

Comentários no lançamento do relatório  
“*Alguns desafios da indústria extractiva em Moçambique*”  
por Thomas Selemane, editado pelo CIP, em 2009

Comentários por  
Carlos Nuno Castel-Branco  
07-10-2009

1. Começo por saudar o Centro de Integridade Pública (CIP), em especial o Thomas Selemane, autor do relatório, pelo trabalho feito. O projecto comum sobre a iniciativa de transparência da indústria extractiva (ITIE), que tem por objectivo trazer a informação e o debate sobre as opções de desenvolvimento desta indústria e seu enquadramento na economia nacional para o domínio público, começa a produzir os primeiros resultados.
2. O relatório é informativo e com detalhes e histórias interessantes, apesar das grandes dificuldades em aceder a informação das empresas e do governo, e por isso deve ser lido e usado como uma plataforma para futura investigação mais aprofundada e completa sobre as diferentes questões que o relatório toca. Em particular, o relatório
  - a. Descreve o que acontece com a indústria extractiva e com o seu peso crescente na economia;
  - b. Descreve as ligações regionais e internacionais dessas indústrias e, por consequência, das poderosas companhias multinacionais nela envolvidas;
  - c. Faz perguntas interessantes e relevantes para o desenvolvimento do país numa perspectiva intergeracional, e para a integração mais positiva da indústria extractiva nesse desenvolvimento.
  - d. Pelos dados que disponibiliza e pelas perguntas que coloca, o relatório fornece informação útil para a construção de agendas de política pública concretas e fundamentais, não só sobre a indústria extractiva, mas também sobre como utilizar a energia e dinâmicas desta indústria para gerar novas e mais diversificadas dinâmicas de desenvolvimento económico e social no País.
3. Alguns dos pontos centrais de destaque que podem ser retirados de, ou relacionados com, este relatório:
  - a. *Informação e transparência*: dificuldades de acesso, secretismo, etc.. Há três pontos relevantes a destacar:
    - i. A Constituição da República decreta que recursos naturais são do Estado; por inerência, são do Povo. Logo, governo tem que ser aberto perante o Estado e perante o Povo no que diz respeito a: (i) prestar contas sobre a gestão dos recursos naturais e benefícios resultantes para o País; (ii) discutir as políticas e opções e o enquadramento dos recursos naturais nas estratégias nacionais; (iii) clarificar os benefícios, tensões, conflitos e alternativas tanto a nível nacional como local; (iv) implicações intergeracionais das várias opções; (v) contratos. Esta abertura ainda não acontece e é duvidoso se existe clareza e

base objectiva para que aconteça. De todo o modo, o governo não tem escolha entre ser ou não aberto pois a escolha não lhe pertence dado que os recursos que o governo está a gerir pertencem ao Estado e, por isso, ao Povo e não ao governo do dia. Portanto, cabe à sociedade exigir do e, se necessário, impor ao governo a abertura e transparência necessárias. Cabe ao governo exigir das empresas, e impor-lhes se necessário, a transparência e respeito pela boa governação que a sociedade quer ter. Mas não podemos continuar a aceitar que os recursos estratégicos e públicos deste país sejam geridos como bens privados de acordo com os interesses individuais de companhias multinacionais e seus aliados nacionais.

- ii. Conflitos de interesse no exercício da responsabilidade pública: o envolvimento directo e pessoal da elite política (ex e actuais governantes de vários escalões, com destaque para os de topo) com os interesses da indústria extractiva, sem que deixem de pertencer à elite política e de exercer influência directa nas decisões de política, cria um conflito aberto entre o exercício de responsabilidade pública (a de governação da sociedade) e os interesses privados desses mesmos governantes. A questão de fundo não é se o cidadão A ou B pode ou não ser sócio de empresas extractivas; para todos os efeitos, a Constituição da República protege a propriedade privada. A questão de fundo é que o servidor público (Presidente, Ministro, Governador provincial, director nacional, etc., etc.) A ou B, durante o exercício das suas funções governativas, se torna igualmente sócio, accionista ou proprietário de empreendimentos privados; ou o cidadão A ou B, findo o seu mandato público, se mantém activo exercendo influência sobre a rede de decisores políticos em linha com os seus interesses privados. Esta promiscuidade entre a responsabilidade pública e os interesses privados inevitavelmente abre as portas ao mercado de influências, corrupção, descredibilização das instituições públicas, etc..

