

# “Diversificação e articulação da base produtiva e comercial em Moçambique”

*O Regadio do Baixo Limpopo (Xai-Xai, Gaza): o despertar de um “gigante adormecido”?*

*Ana Sofia Ganho*

Maputo, Julho 2014



## **Apresentação dos Background Papers**

Em 2011, o IESE assinou um acordo com a embaixada da Dinamarca para participar por dois anos (2012/2014) no projecto de apoio ao sector privado, com a sua pesquisa. Isto significa que o IESE vai usar a sua pesquisa e publicações para gerar artigos específicos para debate público e de políticas relacionadas com o desenvolvimento da capacidade produtiva.

Para o IESE, a investigação deve focar no desenvolvimento de capacidades produtivas ao mesmo tempo que também foca em questões sobre pressões económicas, sociais e políticas que moldam políticas públicas e decisões de negócio de forma a apoiar a diversificação e articulação da economia para além das dinâmicas de especialização em projectos de minerais e energia. Adicionalmente, a pesquisa precisa ir para além da questão de diversificação e evidenciar na análise as condições de economia política para diversificação e articulação das capacidades produtivas.

Assim, o presente background paper usa o quadro analítico acima descrito que vem sendo desenvolvido pelo IESE desde 2008, para delinear os principais resultados da sua pesquisa, no âmbito do projecto “diversificação e articulação da base produtiva e comercial em Moçambique”.

## **Background paper Presentation**

In 2011, IESE has entered an agreement with Danish embassy to participate for two years (2012/2014) in their private sector support programme with research analysis. This means that IESE will utilize its own research work and publications to generate specific background papers for public and policy debate related to productive capacity development.

For IESE, research needs to be focused on development of productive capacities and, in association with it, the economic, political and social pressures and interests that shape public policy and business decisions, in order to support diversification and articulation away from narrow specialization on mineral and energy projects. Additionally, research needs to go beyond claiming the need for diversification and articulation, and needs to address the political economy conditions for diversification and articulation of productive capacities.

The present background paper uses the above framework, that has been developed by IESE since 2008, to outline the main research findings in the context of the project "diversification and articulation of productive and trade capacities in Mozambique".

## O Regadio do Baixo Limpopo (Xai-Xai, Gaza): o despertar de um “gigante adormecido”?

Ana Sofia Ganho

### INTRODUÇÃO

O Governo de Moçambique (GdM) e as instituições de desenvolvimento internacionais têm advogado o aumento do investimento privado na agricultura. Contudo, a análise das características específicas deste investimento e do seu papel na economia nacional, bem como de uma estratégia de desenvolvimento alargado subjacente não têm merecido igual atenção. O IESE tem, por sua vez, liderado a investigação sobre a economia moçambicana, realçando o seu carácter “extractivo”<sup>1</sup>, bem como as condições necessárias à inversão desta tendência através da diversificação e articulação da base produtiva da economia. No caso de Moçambique, essas condições devem assentar numa estratégia de industrialização rural com base na produção, processamento e comercialização agrícola com primazia para o consumo interno, com geração de emprego e uma menor dependência do capital estrangeiro. Poderia, assim, reduzir-se a porosidade da economia, permitindo que beneficie do investimento gerado, e diminuir os custos de reprodução social da força de trabalho (ou custo de vida dos trabalhadores) permitindo assim minimizar pressões sobre os salários nominais e melhorar a qualidade de vida das pessoas.

O aumento dos preços dos produtos agrícolas à escala mundial, acompanhado, em particular, de uma percepção de abundância de terra, água e mão-de-obra baratas em África, tornaram países como Moçambique num alvo de interesse crescente no âmbito do investimento em agricultura. O crescimento da taxa média do produto interno bruto (PIB) e os esforços envidados pelo GdM através de agências especializadas (Centro de Promoção de Investimentos – CPI; Centro de Promoção da Agricultura – CEPAGRI) têm contribuído para atrair níveis crescentes de Investimento directo estrangeiro (IDE), enquanto os estudos do IESE põem em causa a necessidade de incentivos fiscais para essa finalidade. O investimento no sector agrícola pode, também ele, ter características extractivas, quando, por exemplo, alimentado predominantemente por fluxos externos de capital e direccionado para mercados de exportação com baixos nível de processamento. À parte os dados agregados do Banco de Moçambique sobre investimento, não são disponibilizados dados rigorosos e sistemáticos sobre esse investimento, como o número de projectos de investimento privado na agricultura que estão realmente activos (em vez de apenas aprovados), a sua fase de implementação, os recursos utilizados, o capital efectivamente investido, como os projectos influem no acesso à terra e água, e o número de postos de trabalho criados. Em face deste défice de informação, o

---

<sup>1</sup> A economia extractiva é organizada em camadas, com um núcleo extractivo motivado e financiado por capital privado externo, concentrado em produtos e processos primários e orientado para a exportação, o qual é rodeado por sistemas de serviços que servem o núcleo extractivo (transportes, infra-estruturas, comércio, catering e finanças).

alegado impacto positivo do IDE agrícola de redução da pobreza e melhoria da segurança alimentar é especulativo.

No âmbito da convergência destas dinâmicas globais e nacionais, o presente trabalho pretende contribuir para a linha de investigação desenvolvida pelo IESE com a análise de um estudo de caso na província de Gaza, um sistema de irrigação estatal de grandes dimensões, o Regadio do Baixo Limpopo (RBL), na área de Xai-Xai, que recentemente foi alargado para acomodar investimento estrangeiro de grande escala, predominantemente na produção de arroz. Na imprensa nacional, o RBL e o sistema de irrigação de Chókwè, a montante, têm sido apelidados de “gigantes adormecidos” que poderiam finalmente ver concretizado o seu potencial. Saber se o investimento estrangeiro pode (ou deve) efectivamente “despertar” estes grandes sistemas de irrigação é a principal questão aqui tratada.

O presente trabalho pretende, assim, examinar os projectos localizados no RBL de acordo com a abordagem desenvolvida pelo IESE, da qual se destacam alguns pontos-chave. Em primeiro lugar, os projectos precisam de gerar novas capacidades produtivas e comerciais (tecnológicas, de gestão, organização logística) e ligações entre e intra-sectores, actividades e empresas que não estejam dependentes das cadeias de valor das indústrias extractivas. Neste âmbito, é analisada a utilização dos factores de produção (do financiamento ao cultivo), a comercialização e o enquadramento institucional que lhes corresponde no contexto do regadio. Em segundo lugar, postula-se que o desenvolvimento de ligações por si só não é condição suficiente para o alargamento e a diversificação da base produtiva de uma economia, sendo igualmente necessário que tais ligações se integrem numa estratégia de desenvolvimento com objectivos claros e coerentes entre si, e com os meios necessários à sua consecução. Por exemplo, para uma economia de base alargada, diversificada e articulada, as estratégias devem procurar a produção de um excedente que a economia nacional possa absorver, afastando-se do modelo de exportação de matérias-primas, com um grau de processamento básico. Isto implica, antes de mais, produzir alimentos baratos para a população e a produção industrial, reduzindo ao mesmo tempo os custos de investimento, e reforçando as actividades de processamento e os circuitos de distribuição que possam ser utilizados por diferentes sectores. No contexto de concepção de estratégias, é importante examinar o papel dos acordos internacionais e das transferências de tecnologia no modo como se articulam, ou não, com os objectivos professados pelo GdM de incrementar a produção alimentar nacional e reduzir a pobreza. Este último objectivo liga-se directamente aos padrões de acumulação na economia moçambicana, salientando o trabalho do IESE que a redução da pobreza implica um alargamento da acumulação para além dos grupos que historicamente têm dominado as cadeias de valor da economia. A interacção entre os projectos estrangeiros e, por um lado, as elites locais/nacionais e, por outro, os pequenos produtores, deve, assim, ser analisada. Em suma, importa não apenas quantidade do que a economia produz, mas também o que produz, com que objectivos, por quem, com que meios e para resolver que tipo de problemas.

A seguir à presente introdução, a secção II apresenta resumidamente o contexto geográfico do RBL, alguns desafios históricos e os projectos activos naquela área. A secção III explora o enquadramento institucional dos meios de produção. Na secção IV, com base nos aspectos

específicos destes projectos agrícolas, analisa-se o desenvolvimento de novas capacidades produtivas e comerciais, no que diz respeito a insumos e métodos de produção, financiamento, processamento e comercialização, emprego e organização social da produção. Na secção V são seleccionados alguns destes temas no âmbito de estratégias governamentais e de regulação, sendo o enfoque no arroz enquanto cultura de substituição de importação. E a última secção formula conclusões sobre as questões tratadas ao longo do trabalho.

O trabalho de campo que serviu de base ao presente estudo teve lugar primeiramente em 2012, através de entrevistas, documentos de enquadramento legal, relatórios de projecto e de financiamento. Na sequência deste, em Maio de 2014, realizou-se um seminário de divulgação e discussão das informações, que foi seguido de breve pesquisa adicional em Xai-Xai com empresas, entidades financeiras, produtores independentes e representantes da sociedade civil e do governo local. No entanto, não foi possível obter da entidade gestora estatal dados actuais e a perspectiva correspondente.

