

Questões sobre o desenvolvimento produtivo em Moçambique

Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue e Carlos Muianga (organizadores)



Questões sobre o desenvolvimento produtivo em Moçambique

Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue e Carlos Muianga
(organizadores)

Questões sobre o desenvolvimento produtivo em Moçambique

TEXTOS DE INVESTIGAÇÃO PARA O PROJECTO DA DANIDA
“ADVOCACIA E PESQUISAS DE NEGÓCIOS DO PROGRAMA DE
DESENVOLVIMENTO DO SECTOR PRIVADO (PDSP 2011-2015)”,
COORDENADO PELO FUNDO PARA AMBIENTE DE NEGÓCIOS
(FAN)

Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue e Carlos Muianga
(organizadores)



www.iese.ac.mz

Título

Questões sobre o desenvolvimento produtivo em Moçambique

Organização

Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue e Carlos Muianga

Design gráfico e paginação

COMPRESS.dsl

Revisão

COMPRESS.dsl

Impressão e acabamento

Compress.dsl

Número de registo

8377/RLINLD/2015

ISBN

978-989-8464-24-8

Tiragem

500

Endereço do editor

Av. Tomás Nduda 1375

Maputo

Moçambique

Maputo, Setembro de 2015

AGRADECIMENTOS

Esta Colectânea resulta da colaboração entre o Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e o Fundo para o Ambiente de Negócios (FAN), que tinha como objectivo transformar pesquisa desenvolvida pelo IESE em publicações para estimular debate de políticas públicas relacionadas com o desenvolvimento de capacidades produtivas e empresariais em Moçambique. Os organizadores da colectânea agradecem aos autores dos artigos e à equipa do FAN e seus parceiros pelas suas valiosas contribuições, pelo seu contributo crítico e sugestões. Os agradecimentos são extensivos às associações empresarias, ao CTA, aos sindicatos, aos meios de comunicação social e a todos os outros que contribuíram para a produção, divulgação e debate dos temas seleccionados. Um agradecimento especial vai para os parceiros do IESE, Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação (SDC); Embaixada Real da Dinamarca; Ministério de Negócios Estrangeiros da Finlândia; Ministério de Negócios Estrangeiros da Irlanda (Cooperação Irlandesa); IBIS Moçambique e Embaixada da Suécia, pelo seu apoio institucional contínuo. Este projecto de colaboração beneficiou da assistência financeira do FAN.

ÍNDICE

Lista de gráficos, tabelas e mapas.....	3
Biografia de autores.....	5
Introdução.....	9
PARTE 1: QUESTÕES ESTRUTURAIS DO DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO.....	11
Desenvolvimento empresarial e da capacidade produtiva no crescimento económico e na industrialização	
<i>Carlos Castel-Branco</i>	13
Questões à volta do desenvolvimento da base produtiva no PARP: implicações para estratégias de desenvolvimento do empresariado nacional	
<i>Carlos Muianga</i>	40
Desafios do financiamento ao sector privado - reflexão sobre as implicações do recurso à dívida pública interna mobiliária para financiamento do Estado	
<i>Fernanda Massarongo</i>	51
Ligações entre grandes projectos de investimento estrangeiro: promessa de desenvolvimento	
<i>Epifânia Langa e Oksana Mandlate</i>	61
PARTE 2: TENDÊNCIAS E REFLEXÕES SOBRE INVESTIMENTO PRIVADO.....	81
Tendências do investimento privado em Moçambique: questões para reflexão	
<i>Nelsa Massingue</i>	83
Investimento chinês em Moçambique: características e tendências	
<i>Sérgio Chichava</i>	98
PARTE 3: DESENVOLVIMENTO RURAL E INDUSTRIALIZAÇÃO.....	113
Desafios do desenvolvimento rural em Moçambique: contributo crítico em debate de postulados básicos	
<i>Carlos Castel-Branco</i>	115
O regadio do baixo Limpopo (Xai-Xai, Gaza): o despertar de um “gigante adormecido”?	
<i>Ana Sofia Ganho</i>	151
Oportunidades e condicionalismos na agricultura no regadio de Chóckwè	
<i>Ana Sofia Ganho e Phil Woodhouse</i>	177
O crescimento da cultura de tabaco em Moçambique: questões e desafios para um sector em transformação	
<i>Helena Perez-Niño</i>	208