Frequentemente, argumenta-se que o Ministro (ou outro servidor público) também é cidadão e que, como tal, também tem direito a ser empresário. O ponto é que o servidor público não é um cidadão qualquer: este cidadão é autoridade pública e social, produz, impõe e faz cumprir leis, regras, políticas e outras decisões que afectam o bem-estar social. Se tal cidadão se comprometer com interesses privados durante o exercício da sua função de servidor público, como é que vai estar em condições de servir a sociedade como um todo independentemente dos seus interesses privados? De que modo, e com que isenção e credibilidade, pode o governo discutir a aprovar a estratégia para o investimento estrangeiro e a política fiscal e incentivos aplicados sobre esse investimento se os membros desse governo forem igualmente accionista em parceria com os investidores sobre os quais as tais estratégias, políticas e incentivos se aplicam? A que pressões sociais tal governo dará mais relevância – as que vêm dos interesses representados pelos investidores de quem os membros do governo são sócios, ou as dos outros grupos sociais (incluindo outros empresários e empresas com outros interesses e sem sociedade com elites políticas)?

Ninguém impede o cidadão A ou B de ser empresário. Mas também ninguém obriga o cidadão A ou B a ser governante do erário público. O que deve ser

impedido é que esse cidadão seja, simultaneamente, um empresário e um decisor político e servidor público.

iii. O potencial papel da ITIE: a iniciativa de transparência da indústria extractiva é uma oportunidade para atacar alguns destes problemas, em especial os problemas relacionados com o acesso a informação detalhada e o problema do conflito de interesse. Mas a ITIE em Moçambique ainda muito longe de ser uma realidade – do ponto de vista institucional não é mais do que embrionária; do ponto de vista de foco temático há um grande conflito sobre a sua abrangência. O conflito sobre a abrangência é tanto em termos sectoriais (por exemplo, a inclusão de todos os recursos naturais (minerais, florestais, marinhos, água, terra, etc.) como em termos temáticos (transparência somente sobre o que é pago e recebido, ou também sobre o que deveria ser pago, os contratos, a produção, as vendas, os preços, os lucros, os conflitos de interesse, o impacto ambiental, as relações laborais, o impacto comunitário, a análise social do custo de oportunidade e do custo benefício de cada projecto extractivo, etc.?). Apesar das grandes dificuldades, a ITIE é uma oportunidade; a determinação, mobilização e organização com que a sociedade se empenhar na construção e uso desta oportunidade vai ditar se vai ser perdida ou concretizada.

b. *Dinâmicas intergeracionais*: o que é que a indústria extractiva vai ajudar a construir para que as futuras gerações tenham mais e melhores oportunidades e condições que as actuais? Ou o que é que a indústria extractiva vai impedir que as futuras gerações tenham? Até que ponto é que a indústria extractiva vai potenciar a transformação reprodução positiva e sustentável dos processos de desenvolvimento? Serão os recursos naturais uma bênção ou uma maldição?

Recursos naturais podem ser renováveis (dão que a sua capacidade de reprodução excede, em tempo útil, a taxa de exploração) ou não renováveis. Mesmo os recursos renováveis podem ser transformados em não renováveis se a gestão da extracção for insustentável. Logo, de imediato cinco questões são levantadas: (i) como manter renováveis os recursos que se podem renovar; (ii) como usar racionalmente os recursos que não se podem renovar; (iii) se há ou não alternativas mais sustentáveis e positivas do ponto de vista social, económico e tecnológico à simples extracção de recursos não renováveis ou esgotamento dos renováveis; (iv) o que é que as futuras gerações, comunidades, cidades, cidadãos vão herdar de nós como oportunidades, opções e condições de vida, e o que é que vão aprender de nós sobre como desenvolver um modo de vida sustentável; (v) como é que o Estado e as comunidades podem extrair rendas das indústrias extractivas e utilizar essas rendas para gerar mais e melhores oportunidades e opções de desenvolvimento, com uma base produtiva, comercial e tecnológica mais diversificada, articulada e ampla, e mais alargada do ponto de vista social e regional.

c. *Dinâmicas regionais e internacionais*: as estratégias das multinacionais têm uma perspectiva internacional (regional ou mais global) e não nacional. A existência e exploração de um recurso natural num local não necessariamente significam o desenvolvimento desse local. Se fortes ligações produtivas e tecnológicas a montante e jusante não forem construídas, se fortes ligações fiscais que permitam investir na diversificação e articulação da base produtiva, comercial e tecnológica não forem

criadas, a nossa economia não deixará de se limitar a ser a fonte das matérias-primas para o enriquecimento do capital global. Isto é, a nossa economia não deixará de ser sobretudo extractiva, que exporta em forma não processada o que extrai produz sem sustentabilidade, e importa em forma processada o que consome. Isto torna a economia vulnerável, volátil e porosa, impedindo-a de reter a riqueza que produz e de amplamente beneficiar dessa produção.