#### **XAI-XAI: CONTEXTO HISTÓRICO RECENTE E SITUAÇÃO ACTUAL**

O RBL localiza-se na província de Gaza, no município e no distrito de Xai-Xai, perto da foz do rio Limpopo, a cerca de 200 km a norte de Maputo. A sua história desde meados da década de 80 foi marcada por considerável sub-investimento e desastres naturais. Apesar da sua reabilitação ter sido planeada em meados da década de 1990, realizou-se apenas entre 2004 e 2008 e de forma incompleta. A reabilitação das infra-estruturas e o desenvolvimento institucional deu-se sob a alçada do Projecto de Reabilitação da Barragem de Massingir e Desenvolvimento Agrícola (PRBMDA), financiado pelo Banco Africano de Desenvolvimento. Em 2010, a responsabilidade da sua gestão foi atribuída à empresa estatal Regadio do Baixo Limpopo, EP (RBL-EP), que iniciou as actividades no ano seguinte. O RBL tem sido promovido e elogiado como um esquema modelo<sup>2</sup>, devido ao investimento estrangeiro e à componente de “transferência de tecnologias” para os produtores moçambicanos num dos projectos. Enfrenta, porém, múltiplos desafios, em especial devido a três factores: em primeiro lugar, a sua localização, numa planície de baixa altitude e a jusante de quatro países vizinhos, propensa a inundações e secas; em segundo lugar, a sua dispendiosa manutenção, devido às condições naturais e extensão das infra-estruturas (água, estradas e electricidade); e, por último, devido à complexidade e custos do apoio aos produtores moçambicanos nas vertentes de produção e comercialização. Esta combinação de factores que, apesar das especificidades do momento actual tem já antecedentes históricos, contribui para tornar a agricultura uma actividade difícil e dispendiosa.

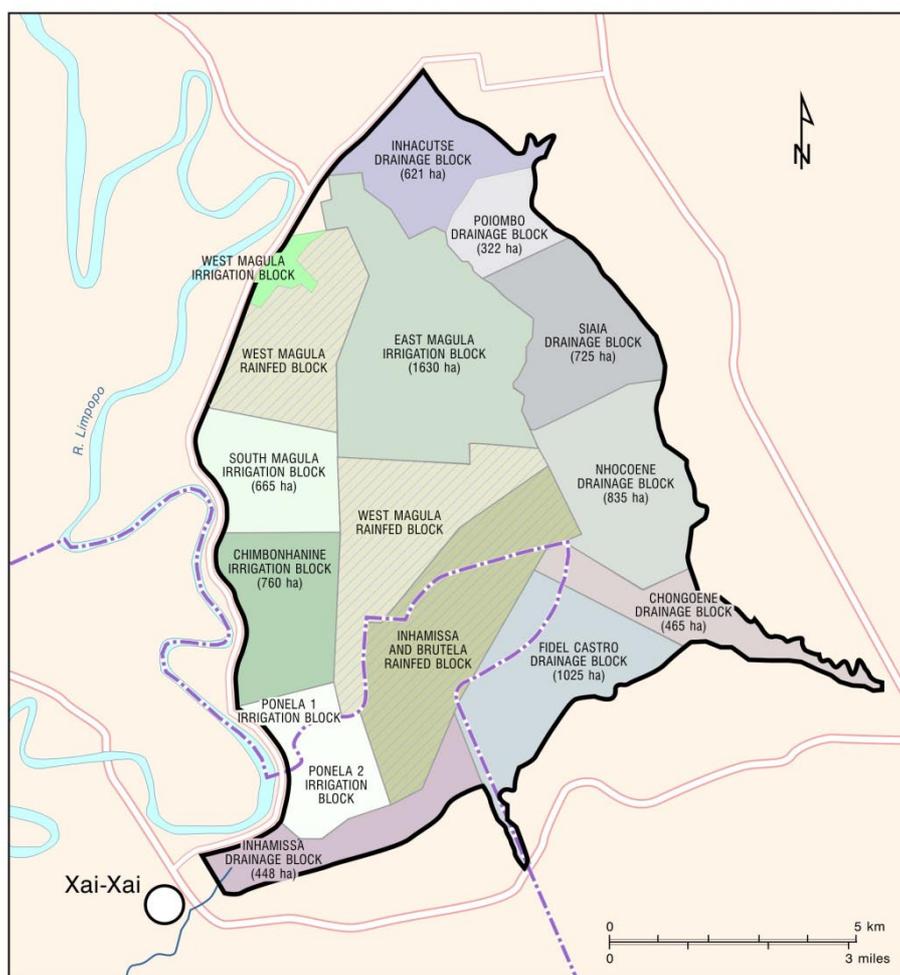
O perímetro do RBL foi identificado por altura da reabilitação como tendo pouco menos de 12 000 ha (11 787 ha) de área bruta e foi recentemente expandido para 70 000 ha. Os seus 12 000 ha foram organizados em duas áreas principais (ver mapa 1). Em primeiro lugar, os

---

<sup>2</sup> Foram publicados múltiplos artigos na imprensa nacional desde 2012 e, em 8/6/2014, foi objecto de uma reportagem especial na TVM.

blocos de irrigação são reservados para a agricultura comercial de média e larga escala, dos quais são utilizados sobretudo Ponela, Chimbonhanine e partes dos Magula. Destes, apenas a área Ponela sul foi incluída na reabilitação do PRBMDA. A segunda área consiste em “blocos de drenagem”, situados ao longo dos extremos sul e oriental, que acolhem pequenos produtores (o chamado “sector familiar”). Existem sete blocos de drenagem, organizadas como “casas agrárias” – antigas cooperativas – que albergam associações de camponeses locais e a quem devem prestar serviços como aluguer de máquinas e comercialização dos factores de produção agrícolas.

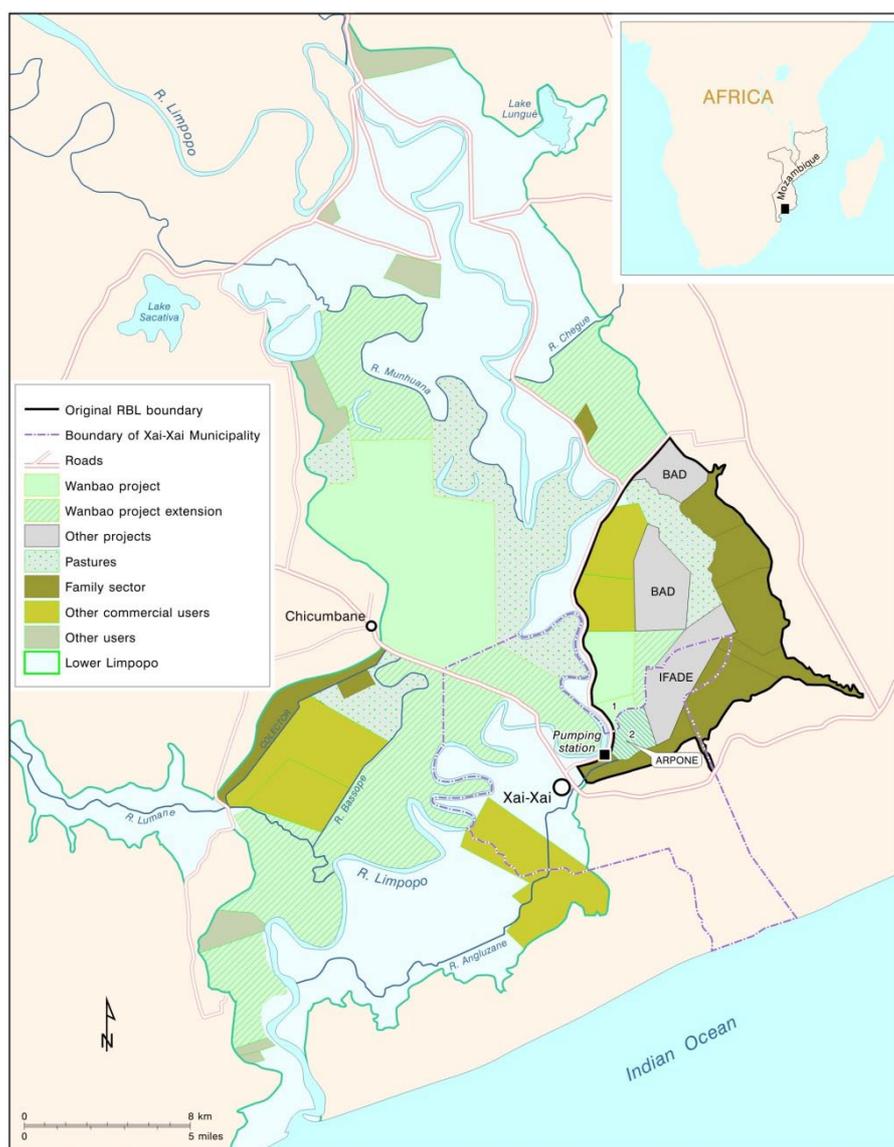
Mapa 1: Regadio do Baixo Limpopo em 2008.



