



# Descoberta de Recursos Naturais em Moçambique

Riqueza para poucos ou um meio de sair da pobreza?

KATHARINA HOFMANN | ADRIAN DE SOUZA MARTINS

Agosto 2012

- Em Moçambique foram descobertos jazigos de gás e carvão que contam entre os maiores do mundo. De acordo com o Instituto Nacional de Petróleo, Moçambique possui mais de 2,8 biliões de metros cúbicos de reservas de gás, comparáveis às reservas do Iraque.
- A maneira de lidar com esses recursos naturais caracterizará o futuro desenvolvimento do país. De acordo com estimativas, os rendimentos provenientes desses recursos naturais porá um fim na dependência de dinheiros internacionais da cooperação para o desenvolvimento (cerca de 40 por cento do orçamento do Estado) nos próximos cinco até dez anos.
- Moçambique precisa de combater o paradoxo da riqueza mediante criação de instituições para o controlo e distribuição de recursos provenientes de matérias-primas. Para isso são fundamentais as condições básicas do Estado de Direito, a fim de estabelecer padrões obrigatórios e a serem respeitados no fomento de recursos, que até o presente momento são inexistentes ou insuficientes.



## Um novo Eldorado?

As descobertas de matérias-primas em Moçambique constituem um grande potencial. Diariamente aparecem notícias nos média Moçambicanos sobre novas descobertas de gás natural na costa da província mais setentrional do país, Cabo Delgado. Segundo o presidente do Instituto Nacional de Petróleo, Arsénio Mabote, Moçambique possui mais de 2,8 biliões de metros cúbicos de reservas de gás natural. Com isso, de acordo com dados oficiais, o país estaria em 14º lugar entre os países mais ricos do mundo em gás natural.

O interesse das empresas internacionais de petróleo e gás é grande: Anadarko (EUA) e ENI (Itália) estão a atuar na exploração da bacia de Rovuma na costa de Cabo Delgado. Somente a Anadarko planea investir 1,8 mil milhões de dólares americanos até ao visado início da produção de gás líquido em 2018. No total, parte-se do princípio de que serão investidos cerca de 90 mil milhões de dólares americanos nos próximos anos. A planeada construção de instalações de liquefação de gás no país deixa claro que as empresas têm grandes expectativas. A ministra dos Recursos Naturais, Esperança Bias, parte do princípio de que a quota do sector de gás no PIB nos próximos seis anos aumentará de 1,7 por cento a 13 por cento. Em 2012, a exportação de gás natural de Moçambique deve aumentar 95 por cento e o consumo interno 40 por cento. Com isso Moçambique faz parte dos 15 países africanos com os maiores investimentos estrangeiros diretos (IED); nos próximos cinco anos esperam-se sete mil milhões de dólares americanos anuais.

Além dos jazigos de gás, geólogos descobriram em Moçambique o supostamente maior depósito ainda inexplorado de carvão de coque do mundo. A extração já começou: com mais de cinco milhões de toneladas, neste ano a produção nas minas de Moatize no norte da província Tete deverá aumentar dez vezes em relação ao ano passado. Com a Vale do Rio Doce (Vale, Brasil) e Rio Tinto (Austrália), as duas maiores empresas de mineração do mundo encontram-se no local. Até 2014, a Vale já pretende produzir 11 milhões de toneladas, até 2017 quer alcançar o dobro. Complementarmente são planeados investimentos de milhares de milhões em projetos de infraestruturas que já se encontram na fase de implementação, aos quais pertencem a construção dum novo caminho-de-ferro e dois portos (Beira e Nacala) para o

transporte e carregamento de carvão - primeiramente para a Índia, China e Brasil. O Ministério dos Recursos Minerais (MIREM) prevê para 2012 um crescimento de 60 por cento no sector de mineração. A extração de areias pesadas deve aumentar 30 por cento, a produção de carvão 190 por cento. De 2010 a 2011, a produção de minerais industriais duplicou.

