunicação, a falta de alternativas e as modalidades de (pré-) pagamento flexíveis. O potencial inovador dos telefones móveis é ainda limitado: os utilizadores de telefones celulares não mudam realmente as suas tecnologias de produção ou meios de subsistência, em parte devido à ausência de serviços pró-pobre e pró-negócios. Além disso, o sistema nacional de investigação e desenvolvimento não muda realmente, contrariamente ao que acontece no caso da batata-doce.

O OSS apresenta, potencialmente, capacidade para mudar a forma como as TIC são utilizadas, como a indústria de software se desenvolve no País e como os benefícios desta tecnologia podem ser melhor distribuídos, principalmente no seio das pequenas e médias empresas. Serão, contudo, necessárias políticas e programas consistentes nesta área e um comprometimento político na promoção deste tipo de tecnologia.

As medidas políticas podem, de facto, reforçar o potencial inovador de tecnologias bem como endereçar os efeitos sobre as desigualdades estruturais, distribucionais e representacionais. A principal questão é que as políticas de ciência e tecnologia têm de ter em consideração as três dimensões (potencial de adopção, potencial de inovação e equidade) das novas tecnologias e, conscientemente, conceber as medidas para promover o alcance dos resultados desejados.

Governos de países como Moçambique, com pouco capital disponível para a promoção de mudanças tecnológicas, devem, conseqüentemente, concentrar-se mais na promoção das tecnologias que se possam adoptar facilmente. Assim, como resultado da sua rápida disseminação, estas políticas induzem à inovação e abrem possibilidades de os vários estratos sociais beneficiarem amplamente da tecnologia. A alternativa de dedicar recursos a tecnologias que possam ter um grande potencial transformativo, mas que não sejam facilmente adoptadas, é menos eficaz e eficiente e, portanto, não é recomendável.

Notas

- ¹ A ideia de capacidade de absorção foi originalmente desenvolvida para o nível das empresas por Cohen e Levinthal (1990).
- ² Compare Cohen e Levintal (1989), que apresenta uma abordagem semelhante para o nível da empresa.
- ³ A sigla ResIST vem da frase inglesa Research on Inequality through Science and Technology. O projecto beneficiou de financiamento pelo VI programa quadro da Comissão Europeia. No projecto participaram Alemanha (ISI FhG, Karlsruhe), Malta (University of Malta), Moçambique (UEM), Países Baixos (Universidade de Amsterdão), Noruega (NIFU-STEP), Portugal (Universidade de Coimbra), África do Sul (Universidade de Stellenbosch), Turquia (Middle East Technical University), Reino Unido (Universidades de Oxford e Leeds) e os Estados Unidos (Georgia Institute of Technology). Para mais informação, consulte a página <http://www.resist-research.net/>.

Referências

- Anónimo. (2008). "Brasil vai iniciar construção de fábrica de anti-retrovirais em Moçambique ainda este ano." Agência de Notícias da AIDS – 15.10.2008. <http://criasnoticias.wordpress.com/2008/10/16/brasil-vai-iniciar-construcao-de-fabrica-de-anti-retrovirais-em-mocambique-ainda-este-ano/> (acedido a 4 de Março de 2009).
- Baron, N. (2008). "Adjusting the volume: Technology and multitasking in discourse control." in James E. Katz (ed.) *Handbook of Mobile Communication Studies*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts and London, England (pp.177-194).
- Cohen, W. and D. Levintal (1989). "Innovation and learning: the two faces of R&D." *The Economic Journal* 99 (pp.569-596).
- Cohen, W. and D. Levintal (1990). "Absorptive capacity: a new perspective on learning and Innovation." *Administrative Science Quarterly*, 35 (1) (pp.128-152).
- Conselho de Ministros. (2003). "Resolução nº 23/2003 de 22 de Julho, Política de Ciência e Tecnologia e a Estratégia da sua Implementação". Maputo.
- Conselho de Ministros. (2000). "Resolução 28/2000. Política de Informática." Boletim da República, I Série, nº 49, 3º suplemento [pp.218(17)-218(30)]. Maputo
- Coyte, D. (2005). "Overview." in *Africa: The Impact of Mobile Phones Moving the debate forward*. The Vodafone Policy Paper Series. Nr 3. (pp.3-9).
- Davis, K., J. Ekboir and D. Spielman. (2008). "Strengthening agricultural education and training in sub-Saharan Africa from an innovation system's perspective: a case study of Mozambique." *Journal of Agricultural Education and Extension* 14 (1) (pp.35-51).
- Embaixada da República de Moçambique no Brasil. (2009). "Projectada fábrica de telefones celulares." http://www.mozambique.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=167&Itemid=142 (acedido a 4 de Março de 2009).
- James, J. (2003). "Free software and the digital divide: opportunities and constraints for developing countries." *Journal of Information Science*, 29 (1) (pp.25–33).
- KPMG Moçambique. (2007). *100 Maiores Empresas em Moçambique*. KPMG Moçambique, Maputo.
- MCel. (2007). *Demonstrações financeiras 31 de Dezembro 2006*. MCel, Maputo.
- Nayyar, A. (2007). <https://www.redhat.com/archives/fedora-ambassadors-list/2007-July/msg00075.html> (acedido a 16 de Julho de 2008).
- Rogers, E. (2003). *Diffusion of innovations*. Free Press, New York.
- Ruecker, S. (2007). "Fedora weekly news." issue 98, 30 July 2007, <http://lxxer.com/module/newswire/view/90524/> (acedido a 16 de Julho de 2008).
- Santé Diabète Mali. (2008). "Diabetes: a question of public health in developing countries." <http://www.santediabetemali.org/newsite/english/Diabete2.htm> (acedido a 30 de Março de 2009).

- Sinha, C. (2005). "Effect of mobile telephony on empowering rural communities in developing countries." Paper Presented at the International Research Foundation for Development (IRFD) Conference on Digital Divide, Global Development and the Information Society, November 14-16.
- Vodacom de Moçambique. (2008). "Corporate" website <http://www.vm.co.mz> e páginas subsequentes (acedido a 4 de Maio de 2008).
- Vodacom Group. (2008). *Annual Report 2007*. <http://41.192.255.27/vcozadoc/about/docs/VCGroupAnnualReport2007.pdf> (acedido a 17 de Maio de 2008).
- Waverman, L., M. Meschi e M. Fuss. (2005). "The impact of telecoms on economic growth in developing countries." The Vodafone Policy Paper Series Nr 3 (pp.10-23).

5. "À procura de rede": redes de redistribuição e modalidades de género na utilização do telefone móvel no sul de Moçambique

Julie Soleil Archambault

Introdução

Os telefones móveis entraram na sociedade moçambicana numa altura de grande disparidade e têm actuado como símbolos evidentes de diferenciação social por distinguirem visivelmente os que "têm" dos que "não têm". Com cada vez mais utentes, também se tornaram indispensáveis instrumentos de comunicação usados para navegar num ambiente sócio-económico em rápida mudança.

O título deste artigo, *À procura de rede*, refere-se tanto à procura de cobertura de rede celular como à procura de redes sociais, numa perspectiva de estratégia de subsistência. Ao explorar as práticas do uso de telemóveis entre jovens adultos em Inhambane, espero mostrar que a relação entre ambos os tipos de redes ultrapassa uma relação estritamente semântica. Não se trata apenas de dois tipos de redes frágeis, flutuantes e por vezes pouco fiáveis, mas uma depende, também, cada vez mais da outra para funcionar.

Neste artigo, examino o alcance e a textura da "revolução do telemóvel" no sul de Moçambique, visando lançar luz sobre a dinâmica contemporânea dos padrões de pobreza e de redistribuição em mudança. Elaborando a partir de um estudo de campo conduzido na cidade de Inhambane entre jovens adultos, eu mostro que o uso do telefone joga um papel decisivo na negociação de desigualdades. Mais especificamente, analiso o papel do telefone ao facilitar a consolidação e gestão de redes de redistribuição baseadas em relações íntimas, situando, ao mesmo tempo, estas dinâmicas dentro de estratégias de sustento vistas na perspectiva do género. Mostrarei como, ao tornar estas redes mais eficazes, o telemóvel também as torna mais extractivas. A fim de que estas dinâmicas façam sentido, apresentarei as perspectivas tanto de homens como de mulheres jovens, analisando algumas das suas experiências com os telefones móveis no seu quotidiano. Concluo o artigo proporcionando uma avaliação das ramificações socioeconómicas destas dinâmicas.¹

Este artigo baseia-se em 18 meses de trabalhos de campo levados a cabo na cidade e arredores de Inhambane entre 2006 e 2007, como estudante de pesquisa para a tese de doutoramento para o Departamento de Antropologia da Faculdade de

Estudos Orientais e Africanos (Universidade de Londres).² Para além da informação recolhida através da observação participante, foram conduzidas entrevistas em profundidade com 46 jovens adultos com idades compreendidas entre os 19 e 29 anos, relativas a questões de relacionamento bem como a estratégias de sustento, e de como estas estavam ligadas às práticas do uso de telemóveis. Também administrei um inquérito sobre a utilização do telemóvel a 320 alunos da 12^a classe na cidade de Inhambane. O artigo também se baseia em várias entrevistas com as principais pessoas envolvidas, de uma ou de outra forma, com questões de relacionamento,³ juntamente com dez pais dos nossos entrevistados.

Configuração da pesquisa

Nas áreas periurbanas de Inhambane, onde a maior parte da pesquisa foi realizada, os moradores vivem em grande proximidade, já que a terra é escassa e cara, particularmente desde que estas áreas absorveram muitas das pessoas deslocadas pela guerra no final dos anos 1980 e início da década de 1990. A maior parte das casas é feita de materiais locais e a comida confeccionada em fogões de lenha. A maioria dos agregados familiares depende da agricultura urbana e/ou de pequeno comércio, juntamente com redes sociais, para fazer face às despesas, e muitas enfrentam periodicamente problemas alimentares. No entanto, no meio desta precariedade, um número crescente de agregados familiares já possui electricidade, bem como água corrente, e casas de cimento estão a ser construídas um pouco por todo o lado. Poucos dos jovens adultos com quem trabalhei tinham criado já agregados familiares independentes e a maioria vivia com os seus pais, frequentemente em agregados familiares chefiados por mulheres. Alguns frequentavam a escola, outros tinham recentemente completado os seus estudos, um punhado deles tinha uma fonte regular de rendimentos provenientes de emprego, e muitos “não estou a fazer nada”, mas todos aspiravam a um estilo de vida similar no qual o consumo de bens de consumo modernos figurava proeminentemente. Neste contexto, os telemóveis têm vindo a actuar como símbolos evidentes de diferenciação social, por distinguirem visivelmente os “que têm” dos “que não têm» (Dibakana, 2002), criando assim o que foi descrito como uma divisão digital interna (Bridges 2001, citado por Nielinger, 2006, 2006: 21).

Quando a mCel, a maior fornecedora de serviços de rede celular de Moçambique, iniciou as suas operações no país em 1997, a cobertura de rede limitava-se a Maputo. Na sequência da Lei das Telecomunicações de 1999, que criou as condições para o processo de desregulamentação, a Vodacom⁴ respondeu a um concurso público e iniciou as suas operações no país no final de 2003 (Greenberg e Sadowsky, 2006: 26). Desde então, a posse de telefone tem vindo a aumentar rapidamente, especialmente nos centros urbanos. A penetração do

telefone passou de 0,28% (2000) para 12,6% (2006) num espaço de seis anos,⁵ por exemplo. Em 2009, a mCel continua a ser a principal fornecedora, com mais de três milhões de clientes, enquanto a Vodacom atingiu recentemente a marca de um milhão. Isto eleva o total de clientes de telefonia móvel do país para mais de quatro milhões.⁶ Observando os segmentos específicos da população, os números são ainda mais impressionantes. Segundo a minha pesquisa, por exemplo, 71% dos alunos da 12ª classe em Inhambane eram proprietários de um telemóvel em 2007. Neste artigo, espero mostrar que, além de ser uma fonte de capital simbólico, o telefone também se tornou numa ferramenta indispensável de comunicação, utilizado para navegar num ambiente socioeconómico de rápidas mudanças (Vigh, 2006), do qual a “revolução do telemóvel” é tanto reflexiva como constitutiva. Por outras palavras, sustento que a propriedade de telefone testemunha disparidades socioeconómicas ao mesmo tempo que desempenha um papel decisivo na negociação de desigualdades, mediante a facilitação da redistribuição de recursos, bem como por desafiar as hierarquias de género.

“Desenrascar” com a ajuda dos telemóveis

Muitos mostraram que a implementação de ajustamentos estruturais, a redução de despesas pelo estado e a liberalização económica se traduziram no aprofundamento da pobreza, no meio de uma crescente disparidade [Hanlon, (2007), Newitt, (2002), Pfeiffer, (2002)]. Esta perspectiva ecoa nas narrativas dos residentes de Inhambane, muitos dos quais consideram que as suas vidas se deterioraram nos últimos anos. Ao descrever as suas estratégias de subsistência, muitos utilizam o termo *desenrascar*, uma expressão que destaca a criatividade individual na resolução de problemas, frequentemente recorrendo a meios pouco convencionais (Vigh, 2006). Também se considera que os telemóveis desempenham um papel nas estratégias individuais para *desenrascar*.

Para começar, os telefones móveis ajudam as famílias a manterem-se em contacto e informadas, especialmente em lugares como no sul do Moçambique, em que os indivíduos estão dispersos por diversos motivos, incluindo o trabalho, os estudos, bem como os deslocamentos do tempo da guerra. A minha pesquisa também indica que a comunicação via telefone móvel desempenha um papel fundamental na distribuição de remessas,⁷ ajudando a coordenar a redistribuição, e deste modo permitindo, àqueles que recebem, desempenhar um papel mais activo no processo de redistribuição. As remessas são então geralmente entregues através de canais mais “tradicionais”, pelos próprios emigrantes, por outros emigrantes retornados, ou por intermédio de jovens que trabalham nos transportes públicos. Para além da sua integração nas redes de redistribuição, que são essencialmente baseadas no parentesco, a minha pesquisa também

indica que os telefones móveis são cada vez mais utilizados para consolidar e gerir outras redes de redistribuição, as quais são mais baseadas em relações íntimas, quer sejam reais quer sejam potenciais. Estas são as redes em que me concentrarei no presente artigo.⁸

Quando voltei a Inhambane para uma curta visita, no Inverno de 2008, um dos meus ex-vizinhos, um homem idoso conhecido por Takdir, convidou-me a visitá-lo. Parecia preocupado. *Tiveram que enviá-la de volta?* disse ele de uma maneira que mais soou como uma declaração de compaixão do que como uma pergunta. *Eu vou ajudá-la, vou dizer-lhe qual é a resposta para a sua pesquisa.* Ele passou a dizer ... *a juventude aqui usa os telefones para namorar. Alguns afirmam que os telefones ajudam nos negócios, mas isso não é verdade; telefones são para namorar* (Entrevista com Takdir, 3 de Agosto de 2007, Inhambane). Evidentemente que a juventude em Inhambane usa os seus telefones para fazer várias coisas, ou seja, para entrar em contacto com parentes, para coordenar reuniões ou para obter informações. Às vezes, os jovens também usam os seus telefones para fazer pedidos a outros de várias coisas como recargas para o telefone, propinas escolares, dinheiro para transportes ou extensões para o cabelo. E, como Takdir salientou, muitas vezes eles usam os seus telefones para namorar, namoriscar, para coordenar encontros românticos, para insultar um rival ou para impressionar um/a potencial amante. Passarei agora às diferentes modalidades baseadas no género no uso do telefone entre os jovens adultos em Inhambane, e prestarei particular atenção ao papel do telefone na facilitação da consolidação e gestão de redes de redistribuição baseadas em relações íntimas.

Ao contrário dos homens, as mulheres em Inhambane consideram muitas vezes difícil estimar quanto gastam nas recargas do telemóvel. Mais, ainda não encontrei uma mulher que tenha abdicado do seu telefone devido a restrições económicas, enquanto não é incomum encontrar homens que “fazem uma pausa” na utilização do telefone. Isto deve-se principalmente à forma como os custos das telecomunicações tendem a ser desigualmente distribuídos pelas linhas de género. A etiqueta ao telefone espelha relações sociais mais amplas e tende a reproduzir hierarquias socioeconómicas, nomeadamente os ideais normativos do homem na qualidade de provedor e da mulher como dependente.⁹ Como tal, espera-se que os homens cubram a maior parte dos custos decorrentes da comunicação com as mulheres que, por seu lado, podem tentar reverter os custos enviando um “bip” e esperando serem chamadas de volta, ou seja, telefonar para um número e desligar antes que a outra pessoa responda, ou enviando uma mensagem gratuita pedindo para ser chamado de volta - “Liga-me”.¹⁰

Numa discussão de grupo sobre etiqueta ao telefone em Inhambane, António, um homem de 22 anos de idade que tinha recentemente concluído o ensino secundário, fez o seguinte comentário:

Eu próprio, para falar sobre o meu caso, eh pá, eu acho que, comparando com as mulheres, comparando com a minha namorada, acho que a minha namorada recebe dinheiro numa base diária [de seus pais], mas eu só recebo dinheiro talvez uma vez por mês, e eu gasto-o imediatamente. Dentro duma semana já não tenho, estou feito (tô tchonado), mas ela tem 50 ou 100 MT por dia. Às vezes ela até me empresta dinheiro e depois diz que eu vou ter que dar-lhe o dobro, como uma piada, sabe. Então, ela tem dinheiro, mas, em termos de comunicações, ela só “bipa” (pedidos de chamada)! E então eu telefono-lhe. Com o dinheiro que me emprestou ontem eu comprei recargas, mas ela manda-me um bip, está a ver? Então eu telefono... Ou conheces uma moça hoje e ela dá-lhe o seu número. No dia seguinte [...], ela nem sequer lhe telefona, ou se ela o faz, é só para lhe dar esperança (moral) e, em seguida, ela vai enviar um bip e você terá que responder. E, para sentir que você é um homem, eh pá, você tem que responder (Entrevista com António, 18 de Novembro de 2007, Inhambane).

Jovens como o António e outros com quem trabalhei eram autocríticos sobre o facto de se permitirem gastar em recargas para o telefone desta forma; autocríticos, todavia resignados e dispostos a entrar no jogo, e muitos viam o arcar com estes custos como uma expressão de macheza (ver também Batson-Savage, 2007).

A maioria das mulheres jovens com as quais trabalhei enviava *bips* regularmente, na esperança de serem chamadas de volta e, muitas vezes, com a intenção de fazer pedidos para determinadas coisas. Como forma de me convencer sobre a facilidade de obter coisas “com o seu telefone”, Mimi, uma jovem de 25 anos de idade, fez uma vez uma demonstração. Começou por enviar um “*Liga-me*” para um dos seus pretendentes. Alguns segundos depois, o homem em questão telefonou de volta para a Mimi que então lhe pediu que lhe comprasse pão. Num espaço de uma hora, o homem estava à sua porta com um saco de pão. Não somente tinha pago pelo pão, como tinha também desembolsado pela chamada pedindo o pão. Depois de ele se ter ido embora, Mimi deu uma risada e disse que os homens acreditam que “*paciência ganha vitória!*”¹¹ Em referência a estas práticas, a juventude em Inhambane usa o termo “*chular*”.

“*Chular*” é um termo em português cujo significado é viver à custa de alguém, ou tirar economicamente proveito de alguém, geralmente sob pretextos sexuais. *Chular* pode ser compreendido como um modo de *desenrascar* incorporado na economia sexual informal local. A relação de tipo *chular* é semelhante mas, todavia, distinta de uma relação sexual transaccional (Cole, 2004) pelo facto de os termos do intercâmbio serem mais ambíguos. Como uma jovem mulher salientou, “*chular é um jogo. Se não quiser dar sexo, basta ter bom papo para lhe tapar a vista*” (Entrevista com Carolina, 23 de Julho de 2007, Inhambane). Por outras palavras, o acesso das mulheres a ganho material em relações de tipo *chular* repousa sobre a pretensão de uma troca de serviços sexuais que poderiam, ou não, concretizar-se.

