

Investimentos e cooperação do Brasil e o padrão de acumulação em Moçambique: reforçando dependência e porosidade?¹

Isabela Nogueira

Docente de Economia Política na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e membro do Grupo de Análise Marxista Aplicada (GAMA)
e-mail: isabela.nogueira@ie.ufrj.br

Ossi Ollinaho

Doutorando na Aalto University, Finlândia.

Grasiela Baruco

Docente de Economia Política na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e membro do Grupo de Análise Marxista Aplicada (GAMA)
e-mail: grasielabaruco@yahoo.com.br

Alexis Saludjian

Docente de Economia Política na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e membro do Grupo de Análise Marxista Aplicada (GAMA)
e-mail: saludjian@ie.ufrj.br

José Paulo Guedes Pinto

Docente de Economia e Relações Internacionais na Universidade Federal do ABC (UFABC) e membro do Grupo de Análise Marxista Aplicada (GAMA)
e-mail: jose.guedes@ufabc.edu.br

Paulo Balanco

Docente de Economia na Universidade Federal da Bahia (UFBA) e membro do Grupo de Análise Marxista Aplicada (GAMA)
e-mail: balanco@ufba.br

Eduardo Costa Pinto

Docente de Economia Política na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e membro do Grupo de Análise Marxista Aplicada (GAMA)
e-mail: eduardo.pinto@ie.ufrj.br

Carlos Schonerwald

Docente de Economia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e membro do Grupo de Análise Marxista Aplicada (GAMA)

Resumo

Depois de duas décadas de altas taxas de crescimento econômico, Moçambique tem experienciado elevados ingressos de investimento estrangeiro direto nos anos recentes. No entanto, um dos países mais pobres do mundo continua com enormes dificuldades para reduzir

¹ Os dois primeiros autores reconhecem financiamento recebido por meio da Swiss Government Excellence Scholarship e da Swiss National Science Foundation para essa pesquisa.

pobreza e promover mudanças estruturais na economia. Este artigo analisa as características dos investimentos e da ajuda internacional do Brasil em Moçambique e detalha como eles se relacionam com o atual padrão de acumulação do país africano. Utilizando-se do instrumental teórico da Teoria da Dependência Marxista e de leituras mais recentes sobre a porosidade econômica de Moçambique, o artigo argumenta que a recente explosão de investimentos e a dualidade desigual da cooperação do Brasil reforçam o padrão de crescimento poroso e dependente moçambicano, marcado por rápida expansão do PIB e do IED com estagnação da pobreza e das condições de vida das massas.

Palavras-chave: Moçambique; Brasil; investimentos diretos estrangeiros; ajuda internacional; teoria da dependência.

Brazil's investments and cooperation and the pattern of accumulation in Mozambique: reinforcing dependence and porosity?

Abstract

After two decades of high economic growth, Mozambique has recently experienced increased levels of foreign direct investment. Yet, Mozambique, which is yet one of the poorest countries in the world, continues to have serious problems in reducing poverty and promoting structural changes in its economy. This article analyses the characteristics of the recent boom of Brazilian investment and aid to Mozambique and scrutinizes how these two relate with the Mozambican accumulation pattern. Building on the Marxist Dependence Theory and on the recent literature focusing on the porosity of Mozambican economic growth, the article argues that the recent surge of Brazilian investments and the unequal duality inherent in Brazilian cooperation reinforce the current pattern of porous and dependent economic growth, which is marked by hurried expansion of GDP and FDI combined with stagnation in poverty and in the living conditions of the masses.

Keywords: Mozambique; Brazil; foreign direct investments; international aid; dependence theory.

Inversiones y cooperación de Brasil y el patrón de acumulación en Mozambique: reforzando dependencia y porosidad?

Resumen

Después de dos décadas de altas tasas de crecimiento económico, altos flujos de inversión extranjera directa entraron en Mozambique en los últimos años. Sin embargo, uno de los países más pobres del mundo continúa con enormes dificultades para reducir la pobreza y promover cambios estructurales en la economía. En este artículo se analizan las características de la inversión y la ayuda internacional desde Brasil en Mozambique y detalla cómo se relacionan con el patrón actual de acumulación del país africano. Utilizando las herramientas teóricas de la teoría marxista de la dependencia y de lecturas recientes sobre la porosidad económica de Mozambique, el artículo sostiene que la reciente explosión de la inversión y la dualidad desigual de la cooperación con Brasil refuerzan el patrón de crecimiento de Mozambique porosa y dependiente, marcada por la rápida expansión del PIB y la IED con el estancamiento de la pobreza y las condiciones de vida de las masas.

Palabras clave: Mozambique; Brasil; inversión extranjera directa; ayuda internacional; teoría de la dependencia.

Introdução

A economia de Moçambique expandiu-se de forma expressiva nas últimas décadas, com crescimento médio superior a 7% ao ano, e tornou-se um dos principais destinos do Investimento Estrangeiro Direto (IED) na África subsaariana (recebeu 14% de todo IED da região em 2013), ficando atrás apenas da África do Sul. Isso tem mudado a realidade econômica desse país que sempre dependeu fortemente da ajuda internacional via os chamados programas de cooperação.

A fonte principal desse crescimento moçambicano tem sido os mega-projetos extrativistas (alumínio, carvão, gás natural etc.) que são propriedade de investidores estrangeiros com apoio político do governo moçambicano. Nesse contexto, o fluxo de IED ultrapassou em 2011 o montante de ajuda internacional pela primeira vez na história de Moçambique. Isso também foi observado em 2013, quando o volume de IED foi 2,5 vezes maior do que o volume de cooperação internacional. Tal inversão tem gerado grandes transformações no país que agora tem se organizado a partir da combinação da ajuda internacional – que também tem se modificado com novos doadores, tais como China, Índia e Brasil – com os investimentos estrangeiros privados.

Os investimentos brasileiros ocuparam papel de destaque nessa expansão do IED em Moçambique. Os países de língua portuguesa foram uns dos principais destinos do processo de internacionalização das empresas brasileiras na África ao longo da década de 2000. Em 2009, o Brasil tomou o lugar tradicionalmente ocupado por Portugal e pela África do Sul e se tornou a principal origem do IED que entrou em Moçambique. Essa posição foi mantida até 2012, quando o investimento brasileiro representou 23,1% de todo IED moçambicano. Cabe observar que tanto os investimentos privados como a cooperação para o desenvolvimento oriundos do Brasil perderam representatividade em Moçambique e no mundo a partir de 2013².

Esses investimentos foram realizados por grandes empresas do Brasil que se articularam a partir da mineradora brasileira Vale, principal força catalisadora. A Vale, a partir de suas vastas operações de mineração e logística no norte de Moçambique, atraiu para essa região empresas brasileiras de construção civil, eletricidade e agrícolas, constituindo mega-projetos (mineração e logística, infraestrutura orientada para exportação e um programa de

² Existem algumas hipóteses explicativas para a queda da representatividade do Brasil em Moçambique em 2013, tais como a estagnação econômica atual da economia brasileira, a redução dos recursos e apoio político para as cooperações para o desenvolvimento em outros países, a dificuldade do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) em manter o seu apoio financeiro às empresas brasileiras que operam nos megaprojetos moçambicanos, os efeitos da crise internacional de 2008 e a mobilização social moçambicana contra os mega-projetos controlados pelas empresas brasileiras.

desenvolvimento agrícola denominado ProSAVANA³) no Corredor de Nacala, um dos principais eixos de desenvolvimento estabelecidos pelo governo moçambicano.

Apesar da expansão do PIB (Produto Interno Bruto), Moçambique não tem conseguido resultados expressivos no que diz respeito à geração de emprego, à redução da pobreza extrema e à produção de alimentos per capita. O atual crescimento moçambicano, centrado nos recursos naturais e no IED, retém internamente uma parcela muito pequena do excedente gerado no processo produtivo, dificultando a ampliação do emprego e a redução da pobreza. Isso gera um padrão de crescimento dependente e desarticulado setorial e socialmente, com ganhos privados, sobretudo estrangeiros, e perdas sociais. Nos termos do economista moçambicano Castel-Branco (2014), esse tipo de padrão de acumulação em Moçambique é caracterizado por um elevado nível de "porosidade econômica".

Diante disso, este artigo tem como objetivos: (1) analisar a relação entre os investimentos privados brasileiros, baseados em recursos naturais, e o principal programa de cooperação para o desenvolvimento do governo brasileiro levado adiante em Moçambique; e (2) compreender os impactos desse processo para o padrão de crescimento moçambicano. Em outros termos, pretendemos verificar se os investimentos e a ajuda brasileira ampliam a dependência e a desarticulação setorial e social (porosidade nos termos de Castel-Branco) da economia de Moçambique.

Para tanto, este artigo, no âmbito teórico, utilizará elementos analíticos da Teoria da Dependência Marxista (TDM), tais como os conceitos de dependência, subimperialismo e desarticulação social e setorial das economias, para compreender tanto a relação externa entre Brasil e Moçambique como o padrão de acumulação moçambicano entre 2000 e 2013, destacando os efeitos dos mega-projetos administrados pelas empresas brasileiras. Além disso, esta análise também se baseará no uso de 41 entrevistas semi-estruturadas, fontes secundárias e trabalho de campo conduzido nas províncias moçambicanas de Maputo, Nampula e Niassa (as duas últimas parte do Corredor de Nacala) em março, abril e outubro de 2013.

Além desta introdução, o artigo está organizado da seguinte forma: na seção seguinte, apresentaremos os principais elementos teóricos, centrado na Teoria da Dependência Marxista (TDM), que são utilizados para discutir o padrão de crescimento de Moçambique, marcado pela desarticulação social e setorial. Em seguida, detalharemos as conexões e os interesses cruzados

³ O ProSAVANA foi originalmente projetado para favorecer investidores do agronegócio locais e estrangeiros e tinha como eixo a exportação da maior parte da sua produção. O projeto gerou reações pesadas e mobilizações de movimentos sociais locais e internacionais em virtude dos riscos de expropriações das terras, reassentamentos forçados e da não-preocupação com a segurança alimentar nacional. O ProSAVANA tornou-se o programa de cooperação mais contestado da história de Moçambique.

entre os múltiplos instrumentos (investimentos privados e programa de cooperação para o desenvolvimento) adotados pelo Brasil em sua inserção privada e pública em território moçambicano. Na seção subsequente, mostraremos os atuais limites do avanço do subimperialismo brasileiro em Moçambique, destacando as reações de vários segmentos sociais moçambicanos contra os mega-projetos administrados por atores brasileiros. Por fim, a última seção procura alinhar algumas ideias a título de conclusão.

Dependência e porosidade (desarticulação setorial e social) no padrão de acumulação de Moçambique: dimensões teóricas e fatos estilizados

Antes de analisarmos os fatos estilizados do padrão de crescimento moçambicano, vamos apresentar os elementos teóricos (dependência, desarticulação setorial e social, separação entre a esfera alta e baixa do consumo e subimperialismo) que norteiam nossa análise e que se originam fundamentalmente da Teoria da Dependência Marxista (TDM)⁴.

A teoria marxista entende a dependência como uma relação de subordinação entre países (ou regiões) à lógica de expansão das economias capitalistas centrais (CARCANHOLO, 2009). Seria, portanto, possível identificar algumas formas históricas de dependência, notadamente: a dependência colonial e seu padrão de exportação primarizado; a dependência financeiro-industrial; e a dependência tecnológico-industrial pós-Segunda Guerra, sob a liderança das multinacionais (SANTOS, 1978). Num primeiro momento, os países centrais extraíam excedente produzido na periferia por meio da expropriação, como parte do processo que Marx (1988) denominou de acumulação primitiva do capital. Uma vez que a periferia consegue sua independência formal, o excedente passa a ser remetido para os centros via mecanismos próprios do comércio internacional.

