

Política de Conteúdo Local em Moçambique: Estado e Investimentos no Gás Natural da Bacia do Rovuma

Local Content Policy in Mozambique: State and Investments in Natural Gas From the Rovuma Basin

Política de Contenido Local en Mozambique: Estado e Inversiones en Gas Natural de la Cuenca del Rovuma

Tomás Heródoto Fuel¹

Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas – São Paulo. Docente na Universidade Eduardo Mondlane em Moçambique e Director do curso de graduação em Administração Pública.

RESUMO: Com a abertura econômica nos finais da década 80, a implantação da Mozal, uma multinacional de capitais anglo-australianos em Moçambique, sinalizou a viabilidade do mercado nacional para a recepção de mais investimentos estrangeiros, transformando-o num dos países da África subsaariana com maiores fluxos de investimento direto estrangeiro. Com efeito, as avaliações econômicas de 2006-2016 apontavam o país como o que na região teve maior crescimento econômico, com os megaprojetos contribuindo em 40% do PIB. Porém, desde 2016, os indicadores econômicos e políticos vêm se deteriorando, comprometendo a imagem do país no mercado internacional. Concomitantemente, neste período foram anunciadas importantes reservas de gás natural na Bacia do Rovuma, que projetam o país como detentor de uma das maiores reservas no continente africano e o quarto a nível mundial. À luz de teorias que sustentam que o mercado tende a capturar a regulação a seu favor, analisa-se as nuances em torno da articulação entre o Estado, empresários locais e os investidores na aprovação de legislação de conteúdo local. Conclui-se que a condição econômica e política do país restringe a capacidade negocial do Estado, conferindo vantagens indevidas aos investidores em prejuízo do sector privado nacional. Volvida quase uma década, a proposta da lei do conteúdo local formulada pelo Governo inicialmente em 2014 e revista nos anos seguintes, permanece inaprovada.

PALAVRAS-CHAVE: Bacia do Rovuma; conteúdo local; Moçambique

ABSTRACT: With the economic opening in the late 1980s, the establishment of Mozal, a multinational with Anglo-Australian capital, in Mozambique signaled the viability of the national market for receiving more foreign investment, transforming it into one of the countries in sub-Saharan Africa with the largest flows of foreign direct investment. Indeed, economic assessments from 2006 to 2016 indicated the country had the highest economic growth in the region, with megaprojects contributing 40% of GDP. However, since 2016, economic and political indicators have been deteriorating, compromising the country's image in the international market. Concurrently, significant natural gas reserves were announced in the Rovuma Basin during this period, projecting the country as one of the largest reserves in Africa and the fourth largest globally. In light of theories that the market tends to leverage regulation to its advantage, this article analyzes the nuances surrounding the relationship between the state, local business owners, and investors in the approval of local content legislation. It is concluded that the country's economic and political situation restricts the state's negotiating capacity, granting undue advantages to investors to the detriment

¹ Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6155-0899>.

of the national private sector. Almost a decade later, the proposed local content law, initially formulated by the government in 2014 and revised in subsequent years, remains unapproved.

KEYWORDS: Rovuma Basin; local content; Mozambique.

RESUMEN: Con la apertura económica a finales de la década de 1980, la instalación de Mozal, multinacional de capital anglo-australiano, en Mozambique señaló la viabilidad del mercado nacional para recibir mayor inversión extranjera, transformándolo en uno de los países del África subsahariana con mayores flujos de inversión extranjera directa. De hecho, las evaluaciones económicas de 2006 a 2016 indicaron que el país tuvo el mayor crecimiento económico de la región, con megaproyectos que contribuyeron con el 40% del PIB. Sin embargo, desde 2016, los indicadores económicos y políticos se han deteriorado, lo que compromete la imagen del país en el mercado internacional. Simultáneamente, se anunciaron importantes reservas de gas natural en la cuenca de Rovuma durante este período, lo que proyecta al país como una de las mayores reservas de África y la cuarta a nivel mundial. A la luz de las teorías que sostienen que el mercado tiende a aprovechar la regulación en su beneficio, este artículo analiza los matices de la relación entre el Estado, los empresarios locales y los inversores en la aprobación de la legislación sobre contenido local. Se concluye que la situación económica y política del país limita la capacidad de negociación del Estado, otorgando ventajas indebidas a los inversionistas en detrimento del sector privado nacional. Casi una década después, el proyecto de ley de contenido local, formulado inicialmente por el gobierno en 2014 y revisado en años posteriores, sigue sin aprobarse.

PALAVRAS CLAVE: Cuenca de Rovuma; contenido local; Mozambique.

Introdução

Este artigo, intitulado Política de conteúdo local em Moçambique: Estado e investimentos no gás natural da Bacia do Rovuma, visa analisar como a aprovação de uma legislação de conteúdo local configura-se como uma arena de disputa entre atores, na medida em que representa uma potencial perda para uma das partes envolvidas. Adicionalmente, no contexto do presente estudo, em que aspectos de conteúdo local estão dispersos por uma legislação esparsa e carente de clareza, a sua revisão pode implicar impactos significativos nos custos operacionais, sujeitando-se a possíveis “mecanismos de punição” por parte do mercado.

Em Estados economicamente pobres como Moçambique, onde as políticas de fomento à industrialização vinculadas à mudança estrutural não lograram desenvolver uma indústria interna sólida, o relacionamento entre o Estado e as indústrias do setor extrativo – detentoras de maior expertise, capacidade e influência nas arenas decisórias no mercado internacional – apresenta-se como um desafio considerável de gestão. Associa-se a isso o fato de os países não autofinanciarem os seus orçamentos e, por

anos, continuarem dependentes dos parceiros de cooperação (doadores), muitos dos quais representam diplomaticamente as empresas que operam no setor extrativo.