Políticos, analistas, investidores, jornalistas com frequência mencionam que Moçambique é rico em, ou tem abundância de, recursos naturais. O que é que esta frase significa? Como é que se define se somos “ricos” ou “pobres”, se temos ou não abundância de recursos naturais? Será que o dizemos porque comparativamente com outros países Moçambique se destaca por ter significativamente mais? Ou será que esta afirmação quer dizer que a “nossa riqueza” está nos recursos naturais dado o carácter extractivo da economia e a sua incapacidade de processar e de articular mais complexas ligações produtivas e de serviços?

Por outro lado, esses recursos são, grosso modo, explorados por companhias estrangeiras quer por causa dos elevados custos de exploração, quer por causa do domínio que essas companhias multinacionais exercem sobre as tecnologias, os mercados e os preços internacionais. Na prática, essas companhias controlam os recursos naturais. Se fortes ligações (fiscais, produtivas, tecnológicas, etc.) não forem desenvolvidas dentro da economia nacional, ajudando-a a diversificar-se e a criar uma rede mais completa de actividades económicas, a estrutura da economia nacional será tão porosa que pouco reterá da exploração desses recursos. Moçambique será, assim, apenas um depósito de recursos que companhias multinacionais vêm extrair quando precisam e ao preço que impõem.

A CVRD, a Sazol, a Kenmere, a BHP Billiton, a ANADARKO, a ARTUMAS, etc., etc., geram biliões de USD por ano para as suas estratégias globais. Cada uma destas empresas tem um rendimento líquido anual várias vezes superior ao da economia Moçambicana. Para elas, Moçambique é uma fonte de recursos e de lucros. É isso que racionalmente se espera de uma multinacional no capitalismo global. A questão é como é que o Estado e os cidadãos, na nossa República, garantem que a exploração racional e sustentável destes recursos se possa fazer em benefício do País e do seu Povo, e não apenas das elites políticas e económicas nacionais e internacionais.

- d. A importância da análise das dinâmicas dos mercados – tratando-se de recursos não renováveis, naturais e de grande, potencial, impacto ambiental, enfrentam taxas de substituição relativamente altas na economia mundial. Os preços de mercado num dado momento podem ser muito desajustados das tendências dos mercados e das tecnologias a longo prazo, conduzindo a decisões de curto prazo com janelas muito pequenas de oportunidade de concretização. Dados os elevados níveis de investimento requeridos e os ciclos longos destes projectos, pensar nestes mercados requer análises de dinâmicas de longo prazo para identificar o potencial impacto de desenvolvimento e o custo de oportunidade real de explorar estes recursos em vez de realizar outras actividades.

Por outro lado, este problema, o da taxa de substituição, também levanta uma questão nova: recurso natural é um conceito económico, social e tecnológico, e não apenas natural. Por exemplo, se as centrais eléctricas a carvão forem banidas por causa do

seu impacto nas mudanças climáticas (como já começou a acontecer na Europa); se a isto forem acrescentadas mudanças tecnológicas na indústria metalúrgica e automóvel e a substituição das fontes de energia industrial por energia limpa, o carvão e o petróleo podem, a médio prazo, deixar de ser recurso natural útil do ponto de vista económico e social.

Portanto, uma questão importante a considerar é a seguinte: o mais importante dos recursos não é o que está em baixo dos pés, no subsolo, mas o que está em cima dos ombros, na cabeça.

e. *A questão dos fundos sociais e benefícios locais:*

- i. O que tem sido retido em forma de fundos e projectos sociais locais continua a ser diminuto: menos de 1% dos saldos comerciais dos grandes projectos, e pouco menos de 1,5% do que estes grandes projectos extractivos transferem financeiramente para o exterior. Se taxas fiscais semelhantes às das outras empresas forem aplicadas sobre os rendimentos dos grandes projectos, cerca de um terço (33%) do valor que hoje eles transferem para o exterior (na forma de rendimentos, transferências privadas, etc.) poderia passar a ser retido na economia nacional, em vez dos actuais 1,5%;
- ii. Além disso, muitas das actividades e projectos sociais são definidos e implementados sem participação das comunidades locais;
- iii. Finalmente, embora parcialmente regulamentada, a participação da comunidade nos benefícios dos projectos não está organizada.