Buscando compreender a formação das economias latino-americanas inseridas no processo de acumulação global, Marini (2005, p. 142-144) argumenta que a habilidade da região em criar uma oferta global de alimentos foi crucial para o seu tipo de inserção. Tal oferta foi fundamental para a “formação de um mercado de matérias-primas industriais”, cuja relevância crescia na exata medida em que o desenvolvimento capitalista se processava, tendo como eixo central a industrialização. No entanto, a região não havia se tornado “mera resposta aos requisitos físicos induzidos pela acumulação nos países industriais”. Em primeiro lugar, a maior oferta de

⁴ A TDM buscava, desde o final dos anos 1960, questionar as teorias do desenvolvimento propostas tanto por economistas liberais-ortodoxos (T. Schultz) quanto por correntes heterodoxas, como a escola cepalina. Nesta seção, nós iremos primeiro discutir as principais características da condição dependente, em seguida o conceito de superexploração da força de trabalho, e finalmente o conceito de subimperialismo. Os principais autores são R. M. Marini, T. dos Santos, V. Bamberga e O. Caputo. Ver (MARTINS; VALENCIA, 2009).

alimentos provocou, nos países centrais, uma redução do valor da força de trabalho, o que elevou à produção de mais-valia relativa nas economias centrais. Em segundo lugar, a oferta de matérias-primas postergou a tendência à queda na taxa de lucro, nos termos tratados por Marx (1988), na medida em que reduziu o valor do capital constante.

Marini (2005) argumenta ainda que a transferência de valor da periferia para o centro do capitalismo deve-se ao fato de que uma parte da mais-valia produzida na economia dependente não é apropriada por ela, e sim pela economia central. Essa transferência de valor da periferia para o centro é viabilizada, conforme observado por Carcanholo (2009), pelo comércio internacional de mercadorias, pela remessa de lucros e dividendos originários dos investimentos estrangeiros (capital externo) e pelos pagamentos de juros e amortização da dívida externa e de *royalties* para as empresas multinacionais.

O excedente remetido das economias periféricas para as centrais provoca sérios problemas de estrangulamento externo para as primeiras, na medida em que impõe gargalos ao balanço de pagamentos. A alternativa para os países periféricos manterem sua dinâmica de acumulação capitalista passa pelo aumento da produção de excedente. Assim, conforme uma parcela crescente do excedente é acumulada externamente, nos países centrais, o aumento do excedente que garante a dinâmica de acumulação interna dos países dependentes é uma acumulação restringida, justamente porque *depende* (daí o termo “país dependente”) da parcela da mais-valia produzida que é “remetida” aos centros.

Como é possível viabilizar esse aumento da acumulação de valor nos países periféricos? A resposta parte da análise desenvolvida por Marx (1998), ou seja, tal mecanismo só é possível via o manejo da única mercadoria capaz de gerar valor, isto é, a força de trabalho humana. Segundo Marini (2005, p. 156) a acumulação restrita no capitalismo periférico impôs a esses países uma superexploração da força de trabalho, isto é, a perda trazida pelo comércio internacional é compensada por mecanismos como “a intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho”.

A superexploração do trabalho poderia apresentar-se como um entrave à acumulação de capital nos países periféricos por uma questão de insuficiência de demanda interna. Mas tal entrave finalmente não ocorre porque a maior parte daquilo que a periferia produz é destinada à exportação. Na medida em que a ausência de demanda interna não se constitui como problema, a superexploração também não se apresenta como um entrave à dinâmica de acumulação periférica. A superexploração se constitui, portanto, como a única forma do capitalismo dependente possuir alguma dinâmica interna, ainda que essa dinâmica esteja baseada em

ganhos de produtividade que são obtidos às custas de maior taxa de desemprego, aumento da jornada de trabalho e precarização do trabalho, ou seja, com prejuízos inequívocos para classe trabalhadora.

Marini (2005) explica que, como decorrência da condição periférica e da superexploração do trabalho, ocorre uma separação das etapas de produção e circulação do capital. Isso se faz exatamente porque a produção na periferia independe da capacidade de absorção para sua realização. Essa separação das etapas de produção e circulação leva a uma segunda separação: à separação entre as esferas de consumo alta e baixa, sendo que a esfera alta é suprida pelas importações de bens dos países centrais, e a esfera baixa, que corresponde ao consumo da classe trabalhadora, é atendida pela produção interna das economias dependentes. Em outros termos, a economia dependente periférica, conforme apresentada por Marini, se estrutura de forma *desarticulada setorial e socialmente*.

O conceito de (des)articulação setorial e social foi e vem sendo construído desde os anos 60 – por meio de trabalhos desenvolvidos por Celso Furtado, Aníbal Pinto, Samir Amin, Ruy Marini, Alain de Janvry, Miguel Teubal, entre outros –, com o propósito de compreender as estruturas setoriais e sociais de determinadas unidades nacionais (centrais e periféricas) a partir da relação entre as taxas de exploração e a importância dos salários na demanda agregada. A depender da vertente teórica desses autores, tal conceito pode se apoiar apenas na influência dos salários na demanda agregada em detrimento da análise da taxa de exploração. Esse foi, por exemplo, o viés cepalino adotado por Furtado e Aníbal Pinto ao desenvolverem a teoria da “heterogeneidade estrutural” das economias periféricas latino-americanas. Aqui adotaremos uma perspectiva da desarticulação das economias nacionais periféricas apoiada nas ideias de separação entre as fases de produção e circulação e do isolamento entre as esferas alta e baixa do consumo, conforme desenvolvido por Marini (2005). Esse conceito está associado ao maior ou menor grau (dimensão relativa) de articulação dos sistemas econômicos. Com isso, as mudanças históricas do capitalismo não inviabilizam a utilização do conceito, uma vez que ele continua a permitir certa comparabilidade entre os países centrais e periféricos (PINTO & BALANCO, 2008).

Isso quer dizer que nas economias capitalistas periféricas (mais desarticuladas), a maior parte da demanda dos ramos dinâmicos é proveniente do consumo de grupos de alta e média renda e/ou do consumo forâneo (exportações). Com isso, a produção dos setores dinâmicos tende a se voltar aos “bens de luxo” (consumo conspícuo) e/ou aos bens para exportação – inclusive no que se refere aos investimentos, produzindo um maior desbalanceamento entre os departamentos I (produtor de bens de produção) e II (produtor de bens de consumo) –, uma vez

que o rendimento da força de trabalho representa uma parcela relativamente menor do PIB se comparado às economias centrais. Existe, portanto, nas economias desarticuladas, uma grande estratificação entre o consumo da esfera “alta” (a mais-valia não acumulada dos capitalistas) e da esfera “baixa” (os salários da maioria dos trabalhadores) (MARINI, 2005).

Como os salários da maioria dos trabalhadores não se configuraram como um dos principais componentes da realização do valor nos ramos dinâmicos das economias desarticuladas, mas sim como apenas um custo de produção, é possível adotar estratégias de ampliação da acumulação de capital interna, por meio da superexploração, sem que isso afete a realização da produção nacional. Essa característica socioeconômica dos países periféricos cria grandes desigualdades sociais, tanto de renda como de riqueza, e configura um processo de exclusão social que se retroalimenta, podendo inclusive se ampliar à medida que, em determinadas conjunturas históricas, os ganhos dos trabalhadores percam ainda mais importância no processo de realização interna das mercadorias devido ao crescimento do grau de desarticulação social e setorial.

Em suma, no caso dos trabalhadores de países periféricos, há uma constante compressão do seu consumo pela economia exportadora em função da superexploração do trabalho. A consequência é uma debilitada industrialização cuja dinâmica é condicionada externamente. Adicionalmente, a produção de bens manufaturados independe dos salários da classe trabalhadora, na medida em que estes bens não entram (ou entram de forma muito marginal) na demanda da maior parte dessa classe. Com isso, por um lado, como não faz parte dos bens de consumo popular, o valor dos bens manufaturados não determina o valor da força de trabalho, e então uma desvalorização desses bens não aumenta a mais-valia, dispensando o capitalista de preocupações com o aumento da produtividade. No entanto, o aumento da mais-valia não deixa de ser perseguido, ainda que seja por outra via, que é exatamente a maior exploração do trabalho.

Cabe observar ainda que a Teoria da Dependência Marxista avançou no que diz respeito ao modelo dual da divisão internacional do trabalho entre centro e periferia proposto pelos teóricos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Ao analisar a reestruturação do sistema capitalista mundial do pós-Guerra, Marini (1992), a partir das leis próprias da economia dependente (superexploração do trabalho, separação entre a produção e a realização, monopolização em favor da indústria suntuária e integração entre capital nacional e estrangeiro) desenvolveu a teoria do subimperialismo para explicar o surgimento de subcentros políticos e econômicos da acumulação de capital mundial, tais como Brasil, Argentina, Israel, Irã,

Iraque, África do Sul etc. Subcentros estes que adquirem certa autonomia, mas permanecem subordinados aos países centrais imperialistas (LUCE, 2011).

A análise de Marini (1992) a respeito do subimperialismo foi desenvolvida a partir do caso da industrialização dependente, mais especificamente a brasileira. Luce (2011) apoiando-se em Marini, argumenta que, no caso de industrializações sob relações de dependência, a separação entre as esferas baixa e alta do consumo leva a contradições que, no caso brasileiro especificamente, conduziu à crise dos anos 1960, ou seja, “uma crise de realização que colocava a necessidade de abrir mercados para a produção de bens duráveis (de consumo e de capital)” (MARINI, 1974, p. 191 *apud* LUCE, 2011). Segundo Luce (2011), essa crise significou “a impossibilidade de a indústria de bens duráveis seguir o curso de um desenvolvimento ascendente se fossem mantidos os mesmos limites da estrutura do mercado interno, determinados pela superexploração do trabalho”. Para superar aquele limite da realização interna do capital, fez-se necessário movimentos de expansão do capital para novas zonas de valorização. Um processo que, na TDM, refere-se à categoria de subimperialismo, que foi assim definida por Marini (1992, p.137-8):

Corresponde à expressão perversa da diferenciação sofrida pela economia mundial, como resultado da internacionalização da acumulação capitalista, que contrapôs ao esquema simples da divisão do trabalho – centralizado na relação centro-periferia, que preocupava a Cepal – um sistema de relações muito mais complexo. Nele, a difusão da indústria manufatureira, elevando a composição orgânica média nacional do capital, isto é, a relação existente entre os meios de produção e força de trabalho, dá lugar a subcentros econômicos (e políticos), dotados de **relativa autonomia**, embora permaneçam subordinados à dinâmica global imposta pelos grandes centros.

Esse subimperialismo pode ser caracterizado a partir de três elementos. Em primeiro lugar, o surgimento de subcentros econômicos de acumulação de capital como consequência da nova divisão internacional do trabalho do pós-Segunda Guerra, que, como colocado por Santos (1978), sob liderança das empresas multinacionais, impulsiona a exportação de capitais na forma de IED. Em segundo lugar, o crescimento da produção industrial não se fez sem contradições no bloco do poder (no caso brasileiro, por exemplo, entre industriais e latifundiários exportadores acerca da taxa de câmbio; entre industriais e classe trabalhadora, em torno da taxa de mais-valia etc.), sendo que o desenrolar dessas contradições assumiu a forma de uma cooperação antagônica. A terceira dimensão do subimperialismo se definiria exatamente pela cooperação antagônica que, no caso em questão, teria engendrado o expansionismo político e econômico encampado pelo regime militar no pós-1964, ou seja, uma política de hegemonia regional (LUCE, 2011).

Diante disso, Marini (1977 *apud* LUCE, 2011, p.139) mostra o papel central do Estado na manutenção e retomada da acumulação de capital:

O investimento estatal se realiza fundamentalmente para permitir a reprodução do capital privado, dirigindo-se seja aos setores de infra-estrutura e serviços básicos, seja a novos ramos que não são ainda remunerativos ou que exigem um capital mínimo demasiadamente elevado; nestes casos, o Estado opera muitas vezes em associação com o capital privado, seja para assegurá-lo contra o risco, seja para criar o volume de capital necessário para possibilitar a acumulação.

