

Comércio de serviços e desenvolvimento sustentável na África: a questão distributiva¹

Luiz Eduardo Rielli²
26 Setembro 2012



Este artigo discute os desafios enfrentados pelos países da África na distribuição dos benefícios resultantes da liberalização de investimentos e comércio. Com atenção especial a projetos de infraestrutura realizados em Moçambique, o artigo conclui que os custos socioambientais associados podem ser reduzidos mediante o fortalecimento institucional do Estado.

O tradicional embate entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento sobre a liberalização do comércio internacional de serviços parece ganhar novos contornos na atual corrida por investimentos na África.

Esse processo é benéfico desde que resulte em uma maior concorrência interna, de modo a estimular a queda de preços e o aumento da qualidade do bem ou serviço transacionado. No caso da entrada de provedores de serviços, existem ainda os benefícios adicionais para a cadeia de valor por meio da maior eficiência, do acesso a novos conhecimentos e tecnologias, além do aumento dos investimentos externos diretos. Portanto, se bem-feita, a liberalização em serviços incrementa as vantagens comparativas de países de menor desenvolvimento relativo e abre o acesso ao mercado internacional.

É inegável que a abertura ao comércio de serviços ao capital internacional tem alavancado o crescimento econômico de países africanos, que se recuperam de uma história de conflitos sociais e subdesenvolvimento. Por outro lado, como todo processo de realocação de capital, há

¹ Originalmente publicado em Português no site do ITCSD / Bridges. Disponível em: <https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/com%C3%A9rcio-de-servi%C3%A7os-e-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel-na-%C3%A1frica-a-quest%C3%A3o>

² Profissional da área de sustentabilidade, com experiência em projetos de infraestrutura e políticas públicas. Mestre em Economia Ecológica pela Universidade de Edimburgo (Reino Unido).

custos envolvidos: apesar de oferecerem condições atrativas à entrada de investimentos, o nível de maturidade dos mercados locais, a fragilidade institucional e a baixa articulação social impõem desafios à regulação desses fluxos e à mitigação de seus efeitos colaterais.

Nesse contexto, é válido indagar se esse rápido crescimento tem contribuído para o desenvolvimento. Como custos e benefícios estão sendo distribuídos? Esses investimentos têm gerado desenvolvimento para quem? Tomando esses questionamentos como ponto de partida, este artigo explora o caso dos investimentos em infraestrutura de Moçambique e os atuais dilemas de desenvolvimento de uma nação em transformação.

Moçambique: a nova fronteira do crescimento

Localizado na porção austral da costa Leste africana, Moçambique tem sua história no comércio internacional iniciada como entreposto colonial português entre o Ocidente e as Índias, na rota comercial marítima entre Europa, Oriente Médio e Ásia. Hoje, o país independente, com 23,9 milhões de habitantes, vive um boom de investimentos, possibilitados pela relativa estabilidade política obtida com a reconciliação nacional após quatro décadas de conflitos armados.

Na última década, Moçambique vivenciou um impressionante aquecimento econômico, com média de crescimento do produto interno bruto (PIB) de 7,2% ao ano, fechando em US\$ 9,6 bilhões em 2010.

Com o objetivo de aumentar o dinamismo econômico e impulsionar sua receita fiscal, o governo de Moçambique recentemente decidiu colocar no centro de suas políticas públicas a exploração dos recursos naturais para exportação como plataforma para o crescimento. Nesse sentido, deseja colocar Moçambique na posição de exportador líquido de commodities agrícolas e energéticas, com foco nos países vizinhos da África austral, na Europa e na Ásia. As extensas áreas de savana no Norte do país passam a ser a nova fronteira de crescimento não somente de Moçambique, mas também de tradicionais provedores de bens e serviços, como Portugal e Japão e, principalmente, dos emergentes Brasil, China e Índia.

Essa estratégia de utilização da base natural foi retomada em 2011, com importantes marcos. Em agosto, o governo nacional ofereceu 6 milhões de hectares – área equivalente a 1,5 vez o território da Suíça – para que agricultores brasileiros plantassem soja, algodão e milho nas províncias de Niassa, Cabo Delgado, Nampula e Zambézia, no Norte do país³. Sob a condição de empregar 90% de mão-de-obra moçambicana, os empreendedores poderão utilizar as terras por 50 anos, mediante o módico imposto de US\$1/hectare. Ao oferecer áreas de savana – povoadas por pequenos agricultores familiares e grupos pastoris – a estrangeiros sob regime de

³ <http://noticias.terra.com.br/mocambique-oferece-terras-baratas-para-brasileiros-plantarem,5d48adb2075fa310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>

concessão e com subsídios na obtenção de maquinários, o governo contribui para a consolidação da política agrícola da monocultura de larga escala para a exportação.