Com vista a maximizar os ganhos provenientes da indústria extrativa, alguns países optam pela criação de fundos soberanos, aprovação de políticas de responsabilidade social empresarial e de conteúdo local. Entretanto, a implementação destas políticas pode condicionar o funcionamento do mercado, influenciando positiva ou negativamente a atratividade para novos investimentos.

Moçambique, outrora classificado como um país com o maior crescimento econômico na região da África Austral (Banco Mundial, 2018, p.vi) dado que a partir de meados da década 1990 e, entre 2000 e 2016, registou um crescimento médio do PIB de 7%, (FMI, 2016), desde 2016 enfrenta uma deterioração progressiva dos indicadores macroeconômicos, com uma taxa de crescimento de 3,1% (INE, 2019), uma ligeira subida para 5,4% em 2023 e uma queda abrupta para 1,8% em 2024 (Banco Mundial, 2025).

Como corolário, a taxa nacional de pobreza aumentou de 48,4% para 62,8% entre 2014/15 e 2019/20 e o número de pobres aumentou de 13,1 para 18,9 milhões (Banco Mundial, 2025), num universo de pouco mais de 34 milhões de habitantes (INE, 2025).

Enquanto o Governo em exercício, desde janeiro de 2025, esforça-se em recuperar a imagem do país causada pelo desgaste criado pela descoberta de uma dívida ilegal contraída entre 2013 e 2014 com envolvimento de Governos e Bancos Internacionais, o que levou ao término do apoio orçamental equivalente a aproximadamente 2% do PIB prestado pelos doadores ocidentais, o Tribunal Administrativo, em auditoria à Conta Geral do Estado de 2023, constatou ter havido um desvio de 33 milhões de dólares das receitas do gás natural (Uamusse, 2025).

Ora, como se pode depreender, a conjugação entre a suspensão do apoio orçamental e a crise decorrente do endividamento ilícito concorreu para uma erosão da confiança do país no mercado internacional. Neste cenário, a política de conteúdo local assume-se como um instrumento estratégico de recuperação econômica – ainda que,

paradoxalmente, dependa das receitas dos investimentos provenientes dos megaprojetos em curso.

A relevância de um quadro normativo de conteúdo local é reforçada pela necessidade de recuperação econômica do país a partir de iniciativas empresariais locais e da integração destes no segmento da indústria de gás e petróleo. No primeiro trimestre de 2025, o gás natural tornou-se o produto mais exportado em Moçambique (O país econômico, 2025) porém, com pouca participação do empresariado nacional neste negócio.

Neste ensaio qualitativo, alicerçado numa profunda revisão bibliográfica, analisa-se, à luz da teoria de regulação de Stigler (1971), do mercado como prisão (Lindblom, 1982) e da teoria do novo institucionalismo econômico de North (2003) como as indústrias extrativas, em defesa dos seus interesses, influenciam a aprovação de uma política de conteúdo local a seu favor, ainda que implique uma redução da autonomia do Estado e uma limitação à sua capacidade de imposição normativa.

O artigo está estruturado da seguinte forma: após esta introdução, é exposto o caso de estudo, seguido do enquadramento teórico que orienta a análise. Na quarta seção, expõem-se os materiais e métodos utilizados, culminando com a apresentação dos achados preliminares.

1. Caso de estudo

Politicamente independente desde 1975, o partido no poder, a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), antes movimento nacionalista dirigente da guerra de libertação, permanece no governo após cinco eleições consecutivas. Segundo Pitcher (2003), Moçambique é o único país ex-socialista cuja elite governamental conduziu com êxito uma tripla transição: para a paz, para a democracia e de uma economia planificada para uma economia de mercado. O sistema eleitoral segue de maioria absoluta, calcado na lógica de jogo de soma zero. A avaliação da *The Economist* (2024) assinala uma prevalência de regime autoritário.

Desde a independência, o orçamento do Estado tem sido sustentado por doações de parceiros de cooperação bilateral e multilateral, tendo-se observado uma tendência decrescente deste apoio, sendo 56% em 2008, 55% em 2009 e cerca de 40% em 2010 (Conceição, 2015). Entre 2000 e 2016, o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) expandiu-se a uma taxa média anual de 7,2%, posicionando Moçambique entre os países que apresentam maior aceleração de crescimento da região (Banco Mundial, 2018, p.vi). Contudo, desde 2016, os indicadores econômicos vêm se deteriorando substancialmente.

Com a liberalização dos mercados e com a crescente influência do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, a partir da década 90, os países africanos foram orientados a criar facilidades para atrair investimentos (Bussoti, 2013). Nesse contexto, instalou-se em Moçambique a primeira multinacional estrangeira, a Mozal, beneficiada por isenções fiscais, situação que permanece inalterada até hoje, suscitando grandes polêmicas políticas (Castel-Branco, 2010).

Segundo a UNCTAD (2012), a implantação da Mozal, uma empresa de capitais anglo-australianos, sinalizou a viabilidade do mercado nacional para a recepção de mais investimentos estrangeiros, transformando Moçambique num dos países da África subsaariana com maiores fluxos de investimento direto estrangeiro.

Com efeito, nos últimos anos, tem se verificado um *boom* na indústria extrativa, com investimentos provenientes de multinacionais. Estimou-se existirem mais de 150 empresas ou projetos na indústria extrativa de recursos minerais e hidrocarbonetos (ITIE-Moçambique, 2014). Tal crescimento vem sendo potencializado após descobertas, em 2010 e 2013, de vastas reservas de gás natural na Bacia do Rovuma, localizada no norte de Moçambique, cujo território mais próximo é a região turística de Cabo Delgado. A magnitude da descoberta pode ser evidenciada pelo facto de estas reservas figurarem entre as quatro maiores do mundo.

De acordo com o relatório “Do Eldorado ao Gás” (FOEI, 2020), são inúmeros os interesses envolvidos no negócio, mas os principais atores se concentram em empresas

francesas e no próprio governo do atual primeiro Ministro, Emmanuel Macron – que, à época, era o Ministro da Economia (2014-2016). O período subsequente à descoberta do gás foi marcado por conflitos que incluem desde os protestos populares até aos escândalos graves de corrupção, envolvendo setores públicos e privados, tanto de Moçambique quanto de países estrangeiros.