Algumas mulheres não admitem facilmente terem alguma vez jogado este jogo, enquanto outras alardeiam sobre os seus feitos. As mulheres que são exímias a *chular* conseguem receber diversos bens tais como bebidas, *espetadas*, recargas para o telefone, roupas, ou pão, ainda que apenas ocasionalmente troquem favores sexuais. Mikas, um jovem com formação e bem empregado de 31 anos de idade, queixava-se frequentemente das mulheres se aproveitarem dele, de o “*escravizar*”, como ele designava. Um dia, Mikas, encontrando-se na minha companhia, recebeu um telefonema de uma jovem e, já imaginando o motivo da chamada dela, respondeu em altifalante. A mulher foi directamente à questão e pediu-lhe recarga para o telemóvel. Depois de desligar o telefone, Mikas começou a rir-se: “*Eu sou um idiota, sou estúpido*”, disse ele, “*Eu vou dar-lhe recarga e, em seguida, ela irá utilizá-la para telefonar para outro homem!*” Contou seguidamente que tinha uma namorada que o tinha contactado recentemente para o informar de que alguém lhe tinha roubado todas as suas roupas. Mikas explicou que lhe deu dinheiro (1.000 MT), juntamente com 80 MT em recarga, para que ela lhe telefonasse e não tivesse desculpas por não fazê-lo. Ela encontrou todavia desculpas e, como Mikas cinicamente concluiu, “*Sempre que eu lhe telefono, ela ou está a caminho da igreja ou da escola!*” (Entrevista com Mikas, 4 de Agosto de 2007, Inhambane).

Os meus resultados são, em muitos aspectos, semelhantes aos apresentados por Bagnol e Chamo (2003) na investigação sobre as relações sexuais intergeracionais na Zambézia. Em Inhambane, os relacionamentos do tipo *chular* também tendem a ser transgeracionais e homens que são feitos “vítimas” de solicitações efectuadas através do telefone são a maior parte das vezes mais velhos e com emprego, como Mikas. Isto dito, os homens mais jovens, no entanto, são igualmente solicitados a fornecer pequenas coisas como extensões para o cabelo, dinheiro para o almoço e recargas para o telefone.

Dada a marginalização económica que muitos homens jovens enfrentam em Inhambane, fazer face a estas exigências é frequentemente difícil, senão por vezes impossível. E, como ilustra a vinheta seguinte, algumas mulheres jovens utilizam as lacunas dos homens jovens para justificar determinadas práticas. Quando conheci Bela, uma estudante de 21 anos de idade, ela estava envolvida com um jovem violento que regularmente a enganava. Depois comprava-lhe presentes para lhe pedir perdão. Bela trocou posteriormente o namorado por um homem instruído de 27 anos que ela descrevia como romântico e respeitoso. Ela nunca viu com outra mulher, tão-pouco alguma vez encontrou algo de suspeito no seu telemóvel. Existia, todavia, um problema com o seu novo namorado: ele nunca lhe deu nada. Eis como Bela o descreve:

Se me vê vestindo calças bonitas, é óbvio que não foi o meu pai que mas comprou. Mas [o meu namorado] não me pergunta onde é que eu as arranjei. Após alguns meses de namoro, ele ainda não me deu nada, nem sequer 50 MT para comprar

*Stayfree.*¹² *Ele nunca me perguntou donde vem o meu perfume. Ele comenta o meu penteado, mas não me pergunta como é que eu o pago. Ele tem que me ajudar se me quiser ver bonita.*

Ela concluiu: *“Pelo menos ele fica aborrecido quando eu recebo um SMS!”* (Entrevista com Bela, 12 de Novembro de 2007, Inhambane). Apesar de ser um bom homem (educado, romântico e fiel) não era um bom provedor. E enquanto Bela cuidadosamente monitorizava as actividades do namorado mediante inspecções ao seu telemóvel, usava o seu próprio telefone para gerir as relações que poderiam ajudá-la a atender desejos não cumpridos pelo seu namorado.

Um número de mulheres jovens com quem trabalhei em Inhambane chegaram à conclusão, como Bela, de que poderiam beneficiar de melhores condições de vida mediante o envolvimento em relações com vários homens e desenvolveram formas astuciosas de usar a sua sexualidade como uma *“monnaie d’échange”*. Ninguém nega que sempre houve mulheres dispostas à troca de favores sexuais por ganho material e com múltiplos parceiros. Muitos em Inhambane acreditam que os telemóveis estão a ampliar a tendência. *“Com os telemóveis, chular já não é apenas um jogo, é um desporto”*,¹³ foi o que alguns jovens, num grupo-alvo por mim organizado, concluíram (15 de Novembro de 2007, Inhambane). Outros ressaltam a disseminação de práticas que costumavam ser preservadas por um tipo específico de mulheres. Como um jovem moçambicano de vinte e tal anos explicou, *“há duas categorias de moças — moças para casar e miúdas para brincar — mas o problema é que as moças, nestes dias que correm, são muito espertas com os seus telefones celulares e tudo, e acabamos por não saber quem é quem”* (Entrevista com Pascual, 15 de Agosto de 2007, Inhambane).

A comunicação telefónica torna as redes de redistribuição cada vez mais eficientes, contribuindo para contornar alguns dos obstáculos logísticos de comunicação face-a-face. Talvez mais importante ainda, a comunicação por telefone móvel cria um domínio invisível de interacção dentro do qual tais relações podem ser negociadas fora do controlo dos membros da família, de vizinhos e de outros parceiros. E assim são consolidadas relações que poderiam não ter existido se não fosse a presença de telefones móveis, e múltiplas relações tornam-se mais fáceis de gerir. É neste sentido que as diferenças de género no uso do telefone contribuem para a negociação das desigualdades. Ao accionar ideais normativos de género, ou mais especificamente, jogando com o seu estatuto de dependentes, as mulheres jovens podem alcançar uma independência económica mais ampla. E mais, os jovens homens acabam por ter pouca escolha, senão a de fechar os olhos para a dissolução da sua pretensão de exclusividade, uma vez que a maioria não dispõe de uma base material na qual esta assenta. Em suma, a comunicação por telefone móvel permite aos indivíduos navegar num ambiente socioeconómico em modificação com (mais) facilidade e (mais) discrição, criando uma esfera invisível dentro da qual práticas, de outra forma socialmente reprováveis, podem ser negociadas secretamente, pelo menos até os

telefones fazerem exactamente o oposto e fornecerem provas concretas de fraude, através de chamadas telefónicas e mensagens de texto interceptadas.

E embora *chular* seja algo que as mulheres geralmente fazem aos homens, alguns homens jovens também estão a tentar a sua sorte. Nos últimos anos, tornou-se cada vez mais comum homens jovens terem relações com mulheres mais velhas. Mulheres mais velhas com dinheiro, diga-se. Em Inhambane, esta ainda é uma tendência nova e que é extremamente reprovada. Diz-se aos rapazes, enquanto crescem, que nunca devem andar com mulheres mais velhas, e que, no caso de virem a fazê-lo, a acidez das mulheres mais velhas queimaria os seus pénis, uma reacção chamada "*gubya*" em *gitonga*. Contudo, alguns jovens tentam a sorte.

Sentado numa barraca local num domingo à tarde, Samo, um homem de 25 anos de idade, tentou convencer os seus amigos: "*As mulheres idosas são boas*", explicou ele, "*dão-te mais carinho, como se fosses seu filho. Uma acabou de me comprar este telefone*" (Entrevista com Samo, 28 de Outubro de 2007, Inhambane). Ao envolverem-se com mulheres mais velhas, os jovens têm acesso a um estilo de vida mais agradável, ao mesmo tempo que se revoltam contra as mulheres mais jovens, que muitas vezes têm pouca consideração por jovens sem *mola* (coloquial: dinheiro; corrente: *mola*, ou seja, a mola que os ajudaria a saltar para outro lugar). O tema foi também implicitamente introduzido através da música popular. Os telefones móveis, por isso, aparecem numa altura em que o noivado, as dinâmicas de formação de agregado familiar e de relações mais amplas entre os sexos estão a ser redefinidos, a par de mudanças nos padrões de consumo. Os telemóveis são por muitos também responsabilizados por exacerbarem estas transformações. Os padrões de uso do telefone podem, portanto, ser considerados tanto reflexivos como constitutivos de reconfigurações socioeconómicas mais amplas.

Conclusão

Graças às telecomunicações móveis, as redes pré-existentes de redistribuição baseadas no parentesco tornaram-se mais eficientes e novas redes, baseadas em relações íntimas, são mais facilmente criadas e geridas. Dadas as diferenças de género no uso do telefone, as práticas dos telefones móveis poderiam ser vistas como niveladoras do acesso desigual aos recursos, ao longo de linhas de género e geracionais. Se a troca de favores sexuais (ou mesmo apenas a sua pretensão) com o fim de ganho material se pode qualificar como alívio da pobreza, é, contudo, uma questão controversa. Ao considerar os potenciais impactos destas relações cada vez mais importantes na transmissão do HIV/SIDA, as implicações a longo prazo podem, na verdade, ser trágicas. E devido à sua relativa discricção, a redefinição das relações de género em curso, naquilo a que chamamos de domínio invisível da comunicação telemóvel, também se arrisca a ser ignorada pelos decisores de políticas.

Como já demonstrado, esta também é apenas uma parte da história. Ao relacionar os telemóveis com a redução da pobreza, há o risco de se esquecer do facto de que a redistribuição é um relacionamento, não um resultado. Por outras palavras, tornando as redes de redistribuição mais eficazes, os telemóveis são também mais extractivos para aqueles que se encontram na posição de dador. Vários autores têm mostrado que a prevalência de obrigações de parentesco, ou daquilo a que alguns chamam de “*economia do afecto*” (Hyden, 2006), pode inibir o desenvolvimento através da canalização de recursos que acabam por ser consumidos em vez de serem investidos para gerar riqueza (Hanlon, 2007). Devido ao papel do telemóvel no reforço e transformação destas redes, as implicações são, portanto, potencialmente agravadas. Neste sentido, os telefones móveis podem, de facto, prejudicar o desenvolvimento, já que os recursos que poderiam ser utilizados para investimentos acabam por ser redistribuídos (Horst e Miller, 2006).

A entrada de telemóveis em Moçambique pode não ser promessa para ajudar o país a “*superar*” etapas de desenvolvimento, como alguns anteciparam (Butler, 2005; Touré, 2008, ver também Nielinger, 2006). Gostaríamos, no entanto, de terminar com uma nota positiva, sugerindo que a rápida e ainda crescente adopção de telemóveis em Moçambique deve ser entendida como a adopção de uma tecnologia que melhora a qualidade de vida de muitos de uma forma tangível, ao lubrificar a circulação de dinheiro e outros recursos entre os que têm e os que pedem, bem como de uma forma mais subtil, ao fornecer aos indivíduos um certo grau de liberdade e controlo sobre as suas vidas, fornecendo os meios para participar mais activamente na sociedade moçambicana, embora de formas frequentemente contestadas e apesar da possibilidade de as implicações a longo prazo poderem ser prejudiciais.

Notas

- ¹ Algumas secções deste trabalho são desenvolvidas mais detalhadamente num artigo submetido ao Politique africaine edição especial sobre Moçambique. O artigo é intitulado “A revolução da telefonia móvel: um capítulo na história de “sucesso” de Moçambique?” e encontra-se actualmente em revisão. Também discuto a redefinição das relações de género em “Os telemóveis e a comercialização das relações: expressões de masculinidade no Sul de Moçambique”, em Género e Modernidade nas Culturas da Juventude, editado por K. Brison e Dewey S., Syracuse University Press, Siracusa, no prelo.
- ² A pesquisa foi financiada pelo Social Sciences and Humanities Research Council do Canada (SSHRC).
- ³ Entrevistei o chefe da polícia, os secretários de vários bairros, padres e pastores, enfermeiros, bem como curandeiros.

- ⁴ A Vodacom, que é propriedade da Telkom e Vodafone (Reino Unido), opera em vários países da África Austral. O Presidente Armando Guebuza tornou-se sócio da Vodacom, por meio da Intelec Holding da qual é accionista. O anúncio coincidiu com a declaração da Vodacom como sendo “100% made in Moçambique” (Carmona, 2007: 1-3).
- ⁵ Entrevista com o Sr. Massingue Apala do Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique, 13 de Novembro de 2007, Maputo.
- ⁶ www.mcel.co.mz e www.vm.co.mz, ambos acedidos em 30 de Junho de 2008.
- ⁷ Veja Horst e Miller, (2006) para um exemplo da Jamaica.
- ⁸ Está para além do âmbito deste artigo discutir as oportunidades de negócios directamente geradas pela indústria telefónica, bem como as formas através das quais a comunicação telefónica possa tornar as pequenas empresas mais eficientes.
- ⁹ A etiqueta do telefone serve uma orientação mais ou menos fluida e práticas reais variam de acordo com as especificidades da situação.
- ¹⁰ Os clientes, quer da mCel quer da Vodacom, duas das operadoras de telefonia móvel de Moçambique, têm direito a 10 mensagens gratuitas “Liga-me” por dia.
- ¹¹ Notas de campo de 28 de Junho de 2007.
- ¹² Pensos higiénicos.
- ¹³ A palavra “desporto” é usada como uma metáfora para descrever actividades praticadas excessivamente.

Referências

- Bagnol, B., e E. Chamo. (2003). *‘Titios’ e ‘Catorzinhas’: Pesquisa exploratória sobre ‘sugar daddies’ na Zambézia (Quelimane e Pebane)*. DFID/PMG Mozambique.
- Batson-Savage, T. (2007). “‘Hol’ awn mek a answer mi cellular’: sex, sexuality and the cellular phone in urban Jamaica.” *In Continuum: Journal of Media and Cultural Studies* vol. 21, no. 2. (pp. 239-251).
- Butler, R. (2005). *Cell Phones May Help “Save” Africa*. http://newsmongabay.com/2005/0712-rhet_butler.html (acedido a 30 de Junho de 2008).
- Carmona, F. (2007). “Guebuza na Vodacom.” *In Savana*, vol. XIII: Maputo. (pp.1-3).
- Cole, J. (2004). “Fresh Contact in Tamatave, Madagascar: Sex, Money, and Intergenerational Transformation.” *In American Ethnologist* vol. 31, no. 4. (pp. 573-588).
- Dibakana, J.-A. (2002). *Usages sociaux du téléphone portable et autres sociabilités au Congo*. *In Politique Africaine* vol. 85. (pp. 133-50).
- Greenberg, A., e G. Sadowsky. (2006). *A country ICT survey for Mozambique*. Greenberg ICT services: Montreal.
- Hanlon, J. (2007). “Is poverty decreasing in Mozambique?” Palestra na Conferência Inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos: Maputo.

- Horst, H. and D. Miller. (2006). *The Cell Phone. An Anthropology of Communication*. Berg: Oxford.
- Hyden, G. (2006). *African Politics in Comparative Perspective*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Newitt, M. (2002). "Mozambique." In P. Chabal. (ed.). *A history of Postcolonial Lusophone Africa*. Hurst: London, pp:185-235.
- Nielinger, O. (2006). *Information and Communication Technologies (ICT) for Development in Africa*. Peter Lang: Frankfurt.
- Pfeiffer, J. (2002). "African independent churches in Mozambique: healing the afflictions of inequality." In *Medical Anthropology Quarterly*. vol. 16, no. 1. (pp. 176-99).
- Touré, H. (2008). Welcome address. ICTs in Africa: A Continent on the Move. http://www.itu.int/dms_pub/itu-t/oth/26/05/T26050000010001PDFE.pdf (acedido a 30 de Fevereiro de 2008).
- Vigh, H. (2006). "Social death and violent life chances." In C. Christiansen, M. Utas, and H. E. Vigh (eds.). *Navigating Youth, Generating Adulthood. Social Becoming in an African Context*. The Nordic African Institute: Uppsala. (pp. 31-60).

6. Constrangimentos na produtividade da agricultura africana

Philip Woodhouse

Introdução: diagnosticando constrangimentos na produtividade da agricultura africana

A baixa produtividade na agricultura africana tem sido foco de preocupação recorrente, pelo menos desde a década de 1930, quando os governos coloniais se aperceberam do crescente empobrecimento entre as populações rurais em muitas partes de África. Este foi um período de crise mundial na agricultura, reflectindo a redução mais generalizada da actividade económica e de emprego que constituiu a grande depressão, ao qual os governos de muitos países responderam com intervenções de apoio à agricultura, técnica e financeiramente. Um tema subjacente a tal intervenção foi a necessidade de modernização da agricultura para melhorar a produtividade, tanto para aumentar os rendimentos agrícolas como para evitar a degradação da terra. Este último ponto foi elucidado pela ruína dos agricultores no centro-oeste dos Estados Unidos (causada por severas tempestades de poeiras), atribuída à aplicação de tecnologia inadequada em solos propensos a secas e à erosão. Esta narrativa de “degradação das terras” foi tomada por autoridades coloniais em África como explicação para o empobrecimento rural e elucidou grande parte da crescente intervenção das autoridades coloniais na agricultura africana nas décadas de 1940 a 1960. A forte ênfase dada à protecção do solo é particularmente evidente nos “diques de protecção” e terraços introduzidos pelas autoridades britânicas em toda a África Central e Oriental, e no “melhoramento” dos sistemas implementados nos “bantustões” da África do Sul.

Esta perspectiva histórica é importante porque continuou a reflectir-se muitas décadas mais tarde em muitos diagnósticos influentes dos problemas agrícolas africanos, como por exemplo, de que “(...) a incapacidade de aumentar a produtividade, um crescente número de pessoas pobres exercendo uma forte pressão sobre o ambiente – com a mineração de solos, destruição de florestas, e esgotamento da fauna bravia existente...” (IFAD, 1994). Este artigo não pretende argumentar que o aumento da população *em algumas* áreas pode ser acompanhado de um declínio na produtividade. Argumenta antes que esta visão, de uma simples contradição “malthusiana” entre a população crescente e uma área fixa de

terra, não corresponde exactamente à realidade empírica em muitos contextos africanos, e, mais importante (como acontece nos Estados Unidos na década de 30), não permite uma compreensão das formas como a agricultura está ligada aos sucessos e possibilidades mais globais da economia.

Diagnósticos mais recentes das limitações que se aplicam a contextos de agricultura africana reflectem uma procura por uma análise mais diferenciada e em particular a necessidade de perceber o que diferencia os contextos africanos das outras economias menos industrializadas. Assim, o *Banco Mundial no seu Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2008* (World Bank, 2007) afirma que a ausência em África de uma “revolução verde”, do tipo da que aumentou a produtividade agrícola na Ásia na década de 1970, se deve a: uma “mistura mais ampla de culturas agrícolas”, um maior grau de “complexidade e heterogeneidade agroecológica”, e a uma “falta de infra-estruturas, mercados e instituições de apoio” (World Bank, 2007: 160). Isto sugere duas linhas de análise de mudança “tecnológica”: progressos na melhoria das variedades de cultivo, e uma gestão mais eficaz das limitações ecológicas para a produtividade agrícola. O artigo irá debruçar-se sobre cada uma delas, antes de voltar às questões referentes a “infra-estruturas e a instituições”.

À procura da “revolução verde” africana

Existem, em África, quatro exemplos de variedades de culturas melhoradas em uso, comumente identificadas: o milho híbrido na região leste e central de África, a mandioca resistente a doenças, o “arroz novo para África” (Nerica) e o feijão resistente a doenças. Com excepção do milho híbrido – criado e produzido comercialmente na África do Sul e no Zimbábue desde os tempos coloniais (inicialmente em farmas de grande escala de propriedade europeia e, posteriormente, estendido à agricultura de pequena escala africana). Todas estas variedades foram melhoradas e originadas em Centros Internacionais de Investigação Agrícola (IARCs), financiados desde a década de 1960 por organizações filantrópicas, e por orçamentos governamentais da cooperação internacional, através do Grupo Consultivo em Pesquisa Agrícola Internacional (CGIAR). A reputação das IARCs foi inicialmente estabelecida nas décadas de 1960 e 70 pelo desenvolvimento de variedades de trigo e de arroz (com base nas variedades Norin criadas por cientistas do governo japonês na década de 1930), que formaram a base da revolução verde no México, na Índia e no Sudeste da Ásia. Após este sucesso inicial, e com o aumento de financiamento, foram criados mais IARCs abarcando outras culturas (batata, mandioca, leguminosas) e condições agro-ecológicas específicas: tropicais húmidas (IITA na Nigéria), tropicais semi-áridas (ICRISAT na Índia), e áreas secas (ICARDA na Síria). Em cada

caso, porém, o desenvolvimento de variedades melhoradas de culturas agrícolas para a agricultura de pequena escala estava no cerne da actividade dos IARCs, com numerosos ensaios em colaboração com as organizações locais (ou seja, nacionais) de investigação. Em princípio, os IARCs constituíam centros “de acesso aberto” de desenvolvimento de germoplasma vegetal com os quais os programas nacionais de melhoria das culturas poderiam trocar material genético.