Graças a essas descobertas de recursos naturais, as receitas estatais provenientes do sector extrativo poderiam dentro de dez anos atingir a altura do orçamento nacional atual. Há vários anos que Moçambique apresenta uma média de crescimento económico de 7 por cento a 8 por cento, contudo, partindo dum dos mais baixos níveis do mundo. Até agora as receitas do país alimentam-se quase exclusivamente dos chamados «megaprojetos» (entre outros, da fabricação de alumínio), senão a produção do país é extremamente baixa. Segundo o Índice de Desenvolvimento Humano, Moçambique é um dos países menos desenvolvidos do mundo; 40 por cento do orçamento nacional é coberto por dinheiros internacionais da cooperação para o desenvolvimento. A instauração da estabilidade política após o fim da guerra civil em 1992 e as altas taxas de crescimento económico fizeram de Moçambique um «donor darling» [querido dos doadores] no sul de África. Devido à taxa de pobreza crescente, nos últimos anos os países doadores tornaram-se contudo mais críticos em relação ao governo, especialmente no que se refere à concessão de apoio ao orçamento.

## Para onde com os ganhos dos recursos – o paradoxo da riqueza ou um meio de sair da pobreza?

Devido à crescente demanda de matérias-primas, primeiramente pela China, Índia e Brasil, a exploração aumenta em toda a África. Neste contexto torna-se cada vez mais importante a questão sobre os mecanismos de distribuição, a fim de evitar a repetição duma má gestão de recursos, ou seja, daquela que reforça a pobreza e a violência. Isso é descrito como a «doença holandesa»: ela aparece através duma economia de exportação desequilibrada, na maior parte baseada na exportação de matérias-primas que levam a excedentes comerciais e consequentemente a uma revalorização monetária. Isso, por sua vez, leva a problemas de venda para todas as outras indústrias exportadoras e tem com isso também efeitos



negativos para o mercado de trabalho. Consequências negativas são uma falta de diversificação da economia e com isso das possibilidades de empregos e rendimentos para a população.

A nível político, teme-se uma piora da governação e um aumento da corrupção. Altos rendimentos através da indústria extrativa levam na maioria dos casos a mais uma dissociação do governo das necessidades da população. Como o governo não depende mais dos impostos dos cidadãos, mas pode apostar nos rendimentos provenientes das matérias-primas, investe em projetos de prestígio ao em vez de investir em capital humano - assim as experiências mundiais.

Uma pequena elite pode enriquecer-se com rendimentos provenientes de matérias-primas, pois dispõe exclusivamente de informações e acesso à política e economia. Este cenário é facilmente possível em Moçambique, pois não há nenhuma oposição importante e os mecanismos de controlo legislativo são ainda fracos.

Em Moçambique, as instituições estatais são dominadas pelo antigo movimento de libertação anticolonial, Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), que governa o país desde a sua independência política em 1975. Membros do governo são acionários de grandes empresas tanto do sector estatal quanto privado. Moçambique apresenta uma taxa elevada de corrupção (de acordo com Transparency International ocupa o 120º lugar entre 183 países). Não existe nenhum regulamento por lei que proíba titulares de funções públicas de natureza política a exercerem atividades na área econômica. Falta de transparência e de acesso a informações dificultam o controlo e a co-determinação da sociedade civil. Falta de informações abre as portas para o nepotismo e a usurpação dos dinheiros públicos.

## Governança insuficiente na questão das matérias-primas

As instituições estatais Moçambicanas não são o suficientemente fortes para conduzirem o «boom» dos recursos naturais mediante metas conceptuais. A expectativa de que os rendimentos estatais provenientes do sector extrativo possam atingir em dez anos o nível do atual orçamento de Estado de Moçambique, deixa nítida a necessidade de se criar capacidades do Estado e da

sociedade civil para uma regulação eficaz do sector de matérias-primas. A prática de concessões e a tributação (praticamente inexistente) dos megaprojetos no sector extrativo são criticadas por distintos lados. No âmbito científico, da sociedade civil, assim como pelo FMI e Banco Mundial a tributação é estimada como demasiado baixa e as margens de manobra das empresas demasiado amplas. Os críticos requerem um modelo de contrato unificado, no lugar do modelo atual, no qual cada concessão é negociada individualmente entre o governo central e a respetiva empresa. É verdade que há algumas taxas de impostos fixadas (carvão: 3 por cento, gás natural: 6 por cento), no entanto, o governo tem ampla margem de manobra para fazer concessões às empresas.