Fonte: Unidade de Cartografia, Universidade de Manchester. Adaptado de mapas da RBL-EP e do Conselho Municipal de Xai-Xai Municipal (2012).

Durante a reabilitação, estimava-se que o número total de famílias que poderia cultivar os blocos de drenagem rondaria 8000, para uma área reabilitada de 4500 ha. Todavia as taxas de ocupação permaneciam incertas em 2012, estando então em curso um levantamento para apuramento da situação real. Por fim, fora do perímetro original, novas áreas (ver mapa 2) estavam a ser desenvolvidas ou a ser reservadas para serem desenvolvidas no futuro por empresas, além de 10% das novas áreas que devem ser reservados para produtores moçambicanos – embora a localização e o calendário dessa alocação seja incerto.

Mapa 2: Regadio do Baixo Limpopo em 2012.



Fonte: Unidade de Cartografia, Universidade de Manchester. Adaptado de mapas da RBL-EP e do Conselho Municipal de Xai-Xai Municipal (2012).

Existem três projectos agrícolas comerciais de grande escala no RBL:

- 1) A Companhia Agrícola de Fomento Algodoeiro (CAFA), uma empresa portuguesa de produção de algodão, que incluía inicialmente uma componente de fomento. Em Junho de 2014 tinha 450 ha sob cultivo.
- 2) A Companhia Agro-Social IGO Sammartini, uma empresa italiana que cultiva milho e arroz perto do rio Lumane (fora do perímetro original do RBL), tendo abandonado a componente de fomento. A área máxima sob cultivo até 2014, tinha chegado a 700 (milho) ha e 200 ha (arroz).
- 3) A WANBAO African Agriculture Development Company (WAAD), uma empresa chinesa, cultiva arroz e milho. Em 2014 alcançou uma área cultivada combinada de

cerca de 7000 ha. A RBL-EP concedeu-lhe em 2012 direitos de utilização para um total de cerca de 20 000 ha na região, que se encontram actualmente em fase de reavaliação quanto à sua adequação. A WAAD entrou como parceiro privado no projecto, que fora anteriormente contratualizado com uma empresa agrícola estatal, a Hubei Lianfeng Mozambique Company (HLM), no contexto de um acordo bilateral provincial de geminação, com a Direcção Provincial de Agricultura (DPA).

Existiram igualmente planos para conceder uma área no perímetro a um produtor de arroz da Índia, e uma outra área para o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola, mas não foi possível obter confirmação. Decorre, entretanto, a terceira e última etapa da reabilitação, com financiamento do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD).

Como resultado da parceria entre a WAAD e a RBL-EP, estão em curso outros projectos, de apoio à produção de pequena e média escala:

- i. A ARPONE, uma associação de agricultores comerciais “emergentes” auxiliados e supervisionados pela RBL-EP, cultivava, em 2012, uma área de aproximadamente 300 ha dividida em parcelas de cerca de 5 hectares, no bloco Ponela 2 (ou Ponela Sul).
- ii. Na machamba de demonstração, no bloco Ponela 1 (ou Ponela Norte), anteriormente ocupado pela WAAD, decorre desde 2013 a formação de pequenos produtores que se antecipa passarem a cultivar posteriormente parcelas no Carre (bloco Magula Leste).

#### ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL E FACTORES DE PRODUÇÃO

A RBL-EP ocupa-se da gestão das terras, dos recursos hídricos e das respectivas infra-estruturas, presta assistência às associações e assiste administrativamente as empresas dentro da sua área de intervenção. De forma a manter o sistema de irrigação em funcionamento, a RBL-EP é responsável pela manutenção dos canais principais, que perfazem cerca de 100 km, com o auxílio de maquinaria. A manutenção dos canais secundários e terciários são da responsabilidade dos utilizadores e é de especial importância a montante, nas áreas de drenagem, para eliminar o excesso de água no subsolo, mas também para que essa água chegue ao bloco de irrigação Ponela, através da estação central de bombagem. A manutenção das infra-estruturas a esta enorme escala representava, em 2012, o desafio mais significativo em termos de recursos humanos e financeiros para a RBL-EP.

A RBL-EP funciona com base em “acordos de exploração” com cada empresa e associação, tendo revogado títulos de direito de uso e aproveitamento de terra (DUAT) aí existentes. Fora do Regadio permanecem válidos os DUAT, autorizados pela DPA até 1000 ha. Esta passagem de DUAT a contratos de exploração foi instituída oficialmente após a reabilitação, através dos estatutos da empresa RBL-EP, justificada como uma medida para agilizar e

exercer maior controlo sobre a gestão dos projectos privados de investimento na região, para assim tornar o regadio financeiramente viável. Os termos de um contrato de exploração são negociáveis por períodos muito dilatados, incluem normalmente a área a ser cultivada por períodos intermédios, a cultura, e os encargos correspondentes pela utilização das infra-estruturas, electricidade (para o bombeamento de drenagem e/ou a água para irrigação), e água. As taxas de electricidade são ligeiramente subsidiadas para os membros da ARPONE.

Além das responsabilidades de manutenção, a RBL-EP deve verificar se estão a ser cumpridas as actividades dos maiores utilizadores estabelecidas no contrato de exploração, bem como fornecer assistência técnica, intermediação financeira e diversificação de actividades ao longo da cadeia de valor aos produtores comerciais “emergentes” e aos pequenos produtores, tanto na área de drenagem que tenham potencial para enveredarem pela via comercial, como na machamba de demonstração. A RBL-EP tem os seus próprios técnicos e divide a supervisão de outros com os Serviços de Actividades Económicas (SDAE), enquanto a WAAD emprega dois engenheiros moçambicanos, um chinês e dois produtores chineses para o trabalho de demonstração de métodos.

A HLM, iniciou o seu projecto-piloto com a testagem do solo e de variedades de sementes, cultivando-as, progressivamente até 150-180 ha, no Ponela 1. Os relatórios da DPA apontavam para um rendimento de 9t/ha, embora o método para estimar esse valor não tenha sido sujeito a verificação. Em 2012 iniciou-se a expansão para os terrenos do bloco de Chimbonhanine e a baixa de Chicumbane. A área total combinada efectivamente cultivada até à data foi de 7000 ha. No entanto, em resultado das cheias, toda a produção de 2012-2013 se perdeu, e na campanha de 2013-2014, apenas 2000 ha se salvaram. Além do cultivo do arroz e milho, o complexo da WAAD inclui igualmente armazéns e uma unidade de processamento para descasque e empacotamento do arroz, que funciona essencialmente sob demanda. A expansão do projecto foi possível graças à injeção de capital que representou a entrada da WAAD, em finais de 2011, justamente para esse fim. A HLM é uma subsidiária moçambicana de uma empresa agrícola pública da província de Hubei (Hubei State Farm Agribusiness Corporation), entidade que possuiria o conhecimento tecnológico para auxiliar o GdM na etapa piloto, mas não de grandes recursos financeiros.

Embora o acordo de gemelagem tenha sido assinado em Outubro 2008, entre a DPA e a HLM, a colaboração com os membros da ARPONE só começou a ter expressão a partir da campanha de 2010-11. A cooperação traduz-se na disponibilização uma gama completa de serviços de produção e processamento, desde o nivelamento do solo e lavra até ao descasque, sob contrato ou separadamente. Contudo, ainda na campanha de 2012-13, somente quatro produtores receberam este “pacote completo de assistência”, enquanto outros 14 tiveram acesso apenas à semente, a título de “pacote de assistência parcial”. Assinale-se que, em ambos os casos, tratou-se de um contrato implicando pagamento pela prestação dos serviços. Para além das elevadas taxas a pagar (relativamente a alguns serviços da RBL-EP e outros), factores adicionais contribuíram para uma baixa utilização dos serviços agrícolas chineses entre a ARPONE, nomeadamente a falta de nivelamento do solo, critérios pouco objectivos de selecção dos agricultores, um número insuficiente de funcionários e maquinaria

chinesa para prestar assistência, e barreiras linguísticas e culturais. A recente criação da machamba de demonstração visa precisamente incrementar a transferência de métodos. No entanto, como se analisa na secção seguinte, permanecem obstáculos.

Como meio de financiamento dos factores de produção, os membros da ARPONE têm beneficiado de um fundo renovável, através da instituição financeira de desenvolvimento GAPI, com a intermediação da RBL-EP. A ARPONE é um grupo heterogéneo com diferentes capacidades financeiras e cujos membros foram seleccionados ainda na fase de reabilitação do RBL, em conjunto com o governo provincial. Como em muitas áreas rurais, poucos têm na agricultura a sua actividade principal, especialmente a esta escala, não obstante alguma experiência passada. Muitos são funcionários actuais ou reformados do Estado (incluindo o governo local), seleccionados entre vários candidatos num processo público em que os critérios incluíam potencial capital para investir e alguns meios mecânicos. Alguns membros são funcionários da RBL-EP, integrados originalmente para aprenderem e difundirem os novos métodos. Outros membros retiram o seu principal rendimento de actividades comerciais (gado, bebidas, transportes).