No final dos anos 80, porém, ocorreu uma série de mudanças. Em primeiro lugar, as graves dificuldades orçamentais dos governos africanos, após o colapso dos preços dos “*commodities*” no início da década de 1980, foram seguidas de cortes no financiamento agrícola que diminuíram a capacidade de investigação em grande parte do continente africano. Em segundo lugar, após duas décadas de crescimento, o montante anual das despesas reais dos IARCs atingiu um patamar no final dos anos 1980 que se tem mantido até ao presente, apesar de ter aumentado o número de IARCs (Pardey et al, 2007: 58), o que efectivamente diluiu o orçamento. Finalmente, a área central de investigação dos IARCs foi ampliada para incluir a melhoria da gestão de “culturas agrícolas, criação animal, dos sistemas de recursos naturais “ (por exemplo, agro-florestais no ICRAF, gestão de recursos hídricos no Instituto Internacional de Gestão de Águas -IWMI). A mudança de ênfase foi tal que a investigação sobre “sistemas de produção sustentável” representa actualmente 35% do financiamento total do CGIAR, o dobro da percentagem (18%) atribuída ao melhoramento genético das culturas (World Bank, 2007:163). Parte da razão para esta alteração pode ter sido o advento da biotecnologia, e, nomeadamente, a identificação de marcadores moleculares para características genéticas. Pardey et. al. (2007: 17) observam que estes factores aumentaram acentuadamente o potencial de rentabilidade do investimento comercial na melhoria de sementes através do reforço da capacidade das empresas de sementes de imporem taxas dos inventores, e restringirem a poupança e a troca de sementes por parte dos agricultores. Anteriormente, este mecanismo estava limitado às sementes híbridas “F1” e, por conseguinte, a relativamente poucas culturas (designadamente o milho, como observado acima), mas poderia ser tentado para qualquer cultura. Em contraste com este reforço de apropriação (comercial) dos lucros derivados da melhoria das culturas, os benefícios resultantes da investigação sobre “práticas imateriais” de gestão agrícola são os menos apropriados de todos (et. al 2007: 17). Quer tenha havido, quer não, qualquer ligação explícita entre o aumento de enfoque da investigação do CGIAR em tecnologias “menos apropriáveis” e a mudança de interesse das empresas de biotecnologia comerciais desde a década de 1990, o Banco Mundial (2007:163) afirma que a aplicação da biotecnologia para a melhoria das culturas está “(...) em grande parte concentrada no sector privado, impulsionado por interesses comerciais, e não visa as necessidades dos pobres”. Como consequência, o Banco argumenta que é urgente aumentar os investimentos

públicos em “culturas e características pró-pobres, tanto a nível internacional como a nível nacional” (World Bank, 2007: 165). É previsto que isto seja alcançado principalmente através de uma renovação significativa do financiamento filantrópico (a Fundação Gates, por exemplo) para o desenvolvimento da biotecnologia do sector público nos países em desenvolvimento mais pobres.

É difícil dizer que efeitos tal iniciativa teria na pobreza rural em África. Em parte porque são poucos os exemplos de biotecnologia aplicada à agricultura financiada com dinheiros públicos, e em parte porque a extensão e o impacto na pobreza das variedades agrícolas convencionalmente melhoradas começaram a ser investigados sistematicamente apenas desde os meados da década de 1990 (Adato e Meinzen-Dick 2007, XIX). Das quatro culturas acima mencionadas que beneficiaram de melhoria varietal, a mandioca é a que mais claramente beneficia os pobres, para quem é, frequentemente, uma cultura básica que tolera a seca e que se desenvolve em solos pobres, com material de plantação que os próprios agricultores multiplicam por corte e replantação de secções do caule. O impacto do novo arroz para a África (Nerica) é ainda incerto devido ao facto de o seu desenvolvimento ser relativamente recente. Variedades melhoradas de feijão e milho também são susceptíveis de serem culturas importantes para os pobres, apesar de a ampla utilização de milho híbrido por pequenos agricultores ter geralmente requerido a compra quer de sementes quer de fertilizantes. No Zimbabwe e no Malawi os subsídios do governo para estes insumos resultaram nas últimas décadas em aumentos significativos na produção de milho por pequenos agricultores africanos (Rukuni e Eicher 1994, Harrigan, 2003). Embora a poupança de sementes melhoradas de variedades de milho seja viável (ainda que com uma diminuição do rendimento no caso das sementes híbridas), a falta de acesso ao adubo é uma grave limitação para os pobres, que – devido a limitações de terras e/ou mão-de-obra – são menos passíveis de poderem usar estrume de gado ou outras abordagens de “reconstituição da fertilidade do solo” utilizando culturas de leguminosas arbustivas como pousios ou compostagem (Place et al, 2007).

A melhoria de todas as culturas convencionais e, em particular, das culturas de cereais, enfrenta, em grande medida, limites de produtividade impostos por condições ambientais (no contexto africano: pragas e doenças, e pela falta de água e de nutrientes minerais), que normalmente têm sido superadas por fertilizantes, pesticidas e tecnologia de irrigação da “revolução verde”. Para muitos dos pequenos agricultores africanos, o custo destes investimentos está para além das suas capacidades ou não é justificado pelo valor da produção (devido à baixa procura no mercado). É, todavia, evidente que existem características genéticas identificadas pela biotecnologia que oferecem benefícios aos agricultores africanos a um custo potencialmente mais baixo a longo prazo, tal como um gene de milho de ocorrência natural que confere resistência a um herbicida que aniquila uma

erva parasitária (Striga). Um consórcio público-privado, que inclui um IARC e o Instituto de Pesquisa Agrícola do Quênia, está a estudar a incorporação deste gene no milho localmente adaptado, com a aplicação de uma pequena quantidade de herbicida como revestimento da semente (De Groote e Kanamplu, citado por Pardey et al. 2007: 36). Pondo de parte, para os presentes fins, as permanentes preocupações sobre a “poluição genética” decorrentes da utilização generalizada de culturas transgênicas, o potencial da biotecnologia do sector público é indicada de forma mais clara pelo desenvolvimento do “algodão Bt” resistente a insectos, levado a cabo por chineses, que foi incorporado em programas locais de desenvolvimento de culturas. O “algodão Bt” não só registou aumentos de rendimento como também reduziu o uso de pesticidas. Uma perspectiva bastante diferente é oferecida pela observação de Herring (2007: 17) de que, mesmo no caso de os direitos à propriedade das empresas de biotecnologia serem formalmente passíveis de execução, como na Índia, os preços elevados das sementes legais de “algodão Bt” (produzidas nesta instância pela multinacional Monsanto dos E.U.A.) teve como resultado que (...) *a biotecnologia revitalizou um vigoroso capitalismo agrário anárquico e artesanal através da propagação de sementes dissimuladas*. Referindo-se ao tal “algodão Bt” não autorizado e “miscigenado” cultivado em milhões de hectares, argumenta que, uma vez introduzidos em culturas, os genes transgênicos se assemelham mais ao “Linux de código aberto do que à Microsoft”. Pode dizer-se, portanto, que as possibilidades de melhoria de culturas relevantes para os agricultores africanos mais pobres estão, até agora, longe de terem sido plenamente exploradas. O investimento público é passível de produzir variedades mais acessíveis aos pobres, mas não é garantido. Uma continuada dependência na melhoria comercial das culturas parece favorecer mais os produtores comerciais e também traz consigo um risco de “miscigenação” anárquica de variedades de culturas comerciais sendo que os elevados lucros para a agricultura incentivam produtores “informais” de sementes.

Rotas de gestão ambiental para melhor produtividade

Embora a perspectiva de culturas resistentes a pragas que reduzem ou eliminam a necessidade de outros insumos, como pesticidas, pareça um claro benefício para a produtividade agrícola, os rendimentos de inovações que visam uma melhor gestão ambiental e agronómica são mais questionáveis. Isto tem duas razões principais. Em primeiro lugar, os dados sobre a degradação ambiental e o seu impacto sobre a produtividade da terra são “escassos e questionáveis” (World Bank, 2007: 191). O contexto africano tem fornecido uma fonte particularmente rica de debate sobre a natureza da degradação ambiental

(Anderson e Grove 1987, Leach e Mearns 1996, Thomas Middleton 1994, Tiffen et al. 1994). A natureza controversa de grande parte desta literatura é parcialmente uma questão de confiabilidade da informação, especialmente quando as medições são agregadas ou extrapoladas a partir de uma escala menor para uma escala maior. A asserção rotineira pelas agências das Nações Unidas de que mais de 45 por cento do continente africano é afectado por desertificação (UNEP, 2006), por exemplo, não é apoiada por um quadro de evidências ou de análise que considere a diversidade de contextos sociais e ecológicos africanos. Os debates sobre a extensão da degradação ambiental são também uma questão de interpretação, uma vez que todas as mudanças ambientais são, em certa medida, percebidas através de uma perspectiva de valores que definem relações positivas e negativas entre a humanidade e a natureza. A este respeito, a compreensão dos ambientes africanos foi excepcionalmente sobrecarregada desde os tempos coloniais pelo pensamento de que as questões ambientais se devem a problemas sociais e económicos. Tal como foi observado na introdução a este artigo, particularmente influentes são as noções de inspiração malthusiana tais como a “capacidade de suporte” da terra para as pessoas e para o gado. Estas noções e as contra-narrativas dos “ecopopulistas” que realçam as virtudes ambientais de “conhecimentos técnicos indígenas” (por. ex., Chambers et al, 1989), não reconhecem que os diferentes resultados ambientais (tais como a erosão e a conservação dos solos) podem ocorrer simultaneamente, como consequência da diferenciação social e económica entre os usufrutuários de pequena escala das terras (Bernstein e Woodhouse, 2006).

Uma segunda razão pela qual inovações agrícolas com base numa melhor gestão dos recursos naturais são problemáticas é que estas estão frequentemente centradas na melhoria da produtividade dos recursos naturais, por exemplo, solos, pastagens, árvores, etc., quando o critério fundamental (a partir de uma perspectiva de pobreza rural) pode ser a produtividade da mão-de-obra. Na medida em que os dados agregados a nível regional podem gerar uma análise correcta, é importante notar que uma comparação das tendências de produtividade da terra e de mão-de-obra na agricultura (1961-2003) em diferentes regiões do mundo mostram que a África Subsaariana regista o mais lento crescimento da produtividade do trabalho agrícola, e, excepcionalmente, o declínio da relação terra/trabalho, de modo que, embora a produtividade da terra fosse crescente, a agricultura ia-se tornando cada vez mais de trabalho intensivo (Pardey et. al, 2007: 13). No total (e, portanto, não em todos os casos específicos), isto tem as características de uma “involução agrícola” com o declínio da produtividade do trabalho na agricultura (Geertz, 1963). A necessidade de um foco na produtividade do trabalho é também sugerida pelos dados de produtividade agregada (Tabela 1), que sugerem um “défice” de produtividade africana muito maior na produtividade do trabalho do que na produtividade da terra.

Tabela 1: Comparação de indicadores de produtividade

| Região | Valor acrescentado por trabalhador na agricultura (US\$) | Rendimentos de cereais (t/ha) |
|-------------------------|--|-------------------------------|
| África Subsaariana | 327 | 1,33 |
| Ásia | 423 | 2,80 |
| América do Sul e Caribe | 2.966 | 2,67 |
| Países desenvolvidos | 5.680 | 3,92 |

Fonte: FAO 2007

Trabalho agrícola e produtividade

O foco na produtividade do trabalho leva a uma série de considerações. Primeiramente, a pesquisa em inovação agrícola negligencia normalmente as avaliações de produtividade do trabalho a favor da produtividade da terra. No caso da tecnologia da revolução verde, por exemplo, os aumentos de produtividade da terra aumentaram inicialmente a procura de trabalho para a gestão de fertilizantes e de irrigação e para a colheita. Historicamente, no leste e sul da Ásia, as necessidades de mão-de-obra foram subsequentemente reduzidas através da mecanização, como pormenorizado por Hossain *et al* para o caso mais recente do Bangladesh (2007). Embora o aumento do factor mão-de-obra, exigido pela revolução verde, tenha permitido grandes aumentos na produção (e, conseqüentemente, na produtividade do trabalho), isto constituiu, todavia, um investimento adicional e os custos adicionais de trabalho podem ser um factor limitante na adopção de tecnologias mais produtivas. Os que advogam a inovação agrícola na agricultura africana presumem frequentemente que o trabalho adicional dos agregados familiares dos “pequenos agricultores” tem um custo de oportunidade zero, de modo que os pobres beneficiarão de inovações em trabalho intensivo. Na prática, não é raro que os pequenos agricultores sofram escassez de mão-de-obra e/ou completem o trabalho da família com mão-de-obra contratada. Além disso, o período em que o trabalho adicional é exigido pelas inovações pode ser crítico, assim como a sua distribuição entre os membros do agregado familiar. A dimensão de género na repartição intra-agregado do ónus de tal trabalho suplementar é

exemplificada no trabalho de Carney sobre a introdução da tecnologia do arroz irrigado no Oeste de África (Carney, 1988).

Estas considerações não se aplicam apenas às formas de intensificação agrícola da “revolução verde”. Opções técnicas de “baixo insumo externo” podem também ser rejeitadas ou seleccionadas em função da poupança da mão-de-obra, independentemente do efeito na produtividade da terra. A escassez de mão-de-obra pode, por exemplo, restringir o desbravamento do recrescimento da mata em terras deixadas em pousio, e assim favorecer o cultivo continuado de campos anteriormente cultivados, mesmo à custa de uma diminuição da produtividade da terra. Trabalhos no Quênia mostram que abordagens de trabalho intensivo para melhorar a terra, tais como a construção de terraços para a conservação da água e do solo em encostas, que parecem favorecer os pobres porque evitam a necessidade de capital, podem, no entanto, prejudicar os que não têm meios para recrutar mão-de-obra (Tiffen et al, 1994, Murton, 1999). Do mesmo modo, um trabalho no Malawi sugere que abordagens de trabalho intensivo no controlo de pragas, da “Gestão Integrada de Pragas” (MIP), que reduzem a necessidade de compra de pesticidas, só foram adoptadas em locais onde os agricultores já dispendiam quantias significativas em pesticidas para proteger culturas de alto valor, fazendo, desta forma, com que os rendimentos relativos à mão-de-obra suplementar valessem a pena (Orr, 2003).

A questão da produtividade do trabalho é de particular preocupação em muitos contextos africanos, onde os índices mão-de-obra/terra têm sido historicamente baixos e o controlo do trabalho em famílias alargadas tem dominado a organização dos sistemas de produção (por exemplo, Haswell, 1963, Toulmin, 1992). Da mesma forma, o desenvolvimento de culturas de rendimento dependia historicamente da capacidade da mão-de-obra rural se desprender do controlo do parentesco e migrar para outras zonas rurais, onde as formas de arrendamento permitiam rendimentos mais elevados (Robertson, 1987). Na África contemporânea, a capitalização da agricultura é baixa, os rendimentos para a mão-de-obra são frequentemente baixos, e a escassez de mão-de-obra continua a ser um constrangimento generalizado na agricultura. Como consequência, a migração laboral continua a constituir um elemento-chave do desenvolvimento agrícola: zonas de elevada produtividade e/ou expansão do acesso ao mercado são muitas vezes locais de imigração, e o sucesso dos imigrantes em tirar proveito dessas oportunidades agrícolas pode depender tanto da sua capacidade de negociar o acesso à terra com os proprietários fundiários “nativos” (ver abaixo) como de mobilização de mão-de-obra, por vezes através de redes transnacionais de migrantes. Um exemplo deste último é o sucesso comercial dos imigrantes do Burkina Faso no cultivo do ananás na Costa do Marfim, atribuindo-se a estes emigrantes as vantagens de contornarem a falta de mão-de-obra rural na

Costa do Marfim recorrendo a mão-de-obra do Burkina Faso (Chauveau, 2006). Inversamente, a emigração de mão-de-obra (temporária ou permanente) pode gerar escassez de mão-de-obra, mesmo em áreas com densidade populacional tão elevada como de 1.000 habitantes/km², tal como no Quênia ocidental (Place et. al, 2007: 155), fazendo da escassez de mão-de-obra um constrangimento que impede a inovação na agricultura em agregados familiares demasiado pobres para suportarem a contratação de mão-de-obra suplementar necessária para implementar novas técnicas agrícolas. O reconhecimento deste constrangimento de mão-de-obra deteriora os modelos dos “pequenos agricultores” que dependem da elevação da produtividade agrícola através de inovações em trabalho intensivo, excepto na medida em que esses modelos também reconheçam o controlo desigual que os pequenos agricultores têm sobre a mão-de-obra e a consequente diferenciação socioeconómica associada a investimentos na mão-de-obra para aumentar a produtividade.

As observações no parágrafo anterior sugerem que há dificuldades com os conceitos de redução da pobreza através da agricultura nos casos em que esta depende do aumento da produtividade, quer através de modelos de capital intensivo (revolução verde), quer através de modelos de mão-de-obra intensiva centrados na exploração agrícola individual de um agregado familiar. Isto sugere que, caso se pretenda que os pobres beneficiem das inovações agrícolas, deveria ser prestada mais atenção ao investimento em “bens públicos” que reduzam os riscos na agricultura. Exemplos bem sucedidos no contexto africano deveriam incluir o controlo da praga cochonilha da mandioca através da introdução de um predador natural da América do Sul, uma espécie de vespa parasitóide. Como Orr (2003) observou, ao contrário do discurso predominante, este programa bem sucedido de “gestão integrada de pragas” não exigiu nenhuma participação do agricultor mas reduziu significativamente uma grave ameaça para a cultura de um alimento básico através da acção governamental (financiada internacionalmente). Do mesmo modo, se é possível identificar um único investimento com amplo impacto na produtividade agrícola em África, é provável que se trate de uma gestão hídrica melhorada, desde a irrigação em grande escala a canais de desvio em pequena escala, captura de água e gestão de cobertura da vegetação das bacias hidrográficas. A vulnerabilidade do insucesso de grande parte da agricultura da África Subsaariana deve-se, em grande medida, à variabilidade da precipitação, mas também ao facto de ter um nível muito baixo de utilização (2-3%) dos seus recursos hídricos. Para comparação, o Sul da Ásia, com o dobro da população e com apenas dois terços da água, usa 25-35% dos seus recursos disponíveis. Há indícios de que o bom acesso aos mercados poderá activar o investimento privado no desenvolvimento da gestão hídrica, inclusive em áreas anteriormente consideradas marginais para a agricultura (Tiffen et. al, 1994, Southgate e Hulme, 2000, Woodhouse

et. al, 2000), mas, em muitas instâncias, a gestão eficaz dos recursos hídricos exigirá coordenação em escalas que ultrapassam a exploração individual.

Expressa em termos globais, a produtividade agrícola africana parece que seria muito melhorada pelo investimento no desenvolvimento dos recursos hídricos, e a agricultura comercial da África do Sul é em grande parte baseada neste princípio. Aqui encontramos-nos mais na esfera das “infra-estruturas, mercados e instituições de apoio”, do que na da “complexidade ecológica”. Este é um terreno repleto de exemplos de impactos negativos na população rural, por exemplo, através da realocação de populações das zonas de albufeiras de barragens e perturbação de produções existentes por alterações no fluxo fluvial, exemplificados pela análise de Adams (2000) sobre o impacto das barragens construídas no final dos anos 1980 no vale do rio Senegal. Um resultado mais positivo é exemplificado pelo relato de Aw e Diemer (2005) sobre a irrigação em grande escala do rio Níger, no Mali. Como seria previsível, a partir da discussão anterior sobre a mobilidade laboral em África, o desenvolvimento de recursos hídricos que leva a melhores oportunidades agrícolas (o que pressupõe o crescimento da procura da produção agrícola) é invariavelmente caracterizado pela migração de áreas rurais menos produtivas e aumento na concorrência pela terra, geralmente envolvendo o desenvolvimento de mercados informais de terra (Robertson, 1987, Woodhouse, 2003, Peters e Kambewa, 2007). Questões por resolver sobre o estatuto dos direitos à terra, consuetudinários ou “comunitários”, em contextos cada vez mais mercantilizados de utilização dos solos são fundamentais para determinar o efeito desta evolução – tanto em pequena como em grande escala – na pobreza (Chimhowu e Woodhouse, 2006).