Se, por um lado, o histórico da indústria extrativa em África tem sido analisado à luz da chamada “maldição de recursos” (Mailey, 2015; Acemoglu e Robinson, 2012), dado que muitos países detentores de importantes recursos naturais continuam a figurar nas últimas posições dos índices de classificação de desenvolvimento, por outro lado, persiste o debate sobre a autonomia e a capacidade de gestão do setor, visto que os países são economicamente dependentes de credores e doadores - estes últimos diretamente vinculados às multinacionais que operam no setor. Esta é uma causa explicativa necessária e insuficiente da complexidade em volta da aprovação de uma política de conteúdo local em Moçambique.

2. Concepções teóricas

Frente ao contexto complexo vivenciado em Moçambique após a descoberta de gás natural na Bacia do Rovuma, que passou a envolver simultaneamente empresas multinacionais, governos da esfera internacional e população local, é notória a complexidade do jogo de interesses e a assimetria de poder exposta nas decisões (ou não) do governo moçambicano em políticas públicas relacionadas à promoção de conteúdo local. Todavia, esse não é um cenário incomum.

A análise do conteúdo local como política pública pressupõe, na concepção de Dye (1984), analisar “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, ou, mais precisamente, com base na abordagem de Laswell (1936-1958), responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. A formulação de políticas públicas na área da indústria extrativa é um processo complexo, visto que, segundo Stiglitz (2005), implica responder questões difíceis como: com que rapidez o recurso

deve ser extraído? Como as receitas geradas devem ser utilizadas? Como é que o país pode aumentar o fluxo de caixa através de empréstimos? E que reformas institucionais devem ser adotadas para garantir que decisões macroeconômicas apropriadas sejam implementadas?

Tratando-se de uma relação baseada na lógica de mercado que é a maximização do lucro, as perguntas apresentadas por Laswell (1936/1958) tornam-se fundamentais, quando se concebem políticas de conteúdo local cujo objetivo reside na fixação de “metas quantitativas obrigatórias de aquisição de bens e serviços” no mercado interno (Dietsche e Esteves, 2018).

Uma política desta natureza representa ganhos potenciais para uma parte e perdas para outra. O fator temporal, “com que rapidez o recurso deve ser extraído”, é crucial por facilitar a avaliação de custos operacionais antes ou durante a operação e, conseqüentemente, as estratégias de maximização de ganhos.

Kaplan (2013) observa que, em Moçambique, não existe uma definição clara e consensual de conteúdo local. Em geral, os debates centram-se na ideia de que conteúdo local se refere à aquisição de bens ou serviços junto de fornecedores locais. No entanto, o que constitui “local” permanece controverso. Destarte, o Governo pode optar por três cursos de ação: a) não adoptar qualquer ação governamental (não fazer nada); b) aprovar leis e regulamentos gerais ou específicos de conteúdo local, ligados às futuras leis de mineração, petróleo e gás; ou c) desenvolver um quadro de políticas específico para o conteúdo local.

No âmbito do campo do conteúdo local, é possível acrescentar as ideias debatidas por Lindblom (1982), que buscou compreender as razões e a maneira pelas quais os sistemas políticos e econômicos dos países, no limite, são resistentes a mudanças estruturais. Essa resistência funciona por meio de mecanismos de punição automática, em que qualquer tentativa deliberada de alteração nas instituições sofre uma repressão imediata, a qual se materializa sob a forma de redução das taxas de lucro

das empresas que geram, conseqüentemente, um aumento no desemprego (Lindblom, 1982). De modo a ilustrar a teoria, o autor afirma:

Uma enorme variedade de reformas, de fato, mina as expectativas de lucro por parte das empresas e, assim, reduz o emprego. A alta taxaço sobre as empresas reduz a lucratividade. Agüentar os custos do controle da poluiço reduz a lucratividade. Construir carros mais seguros reduz a lucratividade. Incontáveis reformas são seguidas, imediatamente – rapidamente – pela puniço do desemprego (Lindblom, 1982, p. 326, *traduço nossa*)

Embora essa represso às mudanças não seja absoluta, ou seja, ainda que haja um espaço estreito para reformas, o ponto central da teoria é justamente a limitaço que a economia de mercado impõe à construço de políticas sociais amplas, originando o conceito de “mercado como uma prisão” (Lindblom, 1982). Dessa forma, o autor aponta a existêcia de uma relaço entre a economia de mercado e a democracia: “para uma mínima democracia, nós exigimos uma economia de mercado. Para uma democracia mais completa, exigimos sua eliminaço” (Lindblom, 1982, p. 332).

Tendo em vista o cenário estabelecido na Bacia do Rovuma, cumpre explorar, à luz da teoria do “mercado como uma prisão”, as razões que moldam a atuaço das principais instituiço envolvidas na exploraço do gás natural na região, bem como as indústrias em operaço influenciam o processo de concepço de políticas de conteúdo local. A ausêcia dessas políticas gera certa insatisfaço no empresariado local que espera compartilhar nestes negócios e na populaço que, através de empregos diretos e indiretos, anseia por melhorias nas suas condiço de vida.

Enquanto se espera há cerca de uma década, pela aprovaço de um quadro normativo sobre conteúdo local, após a apresentaço da proposta inicial em 2014, por Decreto-lei 2/2014 de 2 de dezembro, o Governo aprovou um regime especial aplicável às áreas exploradas pelas multinacionais americana, Exxon Mobil, Italiana Eni e a China National Corporation. Ao abrigo deste Decreto-lei, está previsto que, se forem aprovados novos atos normativos que impliquem perdas econômicas para estas empresas, o Governo fica obrigado a restituir os benefícios.