Foi fixado um montante por hectare para financiar o cultivo de cada parcela, incluindo o pagamento de aluguer de máquinas para lavrar, da compra de sementes, fertilizantes e herbicidas e pagamento de taxas de utilização à RBL-EP. A maquinaria podia ser alugada a baixo custo à RBL-EP (poucas máquinas e em relativamente más condições), a alguns operadores locais, ou a um custo mais elevado à WAAD, tal como já referido. As sementes podem ser adquiridas na WAAD ou, até 2013, num outro operador privado, com base em Chókwè, a empresa MIA (Grupo Mozfoods), que, entretanto, encerrou ali as suas actividades. Para garantir o reembolso, o arroz deve ser vendido de volta à empresa que forneceu a semente, mas a prestação dos serviços e insumos requerem o pagamento imediato de 50% do montante dos valores, sendo os restantes 50% reembolsados a partir do valor da colheita.

Este esquema torna-se problemático quando a produção é insuficiente. Os agricultores da ARPONE apontaram três factores como problemas que afectam as suas colheitas. O primeiro consistia na disponibilização tardia dos fundos, o que adia o cultivo para uma altura em que as condições climáticas já não são as ideais e faz também aumentar a necessidade de mão-de-obra (guarda-pássaros). A segunda razão é o desnivelamento do solo, levando o arroz a amadurecer em momentos diferentes em áreas distintas da parcela. E o terceiro factor é o acesso limitado a maquinaria e aos métodos chineses, em virtude de um número insuficiente de máquinas e técnicos, e às sementes, pelas razões mencionadas acima. Por outro lado, a RBL-EP registou alguns casos de má utilização de fundos e/ou recusa em pagar o crédito apesar de colheita mínima, e pouca presença no campo, com o que considera demasiada dependência em relação a ajudantes. Relembre-se, no entanto, que a maioria dos membros da ARPONE tem ou teve uma ocupação principal diferente, de acordo com os critérios de selecção iniciais para prever alguma disponibilidade de capital ou máquinas.

O rendimento tem sido, nos melhores casos, entre 4 e 6 t/ha (e rondam as 3 t/ha na última campanha), bastante inferior aos 9t/ha da WAAD. Uma combinação de factores, mais do que uma causa única, pode estar na origem destes resultados. A responsabilidade cabe, em

alguns aspectos (factores de produção), ao governo central, mais do que à entidade gestora, a RBL-EP, embora, nalguns casos, possa haver também responsabilidade individual (esforço, ética do devedor, experiência, outras ocupações). Como resultado das dificuldades apontadas, o número de agricultores apoiados pelo fundo gerido pela GAPI foi sendo restringido, beneficiando apenas cinco na última campanha. Por sua vez, o envolvimento dos pequenos produtores na machamba de demonstração foi feita com o apoio do Fundo Agrícola de Desenvolvimento e, devido ao atraso do desembolso o ano passado, as perdas foram absorvidas pelo Estado, indo o financiamento transitar para a campanha seguinte.

Importa destacar alguns aspectos da produção da WAAD, a título comparativo. O modelo de funcionamento desta empresa assenta, não em economias de escala, mas na utilização, entre outros, de trabalhadores agrícolas chineses subcontratados residentes nas suas instalações, organizados em unidades autónomas em que, por seu turno, cada indivíduo é responsável pela sua própria área mais pequena, com o apoio do governo chinês. A quantia aplicável aos factores de produção e às taxas de serviço, fornecidas sem pagamento adiantado, são deduzidas do lucro realizado após a venda do arroz para processamento, e cada um pode decidir os meios que utiliza. A compra de equipamento é facilitada a uma dada unidade, a crédito, exigindo-se o pagamento de 20% - 30% todos os anos e ficando propriedade do grupo após o saldo do crédito, ao fim de um período entre três e cinco anos. A relação do trabalhador individual com a unidade tem algumas semelhanças com a relação entre os produtores moçambicanos e a RBL-EP. Por exemplo, os contratos com a WAAD são individuais, mediante selecção de agente do estado (RBL-EP/governo chinês), ambas as entidades estatais supervisionam o desempenho dos produtores e o estado central já têm absorvido algum custo de perdas de produção causadas por cheias. Mas separam-nas também diferenças significativas, sobretudo na relação com o estado. No caso dos trabalhadores chineses, o estado incentiva a sua ida com o pagamento de uma subsídio para despesas locais e a manutenção das respectivas famílias na China. Puderam também recorrer directamente ao governo local para que fizesse um pagamento, pelo menos parcial, por eles à WAAD em Moçambique quando perderam a produção com as cheias. Como trabalhadores “cativos” em relativo isolamento, representam melhores garantias de pagamento do crédito e não têm de pagar adiantado 50% dos valores como os produtores moçambicanos. Assim, apesar de a WAAD aparecer como empresa privada, tem ampla cobertura e coordenação com o estado chinês.<sup>3</sup>

As outras duas empresas presentes no RBL são a Sanmartini e a CAFA, como mencionado anteriormente. A primeira tem trabalhado uma área mais longe do perímetro original do RBL, perto do rio Lumane, que agora também pertence à área de intervenção da RBL-EP, regendo-se, portanto, pelo mesmo tipo de contrato e já não pelo DUAT que lhe fora atribuído para 1000 ha. Utiliza as sementes da WAAD (e vende-lhes o produto), tendo emprestado parte da sua maquinaria à WAAD para abrir valas de drenagem na planície aluvial de Chicumbane. Até agora, a empresa tem cultivado essencialmente milho (700 ha), e arroz em menor escala (200 ha). Em virtude das inundações de 2013 e 2014, as actividades futuras ficaram dependentes

---

<sup>3</sup> A proveniência do financiamento da empresa, que anteriormente era estatal, é de difícil apuramento e as várias hipóteses não podem aqui ser aprofundadas.

de financiamento para realização de obras de protecção da subida da água do rio e da campanha agrícola.

A CAFA é o único produtor de uma cultura não alimentar, o algodão. Desenvolveu até hoje aproximadamente 450 ha, no extremo norte do bloco Magula Leste, um pouco mais de 10% do DUAT original, também revogado e transformado em contrato de exploração com a RBL-EP. O assoreamento das valas de drenagem e as inundações poderão explicar a extensão limitada da área de cultivo. Entretanto a produção terá de ser deslocada temporariamente para outra área, em função da progressão da última etapa da reabilitação do RBL, pois o investimento realizado pela empresa em infra-estruturas nos primeiros anos inviabiliza uma transferência permanente. Além do cultivo, a CAFA leva a cabo um processamento básico para exportação nas suas grandes instalações e pretendia constituir parcerias com outras empresas portuguesas para a produção de fio têxtil e, eventualmente, tecidos.

#### **CAPACIDADES PRODUTIVAS, COMERCIAIS, E PADRÕES DE ACUMULAÇÃO**

Tendo em conta o contexto geral e a organização dos factores de produção descritos na secção anterior, analisam-se agora estes novos projectos agrícolas da perspectiva de novas capacidades produtivas e comerciais. Os aspectos a serem examinados são a tecnologia respeitante às sementes, o financiamento, o processamento, a geração de emprego e a base de acumulação social. A comercialização e regulação do mercado do arroz será explorada na próxima secção, no contexto de uma estratégia mais alargada. Aqui a análise centra-se na WAAD e na ARPONE enquanto principais exemplos, respectivamente, de um projecto estrangeiro de grande escala e de uma iniciativa nacional emergente, assim como a inter-relação de produção estabelecida institucionalmente.

##### *1) Factores técnicos de produção: insumos, sementes e transferência de tecnologia*

Vários insumos agrícolas são de importância vital na agricultura com aspirações comerciais, entre elas fertilizantes, sementes, herbicidas e máquinas. No que diz respeito a fertilizantes e herbicidas, os preços são apontados como um problema na região, tendo levado à criação da empresa SAVAL, S.A. (Serviços Agrários do Vale do Limpopo, Sociedade Anónima) de que é accionista a RBL-EP, entre outros. No entanto, a WAAD permanece como fonte de herbicidas e fertilizantes. O maior parque de máquinas local continua igualmente a ser da WAAD ou por ela financiado para os trabalhadores das unidades chinesas. Assim, não têm sido desenvolvidas novas capacidades produtivas e comerciais relativamente a estes factores técnicos de produção.