O subimperialismo, portanto, corresponde a uma fase do desenvolvimento de um país periférico na qual este, ao garantir a dinâmica interna de acumulação de capital, o faz criando sua próprias zonas de influência. Nesse sentido, o trabalho de Coles e Cohen (1972), respeitando as mediações histórica necessárias, aponta que todas as características que permitiram a Marini formular a categoria subimperialismo a partir da realidade específica da América Latina estão presentes no continente africano, sendo que, neste caso, o papel de subcentro econômico ou satélite subimperialista seria cumprido pela África do Sul.

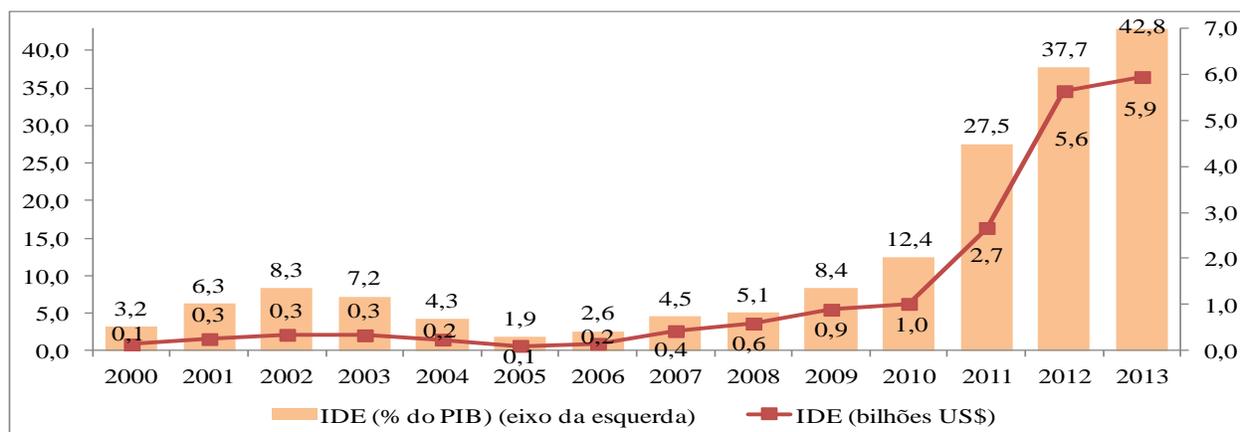
A categoria subimperialismo será utilizada na próxima seção para tentar explicar as relações econômicas e políticas (investimento direto privados e programas de cooperação para o desenvolvimento governamentais) entre o Brasil e Moçambique observadas ao longo da década de 2000.

Padrão de crescimento e porosidade em Moçambique: fatos estilizados e notas conceituais

Entre 2000 e 2013, o PIB e o PIB per capita moçambicanos cresceram 7,4% e 5,9%, respectivamente, em média anual, uma das maiores taxas de crescimento entre os países que compõem a África subsaariana. No mesmo período, as exportações e as importações expandiram em 23% e 17%, respectivamente, em média anual, reduzindo um pouco o déficit comercial estrutural do país que voltou a crescer em 2013 em decorrência da queda dos preços internacionais das *commodities*.

O investimento estrangeiro direto, concentrado em recursos naturais (mega-projetos extrativistas), tem sido a origem do crescimento econômico moçambicano. Entre 2001 e 2013, o IED expandiu-se de US\$ 0,1 bilhão para US\$ 5,9 bilhões. Deste último total, 89% do IED foram destinados à indústria extrativa (alumínio, carvão, petróleo, gás e minerais), sendo que 75% foram destinados aos mega-projetos. Com isso, a participação do IED no PIB saltou de 3,2% em 2000 para 42,8% em 2013 (gráfico 1).

Gráfico 1 – Investimento Estrangeiro Direto em Moçambique: 2000-2013 (em US\$, eixo esquerdo; em % do PIB, eixo direito)



Fonte: Banco de Moçambique, Departamento de Estudos Econômicos e Estatísticas, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.

Se por um lado a economia moçambicana tem de fato crescido muito rapidamente, de outro ela não tem sido capaz de reter a maior parte do seu excedente domesticamente – e o que ela é capaz de reter se dá de maneira extremamente concentrada. Apesar do crescimento acima de 7% ao ano desde o final da guerra civil, a pobreza extrema não tem declinado em um dos países mais pobres do mundo, uma vez que a produção per capita de alimentos tem praticamente estagnado e a geração de empregos é evidentemente insuficiente (JONES, TARP, 2013; CUNGUARA, 2012; CUNGUARA, HANLON, 2012). O crescimento puxado por mega-projetos têm várias limitações. Trata-se de projetos intensivos em capital, que dependem pesadamente da importação de bens intermediários, com baixas taxas de reinvestimento e elevadas remessas de lucros. Além disso, eles criam poucos empregos e têm poucas ligações com a indústria nacional e até mesmo com o orçamento público em função das isenções fiscais absolutamente generalizadas (CASTEL-BRANCO, 2014, 2010, 2008; VIRTANEN, EHRENPREIS, 2007). Em resumo, a condição de vida da maioria da população não tem melhorado depois de duas décadas de rápido crescimento.

Esse padrão de crescimento, puxado pelo IED em recursos naturais, reforça a desarticulação setorial e social de Moçambique, nos termos da TDM apresentado anteriormente. Como a produção dos setores dinâmicos moçambicanos (mega-projetos extrativistas) volta-se para a exportação, gera-se um desbalanceamento entre os departamentos de consumo e de bens de capital, uma desarticulação social e a transferência do valor criado localmente para outros países centrais e subimperialistas (empresas estrangeiras que administram os mega-projetos). Castel-Branco (2008, 2013 e 2014), identificou muito bem os impactos da entrada IED

sobre a (des)articulação da estrutura produtiva moçambicana, denominando o atual padrão de crescimento do país de “extrativista poroso”. Apesar de algumas diferenças, adotaremos a equivalência entre o padrão de crescimento desarticulado setorial e socialmente e o padrão extrativista poroso, nos termos de Castel-Branco.

Os investimentos estrangeiros têm uma força estruturante ao moldar tal economia extrativista e porosa. E o Estado moçambicano, operado pelos interesses de uma pequena e emergente elite capitalista, tem tido um papel crucial nesse processo por meio: (1) da rápida privatização das reservas minerais e energéticas e da infraestrutura associada; (2) das vantagens fiscais dadas às grandes corporações; (3) de uma abordagem extremamente liberal ao fluxo de IED; (4) da sua associação marginal e dependente ao capital estrangeiro. A porosidade, conforme definida pelo autor, não se refere apenas à saída de excedente por meio da extração de riqueza pelas multinacionais por meios lícitos (incentivos fiscais, remessa de lucros, não-reinvestimento de lucros) e ilícitos (fuga de capitais) – ainda que isso explique uma parte fundamental. A porosidade é também um *dinâmica social*, na qual uma pequena classe de capitalistas nacionais e emergentes (os quais têm o controle do Estado) estão afoitos para promover uma onda de expropriação de ativos estatais a fim de maximizar a entrada de IED. Isso permite que a saída de excedente se dê de maneira tranquila e permanente e, ao mesmo tempo, tentando se engajar com o capital estrangeiro a fim de auferir algum ganho privado (CASTEL-BRANCO, 2008, 2013, 2014).

Tal porosidade econômica explica o mau resultado no ritmo de redução da pobreza em Moçambique e a sua falta de transformação estrutural depois de duas décadas de rápido crescimento e umas das taxas mais elevadas de IED na África subsaariana. Uma nova pesquisa sobre pobreza deve ser divulgada em 2015, mas os últimos dados disponíveis, de 2008/09, são extremamente desapontadores. Com base na linha oficial de US\$ 0,60 por dia, a incidência de pobreza aumentou para 54,7% da população se comparada com a pesquisa anterior (2002/03), quando estava em 54,1%. Também ainda persiste a má nutrição infantil aguda, que aumentou no mesmo período (MPD, 2010). Se o teto internacional de pobreza de US\$ 1 ou US\$ 2 por dia fosse utilizado, a pobreza aumentaria para, respectivamente, 60% e 82% da população (AEO, 2014).

O investimento estrangeiro que entra em Moçambique é caracterizado por vários fatores. Um deles é a absoluta falta de condicionalidades e o alto grau de liberdade dado aos investidores, ao contrário de países como a China, onde a entrada de capital estrangeiro esteve condicionada a várias obrigações, como transferência tecnológica, limites para remessas de lucros, controle de capital, metas para geração de emprego, localização geográfica e setorial etc. (NOGUEIRA,

2015). Em Moçambique, o ambiente para o capital estrangeiro é o mais liberal possível. Mega-projetos desfrutam de isenções fiscais e facilidades legais e operacionais às quais nenhuma outra entidade local têm acesso (MOSCA, SELEMANE, 2011). Por conta da ausência de controles de capitais, a remessa de lucros têm se tornado um peso e a principal causa dos déficits moçambicanos na sua conta de capitais. Na média, os mega-projetos reinvestem apenas entre 3% e 5% dos seus ganhos de volta na economia moçambicana (CASTEL-BRANCO, 2014). A fuga ilícita de capitais, por sua vez, foi estimada em 5% do PIB moçambicano anualmente (FJELSTAD, HEGGSTAD, 2011).

Amplas isenções fiscais são outro mecanismo chave e lícito para permitir a saída de valor da periferia. Ela é perversa tanto por conta das perdas imediatas quanto por causa dos efeitos de longo prazo. Entre 2008-2012, os três mais antigos mega-projetos em Moçambique – Mozal (alumínio), Sasol (gás natural) e Kenmare (areias pesadas) – contribuíram com mais de 20% do PIB e com menos de 2% da receita fiscal total. Castel-Branco (2014) calcula que a perda potencial de receita por conta dos incentivos e não-tributação só no setor de gás natural tenha sido equivalente a 13% da receita pública entre 2005-2013. Uma vez que as ligações produtivas são muito difíceis de serem feitas por conta da sofisticação tecnológica das indústrias extrativistas e capital-intensivas, um dos principais mecanismos para criar ligações com a economia doméstica de um país periférico seria por meio do sistema fiscal. Mas o governo moçambicano continua resistindo e argumenta que a sociedade deve administrar suas expectativas em torno dos benefícios sociais dos mega-projetos.

Além do investimento estrangeiro, o capital externo tem estado presente em Moçambique pós-independência por meio da ajuda externa. Ainda antes do final da guerra civil, que acabou em 1992, Moçambique já era um país dependente da chamada cooperação internacional, com a assistência externa chegando a 2/3 do PIB (PLANK, 1993). Ao longo da últimas duas décadas, tem havido muitas mudanças no tipo de assistência concedida e diferenças relevantes no perfil dos doadores. Entretanto, nos últimos anos, enquanto o volume da chamada Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD)⁵, ou ajuda dada por países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tem se estabilizado ao redor de US\$ 2 bilhões, os volumes de investimento estrangeiro explodiram. O IED chegou a US\$ 5,9 bilhões em 2013 (ou 40% do PIB moçambicano em 2013), contra US\$ 2,3 bilhões de AOD.

Os investidores brasileiros tiveram um papel crucial nessa escada de investimentos. Em 2009, o Brasil se tornou a maior fonte de entrada de investimentos estrangeiros em Moçambique

⁵ Em inglês, Official Development Assistance (ODA).

pela primeira vez na história, lugar tradicionalmente ocupado por Portugal e África do Sul, tendo investido US\$ 375 milhões, ou 42% do total de IED em Moçambique. Pelos três anos consecutivos (2010, 2011 e 2012), o Brasil manteve o primeiro lugar, e seu IED para Moçambique aumentou para US\$ 1,3 bilhão em 2012 - 25% do total. Em 2013, tal impulso desapareceu e o país despencou para a 17ª posição (BANCO DE MOÇAMBIQUE, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013). Os volumes de ajuda têm sido muito mais modestos, mas também experimentaram alguma expansão até 2013. Não há nenhum registro público e oficial dos gastos totais do Brasil com cooperação por país, mas os gastos da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) apenas com cooperação técnica (cerca de 20% do total) podem oferecer uma pista: eles aumentaram de US\$ 524 mil em 2008 para US\$ 3 milhões em 2013 (correspondência pessoal com equipe da ABC).