Assim, cumpre compreender: o que determina a atuação do poder público neste contexto? De que maneira a relação entre as empresas e o Governo moçambicano se sobrepõe aos interesses da população local e do empresariado nacional?

North (1990) ensina que a causa motora do crescimento e desenvolvimento econômico são as instituições que as define como regras, leis e costumes capazes de estimular ou inibir atividades economicamente produtivas (Gala, 2003). Refere ainda que as instituições podem ser eficientes quando conseguem igualar o retorno privado ao retorno social das atividades econômicas e esta eficiência pode ser produtiva se maximizar a produtividade dado um certo estoque de fatores de produção e, adaptativa, manifesta pela capacidade de resposta às adversidades ao longo do tempo.

Complementar às teorias de Charles Lindblom (1982) e Douglas North (1990), recorre-se à teoria da regulação econômica, desenvolvida por Joseph Stigler (1971) que busca analisar os efeitos da regulação econômica por parte do Estado sobre a alocação de recursos. A hipótese considerada é a de que “como regra, a regulação é adquirida pela indústria e é desenhada e operada em seu benefício” (Stigler, 1971). Assim, acrescenta-se aos questionamentos anteriores a seguinte pergunta: quando e por que razão uma indústria utiliza o Estado para promover seus próprios interesses?

3. Nota metodológica

A despeito da existência de cerca de 150 empresas atuando na indústria extrativa, este artigo adota o investimento na Bacia do Rovuma como estudo de caso, seguindo a abordagem proposta por Gerring (2008), cuja análise fornecerá informações para uma população maior. A quantidade de gás natural liquefeito descoberto na Bacia do Rovuma é estimada em quantidades que projetam o país como o que detém as maiores reservas em todo continente e a quarta maior no mundo.

Para Eckstein (1975), a análise de caso ou de amostras pequenas (*small-N*) é metodologicamente flexível, permitindo ajustes durante a pesquisa. Para além disso, exige uma reconstrução histórica que, segundo Gerring (2011), possibilita uma leitura

holística e compreensiva do fenômeno. Sendo uma pesquisa qualitativa, privilegiou-se a análise das expectativas, percepções e significados atribuídos pelos principais atores envolvidos – nomeadamente: o Estado e investidores nacionais e internacionais – à sua participação no setor de exploração do gás natural.

A presente análise baseou-se numa ampla revisão bibliográfica, com ênfase nas seguintes fontes primárias:

- a) Edições da imprensa escrita, incluindo o jornal *Notícias* e os jornais independentes: *O país*, *Verdade* e *Magazine Independente*, com o objetivo de comparar as abordagens sobre assuntos idênticos, identificar pontos convergentes e divergentes. Privilegiaram-se as edições publicadas entre 2016 até ao ano corrente, período que coincide com o anúncio das descobertas, agravamento da recessão econômica e discussão da proposta de Lei do Conteúdo Local apresentada em 2014 e a mais recente, de junho de 2025.
- b) Boletins institucionais, nomeadamente: os informativos do Instituto Nacional de Petróleos (INP) e da Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH), disponibilizados em seus respectivos websites oficiais;
- c) Documentação legislativa, com vista a identificar e confirmar a dispersão normativa relativa ao conteúdo local e a inexistência de uma lei de base ou política que unifica a matéria constante e orienta melhor a intervenção do Governo e atuação do empresariado local;
- d) Relatórios institucionais elaborados pelo INP, ENH e Confederação das Associações Econômicas de Moçambique (CTA) com apoio da agência norte-americana USAID, a fim de aferir como o assunto tem sido tratado pelos principais stakeholders.

Por fim, recorreu-se a fontes secundárias para a construção do estado de arte sobre o tema. A análise crítica incidiu sobre livros e artigos científicos que versam sobre o assunto, obtidos em repositórios acadêmicos como o *Google Acadêmico* e o *Web of*

Science, com especial atenção à coletânea de artigos publicados na série de estudos com o título *Natural Resources, structural change, and industrial development in Africa*, integrada no projeto de investigação mais amplo do UNU-WIDER intitulado *Jobs, poverty and structural change in Africa*.

4. Análise documental à luz das teorias

O arcabouço teórico apresentado neste trabalho possibilita um olhar alternativo para a situação de uma das maiores descobertas de recursos naturais de Moçambique. Embora a complexidade do caso e o elevado número de atores provenientes de diferentes esferas imponham um desafio particular, a análise documental dos principais marcos legais recentes, à luz da combinação de elementos das teorias da regulação económica, do mercado como prisão e do conteúdo local, pode contribuir para um entendimento amplo do jogo de interesses presentes na Bacia de Rovuma desde a descoberta de gás natural.

Para tal, a discussão será organizada em dois eixos analíticos: (i) a lacuna na legislação sobre conteúdo local, no qual se analisa o enquadramento legal existente sobre conteúdo local, articulando-o com o caso concreto da Bacia do Rovuma; e (ii) os interesses internacionais e o seu reflexo nas políticas locais, discutindo a participação de atores estrangeiros na indústria extrativa moçambicana, a consequente organização de interesses e os efeitos dessa dinâmica sobre a formulação e implementação de políticas públicas no país.

4.1 A lacuna na legislação sobre conteúdo local

A proposta de Lei do Conteúdo Local data de 2014, período que antecede tanto a descoberta de dívidas ocultas quanto o corte de apoio orçamental por parte dos doadores e credores ao Estado moçambicano.

Em resposta, várias empresas já estabelecidas no sector da indústria extrativa encomendaram estudos que confirmaram que Moçambique dispõe de um leque

diversificado de políticas, estratégias, leis e regulamentos, tanto gerais como específicos do sector, que definem objetivos e diretrizes relacionadas ao conteúdo local.