Mulheres no processamento da castanha de cajú: reflexões sobre as sociedades agrárias, trabalho e género na província de Cabo-Delgado. <i>Sara Stevano</i>	240
Grupos de poupança e créditos informais: oportunidade para expansão de negócio do sector privado em Moçambique? Análise baseada nos estudos de caso das províncias de Inhambane e Manica <i>Fernanda Massarongo, Nelsa Massingue, Rosmina Ali e Yasfir Ibraímo</i>	260
O caminho pela frente: desenvolvimento actual e perspectivas futuras do sector do transporte rodoviário de mercadorias em Moçambique – um estudo de caso do corredor da Beira <i>Helena Perez-Niño</i>	279
O impacto diferenciado da expansão da produção de açúcar no bem-estar dos trabalhadores agrícolas e comunidades: o caso de Xinavane e Magude <i>Yasfir Ibraímo</i>	301
Mercados de trabalho rurais: porque são negligenciados e que implicações para a estrutura produtiva em Moçambique? <i>Rosimina Ali</i>	319
PARTE 4: SERVIÇOS PÚBLICOS E DESENVOLVIMENTO DA BASE PRODUTIVA	335
Sector privado no contexto da implementação das reformas no sector agrícola em Moçambique: uma análise a partir de experiências locais <i>Salvador Forquilha</i>	337
Governação e Serviços públicos a nível distrital: o envolvimento do sector privado <i>Salvador Forquilha</i>	353
Empresários de penúria: a problemática da emergência e envolvimento do sector privado local na prestação de serviços públicos: o caso do distrito de Nacala <i>Domingos do Rosário</i>	365
Inharrime pelas estradas: notas sobre descentralização e serviços públicos num distrito da província de Inhambane <i>Euclides Gonçalves</i>	383
Publicações Do IESE.....	398

LISTA DE GRÁFICOS, TABELAS E MAPAS

Lista de Gráficos

ARTIGO 3

Gráfico 1: Stock da DPIM em milhões de Meticais e em percentagem do PIB e das Receitas Públicas

Gráfico 2: Evolução das Taxas de Juro dos Bancos Comerciais e das Taxas de Referência (Abr: 2010-Jan: 2013)

ARTIGO 4

Gráfico 1. Evolução do volume de negócios da empresa J

Gráfico 2. Evolução do volume de negócios da empresa K

Gráfico 3: Concentração no volume de negócios nas empresas ligadas a Mozal

Gráfico 4: Evolução do volume de negócios da empresa A, 2001-2007

Gráfico 5 : Composição da carteira de clientes da empresa B, 2000-2011

ARTIGO 5

Gráfico 1: Investimento privado aprovado total e por fonte, 1990-2011

Gráfico 2a: Investimento privado total aprovado por província, 1990-2011 (% investimento total aprovado)

Gráfico 2b: Investimento privado aprovado por fonte e por província, 1990-2011

Gráfico 3a: Investimento privado total aprovado por sector, 1990-2011 (em % do investimento privado total)

Gráfico 3b: Investimento privado aprovado por sector e fonte, 1990-2011 (em %)

Gráfico 4: Investimento privado total aprovado com e sem megaprojectos (1990-2011)

Gráfico 5a: Investimento privado em Moçambique sem megaprojectos, 1990-2011

Gráfico 5b: Peso do investimento por Fonte com e sem megaprojectos, 1990-2011

Gráfico 5c: Peso do investimento por sectores de actividade com e sem megaprojectos, 1990-2011

Gráfico 6a: Exportação com e sem megaprojectos, em termos percentuais

Gráfico 6b: Importações de Moçambique com e sem megaprojectos, em termos percentuais

ARTIGO 6

Gráfico 1: IDE chinês por sector (2000 - 2010)

Gráfico 2: Emprego gerado pelo IDE Chinês (2000 - 2010)

Gráfico 3: IDE Chinês por província (2000 - 2010)

Gráfico 4: Emprego por província gerado pelo IDE chinês (2000-2010)

ARTIGO 10

Gráfico 1: Produção de tabaco 1979-2011 (toneladas)

Gráfico 2: Tabaco: valor de exportação por país 1990-2011 (1000 US\$)

Gráfico 3: Tabaco: Áreas cultivadas por província (ha)