As principais empresas brasileiras funcionaram como ímãs, atraindo para uma mesma região empresas dos setores de mineração, construção civil, eletricidade e agronegócio, e um programa de cooperação em larga escala. A mineradora Vale foi a principal força catalítica, tendo estabelecido um polo brasileiro de investimentos ao redor das suas vastas operações de mineração e logísticas no norte de Moçambique. A Vale controla o sistema logístico do Corredor de Nacala, um dos principais corredores de desenvolvimento definidos pelo governo de Moçambique, e atraiu todas as principais empresas brasileiras de construção para esse mesmo corredor. A impressionante infraestrutura para exportação que está sendo construída chamou a atenção dos investidores do agronegócio. A fim de oferecer o apoio tecnológico e institucional necessário para a expansão do agronegócio, um importante programa de ajuda internacional foi lançado na mesma área. ProSAVANA, um programa de cooperação de 20 anos no Corredor de Nacala, é uma iniciativa trilateral levada a cabo pelos governos de Moçambique, Brasil e Japão (este último entra, sobretudo, com os recursos financeiros). O objetivo é transferir a tecnologia de “primeira classe” que o Brasil desenvolveu na área de agricultura tropical a fim de impulsionar a produtividade. Ele foi originalmente desenhado para favorecer investidores locais e internacionais e, nas suas versões iniciais, previa a exportação da maioria da produção agrícola (CLEMENTS, FERNANDES, 2013; NOGUEIRA, OLLINHO, 2012).

Tal comportamento é, segundo alguns analistas, característico do Brasil e de outros doadores emergentes, que frequentemente misturam ajuda internacional com outros fluxos, portanto combinando (“*blending of*”) vários instrumentos e desenhando programas de cooperação que, desde o início, integram ajuda técnica com investimentos e comércio (MAWDSLEY, 2012). É isso que vamos discutir na abertura da próxima seção.

“A combinação de múltiplos instrumentos”: os investimentos brasileiros e a cooperação para o desenvolvimento com Moçambique

A relação entre a ajuda e os demais fluxos financeiros e comerciais enviados pelos países doadores tem sido historicamente uma fonte de debate na literatura do desenvolvimento. Para os defensores da cooperação como um “internacionalismo humanitário” (PRATT, 1989; THÉRIEN, 2002), a ajuda internacional deveria estabelecer limites claros em relação a outros fluxos. A promoção de atividades econômicas interligadas com a cooperação para o desenvolvimento tenderia a minar a eficácia das ações, uma vez que as prioridades e interesses comerciais e de negócios poderiam prevalecer e orientar projetos originalmente pensados para redução da pobreza (MAWDSLEY, 2012). A hipótese em questão é que determinados padrões de crescimento não levam necessariamente ao “desenvolvimento”, e que os interesses dos investidores estrangeiros, se deixados operarem livremente, não convergem necessariamente com os interesses da maioria da população local. No outro extremo deste debate estão as abordagens liberais que defendem as sinergias naturais entre as diferentes formas de fluxos de capital, apoiando as estratégias que usam a ajuda internacional para aumentar a produtividade econômica e promover a livre entrada do capital privado estrangeiro, não devendo existir qualquer tipo de controle sobre esses fluxos. De acordo com este ponto de vista, a ajuda externa seria necessária para oferecer proteção aos agentes privados e para liberar as forças de mercado, aumentando, assim, a atratividade dos capitais externos. E, conseqüentemente, a ajuda externa teria um impacto mais significativo no crescimento se diferentes instrumentos (notadamente investimentos externos e comércio internacional) estivessem unidos ou combinados na busca do “desenvolvimento” (PARK, 2011; KHARAS ET. AL, 2011). Mawdsley argumenta que os países emergentes, assim como os desenvolvidos em diferentes momentos da história, tendem a “misturar vários instrumentos”, o que significa projetar e reunir a cooperação técnica, ajuda financeira, os investimentos e comércio internacional para apoiar um programa específico ou um conjunto de projetos públicos e privados (MAWDSLEY, 2012).

O comportamento do Brasil como um doador é muito diversificado, e nem todos os programas praticam tal mistura de vários instrumentos. Isso reflete a pulverização institucional e a diversidade ideológica que norteiam os diferentes programas. Como um país que tem tentado construir seu sistema de cooperação para o desenvolvimento internacional (não está claro se o esforço irá continuar), o Brasil enfrenta inúmeros desafios no que diz respeito à coordenação, orçamento, transparência e participação dos movimentos sociais. O país começou a publicar um balanço anual com suas estatísticas sobre cooperação em 2011 (IPEA, 2011), mas a falta de

informações quanto aos dados quantitativos por países e, também, qualitativos do desempenho dos projetos e dos seus impactos mostra que ainda há pela frente um longo caminho a ser percorrido. A fragmentação é outra característica fundamental. Mais de 170 órgãos do governo federal, incluindo vários ministérios, fundações, empresas públicas e institutos de pesquisa, são responsáveis pela execução dos projetos e programas no exterior, muitas vezes com a sua própria agenda de cooperação e com amplas lacunas de coordenação. A ABC, localizada dentro do Ministério das Relações Exteriores, é oficialmente responsável pela coordenação, mas, na prática, a maioria dos projetos é levada adiante com muito pouca ou nenhuma supervisão e coordenação (IPEA, 2013; CABRAL, SHANKLAND, 2013; AYLLÓN, LEITE, 2010).

Em tal cenário, programas com relações muito diferentes com o atual padrão de crescimento têm sido levados adiante em Moçambique. A maior iniciativa de cooperação com participação brasileira é o ProSAVANA, um programa que visa aumentar rapidamente a produtividade agrícola e estabelecer plantas agroindustriais associadas através de um grande esforço tecnológico e de modernização. A primeira fase (8 anos) tem um orçamento total de cerca de US\$ 36 milhões. A integração dos pequenos produtores locais com os investidores de grande porte deve ser feita por meio de contratos agrícolas (*contract farming*), um modelo de negócio em que um grande produtor ou agro-processador (normalmente estrangeiro) compra determinadas quantidades da produção dos produtores locais nos termos previamente definidos em contrato. Como uma estratégia de desenvolvimento, a produção sob contrato implica em uma série de riscos e rupturas para as comunidades locais e para a segurança alimentar da região – a maioria deles ignorados pelos documentos do ProSAVANA (NOGUEIRA, 2013). O pressuposto subjacente a este modelo de negócio é que a simples coexistência entre o agronegócio em grande escala e os camponeses de pequena escala automaticamente resultará em redução generalizada da pobreza (VAN DER PLOEG, 2012). Por outro lado, a cooperação brasileira em Moçambique também promove diferentes iniciativas que favorecem a "intensificação socialmente orientada" da transformação agrária, para usar a expressão de Van Der Ploeg (2012). Estes programas serão discutidos de forma breve na seção seguinte, sobretudo porque eles servem de exemplos de iniciativas que receberam um forte apoio dos movimentos sociais locais, mas fraco estímulo governamental, tanto do governo brasileiro e quanto do governo moçambicano.

Antes disso, na próxima subseção, vamos detalhar a dinâmica das práticas brasileiras de misturar grandes investimentos com um programa de cooperação que tende a criar um ambiente favorável à extração. Iniciamos com o estudo do efeito magnético dos acordos de investimentos brasileiros no norte de Moçambique e as suas implicações, expondo as interseções de um investimento com outro e investigando em que medida eles reforçam a natureza extrativa

da economia moçambicana. O objetivo do artigo é oferecer algumas evidências de qual é o papel de um programa de cooperação para o desenvolvimento em grande escala inserido neste contexto. Destaca-se como o ProSAVANA converge com os interesses da Vale e, mais profundamente, com os dos investidores do agronegócio, oferecendo os pacotes tecnológicos e institucionais que devem facilitar a expansão de um modelo de negócio extrativista na agricultura, o que tende a reforçar a condição de dependência do país.

Mineração e logística: Moatize e o Corredor Logístico Integrado de Nacala

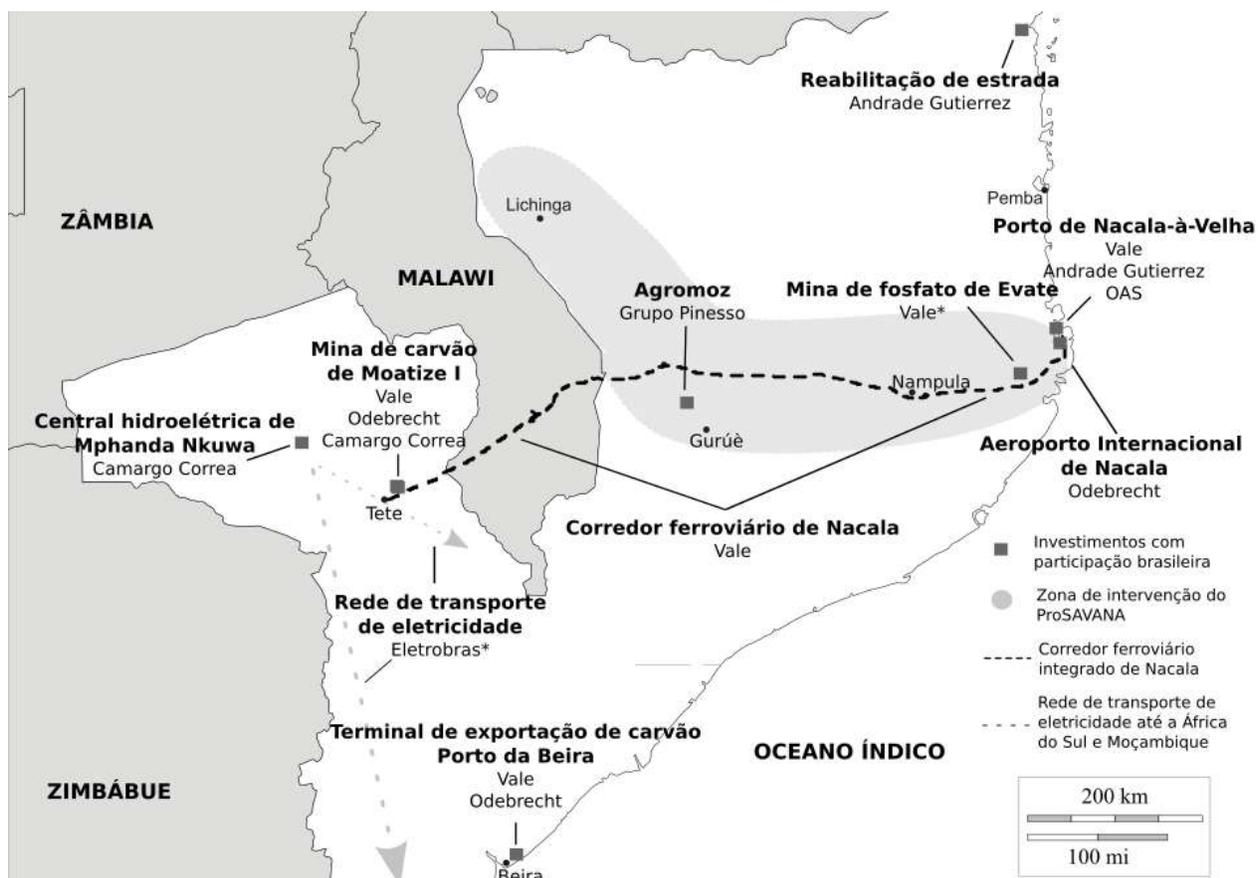
A mineração de carvão tornou-se o segmento que mais cresce em Moçambique nos últimos anos devido às significativas reservas descobertas na província interiorana de Tete, no noroeste. A Vale, seguida pela anglo-australiana Rio Tinto, são as duas principais empresas que operam na área. Elas sintetizam a lógica extrativista dos mega-projetos que garantem os altos níveis de crescimento do PIB de Moçambique: 1. concentração na produção, comercialização e exportação de produtos primários, sem qualquer processamento; 2. fracas ligações com a economia doméstica; e 3. elevado nível de porosidade devido às dificuldades na retenção das receitas domesticamente (CASTEL-BRANCO, 2013). Em outros termos, o país registra altas taxas de crescimento do PIB, mas a maior parte da riqueza gerada não fica no país, não promove transformação estrutural e não reduz pobreza.