Embora se possa encontrar disposições sobre conteúdo local vertidas em legislação esparsa, a ausência de uma definição clara, unificada e juridicamente vinculativa, plasmada numa política ou norma específica, confere certas vantagens às empresas investidoras (Kaplan, 2013). Nos termos da legislação em vigor, define-se “empresa local” como a empresa registada em Moçambique, seja estrangeira ou não, o que permite a instalação de empresas estrangeiras que, com base na sua capacidade, expertise e experiência no mercado internacional, tenham maiores vantagens em relação às nacionais.

De acordo com Stigler (1971), o controle de novos entrantes internacionais é uma das formas pelas quais uma indústria obtém a regulação a seu favor, principalmente por meio da influência sobre as políticas de preço, integração vertical e outros mecanismos que restringem a entrada de novas empresas concorrentes no setor. No caso de Moçambique, a falta de clareza da legislação é um claro benefício a um nicho de empresas internacionais, principais operadoras na exploração de gás natural na Bacia de Rovuma, que possuem vantagem competitiva frente às empresas nacionais.

Além da lacuna legislativa, um outro constrangimento decorre do próprio perfil da economia moçambicana. Trata-se de uma economia pobre, predominantemente agrária, com um setor empresarial incipiente e com um forte histórico de corrupção (Dietsche e Esteves, 2018; Roe, 2018) e fortemente dependente de apoio externo para a sua sustentabilidade orçamental. Tal situação enfraquece a proposição de políticas públicas de incentivo à economia local por parte do Governo, resultando no aprisionamento das tentativas de propostas por parte do mercado (Lindblom, 1982).

Para o autor:

Quando uma queda na riqueza e nos níveis de emprego é ocasionada por decisões corporativas ou de outros empresários, não são eles, mas os oficiais do governo quem, conseqüentemente, serão retirados de seus postos. Esse resultado, portanto, é o porquê de o mercado ser caracterizado como uma prisão (Lindblom, 1982, p. 329).

Desta forma, a ausência de um quadro legal claro acerca das empresas locais e das funções exercidas por elas reverbera diretamente sobre o caso da Bacia do Rovuma, à medida que, dado o contexto de imposição de uma vulnerabilidade histórica por parte de países colonialistas e do atual estágio do capitalismo global, há uma fragilidade econômica e uma desvantagem das empresas nacionais. A situação induz à inação do governo de Moçambique, o qual não enxerga os estímulos necessários para lidar com os riscos de um possível ônus da proposição de políticas públicas que gerem mudanças estruturais na lógica imposta.

4.2 Os interesses internacionais e o reflexo nas políticas locais

A incerteza sobre os termos do que se define por conteúdo local, somada a uma grande descoberta com imenso potencial de atrair investimentos estrangeiros, culmina na formação de uma complexa rede de interesses. O poder de influência do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, como se notou aquando da implantação da Mozal nos anos 90, ainda se mantém (Cabaço, 2016). Com base no relatório anual *Doing Business* (2019), o qual apresenta uma classificação de 190 países sob o critério das leis e regulamentações que impactam na facilidade de fazer negócios, e que serve como instrumento de referência decisivo para investidores, constatou-se que 12 países da região da África Subsaariana ocupam as posições mais baixas. Neste âmbito, a inclusão do empresariado nacional incipiente nos negócios por força de lei pode ter efeitos na classificação do país e na projeção de imagem no mercado internacional, o que se configura como mais um elemento no aprisionamento das políticas públicas com potencial de gerar mudanças estruturais (Lindblom, 1982).

Na análise que Hanlon (2017, p.5) faz da atuação do Banco Mundial, FMI e parceiros de cooperação por via dos quais os investimentos são angariados, conclui-se que “na maior parte de tempo, agem como um grupo para impor as políticas e mudar Moçambique do socialismo para o capitalismo neoliberal”. E, no caso em análise, pela

lógica do mercado, as ações são desenvolvidas com vistas a garantir a maximização do lucro.

Porém, as teorias utilizadas aqui como base analítica apresentam suas ressalvas, o que, inclusive, contribui para sua consistência. Stigler acrescenta à sua teoria da regulação que os benefícios que uma regulação estatal oferece ao setor da indústria em questão podem ser limitados pela (i) alteração na distribuição de poder entre as empresas; (ii) custos administrativos; e (iii) influência de outsiders no processo político que delibera sobre o setor. Da mesma forma, Lindblom (1982) afirma que “mudanças são reprimidas, mas não totalmente impedidas”.

Tendo isso em vista, o impasse e a disputa de interesses, parte do jogo democrático, assume seu papel também no caso em análise. Com vista à maximização de ganhos por via da aprovação de uma lei de conteúdo local, a proposta elaborada em 2014 não foi concluída, porque, segundo Dietsche e Esteves (2018), os stakeholders nacionais têm diferentes posições que ainda não foram concertadas. Duas posições são marcantes neste debate: a defendida pelo Governo (Ministério da Economia e Finanças e Ministério dos Recursos Minerais e Energia), que defende uma concepção de conteúdo local focada no valor acrescentado à economia nacional, destacando o uso de fatores de produção locais e o desenvolvimento de cadeias de valor internas para diversificar a economia (Ibidem). Nesta aceção, concebe-se o conteúdo local no sentido restrito (Kaplan, 2013).

E a posição defendida pelo sector privado nacional, que considera que os fornecedores estrangeiros registrados em Moçambique devem ser obrigados por lei a cumprir metas obrigatórias de copropriedade moçambicana. Esta posição, embora revestida de argumentos técnicos, não está isenta de ser associada à pressão por oportunidades de mera obtenção de rendas (*rent-seeking*). Com efeito, na conferência subordinada a reflexões sobre “conteúdo local e áreas de oportunidade”², a ENH – órgão

²Disponível em: [https://www.enhlogistics.co.mz/download/ENH%20Logistics%20-%20Local%20Content%20Development%20&%20Opportunities_vfinal%20\(PT\).pdf](https://www.enhlogistics.co.mz/download/ENH%20Logistics%20-%20Local%20Content%20Development%20&%20Opportunities_vfinal%20(PT).pdf)

subordinado ao Ministério dos Recursos Minerais e Energia – com competências para regular a área de indústria extrativa, apresentou a sua concepção de conteúdo local como “valor criado pelo desenvolvimento Industrial através da criação de capacidades e promoção de empresas locais para participação nas operações da indústria; bem como a capacitação de recursos locais para o envolvimento nas empresas do setor”.