Gráfico 4: Lote do valor médio de exportação do tabaco por ha, 2007-2011

ARTIGO 11

Gráfico 1: Mulheres empregadas por sector: comércio, hotelaria e cajú

ARTIGO 12

Gráfico 1: Volume de crédito corrente (que mensalmente sai do caixa), (em Meticais)

ARTIGO 13

Gráfico 1: Volume de Contentores manuseados no porto da Beira

Gráfico 2: Volume da carga geral manuseada no porto da Beira

Gráfico 3. Porto da Beira, tráfego de contentores manuseadas por países

Gráfico 4. Porto da Beira, carga geral manuseadas por países

ARTIGO 14

Gráfico 1: Evolução de trabalhona AdX, por sexo e categoria, Janeiro 2005 – Julho 2012

Gráfico 2: Número de trabalhadores permanentes e casuais na AdX, Abril 2011 – Março 2012

Gráfico 3: Percentagem de trabalhadores agrícolas por categorias salários pagos (A,B,C), Janeiro 2010 – Maio 2012

ARTIGO 15

Gráfico 1. Distribuição percentual da PEA por situação ocupacional de trabalho nas zonas rurais, Moçambique

Gráfico 2. Distribuição percentual da PEA por situação ocupacional de trabalho nas zonas rurais de Moçambique, Censo 2007

Gráfico 3. Recrutamento de força de trabalho assalariada pelas Pequenas e Médias Explorações (PME), Moçambique, TIA 2005 e TIA 2008

ARTIGO 16

Gráfico 1: Estrutura Tipo do Governo Distrital

Gráfico 2: A contribuição do sector agrário para o PIB

Gráfico 3: O negócio da mandioca na localidade de Namigonha: dos produtores até à fábrica da Cervejas de Moçambique

Lista de Tabelas

ARTIGO 3

Tabela 1: Peso da DPIM na Poupança Total

Tabela 2: Stock da Dívida Pública Interna durante o período de redução das taxas de juro directoras do BdM

Tabela 3: Comparação entre os Juros da Dívida Pública Interna e a despesas feitas em sector prioritários

ARTIGO 4

Tabela 1: Concentração da produção nos principais subsectores da indústria transformadora

Tabela 2: Sectores de actividade das empresas da amostra

Tabela 3: Orientação das empresas para outros megaprojectos

Tabela 4: Padrão de concentração do volume de negócios nas empresas A, B, O e P

Tabela 5: Diversificação dos clientes nas empresas A, B, O e P

Tabela 6: Padrões de diversificação dentro das empresas A, B, O e P

Tabela 7: Padrão de diversificação de actividades por via de capital nas empresas A, B e O

ARTIGO 5

Tabela 1: Investimento aprovado na Agricultura e agro-indústrias e Recursos minerais e energia.

Tabela 2: Megaprojectos aprovados em Mozambique no período de 1990 a 2011

Tabela 3: Análise do período 2006 a 2011

ARTIGO 6

Tabela 1: Número de empregos a serem criados pelos projectos de investimento aprovados

ARTIGO 8

Tabela 1: Lista de serviços de assistência disponibilizados pela HLM e suas taxas

Tabela 2: Preços de arroz em 2012 na província de Gaza

ARTIGO 9

Tabela 1: Projectos seleccionados na zona de Chókwè-Guijá-Massingir

Tabela 2: Descrição das taxas pagas pelos utilizadores HICEP

Tabela 3: Sectores relacionados com o investimento das empresas

ARTIGO 10

Tabela 1: Principais indicadores do Tabaco

Tabela 2: Tabaco : arranjos institucionais

Tabela 3: Acesso ao crédito e insumos em Moçambique por província

Tabela 4: Tabaco: Concessões em 2005

ARTIGO 11

Tabela 1: Toneladas de caju comercializadas na Província de Cabo Delgado

Tabela 2: Estimativa dos salários dos trabalhadores na fábrica Korosho

ARTIGO 12

Tabela 1: Operadores e seus objectivos na criação de GPC

Tabela 2: Fórmulas de cálculo dos rendimentos obtidos por membro no final do ciclo

Tabela 3: Resumo das características dos GPC visitados em Inhambane e Manica

Tabela 4: Exemplo de ganhos auferidos num GPC da Kukula, distrito de Massinga, província de Inhambane

