



DESTAQUE RURAL Nº 18

FUNCIONALIDADES DA POBREZA NO PADRÃO DE CRESCIMENTO EM MOÇAMBIQUE

João Mosca

1. INTRODUÇÃO

Este Destaque Rural pretende analisar as razões da persistência e agravamento da pobreza e das desigualdades sociais, das assimetrias territoriais entre províncias, entre o Sul e o Norte de Moçambique, e entre o meio rural e as cidades. Esta realidade acontece onde cerca de 70% da população vive no meio rural e cujos rendimentos provêm em mais de 70% da agricultura. A desnutrição crónica e aguda não recua significativamente. Os índices de prevalência de doenças continuam sendo dos mais elevados do mundo.

Estes e outros indicadores parecem contraditórios com o rápido crescimento médio de cerca de 7% por ano e o elevado investimento estrangeiro por um período de uma década, com os investimentos em infra-estruturas de comunicações (de estradas principais e não das secundárias e vicinais). Assistoriu-se a um ligeiro aumento da esperança de vida e do acesso a serviços básicos (educação, saúde, fontes de água, energia). A posse bens patrimoniais de pequeno valor (electrodomésticos, telemóveis, entre outros) cresceu.

O autor procura interpretar estas evoluções com base na análise das principais políticas públicas implementadas. Faz primeiramente uma análise do contexto. Apresenta o padrão dominante de crescimento e, juntamente com as políticas públicas e o contexto, procura encontrar as razões da evolução da pobreza e das desigualdades. O texto estuda as funcionalidades¹ (e desfuncionalidades) entre o crescimento económico a pobreza e as desigualdades.

O autor baseia-se nos dois últimos Inquéritos ao Orçamento das Famílias - IOFs 2008/2009 e 2014/2015. São feitas referências a alguns estudos sobre a pobreza em Moçambique, assim como os que se referem a temas relacionados (indicadores económicos e sociais, como, por exemplo, a segurança alimentar e nutrição, o investimento, o orçamento público, entre outros).

2. CONTEXTO

O crescimento económico de Moçambique possui as seguintes características:

- Concentração sectorial (recursos naturais e, de forma associada, transportes e comunicações, finanças, construção civil e Estado) e territorial Maputo cidade e

¹ Funcionalidades no sentido de coerências, convergências, suporte, isto é, de que forma o padrão de crescimento, da pobreza e das desigualdades se reforçam mutuamente.

província, eixos Beira-Manica (corredor da Beira) e Nacala - Alta Zambézia (corredor de Nacala).

- Secundarização da agricultura de pequena escala (camponesa ou sector familiar), da produção alimentar, da agro-indústria e da indústria transformadora, cuja produção se destina para o mercado interno, com transferência de recursos do campo para a cidade e para o exterior.
- Extracção predadora de recursos naturais renováveis (florestas, pesca e fauna bravia).
- Baixa poupança interna e crescimento assente na poupança externa (influxos de capitais) que financia o investimento e sustenta o défice crescente do orçamento do Estado e da balança comercial.
- Tecido empresarial nacional de baixa capacidade concorrencial (preços) e produtiva com qualidade e estabilidade sazonal, capaz de assegurar a logística aos grandes investimentos e produzir para o mercado interno com competitividade em relação aos bens importados.
- Aumento da presença do Estado na economia medida pelo crescimento dos gastos públicos e de empresas públicas(ou com participação do Estado) ineficientes, ineficazes, não rentáveis e que gozam de protecção do poder político. Simultaneamente, estas empresas sofrem da influência política e da imposição de prestação de serviços ao Estado a preços baixos, a crédito ou mesmo não pagos. As empresas públicas é imposta a prática de preços abaixo dos custos de produção de forma a subsidiar os preços ao consumidor para evitar inflação elevada e consequente agravamento dos níveis de vida já inoportáveis com os rendimentos das famílias.
- Crescimento das economias informais devido à inferior criação de emprego relativamente ao número de pessoas que entram em idade activa.
- Os mercados, incluindo o de capitais, possuem profundas distorções causadas pelos seguintes aspectos; (1) intervenções do Estado, pela determinação de preços, da política monetária e de subsídios; (2) influência das empresas públicas e pelas concessões monopolistas para a exploração de bens exportáveis, como, por exemplo, o tabaco e o algodão; (3) pelas assimetrias de informação e a ligação dos mercados devido aos sistemas e custos de transportes, entre outros factores.