Uma consequência importante é que a pobreza não pode simplesmente ser mapeada em áreas geograficamente definidas em termos de potencial agrícola “alto” ou “baixo”, ou “de afastamento”. Enquanto a proporção de pobres (em termos de incidência de pobreza) pode ser mais elevada em áreas rurais menos acessíveis, em geral, o número de pobres em termos absolutos (a “densidade de pobreza”) é normalmente mais elevado em áreas mais acessíveis. Além disso, “(...) *não existe um padrão claro entre os países para a distribuição da população pobre e o potencial agrícola*” (World Bank, 2007:49). Isto sublinha a importância de estratégias políticas, de reformas e de administração dos direitos de propriedade e de condições de emprego, e a prestação de apoio técnico, que são determinantes para o desenvolvimento de recursos hídricos. Mais genericamente, a discussão da melhoria da produtividade agrícola através do desenvolvimento técnico meramente em termos de um “sector agrícola” – normalmente vista em termos de “pequenas explorações agrícolas” – negligencia importantes ligações com a economia global que se articulam através de mercados de trabalho e outros recursos.

Vinculação da produtividade agrícola à economia global

A especial importância atribuída à agricultura na redução da pobreza assenta na constatação de que “(...) *três em cada quatro pessoas pobres nos países em desenvolvimento vivem em zonas rurais*”, e no argumento de que “*A agricultura por si só não será suficiente para uma redução maciça da pobreza, mas provou ser excepcionalmente poderosa para essa tarefa*”. (World Bank, 2007: 1). É importante, contudo, que estes argumentos não sejam utilizados, pois eles tendem a estar presentes em publicações de agências internacionais que tratam a economia rural como distinta da urbana, ou das regionais (ver, por exemplo, IFAD, 2001 e World Bank, 2007). O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2008, recentemente publicado, representa particularmente um caso extremo, no qual, dos três “mundos” (ou cenários) da agricultura que identifica, um é uma economia que é “baseada na agricultura”, o segundo é o da “transformação” através da industrialização e da urbanização, e um terceiro é o “urbanizado”. Neste quadro, a ênfase das políticas muda da produtividade agrícola como base do crescimento económico nas economias “baseada na agricultura”, para o aumento de rendimentos mediante a especialização da agricultura ou pela diversificação do emprego para fora da agricultura nas economias de “transformação”, para tratar dos impactos ambientais da agricultura intensiva em economias “urbanizadas”. Existe claramente um modelo linear de desenvolvimento económico implícito na definição destes “mundos agrícolas”, e a identificação de grandes regiões geográficas com um único “mundo agrícola” levanta inevitavelmente dúvidas quanto à precisão e credibilidade. Assim, a África Subsaariana é caracterizada como “baseada na agricultura”, enquanto países de “transformação” incluem a maior parte do Sul e Leste da Ásia e o Médio Oriente e o Norte de África”, e os países “urbanizados” incluem a maior parte da América Latina e grande parte da Europa e da Ásia Central. Uma dificuldade levantada por um quadro deste tipo é que “a colocação da agricultura no centro da agenda do desenvolvimento” para a África Subsaariana “baseada na agricultura” efectua uma desconexão da agricultura da África urbana, e dos fluxos laborais, de capitais e de produtos agrícolas entre partes “rurais” e “urbanas” das economias. Em vez disto, uma economia rural é encarada como constituída por “pequenos agricultores” travados por uma baixa produtividade.

Nesta perspectiva, o desenvolvimento agrícola é um precursor da industrialização, mas através do desenvolvimento da economia rural: o aumento (em pequena escala) da produtividade agrícola gera maiores rendimentos para os produtores e preços mais baixos dos alimentos para os consumidores, e o crescente poder de compra dos produtores agrícolas é um estímulo para a economia rural não agrícola, que fornece bens e serviços aos produtores agrícolas. Na prática, este modelo de crescimento “impulsionado pela oferta” da economia rural resultante

do crescimento na agricultura dá uma ênfase insuficiente à economia não agrícola, até mesmo em África, onde cerca de 38% da população do continente vivia em zonas urbanas em 2001, um valor que se prevê aumentar para 46% em 2015 (UNCHS, 2001: 271). Em muitas partes da África Subsaariana (Botswana, Costa do Marfim, Nigéria, Senegal, Camarões e Congo), mais de 45% da população já foi classificada como urbana em 2001. A significância desta economia urbana é reflectida na baixa percentagem do PIB gerado pela agricultura – não mais do que um terço e tipicamente um quinto – nas economias “baseadas na agricultura” da África Subsaariana (World Bank, 2007: 340-1). É totalmente congruente que o rendimento não agrícola seja frequentemente um elemento importante na subsistência rural africana (Reardon, 1997 e 1998, BRYCESON, 1999 e 2002, Barrett et al, 2001; Ellis, 2000; Ellis e Freeman, 2005), mesmo em economias rurais, tal como na do norte de Moçambique (Tschirley e Benfica, 2001), na qual o papel dos rendimentos não agrícolas na economia rural não é imediatamente visível. Além disso, quando os serviços financeiros se encontram pouco desenvolvidos (ou seja, em quase toda a África Subsaariana), tais rendimentos não agrícolas são a principal fonte de investimento para aumentar a produtividade agrícola (Collier e Lal, 1986, Evans e Ngau, 1991, Reardon, 1998, Lanjouw e Lanjouw, 2001). Isto pode ainda ser exemplificado pelos padrões de investimento agrícola por parte de trabalhadores imigrantes nas minas da África Austral (Primeira, 1983), e no financiamento da construção de terraços em encostas para a agricultura no Distrito Machakos (Quênia), a partir de rendimentos de emprego e de crédito provenientes de empregos em Nairobi (Tiffen et. al, 1994, Murton, 1999). Da mesma forma, tais estudos sugerem que o acesso desigual das famílias rurais a remessas e a rendimentos de emprego não agrícola “(...) *levará, ao longo do tempo, a uma distribuição de terras, bem como de outros bens, cada vez mais distorcida na África rural*” (Reardon, 1997: 743). O papel das fontes de rendimento não locais no estabelecimento de grandes diferenças nos rendimentos dos agregados familiares em áreas de cultivo de algodão no norte de Moçambique é também identificado por Tschirley e Benfica (2001).

A um nível mais amplo da economia nacional, o ponto-chave aqui é que a expansão da economia não agrícola – urbana e industrial – é fundamental para o aumento da procura da produção agrícola e para os investimentos nesta mesma produção. Factores urbanos e industriais tendem a ser subestimados por modelos lineares de desenvolvimento. Assim: “... *o rápido crescimento agrícola na China, na Índia e no Vietname foi o precursor do surgimento da indústria*” (World Bank, 2007: 7), implicando que o crescimento agrícola ocorreu na ausência de industrialização. Fontes históricas sugerem porém o oposto: que o crescimento da produtividade agrícola tem sido dependente do desenvolvimento industrial para o fornecimento de matérias-primas essenciais – nomeadamente adubo – como exemplificado

pela revisão de Hayami e Ruttan (1985: 235-6) da intensificação agrícola no Japão no século XIX, ou pela comparação feita por Geertz (1963) da produção de arroz em Java e no Japão. Este ponto é ainda reforçado pela observação (World Bank, 2007: 166) do actual sub-financiamento agudo da investigação agrícola e de desenvolvimento nos países em desenvolvimento – excepto nas economias em vias de industrialização da China, da Índia e do Brasil.

Uma última questão emerge sobre o papel dos mercados na promoção do crescimento da produtividade agrícola. Embora seja claro que o acesso à procura de mercados urbanos e/ou regionais constitui uma condição fundamental para o investimento na melhoria da produtividade agrícola, foi sugerido anteriormente que o investimento privado pode ser insuficiente quando se pretende que a agricultura forneça uma base mais ampla de redução de pobreza. Neste contexto, as prescrições das políticas prevalecentes necessitam de ser reexaminadas. Embora reconhecendo uma falha generalizada no mercado das economias “baseadas na agricultura”, especialmente na oferta de insumos, no crédito, na investigação e na inovação, continua a haver uma forte suposição, entre muitas das instituições financeiras internacionais, não só da vontade como também da viabilidade de fazer esses mercados funcionarem para benefício dos pobres. No entanto, o que caracteriza uma grande parte desta discussão é a dependência de mercados específicos no “eficiente” funcionamento de outros mercados. Por exemplo: *“As políticas do mercado de terra rural podem tornar-se menos eficazes se houver estrangimentos no mercado financeiro originados pela influência perversa do nível de riqueza.”* (World Bank, 2007: 144). Mais frequentemente, porém, o compromisso de redução da pobreza rural através de mecanismos de mercado parece rodar à volta de contradições. Assim, os “mercados dinâmicos de insumos” na Ásia e na América Latina são declarados como sendo o resultado de “investimentos complementares” em estradas, irrigação, infra-estruturas de comercialização e serviços financeiros, e a ausência destes em África é alegada para explicar a debilidade da oferta comercial de insumos (World Bank, 2007: 150). Não é indicado de onde virá este “investimento complementar”, ainda que pareça que alguma forma de financiamento público está implícita.

Condições semelhantes aplicam-se a novas abordagens para criar sistemas de distribuição de insumos liderados pelo sector privado que, na prática, dependem fortemente das despesas do estado e/ou da organização melhorada dos agricultores. As dificuldades de se considerar esta como uma estratégia primariamente concernente aos pobres são exemplificadas pelo Plano de Modernização da Agricultura (PMA) do Uganda, que inclui elementos de investimento em infra-estruturas (estradas) e um serviço de aconselhamento agrícola (NAADS) “dirigido pela procura”. Este último prevê a formação de grupos de agricultores que constituiriam a “procura” para os serviços técnicos agrícolas

a serem fornecidos por um sector privado, criado por “reestruturação” do actual sistema de extensões agrícolas governamentais. A análise da implementação deste processo realizado por Bahiigwa et al (2005) sugere que não são os pobres, mas os agricultores em melhores condições, que são mais susceptíveis de beneficiar disto, tanto pela sua capacidade organizacional e de influência política a nível local, como pelas prioridades dos funcionários do governo central de aumentar a produção agregada mediante apoio aos agricultores mais capazes de “alcançar resultados”.

O compromisso de se encontrarem mecanismos de mercado para alocar recursos para pessoas sem poder de compra envolve pressupostos que parecem inconsistentes com a experiência empírica e requerem cada vez mais uma semântica complexa que levanta questões sobre a linha divisória entre “subsídio” e “investimento complementar”. Um pressuposto evidente de tais abordagens à redução da pobreza rural é que “os pobres” detêm o comando da terra e do trabalho que lhes permite tirar partido dos insumos agrícolas. É contudo frequente o caso, especialmente nas zonas rurais (com boa acessibilidade e com elevadas taxas de imigração) com um grande número de pobres, acontecer que os mais pobres tenham muito pouca terra e que muitos dos seus rendimentos provenham do emprego rural na agricultura ou de uma variedade de outras actividades de baixa remuneração à base de recursos naturais, tais como a pesca, o pastoreio de gado, o corte de madeira etc. (Barrett et al, 2001, Start, 2001). Porém, como o Banco Mundial (2007: 221) observa, “(...) espantosamente as políticas têm prestado pouca atenção à estrutura, conduta e desempenho do mercado de trabalho rural”. Um inquérito recente na Zambézia (Cramer et. al, 2008) sugere que os mercados de trabalho rural são uma importante fonte de rendimento para os agregados familiares rurais, mas são altamente “segmentados”, reflectindo a capacidade patronal de determinar uma grande variedade de taxas salariais e de condições de emprego, com implicações óbvias para os níveis de rendimento e pobreza rural.

Conclusões

Este artigo argumentou que existem falhas em grande parte das abordagens preponderantes na redução da pobreza rural através de intervenções “baseadas na agricultura”, mais exaustivamente definida no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2008 do Banco Mundial. Ao analisar as perspectivas de aumento de produtividade como resultado da evolução tecnológica, foi sugerido que o potencial da nova tecnologia ainda está por ser explorado exaustivamente, mas que reduções na pobreza não são susceptíveis de serem providas pelas novas

tecnologias, a não ser que haja uma compreensão mais clara do contexto social e económico no qual a “população rural pobre” vive. Isto não equivale a um argumento contra a intervenção para melhorar as condições de vida das populações rurais pobres. É, outrossim, mais um argumento de que tentar fazê-lo dentro de uma economia rural “baseada na agricultura”, em grande parte divorciada, por um lado, do emprego e de outros mercados da economia urbana e industrial, e, por outro lado, do investimento estatal que exclui explicitamente o mercado, tem o efeito de reduzir o leque de possíveis “oportunidades de investimento” visando contribuir para uma “revolução na produtividade dos pequenos agricultores.”

O artigo propõe quatro áreas principais em que a investigação tem de ter uma nova abordagem para pesquisar as limitações à melhoria da produtividade agrícola, e a relação destas com a pobreza rural. Em primeiro lugar, qualquer expectativa de aumento dos investimentos e de crescimento da produtividade tem de ser fundada numa avaliação realista do estímulo existente e potencial à agricultura proveniente dos mercados urbanos e dos mercados regionais. Na falta de acesso à procura de mercados fortes (ou seja, urbanos), é pouco provável que o investimento agrícola ocorra, a produtividade permanecerá baixa e as zonas rurais serão susceptíveis de sofrer uma perda de trabalho para a emigração temporária ou permanente, reduzindo ainda mais a capacidade produtiva e aumentando o empobrecimento dos que permanecem na terra. Em segundo lugar, a relação entre o investimento privado no sector da agricultura e do investimento em “bens públicos” tem de ser abordada de forma mais explícita, e, em particular, as oportunidades para reduzir o risco do investimento público necessita de ser avaliado, por exemplo, no domínio da gestão dos recursos hídricos (conservação da água, drenagem ou irrigação, por exemplo) e controlo de pragas (por exemplo, o controlo directo de uma doença ou a divulgação de sementes resistentes a pragas e material de plantação). Em terceiro lugar, ao invés de conceber uma sociedade rural homogénea de “agricultores de pequena escala”, a investigação deve caracterizar mais claramente as diferentes categorias de agricultores e as relações laborais entre eles, e entre estes e o conjunto da economia. Finalmente, tendo em conta a diversidade socioeconómica no seio da sociedade rural, a investigação é necessária para delinear o impacto social e político do aumento da produtividade e da rentabilidade da agricultura. Um maior reconhecimento da mobilidade da mão-de-obra e a conseqüente migração de pessoas para áreas onde a agricultura é mais rentável permitirá à investigação aclarar os processos que regem a evolução das relações de trabalho e a concorrência pela terra, e fornecer uma melhor compreensão da mudança social na qual se baseará a intervenção para reduzir a pobreza.

Nota

¹ Tradução do editor.

Referências

- Adams, A. (2000). "Social Impacts of an African Dam: Equity and Distributional Issues in the Senegal River Valley." World Commission on Dams. www.dams.org_docs_kbase_contrib_soc193.pdf (acedido a 25 de Agosto de 2008)
- Adato, M. e R. Meinzen-Dick (eds). (2007). *Agricultural Research, Livelihoods and Poverty*. Johns Hopkins University Press: Baltimore:
- Anderson, D. e R. Grove. (eds.) (1987). *Conservation in Africa*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Aw, D. e G. Diemer. (2005). *Making a Large Irrigation Scheme Work. A Case Study from Mali. Directions in Development*. The World Bank: Washington, DC,
- Bahiigwa, G., D. Rigby, and P. Woodhouse. (2005). "Right Target, Wrong Mechanism? Agricultural Modernization and Poverty Reduction in Uganda." *World Development* 33 (3), pp:481-496.
- Barrett, C., T. Reardon and P. Webb. (2001). "Nonfarm income diversification and household livelihood strategies in rural Africa: concepts, dynamics, and policy implications." *Food Policy* 26, pp:315-331.
- Bernstein, H. e P. Woodhouse. (2006). "Africa: Ecopopulist Utopias and (Micro) capitalist Realities." In Panitch, L. and C. Leys (Eds.). *Coming to Terms with Nature*. The Merlin Press: Monmouth, pp:147-169.
- Bryceson, D. (1999). "African rural labour, income diversification and livelihood approaches: a long-term development perspective." *Review of African Political Economy*. 80, pp:171-89.
- Bryceson, D. (2002). "The Scramble in Africa: Reorienting Rural Livelihoods." *World Development*. 30 (5), pp: 725-739.
- Canagarajah, S., C. Newman and R. Bhattamishra. (2000). "Non-farm income, gender, and inequality: evidence from rural Ghana and Uganda." *Food Policy* 26, pp:405-420.
- Carney, J. (1988). "Struggles over Crop Rights in Contract Farming Households on a Gambian Irrigated Rice Project." *Journal of Peasant Studies*. 15 (3), pp:334-49.
- Chambers, R., A. Pacey, and L. Thrupp. (1989). *Farmer First. Farmer innovation and agricultural research*. Intermediate Technology Publications: London.