No que respeita à semente de arroz, importa destacar dois elementos interligados. Por um lado, as variedades de sementes usadas em Ponela não foram inicialmente certificadas pelo Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM) antes ou aquando da sua entrada no país. O processo de certificação estava, em 2012, a ser rectificado na estação agrária estatal em Chókwè, com o objectivo de fornecer apoio a produtores moçambicanos. Entretanto, dada a limitada transferência de tecnologias da WAAD até 2013 e as cheias subsequentes, a

produção de semente por produtores moçambicanos tem sido necessariamente reduzida, sobretudo com a saída da MIA do mercado local. Todavia, mesmo se a transferência de tecnologia estivesse a ocorrer em pleno, seriam ainda necessárias unidades de secagem e armazenamento apropriadas para produção autónoma de semente. Com efeito, a má qualidade das sementes, em parte devido às condições de armazenamento, tem sido, historicamente, um ponto fraco da cadeia de produção em Moçambique. Nesse sentido, as capacidades tecnológicas produtivas não tinham sido reforçadas na fase inicial, continuando a WAAD a constituir até hoje a fonte de semente. Contudo, tal deve-se factores respeitantes a ambos os lados envolvidos na transferência de métodos, isto é, quem os fornece e quem os recebe, assim com às autoridades mediadoras, como foi observado na secção anterior. Por fim, importa sublinhar ainda que a solução que esta “transferência tecnológica” representa, à semelhança do que tem ocorrido no percurso recente da agricultura em Moçambique, não está direccionada para os seus principais problemas, como o financiamento (dos produtores e do próprio Regadio), a comercialização e a definição de objectivos coerentes para uma agricultura não extractiva, como destacado no remanescente desta secção e na próxima.

## 2) *Financiamento*

A agricultura continua a ser vista pelos bancos comerciais como uma actividade de alto risco e, como consequência, quando concedem crédito, tendem a exigir o reembolso do valor no prazo de um ano, contrariamente a outros sectores. O Standard Bank, em 2011, retirou-se dos compromissos de financiamento da ARPONE, alegando risco. Acresce que, apesar de a maioria dos bancos comerciais presentes em Maputo (BIM, BCI, Barclays, Standard Bank, FNB, MozBanco) terem balcões em Xai-Xai, a sua taxa de juro para empréstimos é normalmente superior a 25%. Estão igualmente presentes em Xai-Xai instituições de micro-crédito, incluindo o Banco Tchuma e Socremo, mas não financiavam, em 2012, produtores locais. Um membro da ARPONE, com uma relação de longa data com um banco comercial, conseguiu comprar um tractor com crédito comercial; alguns produtores foram financiados por uma instituição de crédito do Chókwé (CPL). Os restantes, em 2011, foram apoiados pela GAPI, através de um esquema de micro-financiamento subscrito pelo Estado, à taxa de 10%, com a intermediação da RBL-EP. No entanto, com as dificuldades de pagamento do crédito pelas várias razões já assinaladas, o financiamento foi ficando limitado, tendo na última campanha chegado a apenas cinco produtores. O Banco Terra, do qual a GAPI é accionista, e que foi criado para servir as iniciativas agrícolas, em 2012, tinha apenas um terço de negócios agrícolas em carteira e não está presente em Xai-Xai. As dificuldades de financiamento através das linhas de crédito estatais reflectem ainda a particularidade de não estarem combinadas para diferentes produtos que são cultivados em diferentes épocas (p. exp, arroz e hortícolas), de onde resulta que o lucro do primeiro produto não pode ser utilizado para financiar o segundo produto, porque as épocas se sobrepõem parcialmente.<sup>4</sup>

Produtores com conhecimento sobre as condições de financiamento na África do Sul destacavam ainda a ausência de oferta de seguros agrícolas em Moçambique, o que poderá ser atenuado pela introdução recente do programa Agro-Garante, gerido pela GAPI e

---

<sup>4</sup> Embora estas observações tenham provindo do Chókwé, aplicam-se igualmente a Xai-Xai.

direccionado para a banca comercial, para incentivar os empréstimos às PME. O apoio aos pequenos empreendedores ganhou recentemente um programa de apoio da GAPI, o Agro-Empreender, financiado, como o Agro-Garante, pela Dinamarca através do Fundo de Apoio ao Negócio, e que, em Xai-Xai, pretende apoiar um grupo de jovens produtores promovido pela RBL-EP.

Importa ressaltar, porém, que ao mesmo tempo que empresas e produtores se confrontam com dificuldades de acesso ao crédito comercial, o sector financeiro tem vindo a ganhar clientes em Moçambique, beneficiando do facto de um número crescente de empresas depositarem os salários directamente em contas bancárias, incluindo as empresas de agrogócios. Por seu lado, a WAAD, Sanmartini e CAFA utilizam fluxos estrangeiros, estando longe de catalisar mudanças no sistema bancário e padrões de empréstimo na agricultura. O trabalho desenvolvido pelo grupo de economia e desenvolvimento do IESE mostra que a dificuldade de acesso ao crédito se deve a factores conjunturais ou dinâmicas de financeirização próprias de uma economia extractiva, nomeadamente ao facto de a banca retirar os seus dividendos do serviço à dívida pública, não tendo assim incentivo para procurar obtê-los de outras fontes, incluindo actividades produtivas como a agricultura de pequena e média escala ou que não sejam de culturas de rendimento, as quais são parte da economia extractiva.

Por fim, o financiamento da agricultura num regadio estatal como o RBL tem necessariamente de ser considerado de uma outra perspectiva, relativa ao principal factor de produção nesse contexto: a água. Quem assume os custos das infra-estruturas de irrigação, drenagem e protecção das cheias determina quem opera num regadio. No caso do RBL, trata-se de um regime misto, com algumas obras custeadas pelo estado, sobretudo nas áreas do perímetro de 2008 onde se apoia alguns produtores locais, enquanto empresas investem avultadamente nas novas áreas. Em face das cheias de 2013 e 2014, esse investimento tem-se tornado um factor incontornável para combater os riscos de perdas significativas. No entanto, as melhores garantias de viabilidade do projecto estão associadas a uma empresa que não é simplesmente privada, mas conta com a cobertura de outro estado. Levanta-se, assim, a questão de que modelo de financiamento é viável numa área em que o projecto agrícola deve estar associado a grandes investimentos em infra-estruturas, para culturas alimentares com baixo valor de mercado.

### 3) *Processamento*

A expansão da actividade de processamento agrícola em solo moçambicano é uma questão fundamental, uma vez que o processamento avançado poderia constituir o alicerce da industrialização rural. Relativamente ao arroz, em Gaza, uma empresa controla actualmente a sua cadeia de valor, a WAAD, após o encerramento da MIA, no Chókwé. O processamento do arroz em casca adquirido aos vários grupos de produtores associados é feito na fábrica da WAAD, em Chicumbane. Existem ainda pequenas fabriquetas de associações no Chókwè e a fábrica Inácio de Sousa, em Palmeiras, estando previsto para breve o arranque do centro de processamento e armazenagem no Chókwè. Porém, para o actual cenário mudar e ser possível tirar proveito de novas unidades de processamento e os produtores poderem, assim,

obter maior margem de lucro, o uso de semente deve ser desassociado da venda de arroz à mesma empresa. Tal foi possível com a intermediação da RBL-EP em 2012, quando estudava recorrer a grossistas para colocar a produção da ARPONE no mercado, o que acabou por não conseguir devido às condições exigidas. Por conseguinte, o monopólio da cadeia produção -- processamento do arroz pode impedir a criação de uma base produtiva e comercial mais alargada.

Relativamente ao algodão, a CAFA possui apenas uma forma básica de processamento do produto, destinado ao mercado externo. Se os seus planos de parceria com empresas portuguesas para produzir fio têxtil e tecidos nessa mesma área se concretizarem, nessas condições poderão ser criados postos de trabalho e excedentes de produção com algum potencial para diversificar a economia, se não se destinar exclusivamente à exportação.

Assinale-se que o processamento básico e a exportação do produto nessas condições constituem características que conferem a estes sub-sectores agrícolas (arroz e algodão) um carácter "extractivo", aproximando-os das indústrias extractivas. No caso do arroz, contudo, o objectivo de produzir para o mercado nacional e reduzir as importações pode representar um valor acrescentado que compensa os efeitos da forma elementar de processamento, desde que o preço de consumo seja baixo. Até à data, estes objectivos ainda não se concretizaram senão de forma diminuta.

#### *4) Comercialização*

A comercialização representa ainda um desafio fundamental para os produtores independentes, mesmo na ausência dos obstáculos de produção e processamento já analisados. A RBL-EP previu esta componente em meados de 2012, por altura da colheita. Contudo, para o arroz ser colocado no mercado, precisa de ser embalado, transportado e distribuído, e excepto para uma marca com nome estabelecido, é necessário recorrer a um agente de distribuição, o que acarreta necessariamente custos e condições acrescidos. A WAAD, por seu turno, não começou ainda a colocar no mercado grandes volumes de arroz, vendendo apenas nas suas próprias instalações em Xai-Xai e num supermercado chinês em Maputo. Em termos de comercialização mais alargada, o produtor independente tem ainda alguma margem de comercialização relativamente à WAAD, mas não tanta em relação à MIA, que distribuía amplamente o seu arroz e planeia possivelmente produzir no Norte do país após o encerramento das actividades no Chókwè. Ambas têm já marcas com algum reconhecimento comercial, ainda que com uma fraca presença no mercado.