Em 14 de setembro do mesmo ano, pela primeira vez em vinte anos, foi realizada a exportação de 35.000 toneladas de carvão mineral a partir do porto da Beira. Com reservas pouco exploradas, a bacia carbonífera da província de Tete, também ao Norte do país, é considerada uma das maiores do mundo, bem posicionada para suprir mercados em expansão de Brasil, China e Índia. Em 2012, a produção deve chegar em 5,93 milhões de toneladas, distribuídas entre os 1.165 títulos mineiros. Entre os principais projetos estão as minas de Moatize (25 milhões de toneladas em 2014) da brasileira Vale; Riversdale, Benga e Zambeze (25 milhões de toneladas em 2016) da parceria entre a anglo-australiana Rio Tinto e a indiana Tata Steel; e JSPL (10 milhões de toneladas) da indiana Jindal Steel & Power.

As exportações de commodities energéticas também devem crescer rapidamente, impulsionadas pela exploração do potencial hidrelétrico da bacia do baixo Zambezi. Em novembro de 2011, o governo lançou um ambicioso projeto de transmissão elétrica – Power Transmission Backbone –, interligando as regiões produtoras da província de Tete aos centros consumidores do Sul do país e a seus vizinhos da África austral. Atualmente, 85% da eletricidade gerada é proveniente da hidrelétrica Cahora Bassa (2.075 Mw), que distribui 1.350 Mw para a África do Sul, 400 Mw para Moçambique, 200 Mw ao Zimbábue e o restante a Botsuana e Malawi. A nova linha de transmissão permitirá o fornecimento de energia dos projetos em andamento Cahora Bassa Norte (1.245 Mw) e Mpanda Nkuwa (1.500 Mw), 60 km a jusante da primeira barragem. Considerado um dos maiores projetos de infraestrutura da África, Mpanda Nkuwa aguarda as definições da construção da linha de transmissão e o contrato de venda de energia para a África do Sul.

Do ponto de vista econômico, o maior desafio de Moçambique para a manutenção do boom de investimentos está no escoamento das commodities agrícolas e energéticas. Os três principais corredores logísticos (Maputo, Beira e Nacala) seguem obsoletos em sua capacidade de escoamento. São previstos novos investimentos em linhas férreas, como a de Tete-Nacala (500km) e a expansão de portos, aeroportos e de uma rede de comunicação. Para a ministra dos Recursos Minerais, Esperança Bias, “as novas vias de transporte, linhas de transmissão de eletricidade, sistemas de abastecimento de água, sistemas de comunicação e outros meios criados para o desenvolvimento destes irão servir para desenvolver outras atividades econômicas e beneficiar a população em geral, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico do país”⁴.

Apesar do crescimento econômico gerado pelos megaprojetos ser evidente, o impacto sobre a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável de Moçambique deve ser questionado. A exportação das riquezas como plataforma de crescimento tem gerado desenvolvimento? Quais os custos envolvidos e quais têm sido os benefícios dessa nova fronteira?

⁴ <https://macauhub.com.mo/pt/2012/08/06/mocambique-precisa-de-garantir-solucoes-logisticas-para-escoamento-e-exportacao-de-recursos-naturais/%3E>

Os dilemas entre crescimento e desenvolvimento

Ao mesmo tempo em que Moçambique se encontra na fronteira do crescimento – em consequência dos elevados fluxos de investimento –, paradoxalmente, segue a reboque, quando se trata de desenvolvimento econômico e social. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Moçambique possui um dos piores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do mundo, na 184ª posição dentre os 187 países analisados. Ainda nos indicadores sociais, 60% da população encontra-se abaixo da linha de pobreza, com renda inferior a US\$ 1,25 por dia (ver Tabela 1) – quadro diretamente vinculado ao acesso de bens básicos, como alimentos.

Tabela 1: Desenvolvimento e inclusão energética na África austral

	IDH	População abaixo da linha de pobreza (PP\$1,25/dia)	Capacidade Instalada elétrica (Mw)	Suficiência energética (%)	Geração elétrica renovável (%)	Taxa de acesso a eletricidade (%)	% da população utilizando combustíveis sólidos
Moçambique	0.32	60.0	2.248	122,0	99,9	11,7	>95
Zimbábue	0.37	-	2.099	89,7	35,9	41,5	71
Malawi	0.40	73.9	315	89,1	92,0	9,0	>95
Zâmbia	0.43	64.3	1.680	92,2	99,5	18,8	86
África do Sul	0.61	18.7	44.100	111,0	1,5	75,0	17