- Chauveau, J.-P. (2006). "How does an institution evolve? Land, politics, intergenerational relations and the institution of the tutorat between autochthons and migrant farmers in the Gban region (Côte d'Ivoire)." In Kuba R. and C. Lentz (eds.). *Land rights and the politics of belonging in West Africa*. Brill Academic Publishers: Leiden. pp:213-240.
- Chimhowu, A. and P. Woodhouse. (2006). "Customary vs Private Property Rights? Dynamics and Trajectories of Vernacular Land Markets in Sub-Saharan Africa." *Journal of Agrarian Change* 6 (3), pp:346-371.
- Collier, P. and D. Lal. (1986). *Labor and Poverty in Kenya 1900-1980*. Clarendon Press: Oxford.
- Cramer, C., C. Oya and J. Sender. (2008). Lifting the blinkers: a new view of power, diversity and poverty in Mozambican rural labour markets. *Journal of Modern African Studies*. 46 (3) pp:361-91.
- Ellis, F. (2000). *Rural livelihoods and diversity in developing countries*. Oxford University Press: Oxford.
- Ellis, F. and A. Freeman (eds.) (2005). *Rural Livelihoods and Poverty Reduction Policies*. Routledge: London.
- Evans, H. and P. Ngau. (1991). "Rural-urban relations, household income diversification and agricultural productivity." *Development and Change* 20, pp: 519-545.
- FAO. (2007). <http://faostat.fao.org/> (acedido a 6 de Março de 2009).
- First, R. (1983). *Black Gold*. Harvester: Brighton.
- Geertz, C. (1963). *Agricultural Involution*. University of California Press: Berkeley.
- Harrigan, J. (2003). "U Turns and Full Circles: Two Decades of Agricultural Reform in Malawi." *World Development* 31 (5), pp: 847-63.
- Haswell, M. (1963). *The changing pattern of economic activity in a Gambia village*. HMSO: London.
- Hayami, J. e Ruttan, V. (1985). *Agricultural Development. An International Perspective*. Johns Hopkins University Press: Baltimore.
- Herring, R. (2007). "The Genomics Revolution and Development Studies: Science, Poverty and Politics." *Journal of Development Studies* 43 (1), pp:1-30
- Hossain, M., D. Lewis and S. Begum. (2007). "Rice Research, Technological Progress and Poverty: The Bangladesh Case." In Adato, M. and R. Meinzen-Dick. (eds.) *Agricultural Research, Livelihoods and Poverty*. Johns Hopkins University Press: Baltimore. pp:56-102.
- IFAD. (1994). *Land Degradation e Poverty in Africa: Challenges and Opportunities. A Dialogue on Capitol Hill*. International Fund for Agricultural Development: Rome.
- IFAD. (2001). *Rural Poverty Report 2001 - summary*. International Fund for Agricultural Development: Rome.
- Lanjouw, J. and P. Lanjouw. (2001). "The rural non-farm sector: issues and evidence from developing countries." *Agricultural Economics* 26, 1-23

- Leach, M. and R. Mearns (eds.). 1996). *The Lie of the Land. Challenging received wisdom on the African environment*. James Currey: Oxford.
- Murton, J. (1999). "Population Growth and Poverty in Machakos District, Kenya." *Geographical Journal*, 165 (1), pp:37-46.
- Orr, A. (2003). "Integrated Pest Management for Resource-Poor African Farmers: Is the Emperor Naked? " *World Development* 31 (5), pp:831-845.
- Pardey, P., J. James, J. Alston, P. Glewwe, E. Binenbaum, T. Hurley, and S. Wood. (2007). "Science, Technology and Skills." Background Paper for World Development Report 2008 . University of Minnesota: Minnesota.
- Peters P. and D. Kambewa. (2007). "Social conflicts over access and transfer of land in Malawi and their implications for new land policy." *Journal of Modern African Studies* 45, pp:447-472.
- Place, F., M. Adato, P. Hebinck and M. Omosa (2007). "Impacts of Agroforestry-based Soil Fertility Replenishment Practices on the Poor in Western Kenya." *In Adato, M. and R. Meinzen-Dick (eds.) Agricultural Research, Livelihoods and Poverty*. Johns Hopkins University Press: Baltimore. pp:149-197.
- Reardon, T. (1997). "Using evidence of household income diversification to inform study of the rural non-farm labor market in Africa." *World Development*, 25(5), pp:735-747.
- Reardon, T. (1998). Rural Non-Farm Income in Developing Countries." *In The State of Food and Agriculture 1998*. Food and Agriculture Organization of the United Nations: Rome.
- Robertson A. (1987). *The Dynamics of Productive Relationships. African Share Contracts in Comparative Perspective*. Cambridge University Press : Cambridge
- Rukuni, M. and C. Eicher. (1994). *Zimbabwe's Agricultural Revolution*. University of Zimbabwe Press: Harare.
- Southgate, C. and D. Hulme. (2000). "Uncommon Property: The scramble for wetland in southern Kenya." *In Woodhouse, P., H. Bernstein, and D. Hulme. African Enclosures? Social Dynamics of Wetlands in Drylands*. James Currey: Oxford. pp. 73-119.
- Start, D. (2001). "The Rise and Fall of the Non-Farm Rural Economy." *Development Policy Review* 19 (4) pp: 491-506.
- Thomas, D. and N. Middleton. (1994) *Desertification: Exploding the Myth*. Wiley: Chichester.
- Tiffen M., M. Mortimore and F. Gichuki. (1994). *More People, Less Erosion: Environmental Recovery in Kenya*. Wiley: Chichester.
- Toulmin, C. (1992). *Cattle, Women and Wells: managing household survival in the Sahel*. Clarendon Press: Oxford.
- Tschirley, D. e R. Benfica. (2001). "Smallholder Agriculture, Wage Labour and Rural Poverty Alleviation in Land-Abundant Areas of Africa: evidence from Mozambique." *Journal of Modern African Studies* 39 (2) pp:333-58

- UNEP. (2006). *Global Environmental Outlook GEO-3 Factsheet Africa*. United Nations Environment Programme: Geneva.
- UNHCS. (2001). *Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements*. Earthscan: London.
- Woodhouse, P. (2003). "African Enclosures: a default mode of development." *World Development*, 31 (10) pp:1719-1733.
- Woodhouse, P., P. Trench and M- Tessougué. (2000). "A very decentralised development." In Woodhouse, P., H. Bernstein, and D. Hulme, *African Enclosures? Social Dynamics of Wetlands in Drylands*. James Currey: Oxford. pp: 29-72.
- World Bank. (2007). *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. World Bank: Washington DC.

7. Promover o emprego através do investimento directo estrangeiro: a empresa algodoeira Dunavant em Morrumbala

Manuel de Araújo¹

Introdução

Este artigo discute o impacto do Investimento Directo Estrangeiro (IDE) na qualidade e quantidade de emprego criado no sector do algodão e as suas implicações em termos de transformação dos padrões de acumulação e de redução da pobreza. O artigo tem o enfoque no estudo de caso da operação da empresa Dunavant no Distrito de Morrumbala da Província da Zambézia, em Moçambique.

O sector do algodão é um caso interessante porque o seu papel no desenvolvimento tem sido desde há muito tempo fonte de muita controvérsia. A natureza polarizada do debate está reflectida nas seguintes citações:

Forjar uma estratégia de desenvolvimento baseada em culturas industriais que deslocam o trabalho da produção de alimentos, danificam o ecossistema e satisfazem mais as necessidades estrangeiras do que as necessidades nacionais, tem consequências económicas e sociais a longo prazo. Na mente da maior parte dos moçambicanos, o algodão será sempre a mãe da pobreza. (Isaacman, 1996:243)

[O sector do algodão é] talvez o veículo mais importante para a mercantilização e monetarização da economia rural. O algodão ainda não é sinónimo de bem-estar, mas há muito que deixou de ser “a mãe da pobreza” (Eng. L. Pereira, Director Geral da Dunavant, 2006, Morrumbala)

Como os pontos de vista acima reflectem, há os que apontam os benefícios do sector em termos da economia e do emprego gerado olhando principalmente para o lado quantitativo da equação, enquanto outros apontam a natureza exploratória desta actividade pouco qualificada, fisicamente exigente e de trabalho intenso, dando assim mais relevância ao lado qualitativo da equação. A questão no centro do debate é se o algodão pode ser um veículo para a criação do bem-estar e/ou a redução da pobreza através da criação de emprego ou se pela sua verdadeira natureza perpetua e reforça a pobreza. Além disso, qual o papel do IDE nestes

processos? Ajuda no processo de criação de bem-estar através do emprego, ou reforça os desequilíbrios pré-existentes no mercado de trabalho, no agregado familiar e na sociedade em geral?

O artigo procura responder a estas questões analisando as operações da Dunavant em Morrumbala. Começa com uma visão geral do papel do algodão na economia moçambicana e depois é apresentada a actual estrutura do sector. É dado um perfil do local da investigação, antes da descrição da Dunavant e da sua operação neste distrito. Depois são descritos o processo e a metodologia de investigação. O capítulo dos resultados introduz primeiro o quadro utilizado para a análise da investigação. Finalmente tiram-se conclusões.

O papel do algodão na economia moçambicana

O sector do algodão desempenha um papel importante na economia moçambicana. As exportações de algodão constituem mais de 40% das exportações agrícolas (GDS 2005: 19) e injectam mais de US\$ 21 milhões na economia através da compra de material em bruto dos camponeses (Pereira 2006). Também gera cerca de US\$ 40 milhões em exportações agrícolas por ano (NCBA 2007). Assim, o algodão constitui uma importante fonte de receitas de exportação para Moçambique.

O algodão também desempenha um papel importante na economia rural e no rendimento dos agregados familiares rurais. Foi estimado que o sub-sector do algodão é o principal gerador de rendimentos de cerca de 350.000 agregados familiares rurais², com uma base de dependência económica total de 1,5 milhões de pessoas que fazem as suas vidas através do cultivo do algodão. O tamanho médio das machambas dos pequenos agricultores está geralmente entre 0,25 e um hectare, enquanto as machambas de tamanho médio, que não são muitas, podem ter 10 hectares (GDS 2005: 16).

A produção de algodão também gera actividades industriais e comerciais ao longo de toda a cadeia: importação e distribuição de insumos, serviços de extensão prestados aos camponeses, descaroçamento do algodão, produção de óleo e de bagaço, transporte de sementes para as fábricas de descaroçamento e transporte do algodão descaroçado para os portos de exportação, têxteis, vestuário e moda. A nível industrial, o sector emprega cerca de 20.000 trabalhadores (Pereira, 2007). Contudo, ainda deve ser explorado o potencial pleno das ligações a jusante e a montante e os respectivos efeitos de emprego.

A máxima produção registada em Moçambique foi de 144.000 toneladas em 1974. Os níveis de produção caíram drasticamente durante o período socialista e da guerra civil, mas com o advento da paz e a introdução do sistema de economia de mercado recuperaram e são agora de cerca de 120.000 toneladas por ano.

A estrutura actual do sector do algodão

A estrutura do sector do algodão em Moçambique tem estado baseada desde os anos 80 em Empresas Joint Venture (EJV) entre o governo e empresas privadas.

Sob o sistema EJV, o Estado atribui aos investidores privados uma “área de concessão” na qual são cedidos direitos exclusivos de compra do algodão, blocos de terra para a produção comercial de algodão e uso de máquinas de descaroçamento. Em troca, os investidores privados acordam em oferecer capital para reabilitar as máquinas de descaroçamento e fornecer a crédito os insumos necessários e assistência técnica a pequenos agricultores.

No período inicial (1988-1999), houve um rápido crescimento, mas, desde aí, os preços persistentemente baixos do algodão a nível mundial criaram instabilidade e descontentamento no sector. Enquanto algumas empresas, incluindo a Dunavant, respeitaram o sistema concessionário, outras desestabilizaram o sistema dando poucos ou nenhuns insumos aos agricultores e/ou atraindo produção de fora das áreas de concessão, oferecendo preços mais elevados (Ofico e Tschirley, 2003:6).

A nova *Estratégia para o Desenvolvimento do Algodão* (1998) do Governo tentou reforçar as posições dos agricultores encorajando-os a formarem associações para negociarem com as empresas. Os agricultores também foram apoiados por ONGs nacionais e internacionais que os ajudaram a melhor negociar com as empresas (Ofico e Tschirley, 2003: 6).

Contudo, os mesmos problemas persistem. Em resposta, o Governo adoptou uma política mais liberal que pretendia uma eventual retirada de privilégios a empresas concessionárias e permitindo mais operadores ao admitir que os agricultores façam contratos com novas empresas. De acordo com Ofico e Tschirley, esta mudança na política foi responsável pelo aumento da produção de algodão naquela altura (Ofico e Tschirley, 2003: 7).

Actualmente, o sistema de EJV ainda se mantém.

A distribuição de algodão está fortemente concentrada no Norte do país com 82,6% nas Províncias do Norte de Nampula e Cabo Delgado e nas restantes 17,4% no Centro (4% na Zambézia, 11,3% em Sofala, 1,8% em Tete e 0,4% em Manica), (Regional Workshop, 2005).

Há 10 empresas a operar no sector, das quais 4 são multinacionais, nomeadamente, Plexus, Dunavant, OLAM, e Geocotton. As fábricas de descaroçamento de algodão criaram 22.000 empregos (INAM 2009).

Localização da investigação: distrito de Morrumbala, província da Zambézia

Localização

A investigação de campo de que resultou este artigo decorreu no Distrito de Morrumbala, que se localiza na região do Baixo Zambeze da Província Central da Zambézia.

De acordo com Isaacman, Morrumbala tem um certo número de características distintas que dão uma vantagem comparativa em termos de produção de algodão e que permitiram prosperar durante o período colonial:

Na maior parte do Centro de Moçambique o algodão trouxe empobrecimento para a maioria dos camponeses. Só em casos raros os produtores foram capazes de sobreviver com dificuldades ou de prosperar de facto com o algodão. A Circunscrição de Morrumbala foi um desses casos. (Isaacman, 1996: 90).

Recentemente, contudo, a produção de algodão em Morrumbala, duma maneira geral, não tem respondido às previsões de Isaacman.

No período após a independência, Morrumbala foi um dos distritos mais afectados pela guerra civil. Durante o conflito de longa duração, sofreu grandes danos nas suas infra-estruturas, serviços e na economia em geral (Fearon e Laitn, 2005). Muitas empresas que operavam anteriormente, principalmente na produção de algodão e de arroz, deixaram de operar por causa da guerra (MAE, 2005:18).

Tal como no passado, o distrito está bem dotado de terra fértil, boa precipitação e um grupo significativo de trabalhadores não qualificados. Está situado perto de dois portos principais, o porto de Quelimane, a uma distância de aproximadamente 195 km, e o porto da Beira a uma distância de 550 km. Agora o distrito tem uma fábrica de descaroçamento de algodão construída em 1996 pela AGRIMO, com um investimento inicial de US\$ 11 milhões e com uma capacidade de cerca de 25 000 toneladas/ano (ORAM, 2005:19).

Perfil da actividade económica

Do total estimado de 304 000 habitantes,³ 164 000 (54%) encontram-se em idade laboral (15 a 64 anos). A vasta maioria (95%) da população do distrito pratica actividades agrícolas. Calcula-se que o desemprego em Morrumbala seja de 22%, enquanto 98% da população em idade laboral ou tem emprego próprio, ou trabalha dentro do agregado familiar. Somente 2% da população em idade laboral corresponde a trabalhadores assalariados dos quais mais de 90% são homens (MAE, 2005:41, INE, 1997).

Nível de Educação e de Alfabetização

Os níveis de analfabetismo são muito elevados no distrito, 89% no total. 96% das mulheres e 81% dos homens são analfabetos. A taxa de frequência escolar de 15% é muito baixa. A maior parte das crianças que frequentam o ensino primário é do sexo masculino. 94% das raparigas acima dos 5 anos nunca frequentaram a escola apenas 1% concluiu o ensino primário (MAE, 2005:31, INE, 1997).

Infra-estruturas e serviços

Conforme acima aludido, as infra-estruturas rodoviárias do distrito foram ou danificadas ou destruídas durante a guerra civil de 16 anos. Apesar de alguns melhoramentos, não existem estradas alcatroadas. O acesso à água potável é um problema sério no distrito.

No distrito existem apenas 6 escolas secundárias. Os centros de saúde também são extremamente inadequados, com uma unidade sanitária para 30 000 habitantes e um profissional de saúde qualificado para 6 300 habitantes (MAE, 2005:12). Não existe sistema bancário formal nem uma instituição de crédito formal.⁴ Em 2003, como consequência dos esforços feitos pela Dunavant, o distrito ficou ligado ao sistema nacional de fornecimento de electricidade com a electricidade proveniente da barragem hidroeléctrica de Cahora Bassa.

Dunavant e as operações de algodão em Morrumbala

A Dunavant Enterprises, Inc. é uma empresa multinacional com escritórios em 14 países e controla aproximadamente 5% da produção mundial de algodão.

Em 1996, a Dunavant Moçambique começou a investir na Zambézia. A sua sede principal na Zambézia está no Distrito de Morrumbala.⁵ Em 1999 adquiriu a fábrica de descaroçamento de algodão.

Detalhes da operação do algodão

A Dunavant compra algodão em bruto, que é fornecido pelos agricultores (nas províncias da Zambézia e Tete), a um preço fixo (acima do preço mínimo estabelecido pelo Governo) e, em troca, fornece gratuitamente insumos técnicos e sementes melhoradas. Em 2002/3, cada agricultor recebeu uma média de US\$ 65 pelo algodão vendido à empresa.

Para além da compra de algodão garantida, os insumos adicionais recebidos, incluem: 30-40 kg de sementes por hectare; pesticidas a crédito a 25% do preço do mercado; e, para os agricultores que cultivam 2 ou mais hectares, acesso a crédito para contratar mão-de-obra adicional (para desmatar, sarchar e colher) e/ou para alugar um tractor. Também dá formação em organização e outros tipos de formação para agricultores.

Na época de 2002/3, a Dunavant prestou serviços a mais de 8.000 pequenos agricultores e na época do cultivo de 2003/4 o número duplicou para mais de 16.000, com o aumento correspondente de um valor total de venda de algodão de US\$ 1,8 milhões para US\$ 2,5-3 milhões. Em 2007, houve aproximadamente entre 35.000 e 46.000 agricultores envolvidos na produção de algodão no distrito.⁶

A fábrica de descaroçamento de algodão de Morrumbala tem capacidade para produzir 25.000 toneladas de algodão semente, 10.000 toneladas de fibra e 45.000 sacos de algodão.⁷

Planos para continuar com a expansão do sector do algodão: "Projecto de Melhoramento da Cadeia de Valor do Algodão"

Em Outubro de 2007, a Fundação Gates concedeu uma doação de US\$ 8 milhões para apoiar o *Projecto de Melhoramento da Cadeia de Valor do Algodão* que pretendia expandir a produção de algodão em Moçambique e melhorar o sustento dos pequenos agricultores. O Projecto está sendo co-gerido pela Dunavant Moçambique, o Programa de Desenvolvimento Internacional da CLUSA da Associação Nacional de Cooperativas de Negócios e o GAPI, SARL, uma empresa de serviços financeiros moçambicana que promove o investimento em pequenos e médios negócios. Os objectivos do projecto abrangem:

- Expandir o número de agricultores de algodão dos actuais 35.000 para 60.000;
- Aumentar o rendimento médio em 35% através do aumento da do rendimento agrícola e do lucro da colheita;
- Aumentar a participação das mulheres;
- Introduzir incentivos para que os agricultores adoptem práticas agrícolas mais viáveis e economicamente sustentáveis;
- Aumentar a produção agrícola geral em 60%;
- Criar associações de agricultores fortes e articuladas capazes de representar os interesses dos agricultores, principalmente na negociação do preço;

- Se o Projecto alcançar os seus objectivos, o número de pessoas que beneficiarão da presença da Dunavant Moçambique na região aumentará significativamente ao longo dos próximos anos.

Processo e metodologia da investigação

A investigação de campo foi realizada em três fases. Durante um período de 18 meses realizaram-se três visitas de campo.

1ª Fase: Familiarização com o contexto e construção de relações com as partes interessadas e informadores chave (Abril 2006).

2ª Fase: Inquérito usando questionário (Julho e Agosto de 2006): Um total de 31 dos inquiridos foi entrevistado usando um questionário semi-estruturado em Morrumbala-sede, Boroma e Megaza. A maioria dos inquiridos (19) eram agricultores e os restantes (12) eram pessoas empregadas na fábrica de descaroçamento do algodão. Do total dos 31 inquiridos, 2 eram mulheres. Em relação à propensão para o sexo masculino, deve ser observado que os agricultores mulheres foram abordados, mas a maioria recusou-se a ser entrevistada dizendo que os seus maridos podiam falar por elas. A maioria dos trabalhadores da fábrica de descaroçamento de algodão era constituída por homens.

3ª Fase: Recolha de Depoimentos dos Agricultores e Entrevistas com os Informadores-Chave (Setembro – Outubro de 2007): Para dar os tipos de conhecimentos necessários, a fim de se conseguir uma melhor compreensão das realidades das vidas daqueles que trabalham neste sector, em particular os próprios produtores, foram realizadas 20 entrevistas em aberto com os gestores da Dunavant e 9 entrevistas aprofundadas com agricultores e representantes da comunidade. Algumas perguntas em aberto foram usadas para orientar a discussão com os agricultores, mas, de uma maneira geral, permitiu-se que falassem livremente acerca das suas vidas e pontos de vista sobre várias questões tais como as suas relações com a Dunavant, as vantagens e desvantagens de se produzir algodão, as suas actividades diárias, a divisão do trabalho a nível do agregado familiar por idade e género, relações de género, uso da terra, padrões de cultivo e uso de trabalho assalariado.

Resultados

Os resultados dividem-se em 2 subsecções. (i) Agricultores e Trabalhadores da Fábrica de Descaroçamento da Dunavant: Esta subsecção apresenta os resultados do inquérito com questionário e/ou entrevistas em primeira mão com agricultores e trabalhadores da fábrica. Isto constitui a parte mais importante dos resultados

gerais da investigação. (ii) A Perspectiva de Negócio: Esta subsecção apresenta a “perspectiva de negócio” baseada na informação recolhida através das entrevistas com os gestores e funcionários seniores da Dunavant.

Agricultores e empregados da fábrica de descaroçamento da Dunavant

Quadro da Análise

O quadro principal aplicado aos propósitos da análise dos resultados é a Declaração Tripartida dos Princípios Relativos às Empresas Multinacionais e à Política Social da OIT (ILO, 1977), que trata das funções e responsabilidades respectivas dos Governos, das Multinacionais (EMN) e das organizações de empregadores e de trabalhadores sob as quatro rubricas seguintes:

- **Emprego:** promoção de emprego, igualdade de oportunidade e de tratamento; emprego seguro;
- **Condições de Trabalho e de Vida:** benefícios salariais e condições de trabalho; idade mínima; saúde e segurança;
- **Formação;**
- **Relações Industriais:** liberdade de associação e o direito de se sindicalizar.