Desta descrição podem-se extrair os seguintes elementos fundamentais: O crescimento de Moçambique tem assentado na poupança externa, a acumulação é realizada sobretudo no exterior, gera-se pouco valor acrescentado interno com baixa criação de emprego, não é sustentável em termos de económicos e de preservação do capital fixo. A secundarização dos sectores criadores de riqueza pelos agentes económicos nacionais torna o crescimento não inclusivo, não criador de uma base social alargada nem gerador de valor acrescentado e, portanto, configura-se um crescimento extrovertido (virado para o exterior) de recursos naturais pouco ou nada transformados (carvão, pedras preciosas, gás, madeira, produtos pesqueiros) e de *commodities* (tabaco, algodão, caju e grãos). Uma economia importadora de bens alimentares e de consumo da maioria da população (arroz, trigo, vegetais, frutas e bens primários transformados, têxteis, calçados, etc.), de bens de capital (equipamentos), de combustíveis e de viaturas usadas, aprofundando a dependência e a natureza de uma economia subdesenvolvida.

O crescente aumento das despesas públicas suportado com elevadas percentagens de recursos externos e expansão da dívida, tornando-a insustentável e não transparente, alimenta fundamentalmente: (1) uma política belicista, securitária e de reforço da capacidade repressiva; (2) investimentos públicos elevados sem relação directa com o sector produtivo; (3) despesas com o pessoal e as burocracias onde os gastos com os salários atingem cerca de 11% do PIB, um dos piores indicadores no mundo tendo como objectivo preservar uma base social de apoio do poder; (4) políticas de *urban bias* (inquinadas, que favorecem as cidades e os cidadãos), sobretudo com subsídios directos e indirectos ao transporte público, a bens alimentares, à energia e à água. Os recursos *per capita* orçamentados por província são muito desiguais, o que

contribui para o agravamento das assimetrias territoriais². O Orçamento tem ainda como consequência o agravamento das desigualdades sociais³.

Estas características estruturais da economia são mutuamente reforçadas com instituições débeis, tanto do Estado como do sector privado, da sociedade civil como das comunidades e de organizações representativas de grupos profissionais. A fraca capacidade legislativa e de fiscalização, articulada com pouca transparência e corrupção, reforçam as dificuldades regulatórias do Estado, dando espaço a mercados sem ética nem espírito capitalista. Intervenções do Estado, promiscuidade entre política e negócios e entre os domínios público e privado, distorções dos mercados, debilidades e pouca transparência das instituições, baixo poder económico do tecido empresarial e fraca capacidade (propositada ou não) de fiscalização, dificultam a existência de um bom ambiente de negócios, reduzem a eficiência e a competitividade da economia.

A implantação de muitos investimentos externos é realizada com más práticas sociais por parte da maioria dos investidores. São conhecidos os reassentamentos que não preservam os direitos das comunidades; a ocupação de terras de camponeses e comunidades, com práticas de desrespeito pela lei; a extracção de recursos naturais sem considerar as necessidades locais nem permitindo a gestão desses recursos pelas comunidades; a priorização em incentivos e facilidades de operação de agentes económicos que dominam as cadeias de valor através de estruturas mono ou oligopsónicas dos mercados, em desfavor dos camponeses através da deterioração dos termos de troca entre os bens alimentares produzidos e os bens de consumo mais procurados pelas famílias.

3. FUNCIONALIDADES E DESFUNCIONALIDADES DA POBREZA RELATIVAS AO PADRÃO DE CRESCIMENTO

As características do padrão de crescimento contêm, em si, dinâmicas que reforçam a pobreza, sendo esta funcional com as lógicas de reprodução do capital, sobretudo o que está associado ao investimento externo. Destacam-se as seguintes funcionalidades: consideram-se de forma resumida, a terra, os salários baixos, as políticas de *urban bias*, configuração de sistema de alianças políticas e conflitualidades.