Os contratos de concessões são por via de regra sigilosos, o que impede o controlo das obrigações. Os contratos são em parte até mesmo desconhecidos das autoridades fiscais que dependem dos cálculos das concessionárias relativos ao volume da extração e exportação. Estas, para levar vantagem, podem manipular os custos de investimentos ou as quantidades extraídas, pois as autoridades não têm capacidades para averiguar esses dados. Em 2007 foram aprovadas leis que exigem pagamentos compensatórios ao municípios ou investimentos na área social que fomentem o desenvolvimento de uma economia local. No entanto, não foram estabelecidos montantes ou percentuais e nem está claro quais são as autoridades competentes para os cálculos, controlo e execução.

## Os custos sociais da indústria extrativa

O caráter de enclave da indústria extrativa manifesta-se também em Moçambique, onde a população local mal aproveita os investimentos das empresas. De acordo com a lei, as empresas precisariam informar os municípios em caso de transferências de populações, para se chegar a acordos sobre compensações. No entanto, estas consultas têm lugar normalmente só após a conclusão das planificações e das negociações e não são juridicamente vinculativas. Os serviços negociados pelo governo permanecem desconhecidos das pessoas afetadas. As transferências das populações levam consequentemente com frequência a uma piora da situação de vida da população afetada, porquanto esta sem acesso à infraestrutura tem menos possibilidades de rendimentos. Resistências são muitas vezes reprimidas com violência policial e ameaças.



O potencial de conflitos dessas situações desastrosas é enorme. Não só a insatisfação da população nas áreas rurais e nas áreas afetadas diretamente pelas extrações constitui um risco para a estabilidade do país. A população urbana mais pobre é igualmente afetada pelos preços crescentes (especialmente da gasolina e dos géneros alimentícios) que levam consigo cada vez mais um sobreaquecimento económico ao mercado imobiliário. Em 2008 e 2010 houve tumultos da chamada «revolta do pão» em Maputo. Estes podem voltar a rebentar a qualquer momento.

Também as expectativas da população urbana jovem, instruída e mais bem informada são altas. Todos querem aproveitar o esperado «boom» do país. A resistência à política governamental atual poderia aumentar, se não cumprirem as expectativas. Nas eleições de 2009, mais de metade da população jovem urbana votou no partido da oposição, Movimento Democrático de Moçambique (MDM). Esta identifica-se cada vez menos com a ideologia do movimento de libertação que serve como sempre como a principal legitimação à FRELIMO. Demograficamente, Moçambique é um país muito jovem, mais de um terço da população tem menos de 30 anos. Por um lado, isto representa oportunidades económicas mas também abriga um enorme potencial de conflitos. A mistura de uma população muito jovem, que pouco conhece as formas da co-determinação e inclusão, com um fosso crescente entre ricos e pobres é perigosa.

Também a área dos Direitos dos Trabalhadores abriga um considerável potencial de conflitos. Os sindicatos Moçambicanos encontram-se no processo de transformação dum modelo de Estado socialista para num de Estado capitalista. Assim se explica a sua proximidade política ao governo liderado pela FRELIMO. Devido à pequena quantidade de trabalhadores formalmente empregados, os sindicatos têm o enorme desafio de adquirir membros para organizar-se e poder exercer um contrapeso ao governo e às empresas. No que concerne à organização, às questões financeiras ou conceptuais, os sindicatos Moçambicanos não estão preparados para resolver conflitos de interesses com os grupos de empresas multinacionais. Este problema é também reforçado através de contratos de investimento com o governo Moçambicano que são celebrados sem a participação de terceiros.

## À procura de um modelo de desenvolvimento bem-sucedido

A comparação com países, cujo sector extrativo é predominante, é difícil devido às distintas condições de base (legislação, situação das instituições estatais, número de habitantes) e pressupostos específicos (tipos de depósitos de recursos naturais, Geografia do país, História). O Botswana é citado no contexto africano como um modelo bem-sucedido de crescimento económico baseado na exploração de matérias-primas mas também no desenvolvimento social. O Botswana pode gerar altos lucros para o Estado através de negociações com a empresa De Beers relativas à mineração de diamantes e investiu-os bem. Sobretudo os investimentos em infraestrutura, ensino e saúde, geograficamente espalhados pelo país, levaram a uma relativa prosperidade no Botswana. O sistema de segurança social do Botswana está bem posicionado. Pessoas mais desfavorecidas recebem alimentos e prestações pecuniárias do Estado. Há uma pensão universal independente de rendimentos e património, distribuição de alimentos aos grupos ameaçados de subnutrição e medidas destinadas à criação de empregos para a população rural. Em questão de educação, saúde e segurança social o Botswana está muito à frente de Moçambique. Conseguiu-se isso através de investimentos mais altos nesses sectores.