Na tentativa de aplicar a Declaração ao sector da produção de algodão, logo se tornou evidente que ela visava os trabalhadores empregues no sector formal, primário e industrial.⁸ Os tipos de questões que trata, tais como procedimentos de oportunidades iguais, direitos contratuais, direitos de representação, negociações colectivas, etc., só podem ser aplicados directamente a trabalhadores de instituições formais e/ou convencionais tais como escritórios, fábricas, fábricas de montagem, etc. Em contraste, a relação que existe entre a Empresa Multinacional (EMN) – neste caso a Dunavant) – e os agricultores de algodão de Morrumbala não está vinculada por um contrato formal e, portanto, não está sujeita às cláusulas da legislação nacional do emprego e/ou às normas das convenções internacionais do trabalho, do mesmo modo que estão os trabalhadores empregados nos outros sectores tais como a indústria e serviços.

Confrontados com este dilema, perguntámo-nos se devíamos abandonar o uso deste quadro e procurar uma alternativa. Ao considerar esta questão, observámos que os princípios subjacentes à Declaração – nomeadamente, o princípio da não discriminação, igualdade de oportunidades, o direito a um emprego seguro, à formação, a uma vida e condições de trabalho “decentes”, à saúde e segurança e

à representação – podem e devem ser aplicados a todas as formas de emprego e a todas as categorias de trabalhadores, sejam eles construtores, empregados de escritório ou agricultores. Assim, concluímos que o espírito da Declaração é tão importante para o sector do algodão como para os outros sectores e resolvemos usar este quadro e, onde necessário, adaptar os princípios subjacentes nela contidos às realidades das vidas dos agricultores de algodão.

Com estas ligeiras adaptações feitas, pode-se ver que muitas das áreas tratadas ao abrigo das rubricas acima mencionadas (por exemplo, promoção de emprego, igualdade de oportunidades e de tratamento, emprego seguro, salários e liberdade de associação e o direito a sindicalizar-se) têm uma influência directa no nível e/ou na segurança do rendimento daqueles que trabalham no sector do algodão em Morrumbala e, como tal, têm implicações nos padrões de acumulação e de redução da pobreza. Tanto quanto possível, considerações morais relativas ao trabalho infantil, a área da “idade mínima” têm também implicações nos padrões de acumulação e de redução da pobreza tanto agora como, em particular, no futuro.

Outras áreas (condições de trabalho, saúde e segurança) não têm tais associações económicas directas, mas podem ser consideradas como elementos necessários para a redução da pobreza em qualquer abordagem multidimensional. Relativamente a estas áreas, também nos referimos por vezes ao quadro do Trabalho Decente da OIT que foi elaborado logo após a Declaração Tripartida e ganhou um crescente reconhecimento internacional nos últimos anos. Por exemplo, a OIT tem feito pressão com algum sucesso para que “*o alcance de emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos*” fosse adicionado aos Objectivos do Desenvolvimento do Milénio.

Emprego

Ao abrigo da Declaração Tripartida, o emprego é discutido com referência a três questões fundamentais: promoção do emprego; igualdade de oportunidade e de tratamento; e emprego seguro.

A promoção de emprego “*pleno, produtivo e livremente escolhido*” é a primeira questão tratada na Declaração. O emprego gerado pelas EMNs pode ser directo ou indirecto. Cada uma destas formas é, por sua vez, abordada.

Até onde o “emprego” puder ser considerado como uma fonte de rendimento em dinheiro, pode-se dizer que a Dunavant é a primeira fonte de emprego do distrito de Morrumbala. Conforme acima referido, em 2007 houve entre 35 000 e 46 000 agricultores envolvidos na produção de algodão. Adicionalmente, a Dunavant emprega 172 trabalhadores permanentes (na gestão central, desenvolvimento, extensionistas, transporte, oficinas e fábrica) e mais 350 a 400 trabalhadores sazonais empregues entre Maio e Dezembro.⁹

Ao contrário do “trabalho forçado” do tempo colonial, pode dizer-se que os agricultores entraram livremente na produção do algodão e numa relação contratual informal com a Dunavant por meio da qual produzem algodão e a Dunavant compra-o. Depoimentos dados pelos agricultores indicam que, na maior parte dos casos, tomaram eles próprios a livre decisão de entrar na produção de algodão na base dos benefícios percebidos. De igual modo, vários dos agricultores entrevistados declararam que aumentaram a terra dedicada ao algodão, a fim de serem capazes de aumentar os seus rendimentos.

Este resultado da investigação é confirmado pela tendência ascendente, ao longo dos últimos anos, do número de agricultores de algodão e de áreas de cultivo de algodão.¹⁰ A tendência pode ser justificada pelo facto de o algodão ser a única actividade geradora de rendimento com redes de insumos, mercado e serviços de extensão criados e mercado garantido em Morrumbala e nas regiões adjacentes. Esta situação poderá alterar-se caso sejam introduzidas outras culturas de rendimento que tenham rendimentos acima dos do algodão e, possam dessa forma concorrer com aquela cultura.

Para além do emprego directo criado, a Declaração também defende a função das EMNs na promoção de oportunidades de emprego indirecto através de ligações a jusante e a montante a nível local e nacional.

Aqui o historial da Dunavant é menos impressionante. Embora se possa dizer que a presença da Dunavant e o aumento da circulação de dinheiro na economia local tenham fornecido trabalho e rendimentos indirectamente aos negócios locais, através de oportunidades de comércio e/ou venda de serviços, está claro que não foi atingido o pleno potencial de geração de emprego indirecto.

Entrevistas com os representantes da Dunavant, assim como observações directas por parte dos investigadores revelaram que a causa disto se deve ao facto de o sector privado ser muito fraco e não ter capacidade e/ou capital requeridos para ser envolvido no fornecimento de inputs tais como adubos, fábrica de equipamento de protecção pessoal como máscaras, cabanas, luvas, tubos de irrigação e outros acessórios. O único sector até aqui beneficiado é o que está associado ao transporte de algodão dos centros de concentração para a fábrica de descaroçamento de algodão e daqui para os portos para exportação. Actualmente só há 13 camiões envolvidos neste processo o que resulta no atraso do transporte para os portos e na perda de algodão mediante a sua exposição à chuva, e desta forma também baixando o preço recebido pelos agricultores.

Apesar da falta de ligações a jusante e a montante dentro da actual situação, há potencial adicional para a promoção de emprego que não está a ser presentemente explorado, por exemplo, através da produção de óleo ou de sabão a partir da semente de algodão e/ou do uso da fibra de algodão produzida para vestuário e outros têxteis.

A falta destas operações de valor acrescentado no sector do algodão torna-o mais vulnerável às flutuações dos preços mundiais do algodão e também limita os

ganhos potenciais de rendimentos adicionais, restringindo assim os benefícios em termos da balança comercial e da economia no seu todo.

Em termos de *quantidade* de emprego criado, está claro que o algodão dá uma contribuição importante em termos de oportunidades de criação de emprego no Distrito de Morrumbala, local das operações da Dunavant na Província da Zambézia. Conforme reconhecido pelos próprios agricultores, isto teve um grande impacto:

“A maior vantagem de ter uma empresa como a Dunavant no distrito é que trouxe empregos para a área.” (João, agricultor com 41 anos de idade, 2007, Morrumbala)

Além disso, a Dunavant está a planear estender as suas operações e construir uma nova fábrica de descaroçamento de algodão, criando assim empregos adicionais (Pereira, 2007). Mais, o *Projecto de Melhoramento da Cadeia de Valor do Algodão, no Centro de Moçambique*, espera aumentar o número de produtores envolvidos na produção de algodão do nível actual de 35 000 para 60 000 (NCBA, 2007).

Esta criação de emprego aumenta claramente as oportunidades para a população local ganhar rendimentos e, dependendo do nível e da segurança destes rendimentos, para a redução da pobreza e quiçá criação de alguma riqueza.

Por outro lado, o pleno potencial para a criação de emprego não está a ser utilizado, o que resulta em perdas tanto para os habitantes do distrito como para a economia moçambicana no seu todo.

Igualdade de oportunidade e de tratamento

De acordo com a Declaração, é dever dos governos promoverem a “*igualdade de oportunidade e de tratamento no emprego*” e procurarem eliminar qualquer discriminação baseada na “*raça, sexo, religião, opinião política, nacionalidade ou origem social*”. Por sua vez, as EMNs devem apoiar estes objectivos adoptando políticas e práticas que garantam tratamento justo tal como basear as decisões de recrutamento somente nas qualificações, capacidades e experiência.

Tais considerações têm impacto em quem é capaz de ganhar, e ganhar mais, de quaisquer benefícios que a presença da Dunavant traz para Morrumbala.

Várias das perguntas do questionário tocavam em questões relacionadas com procedimentos e práticas de igualdade de oportunidades, nomeadamente, critérios de recrutamento, de promoção e de salário. A investigação também encontrou algum indício de discriminação de género.

Critérios de Recrutamento e de promoção: As respostas sugerem geralmente que os procedimentos formais de oportunidades iguais são aplicados relativamente ao recrutamento e à promoção. Dos 12 inquiridos, acima de 90% foram recrutados

através de procedimentos formais. 66,6% dos trabalhadores inquiridos foram recrutados através de entrevistas (e dos restantes 25% com base na experiência), enquanto 50% foram promovidos com base na competência, e todos os restantes com uma única excepção com base na experiência.

Critérios de salário: Contudo, no caso dos níveis salariais, os inquiridos expressaram unanimemente a opinião de que a “nacionalidade” (que neste contexto é uma aproximação para “raça”) é a determinante principal. Esta percepção baseia-se no facto de a maior parte dos gestores seniores da empresa serem ou brancos ou “mestiços” e auferirem salários consideravelmente melhores do que os das contrapartes moçambicanas negras.

Discriminação com base no género: As oportunidades de emprego para as mulheres na fábrica de descaroçamento de algodão são restritas, só 9 de 80 pessoas empregadas são mulheres. Os inquiridos expressaram a opinião de que este caso se verifica porque as mulheres geralmente são menos qualificadas. Contudo, algumas vezes outras considerações podem impedir que as mulheres trabalhem. Uma engenheira agrónoma deixou a empresa porque lhe era muito difícil estar longe dos seus dois filhos e marido que vivem em Maputo.

Alguns indícios de discriminação com base no género foram descobertos pela investigação. Um entrevistado, numa posição de gestão sénior, revelou que duas agrónomas foram despedidas da empresa por estarem grávidas, uma vez que na óptica do patronato, a empresa não tinha condições financeiras para pagar a duas engenheiras em férias maternais!

Avaliação geral: Embora em face disto possa parecer que a empresa leve a sério a Igualdade de Oportunidades, os resultados sugerem que os padrões, tanto de discriminação de raça como de género, ainda são evidentes e é necessário que sejam resolvidos. As desvantagens históricas e estruturais podem ser vistas como a causa de raiz deste tipo de discriminação. Alguns argumentam que as mulheres e os trabalhadores negros tiveram pouco acesso à educação ao longo de décadas. Contudo, há medidas que a empresa pode adoptar para minimizar o problema. Isto implica que, embora muitos possam estar a ganhar com o funcionamento da Dunavant, são aqueles que tradicionalmente têm sido os mais privilegiados (trabalhadores do sexo masculino, brancos e mistos) que continuam a gozar da maior parte dos benefícios.

No caso dos agricultores, a natureza do seu trabalho não se presta facilmente a uma análise baseada no quadro Tripartido. Não obstante, tentou-se explorar com base nos resultados da investigação, a extensão em que são aplicados os princípios da Declaração relacionados com a igualdade de oportunidades e de tratamento. Adicionalmente à igualdade de oportunidades, também tentou-se avaliar o impacto da produção de algodão com base nas relações do agregado familiar e, em particular, nas relações de género entre homens e mulheres.

Igualdade de oportunidades: Presentemente não há barreiras ao acesso para os produtores de algodão. De facto, todos os esforços são feitos para tentar persuadir

tantos agricultores quanto possível a produzirem algodão e a aumentarem a quantidade de terra dedicada ao algodão, em oposição a outras culturas.

Discriminação com base na propriedade da terra (?): Contudo, relativamente a certos benefícios tais como crédito adicional, uso dos tractores da empresa e de outras tecnologias mecanizadas, o acesso é concedido em relação à quantidade de terra cultivada pelos agricultores onde aqueles que cultivam 2 ou mais hectares têm direito a estes insumos adicionais. Embora haja uma fundamentação sólida para estas políticas, dados os limites destes recursos (a Dunavant só tem meia dúzia de tractores e a oferta de crédito também é escassa), há o perigo de tal política poder reforçar, a longo prazo, o sistema de dois níveis, no qual os agricultores com acesso a mais terra também tenham acesso a mais privilégios, os quais, por sua vez, poderão alargar o fosso entre eles próprios e os pequenos agricultores, e poderá por fim ter como resultado a eliminação dos agricultores mais pequenos do sector.

Impacto na divisão do trabalho do agregado familiar e nas relações de género: Todos os membros do agregado familiar – homens, mulheres e crianças – estão envolvidos no processo de produção de algodão. Contudo, além do trabalho nas machambas de algodão, as mulheres também fazem a maior parte do trabalho que envolve a produção de culturas alimentares, assim como cuidar dos filhos, cozinhar e fazer a maior parte das tarefas domésticas em casa. Apesar disso, são geralmente os homens que são pagos quando o algodão é vendido. Além disso, uma entrevistada disse que as mulheres agricultoras não têm igual acesso ao microcrédito.

Os representantes da Dunavant também observaram que, a nível do agregado familiar, há tendência para as mulheres não serem envolvidas nos processos de tomada de decisão. Na perspectiva da empresa, isto é visto como um problema porque significa que as mulheres estão menos envolvidas e podem, por isso, ficar menos motivadas. O novo “Projecto de Melhoramento da Cadeia do Valor do Algodão”, co-gerido pela CLUSA e Dunavant, procura remediar isto pela promoção positiva da função das mulheres nas associações dos agricultores e pelo aumento dos seus poderes de tomada de decisão.

Embora à superfície pareça que a produção de algodão tanto perpetua como reforça ainda mais a desigualdade de género, os resultados da investigação revelam a presença duma dinâmica de poder mais subtil pela qual o estatuto das mulheres no agregado familiar tem aumentado e elas têm sido capazes de usar a sua contribuição laboral como moeda de troca nas suas relações com os homens. Por exemplo, uma das entrevistadas disse:

A Dunavant tem-nos ajudado muito a nós mulheres do distrito e agora temos algum dinheiro para comprar roupa e outras coisas necessárias. Embora os nossos maridos recebam e guardem o dinheiro, quando pedimos alguma coisa

eles nunca dizem que não porque nós é que produzimos o algodão. (Marina, 29 anos de idade, 2007, Morrumbala)

Como tal, a presença da Dunavant parece estar a melhorar o acesso das mulheres ao rendimento.

Emprego Seguro

Embora a Declaração Tripartida trate da questão do emprego seguro, a questão mais pertinente do ponto de vista dos agricultores relaciona-se com o rendimento seguro, importância do qual foi reconhecida pela OIT noutros lugares:

Todos – independentemente de onde vivem – precisam dum nível mínimo de segurança social e de segurança do rendimento. (OIT, 1999)

Embora o sistema concessionário tenha alguns benefícios para os agricultores no sentido de saberem que poderão vender o seu algodão à Dunavant, a principal desvantagem do ponto de vista dos agricultores é que têm de suportar a maior parte dos riscos. Se os preços no mercado mundial caírem, eles perdem. E, em segundo lugar, se a colheita falhar devido ou à seca ou às cheias, eles também perdem porque têm todavia de pagar todo o crédito, apesar de terem ficado sem nada para vender. Conforme observado por um agricultor, mesmo quantidades mínimas ganhas estão sujeitas à incerteza:

E às vezes depois de trabalhar arduamente não chove ou então chove demasiado. Em ambos os casos todo o nosso trabalho árduo e dinheiro não servem para nada e ficamos com dívidas para pagar. (José Alberto, agricultor de algodão e pai de 5 filhos. 2007, Morrumbala)

Um agricultor reportou que, devido à seca, a sua produção de algodão reduziu em metade em 2007, tendo descido para 30 sacos contra os 60 do ano anterior.

Os agricultores com recursos muito limitados são muito mais vulneráveis a riscos referentes ao fracasso da colheita e à baixa dos preços do mercado do que as EMNs, mas com o actual regime são eles que suportam os riscos. O reequilíbrio do peso do risco pode resultar numa redução da pobreza maior do que a actualmente alcançada e subsequentemente numa maior acumulação de riqueza.

Condições de trabalho e de vida

As condições de trabalho e de vida formam a segunda área abordada pela Declaração Tripartida. Trata de três grandes sub-áreas:

- Salários , benefícios e condições de trabalho.
- Idade mínima.
- Segurança e saúde.

Estas são abaixo discutidas. Contudo, em vez de discutirmos salários, enfatizamos a questão dos preços do algodão que é o equivalente mais próximo dos salários no que diz respeito aos agricultores. Nesta primeira sub-área, também abordamos as áreas relacionadas ao acesso a crédito e à serviços de extensão, aos custos dos insumos, ao funcionamento do sistema de classificação do algodão e à questão do papel e apoio do governo.

Muito tem sido escrito na literatura por Isaacman et. al (1988, 1983), Pitcher (1994, 1993, 1991) e outros autores sobre a vida fatigante dos cultivadores de algodão e, como revelado por testemunhos orais dos agricultores durante o processo de trabalho de campo, a vida dos cultivadores de algodão continua a ser muito dura. O trabalho começa antes do alvorecer e continua até após o crepúsculo, com algumas paragens ao meio, de forma a utilizar as horas em que o calor do sol é menos intenso. O próprio trabalho também é muito árduo e vários respondentes ao inquérito lamentaram a falta de métodos alternativos de produção tais como a tracção animal ou maquinaria (tractores e camiões) para ajudar a aliviar o trabalho. A jornada das mulheres é ainda mais longa e mais árdua do que a dos homens porque, para além do seu trabalho nos campos de algodão, também têm de cuidar das suas machambas, apanhar lenha, buscar água e fazer a maior parte das tarefas domésticas.

O trabalho na fábrica de descaroçamento é feito em dois turnos de oito horas. Embora o processo seja mecanizado, as condições na fábrica são desagradáveis. Os trabalhadores permanecem praticamente todo o turno de pé. A maquinaria é muito ruidosa e não existe protecção para os ouvidos. As partículas de fibra de algodão voam por todo o lado, e existe o risco de penetrar na garganta e pulmões, causando desconforto e tosse. Deveriam ser usadas máscaras para aliviar alguns desses riscos, mas, como discutido na secção seguinte, estas raramente são usadas apesar de fornecidas pela empresa. Os trabalhadores da fábrica de descaroçamento também têm de transportar todos os sacos de algodão, que são pesados, da fábrica para o armazém. Trabalhar numa fábrica de descaroçamento é fisicamente muito exigente e extenuante.

Preços, custos e apoio ao algodão

A principal queixa dos agricultores não foi o trabalho árduo envolvido, mas o baixo preço com que são pagos pelo algodão que produzem. Esta questão foi sistematicamente levantada por todos os agricultores com que se falou assim como pelos respondentes ao inquérito.

Quase dois terços (64,5%) dos respondentes ao inquérito disseram que o algodão tem um preço demasiado baixo. Contudo, como muitos apontaram, eles não estão em posição de fazer muito acerca disso:

Não estamos satisfeitos com os preços, que nos pagam que não compensam o nosso trabalho árduo. Continuaremos a produzir porque não temos outra fonte de rendimento. (Carlos, de 45 anos de idade, 2007, Morrumbala)

Como as coisas estão, devido à natureza monopolista do sistema concessionário, os agricultores não têm outra escolha senão vender à Dunavant. Mas caso apareça uma outra cultura com maior rendimento e menos intensidade, não temos dúvidas que a maior parte dos agricultores passarão para esta.

Perguntou-se aos entrevistados o que pensavam sobre o sistema. Todos os 19 agricultores exprimiram o ponto de vista de que deviam ser autorizados a vender o seu algodão a quem quer que escolhessem.