Pode-se argumentar que a mineração teria efeitos positivos no longo prazo, especialmente em termos da promoção de novos investimentos em infraestrutura, uma vez que as plantas tendem a ser localizadas em áreas remotas que exigem uma quantidade relevante de investimentos em estradas, ferrovias e portos, a fim de permitir a extração, transporte e exportação de grandes quantidades de matérias-primas. A Vale, por exemplo, chama suas atividades em Moçambique de “operações integradas de mina-planta-ferrovia-porto” para o carvão (VALE, 2014, p.1), sintetizando a centralidade da logística. Essa infraestrutura orientada para a exportação também é de grande utilidade para outras indústrias extrativas e para os investidores em agronegócio, consolidando uma base de exportação de *commodities*. Em países de baixa renda, esses investimentos muitas vezes levam ao estabelecimento do que se poderia chamar de uma “infraestrutura extrativista”, ou uma combinação de ferrovias, rodovias e portos visando as exportações, e não a conexão e o fortalecimento dos mercados locais.

A construção de uma infraestrutura extrativista em torno da Vale, no norte de Moçambique, é emblemática. O grupo subsidiário local explora a mina de carvão de Moatize, controla, em conjunto com a japonesa Mitsui, o Corredor Logístico Integrado de Nacala, e tem

profundas ligações com investidores do agronegócio – por exemplo, via a mina de fosfato que a Vale possui no Corredor de Nacala e, também, através do seu apoio ao ProSAVANA (mapa 1).

Mapa 1 – Investimentos brasileiros atuais e planejados* em mineração, infraestrutura e agronegócio em Moçambique: intervenções que contam com o envolvimento de empresas brasileiras



*Nota: As operações da Eletrobras estão em negociação e planejadas para começar em 2015. As operações da Vale em Evate não têm uma data pública para início.

Fonte: mapa produzido pelos autores, 2014.

As atividades da Vale em Moçambique começaram em 2004, quando a empresa ganhou a concessão para explorar Moatize (I e II), a quarta maior reserva de carvão do mundo e o maior da África. Os investimentos para a construção da fase de Moatize I somaram US\$ 1,6 bilhão, e a produção começou em 2011, quando a capacidade de produção anual foi planejada para atingir 11 milhões de toneladas em 2013 (a fase II deve dobrar esses números em 2017) (VALE, 2011; MASSINGUE, MUIANGA, 2013; CAMPBELL, 2014). No entanto, por causa de gargalos de infraestrutura, as exportações foram mantidas abaixo de 1/3 da capacidade em 2013 (CAMPBELL, 2014). Uma vez que todo o carvão extraído é automaticamente direcionado para o

mercado externo, a produção foi mantida bem abaixo do potencial por conta das dificuldades em fazer a mercadoria chegar a um porto marítimo de grande capacidade. Neste momento, o carvão extraído de Moatize é transportado pela ferrovia de Sena e é exportado através do porto da cidade da Beira. No entanto, o Corredor da Beira possui uma capacidade limitada de escoar o carvão, e as exportações de Moatize ficariam restritas a 4,5 milhões de toneladas por ano caso esta rota de exportação continuasse sendo utilizada (VALE, 2011; CAMPBELL, 2014).

A Vale pretende superar tais gargalos de infraestrutura e, para tanto, está investindo pesadamente no Corredor Logístico Integrado de Nacala, um sistema de transporte combinado (ferroviário e portuário). O corredor de transporte é composto de 912 km de ferrovias, dos quais 230 km são trilhos novos e 682 km são fruto de reconstrução. O corredor permitirá que o carvão extraído de Moatize atravesse o Malawi e chegue ao cobiçado Porto de Nacala, o mais profundo porto da costa leste da África. Em torno desta zona portuária, a Vale está trabalhando na construção do Terminal Marítimo de Nacala-à-Velha, um terminal de exportação de carvão de larga escala. Desde 2012, a Vale controla todo o sistema ferroviário no Malawi através das Ferrovias Africanas do Centro-Leste⁶ e do sistema ferroviário no Corredor de Nacala, através do Corredor de Desenvolvimento do Norte (CDN) em Moçambique. O Corredor de Nacala terá capacidade de transporte de 18 milhões de toneladas de carvão por ano, quatro vezes mais do que o Corredor da Beira. O investimento total para esta logística integrada foi estimado em US\$ 4,4 bilhões (VALE, 2012). No final de 2014, devido à queda dos preços das *commodities*, e, a fim de reduzir os gastos de capital, a Vale fez um acordo de injeção de capital com a Mitsui, a segunda maior empresa comercial do Japão. A Vale vendeu 15% de sua participação em Moatize, agora reduzida para 80%, e metade de sua participação na infraestrutura do Corredor de Nacala, diminuindo-a para 35%. Uma vez que o negócio seja concluído (provavelmente em algum momento de 2015), a Vale irá compartilhar o controle do sistema de logística do Corredor de Nacala com a Mitsui, mas ainda seguirá como a controladora da mina de Moatize (HUMBER, SPINETTO, 2014). Especula-se também que a Vale tem um acordo com o governo local e deve ser obrigada a vender 10% de sua participação na Moatize para “investidores nacionais” em breve.

Assim como todos os mega-investidores, a Vale desfruta de vários benefícios fiscais. A empresa se beneficia de uma redução de 15 pontos base no imposto de renda em Moçambique nos primeiros dez anos (entre 2011-2021) e de um desconto de 50% sobre o imposto sobre a propriedade. A Vale também foi isenta de outros sete impostos ou tarifas, como as tarifas

⁶ Central East African Railways (CEAR).

alfandegárias e os Impostos sobre Valor Agregado (IVA). Os trabalhadores estrangeiros que trabalham para a Vale também não necessitam pagar imposto de renda. A repatriação de lucros e dividendos não está sujeita à tributação (MOSCA, SELEMANE, 2011).

Infraestrutura: a construção de uma base exportadora

As maiores construtoras brasileiras – Odebrecht, Andrade Gutierrez-Zagope, Camargo Corrêa e OAS – expandiram rapidamente suas atividades no norte de Moçambique, favorecidas, principalmente, pela operação da Vale em Moatize e pela necessidade de desenvolvimento do sistema de logística. As construtoras também buscaram expandir suas operações em outras partes do país. A Odebrecht liderou o consórcio (que também incluiu a Camargo Corrêa) responsável pela construção de Moatize I, construiu o terminal de carvão no porto da Beira e ganhou um contrato do governo de Moçambique para a conversão de uma antiga base militar no Aeroporto Internacional de Nacala. Para os dois últimos projetos, uma linha de crédito no valor de US\$ 80 milhões foi oferecida pelo BNDES para financiar as importações do Brasil necessárias para o processo de construção (ODEBRECHT, 2013).

A construção do Porto de Nacala-à-Velha pela Vale está sendo feita pela Andrade Gutierrez-Zagope em parceria com a OAS, um investimento estimado em US\$ 1,6 bilhão. A Andrade Gutierrez-Zagope também vem realizando pequenas obras de reabilitação de estradas na província nortenha de Cabo Delgado. No sul, na Província de Maputo, a empresa lidera o consórcio que garantiu o contrato para a construção da barragem de Moamba Major, outro projeto de infraestrutura que recebe parte de seu financiamento através do BNDES (MOÇAMBIQUE, 2011; ZAGOPE, 2011).

Tanto o modelo voltado para exportações quanto as conexões políticas dos investimentos brasileiros com elites moçambicanas estão ficando claros em outro investimento de grande porte, que deverá ocorrer em breve, na província de Tete e perto de Moatize. A Camargo Corrêa tem uma quota de 35% no consórcio brasileiro-moçambicano que irá desenvolver e implementar a usina hidrelétrica de Mphanda Nkuwa, no rio Zambeze, e deverá tornar-se a segunda maior usina hidrelétrica em Moçambique. O consórcio também é formado por EDM (Eletricidade de Moçambique) e Insitec, um grupo de investimento de propriedade do ex-presidente de Moçambique, Armando Guebuza, que deixou a presidência em 2014 mas continua a ter um enorme poder político. As obras estão previstas para começarem em 2015, com um investimento estimado em US\$ 2 bilhões. Apesar de parte da energia produzida ser utilizada em Moçambique, o primeiro objetivo da hidrelétrica Mphanda Nkuwa é a exportação de energia a partir de Tete para a África do Sul (ISAACMAN, MORTON, 2012). A estatal brasileira

Eletrobrás também está negociando a aquisição de uma participação acionária na hidrelétrica Mphanda Nkuwa e a construção das linhas de transmissão que devem atender o mercado interno e levar a energia do norte de Moçambique para a África do Sul. Seguindo a TMD, essas conexões tornam evidente a relação entre o Estado e capital no âmbito da política sub-imperialista.

Agricultura: ProSAVANA, agronegócio e interesses cruzados

Os investidores em mineração e no agronegócio têm interesses convergentes em Moçambique, principalmente através da criação e utilização de uma infraestrutura voltada para a exportação, facilitando o acesso aos mercados da Ásia e, também, através da criação de demanda e oferta de determinados produtos, como os fertilizantes químicos. Eles tendem a formar alianças políticas com o objetivo de aumentar a sua influência sobre o aparelho do Estado, facilitando as ligações e negócios com a elite moçambicana, os reassentamentos das comunidades, a repressão contra as manifestações que possam bloquear as suas operações e o suporte unificado a políticas macroeconômicas liberais. Neste contexto, o ProSAVANA surgiu como um programa de cooperação para o desenvolvimento que facilita o ambiente tecnológico e institucional necessário para a entrada e expansão de investidores do agronegócio. Segundo a equipe responsável pelo projeto, o principal interesse do governo brasileiro com o programa é ampliar o uso da tecnologia tropical do Brasil na agricultura daquele país. "Quanto mais as pessoas a utilizam, mais valor ela ganha" (entrevista com membro da equipe da FGV Projetos e da JICA em 18/03/2013) - ainda que os usuários da tecnologia transferida sejam, em primeiro lugar, os investidores estrangeiros. Um ex-diretor da ABC também deixou clara a centralidade dos investidores estrangeiros para a abordagem do ProSAVANA:

Nós três, Moçambique, Brasil e Japão, temos discutido que poderíamos estimular a entrada de investidores em um determinado ponto. Eles usariam o conhecimento que estava sendo transferido em grande medida com esse objetivo: transformar a agricultura moçambicana em uma agricultura produtiva. Era importante que o setor privado dos três países, ou os que quiserem, entrassem no projeto [...]. Na verdade, [o objetivo] era para transferir conhecimento que fosse aplicável e que não iria ficar no laboratório (entrevista com ex-diretor da ABC em 04 mar. 2013).

A conexão da Vale com o ProSAVANA começou em 2010, antes do programa ser formalmente lançado. A empresa patrocinou o primeiro zoneamento agroclimático que teve como objetivo avaliar o potencial agrícola das diferentes regiões de Moçambique. Esses estudos foram solicitados pelo Ministério das Relações Exteriores, patrocinado pela Vale, e executado por uma equipe da Fundação Getúlio Vargas (FGV) Projetos, a mesma empresa de consultoria que mais

tarde se tornou responsável por preparar a participação do Brasil no Plano Diretor do ProSAVANA (entrevistas com a equipe FGV Projetos em 18/03/2013 e em 03/06/2013). Os primeiros rascunhos dos documentos do Ministério das Relações Exteriores e do ProSAVANA enfatizam os benefícios da infraestrutura ferroviária que está sendo construída, uma vez que “o porto de Nacala tem vantagem de sua profundidade natural e localização próxima à Ásia”, indicando o viés exportador do ProSAVANA (MRE, 2010, p. 36; ProSAVANA-PD, 2013, p. 4-26). O outro investimento da Vale que deve beneficiar a criação de uma base do agronegócio no Corredor de Nacala é a mina de Evate, a maior jazida de fosfato em Moçambique, matéria-prima necessária para a produção de fertilizantes. A Vale tem a concessão da mina e está considerando a construção de um complexo no distrito vizinho de Nacala-à-Velha para a produção de fertilizantes (SCHLESINGER, 2013).