ARTIGO 15

Tabela 1: Percentagem da PEA que tem a agricultura como principal ocupação nas zonas rurais de Moçambique

ARTIGO 16

Tabelas 1: Número de Explorações Agro-pecuárias por Tipo; Áreas Cultivadas no Distrito e Total da Província - 2010

Tabelas 2: Número de Explorações Agro-pecuárias Com Culturas Alimentares Básicas, e % em Relação ao Total - 2010

ARTIGO 17

Tabelas 1: Extensão rural no distrito de Ribauè

Lista de Mapas

ARTIGO 8

Mapa 1: Perímetro do RBL 2003-2011

Mapa 2: RBL (finais de 2012)

ARTIGO 9

Mapa 1: Regadio do Chókwè

ARTIGO 13

Mapa 1: Redes de caminhos-de-ferro em Moçambique

Mapa 2: Redes de estradas em Moçambique

Mapa 3: Rede de estradas no corredor da Beira

BIOGRAFIA DE AUTORES

Ana Sofia Ganho

É mestre em Desenvolvimento Internacional pela Universidade de Manchester, onde actualmente prossegue os seus estudos de doutoramento. A sua investigação pretende responder à dupla questão de como os novos investimentos agrícolas em Moçambique estão a afectar os direitos de terra e água, reformulando a noção de soberania e do próprio Estado.

ganho2000@gmail.com

Carlos Castel-Branco

É doutorado (D.Phil) em economia pela School of Oriental and African Studies (SOAS), da Universidade de Londres, é mestre em ciências (M.Sc.) em desenvolvimento económico pela Universidade de Oxford, e mestre em artes (M.A.) em desenvolvimento industrial pela Universidade de East Anglia. É Professor Associado na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, fundador do IESE, membro do seu Conselho Científico e coordenador do seu Grupo de Investigação de Economia e Desenvolvimento, Investigador Associado do Departamento de Estudos de Desenvolvimento da SOAS, Investigador Sénior Honorário do School of Environment, Education and Development (SEED), da Universidade de Manchester, e membro da Academia de Ciências de Moçambique.

carlos.castelbranco@gmail.com

Carlos Muianga

É Mestre em Desenvolvimento Económico pela Universidade de Londres, School of Oriental and African Studies – SOAS (2014), Licenciado em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane (2009), e investigador do IESE. As suas áreas de pesquisa são padrões de investimento e questões sobre terra.

carlos.muianga@iese.ac.mz

Domingos do Rosário

É Doutorado em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Políticos de Bordeaux, França, Professor Auxiliar da cadeira de Ciência Política, no Departamento de Ciência Política e Administração Pública, na Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane, e Investigador Associado ao IESE.

sopito78@gmail.com

Epifânia Langa

É Licenciada em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, e Assistente de Investigação do IESE. As suas áreas de pesquisas estão ligadas ao alargamento e diversificação da base produtiva, megaprojectos e ligações industriais.

epylanga@gmail.com

Euclides Gonçalves

É Doutorado em Antropologia pela Universidade de Witwatersrand, África do Sul, docente no Departamento de Arqueologia e Antropologia na Universidade Eduardo Mondlane, investigador associado no IESE e socio-fundador da Kaleidoscopio – Pesquisa em Comunicação e Cultura.

e.goncalves@kaleidoscopio.co.mz

Fernanda Massarongo

É Mestre em Desenvolvimento Económico pela Universidade de Londres, School of Oriental and African Studies (SOAS) (2012), e licenciada em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane – UEM (2010), é investigadora do IESE e Assistente na Faculdade de Economia da UEM. A sua área de investigação é a macroeconomia, com enfoque nos processos de crescimento e transformação da base produtiva.

fernanda.massarongo@iese.ac.mz

Helena Perez-Niño

É doutorada (D.Phil) em estudos de Desenvolvimento na School of Oriental and African Studies (SOAS), na Universidade de Londres, onde também obteve um mestrado em Estudos de Desenvolvimento, e Licenciada em História Económica pela Universidade Nacional da Colômbia. As suas áreas de interesse são a economia política de transformação agrária e a economia política de transição de guerra para paz.