Além disto, a responsabilidade de acumular rendas e redistribuí-las na economia para promover o desenvolvimento diversificado, articulado e amplo pertence ao Estado e não às multinacionais. Portanto, para além de ser diminuta, a actividade dos fundos sociais não é substituto nem para o pagamento de impostos, nem para as responsabilidades económicas, políticas e sociais do Estado.

- f. *A capacidade e interesse do governo em tratar destas questões:* esta questão tem duas dimensões, nomeadamente a capacidade técnica e institucional (sistemas de informação, processo de negociação e análise económica e social das oportunidades, opções e decisões, etc.) e a capacidade política (vontade política de seguir um certo curso de acção e capacidade política de negociar, ou impor, se for necessário, esse curso de acção mesmo contra a vontade das elites económicas). Não é possível negociar com grandes companhias sem informação, sem estratégia, sem visão e sem instrumentos de análise económica e social. Nem tão pouco é possível criar tais capacidades se não houver intenção de as usar para melhorar substancialmente o contributo fiscal, produtivo e social dos grandes projectos de investimento estrangeiro em Moçambique.

Neste caso, vale a pena pensar como é que os conflitos de interesse resultantes do envolvimento directo e pessoal dos servidores do interesse público com os interesses privados das companhias multinacionais poderá afectar a capacidade política do Estado e, neste processo, prejudicar o desenvolvimento da sua capacidade técnica,

informativa e institucional para lidar com o investimento directo estrangeiro, especialmente o de grande escala.

- g. *Transformar este debate em agenda de política pública:* é interessante notar que a questão do uso dos recursos naturais de Moçambique e da natureza extractiva da economia nacional são tão importantes para as comunidades locais e para o País inteiro, mas que, apesar dessa importância crucial, neste momento crítico do ciclo político nacional nenhuma organização (partido político ou outro tipo de organização social) trouxe estas questões para o topo da agenda do debate de políticas públicas cruciais. Dos partidos políticos existentes em Moçambique provavelmente não é de esperar muito, pois todos eles têm muito mais interesse no acesso ao poder do que têm na natureza política desse poder e das políticas que esse poder pode levar a cabo. Por isso, o que se ouve são listas de realizações e promessas sobre tudo e para todos, mas não há discussão política e de políticas com o mínimo de seriedade e de qualidade.

No entanto, das outras organizações sociais, de investigação social e económica, de advocacia, representantes de grupos de interesse não comprometidos com o grande capital internacional, é de esperar e de exigir muito mais. Por um lado, é preciso compreendermos muito melhor as dinâmicas e tendências do nosso desenvolvimento e a economia política dessas dinâmicas e tendências (pelo que temos de investigar e debater com maior rigor, qualidade e relevância social). Por outro lado, é preciso que o conhecimento gerado seja utilizado para articular politicamente os diferentes interesses, opções e alternativas, deste modo dando conteúdo real e relevante do ponto de vista político e social aos diferentes momentos do ciclo político nacional.

4. Os desafios da indústria extractiva são inúmeros e complexos, e transcendem a indústria extractiva em si, pois são componentes fundamentais da totalidade das dinâmicas, oportunidades, alternativas, tensões e conflitos do nosso processo de desenvolvimento no presente e no futuro. Terminando citando o relatório que agora é apresentado:

*“Moçambique está, na verdade, a tornar-se um “novo-rico” em matéria de hidrocarbonetos, mas a abundância em recursos naturais não é um passaporte automático para a prosperidade. Muitos países ricos em recursos naturais continuam extremamente pobres, apesar de terem já decorrido longos anos de exploração (desses recursos). Esta situação – abundância de recursos naturais em convivência estreita com um lento crescimento económico e extrema pobreza – é conhecida como o “paradoxo da abundância” ou, por outras palavras, a “maldição dos recursos”. (...) Sendo um novo-rico em hidrocarbonetos, será que Moçambique vai experimentar também o sabor amargo da maldição, ou conseguirá obter a almejada bênção para a redução da pobreza? Em que circunstâncias a exploração dos recursos naturais em Moçambique pode constituir mais uma ameaça ou uma bênção? Será que o actual quadro regulatório e institucional é favorável a um cenário de transparência? Até que ponto a actual exploração de recursos contribui para a riqueza do País? Até que ponto estamos preparados no sentido de termos um quadro de gestão transparente em que as multinacionais pagam o que realmente devem, o governo colecta o que realmente deve colectar e utiliza as receitas para investir em projectos duradouros que possam vir a beneficiar as gerações futuras?”* (Thomas Selemane. 2009. Alguns desafios da indústria extractiva em Moçambique. Centro de Integridade Pública (CIP): Maputo, pp. 5 e 6).