3.1 Funcionalidades

O facto de a terra ser do Estado e não transmissível ou alienável, isto é, a não existência de um mercado oficial da terra (sabe-se, porém, que existe um mercado informal ou não-formal), permite a concessão de grandes superfícies a preços correspondentes somente aos gastos administrativos de autorização dos DUATs⁴. Este facto facilita o investimento privado na medida em que o custo da terra possui um valor irrisório e o património deste recurso não contribui para as receitas públicas. A valorização da terra como activo das empresas surge associado às benfeitorias que o investidor realiza. Existe, assim, uma valorização da terra como activo somente por via do investimento. Neste sentido, há um incentivo ao investimento por via do custo quase zero da terra, e, por outro lado, torna-se valorizável como activo da empresa. A não existência do mercado da terra é funcional com a reprodução das elites nacionais, na medida

²Os Inquéritos ao Orçamento das Famílias dos diferentes anos confirmam esta realidade.

³O estudo *Análise da Despesa Pública de Moçambique* do Banco Mundial (2015), reportado no jornal O País de 25 de Agosto, nas páginas 2 e 3, apresenta informações que sustentam que o orçamento do Estado tem alocado mais recursos aos ricos: “40% da população mais pobre beneficia menos do crescimento do consumo em relação a 20% da população mais rica, situando-se ainda o crescimento dos padrões de consumo abaixo da média de crescimento da população global”.

⁴Direito do Uso e Aproveitamento da Terra, concedido por um prazo de 50 anos renováveis por igual período. Acerca da propriedade da terra veja a Lei de Terras, Nº 19/97.

em que estas possuem informação privilegiada sobre futuras zonas de expansão urbana e de investimentos e obtêm os DUATS para fins especulativos e utilizando-os como contributo para a participação nas estruturas societárias das empresas, ou simplesmente para a obtenção de rendas alugando ou vendendo as terras, contra o dispositivo legal.

Os processos de concessão de terras exigem consultas junto das populações, que nem sempre são realizadas conforme a lei. A ocupação de terras pelos investidores, em muitas circunstâncias, tem reduzido a segurança de uso da terra e dos territórios, considerando a sua utilização integrada no âmbito dos sistemas de produção e modos de vida dos camponeses e das comunidades. Nestas circunstâncias, o Estado tem defendido, na maioria dos casos, o capital. Sendo a terra o principal património e factor de produção, a perda de áreas e a insegurança de posse aumentam as desigualdades e dificultam o aumento da produção e da produtividade, considerando serem as áreas mais férteis aquelas que são solicitadas pelos investidores e concessionadas pelo Estado.

Pode-se, assim, inferir que a não existência do mercado da terra é funcional com o capital e beneficia as elites rendeiças. Esta conclusão não implica necessariamente a opção da privatização da terra. O simples cumprimento da lei preservaria o direito de uso da terra pelos camponeses.

Nas áreas de implantação do capital mineiro, agrário, turístico, comercial e de infra-estruturas (os que mais actuam em Moçambique), a baixa produtividade agrícola, as poucas oportunidades de negócios e o pouco emprego são funcionais com a rentabilidade do investimento. Por exemplo, a subida da produtividade e de outras fontes de rendimento das pessoas que vivem nas zonas de intervenção do capital pode implicar a contratação de trabalhadores com salários mais elevados, na medida em que, só assim, o assalariamento seria benéfico. A concentração de populações em reassentamentos que, em muitos casos, geram mais pobreza, pode ter como objectivo a constituição do que se designa por "exército de reserva de trabalhadores" não qualificados, disponíveis para vender o seu serviço (trabalho) a preços baixos. Se assim for, parece evidente que a pobreza faz parte da reprodução do capital na medida em que interfere directamente na rentabilidade do investimento e na competitividade das empresas no mercado internacional.

As políticas de *urban bias* produzem desigualdades entre o meio rural e o urbano. É também nas cidades onde se assiste a uma maior redução da pobreza relativa (percentagem de pobres). Para o efeito, contribui a crescente concentração de serviços de educação e saúde, da água e da energia (embora o acesso também tenha aumentado no meio rural), dos subsídios aos transportes públicos, a maior oportunidade para desenvolver negócios informais, etc. A importação de bens com o dólar sobrevalorizado (até finais de 2015) e com um total desarmamento alfandegário constituíram formas de subsidiar os bens de consumo importados, sobretudo os alimentares e os tecidos. É ainda nas cidades onde se concentram as elites políticas/económicas com salários e rendimentos muito mais elevados (salários, negócios, rendas de imobiliário, mordomias, *rent seeking*, entre outras formas de obtenção não transparente de rendimentos), o que explica que é nas cidades onde as desigualdades são maiores. Contrariamente, é nas zonas rurais onde persistem maiores percentagens da população pobre, o que coincide com os territórios de menores desigualdades sociais. Esta constatação fundamenta, em parte, que o padrão de crescimento gera mais desigualdades sociais e territoriais.