hp6@soas.ac.uk

Nelsa Massingue

É Mestre (MSc) em Desenvolvimento Económico pela Universidade de Londres, School of Oriental and African Studies – SOAS (2012), Licenciada em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane (2008), Investigadora, membro fundadora e Directora de Planificação, Recursos e Administração do IESE. É Assistente na Faculdade de Economia da Universidade

Eduardo Mondlane. A sua área de investigação é: investimento privado, ligações inter-sectoriais e desenvolvimento rural.

nelsa.massingue@iese.ac.mz

Oksana Mandlate

É mestre em Socioeconomia pelo Instituto Superior de Ciência e Tecnologia de Moçambique - ISCTEM (2010), e licenciada em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane - UEM (2005), Investigadora e Coordenadora do Centro de Documentação do IESE. A sua área de investigação é relacionada com dinâmicas de industrialização à volta de grandes projectos de IDE.

oksana.mandlate@iese.ac.mz

Phil Woodhouse

É Bacharel (Univ. de Oxford) e Doutorado (Univ. de Reading) em Agricultura, Professor de Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural no Institute for Development Policy and Management (IDPM) da School of Environment and Development (Universidade de Manchester). As suas áreas de investigação são aspectos institucionais do uso de recursos naturais e gestão ambiental e a sua relação com a transformação agrária; o impacto da transformação tecnológica, socioeconómica e política na agricultura e outras formas de utilização da terra e água.

phil.woodhouse@manchester.ac.uk

Rosimina Ali

É Mestre em Desenvolvimento Económico pela Universidade de Londres, School of Oriental and African Studies – SOAS (2012), Licenciada em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane (2008), Investigadora do IESE e Assistente na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. As suas áreas de pesquisa estão ligadas a mercados de trabalho rurais, emprego, migração, pobreza, desigualdades e desenvolvimento. Tem também trabalhado em questões relacionadas com finanças rurais.

rosimina.ali@iese.ac.mz

Salvador Forquilha

É doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França, Investigador Sénior, Director-Adjunto para Investigação e Presidente do Conselho Científico do IESE. As suas áreas de pesquisa são: processos de democratização, descentralização e governação local.

salvador.forquilha@iese.ac.mz

Sara Stevano

É Doutorada (D.Phil) em Economia/Antropologia pela School of Oriental and African Studies, Universidade de Londres, Estudou Economia e Comércio na Universidade de Torino, Italia, e completou o seu Mestrado em Economia do Desenvolvimento no SOAS. As suas áreas de trabalho são mercado do trabalho, género, segurança alimentar e nutricional, mudança dos hábitos alimentares e economia política do desenvolvimento agrário e da pobreza, com foco no continente africano.

260248@soas.ac.uk

Sérgio Chichava

É doutorado em Ciência Política pela Universidade de Bordeaux, França, Investigador Sénior, membro fundador e membro do conselho científico do IESE. As suas áreas de pesquisa são: processos de democratização, governação e relações entre Moçambique e as economias emergentes.

sergio.chichava@iese.ac.mz

Yasfir Ibraimo

É licenciado em Economia pela Faculdade de Economia (2009) da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), e Assistente de investigação do IESE e Assistente na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane – UEM. As suas áreas de pesquisa estão ligadas a mercados de trabalho, emprego, saúde laboral e pobreza. Tem, também, trabalhado em questões relacionadas a finanças rurais.

yasfir.ibraimo@iese.ac.mz

Introdução

Nas últimas duas décadas, a economia de Moçambique tem crescido a taxas relativamente elevadas, a uma média anual superior a 7%, quase duas vezes mais depressa do que a média para a África Sub-Sahariana, e continuou a crescer rapidamente mesmo com a crise económica internacional prolongada que tem afectado as economias mais desenvolvidas na última década. Além disso, tornou-se numa das três economias africanas que mais investimento directo estrangeiro (IDE) e empréstimos comerciais do sistema financeiro internacional recebe. Paradoxalmente, a base produtiva afunilou e centrou-se em torno de um núcleo extractivo e actividades associadas, o que reduziu o leque de oportunidades de negócios e emprego decente e dificulta o desenvolvimento de ligações e articulações dentro da economia. A dívida pública aumentou meteoricamente na última década, com impactos significativos na escassez e encarecimento do capital para a diversificação do investimento e da base produtiva, e na promoção de um sector financeiro com tendências especulativas. O endividamento público, combinado com as tendências extractivas da economia, enfraqueceu, ou impediu o desenvolvimento da capacidade do Estado de prover serviços públicos baratos, acessíveis e de qualidade para a promoção das capacidades produtivas alargadas e diversificadas, orientadas para a reprodução de uma economia multifacetada, que consiga alimentar-se e alimentar os cidadãos, substituir importações efectivamente e diversificar a base de exportação.