No entanto, a complexidade do caso da Bacia de Rovuma se volta, novamente, à legislação do país a respeito do recorte considerado como empresa local. Como se pode observar, a posição governamental, embora faça menção à necessidade de agregar valor local, não explicita claramente o alcance do termo “local”, abrindo, assim, espaço para que, como referimos anteriormente, empresas estrangeiras registadas no país sejam abarcadas, uma posição que representa uma potencial perda para o empresariado nacional a favor das suas concorrentes internacionais. Outro ponto de reflexão atém-se ao alcance do sentido de “co- propriedade moçambicana”, conquanto signifique apenas comparticipação jurídica ou também financeira, nesta última, com a probabilidade de assunção dos riscos associados.

Em meio à discórdia entre os *stakeholders*, as evidências mostram que o Governo optou por não agir, visto que, a despeito da proposta ter sido elaborada há 6 anos, ainda não foi enviada ao legislativo para a sua apreciação e aprovação. Em entrevista ao jornal *O país*³, o PCA da ENH, Omar Mithá, disse, na reunião com a associação dos empresários, a Confederação das Associações dos Empresários de Moçambique (CTA), não entender a razão da demora na aprovação da lei. Afirmando que:

(...) achamos nós que já houve tempo mais do que suficiente para harmonizar os temas lá contidos. É altura desta lei passar, porque enquanto falamos já há contratos a serem assinados, enquanto falamos já há projectos que estão a ser implementados, portanto é urgente a aprovação. Nós iremos encetar contactos e medidas para que, juntamente com a CTA, façamos pressão. Esta é a palavra, façamos pressão para quem de direito leve esta lei para onde deve levar, para ser aprovada.

³Fonte: <http://opais.sapo.mz/-e-urgente-aprovacao-da-lei-de-conteudo-local-omar-mitha,19> de Dezembro de 2019.

Face à classificação baixa no *Doing Business* do Banco Mundial, avaliação feita pela agência de notação financeira *Fitch Ratings* na categoria CCC (ou “lixo”), devido à fragilidade econômica e financeira e elevada dívida pública⁴, agravada pela suspensão do apoio orçamental e pela crise do endividamento público lícito, o Governo permanece fortemente dependente dos investimentos garantidos no mercado interno e, conseqüentemente, mais susceptível à captura regulatória discutida por Stigler (1971).

Em entrevista ao jornal *O país*⁵, o Diretor Nacional do Departamento de Estudos Econômicos do Ministério da Economia e Finanças, Vasco Nhabinde reagiu à “decepção” do setor privado, defendendo que a proposta apresentada foi a “melhor possível”.

Um fator importante a considerar é o princípio da irretroatividade da lei, segundo o qual a lei não pode ser aplicada a situações jurídicas constituídas antes da sua entrada em vigor. Com base neste aspecto, as declarações do então Presidente do Conselho de Administração da Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH), Omar Mithá – “enquanto falamos já há projetos que estão a ser implementados” – , soam como apelo necessário fundado na empiria. O jornal *O país*⁶ dá a conhecer que, sem data definida para sua apreciação e aprovação final, a proposta da Lei do Conteúdo Local já não se aplica ao projeto de Gás Natural Liquefeito (GNL) da Área 1 da Bacia do Rovuma, cuja Decisão Final de Investimento foi tomada.

Como se pode notar, a não decisão do Governo no que concerne à aprovação da lei - que é uma forma de decidir (Bachrach & Baratz, 2011), gera conseqüências no status quo, que conferem vantagens às empresas que operam na Bacia do Rovuma. Como referiu Kaplan (2013), um ano antes da formulação da proposta de lei de conteúdo local que carece de aprovação, o “Governo de Moçambique está explicitamente a explorar

⁴ Fonte: <https://www.fitchratings.com/region/mozambique>

⁵ Fonte: <http://opais.sapo.mz/conselho-economico-aprova-proposta-final-da-lei-do-conteudo-local>, de 22 de Agosto 2019

⁶ Fonte: <http://opais.sapo.mz/conselho-economico-aprova-proposta-final-da-lei-do-conteudo-local>, 19 de Dezembro de 2019

opções de políticas para estimular o desenvolvimento do conteúdo local. Estas opções vão desde a legislação e regulamentação específicas para o CL até opção de não fazer nada no futuro imediato” (Kaplan (2013, p.2-3).

A captura da regulação é evidenciada quando, segundo o jornal *Verdade* (Caldeira, 2020), a ENH contraiu uma dívida de mais de 1 bilhão de dólares, para a fase de desenvolvimento do projeto Golfinho/Atum, junto dos parceiros de consórcio Total, Mitsui, ONGC, Barhat, PTT e Beas. Ou seja, a participação obrigatória do Estado neste tipo de negócio através da ENH – definida pela Lei de Petróleos, foi viabilizada pelo financiamento providenciado pelas mesmas empresas sobre as quais o Estado deveria legislar. No ínterim entre a atuação em um mercado com “conteúdo local” difuso e não claro, o Estado tornou-se devedor das empresas investidoras.

4.3 Experiências internacionais de definição de conteúdo local

Apesar de inexistir uma fórmula aplicável a todos casos, algumas experiências do contexto internacional podem ser úteis para iluminar o caso de Moçambique. Mesmo existindo um certo ânimo resultante da apresentação pelo Governo, em junho de 2025, de uma nova proposta da lei de conteúdo local, esta carece de uma discussão e aprovação pela Assembleia da República, órgão legislativo de primeira instância. Da análise feita, constatou-se que certas disposições da proposta da lei não são auto executórias, havendo, assim, necessidade de elaboração e aprovação de regulamentos complementares. No entanto, inexistente uma política que fixa os períodos dentro dos quais tal legislação deve ser aprovada, abrindo-se a possibilidade de extensão do período da não decisão pelo Governo.