As políticas públicas e o crescimento económico têm o objectivo de assegurar um tecido de alianças. São principalmente as seguintes: (1) o capital externo e a cooperação como os principais financiadores de uma economia de muito baixa poupança interna e fraca competitividade; (2) o empresariado nacional de criação recente, politizado e com fortes conexões com a política onde as ligações empresariais (interesses económicos) com o Estado se reforçam mutuamente, tornando a administração pública numa plataforma de distribuição,

acesso e facilitação na obtenção de recursos; (3) o funcionalismo público, sendo este o executante das políticas públicas; (4) as elites locais até ao nível dos líderes de povoações e comunidades. A consolidação destas alianças realiza-se de diferentes formas mas que, em comum, são consolidadas por via de recursos (acesso, obtenção e distribuição), a facilitação de negócios e a concessão de benesses na constituição de compromissos e fidelidades partidárias. Assim sendo, pelo seu funcionamento, as burocracias são promotoras de desigualdades de base clientelista e não meritocrática.

O crescimento em Moçambique tem como consequência a geração de conflitualidades sociais e laborais. Estas resultam, sobretudo, da concessão de terras, dos reassentamentos, das relações laborais, dos salários baixos e da carestia da vida, sobretudo nas cidades. Como acima referido, estes são os elementos-chave que sustentam a funcionalidade da pobreza e do crescimento concentrado em grandes projectos (rentabilidade e competitividade das empresas). Consta-se que as zonas de maior penetração do capital são aquelas onde existem maiores conflitualidades e o agravamento da pobreza. O Estado responde às conflitualidades com maior poder de controlo do aparelho ideológico e capacidade repressiva, quase sempre em defesa do capital, com o qual as elites políticas se confundem.

3.2 Disfuncionalidades

Além das funcionalidades da pobreza e das desigualdades em relação ao padrão de crescimento e vice-versa, existem também disfuncionalidades. O mesmo aspecto pode ser, simultaneamente, funcional e disfuncional na relação entre pobreza, desigualdades e crescimento económico. Destacam-se os seguintes aspectos:

A pobreza pode ser disfuncional, sobretudo para o pequeno e médio empresariado, na medida em que, com baixos rendimentos da maioria da população, a procura interna de bens e serviços de qualidade é baixa, o que não permite economias de escala, uma condição importante de rentabilidade e competitividade. É funcional para o capital que produz bens de massa indiferenciados, de pequeno valor unitário mas que ganha por efeito de escala. Porém, estes agentes económicos estão submetidos à concorrência de bens importados, sem qualquer protecção e com forte *lobby*, que termina por dificultar a produção nacional. É ainda funcional porque os bens importados são, regra geral, mais baratos e de melhor qualidade beneficiando a maioria da população, enquanto agentes consumidores. Se assim for, então a pobreza é funcional com a dependência de bens importados e dificulta a emergência do empresariado nacional.

Admitindo que o crescimento concentrado e o baixo capital humano e de inovação estão associados, a pobreza é disfuncional com o capital na medida em que exige a importação de técnicos, aumentando os custos do trabalho. Esta disfuncionalidade afecta principalmente o pequeno e médio investidor com inferiores possibilidades de importação de mão-de-obra qualificada. A extracção industrial de recursos naturais (petróleo e gás e alguns minerais), por exigir trabalho de elevada especialização, importa invariavelmente esses técnicos. Por outro lado, a emergência de uma nova geração de elites tecnicamente capacitadas, comprime e concentra a oferta de trabalho qualificado, aumenta os salários destes postos de trabalho, o que reproduz as desigualdades sociais e a pobreza.