Mais de dois terços dos respondentes ao inquérito dos agricultores sentiam que o sistema de fixação de preço era injusto. O preço mínimo para o algodão (que normalmente termina como preço aplicado) é estabelecido pelo Instituto de Algodão de Moçambique (IAM) em consulta com a Associação das Algodoeiras de Moçambique (AAM). Os agricultores estão nominalmente e não efectivamente representados nestas negociações. O preço final é anunciado durante a estação da colheita. A Dunavant anuncia as suas perspectivas de preços em Outubro – antes da estação da sementeira – para permitir que os agricultores planifiquem de acordo com isso (Pereira, 2007). De acordo com Pereira (2007), o preço da Dunavant é sempre mais elevado do que o preço oficial. Algumas vezes a IAM e a AAM não conseguem alcançar um acordo sobre o preço mínimo, o que aumenta as incertezas dos agricultores.

Quando questionados sobre como os preços deviam ser fixados, cerca de 25% achava que os preços deviam ser estabelecidos pelo mercado, cerca de 10% pelo Governo, enquanto a maioria – perto de dois terços – achava que devia ser estabelecido pelos produtores locais.

Embora o ponto de vista dos agricultores seja compreensível, põe-se a questão de como estes poderiam ser envolvidos se não se encontram organizados. Projectos como o da CLUSA são importantes para ajudar na criação de organizações de base dos agricultores.

Acesso ao crédito e a serviços de extensão

Como não existe nenhum banco na área, a única fonte de crédito é a Dunavant. Alguns agricultores comentaram que o custo do crédito consome todos os seus magros proveitos:

Apesar de todo o nosso trabalho árduo, no fim ficamos com nada porque todo o nosso dinheiro vai para a Dunavant para repor o crédito que ela nos deu. (João, de 41 anos de idade, Morrumbala, 2007)

Embora gratos por poderem ter acesso ao crédito, um certo número de agricultores comentaram que gostariam antes de ter crédito doutros credores como um banco independente, em vez de estarem “amarrados” à Dunavant. Em Março de 2009, um banco foi oficialmente estabelecido em Morrumbala.

Um ponto de vista semelhante exprimiu um agricultor em relação aos serviços de extensão que são actualmente prestados pela Dunavant. Disse:

Se estes serviços fossem prestados pelo Estado em vez da Dunavant, isso podia ajudar a obter um melhor preço para o algodão. (Pedro, Morrumbala, 2007)

Sendo a justificação o facto de que o Estado teria uma melhor posição para negociar se fosse menos dependente da Dunavant para prestar este serviço essencial aos agricultores.

Perguntou-se aos inquiridos como compram os insumos para a actividade de produção de algodão. Mais de metade – 17 (54,8%) – disseram que adquirem crédito da empresa, enquanto 12 (38,7%) disseram que o adquirem localmente.

Um inquirido disse que o que ganham não é suficiente para comprar todos os insumos, e as vezes têm de recorrer aos seus próprios fundos. De acordo com alguns testemunhos, isto é, em parte, devido aos altos custos dos insumos:

O preço do algodão é baixo, enquanto o preço dos insumos que compramos da Dunavant é elevado. (João, agricultor, de 41 anos de idade, 2006, Morrumbala)

Outra questão levantada pelos agricultores em entrevistas individuais foi a forma pela qual o algodão é classificado. A classificação do algodão não é uma ciência exacta e os agricultores alegam que alguns intermediários abusam da sua posição e tiram vantagem dos baixos níveis de alfabetização dos agricultores para atribuírem uma classificação baixa, resultando em perdas para os agricultores e recebendo um pagamento inferior ao que deviam receber.

No tempo da colheita, há disputas com a Dunavant porque as pessoas que fazem a pesagem e a classificação não são honestas. Algumas vezes classificam como algodão de segunda, quando de facto é algodão de primeira, e não confiamos nas balanças que trazem. Pensamos que algumas balanças foram alteradas de forma que o algodão pese menos do que realmente pesa. (Carlos, agricultor de 45 anos de idade, Morrumbala, 2006)

A maior parte dos agricultores entrevistados sentia que o Governo não estava

a fazer o suficiente para apoiar os agricultores de algodão. Alguns sentiam que o Governo deveria ajudá-los a conseguir um preço melhor para o seu algodão, enquanto outros sentiam que deveria garantir a pesagem correcta do algodão.

Avaliação respeitante aos salários, benefícios e condições de trabalho

As condições de trabalho são muito duras para os agricultores devido à sua natureza árdua e manual. O fardo poderia ser aliviado em certa medida com o acesso à tracção animal ou a equipamento mecanizado. Contudo, como se observou atrás, o crédito para tractores, assim como para mão-de-obra adicional, só é acessível a agricultores com mais de 2 hectares de terras. Isto sugere outro possível aspecto do sistema de dois níveis com os mais pequenos agricultores condenados a trabalho mais fatigante do que os com mais terra.

As condições de trabalho dos trabalhadores da fábrica de descaroçamento são desagradáveis, embora os impactos adversos na saúde pudessem ser reduzidos se os trabalhadores da fábrica de descaroçamento usassem as máscaras distribuídas.

A falta de representação dos agricultores nas negociações para fixação de preços significa que estes têm pouco controlo sobre os rendimentos que recebem, apesar do facto de a Dunavant anunciar o seu preço antes da estação das sementeiras, significar que podem planificar com conhecimento do rendimento que receberão. A natureza do sistema concessionário significa que não existe competição que poderia aumentar o preço que os agricultores recebem. Com os seus baixos rendimentos, pode ser difícil para os agricultores adquirirem os insumos que poderiam melhorar os níveis de produção.

Assim, embora a presença da Dunavant tenha oferecido emprego e melhorado os rendimentos de muitos, os agricultores ainda estão em desvantagem em muitos aspectos. Mais acesso a insumos (acessíveis), maior controlo sobre o preço e uma mudança do sistema concessionário, tudo isto poderia melhorar as condições de trabalho, níveis de rendimento ou de segurança dos agricultores, significando maior redução da pobreza do que a que é actualmente alcançada.

Os resultados da nossa investigação mostraram que as crianças estão muito envolvidas no processo de produção de algodão. Testemunhos apresentados pelos agricultores revelaram que em alguns casos, crianças com nove anos de idade têm de ajudar nos campos:

Eu tenho cinco crianças e todas ajudam no campo. Eles têm 16, 14, 13, 9 e 5 anos de idade. Todos, excepto o mais novo, ajudam no campo e noutras tarefas domésticas. (José Alberto, 2006, Morrumbala)

Existem duas Convenções principais da OIT que tratam da questão do trabalho infantil. São a Convenção nº 138 sobre a Idade Mínima para Admissão a Emprego e Trabalho e a Convenção nº 182 sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, 1999. A primeira destas (nº 138) pretende *“a abolição efectiva do trabalho infantil”* (Artigo 1) e a segunda (nº 182) estabelece uma série de medidas a serem tomadas pelos Estados membros de forma a garantir *“a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil como uma questão urgente”* (Artigo 1). Moçambique ratificou ambas as Convenções em 2003. O trabalho infantil também é proibido ao abrigo da Constituição Moçambicana (Artigo 121.4).¹¹

As três questões principais tratadas sob essas Convenções são: a idade em que uma criança pode começar a trabalhar; o tipo de trabalho que a “criança” pode fazer e a necessidade de garantir que não seja negado à criança o seu direito à escolarização. Todas essas três questões são relevantes no caso do envolvimento das crianças na produção de algodão em Moçambique e serão aqui discutidas.

Deve-se observar que a Declaração Tripartida trata apenas da idade mínima e não do acesso à escolarização, mas a pesquisa tratou esta última porque a considerou importante no que respeita ao desenvolvimento a longo prazo do Distrito.

Para os países desenvolvidos, a idade mínima estabelecida é não inferior a 15 anos. Mas, em países cuja *“economia e instalações educacionais são insuficientemente desenvolvidas”*, isso pode ser reduzido para 14 anos. Mais, ao abrigo do Artigo 7, isso pode ser reduzido para 13 anos no caso de *“trabalhos ligeiros”*.

Moçambique seria certamente considerado como um país cuja economia é insuficientemente desenvolvida, assim, o emprego de crianças a partir de 13 anos seria considerada como permissível ao abrigo da Convenção (desde que os trabalhos que executem sejam *“trabalhos ligeiros”*).

Contudo, em Morrumbala, como acima observado, é vulgar que crianças consideravelmente mais jovens do que 13 anos de idade trabalhem nos campos. Por isso, mesmo que trabalhar numa plantação de algodão pudesse ser considerado *“trabalho ligeiro”* (que de qualquer forma não o é!), seria todavia considerado violação ao abrigo das disposições da Convenção.

A Convenção aplica-se a qualquer tipo de emprego que possa *“comprometer a saúde, a segurança ou a moral dos jovens”*, tal como definido pelas leis ou regulamentos nacionais (Artigo 3). Embora algumas excepções sejam previstas ao abrigo da Convenção, são dados alguns exemplos específicos onde não há excepções. Estes incluem: *“trabalho nas plantações e outros empreendimentos agrícolas produzindo principalmente para propósitos comerciais, mas excluindo explorações familiares e de pequena escala”* (Artigo 5).

No caso do algodão, é claramente produzido para propósitos comerciais, mas algumas famílias só cultivam um ou dois hectares que podem ser considerados explorações de pequena escala. Assim não está inteiramente claro se o emprego de crianças nos campos de algodão seria considerado sujeito a excepção ou não.

Importa ressaltar que o trabalho de campo não recolheu informação sobre o tipo de trabalho realizado por crianças, incluindo trabalho potencialmente perigoso, como o manuseamento de pesticidas químicos.

Sobre a questão da escolarização, as entrevistas com os agricultores sugerem, na maior parte dos casos, que as crianças frequentam as escolas. Também disseram que as crianças beneficiam da presença da Dunavant porque o rendimento extra ganho pelas famílias lhes permitiu pagar os custos da escolarização. Contudo, de acordo com um funcionário sénior empregado na sede da Dunavant, muitas vezes as crianças são retidas fora das escolas e este problema agrava a falta de capacidades na área, sentida pela Dunavant. De qualquer forma, as horas de trabalho no campo são bastante longas – de cerca das 4h da manhã às 9h da manhã, e depois de novo de cerca das 4h da tarde às 6h da tarde. Assim, mesmo que as crianças frequentem a escola no intervalo entre estes períodos, é provável que o seu envolvimento no processo de produção do algodão tenha um impacto adverso no seu desempenho escolar.

Está claro que crianças abaixo da idade mínima estipulada ao abrigo das Convenções estão a trabalhar no cultivo de algodão em Morrumbala, embora não esteja claro, devido à natureza da agricultura de pequena escala, se estão ou não sujeitas a excepção, nos termos das Convenções. A frequência à escola pelas crianças tem implicações, quer a curto quer a longo prazo, para os padrões de acumulação e de redução da pobreza, embora o quadro no respeitante à frequência escolar em Morrumbala seja misto. O rendimento do algodão pode permitir que os pais enviem os filhos para a escola, mas o trabalho em si pode significar que o seu desempenho na escola seja afectado ou que sejam totalmente afastados da escola. Este último ponto está de acordo com a noção de que o trabalho infantil é o resultado das necessidades económicas dum agregado familiar a curto prazo terem precedência sobre considerações a longo prazo. A frequência à escola melhoraria a longo prazo as possibilidades de geração de rendimentos e redução da pobreza, uma questão apontada pela Dunavant a respeito de capacidades disponíveis.

Ao abrigo do parágrafo 38 da Declaração Tripartida, *“As EMNs devem manter os mais altos padrões de segurança e saúde”*.

A investigação observou que os pesticidas usados na pulverização da cultura são muito tóxicos e os agricultores muitas vezes não usam as máscaras e luvas disponibilizadas para se protegerem. Os trabalhadores da fábrica de descaroçamento também deveriam usar máscaras para impedir que as partículas de fibra e poeira entrem nos seus pulmões, mas frequentemente não as usam.

A Dunavant dá instruções, quer aos agricultores quer aos trabalhadores da fábrica, para usarem máscaras. Contudo, parece não compreenderem plenamente as sérias consequências para a saúde de não as usarem.

Ao abrigo da Declaração Tripartida, está implícito que as EMNs devem ter um impacto líquido positivo nos padrões de vida básicos da população local (parágrafo 34).

Com base nas nossas observações directas e nos comentários das pessoas inqueridas, quer como parte das entrevistas formais quer no discurso informal, está claro que, apesar do baixo preço do algodão, a natureza do trabalho e outras questões, a Dunavant tem tido um impacto marcado e principalmente positivo nos padrões de vida e nas condições no Distrito.

Dos agricultores e trabalhadores da fábrica de descaroçamento, 35,5% disseram que o principal impacto nas suas vidas tinha sido o acesso ao emprego e salários e poder de compra melhorado, enquanto 64,5% disseram que foram as melhores condições de vida.

Embora os agricultores se sintam lesados por a recompensa pelo seu trabalho ser tão pequena, a maior parte deles reconhece que, na ausência da Dunavant, as coisas seriam ainda piores:

Sem a Dunavant, não teríamos sequer o pouco dinheiro que temos. (João, 2006, Morrumbala)

Os tipos de melhorias mencionados a nível dos agregados familiares individuais são:

- acesso a necessidades básicas (roupa, alimentos);
- casas melhoradas (feitas de tijolos com tectos de zinco);
- melhorias de transporte tais como bicicletas e motorizadas;
- acesso a bens de consumo duráveis como rádios e televisores;
- Capacidade de pagar as propinas e outras despesas escolares.

A nível do distrito, acredita-se amplamente que a Dunavant tem tido um impacto importante, como mostra a disponibilidade de comodidades, tais como pequenos hotéis, uma discoteca, escolas secundárias, abastecimento de energia, rede de telefones móveis, etc., que não existem nos distritos vizinhos.

Mário Mepinha, um agricultor de 49 anos sumariza:

... antes de vir a Dunavant, tínhamos muitos problemas. Não tínhamos dinheiro, havia poucas lojas e a vila não tinha energia, nem hotéis nem bares. Agora, as coisas mudaram e penso que a Dunavant foi o motor por detrás destas mudanças. Duvido que sem a Dunavant tivéssemos electricidade neste distrito, nem teríamos estradas tão boas como temos. Hoje, as nossas crianças têm emprego garantido e temos a garantia de que a Dunavant comprará todo o nosso algodão... (M. Mepinha, Morrumbala, 2006)

A terceira área tratada pela Declaração Tripartida é a formação. Ao abrigo do Artigo 30, as EMNs devem garantir que *“seja dada formação relevante a todos os níveis de empregados”* e que essa formação *“desenvolva capacidades em geral úteis e promova oportunidades de carreiras”*.

Dos 31 agricultores e trabalhadores da fábrica de descaroçamento que reponderam ao questionário semi-estruturado, mais de 90% disseram que receberam formação e todos, à excepção de um, disseram que foi útil.

Os agricultores recebem formação no uso de pesticidas e técnicas agrícolas. Nos seus testemunhos, vários agricultores disseram que estavam satisfeitos com a formação recebida. Contudo, dado que muitos agricultores ainda não estão a adoptar as melhores práticas, a aplicação de pesticida, por exemplo, a formação e aconselhamento que recebem poderiam ser reforçados.

Parece provável que a formação recebida tenha ajudado os agricultores e trabalhadores da fábrica de descaroçamento a trabalhar com maior produtividade, com implicações positivas para o seu rendimento. Contudo, dado que os agricultores ainda estão a trabalhar em formas sub-óptimas, talvez pudessem beneficiar ainda mais de mais formação.

O princípio fundamental subjacente às disposições e recomendações da Declaração Tripartida no que respeita à sua quarta área principal, as relações industriais, reside nos direitos de todas as partes a serem envolvidas nos processos de tomada de decisão especialmente nos com relevância directa na vida e bem-estar dos envolvidos.

A questão das relações industriais também está presente na Agenda de Trabalho Decente como parte deste quarto pilar que fala de *“Governança e Diálogo Social”*.

Não existe nenhum sindicato na fábrica de descaroçamento. Isto é principalmente devido ao facto de a gestão não encorajar a actividade de sindicatos de nenhuma espécie. A ausência dum sindicato foi lamentada por um certo número de inquiridos que comentaram que, a existencia de um sindicato ajudaria os trabalhadores a verem algumas das suas queixas e problemas resolvidos.

Os agricultores possuem grupos que se pressuporia serem capazes de os representar e negociar em seu nome. Contudo, esses grupos são muito fracos e francamente inoperantes.

A maioria dos agricultores não está satisfeita com a relação que tem com a empresa. 74% dos agricultores entrevistados disseram que a relação era *“má”*, enquanto 26% disseram que era *“aceitável”*.

Um tema recorrente que emergiu da investigação dos agricultores é que se sentiam mal tratados e incapazes de mudar esta situação:

Não temos nenhum poder de tomada de decisão. (João, 2006, Morrumbala)

Eles sentem-se lesados pela Dunavant e também pelo Governo que na sua óptica deveria negociar a seu favor.

Um dos objectivos do projecto CLUSA é o de criar associações fortes e articuladas capazes de representar os interesses dos agricultores, principalmente nas negociações dos preços. Este objectivo está de acordo com o conceito de Boa Governação e Diálogo Social, o quarto pilar da Agenda de Trabalho Decente da OIT. Isto sublinha a importância do diálogo social entre governos, empregadores e trabalhadores, que constitui parte integrante de qualquer estratégia que tenha em vista promover o trabalho decente.

A perspectiva de negócios: principais desafios enfrentados pela Dunavant

Esta secção baseia-se nos comentários feitos pelo Director Geral da Dunavant em Moçambique e outros representantes seniores da Dunavant, alguns baseados nos escritórios de Morrumbala e outros baseados em outros distritos da Província da Zambézia e/ou Província de Tete.

Na perspectiva da empresa os problemas são:

- O mau estado das estradas que torna os transportes mais lentos e aumenta o seu custo;
- A falta de instalações portuárias adequadas no Porto de Quelimane, forçando a empresa a usar as instalações do porto mais distante (da Beira);
- Tendo em conta a localização de Moçambique, é difícil explorar os mercados europeus;
- Os atrasos burocráticos. Por exemplo, há atrasos no fornecimento de mapas, necessários para localizar os agricultores quando é altura de efectuar pagamentos. Também há atrasos no fornecimento de luvas de segurança;
- Falta de mecanismos de cumprimento do contrato: é difícil impedir os agricultores de venderem no vizinho Malawi, onde podem conseguir preços melhores e isto resulta em algumas perdas. De acordo com Pereira (Director da Dunavant em Moçambique), na colheita de 2005/6, a Dunavant perdeu 700 toneladas de algodão, ilegalmente vendido ao Malawi;
- Fracos níveis de produtividade. Estes estão entre os mais baixos de toda a região da África Austral. A Dunavant está entre as muito poucas empresas que leva a cabo pesquisa em sementes, usando o seu campo experimental de Lipembe. Tendo isso em conta, a Dunavant tem sido capaz de aumentar os seus níveis de produtividade ao longo dos anos e estes ultrapassaram

agora os dos agricultores na cintura de algodão de Nampula. Contudo, este trabalho não é complementado pela pesquisa do Governo;

- Não-reeembolso do crédito e desonestidade dos agricultores. Se a colheita falha, é então difícil para os agricultores reporem o crédito. Além disso, quando os agricultores não podem pagar, mudam frequentemente de nome para não serem encontrados pela empresa. Adicionalmente, foi reportado que os agricultores frequentemente tentam enganar a empresa usando varias tecnicas como molhar parte do algodao, misturando varias categorias de algodao, metendo pedras nos sacos com o objectivo de aumentar o peso.

Pode-se ver pelo exposto acima que a Dunavant enfrenta um certo número de constrangimentos estruturais sobre os quais tem pouco ou nenhum controlo. A acção do Governo em termos de melhorar a infra-estrutura e apoiar a investigação poderia permitir reduzir os custos da empresa e melhorar a produtividade, benefícios que poderiam possivelmente passar para os agricultores através da melhoria dos preços e das variedades de sementes.

Conclusões

Os resultados mostram que a contribuição mais importante que está a ser feita pela Dunavant na esfera do emprego é a sua oferta de oportunidades de geração de rendimentos a um grande número de agricultores na produção e venda de algodão, bem como oferecendo um número (embora menor) de empregos aos trabalhadores da fábrica e a algumas empresas locais. Os rendimentos aumentaram para a maior parte, embora não substancialmente.

