



A Questão e o Sistema de Políticas
“Múltiplas” (ou porquê é tão difícil decidir
o que fazer com a agricultura?)

Carlos Nuno Castel-Branco

Conference Paper nº 43

III CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO IESE

“MOÇAMBIQUE: ACUMULAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO EM CONTEXTO DE CRISE INTERNACIONAL”

(4 & 5 de Setembro de 2012)



www.iese.ac.mz

A questão agrária e o sistema de políticas “múltiplas” (ou porquê é tão difícil decidir o que fazer com a agricultura?)

Carlos Nuno Castel-Branco

carlos.castel-branco@iese.ac.mz, carlos.castelbranco@gmail.com

III Conferência Internacional do IESE

Moçambique: Acumulação e Transformação em Contexto de Crise Internacional

Maputo, 4-5 de Setembro de 2012

Estrutura da apresentação

- Introdução
- Políticas “múltiplas”
- Problemas com políticas “múltiplas”
- A questão agrária
- Um problema de economia política

Introdução

- Documentos de política são quadros institucionais formais de negociação ou que emergem da negociação entre grupos de interesse e pressões económicas
- No capitalismo, políticas públicas podem ser compromissos e processos contínuos de negociação que permitem sustentar a acumulação capitalista a longo prazo sem no entanto impedir que dinâmicas dominantes de acumulação se imponham.
- A simples existência de documentos de política, fazendo afirmações sobre uma ou outra direcção/característica da política pública ou desenvolvimento, não quer dizer que a vida real está de acordo com o documento

Introdução

- Um problema particular surge quando a política pública é incapaz de expressar opções e direcções claras de desenvolvimento e, pior ainda, quando existem vários documentos de política inconsistentes entre si ou quando os documentos de política são claramente inconsistentes com a experiência real. Este problema pode emergir quando: (i) não existe um interesse hegemónico dominante; (ii) diferentes componentes da economia actuam separadamente – por paradigma, ou por não haver interesse hegemónico ou por desarticulação estrutural da economia; (iii) diferentes documentos de política são elaborados para diferentes audiências; (iv) alguns destes documentos são usados para mascarar as intenções reais e promover retórica necessária para proteger legitimidade.
- Como é que estas considerações se aplicam à política agrária em Moçambique?

Introdução

- Primeiro, muitos documentos – para cada problema fundamental há uma estratégia ou política. Dificulta coordenação e evita a discussão da validade das políticas no seu todo.
- Segundo, muitos objectivos funcionais para a agricultura: protecção social, produção alimentar, produtos primários de exportação, incubadora de pequenas e médias empresas, e, mais raramente, a questão do trabalho assalariado. Esta multiplicidade de objectivos funcionais é agravada por a agricultura ser analisada independentemente de como funciona a economia como um todo e do papel económico político da agricultura nessa economia. Isto é, os objectivos da agricultura são normativos e exógenos ao processo económico específico de que a agricultura faz parte.
- Argumento: tensões no modo de acumulação e sobre o papel da agricultura na formação do capitalismo nacional dificultam a clarificação do processo de política. [Análise mais completa inclui vários outros elementos, mas não haverá tempo para os discutir e detalhar].

Políticas múltiplas

- O que são políticas “múltiplas” nesta apresentação? Cinco características principais:
 - Muitas, com muitos objectivos, que não fazem parte de um quadro único, e cada uma é entendida como auto-contida (ou independente), sem relação com outras – portanto, o custo de oportunidade de uma em relação a outra é próximo de zero; isto é, não existe competição entre as políticas e objectivos.
 - Inconsistentes umas com as outras, ou pelo menos não articuladas.
 - Inconsistentes com os padrões económicos e sociais mais gerais de que a agricultura faz parte
 - Inconsistentes com a realidade observável: dinâmicas globais ou sectoriais, mercados, etc.
 - Incapazes de definir realisticamente os pontos críticos centrais de articulação – para que serve a agricultura num contexto económico histórico específico.
- Este quadro de política pública implica que não existe um modo de produção preferido, que tudo é possível simultaneamente. Não existe necessidade de fazer escolhas – argumento assente em recursos (por exemplo, existe suficiente terra, logo tudo é possível; não tem análise económica e social).

Problemas com políticas “múltiplas”

- Será que a abordagem “tudo é possível simultaneamente” é razoável?
 - Primeiro, esta abordagem não interroga a agricultura em função de objectivos de transformação colocados pela questão agrária e pelo sistema de acumulação mais geral. As únicas questões que esta abordagem coloca são como aumentar produção e produtividade e como tornar os produtores mais produtivos – a resposta desta abordagem a estas questões parece ser adopção de novas tecnologias, o que requer seleccionar produtores com espírito e experiência empresarial, finanças, extensão, mercados, insumos e outros.

Mas o que significam estas questões?

Aumentar produtividade de quê: terra, trabalho ou capital? Não são a mesma coisa nem necessariamente conduzem à mesma solução.