A educação, como componente do desenvolvimento, quando massificada e com perdas de qualidade, é simultaneamente funcional e disfuncional com a pobreza e o padrão de crescimento económico moçambicano. É funcional porque a má qualidade do ensino não forma cidadãos com espírito crítico e segmenta um mercado de trabalho onde os filhos das elites têm vantagens por estudarem no estrangeiro e em melhores escolas no país (geralmente privadas), reproduzindo as desigualdades e gerando mais pobreza devido às debilidades do capital humano. É ainda funcional porque a massificação faz parte da aliança de classes, sobretudo nas cidades onde o acesso é maior e se concentram as melhores escolas. A massificação sem

qualidade é disfuncional com o desenvolvimento da pequena e média empresa que não possui recursos para pagar técnicos estrangeiros e os salários elevados dos melhores técnicos nacionais por estes serem absorvidos por um mercado segmentado que pratica salários mais elevados. A massificação sem qualidade é coerente com o padrão de crescimento actual e disfuncional com uma alternativa de padrão de crescimento inclusivo, de base social alargada na criação de riqueza, de uma estrutura produtiva diversificada (pequenas e médias empresas e sector familiar da agricultura) virada também para o mercado interno e mais endogeneizada.

Para os grandes investimentos associados aos recursos naturais, a pobreza pode ser disfuncional quando acarreta situações de conflitualidade social e laboral que dificultam a operação das empresas. Nos casos da exploração de recursos naturais *offshore* e com base em mão-de-obra qualificada, geralmente importada, a pobreza parece ser indiferente em termos de influência no alcance dos objectivos do capital (maximização das exportações com baixos custos de exploração).

O elevado crescimento populacional é disfuncional com a pobreza. Os estudos da pobreza entre 2002 e 2014 revelam que, embora a percentagem de pobres tenha diminuído, assistiu-se, no mesmo período, a um aumento do número de pobres em cerca de 2,1 milhões de moçambicanos. Isto significa que o crescimento económico, apesar de elevado, não tem conseguido, desde 2002, diminuir o número de pobres.

3.3 Funcionalidades e disfuncionalidades da pobreza e do padrão de crescimento em relação ao capital internacional

O capital, nas suas relações internacionais, tem principalmente dois objectivos em relação ao capitalismo periférico: (1) ser fonte de energia e de produção de *commodities* para exportação; (2) desenvolver mercados de consumo para a reprodução ampliada do capital nos países desenvolvidos ou em países, no processo de globalização, onde se assiste a uma deslocalização industrial.

O padrão de crescimento em Moçambique não favorece a operação do pequeno e médio capital, sobretudo quando não relacionado com o sistema político, não apenas devido às debilidades institucionais como aos mecanismos de corrupção, de elevados custos de transacção, distorções dos mercados, entre outros aspectos. O pequeno e médio investimento é funcional com a pobreza, na medida que permite a prática de salários baixos, e é disfuncional com as conflitualidades resultantes da pobreza.

Por outro lado, o grande capital, porque bem articulado com o sistema político, possui grandes benefícios fiscais, excepionalidades legais e facilidades de operação. É sobretudo este capital que extrai recursos naturais e produz *commodities*. Moçambique tem desempenhado, mesmo que em quantidades reduzidas, a função de economia exportadora. Nesta função, o padrão de crescimento é, no essencial, funcional com o grande capital. A pobreza e as desigualdades afectam o capital de formas diferentes segundo o tipo de extracção. Por exemplo, a exploração em *offshore* não possui relações fortes com a pobreza e as desigualdades. Contrariamente, o capital mineiro produz mais pobreza e desigualdades e beneficia-se da evolução destas para a prática de baixos salários. Igualmente as pequenas e médias empresas beneficiam-se da pobreza para que permitam a prática de baixos salários e não incentiva a inovação e modernização empresarial.

Moçambique possui recursos naturais abundantes não explorados e localiza-se geograficamente próximo das futuras grandes zonas consumidoras de alimentos. Isso justifica os níveis elevados

de investimento externo até 2015⁵ direccionado para a extracção de recursos naturais, a concessão de terras para o agro-negócio⁶ para exportação de bens alimentares (principalmente soja e milho) para o Japão no quadro do projecto ProSAVANA, entre outros. Nestes grandes investimentos confirmam-se as facilitações do governo referidas no parágrafo anterior. Estes casos têm sido focos de mais pobreza, de conflitualidades, não cumprimento de compromissos governamentais perante as comunidades, incumprimentos das leis e, quando necessário, repressão violenta.