No mercado, há ainda variedades mais baratas de arroz, oriundas da Ásia, que, embora menos frescas (em virtude das condições de armazenamento na longa viagem de barco) representam a maior fatia do mercado em termos do número de consumidores. O contacto informal com gerentes de lojas de alimentos revelou que as variedades de arroz de qualidade superior da empresa MIA ("Tia Rosa") não têm grande procura pela maioria da população, confirmando o que a tabela de preços só por si indicia. O preço de comercialização do arroz agulha da WAAD é semelhante ao da MIA (700 meticais por 25 kg). Embora a WAAD almeje ocupar o nicho do arroz de qualidade superior e, logo, não considere como competição as marcas mais baratas, para preencher o espaço entre a produção e a demanda nacional em

termos brutos, como o objectivo de substituição de importação do discurso governamental parece indicar, a estratégia da WAAD terá de contemplar variedades de outras qualidades. Alternativamente, deverão ser considerados desincentivos à importação, o que a empresa MIA advogava. A importação e donativos de arroz barato constitui um aspecto que será abordado na próxima secção, no contexto da formulação de políticas e da regulamentação.

#### *5) Geração de emprego*

A produção comercial no RBL é predominantemente mecanizada. Apesar de alguns membros da ARPONE possuírem parcelas em ambas as áreas de drenagem e de irrigação, perpetuando padrões tradicionais de utilização da terra, o "sector familiar" não parece estar associado ao trabalho nos campos da ARPONE ou da WAAD. Muitos, porém, integraram o esquema de subcontratação da MIA. Em 2012, os membros da ARPONE empregavam, no máximo, apenas alguns trabalhadores para espantar os pássaros, ocasionalmente para tarefas agrícolas manuais, alguns como ajudantes de campo.

A criação de postos de trabalho associados à WAAD concentra-se, de acordo com a gerência dessa empresa e da RBL-EP, no trabalho de construção (fábrica, escritórios e alojamento) e preparação dos campos. No entanto, o único número disponível actualmente para os postos de trabalho criados provém de declarações genéricas de "mais de mil e não da apresentação dos totais ao longo dos anos. Alguns postos de trabalho foram efectivamente criados com a construção do novo complexo e abertura das valas em Chicumbane. Em finais de 2012, foi referido o número de 300, mas eram sobretudo temporários, relativamente imprevisíveis (recrutamento diário), desempenhados por homens, geralmente em troca de remuneração baixa e variável ("2500 meticais com sorte"), e com dedução do custo do uniforme (300 meticais). Relativamente ao processamento, embora se projectassem 500, 600 empregados, não foi possível o confronto com números actuais reais.

Impõem-se duas breves considerações. Em primeiro lugar, os benefícios de postos de trabalho como estes são contrastados habitualmente apenas com a total ausência deles, como tentativa de minimizar a sua precariedade, em vez de serem considerados da perspectiva da reprodução da força de trabalho. Isto é, a análise concentra-se no número de postos de trabalho e não na sua qualidade e implicações desta. Em segundo lugar, ausente da análise estão igualmente as condições de subsistência existentes previamente, como por exemplo as machambas que cerca de 2000 famílias (número citado em finais de 2012) cederam na baixa de Chicumbane. Entretanto, as condições de utilização das parcelas a atribuir noutra lugar pelas autoridades locais e RBL-EP, e se terão assistência para os métodos chineses, continuam por clarificar, havendo apenas a indicação de que alguns residentes de Chicumbane irão ser integrados na machamba de demonstração.

Por sua vez, de acordo com dados de 2012, a CAFA empregou cerca de 40 moçambicanos para trabalhar nos campos, na fábrica e operar as máquinas, atingindo o seu pico na ordem dos 100 trabalhadores para trabalho sazonal (para 200 ha na altura).

#### *6) Base social de acumulação*

O acordo de geminação, de Outubro de 2008, deixou em aberto a interpretação sobre os beneficiários da transferência de tecnologia, apenas referidos como “comunidades locais”. Se, em princípio, a expressão poderia ser aplicada aos pequenos produtores dos blocos de drenagem, na prática, estes teriam sido excluídos devido às características das suas parcelas (demasiado húmidas e pequenas para máquinas) e às taxas associadas aos métodos. O desenvolvimento institucional da ARPONE, anteriormente ADEGAZA, começou em 2007, e o objectivo era iniciar as actividades agrícolas na campanha de 2007/08, mas verificaram-se atrasos vários, incluindo a aprovação do plano de terras até 2008, que tiveram resolução com a constituição da Comissão de Monitoria e Avaliação. Reflectindo a inclusão no Ponela de membros exteriores à ADEGAZA e a necessidade de ter uma associação mais especificamente vocacionada para a agricultura, a ARPONE foi formada, tendo sido reconhecida em 2010.<sup>5</sup> Se a ARPONE constituirá o grupo de beneficiários mais produtivo, e se existem efectivamente condições para desenvolver a produção são questões distintas, embora interligadas, que neste momento só podem ter respostas preliminares. A única conclusão clara é que a base social de acumulação não foi alargada inicialmente como seria se os pequenos produtores tivessem sido abrangidos. Ao mesmo tempo, a necessidade de capital que tornou os funcionários do Estado elegíveis poderia, em teoria, contribuir para tornar a agricultura e actividades afins uma parte mais central da economia local. A inclusão de funcionários do Estado e da FRELIMO pode, porém, indicar a perpetuação de padrões de acumulação improditivos, se as regras produtivas obrigatórias da RBL-EP não forem aplicadas (isto é, a perda de direitos de utilização se a parcela for deixada improdutiva por mais de uma campanha e meia, e limitações ao empréstimo da parcela). No entanto, antes de retirar ilações mais definitivas sobre a base social de acumulação, é necessário solucionar os problemas já referidos de produção, bem como os de comercialização, como se destaca seguidamente.

#### **PARA ALÉM DAS LIGAÇÕES: ESTRATÉGIAS E REGULAMENTAÇÃO PARA UMA AGRICULTURA NÃO EXTRACTIVA**

O desenvolvimento de ligações constitui uma condição necessária, mas não suficiente para a diversificação e articulação da base produtiva da economia, sendo igualmente necessária uma estratégia de desenvolvimento com objectivos claros e os meios necessários para os alcançar. Mesmo que a agricultura seja declarada como uma prioridade de desenvolvimento, isso não significa que esta esteja realmente no centro da visão de desenvolvimento do país, nem que não tem um carácter extractivo, em vez de servir de alavanca no processo de industrialização rural, tal como o IESE tem assinalado.

No que diz respeito à agricultura, os múltiplos documentos de enquadramento macro-económico (PARP, programa quinquenal), assim como as estratégias e planos de acção (por exemplo, produção de alimentos, biocombustíveis, irrigação) tornam difícil uma visão integrada e de conjunto. Acima de tudo, não substituem uma estratégia abrangente e clara para o país,

---

<sup>5</sup> ADEGAZA é a designação abreviada da Agência para o Desenvolvimento Económico Local da Província de Gaza (Despacho nº 15/2003, de 15 de Dezembro de 2003, Governo da Província de Gaza, Gabinete do Governador). A ARPONE é a Associação dos Agricultores e Regantes do Bloco de Ponela para o Desenvolvimento Agro-Pecuário e Mecanização Agrícola de Xai-Xai (Despacho nº 15/2010, de 27 de Abril de 2010, Governo da Província de Gaza, Gabinete do Governador).

que parece ainda não existir, muito menos uma estratégia não extractiva. Embora não seja possível apresentar neste capítulo uma revisão dos diferentes planos de acção, são sublinhadas algumas questões que afectam o RBL, em ligação com estratégias e regulamentação no âmbito de uma visão macro-económica nacional de médio e longo prazo.

Ao nível da retórica, o GdM e as instituições internacionais de desenvolvimento parecem fazer da agricultura uma prioridade de desenvolvimento, enquanto meio para o aumento do crescimento económico e a redução da pobreza, como se existisse uma ligação simples de causa e efeito entre estes três elementos, quando, na verdade, estes podem ser objectivos paralelos e até opostos, dependendo dos meios aplicados. Nesse sentido, o enfoque deve ser em *como* a agricultura pode ser usada para alcançar um desenvolvimento com uma base alargada que seja também redutor da pobreza, ou seja, através de industrialização rural. Uma possibilidade é produzir alimentos baratos para o mercado doméstico, que seriam acessíveis para a população e alimentariam as indústrias de processamento, e gerariam uma procura dos serviços que lhes estão associados. Os diferentes sectores poderiam promover o desenvolvimento gerador de muito emprego directo, ainda que fosse necessário tomar medidas para manter os salários num nível competitivo mas suficiente para viver e garantir os serviços sociais necessários para a força de trabalho (escolas, hospitais, transportes). Seguem-se inevitavelmente duas outras questões que também se relacionam com o estudo de caso explorado neste capítulo. A primeira, o que é então necessário para disponibilizar produtos alimentares em Moçambique a baixos preços? E a segunda, como podem estratégias domésticas ligar o investimento estrangeiro e acordos com a produção alimentar para o mercado interno? Uma última questão deve também ser colocada consiste em saber se todos os projectos actualmente existentes no RBL, ou de facto a visão programática para o RBL, estão em conformidade com a mesma visão e os mesmos objectivos de desenvolvimento.