Nigéria e Angola servem como exemplos negativos no contexto africano, estando ambos os países com o foco económico voltado para a extração de petróleo assim como para um desenvolvimento social extremamente assimétrico com um respetivo potencial de conflito. A extração de petróleo da Nigéria tornou o país extremamente dependente de importações (até mesmo de gasolina, pois só exporta petróleo bruto), aumentou a corrupção e enfraqueceu a agricultura. Como resultado, as desigualdades sociais entre uma ínfima classe alta e a maioria da população aumentaram ainda mais.

## As oportunidades de rendimentos provenientes do sector de matérias-primas

Os esperados rendimentos provenientes do setor de matérias-primas poderiam fazer dum dos países mais pobres do mundo, Moçambique, um país desenvolvido. Caso se investissem na agricultura, no setor turístico, assim como na segurança social, a maioria da população,



que é pobre, poderia beneficiar-se das descobertas de recursos naturais. Além disso, o potencial de conflito resultante da repentina bênção financeira poderia ser reduzido.

Contudo, não existe nenhuma estratégia de desenvolvimento estatal para a utilização dos rendimentos do setor de matérias-primas. O foco do segundo «Plano Nacional de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta – PARPA» é o fomento do crescimento económico através da liberalização do mercado mediante moderação fiscal e melhoria das condições de investimento no setor privado.

Até agora, a política social não é parte integrante da estratégia de combate à pobreza, somente 0,6 por cento das despesas públicas são destinadas à assistência social. A atual política social não visa à previdência, mas propicia a formação dum sistema de duas classes: Prestações gratuitas de nível baixo para os pobres e prestações caras com base em seguros privados para os ricos. O sistema de segurança estatal compõe-se de baixos pagamentos em espécie (chamados de «transferências em dinheiro»), o qual no entanto não está integrado num programa estratégico de incentivo em vários níveis para as camadas mais pobres (sob condições, p.ex. Educação), como p. ex. o bem-sucedido modelo brasileiro da «bolsa família». Pessoas mais desfavorecidas em regiões rurais são amplamente excluídas do programa, representam contudo a maior parte da população. A segurança social é um seguro de contribuições estatal, o qual somente 2,4 por cento da população ativa paga. Como somente uma ínfima parte da população ativa trabalha no setor formal, o desafio central consiste em estabelecer um sistema que possa integrar os trabalhadores do setor informal.

A «Plataforma de Proteção Social», desenvolvida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pelas Nações Unidas diz que para a garantia dum rendimento mínimo, (sem o sistema de saúde) para países de baixa renda na África, seria preciso de 2,3 por cento a 5,7 por cento do Produto Interno Bruto (PIB) de 2010. Para os encargos de Moçambique isso significaria de 512 a 1.268 milhões de dólares americanos (entre 13 por cento e 32 por cento das despesas estatais de 2011). Algumas partes integrantes já podem ser financiadas com 1,5 por cento do PIB. Programas que abrangem 4 por cento do PIB poderiam, de acordo com a OIT, reduzir diretamente até 40 por cento da pobreza absoluta (Em 2008,

54 por cento da população de Moçambique encontrava-se abaixo da linha de pobreza). Com isso seria possível a implementação com os meios atuais.

## ITIE e leis anticorrupção como marco importante?

A participação de Moçambique na Iniciativa de Transparência na Indústria Extrativa (ITIE) poderia levar a progressos na transparência e nas possibilidades de rendimentos provenientes do sector de matérias-primas. Em 2009, Moçambique enviou a sua proposta de candidatura de adesão a ITIE, a qual estabelece padrões globais para a divulgação de pagamentos e rendimentos provenientes das descobertas de matérias-primas dum país. Todavia, a implementação não ocorreu até agora. Em 2011, foi submetido o primeiro relatório ao Secretariado da ITIE, em Oslo. No entanto, a ITIE não aceitou a candidatura, porque os critérios da iniciativa de transparência não foram cumpridos. Até ao final de 2013, o governo tem de submeter o terceiro relatório a fim de transformar o status do país candidato em cumpridor.