A pobreza e as desigualdades criam pouca procura de bens e serviços de qualidade e um mercado de baixa renda de produtos alimentares, bebidas, vestuário e calçado, materiais de construção para a habitação e de bens patrimoniais de baixo valor, fazendo com que a economia moçambicana não seja apetecível para o investimento na agricultura e na indústria para o mercado interno nem seja um território de destino dos fluxos de bens e serviços internacionais. Moçambique possui a particularidade de ser um pequeno mercado de bens de baixa qualidade, sobretudo da África do Sul (alimentos, bebidas), da China (materiais de construção, equipamentos electrodomésticos de baixa qualidade e roupa usada) e do Japão (carros usados). Esta realidade constitui um bloqueio ao desenvolvimento da indústria transformadora em Moçambique. Pobreza, mercado de baixa qualidade, desarmamento alfandegário e poucos incentivos às pequenas e médias empresas, são coerentes com o padrão de crescimento e vice-versa.

Pode-se observar que a pobreza e as desigualdades sociais estão articuladas funcionalmente com a integração da economia no mercado internacional e, por outro lado, esta articulação dificulta a diversificação da economia, o desenvolvimento do capital nacional e a industrialização do país, priorizando os grandes investimentos vocacionados para o exterior.

4. RESUMO

A pobreza é, simultaneamente, funcional e disfuncional com o padrão de crescimento da economia moçambicana. A pobreza constitui um risco para a reprodução do capital interno e externo, sendo assim disfuncional com o padrão de crescimento, quando gera conflitualidades (laborais, sociais e militares) que comprometem os negócios (aumento dos custos e dos riscos, redução da procura e baixa eficiência e competitividade das economias e das empresas). A pobreza é funcional quando permite custos do trabalho e da terra baixos.

A ineficiência económica, as debilidades institucionais e as conflitualidades sociais, e mesmo militares, não constituem um grande obstáculo (e, por isso, não são disfuncionais) em relação ao capital extractivo de produção em *offshore*. Porém, estas situações dificultam o capital que opera em terra (minas, agro-negócio, turismo, etc.). As práticas do grande capital (e do Estado) em relação à terra, reassentamentos e relações laborais têm sido criadoras de mais pobreza e desigualdades que lhes são funcionais. Porém, provocam também conflitualidades que lhes são disfuncionais. O Estado tem actuado em favor do capital aceitando implicitamente o não cumprimento das leis e, em determinadas circunstâncias, garantindo a protecção para a defesa das actividades do capital reprimindo situações de conflitualidade.

As desigualdades são consequências do padrão de crescimento que cria e reproduz elites políticas e económicas, sustenta um mercado segmentado que estrangula o desenvolvimento do capitalismo local, beneficia os sectores importadores e a entrada de capitais.

⁵ O investimento externo baixou muito devido à crise da dívida pública e, em particular, da dívida oculta e consequente declaração governamental de incapacidade de pagamento, antecedida da classificação de Moçambique pelas agências internacionais como *default* ("lixo").

⁶ Moçambique é o segundo país africano com maior alocações de terras a estrangeiros, depois do Sudão, (FAO).

O padrão de crescimento moçambicano tem implícito um sistema de alianças políticas e económicas assente no capital externo, nos funcionários públicos e nas elites económicas e das comunidades, que reproduzem a pobreza e as desigualdades. É o caso das políticas de *urban bias*, a protecção do capital face a conflitualidades, as benesses dos agentes do sistema do poder, entre outras.

A integração da economia moçambicana no sistema capitalista mundial realiza-se, fundamentalmente, por via da extracção de recursos assente num padrão de crescimento de acumulação centrada no exterior e na intervenção de multinacionais. A integração é ainda realizada por via da inclusão de Moçambique como uma economia com potencialidades de ser um grande exportador de bens alimentares ou para a indústria agro-alimentar. O mercado interno, pela sua pequena dimensão devido ao rendimento *per capita* baixo agravado pelas desigualdades sociais, não constitui um elemento importante da integração da economia no sistema mundial. Este tipo de integração requer que a eficiência económica seja baixa e que existam funcionalidades no âmbito da divisão subalterna das especializações produtivas entre economias e regiões e o aprofundamento da natureza subdesenvolvida das economias como a de Moçambique.