A irrigação é considerada crucial para desbloquear a intensificação da agricultura e, nesse sentido, a utilização e/ou reabilitação dos grandes sistemas de irrigação no sul de Moçambique são vistos como uma peça importante da estratégia. No entanto, não só a irrigação é apenas um dos muitos elementos necessários à intensificação da agricultura, a escolha de um grande sistema público de irrigação não deve ser uma opção automática. Este acarreta custos elevados que precisam de ser ponderados com os objectivos sociais e económicos. Por exemplo, se o enfoque é o auxílio aos pequenos produtores, quais são as modalidades dessa assistência, e quanto é que o Estado pode efectivamente suportar? No caso do RBL, o modelo parece ser misto, combinando os pequenos produtores com operadores privados e uma parceria com um operador misto apoiado por outro estado. Neste caso, qual deve ser a parte de operadores privados nos custos fixos? E que tipo de culturas deve ser produzido no RBL – culturas alimentares de baixo rendimento comercial ou deverão estas ser combinadas com culturas de rendimento? Um cenário viável seria a combinação dos dois tipos de culturas, desde que fossem, em grande parte, destinadas ao mercado doméstico. Qualquer que seja a resposta para as questões levantadas, devem ser consideradas de modo sistemático do ponto de vista das estratégias de desenvolvimento local e nacional, e responder à condição de industrialização.

O aumento da produção interna faz parte dos objectivos do governo e a substituição das importações ocupa um lugar central na investigação desenvolvida pelo IESE para efeitos da diversificação das capacidades produtivas e desta forma contribuir para a redução da pobreza. Neste sentido, vale a pena analisar o caso do arroz no contexto deste estudo de caso do RBL, com o intuito de responder às questões sobre como tornar os alimentos disponíveis a preços acessíveis e como utilizar o investimento estrangeiro para esse fim.

O GdM procurou a assistência de diferentes países asiáticos (Japão, Vietname, Filipinas, China, Índia), e também de operadores comerciais como a Olam, para ultrapassar o défice de produção nacional que, em 2006, se estimava em 50%. Os contactos com a China desde o início dos anos 2000 resultaram finalmente no projecto actual da WAAD. No entanto, há falta de clareza e coordenação de objectivos e metas para além do nível mais geral, o que se deve às tendências e tensões criadas pela economia extractiva, que vão no sentido oposto ao de alargar e diversificar a base produtiva, por exemplo através da industrialização rural com as características específicas já apontadas (financiamento comercial interno, articulação entre actividades e sectores, geração de alimentos baratos para substituição de importações, geração de emprego).

Se o objectivo real era aumentar a produção agregada de forma a suprimir o défice existente, a transferência de tecnologia para produtores moçambicanos não seria estritamente necessária, visto que a produção poderia continuar com a WAAD. Por outro lado, se o objectivo primário e/ou duplo era a redução da pobreza, a inclusão recente de pequenos produtores como beneficiários das tecnologias melhoradas e de criação de emprego ou mesmo de esquemas de subcontratação agrícola e descasque desvinculado da empresa fornecedora de semente, podem abrir caminho para a consecução desse objectivo. Se, no entanto, a transferência de tecnologia era o objectivo em si, através da utilização de operadores moçambicanos de média escala, a questão consiste em saber então por que razão não foram canalizados mais recursos para a sua concretização ou não foram envolvidos mais pequenos produtores desde o início. Na verdade, os desafios como as barreiras linguísticas, as elevadas taxas dos serviços e a falta de nivelamento dos solos parecem pôr em causa a seriedade dos objectivos proclamados. Por outro lado, dado o perfil de alguns membros da ARPONE, a estratégia de transferência de tecnologia poderia servir igualmente como meio ou objectivo tácito, o de satisfazer o grupo enquanto eleitorado e base clientélica ligada à FRELIMO. Uma outra possibilidade, porém, é que os objectivos foram evoluindo de acordo com as oportunidades e os desafios, em vez de representarem um trajecto linear no tempo. O que importa realçar aqui é que a utilização de operadores moçambicanos de escala média ou um projecto chinês de grande escala, ou ambos, correspondem a opções muito diferentes de desenvolvimento agrícola e rural e que não alcançou a desejada escala. Acresce ainda que, mesmo num cenário ideal em que a transferência de tecnologia tivesse ocorrido de forma mais ampla, problemas a montante, relacionados com o investimento de capital nas infra-estruturas de irrigação e com o financiamento da produção, e a jusante, com a comercialização permaneceriam por solucionar.

Para manter o enfoque no objectivo de substituição de importações, esta secção explora agora alguns dos pressupostos e implicações da substituição de arroz a jusante, como

questões essenciais relacionadas com o mercado, situando-as de seguida na esfera da regulamentação. O mercado do arroz é dominado pelas importações baratas da Tailândia e do Paquistão, havendo ainda alguma ajuda alimentar provinda do Japão. O arroz da WAAD era vendido a preços entre 25 a 50% mais elevados do que essas variedades, e aproximadamente ao preço da MIA. Sobre as 17 000 toneladas de arroz doadas pelo Japão em 2011, apenas se divulgava que 7000 toneladas estavam destinadas à região a Sul. A MIA deixou claro que não consegue competir com o arroz importado e que, apesar de oferecer uma variedade mais barata (um grão mais pequeno e partido, “trinca”), procurava entrar no mercado de maior qualidade, de grão longo. Entretanto pressionou o governo para impor tarifas sobre a importação. Por seu turno, a WAAD não tornou conhecida a sua estratégia nacional de comercialização, vendendo apenas localmente no Xai-Xai e no supermercado chinês de Maputo, enquanto guarda o grão armazenado para semente. A sua estratégia de longo prazo inclui a exportação para os países da África Austral, uma vez satisfeita a demanda no mercado interno. Entretanto, a não ser que as importações se tornem mais caras, o arroz produzido pela MIA, pela WAAD e pela ARPONE permanecerá pouco competitivo. No entanto, lembrando o proclamado objectivo do governo da redução da pobreza e da insegurança alimentar, se as opções mais baratas desaparecerem do mercado em virtude da introdução de tarifas, o arroz tornar-se-á inacessível para os mais pobres. Nesse cenário, e excepto se mais postos de trabalho forem criados e os salários reais compensados com melhorias na saúde e educação, a nova produção de arroz, nas condições actuais, pode tornar o problema da insegurança alimentar mais sério, em vez de o minimizar. Neste caso as estratégias de produção alimentar e de redução da pobreza estariam em conflito.

Outro exemplo de estratégias e medidas potencialmente em conflito, por parte de diferentes ministérios, diz respeito às doações de arroz do Japão (vendidas a baixo custo), enquanto os agricultores têm dificuldade em vender o que produzem devido à competição. Ao comentar as doações e como estas deveriam ser distribuídas, o Ministério da Indústria e Comércio deixou claro que são um instrumento de geração de receitas e contenção da inflação: “o governo espera que esta doação contribua para estabilizar o preço dos produtos no mercado, de forma a que não haja novamente necessidade, depois de Março próximo, de impor medidas de controlo do custo no país”.<sup>6</sup> O ministro acrescentou ainda que o arroz seria comercializado por operadores privados, destinando-se os rendimentos a financiar programas de educação da cooperação japonesa. Uma estratégia única para promover o desenvolvimento nacional deve definir objectivos específicos, articulados, e coordenar os sectores necessários para os alcançar de forma não extractiva. A ausência de metas e indicadores em várias estratégias governamentais (a Estratégia Nacional de Irrigação, o PEDSA – Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário) e correspondente alocação de recursos, assim como a falta de coordenação entre os diferentes ministérios (MINAG, Indústria e Comércio, Plano e Desenvolvimento, Finanças) evidencia a ausência fundamental de clareza sobre como alcançar a desejada intensificação da agricultura e redução da pobreza.

---

<sup>6</sup> Portal do Governo, 2011. Japão oferece 17.000 toneladas de arroz a Moçambique, 7 Janeiro. Disponível: [http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/news\\_folder\\_econom\\_neg/janeiro-2011/japao-oferece-17-000-toneladas-de-arroz-a-mocambique/](http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/news_folder_econom_neg/janeiro-2011/japao-oferece-17-000-toneladas-de-arroz-a-mocambique/).