A aprovação pelo parlamento do pacote de leis anticorrupção, que está a ser negociado atualmente, poderia ter um efeito positivo sobre o controlo dos rendimentos provenientes do sector de matérias-primas. Muitos membros do governo e parlamentares participam dos negócios com matérias-primas como próprios empresários, o que não permite um controlo sério sem conflitos de interesses. A parte mais controversa do pacote de leis (Código de Ética), o qual proibiria futuramente deputados de receberem salários de empresas estatais ou semi-estatais, está a ser discutida atualmente no parlamento. Por conseguinte, travou-se um conflito entre os aqueles que são favoráveis à lei e os seus críticos. Muitos deputados estão interessados em prorrogar a aprovação do pacote até ao final das eleições, em 2014, a fim de, caso necessário, abandonar os seus respetivos mandatos, em prol das atividades económicas.

## Onde está o futuro de Moçambique?

Há muitos pontos de partida para o governo Moçambicano realizar a exploração dos recursos naturais do país, que na medida do possível seja favorável à população.



A»African Mining Vision« (AMV) da União Africana (UA) oferece um plano de ação que mostra como se poderia lidar com os riscos conhecidos. É importante tanto estimular empresas com ofertas atrativas de investimentos quanto distribuir de maneira inteligente uma parte dos rendimentos. A construção duma infraestrutura social, assistência à transferência da população afetada, proteção do meio ambiente e controlo das atividades das empresas constituem grandes canteiros de obras para o Estado Moçambicano. Este precisa criar capacidades institucionais que constituam pressupostos para que o crescimento e sustentabilidade social caminhem lado a lado.

De acordo com a African Mining Vision, são necessárias a diversificação e inter-relação do sector extrativo com outros sectores da economia nacional para a criação de empregos. Consoante as possibilidades, os minerais deveriam ser processados no local, o fornecimento de materiais e géneros alimentícios e o sector de prestação de

serviços podem ser apoiados com propósito pelo governo. Investimentos em infraestrutura e investigação deveriam garantir a sustentabilidade do desenvolvimento. Se o governo de Moçambique confiar exclusivamente na exploração dos recursos naturais, o país experimentará a curto prazo um crescimento não sustentável e restrito a poucos sectores, do qual apenas uma pequena elite se beneficiará. Com base na experiência mundial, em muitos países os indicadores de boa governação tornaram-se piores através dos rendimentos provenientes das descobertas de recursos naturais. Apesar disso, Moçambique tem oportunidades de pavimentar o caminho para um crescimento sustentável e compatível com o desenvolvimento social e aproveitar a riqueza em matérias-primas. Somente se o governo seguir nos próximos anos uma política económica e social, que fomenta investimentos direcionados para a educação, saúde e sistemas de segurança social, a maioria predominantemente pobre da população poderá beneficiar-se dos rendimentos.

## Bibliografia complementar

**Roll, Michael und Sebastian Sperling, publicação (2011):** Fuelling the World – Failing the Region? Oil Governance and Development in Africa's Gulf of Guinea, Abuja: FES

**Roll, Michael, publicação (2012):** Demokratie statt Ressourcenfluch – Ein neues Modell für ölfreiche Entwicklungsländer, Berlin: FES

Todas as publicações da FES estão disponíveis através da biblioteca digital FES: <http://library.fes.de/inhalt/digitale-bibliothek.htm>.





### Sobre os autores

**Katharina Hofmann** é diretora da FES Maputo, Moçambique. Anteriormente era a responsável pela Secção América-Latina e pelo escritório da FES em Xangai.

**Adrian de Souza Martins** estuda na Universidade Livre de Berlim e investiga atualmente o papel do Brasil em Moçambique.

O uso comercial de publicações da FES não é permitido sem a sua autorização.

### Expediente

Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung  
Cooperação para o Desenvolvimento Internacional | Secção África  
Hiroshimastraße 17 | 10785 Berlin | Alemanha

Responsável:  
Michèle Auga, diretora, Secção África

Tel.: ++49-30-269-35-7441 | Fax: ++49-30-269-35-9217  
[www.fes.de/afrika](http://www.fes.de/afrika)

Encomendas / contato aqui:  
[blanka.balfer@fes.de](mailto:blanka.balfer@fes.de)

As opiniões expressas nesta publicação não são necessariamente da Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN 978-3-86498-304-7