É neste contexto que, ao longo dos últimos três anos, o IESE, no quadro do projecto da DANIDA sobre “Advocacia e Pesquisas de Negócios do Programa de Desenvolvimento do Sector Privado (PDSP 2011-2015)”, coordenado pelo Fundo de Ambiente de Negócios (FAN), procurou derivar, da sua investigação, uma série de textos orientados para ajudar o debate entre empresas, governo, sindicatos e outras organizações sociais sobre os desafios de desenvolvimento de capacidades produtivas diversificadas e alargadas em Moçambique. Estes textos, elaborados por investigadores permanentes e associados do IESE, foram discutidos em seminários realizados em todo o País, ligando, assim, a investigação académica com o debate prático sobre questões de política pública, estratégia empresarial e ambiente de negócios em Moçambique. Estes textos foram organizados nesta colectânea, de modo a que fiquem mais facilmente acessíveis para estudo, debate,

crítica e, quiçá, contribuam para ajudar a criar bases produtivas e comerciais mais favoráveis a um desenvolvimento económico e social amplo do País.

Esta colectânea de 19 artigos, cuja elaboração envolveu uma rede de pouco menos de duas dezenas de investigadores, está organizada em quatro partes, correspondentes aos temas tratados nos textos. A primeira parte, com quatro artigos, discute o quadro estrutural de desenvolvimento da economia nacional e as suas ligações com o desenvolvimento de capacidades produtivas. Os dois primeiros artigos analisam questões mais estruturais do desenvolvimento de capacidades produtivas, o terceiro analisa as implicações do endividamento público para o sistema financeiro e o quarto discute ligações entre grandes empresas e fornecedores locais. A segunda parte, com dois artigos, está focada nas tendências de investimento privado e suas implicações para as estruturas económicas que emergem. Um dos artigos problematiza desenvolvimentos na economia nacional derivados das tendências gerais de investimento privado, enquanto outro é focado na problemática do investimento chinês.

A terceira parte é focada nas problemáticas do desenvolvimento rural, e contém nove artigos. O primeiro é uma discussão geral da problemática do desenvolvimento rural em Moçambique, numa perspectiva de industrialização rural. Seguem-se dois artigos sobre desafios das relações entre IDE e capital doméstico no contexto de regadios na província de Gaza, dois artigos focados em culturas específicas, tabaco e caju, ligados com dinâmicas de transformação rural, um artigo que discute microfinanças locais, um que trata das questões de transportes rodoviários e dois que discutem emprego, mercados de trabalho e condições de vida dos trabalhadores rurais.

A quarta parte inclui quatro artigos ligados com à problemática dos serviços públicos, governação local e desenvolvimento da base empresarial rural e urbana. Estes artigos procuram analisar e compreender em que medida as reformas do sector público e a municipalização afectam a oferta dos serviços públicos e como é que estes, por sua vez, afectam o processo da construção e legitimação do Estado e o desenvolvimento do sector privado em Moçambique.

Esta colectânea não é académica, mas pretende contribuir para fazer uma ponte entre reflexões académicas de problemáticas de desenvolvimento em Moçambique e o debate prático. A ideia principal não é fornecer uma lista de soluções, mas, antes, estruturar questões que possam ajudar a tornar o debate sobre desenvolvimento da base produtiva e empresarial no País mais focado e útil.

Carlos Nuno Castel-Branco

Nelsa Massingue

Carlos Muianga

Parte 1

Questões estruturais
do desenvolvimento
produtivo

DESENVOLVIMENTO EMPRESARIAL E DA CAPACIDADE PRODUTIVA NO CRESCIMENTO ECONÓMICO E NA INDUSTRIALIZAÇÃO

Carlos Nuno Castel-Branco

Introdução

Este artigo de referência foi elaborado para apoiar argumentos e propostas apresentadas no relatório principal da consultoria realizada por uma equipa de consultores para o programa da DANIDA de apoio ao sector privado.