As relações de agronegócio com ProSAVANA, por sua vez, são múltiplas. Quando o programa foi lançado, um seminário de investimento foi organizado em São Paulo para “sensibilizar os investidores” sobre as oportunidades de investimento em Moçambique. Tanto representantes da ABC e quanto do agronegócio ministraram palestras (SCHLESINGER, 2013, p. 34; CLEMENTS, FERNANDES, 2013). No seu Guia de Investimento em Moçambique, o Ministério de Relações Exteriores brasileiro coloca “a agricultura comercial” em primeiro lugar em suas listas de “oportunidades comerciais significativas para a comunidade empresarial brasileira”. De acordo com o guia, os estudos realizados pela Embrapa para o ProSAVANA “confirmaram a disponibilidade de terra com bom potencial” (MRE, 2013, p. 35-36). O coordenador da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) – instituição responsável pelo componente tecnológico do ProSAVANA –, em Maputo, confirmou que a contribuição brasileira é testar e transferir tecnologia de “primeira classe” que será empregada, acima de tudo, por empreendedores moçambicanos e empresas estrangeiras que estão entrando no Corredor de Nacala:

Estamos testando aqui os melhores materiais, tecnologias que fazem uso intensivo de insumos, tecnologias de primeira classe, mecanizadas. Nós acreditamos que haverá uma crescente demanda por essa tecnologia, uma vez que há um movimento crescente de produtores moçambicanos, sul-africanos, brasileiros, chineses indo lá e que querem produzir com tecnologia avançada, de alta produtividade [...]. Nossa posição é ajudar os moçambicanos porque entendemos que ao ajudá-los nós também teremos ganhos. Nós falamos abertamente sobre a construção de uma relação ganha-ganha (Entrevista com membro da equipe da Embrapa em Maputo em 14 mar. 2013).

Ele também defendeu o que pode ser chamado de uma abordagem liberal-modernizante para o desenvolvimento agrícola, em que as empresas privadas (com o apoio do Estado mas sem muitos controles) assumem o papel de agentes de desenvolvimento:

O que estava acontecendo na África, em geral, em termos da cooperação tradicional, é que eles trabalham exatamente com os pobres. A África não vai sair de uma situação de insegurança alimentar com o produtor de subsistência. É importante que entendamos que a grande maioria dos moçambicanos são produtores de subsistência. Eles precisam de um olhar social, [eles são] um problema social [...]. Será que vai haver uma corrida para o crescimento e, como você disse, os produtores industriais serão os primeiros a avançar? Sim, isso ocorrerá. E eu espero que isso realmente venha a acontecer, porque são eles que vão puxar o processo. São eles que vão trazer o processo de desenvolvimento que também vai beneficiar os pequenos produtores (Entrevista com membro da equipe da Embrapa em Maputo em 14 mar. 2013).

Os investidores brasileiros não seriam os únicos beneficiários das intervenções ProSAVANA, mas eles foram pensados como sendo os principais grupos nas fases iniciais. O ponto focal de Moçambique em Nampula informou que “os investidores brasileiros são os que vêm em maior número no âmbito do ProSAVANA”⁷. Não há fontes sistemáticas das atividades do agronegócio brasileiro já operando no Corredor de Nacala. Sabe-se apenas que o Grupo Pinesso, segundo maior produtor de soja no Brasil, formou uma parceria com o Grupo Américo Amorim (Portugal) e Inteltec Holdings, outra empresa de propriedade do ex-presidente moçambicano Guebuza, para produção de soja, milho e algodão no distrito de Gúruè (HANLON, SMART, 2012). Até meados de 2013, pelo menos três outras empresas do agronegócio brasileiro estavam esperando a aprovação do seu DUAT, o direito de uso da terra concedido pelo Estado⁸.

O apoio tecnológico e institucional dado pelo ProSAVANA tem chamado a atenção de investidores financeiros em geral. O Fundo de Nacala, um fundo de investimento elaborado pela FGV Projetos, foi comercializado como ofertando “investimentos de baixo risco e alto retorno”, uma vez que os riscos seriam minimizados pelo “pacote institucional” do ProSAVANA (FGV PROJETOS, 2012, p. 58). Registrado em Luxemburgo, o Fundo Nacala visa a captação de US\$ 2 bilhões em 10 anos para financiar investidores do agronegócio ao longo do corredor (inicialmente de soja, milho e algodão). Ele selecionou 10 empresários brasileiros do agronegócio que deveriam, cada um, trabalhar de forma cooperada com quatro produtores moçambicanos de tamanho médio⁹. O fundo visa levantar 356 mil hectares nos primeiros 3 anos, e anuncia que os parceiros da cooperação – os governos de Moçambique, Brasil e Japão – “vão ajudar

⁷ Entrevista com o ponto focal do ProSAVANA em Nampula em 21/03/2013.

⁸ Entrevista com funcionário do Ministério moçambicano da Agricultura em 09/04/2013.

⁹ Entrevista com a equipe da FGV Projetos em 03/06/2013.

Moçambique a atualizar sua infraestrutura para tornar mais fácil para os agricultores exportarem os seus produtos" (RODRIGUES, 2013, p. 5).

Mais recentemente, o ProSAVANA tem tentado negar as suas relações com os investidores corporativos e com a expropriação de terras (*land grabbing*), e passou a enfatizar a integração de pequenos produtores locais nas futuras cadeias de valor. As palestras públicas e os documentos apontam algumas mudanças importantes na retórica, e as comparações entre diferentes documentos do projeto indicam padrão de discurso quase esquizofrênico (FUNADA-CLASSEN, 2013). O novo discurso surgiu como uma reação às pesadas críticas contra a ênfase exportadora do ProSAVANA e contra as acusações dos movimentos sociais de expropriação de terras, exclusão social e insegurança alimentar, conforme será explorado na próxima seção. A contestação, juntamente com as dificuldades de gestão interna e a redução da presença brasileira na cooperação internacional, levaram a aparente paralisação do programa e uma sensação geral de fracasso (WISE, 2014). Até esse momento, é difícil prever se o ProSAVANA conseguirá levar adiante qualquer intervenção significativa. E parece que o governo moçambicano já está tentando articular o surgimento de novas iniciativas de cooperação para a região, todas carregando a mesma lógica extrativista (UNAC, GRAIN, 2015).

O subimperialismo brasileiro inacabado em Moçambique: queda nos preços das *commodities* e mobilização social

Como foi visto, quando procuramos definir o conceito de subimperialismo no âmbito da Teoria da Dependência Marxista, pode ser afirmado, resumidamente, que o país dependente com traços subimperialistas pode ser caracterizado, segundo Marini (1977), por colocar em prática uma “política expansionista relativamente autônoma, que não apenas é acompanhada por uma maior integração ao sistema produtivo imperialista, mas que também se mantém no marco da hegemonia exercida pelo imperialismo em escala internacional”. Nesse sentido, ao que parece, o Brasil, ao atuar diretamente em países acentuadamente subdesenvolvidos da África, particularmente Moçambique, procura abrir caminho para uma maior integração de capitais brasileiros (frações da indústria extrativa e da construção civil) ao atual processo internacional da acumulação mediante sua inserção em ramos produtivos específicos, tais como a mineração e a agricultura de exportação, os quais lhes estariam destinados no âmbito da atual divisão internacional do trabalho.

Tal como aconteceu historicamente com os países imperialistas, EUA à frente, mais enfaticamente a partir da segunda metade do século XX, essa ação é oficialmente efetivada por meio de um apêndice “humanitário”, definido como contribuição, ou doação, ou ainda cooperação

ao desenvolvimento dos países pobres ou subdesenvolvidos. Mas o objetivo principal é a integração da economia receptora ao mercado mundial através do controle dos meios de produção nacionais via os investimentos diretos estrangeiros. Assim, no caso da ação subimperialista brasileira em Moçambique, também se verifica a mistura da cooperação técnica com iniciativas político-econômicas diretamente voltadas à entrada dos investimentos diretos aportados por grandes grupos econômicos brasileiros abertamente interessados na exploração das riquezas em condições favoráveis.

Grandes empresas brasileiras, privadas e estatais, de diferentes origens, produtivas e financeiras e vinculadas à construção, mineração e ao agrusiness, procuram estabelecer uma interpenetração, não apenas entre si, mas também com grupos econômicos locais e internacionais. E parece relativamente clara a formação de determinadas coalizões entre grupos que expressam os interesses das classes dominantes locais e brasileiras, além de outros que atuam no plano da reprodução ampliada internacional. Todavia, esse movimento é colocado em prática, no que tange à dimensão política e institucional, mediante uma ação coordenada dos Estados brasileiro e moçambicano. Por isso, pode ser afirmado que a política internacional do governo brasileiro, neste período, não visa apenas a constituição de um bloco de poder entre países no contexto sul-sul para contrabalançar a hegemonia americana, conforme explicita o discurso oficial, mas, também, tem como finalidade a abertura de espaço para uma ação de controle e exploração favoráveis a parcelas dos capitais brasileiros.

A despeito da iniciativa subimperialista brasileira em Moçambique como um projeto a ser perseguido, enormes obstáculos têm impedido sua consolidação. O primeiro deles remete às oscilações cíclicas da economia capitalista internacional, particularmente em função da emergência da Grande Recessão em 2007/2008 e seus efeitos mais recentes (2012 e 2013) sobre os preços dos recursos naturais (minério, petróleo, gás, carvão etc.). A evolução dos índices dos preços das *commodities* parece indicar uma inflexão em 2012 da trajetória altista em curso desde 2002. O FMI projeta que, entre 2012 e 2018, os preços das *commodities* gerais, minerais e energéticas, deverão cair, respectivamente, 25%, 23% e 30%. Com isso, a rentabilidade dos mega-projetos extrativistas moçambicanos deverá diminuir. Este é um dos motivos que provocou a retração dos investimentos diretos brasileiros em Moçambique.

O segundo obstáculo se refere à reação de vários segmentos sociais moçambicanos, entre eles, pequenos proprietários agrícolas, camponeses e grandes populações estabelecidas nos territórios de exploração em que os projetos de desenvolvimento são implantados. A resistência da sociedade civil local e internacional contra a Vale e contra as intervenções do ProSAVANA tem sido relevante. Os conflitos começaram após o problemático processo de

deslocamento feito pela Vale, que reassentou 1.365 famílias, entre 2009 e 2010, em condições de vida muito precárias. De acordo com o relatório da Human Rights Watch, no caso de Cateme, um dos locais de reassentamento, os campos agrícolas são “improdutivos, inadequados para o cultivo de suas culturas básicas de milho e sorgo, e incapazes de apoiar a sua segunda colheita típica de vegetais”, além de “apresentar sérios problemas com a disponibilidade e acessibilidade de água para uso doméstico e agrícola” (HRW, 2013, p. 8 e p. 17). Em um segundo local de reassentamento, uma aldeia urbana denominada 25 de Setembro, as famílias têm que confiar nos meios de subsistência não-agrícolas, uma vez que não receberam qualquer terra como parte de sua compensação. A sustentabilidade da aldeia no longo prazo está em risco, uma vez que os empregos gerados pela Vale durante a fase de construção foram, em grande parte, contratos de curto prazo (idem, p. 16-17). O quadro geral do processo de reassentamento apresentou uma participação democrática muito limitada, em um contexto marcado pela “comunicação insuficiente entre o governo e as empresas de mineração com as comunidades reassentadas, bem como a falta de mecanismos acessíveis e adaptados para a participação na tomada de decisões, expressão de queixas e reparação de injustiças” (ibidem, p. 6).