Comparando com o trabalho forçado do período colonial, os agricultores aumentaram relativamente a sua autonomia em termos de optar por entrar na produção de algodão ou não. Com a presença da Dunavant têm também agora mais escolha em termos de equilíbrio entre culturas de rendimento e produção de alimentos e a divisão do trabalho dentro do agregado familiar. As culturas alimentares ainda continuam a ser produzidas, portanto, a produção de algodão não constitui uma ameaça para a saúde e segurança alimentar. De facto, de acordo com Benfica (2003 e 1998), os agricultores de algodão cultivam mais milho porque o milho é usado como salário para a mão-de-obra adicional contratada.

Embora as mulheres suportem um fardo desproporcionado de trabalho, especialmente se se tomar em conta as suas tarefas domésticas e responsabilidades com as crianças, o seu papel na geração de rendimentos produzindo algodão para a Dunavant parece ter melhorado o seu poder de negociação e acesso a rendimentos dentro do agregado familiar.

A presença da Dunavant no distrito também melhorou o acesso a bens e serviços (electricidade, escolas, água etc.), elevando os padrões de vida dos habitantes locais.

Contudo, no que respeita a alguns dos outros termos da Declaração Tripartida, os resultados sugerem que o desempenho da Dunavant está na extremidade mais baixa do espectro em termos de Empresas Multinacionais e nalgumas áreas dificilmente se poderia considerar que corresponda aos padrões esperados.

Enquanto, para alguns agricultores, a presença da Dunavant pode estar a ajudá-los a sobreviver no contexto do desemprego crónico em todo o país, as condições de trabalho são muito duras enquanto o padrão de vida oferecido é, no melhor dos casos, parco. O preço pago aos agricultores pelo seu algodão é insuficientemente adequado para ir ao encontro das suas necessidades e a maioria sente-se desapontada e explorada.

O sistema actual baseia-se em relações muito assimétricas com a empresa, que tem o poder de estabelecer preços e estabelecer geralmente as regras. Nesse sentido, pode considerar-se que não é muito diferente da situação sob o sistema de produção forçada. A falta de poder de tomada de decisão dos agricultores, que são forçados a aceitar os termos que lhes são oferecidos, é uma fonte de irritação e ressentimento.

Os agricultores também suportam uma grande proporção de riscos de insucessos nas culturas e instabilidade dos preços e, seja qual for a colheita, têm todavia de pagar o crédito para os insumos.

Como empregador, a Dunavant podia responder melhor às seguintes questões:

- Seja ou não considerado como “Trabalho Infantil” ao abrigo de Convenções internacionais, muitas crianças estão a trabalhar no cultivo de algodão no Distrito e a empresa podia fazer mais para desencorajar essa prática;
- Embora existam algumas práticas de saúde e segurança, muito mais poderia ser feito para garantir a adesão a estas práticas; a empresa, os agricultores e trabalhadores da fábrica de descaroçamento podiam fazer muito mais, em termos a utilização do equipamento disponibilizado pela empresa;
- Existe alguma evidência de discriminação de género, apesar de não ser sistemática;
- Na área de relações industriais e direitos de associação dos trabalhadores, a empresa parece desencorajar activamente a sindicalização dentro da fábrica de descaroçamento.

Para além da área de influência da empresa, os custos de produção da Dunavant são muito altos devido a falhas de mercado e a infra-estruturas pobres, enquanto os baixos níveis de habilitações significam que há força de trabalho insuficientemente qualificada.

Em termos de futuro, há um risco de, gradualmente, apenas os agricultores mais “eficientes e produtivos” permanecerem dentro do sistema de contrato como resultado da prossecução da maximização dos lucros e o fornecimento de certos insumos tais como tractores aos maiores agricultores. Isto levaria a que os agricultores mais pequenos e menos eficientes ficassem de fora, invertendo para estes últimos os benefícios advindos da presença da Dunavant.

Em suma, ainda que os métodos abertamente coercivos para levar os agricultores a produzirem algodão aplicados na era colonial tenham desaparecido, a realidade dos agricultores hoje não mudou dramaticamente. A vida dos produtores de algodão continua a ser consideravelmente desagradável e as compensações são magras com rendimentos significativamente abaixo dos níveis de pobreza internacionalmente reconhecidos. Mesmo assim, os milhares de agricultores pobres que escolhem este modo de vida fazem-no porque as alternativas ainda são piores. Para a maior parte, a questão é afundar ou nadar:

Não há outros empregos aqui, por isso, na realidade não temos outra escolha. ...o algodão é a nossa única fonte de rendimento. (José, pai de 5 filhos, Morrumbala, 2006)

Pode-se perguntar se o sistema de produção forçada que existia sob o colonialismo terminou realmente, ou se foi simplesmente substituído por uma versão mais “tragável” do século 21 com base no controlo do monopólio.

Embora, a vida ainda pareça ser muito desagradável para os agricultores, há espaço para melhorias substanciais nalgumas áreas, como enfatizado nos Resultados respeitantes às Condições de Trabalho e de Vida, a presença da Dunavant teve efeitos benéficos em termos de emprego e rendimentos, em termos da posição da mulher, em termos de comodidades e de infra-estruturas no distrito.

Notas

¹ CEMO (Centro de Estudos Moçambicanos e Internacionais), Moçambique e Universidade de East Anglia, RU.

² Outras fontes declaram haver 300.000 agregados familiares (NCBA 2007).

³ Estes dados são do recenseamento de 1997.

⁴ Foi reportado por um dos principais jornais nacionais (Notícias, Janeiro 2008) que o BCI (um banco comercial) está a planificar abrir uma sucursal em Morrumbala. Além disso, em 2007 o GAPI, instituição de crédito para pequenos negócios, também abriu uma sucursal em Morrumbala como parte do Melhoramento da Cadeia de Valor do Algodão executado por CLUSA, Dunavant e GAPI, patrocinado pela Fundação Bill e Melinda Gates.

⁵ Durante vários anos a Dunavant teve a sua sede na cidade de Quelimane.

- ⁶ Uma fonte (NCBA, 2007) calcula que o número de agricultores seja cerca de 35.000, mas os números fornecidos pela Dunavant são de mais de 46.000 para a estação de 2007/8.
- ⁷ Entrevista com Amir, Gestor de Operações Comerciais e de Descaroçamento de Algodão, 2006, Morrumbala.
- ⁸ A questão da propensão da OIT para os países industrializados também foi levantada por outros. (Ver, por exemplo, Ghai, 2002:2).
- ⁹ Entrevista, Gestor dos Recursos Humanos (2006, Morrumbala).
- ¹⁰ Eng. Destino 2007, comunicação pessoal.
- ¹¹ É proibido o trabalho de quaisquer crianças, quer em idade de escolaridade obrigatória quer em qualquer outra.

Referências

- Benfica, R. (2003). *Agricultural and Agro-Industrial Investment Strategies, Broad-based Income Growth and Poverty Reduction in Rural Mozambique: A Regional Economy-wide approach*. Michigan State University.
- Benfica, R. (1998). *An Analysis of the Contribution of Micro and Small Enterprises to Rural Household Income in Central and Northern Mozambique*. Michigan State University.
- Fearon, J. and D. Laitin. (2005). *Mozambique*. (draft). Stanford University.
- GDS. (2005). *Integrated Value Chain Analysis of the Cotton Sector in Mozambique. Global development solutions*. LLC, Maputo.
- Ghai, D. (2002). *Decent Work: Concepts, models and indicators*. International Institute for Labour Studies. Geneva.
- INAM. (2009). "Visão Geral do sub-Sector do Algodão." Conferência Nacional do Sector do Algodão. Centro de Conferências Joaquim Chissano, Maputo.
- International Labour Organisation. (1973). *Convention no. 138 concerning Minimum Age for Admission to Employment*. Geneva. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C138>; Acedido a 28.10.09.
- International Labour Organisation. (1977). *Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy*. Geneva. <http://actrav.itcilo.org/actrav-english/telearn/global/ilo/guide/triparti.htm>; acedido em 24.10.08.
- International Labour Organisation. (1999). *Convention no. 182 concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour*. Geneva. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C182>; acedido em 28.10.08.
- Isaacman, A., and Anton Rosenthal (eds.). (1988). *Slaves, Soldiers and Police: Power and Dependency Among the Chikunda of Mozambique, 1829-1920*. In S. Miers and R. Roberts (eds.) *The ending of slavery*. Univ. of Wisconsin: Madison

- Isaacman, A., and B. Isaacman. (1983). *Mozambique: From Colonialism to Revolution 1900-1982*. Westview press: New York
- MAE., (2005). *Perfil do Distrito de Morrumbala, Província da Zambézia*. Maputo.
- National Cooperative Business Association. (2007). *Project Profile: Mozambique – Cotton Value Chain Improvement in Central Mozambique*. NCBA. Washington DC. http://www.ncba.coop/pdf/clusa/Mozambique%20GATES%20_8-07_%20FINAL.pdf; Accessed on 28.10.08
- Ofico, O. and D. Tschirley. (2003). "An Overview of the Cotton Sub-Sector in Mozambique." Collaborative Research Project on Competition and Coordination in Cotton Market Systems in Southern and Eastern Africa. Mimeo.
- ORAM. (2005). "Development of Co-operatives for agriculture and agro-industrial commercialization in the central region of Mozambique." In SARN, February 2005;
- Pitcher, M. (1991). "Sowing the Seeds of Failure: Early Portuguese Cotton Cultivation in Angola and Mozambique, 1820-1926." *Journal of Southern African Studies*, 17(1) pp:43-70.
- Pitcher, M. (1993). *Politics in the Portuguese Empire: the state, industry and cotton, 1962 - 1974*. Clarendon press: Oxford.
- Pitcher, M. A. (1994). "From Coercion to Incentive: The Portuguese Colonial Cotton Regime in Angola and Mozambique, 1946-1974." In A. Isaacman and R. Robert (eds.). *Cotton, colonialism and social history in sub-saharan Africa*. Heinemann: Portsmouth.
- Regional Cotton Stakeholders' Workshop. "Mozambique Country Report." (Presented at Regional Stakeholders' Workshop on Competition and Coordination in Cotton production and Marketing systems, financed by DFID.) 1 and 2 February 2005. Lusaka.
- República de Moçambique, (2004), *Constituição da República*, Imprensa Nacional, Maputo, Moçambique.

Publicações do IESE

Livros

Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

Protecção social: abordagens, desafios e experiências para Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo.

Desafios para Moçambique 2010 (2009)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

Cidadania e governação em Moçambique – comunicações apresentadas na Conferência Inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

Reflecting on economic questions – papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)

IESE: Maputo

Southern Africa and Challenges for Mozambique – papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)

IESE: Maputo

Cadernos IESE

(Artigos publicados por investigadores permanentes e associados do IESE. Esta colecção substitui as colecções de *working papers* e *discussion papers*, que foram descontinuadas em 2010).

Cadernos IESE nº 1: Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique. (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_01_CNCB.pdf

Working Papers

(Artigos em processo de edição para publicação. Colecção descontinuada e substituída pela série “Cadernos IESE”)

WP nº 1: Aid Dependency and Development: a Question of Ownership? A Critical View. (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/AidDevelopmentOwnership.pdf>

Discussion Papers

(Artigos em processo de desenvolvimento/debate. Colecção descontinuada e substituída pela série “Cadernos IESE”)

DP nº 6: Recursos naturais, meio ambiente e crescimento económico sustentável em Moçambique. (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/DP_2009/DP_06.pdf

DP nº 5: Mozambique and China: from politics to business. (2008)

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_05_MozambiqueChinaDPaper.pdf

DP nº 4: Uma Nota Sobre Voto, Abstenção e Fraude em Moçambique (2008)

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_04_Uma_Nota_Sobre_o_Voto_Abstencao_e_Fraude_em_Mocambique.pdf

DP nº 3: Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique. (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_03_2008_Desafios_DesenvRural_Mocambique.pdf

DP nº 2: *Notas de Reflexão Sobre a “Revolução Verde”, contributo para um debate.* (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/Discussion_Paper2_Revolucao_Verde.pdf

DP nº 1: *Por uma leitura sócio-histórica da etnicidade em Moçambique* (2008)

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_01_ArtigoEtnicidade.pdf

IDEIAS

(Boletim que divulga resumos e conclusões de trabalhos de investigação)

Nº 30: *A dívida pública interna mobiliária em Moçambique: alternativa ao financiamento do défice orçamental?* (2010)

Fernanda Massarongo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_30.pdf

Nº 29: *Reflexões sobre a relação entre infra-estruturas e desenvolvimento* (2010)

Carlos Uilson Muianga

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_29.pdf

Nº 28: *Crescimento demográfico em Moçambique: passado, presente...que futuro?* (2010)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_28.pdf

Nº 27: *Sociedade civil e monitoria do orçamento público* (2009)

Paolo de Renzio

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_27.pdf

Nº26: *A Relatividade da Pobreza Absoluta e Segurança Social em Moçambique* (2009)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_26.pdf

Nº 25: *Quão Fiável é a Análise de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique? Uma Análise Crítica dos Indicadores de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique* (2009)

Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_25.pdf

Nº 24: *Sociedade Civil em Moçambique e no Mundo (2009)*

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_24.pdf

Nº 23: *Acumulação de Reservas Cambiais e Possíveis Custos derivados - Cenário em Moçambique (2009)*

Sofia Amarcy

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_23.pdf

Nº 22: *Uma Análise Preliminar das Eleições de 2009 (2009)*

Luis de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_22.pdf

Nº 21: *Pequenos Provedores de Serviços e Remoção de Resíduos Sólidos em Maputo (2009)*

Jeremy Grest

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_21.pdf

Nº 20: *Sobre a Transparência Eleitoral (2009)*

Luis de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_20.pdf

Nº 19: *“O inimigo é o modelo!” Breve leitura do discurso político da Renamo (2009)*

Sérgio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_19.pdf

Nº 18: *Reflexões sobre Parcerias Público-Privadas no Financiamento de Governos Locais (2009)*

Eduardo Jossias Nguenha

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_18.pdf

Nº 17: *Estratégias individuais de sobrevivência de mendigos na cidade de Maputo: Engenhosidade ou perpetuação da pobreza? (2009)*

Emílio Dava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_17.pdf

Nº 16: *A Primeira Reforma Fiscal Autárquica em Moçambique (2009)*

Eduardo Jossias Nguenha

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_16.pdf

Nº 15: *Protecção Social no Contexto da Bazarconomia de Moçambique (2009)*

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_15.pdf

Nº 14: *A Terra, o Desenvolvimento Comunitário e os Projectos de Exploração Mineira (2009)*

Virgílio Cambaza

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_14.pdf

Nº 13: *Moçambique: de uma economia de serviços a uma economia de renda (2009)*

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_13.pdf

Nº 12: *Armando Guebuza e a pobreza em Moçambique (2009)*

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_12.pdf

Nº 11: *Recursos Naturais, Meio Ambiente e Crescimento Sustentável (2009)*

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_11.pdf

Nº 10: *Indústrias de Recursos Naturais e Desenvolvimento: Alguns Comentários (2009)*

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_10.pdf

Nº 9: *Informação Estatística na Investigação: Contribuição da investigação e organizações de investigação para a produção estatística (2009)*

Rosimina Ali, Rogério Ossemame e Nelsa Massingue

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_9.pdf

Nº 8: *Sobre os Votos Nulos (2009)*

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_8.pdf

Nº 7: *Informação Estatística na Investigação: Qualidade e Metodologia (2008)*

Nelsa Massingue, Rosimina Ali e Rogério Ossemame

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_7.pdf

Nº 6: *Sem Surpresas: Abstenção Continua Maior Força Política na Reserva em Moçambique... Até Quando? (2008)*

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_6.pdf

Nº 5: *Beira - O fim da Renamo? (2008)*

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_5.pdf

Nº 4: *Informação Estatística Oficial em Moçambique: O Acesso à Informação, (2008)*

Rogério Ossemame, Nelsa Massingue e Rosimina Ali

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_4.pdf

Nº 3: *Orçamento Participativo: um instrumento da democracia participativa (2008)*

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_3.pdf

Nº 2: Uma Nota Sobre o Recenseamento Eleitoral (2008)

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_2.pdf

Nº 1: Conceptualização e Mapeamento da Pobreza (2008)

António Francisco e Rosimina Ali

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_1.pdf

Relatórios de Investigação

Moçambique: Avaliação independente do desempenho dos PAP em 2009 e tendências de desempenho no período 2004-2009 (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco, Rogério Ossemame e Sofia Amarcy

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/2010/PAP_2009_v1.pdf

Current situation of Mozambican private sector development programs and implications for Japan's economic cooperation – case study of Nampula province (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue and Rogério Ossemame

Mozambique Independent Review of PAF's Performance in 2008 and Trends in PAP's Performance over the Period 2004-2008. (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco, Rogério Ossemame, Nelsa Massingue and Rosimina Ali.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_eng.pdf

(também disponível em versão em língua Portuguesa no link http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_2008_port.pdf).

Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2007 (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco, Carlos Vicente and Nelsa Massingue

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/PAPs_PAF_2007.pdf

Comunicações, Apresentações e Comentários

Comentários ao relatório “Alguns desafios da indústria extractiva”, de Thomas Selemene (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ComentariosdeCastelBranco-RelCIP.pdf>

Algumas Considerações Críticas sobre o Relatório de Auto-avaliação de Moçambique na Área da “Democracia e Governação Política”. (2008)

Luis de Brito, Sérgio Inácio Chichava e Jonas Pohlmann

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/MARP_rev_3.pdf

Estado da Nação – pontos que o Presidente da República deveria abordar no seu discurso no Parlamento moçambicano. (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/Pontos_para_a_entrevista_sobre_estado_da_nacao.pdf

Os mega projectos em Moçambique: que contributo para a economia nacional? (2008)

Comunicação apresentada no Fórum da Sociedade Civil sobre a Indústria Extractiva. Maputo.

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/Mega_Projectos_ForumITIE.pdf

As consequências directas das crises no panorama nacional Moçambicano (2008)

Comunicação apresentada na IV Conferência Económica do Millennium Bim “Os efeitos das 3 crises - financeira, produtos alimentares e petróleo - sobre as economias de África e de Moçambique em particular”. 4 de Dezembro. Maputo.

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2009/Texto_BIM_2008.pdf

Alternativas Africanas ao Desenvolvimento e ao impacto da Globalização – Notas Críticas Soltas (2007)

Comunicação apresentada na mesa redonda “Alternativas Africanas ao Desenvolvimento e ao Impacto da Globalização”, 1º Encontro Académico Espanha-Moçambique “Estudos Africanos: Perspectivas Actuais”, 14-15 de Novembro de 2007, organizado pelo Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane, em Maputo. Também publicada sob o título “Os interesses do Capital em África” na revista Sem Terra, nº 49 (Março/Abril de 2009), São Paulo.

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/Alternativas%20africanas_CEA_UEM.pdf

Banco Mundial e a Agricultura, Uma discussão crítica do Relatório do Desenvolvimento Mundial 2008 – Comentário crítico apresentado no lançamento do RDM 2008 em Moçambique. (2007)

Carlos Nuno Castel-Branco

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/Banco%20Mundial%20lanca%20relatorio%20sobre%20Agricultura.pdf>

Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique contém sete artigos. Este livro analisa os padrões de industrialização como *proxy* para a compreensão mais geral dos padrões de acumulação económica em Moçambique e discute como é que estes padrões são estruturados pela natureza extractiva da economia. Economia extractiva é um conceito que inclui quatro componentes fundamentais: (i) a economia não processa o que produz, exporta o que produz mas em forma primária, e importa o que consome em forma processada; (ii) por consequência, os mercados domésticos, as ligações internas e as potenciais dinâmicas de substituição de importações não se desenvolvem nem as exportações se diversificam; (iii) as classes capitalistas domésticas desenvolvem-se em torno de rendas improdutivas obtidas através da negociação de recursos naturais (terra, água, florestas, recursos pesqueiros e minerais) com capital estrangeiro; e (iv) as vulnerabilidades, fraquezas estruturais e padrões de distribuição da economia mantêm-se e reproduzem-se ainda que a economia cresça aceleradamente. Portanto, a economia extractiva gera dinâmicas de crescimento acelerado mas com a produção, comércio, mercados, qualificações, acumulação e distribuição estruturalmente concentrados, com fracas ligações e vulneráveis. Dois artigos do livro são focados na caracterização deste modo de acumulação, com recurso extensivo à estatística nacional. Os restantes cinco artigos são focados nos desafios de transformação do modo de industrialização, com ênfase nas questões de produtividade, diversificação da base económica e geração de emprego decente.