Que produtores queremos tornar mais produtivos e porquê? Os que já usam tecnologias mais avançadas (supostamente mais produtivos) funcionam em contextos de mercados garantidos. Os restantes, vão aumentar a produção e produtividade para quais mercados?

Portanto, mesmo uma questão tão simples, e aparentemente consensual, como esta é problemática e requer um entendimento mais geral da questão agrária e da economia.

Problemas com políticas “múltiplas”

- Segundo, quão importante é que os múltiplos objectivos sejam confrontados e testados para consistência. Se os percebemos como auto-contidos em si próprios, consistência entre eles é um assunto redundante. Mas se os múltiplos objectivos tiverem impacto substancial (em vez de serem redundantes) e estiverem em competição uns com os outros, já não são auto-contidos pelo que consistência entre eles fica fundamental.

Exemplo 1: agricultura como protecção social – conflito com geração de força de trabalho livre para expansão da base comercial da agricultura num processo de acumulação e desenvolvimento alargado da base produtiva. Mas se a agricultura mantiver a base extractiva e capital acumular com base em força de trabalho barata e pouco produtiva, então agricultura como protecção social faz mais sentido. Além disso, como é que a promoção da produção de auto-consumo se faz sem acesso a trabalho assalariado, e que impacto tem na formação e expansão (ou, antes, contenção) dos mercados?

Exemplo 2: o que se passa no resto da economia – apreciação da taxa de câmbio [*controlo monetarista da massa monetária (incluindo esterilização dos fluxos externos de capital) + financiamento do Estado com dívida pública doméstica + controlo da inflação importada*] + enfoque da política industrial e da infra-estrutura na extracção e nas zonas económicas especiais = limitada probabilidade para grande desenvolvimento do mercado doméstico para produção/indústria alimentar.

Problemas com políticas “múltiplas”

Exemplo 3: conflito sobre recursos – água e terra mais infra-estrutura, coloca limites competitivos reais para “tudo ser possível simultaneamente”.

Portanto...

se trabalho não é libertado,

se o mercado interno para indústria alimentar não desenvolver,

se houver competição real pelos recursos

...tudo o que sobra para a produção comercial agrária é a exportação de produtos primários não processados.

Quer dizer, na prática não é possível seguir a multiplicidade de objectivos sem testar para, e garantir, consistência entre eles.

A questão agrária – qual é o papel da agricultura no sistema de acumulação historicamente específico?

- Como escolher objectivos? Não existe uma resposta universal, porque nenhum objectivo é naturalmente melhor do que outro em geral. Depende dos problemas que estão sendo tratados e resolvidos.
 - Reconhecimento do conflito – perspectivas e interesses em conflito no que diz respeito à transformação agrária e ao seu papel no sistema de acumulação. Portanto, os diferentes objectivos e perspectivas não são necessariamente complementares, mas tratam de questões diferentes.
 - Análise do que existe e porque é que assim existe. Questão central de partida não é o que não feito, mas o que é feito. Porque é que a agricultura tem tantos objectivos? Porque está a tentar responder a padrões de rentabilização do capital diferentes, ao mesmo tempo que levanta uma questão de estabilidade política relacionada com a capacidade de alimentar milhões de pessoas. Relação entre as duas funções da economia capitalista: acumulação e consumo.
 - Fontes dominantes das rendas na economia e perspectivas de transformação – o que traz de novo, para a discussão da questão agrária, o facto de que a natureza extractiva da economia se está a aprofundar, mas agora em torno de recursos minerais? Porque é que o grande capital nacional e o Estado (que facilita a relação entre o grande capital nacional e o capital nacional) tem relativamente pouco interesse em actividades como tabaco?

A questão agrária – qual é o papel da agricultura no sistema de acumulação historicamente específico?

- O que é uma perspectiva de transformação? De transformação da agricultura, ou de transformação do papel da agricultura no quadro da transformação económica mais geral – por exemplo, na industrialização diversificada (alimentos para gerar força de trabalho competitiva e com níveis de vida decentes? Matérias-primas para a indústria?)
- Porque é estruturalmente tão difícil resolver estas questões? (“estruturalmente” elimina a tendência para dizer “falta de capacidade”)
 - Problema com a análise da questão agrária (Bridget e Marc)?
 - Conflitos entre fracções do capital nacional e multinacional no processo de acumulação – deixar espaço para todos mas privilegiando algumas tendências?
 - Limites impostos pelo padrão extractivo dominante da economia?
 - Processos complexos de negociação política interna e externa?
- Questão não é apenas técnica ou funcional – como melhorar um documento ou uma análise. Questão é mais complexa – a direcção de transformação da economia e o papel da agricultura nesse processo.



Av. Patrice Lumumba, 178 - Maputo
MOÇAMBIQUE

Tel. + 258 21 328894
Fax + 258 21 328895
www.iese.ac.mz