Além do arroz, é necessário fazer alguns comentários relativamente às culturas não alimentares, tais como o algodão, na visão programática para o RBL e a visão e os objectivos de desenvolvimento nacional. Devido a alterações na entidade gestora do RBL, diferentes visões e estratégias em evolução foram ganhando forma sucessivamente entre 2003, quando o Ministério das Obras Públicas e Habitação iniciou a reabilitação; 2011, quando a RBL-EP assumiu o controlo; e 2012, quando a sua área de intervenção foi alargada para 70 000 hectares. É significativo que a visão programática para o sistema de irrigação estivesse ainda em elaboração um ano depois da empresa ter assumido responsabilidades, argumentando a necessidade de consultas amplas, e que, entretanto, os projectos tenham sido aprovados em conformidade com os objectivos gerais, institucionais e estatutários, ou pelo governo central, com os problemas daí decorrentes. Por exemplo, a Estratégia da Revolução Verde (ERV) e o PEDSA afirmam o duplo objectivo de aumentar e diversificar as culturas de subsistência e as culturas de rendimento, mas são omissos relativamente à forma de os equilibrar. Os regadios estatais estão por lei reservados às culturas alimentares. É o algodão parte da grande visão para o RBL? Com base em quê, ou por quem, foi o projecto da CAFA aprovado, mas não um projecto de cana de açúcar (Companhia Açucareira de Moçambique), dado que estes não são muito diferentes enquanto produtos com características “extractivas”, orientados para o mercado de exportação e com um baixo nível de processamento? As culturas de rendimento podem talvez ser consideradas um complemento à sustentabilidade financeira do sistema de irrigação mas, se é o caso, o seu papel na política agrícola e o plano para o RBL deve ser claro, assim como os recursos que lhe deverão ser alocados e os benefícios esperados.

## CONCLUSÕES

O presente trabalho pretendeu analisar os projectos localizados no RBL com base na abordagem desenvolvida pelo IESE, assente na diversificação e articulação da economia, diminuindo a dependência das actividades extractivas e dos grupos sociais que têm dominado historicamente a economia moçambicana. No RBL, o enfoque no projecto da WAAD deve-se à sua grande escala, à origem estrangeira do capital, e à associação da ARPONE, um grupo nacional emergente designado como beneficiário de um acordo destinado a transferir métodos de produção de arroz para produtores Moçambicanos. Foi igualmente referido um projecto de algodão, historicamente de natureza mais “extractiva”, para efeitos de contraste com o arroz enquanto cultura alimentar.

As primeiras conclusões sugerem que os projectos estrangeiros estudados não resultaram até agora no reforço, expansão ou articulação das capacidades produtivas, ou ligações paralelas. As capacidades tecnológicas, incluindo a produção de sementes, que supostamente seriam transferidas da HLM/WAAD, traduziam-se, em 2012, apenas em melhorias mínimas, por razões que dizem respeito a ambos os lados do processo de transferência (produtores locais e empresa WAAD), assim como às autoridades mediadoras (DPA e RBL-EP), uma vez que estas tiveram voz activa no processo. Na realidade, a solução apresentada por esta “transferência tecnológica” nas suas várias componentes é remanescente de uma tendência histórica para encarar os problemas como meramente “técnicos”, ignorando os desafios mais

importantes para a agricultura moçambicana, como o investimento suficiente para proteger contra as inundações e realizar manutenção de drenagem, a coordenação entre os processos administrativos e os processos de produção, a comercialização, ou a necessidade de recorrer a múltiplas fontes de subsistência para a actividade agrícola.

Acresce ainda que, mesmo num bom ano, a rendimento do cultivo do arroz é baixo, em parte devido ao atraso da entrada de fundos – que, por sua vez, se prende também com a dificuldade de obtenção de crédito. Efectivamente, deve-se sublinhar que os padrões dos empréstimos para a agricultura e pequenas empresas em Moçambique permanecem inalterados, continuando os grandes projectos a ser financiados através de fluxos externos. Entretanto o sector financeiro tem progredido na banca individual. Os moçambicanos são, assim, uma fonte e não o destino da acumulação do capital da banca.

Aos entraves à produção e ao financiamento, acrescentam-se, mesmo num cenário ideal de cobertura total da área de cultivo e uma boa colheita, as limitadas oportunidades de processamento, que estão limitadas a uma empresa, de capital estrangeiro, e os obstáculos à comercialização ainda não foram enfrentados. Acresce ainda que os projectos da WAAD e da CAFA têm contribuído de forma diminuta para alargar ou até intensificar as oportunidades de emprego a nível local, estando as suas próprias actividades limitadas por condicionantes ambientais, como as cheias e, por conseguinte, à necessidade de realizarem elas próprias obras estruturais dispendiosas. Além disso as possibilidades de contratação de moçambicanos têm sido limitadas, e os postos de trabalho, até agora, são de carácter temporário, em número incerto, e sem vínculo formal, persistindo dúvidas relativamente à escala da contratação para a fábrica de processamento, que dependerá dos níveis de produção. Do mesmo modo, as oportunidades para alargar o processamento e o fabrico de algodão permanecem uma incógnita. As ligações aos outros sectores eram, em 2012, fracas ou inexistentes, repercutindo-se na limitada criação de emprego. Por todos estes factores, as tentativas de agilizar novas capacidades produtivas a montante e a jusante não parecem estar ainda a surtir efeito, assim como as ligações paralelas de serviços e criação de emprego. Enquanto isso, a base social de acumulação não está a ser alargada. Antes de podermos retirar ilações mais definitivas para saber se efectivamente a ARPONE pode representar uma quebra com os padrões pouco produtivos das elites que historicamente dominaram a economia ou se a posição social privilegiada de muitos dos seus membros perpetua esses padrões, os problemas com os meios de produção devem ser solucionados. Do mesmo modo, os factores de produção em jogo para o alargamento da participação aos pequenos produtores deverá ser igualmente ser tido em conta.

A segunda série de conclusões prende-se com o nível estratégico e de formulação de políticas. O trabalho do IESE e a investigação em que se baseia demonstra que as ligações não poderão produzir os resultados desejados na ausência de uma estratégia de desenvolvimento claramente definida, com objectivos, metas e meios para a consecução destes. Este trabalho tem mostrado como a economia moçambicana tem sido dominada por indústrias extractivas, alimentadas por grandes fluxos privados estrangeiros, enquanto modelo dominante de acumulação. Uma estratégia de desenvolvimento alternativa deve basear-se na agricultura e industrialização rural para geração de produtos alimentares acessíveis, produção

de excedentes e grande número de postos de trabalho, diversificando assim a base produtiva, transformando os padrões sociais de acumulação e reduzindo os níveis de pobreza. No entanto, não só a agricultura não tem sido a força motora da economia, como a atenção tem incidido sobre a produção primária, em quantidades insuficientes para alimentar o mercado doméstico e, na melhor das hipóteses, sobre o processamento de baixo nível (de algodão) ou monopólio do processamento (no caso do arroz), com postos de trabalho insuficientes, mal remunerados e, maioritariamente, sazonais. No que diz respeito aos mercados, as condições para progredir no sentido de um cenário de substituição de importações não parecem estar ainda concretizadas, com arroz importado ou doado para ser comercializado a preços baixos, competindo com os elevados custos de produção em Gaza.

Não é apenas o que uma economia produz que conta, mas com que fim, por quem e com que meios. Se o objectivo do governo no RBL é contribuir para reduzir o défice de produção a nível nacional, é necessário definir se este será atingido sobretudo através do projecto da WAAD e mediante que tipos de contratos de cultivo, identificar quais os preços de venda e estabelecer o limiar a partir do qual se lhes permite exportar. A produção da WAAD pode, por si só, aumentar os níveis agregados mas, mesmo em condições ideais, é pouco provável que diversifique as capacidades produtivas a uma escala que tenha impacto nos níveis de pobreza. Se a transferência tecnológica e a redução da pobreza são igualmente objectivos a alcançar, então o Estado deve fornecer o apoio necessário aos grupos de pequenos e médios produtores, não só do ponto de vista técnico, mas também em termos de regulamento do sector financeiro e de mercado, assim como de investimento de capital na manutenção de sistemas de irrigação de grande escala e protecção contra inundações. Em última análise, a decisão de despertar um "gigante adormecido" não deve ser uma opção automática para a intensificação da agricultura. Deve tratar-se de uma escolha estratégica que requer do Governo clareza e coerência relativamente ao que pretende alcançar e um firme compromisso de longo prazo relativamente aos meios como pretende fazê-lo.

## **FAN**

O Fundo para Ambiente de Negócios (FAN) é uma iniciativa do Reino da Dinamarca e do Governo de Moçambique, que quer tornar mais fácil a intervenção do sector privado e outras organizações de negócios no trabalho inerente a advocacia para mudanças de políticas públicas com o objetivo de criar um ambiente propício de negócio.

O FAN foi criado para melhorar o nível e a qualidade do diálogo entre o governo, o sector privado e das organizações dos trabalhadores, contribuindo assim para a criação de um ambiente de negócios socialmente equilibrado.

## **IESE**

O IESE é uma organização moçambicana independente e sem fins lucrativos, que realiza e promove investigação científica interdisciplinar sobre problemáticas do desenvolvimento social e económico em Moçambique e na África Austral.

A missão do IESE é a promoção de investigação social e económica de alta qualidade e relevante sobre as problemáticas de desenvolvimento, governação, globalização e política pública em Moçambique e na África Austral, privilegiando uma abordagem de economia política, interdisciplinar e heterodoxa e criando um espaço pluralista de estudo, debate e difusão de conhecimento e informação. Em relação com o seu programa de investigação, o IESE promove a publicação, debate e formação.