A mobilização da comunidade local contra essas condições culminou, primeiramente, com o bloqueio, em janeiro de 2012, da estrada de ferro que escoava os carregamentos de carvão da Vale. A polícia moçambicana respondeu com violência, e as manifestações receberam importante atenção da mídia local. Desde então, a Vale apresentou algumas medidas paliativas, como a reparação de casas entregues em más condições e construção de sistemas de irrigação, e reconheceu que o local de reassentamento “não é a melhor localização” (HRW, 2013, p. 85). No entanto, os movimentos sociais locais continuaram criticando a empresa e os conflitos persistiram. Membros da comunidade local bloquearam os embarques de carvão da Vale, no mínimo, em duas outras ocasiões: em abril de 2013 e em dezembro de 2013, e mais uma vez este movimento foi seguido de repressão policial e detenções.

Conforme o descontentamento contra a Vale aumentou, o ProSAVANA se tornou, de longe, o programa brasileiro de cooperação para o desenvolvimento mais contestado pela sociedade civil. A gestão altamente opaca e as incoerências observadas na escassa informação que foi compartilhada com o público induziu uma onda de críticas e medo relacionado à expropriação de terras, reassentamentos, segurança alimentar e crescente desigualdade. Pela primeira vez na história de Moçambique, 23 organizações nacionais e 42 internacionais enviaram uma carta aberta exigindo a “suspensão imediata” de todas as atividades do programa de desenvolvimento. A carta foi dirigida ao presidente moçambicano e aos chefes de Estado dos dois doadores (Brasil e Japão). O documento coletivo culminou em uma série de denúncias

públicas feitas individualmente pela sociedade civil moçambicana contra o ProSAVANA. Segundo a carta, o programa tem “defeitos” na concepção e execução, “irregularidades no alegado processo de consulta pública e participação; ameaça grave e iminente de usurpação de terras de populações rurais e remoção forçada de comunidades de áreas que atualmente são ocupadas” (CARTA ABERTA, 2013).

Durante a mobilização contra o ProSAVANA, várias iniciativas de cooperação entre movimentos sociais moçambicanos e brasileiros têm surgindo. A União Nacional de Camponeses de Moçambique (UNAC) está trabalhando em conjunto com Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) do Brasil em várias iniciativas de advocacia, inclusive salientando as semelhanças entre o ProSAVANA e o Prodecer, programa para o desenvolvimento do Cerrado que teve lugar na década de 1970 para promover o agronegócio brasileiro¹⁰. Outro apoio está sendo dado por grandes ONGs brasileiras, notadamente a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e o Instituto de Políticas Públicas Alternativas para o Cone Sul (PACS), que vêm trabalhando na produção de relatórios críticos sobre o ProSAVANA. Por fim, o Movimento de Pequenos Produtores (MPA) no Brasil tem trabalhado com a UNAC na capacitação do manejo de sementes nativas, parte de uma alternativa ao pacote da revolução verde promovido pelo ProSAVANA.

Em relação à dinâmica interna do Brasil, várias ONGs, movimentos sociais e acadêmicos têm defendido a criação de um Conselho Nacional de Política Externa que possa reunir diferentes órgãos do governo na cooperação para o desenvolvimento com a sociedade civil. Eles argumentam que a cooperação para o desenvolvimento brasileiro tem sido marcada por “um déficit de participação social” e “não prevê a participação social nem na concepção, execução, acompanhamento e/ou avaliação de ações. Portanto, no momento, não há apropriação democrática das práticas de cooperação brasileira” (CONSEA, 2013, p. 7). Eles propõem um monitoramento participativo das iniciativas brasileiras utilizando uma abordagem de direitos humanos e a ampliação de projetos de desenvolvimento sul-sul realizados por organizações da sociedade civil (idem, p. 8).

Pelo menos dois projetos de cooperação em curso seguem um visão participativa e com “intensificação socialmente orientada” da produção agrícola em Moçambique. O projeto Sementes Nativas foca nos procedimentos para identificação, multiplicação, armazenamento e uso de sementes nativas, oferecendo uma alternativa ao pacote tradicional da revolução verde.

¹⁰ Um vídeo produzido conjuntamente pela UNAC, Associação Rural de Ajuda Mútua (ORAM) e MST está disponível em: <http://www.farmlandgrab.org/post/view/22661-prosavana-e-face-oculta-do-prodecer> (último acesso em 07/03/2014).

Ele está sendo realizado diretamente pelos movimentos sociais de ambos os países com o apoio financeiro do governo brasileiro. Um segundo exemplo em uma escala maior é o Programa de Aquisição de Alimentos PAA África (Purchase from Africans for Africa). O programa apresenta-se como proporcionando “um novo olhar” sobre o desenvolvimento agrícola e a segurança alimentar, substituindo a ênfase tradicional na transferência de tecnologia por um esforço para construir as “condições sociais e institucionais” para garantir a segurança alimentar e a participação de pequenos agricultores locais no mercado (PAA AFRICA, 2012, p. 3). O programa atua na oferta e quanto na demanda, visando assegurar a segurança alimentar para estudantes e a geração de renda para os pequenos agricultores. Busca, também, influenciar o sistema das Nações Unidas, uma vez que promove a aquisição de alimentos de pequenos produtores locais em casos de assistência alimentar e humanitária quando se trata de iniciativas do Programa Mundial de Alimentos.

Pierrri (2013) tem argumentado que a dualidade agrária interna do Brasil, marcada por um conjunto de políticas dedicadas ao agronegócio em grande escala e outra para agricultura familiar, se reflete nas suas práticas de cooperação internacional, com um conjunto de programas que adotam a abordagem do ProSAVANA e outra que segue a abordagem PAA África. No entanto, é importante salientar que o orçamento e a distribuição dos recursos humanos entre estas duas abordagens concorrentes é altamente desequilibrada. O PAA África, por exemplo, tem um orçamento anual em média 10 vezes menor do que o ProSAVANA, e a mesma discrepância é válida na alocação de recursos humanos (NOGUEIRA, OLLINHO, 2013). Aqui nós argumentamos que a cooperação para o desenvolvimento brasileiro na agricultura é caracterizada por uma *dualidade desigual*, uma vez que os programas que favorecem a abordagem extrativista concentram a maior parte dos recursos quando comparados aos programas socialmente orientados.

Deste modo, uma combinação de variáveis econômicas e políticas tem dificultado a consolidação da estratégia subimperialista brasileira em Moçambique, deixando seu prosseguimento em aberto. Acreditamos tratar-se de uma estratégia inacabada, a qual, para ser retomada em consonância com os propósitos iniciais, depende da recuperação da dinâmica que o mercado internacional de *commodities* apresentou durante a maior parte dos anos 2000. E também da neutralização da mobilização social de resistência encetada por aqueles segmentos excluídos da população moçambicana em face do caráter poroso e desigual dos resultados de tal estratégia.

O governo do Brasil vem buscando reduzir os entraves para a expansão das empresas privadas brasileiras em Moçambique. Recentemente, assinou um Acordo de Cooperação e

Facilitação de Investimentos (ACFI) com o governo de Moçambique (em 30 de março de 2015)¹¹ com o objetivo, segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil, de fortalecer a internacionalização das empresas brasileiras, oferecendo maior segurança para o investidor brasileiro e respeitando as comunidades locais. O artigo 9 do Acordo, por exemplo, estabelece as regras no que tange à expropriação, a nacionalização e as indenizações, reduzindo os riscos jurídicos e econômicos do investimento brasileiro no território moçambicano e vice-versa. Isso mostra a atuação do Estado brasileiro em sua tentativa de ampliar os espaços para a acumulação das frações de capitais brasileiros, notadamente da indústria extrativa (sobretudo para a empresa Vale) e da construção civil. Outro item de destaque do acordo é o artigo 10 que afirma: “Os investidores e seus investimentos deverão se empenhar em realizar o maior nível possível de contribuições ao desenvolvimento sustentável do Estado receptor e da comunidade local, por meio da adoção de um elevado grau de práticas socialmente responsáveis”. Isso evidencia a preocupação brasileira em reduzir a mobilização social moçambicana contrária aos mega-projetos conduzidos pelos investimentos privados brasileiros (MRE, 2015; PACS, 2015; MDIC, 2015).

Conclusões

O capital estrangeiro tem sido uma força estruturante na formação do padrão de crescimento extrativista, poroso, desarticulado e dependente de Moçambique. O IED e os outros fluxos estrangeiros só podem se tornar uma força que leva à ampla mudança estrutural em economias periféricas em determinadas condições históricas, geopolíticas e sociais, e, sobretudo, quando estão condicionados a uma estratégia nacional de desenvolvimento que visa à mudança estrutural inclusiva. Todas essas condições parecem, no contexto atual, estarem ausentes em Moçambique. Ao olhar para essa dinâmica através do papel do Brasil, concluímos que os investidores brasileiros e certos programas de cooperação para o desenvolvimento estão bem inseridos na dinâmica social porosa moçambicana, evidentes em suas operações extrativistas e infraestrutura associada, benefícios fiscais generosos, prioridade à exportação, baixa absorção das comunidades reassentadas através da geração de emprego, e nos negócios combinados com o ex-presidente Guebuza no caso das hidrelétricas de Mphanda Nkuwa e Agromoz – para citar os casos conhecidos publicamente.

¹¹ O conteúdo completo do acordo está disponibilizado na página do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8511&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR)

À luz da nossa análise, é evidente que o ProSAVANA (na sua versão até 2014) reforça o padrão existente e a economia porosa, oferecendo o apoio institucional e tecnológico que facilita a expansão de um modelo de negócio extrativista na agricultura. Este tipo de programa é projetado para estimular a entrada de investidores, articula-se com estratégias empresariais em curso na região e é abertamente a favor de uma abordagem liberal do desenvolvimento, incluindo a noção de que a entrada de capital estrangeiro, capacidade de negócios e tecnologia vão, por si só, levar ao “desenvolvimento” se foram deixados operar livremente. Ele não permite que Moçambique deixe de ser uma economia dependente e é uma das manifestações das tentativas de subimperialismo do Brasil na África.

A resistência dos movimentos sociais contra tal abordagem extrativa e liberal e seus impactos foi intensa. Esses atores apoiaram o que nós aqui chamamos da intensificação socialmente orientada do desenvolvimento agrícola, ou um conjunto de intervenções que são destinadas a reforçar as condições sociais, econômicas e institucionais e a aumentar a regulação democrática sobre os investimentos e os megaprojetos. No entanto, o que os programas com uma abordagem socialmente orientada têm em comum é que eles tiveram um apoio político e financeiro muito fraco por parte dos governos, tanto moçambicano quanto brasileiro, até agora. Tal fato levou não somente a uma dualidade nas práticas de cooperação brasileira, mas a uma *dualidade desigual*, com clara ênfase em programas de desenvolvimento que favorecem a abordagem extrativista. Tanto como doador quanto como investidor estrangeiro em Moçambique, as práticas brasileiras não poderiam estar mais distante da sua retórica de que as relações sul-sul representariam um contraponto ao tradicional padrão norte-sul.

Referências

AEO. **Country-Note**: Mozambique. Paris: African Economic Outlook, 2014. 15 p.

AYLLÓN B.; LEITE I. La Cooperación Sur-Sur de Brasil: ¿instrumento de política exterior y/o manifestación de solidaridad internacional? **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, janeiro-junho, p. 20-32, 2010.

BANCO DE MOÇAMBIQUE. **Boletim Anual de Balança de Pagamentos**. Maputo: Banco de Moçambique, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

CABRAL L.; SHANKLAND A. Narratives of Brazil-Africa Cooperation for Agricultural Development: New Paradigms? **Future Agricultures Consortium Working Paper 051**, Brighton: Future Agricultures Consortium, p. 1-27, 2013.

CAMPBELL K. Mozambique bottlenecks not discouraging Vale nor stopping growth. **Mining Weekly**, 27 set. 2013. Disponível em: <http://www.miningweekly.com/article/mozambique->

bottlenecks-not-discouraging-vale-nor-stopping-growth-2013-09-27 (último acesso em 16 jul. 2015).