Fonte: IRENA; Dados de desenvolvimento de PNUD, 2011

A opção estratégica de alto crescimento baseada nas exportações de commodities parece ser vulnerável em um contexto de subdesenvolvimento e pobreza endêmica. A concessão do solo para a monocultura agrícola de larga escala, por exemplo, pouco ajuda na produção e provisão de alimentos. Muito pelo contrário, enfraquece a agricultura familiar ao competir pelo uso de escassos capitais – sejam eles terras, mão-de-obra ou recursos financeiros. Portanto, o modelo de exploração de extensas áreas de savana para atender a demandas de mercados externos pouco contribui para a melhoria do bem-estar social. O interesse dos investidores estrangeiros tampouco parece estar no desenvolvimento sustentável local. Como resume o presidente da Associação Mato-grossense dos Produtores de Algodão, “Moçambique é um Mato Grosso [estado brasileiro produtor de soja] no meio da África, com terra de graça, sem tanto impedimento ambiental e frete muito mais barato para a China”⁵.

De modo análogo, os benefícios da exploração de commodities energéticas devem ser avaliados sob a perspectiva do desenvolvimento. Essa cautelosa abordagem baseia-se no entendimento

⁵ <http://noticias.terra.com.br/mocambique-oferece-terras-baratas-para-brasileiros-plantarem,5d48adb2075fa310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>

de que energia é um bem básico e que sua qualidade e modicidade tarifária são fundamentais para o desenvolvimento e a redução da pobreza. No que toca à inclusão energética, o país gera 2.248 Mw em fontes renováveis, tendo sua atual autossuficiência em eletricidade (122%) reforçada pelos novos empreendimentos⁶. No entanto, essa energia pouco chega à população. Com uma taxa de acesso a eletricidade de 11,7%, mais de 95% da população acaba recorrendo ao uso de combustíveis sólidos tradicionais de baixo desempenho como lenha e carvão vegetal.

Já aqueles que possuem o privilégio do acesso, sofrem com a baixa qualidade do serviço. Na cidade de Tete, por exemplo, são recorrentes os picos e quedas de energia, sendo comum o uso de geradores de eletricidade a óleo diesel. Nesse contexto, é natural a desconfiança da população local sobre os benefícios de novos empreendimentos. Em Tete, a pergunta recorrente é: “Se Cahora Bassa não nos fornece boa energia, por que acreditar que Mpanda Nkuwa irá ofertar?”⁷. Desse modo, exportar energia para a África austral pode contribuir para o balanço fiscal, mas parece pouco contribuir para o desenvolvimento local.

Muito além da distribuição dos benefícios, o desconforto em relação aos grandes projetos de infraestrutura tem origem nos altos custos socioambientais. Apesar de serem considerados elementos-chave para o desenvolvimento de Moçambique, os empreendimentos de grande porte impõem riscos à integridade ambiental e às comunidades locais. Se, por um lado, a chegada do empreendimento fortalece e dinamiza a economia local – trazendo trabalho e renda –, por outro, traz novos desafios como a ruptura da estabilidade social, perda de conhecimentos e saberes locais, choques culturais com migrantes internacionais e incremento de patologias sociais (criminalidade, drogas etc.), além da alteração no meio físico e biótico. Portanto, está claro que a disjunção entre custos e benefícios – ou melhor, entre ganhadores e perdedores – é o elemento de potenciais conflitos trazidos pelos novos fluxos de investimento.

O novo modo de operação

A questão distributiva apresentada neste artigo não questiona a relevância da entrada de investimentos e serviços estrangeiros. No contexto dos investimentos em infraestrutura de Moçambique, não se trata de negar uma visão progressista de crescimento, mas sim questionar como os empreendimentos são planejados e implementados e a quem eles beneficiam.

Uma vez escolhida a opção pela realização de grandes empreendimentos, é necessário estabelecer um novo modelo de operação, estabelecendo relacionamentos transparentes e duradouros com os agentes locais. Aos benefícios de transferência tecnológica e formação de capacidades, deve somar-se a preocupação em compartilhar os benefícios em nível local. Ademais, os custos socioambientais associados podem ser mitigados com o fortalecimento

⁶ Perfis do país da energia renovável - África. Disponível em: <http://www.irena.org/REmaps/africamap.aspx>

⁷ A pesquisa do local ocorreu em maio de 2011. Foram avaliados os discursos das partes interessadas da cidade de Tete em relação à construção da barragem de Mpanda Nkuwa.

institucional do Estado por meio de seus agentes e da sociedade civil. Ao empoderar governo e sociedade como agentes de seu desenvolvimento, grandes empreendimentos têm maior chance de se tornarem verdadeiras plataformas para o desenvolvimento sustentável.