Este artigo apresenta uma panorâmica das tendências e caminhos do investimento e do crescimento económico e industrial em Moçambique, o seu impacto macroeconómico e as tendências relativas à política industrial. Em seguida, desenvolve uma análise sobre as razões que justificam a necessidade de um programa de capacidade produtiva e empresarial, bem como as principais questões a que deve responder um programa destes. O artigo conclui com algumas observações fundamentais sobre as experiências dos doadores em programas de desenvolvimento do sector privado.

As actuais tendências/caminhos de crescimento industrial e investimento em Moçambique

Ao longo da última década, as tendências de crescimento e investimento na economia moçambicana tornaram-se mais afuniladas e mais concentradas do que nunca. O Produto Interno Bruto (PIB) e Valor Acrescentado Industrial (VAI) têm vindo a crescer, em termos reais, mas as fontes de crescimento são cada vez mais limitadas. O investimento privado numa base anual tem sido muito instável, mas atingiu níveis significativos nos últimos 13 anos. O seu enfoque também tem sido estreito e com tendência a reforçar a estrutura afunilada e desarticulada do crescimento económico. A dinâmica de crescimento e investimento tem mantido a economia moçambicana presa numa situação em que o crescimento é instável, desestabilizador e insustentável. Estas e outras questões são discutidas em detalhe nesta secção.

Dinâmicas do crescimento e exportações

As principais fontes de crescimento do PIB têm sido os serviços (sobretudo comércio, finanças, transportes e comunicações, turismo e construção) e os mega e grandes projectos na indústria, energia, minerais e agricultura (alumínio, gás natural, areias pesadas ou minerais, energia, cimento, bebidas, especialmente cerveja, açúcar e moagem de cereais). Exceptuando o turismo, todos os outros sectores de serviços estão fortemente concentrados em Maputo: cerca de 70% do comércio e dos transportes e serviços de comunicações, e 75% dos serviços financeiros e actividades de construção concentram-se no Maputo. Além disto, quase 80% do investimento em transportes ocorre em torno dos grandes corredores (Maputo, Beira e Nacala), com destaque para o Corredor de Maputo que liga Moçambique e a África do Sul. A construção está concentrada em torno dos megaprojectos industriais, programas rodoviários, com ênfase na estrada portajada Maputo-Witbank, e habitação de luxo ao redor de Maputo e Matola. O comércio é fundamentalmente urbano e de retalho e as redes de comércio rural desenvolvem-se muito lentamente. As finanças ou são especulativas ou relacionadas com os grandes projectos ligados ao capital internacional. Assim, é em torno disto que os serviços se estão a desenvolver e a contribuir para a criação de dinâmicas económicas que estão estreitamente baseadas e que operam contra o alargamento da base de desenvolvimento (INE várias; BDM várias; KPMG 1999; Castel-Branco 2002a, 2003).

Como seria de esperar, a produção e a exportação de bens revelam tendências semelhantes às dos serviços. Apesar de se estimar como produção agrícola

dominante os cereais para o consumo dos agregados familiares, as actividades agro-industriais dominantes são o açúcar (para o mercado interno, mas também uma mercadoria muito importante para exportação), o tabaco, a madeira e o algodão (todos para exportação). Estes quatro produtos agro-industriais representam menos de 15% da produção industrial total, mas representam mais de 80% da produção agro-industrial. A produção industrial é fortemente concentrada em torno do alumínio, cerveja, moagem de cereais e refrigerantes, que representam mais de 70% da produção total. Apenas o alumínio representa cerca de 48% da produção total (INE várias; Castel-Branco 2002a, 2002b, 2003).

Em 2002, as exportações de bens representaram quase 70% da receita das exportações, mais do dobro da receita dos serviços. O rácio entre as exportações de bens e os serviços tem sido, em média, 0,82 na maior parte das últimas três décadas e meia. Isto significa que, grosso modo, os serviços geralmente representam cerca de 55% da receita das exportações e os bens 45%. No entanto, entre 1980 e 1983, e novamente em 2002, este rácio mudou radicalmente para 2,33, o que significa que as exportações de bens representaram 70% da receita das exportações no período. Em ambos os períodos, a indústria tornou-se a mais importante fonte de receita das exportações.