_____. Brazil's Vale gives assurances on commitment to Mozambique. **Mining Weekly**, 31 jan. 2014. Disponível em: <http://www.miningweekly.com/article/brazilian-miner-gives-assurances-about-commitment-to-mozambique-2014-01-31> (último acesso em 16 jul. 2015).

CARCANHOLO, M. Dependência e superexploração da força de trabalho no desenvolvimento periférico. In: MARTINS, C. E.; VALENCIA, A. S. (Org.). **A América Latina e os desafios da globalização**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2009, p. 251-264.

CARTA ABERTA. **Carta Aberta para Deter e Refletir de Forma Urgente o Programa ProSavana**. Maputo, 28/05/2013. Disponível em: <http://farmlandgrab.org/22136> (último acesso em 10 mar. 2014).

CASTEL-BRANCO, C.N. Os mega projectos em Moçambique: que contributo para a economia nacional? In: FÓRUM DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE A INDÚSTRIA EXTRACTIVA, 27-28 novembro, Maputo. **Anais...** Maputo: Museu de História Natural, 2008. 18 p.

_____. Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique. **Cadernos IESE**, n. 1, Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Econômicos, 2010. 89 p.

_____. Reflectindo sobre Acumulação, Porosidade e Industrialização em Contexto de Economia Extrativa. In: IESE (Org). **Desafios para Moçambique 2013**. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Econômicos, 2013, p. 81-124.

_____. Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: social losses, private gains. **Review of African Political Economy**, vol. 41, suplemento 1, p. s26-s48, 2014.

CLEMENTS, E. A.; FERNANDES, B. M. Land Grabbing, Agribusiness and the Peasantry in Brazil and Mozambique. **Agrarian South: Journal of Political Economy**, vol. 2, n. 1, p. 141-169, 2013.

COLES, J.; COHEN, R. O Subimperialismo Sul-Africano. In: CEDEP (Org.). **A África Austral em perspectiva**. Lisboa: Iniciativas Editoriais, 1977, vol. 2.

CONSEA. **Exposição de Motivos**. Carta enviada à Presidente do Brasil Dilma Rousseff pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 05/12/2013. 5 p.

CUNGUARA, B. An exposition of development failures in Mozambique. **Review of African Political Economy**, vol. 39, n.131, p. 161-170, 2012.

CUNGUARA, B.; HANLON, J. Whose wealth is it anyway? Mozambique's outstanding economic growth with worsening rural poverty. **Development and Change**, vol. 43, n. 3, p. 623-647, 2012.

FJELDSTAD, O.; HEGGSTAD, K. **The Tax System in Mozambique, Tanzania and Zambia: Capacity and Constrains**. CMI Report, n. 3, 2011. 124 p.

FGV PROJETOS. **Agricultural Investment in Africa: Brazilian Expertise to Promote Sustainable Agriculture Investments**. In: G-15 Training Workshop: Best Practices on Renewable Energies. Dakar: Group of Fifteen Summit Level Group of Developing Countries, 2012.

FUNADA-CLASSEN, S. **Analysis of the discourse and background of the ProSAVANA program in Mozambique: focusing on Japan's role**. English translation of a chapter of the same title originally written in Japanese, 2013. Disponível em: <http://www.southsouth.info/profiles/blogs/prosavana-analysis-based-on-japanese-source> (último acesso em 24/02/2014).

JONES, S.; F. TARP, F. Jobs and Welfare in Mozambique. **Working Paper 2013/045**. Helsinki: UNU-WIDER, 2013. 40 p.

HANLON, J.; SMART, T. Soya boom in Gúruè has produced few bigger farmers – so far. Report n. 1, **Small farmers or big investors: the choice for Mozambique**. Londres: Open University, 2012. 9 p.

HUMBER, Y.; SPINETTO, J. Mitsui buys \$763 million stake in Vale's Mozambique venture. **Bloomberg**, 9/12/2014. Disponível em: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-12-09/mitsui-pays-763-million-for-stakes-in-vale-africa-coal-project> (último acesso em 18 jul. 2015).

HRW. **“What is a House without Food?” Mozambique's Coal Mining Boom and Resettlements**. [S.l.]: Human Rights Watch, 2013. 122 p.

IPEA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009**. Brasília: IPEA, 2011. 61 p.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010**. Brasília: IPEA, 2013. 124 p.

ISAACMAN A.; MORTON D. Harnessing the Zambezi: How Mozambique's Planned Mphanda Nkuwa Dam Perpetuates the Colonial Past. **International Journal of African Historical Studies**, vol. 45, n. 2, p. 157-190, 2012.

KHARAS H.; MAKINO K.; JUNG W. Overview: An Agenda for the Busan High Level Forum on aid Effectiveness. In: **Catalyzing Development: A New Vision for Aid**. Washington DC: Brookings Institution, p. 01-37, 2011.

LUCE, M. S. **A Teoria do Subimperialismo em Ruy Mauro Marini: contradições do capitalismo dependente e a questão do padrão de reprodução do capital**. 2011. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre, 2011.

MARINI, R. M. La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo. In: _____. **Cuadernos Políticos**. n. 12. Cidade do México: Editorial Era, 1977. p. 20-39.

_____. **América Latina: dependência e integração**. São Paulo: Brasil Urgente, 1992.

_____. **Dialética da dependência**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política**. 5 São Paulo: Nova Cultural, 1988, 5 vols.

MASSINGUE N.; MUIANGA C. Tendências e Padrões de Investimento Privado em Moçambique: Questões para Análise. In: IESE. **Desafios para Moçambique 2013**. Maputo: IESE, 2013. p. 125-147.

MAWDSLEY, E.; SAVAGE, L.; KIM, S. A 'post-aid world'? Paradigm shift in foreign aid and

development cooperation at the 2011 Busan HLF. **The Geographical Journal**, janeiro, pp. 1-12, 2013.

MAWDSLEY, E. **From Recipients to Donors**: Emerging powers and the changing development landscape. Londres: Zed Books, 2012.

MDIC. **Brasil e Moçambique assinam Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI)**. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil, 2015. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=1¬icia=13678> (último acesso em 16/04/2015).

MOSCA, J.; SELEMANE, T. **El dorado Tete**: os mega projetos de mineração. Maputo: Centro de Integridade Pública, 2011. 77 p.

MOZAMBIQUE. **Barragem de Moamba-Major e obras conexas**: estudo de pré-viabilidade ambiental e definição do âmbito. Maputo: Ministério de Trabalhos Públicos e Moradia, 2011. 96 p.

MRE. **Guia de Negócios Moçambique**. Brasília: Departamento de Promoção Comercial e Investimentos, Ministério de Relações Exteriores, 2013. 43 p.

_____. **Acordo Brasil-Moçambique de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI)**. Maputo e Brasília: Ministério das Relações Exteriores do Brasil. 30 de março de 2015. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8511&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR (último acesso em 18/07/2015).

NOGUEIRA I.; OLLINAHU, O. From Rhetoric to Practice in South-South Development Cooperation: A case study of Brazilian interventions in the Nacala corridor development program. **Working Paper**. Genebra: Institute of Socioeconomics, University of Geneva, 2013. 20 p.

NOGUEIRA I. Agricultural systems with pro-poor orientation in Mozambique? ProSAVANA and the forgotten risks of contract farming. In: Conference on Inclusive Growth in Africa, 2013, Helsinki. **Anais eletrônicos...** Helsinki: World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER), 2013.

_____. Políticas de fomento à ascensão da China nas cadeias de valor globais. In: CINTRA ET. AL (org), **China em transformação**: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2015.

ODEBRECHT. **Relatório Anual 2012**. [S.l.]: Odebrecht, 2012. 104 p.

PACS. **PACS se posiciona contra acordos para facilitação de investimentos brasileiros em Moçambique e Angola**. Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul, 2015. Disponível em: <http://www.pacs.org.br/2015/04/10/pacs-se-posiciona-contr-acordos-para-facilitacao-de-investimentos-brasileiros-em-mocambique-e-angola/> (último acesso em 16/04/2015).

PIERRI, F. M. How Brazil's Agrarian Dynamics Shape Development Cooperation in Africa. **Institute of Development Studies Bulletin**, vol. 44, n. 4, p. 1-12, 2013.

PINTO, E. C.; BALANCO, P. Padrão de acumulação, Estado e políticas econômicas no Brasil: da República Velha ao governo provisório e constitucional de Vargas. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 23, p. 48-76, 2008.

PLOEG, J.D. Poverty Alleviation and Small Holder Agriculture: The Rural Poverty Report 2011. **Development and Change**, vol. 43, n. 2, p. 439-448, 2012.

PAA AFRICA. **Executive Summary** – Funding Agreement between Government of Brazil, Food and Agriculture Organization (FAO) and World Food Program (WFP). [S.I.]: Purchase from Africans for Africa, 2012. 6 p.

PARK, K. New Development Partners and a Global Development Partnership. In: KHARAS ET. AL (eds), **Catalysing Development: A New Vision for Aid**. Washington, DC: Brookings Institution, p. 38-60, 2011.

PLANK, D. Aid, Debt, and the End of Sovereignty: Mozambique and its donors. **The Journal of Modern African Studies**, vol. 31, n. 3, p. 407-430, 1993.

PRATT, C. Humane internationalism: its significance and its variants. In: _____ (ed.), **Internationalism under Strain**. Toronto: University of Toronto Press, p. 3-23, 1989.

PROSAVANA-PD. **Agriculture Development Master Plan in the Nacala Corridor in Mozambique. Report No. 2**. Triangular Cooperation for Agricultural Development of the Tropical Savannah in Mozambique, 2013. Disponível em: <http://www.grain.org/article/entries/4703-leaked-prosavana-master-plan-confirms-worst-fears> (último acesso em 04/03/2014).

RODRIGUES, R. **Nacala Corridor Fund**. Apresentação de power point ao Portal da Indústria feita pelo Centro de Agronegócio FGV, 2013.

SANTOS, T. **Imperialismo y dependencia**. Cidade do México: ERA, 1978.

SCHLESINGER, S. **Cooperação e investimentos do Brasil na África: O caso do ProSAVANA em Moçambique**. Maputo: Fase, 2013.

THÉRIEN, J.-P. Debating foreign aid: right versus left. **Third World Quarterly**, vol. 23, n. 3, p. 449-466, 2002.

UNAC; GRAIN. **Os usurpadores de terra no corredor de Nacala**. Maputo: UNAC e GRAIN, 2015. Disponível em: <http://www.grain.org/article/entries/5136-os-usurpadores-de-terras-do-corredor-de-nacala> (último acesso em 26/02/2015).

VALE. **Vale initiates mining activities at Moatize mine, in Mozambique**. Press Release, 2011. Disponível em: <http://www.webwire.com/ViewPressRel.asp?ald=137191> (último acesso em 18/07/2015).

_____. **Vale launches cornerstone for railway in Malawi**. Press Release, 2012. Disponível em: http://article.wn.com/view/2012/12/10/Vale_launches_cornerstone_for_railway_in_Malawi_Vale_SA/ (último acesso em 18/07/2015).

_____. **Vale Capital Expenditure 2014 (CAPEX)**. Press Release, 2014. Disponível em: http://www.vale.com/EN/investors/investments/Capex/Capex/120213Capex2014_i.pdf (último acesso em 18/07/2015).

VIRTANEN, P.; EHRENPREIS, D. **Growth, Poverty and Inequality in Mozambique**. Country Study 10. Brasília: International Poverty Centre and United Nations Development Programme, 2007. 25 p.

WISE, T. What Happened to the Biggest Land Grab in Africa? Searching for ProSAVANA in Mozambique. **Food Thank**, 20/12/2014, Disponível em: <http://foodtank.com/news/2014/12/what-happened-to-the-biggest-land-grab-in-africa-searching-for-prosavana-in> (último acesso em 23 de fevereiro de 2015).

ZAGOPE. **Annual Report 2011**. [S.l.]: Zagope, 2011. 103 p.

Recebido para publicação em 20 de julho de 2016.

Aceito para a publicação em 07 de maio de 2017.