Moçambique pode-se inspirar nas boas práticas de promoção de conteúdo local de Estados como a Noruega através da Norwegian Petroleum Directorate, da Malásia, Petroliam Nasional Berhad ou mesmo da Pula Fund, o fundo gestor de recursos estabelecido no Botsuana em 1993, país vizinho, no entanto, como postulam os teóricos que embasam a nossa análise, faz-se necessário analisar como as instituições afetam

os direitos de propriedade e definem regras que promovem ou inibem a atividade econômica (North, 1990), como essas regras podem ser capturadas em benefício da indústria (Stigler, 1971), aprisionando o Estado aos interesses do mercado (Lindbom, 1982) em prejuízo do empresariado nacional e da população local. Tais autores evidenciam a complexidade da transposição de experiências sem considerar a constelação de atores e interesses envolvidos.

Considerações finais

O caso da descoberta de gás natural na Bacia de Rovuma, apesar da sua magnitude o posicionar entre os mais relevantes da história, representa uma situação comumente observada em países ricos em recursos naturais, porém marcados por fragilidades sociais e econômicas que os impõem desafios particulares. Dentre esses desafios, que são múltiplos, sem pretensão de serem exaustivamente tratados neste estudo, propusemos, neste artigo, lançar luz sobre a organização de interesses difusos e sobre a forma como esses se articulam com as políticas públicas em vigor no contexto moçambicano.

A partir da análise documental de jornais, revistas e legislação relevante ao caso, buscamos operacionalizar - na análise do conteúdo local no negócio de gás na Bacia do Rovuma - duas teorias alternativas e complementares ao arcabouço teórico comumente utilizado em casos semelhantes: a teoria da regulação econômica e a teoria do mercado como prisão. A partir dessas lentes teóricas, foi possível compreender dois fenômenos principais: (i) a forma como a ausência de uma legislação clara e específica sobre conteúdo local condiciona a organização econômica e política de Moçambique, em particular no caso da Bacia do Rovuma, gerando inação por parte do poder público; e (ii) a captura do governo moçambicano por parte de empresas estrangeiras organizadas em consórcios, que, beneficiadas pela legislação local permissiva, tomaram à frente das operações de extração após rodadas de negociações com o Governo moçambicano.

Embora calcado em análise documental clara e bem selecionada, este estudo não tem a pretensão de encerrar o debate em torno do caso na Bacia de Rovuma. Além disso, as conclusões aqui expostas se limitam a um campo de análise restrito no tempo e condicionado à escolha das teorias mais pertinentes aos elementos observados. Assim, buscou-se uma contribuição teórica alternativa para um debate qualificado, o qual é fruto de pesquisas aprofundadas e detalhadas por estudiosos reconhecidamente especialistas.

Na elaboração do presente estudo, constatou-se que a temática em questão carece de análises exaustivas e complementares que busquem compreender porque é que muitos países opta(ram) por não aprovar um quadro institucional de conteúdo local antes da garantia dos investimentos, como é que os países se organizam internamente para aproveitar as oportunidades decorrentes da implementação deste tipo de políticas e como é que as indústrias extrativas exploram as lacunas do quadro institucional para limitarem ou reprimirem mudanças institucionais que elevem seus custos operacionais.

Referências

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. A. **Por que as nações fracassam. As origens do poder, da prosperidade e da pobreza.** Tradução: Cristina Serra, Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. Two Faces of Power. **American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947- 952. 1962.

BANCO MUNDIAL. **Atualidade Económica de Moçambique Transitando para um crescimento mais inclusivo.** Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/pt/958571540921664833/pdf/Acualidade-Econ%C3%B3mica-de-Mo%C3%A7ambique-Digital.pdf>. 2018.

BUSSOTTI, Luca. Análise da cobertura de imprensa risco ambiental de Moçambique: O caso da Mozal Bypass e jornal “Notícias” e “O País”. **Revista Luciérnaga**, Año 5, N10. Grupo de Pesquisa em Comunicação,

Faculdade de Comunicação Audiovisual, Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid. Medellín Colombia. ISSN 2027-1557. Págs. 15-27. 2013.

CABAÇO, José Luís. Globalização ou Recolonização? **Cadernos CERU V** 27, n.2 dez. 2016.

CALDEIRA, Adérito. Além da Garantia Soberana de 2,2 biliões ENH endividou-se em 1 bilião de dólares com Total, Mitsui, ONGC, Barhat, PTT e Beas. **A Verdade**, Maputo, 04 de jun. 2020. Disponível em: <https://verdade.co.mz/alem-da-garantia-soberana-de-22-biloes-enh-endividou-se-em-1-biliao-de-dolares-com-total-mitsui-ongc-barhat-ptt-e-beas/>

CASTEL-BRANCO, Carlos. **Os Megaprojectos em Moçambique: Que Contributo para a Economia Nacional?** In: Fórum da Sociedade Civil sobre Indústria Extractiva. Maputo. 2010.

DA CONCEIÇÃO, Francisco. Implicações Políticas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em Moçambique: **Da Solidariedade Socialista à Trajetória Tradicional do Norte e à Experiência Emergente do Sul (1975-2013)**. Tese de Doutoramento, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2015.

DIETSCHE, Evelyn; ESTEVES Ana Maria. **What are the Prospects for Mozambique to Diversify Its Economy on the Back of Local Content?** WIDER Working Paper. Helsínquia: UNU-WIDER. 2018.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. 1984

ECKSTEIN, Harry. Case Study and Theory in Political Science. in Greenstein, F. and Polsby, N. **Handbook of Political Science**, Volume 7, Strategies of Inquiry. Reading: Addison Wesley. pp. 79-137. 1975.

FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL (FOEI). **Relatório Do Eldorado do gás ao caos**. Quando a França empurra Moçambique para a armadilha do gás. 2020.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). Relatório do Corpo Técnico sobre as Consultas de 2015 ao Abrigo do Artigo IV, Quinta Avaliação ao abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica, Pedido de Modificação dos Critérios de Avaliação e Pedido de um Acordo de 18 Meses ao Abrigo da Linha de Crédito Stand-by. **Relatório do FMI nº 16/9**. Washington, 2016. Disponível em: <https://www.imf.org/external/lang/Portuguese/pubs/ft/scr/2016/cr1609p.pdf>

GALA, Paulo. **Revista de Economia Política**, vol. 23, nº 2 (90), pp. 276-292, abril-junho/2003

GERRING, John. Case Selection for Case-Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques. In Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady, and David Collier. **The Oxford Handbook of Political Methodology**. New York: Oxford University Press. 2008.

GERRING, John. The Case Study: What it is and What it Does. In Robert E. Goodin. **The Oxford Handbook of Political Science**. New York: Oxford University Press. 2011

HANLON, Joseph. Seguindo o caminho desenhado pelos doadores para lidar com a dívida secreta de \$2,2 bilhões de Moçambique. **Conferência 'Desafios da investigação social e económica em tempos de crise'**, organizada pelo IESE, Maputo, 19-21 de Setembro. 2017.

ITIE-Moçambique **Quinto Relatório da ITIE- Ano 2012**. Maputo: Intellica. 2014.

KAPLAN, Zachary. **Opções de políticas para reforçar o conteúdo local em Moçambique**. Disponível em: <http://speed-test.co.s79942.gridserver.com/wp-content/uploads/2013/10/2013-SPEED->

[Report-010-Policy-Options-for-Strengthening-Local-Content-in-Mozambique-PT.pdf](#) . 2013.

LASWELL, Harold. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958

LINDBLOM, Charles. The Market as Prison. **The Journal of Politics**. Vol. 44, No. 2 pp. 324-336. 1982.

MAILEY, J. **A anatomia da maldição dos recursos: Investimento predatório nas indústrias extrativas de África**. Washington DC: Centro de Estudos Estratégicos de África. 2015.

NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

PITCHER, Anne. **Sobreviver à transição: o legado das antigas empresas coloniais em Moçambique**. **Análise Social**, vol. XXXVIII (168), 793-820. 2003.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE Instituto Nacional de Petróleo. **Plano Director do Gás Natural**. Recuperado a partir de: <http://www.inp.gov.mz/pt/Politicar-Regime-Legal/Politicar/Plano-Director-do-Gas-Natural> . 2014.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. (2019). Instituto Nacional de Estatística. **Síntese da conjuntura económica**, IV trimestre, 2018.

ROE, Alan. Indústrias extractivas e desenvolvimento Lições da experiência internacional para Moçambique WIDER **Working Paper** 56/2018
Recuperado a partir de <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2018-56-Roe-POR.pdf> . 2018.

STIGLER, George. The Theory of Economic Regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, Volume 2, Issue 1, pp. 3-21. 1971.

STIGLITZ, Joseph. Transformando os recursos naturais em uma bênção em vez de uma maldição. In: Tsalik, Svetlana & Schiffrin, Anya (orgs) **Reportando o petróleo: um guia jornalístico sobre energia e desenvolvimento**. New York: Open Society Institute. 2005.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT'S. **Index of Democracy** Disponível em <https://www.eiu.com/topic/democracy-index> 2024.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index**. Disponível em <https://www.transparency.org/en/> 2019.

UAMUSSE, Inalcídio. TA diz que houve desvio de 33 milhões de dólares das receitas do gás. **O país**, Maputo, 15 de mai. 2025. Eleições gerais. Disponível em: <https://opais.co.mz/ta-diz-que-houve-desvio-de-33-milhoes-de-dolares-das-receitas-do-gas/>

UNCTAD **O Estudo sobre a Política de Investimento em Moçambique**. Disponível em https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2012d1_pt.pdf 2012

WORLD BANK. **Doing Business 2019: A Year of Record Reforms, Rising Influence**. Disponível em <https://www.worldbank.org/en/news/immersive-story/2018/10/31/doing-business-2019-a-year-of-record-reforms-rising-influence>. 2019.

WORLD BANK. **Moçambique: aspectos gerais**. Disponível em <https://www.worldbank.org/pt/country/mozambique/overview>. 2025.

YIN, Robert. **Case Study Research Design and Methods** (6th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage <https://www.fitchratings.com/entity/mozambique-80630217> 2018.

Sobre os(as) autores(as):

Tomás Heródoto Fuel | E-mail: herodotofuel@gmail.com

Doutor em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP. Atua como docente universitário da Universidade Eduardo Mondlane desde 2009 e faz trabalhos de consultoria para agências nacionais e internacionais. Exerce o cargo de diretor do curso de graduação em Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane, Moçambique.

Datas do Processo Editorial / Editorial Process Dates

Data de submissão / Submission date: 10 de julho de 2025

Data da Triagem de Diretrizes / Guidelines Screening Date: 10 de agosto de 2025

Data da Triagem de Qualidade / Date of Quality Screening: 10 de agosto de 2025

Data do Envio para Avaliação / Date of Submission for Evaluation: 20 de agosto de 2025

Data da Primeira Avaliação / Date of First Evaluation: 01 de setembro de 2025

Data da Segunda Avaliação / Date of Second Evaluation: 08 de setembro de 2025

Data da Terceira Avaliação / Date of Second Evaluation: 17 de setembro de 2025

Data do Envio para Correção / Date Sent for Correction: 25 de outubro de 2025

Data de Aceite / Date of Acceptance: 05 de novembro de 2025

Corpo Editorial: Editor-Chefe: J.P.B

Editora-Adjunta: L.S.G

Editora Associada: F.L.S.

Pareceristas: 3