No início de 1980, esta mudança deveu-se a dois factores: a crise do petróleo e o colapso dos serviços de transporte de e para o hinterland. Moçambique costumava exportar produtos petrolíferos refinados, embora fosse um importador líquido de petróleo e derivados. O boom dos preços do petróleo no início da década de 1980 empurrou a quota da exportação da produção de produtos petrolíferos de 10% para mais de 30%. Ao mesmo tempo, a aplicação das sanções obrigatórias da ONU contra o regime ilegal da Declaração Unilateral de Independência (DUI) de Ian Smith na Rodésia, e a guerra contra tal regime, reduziu o tráfego ferroviário e portuário de e para o hinterland de forma muito significativa. No momento da aplicação das sanções contra o regime ilegal DUI, o tráfego ferroviário e portuário de e para a Rodésia através de Moçambique foi responsável por mais da metade de toda a receita dos serviços de transporte em Moçambique (INE várias; Wuyts 1989, 1984; Castel-Branco 2002a, 2002b, 2003).

Em 2002, a dinâmica da mudança do rácio das exportações foi diferente, já que o único factor mais importante para explicar essa mudança foi a introdução das exportações de alumínio. Desde que a Mozal, a grande fundição de alumínio BHP-Billiton, começou a operação, as exportações de bens de Moçambique mais que triplicaram. A Mozal, que é responsável por 48% da produção industrial total e 24% do Valor Acrescentado Industrial (VAI), também representa aproximadamente 75% das exportações de manufacturados, 60% das exportações de produtos e 42% do total da receita das exportações de Moçambique (INE várias; Castel-Branco

2003; Castel-Branco & Goldin 2003). Juntas, as exportações dos produtos da pesca, da agricultura e de todos os outros sectores (excepto alumínio) somam não mais do que dois terços das exportações totais do alumínio.

Fora da dinâmica dos mega e grandes projectos, especialmente da Mozal, a produção industrial e as exportações estão estagnadas, a produção industrial diminuiu na verdade em 2003, e a quota do VAI no PIB, sem a Mozal, caiu para os níveis de 1971 (Castel-Branco 2003; Castel-Branco & Goldin 2003).

Dinâmica do investimento privado

O investimento privado, que representou cerca de 60% da formação bruta de capital em Moçambique entre 1990 e 2003, está concentrado em poucos mega e grandes projectos, e dependente de fluxos de capital externo. Entre 1990 e 2003, tais projectos ou indústrias,¹ que não incluem mais de 20 empresas, foram responsáveis por cerca de 75% de todo o Investimento Directo Estrangeiro (IDE) canalizado para Moçambique; 40% do Investimento Directo Nacional (IDN), e dois terços de todo o investimento privado. Gás natural e areias pesadas/minerais (controlados por quatro grandes multinacionais, duas das quais sul-africanas), absorvem quase 90% de todo o investimento em minerais. Alumínio e energia, açúcar, cerveja, refrigerantes, moagem de cereais e cimento (cerca de 16 empresas, todas de propriedade estrangeira, incluindo multinacionais), absorvem 94% do IDE, 50% do IDN e 73% de todo o investimento privado em produção (Castel-Branco 2002a, 2003, 2004).

Estimativas de investimento, com base numa análise de 1 800 projectos de investimento aprovados e implementados (ou em fase de implementação) durante 1990-2003,² também mostram que as grandes empresas sul-africanas (SA) lideram os determinantes dos fluxos e padrões de investimento em Moçambique. Directamente, estão envolvidas em 18% de todos os projectos de investimento no conjunto dos 1 800, e são responsáveis por cerca de 40% do IDE e 15% do investimento privado total em Moçambique durante o período. No entanto, o impacto total (directo e indirecto) das grandes empresas SA sobre o investimento privado em Moçambique é muito mais significativo do que o impacto directo: ao todo, os projectos nos quais as grandes empresas SA estão directamente envolvidas absorveram 85% de todo o IDE canalizado para Moçambique, 35% do IDN e 75% do investimento privado total. Acresce que 73% de todos os empréstimos

1 Alumínio e energia, areias pesadas/minerais, gás natural, açúcar, cerveja, moagem de cereais, refrigerantes e cimento.

2 Base de dados gentilmente cedidos pelo centro de Promoção de Investimentos (CPI), e verificados através de contactos com as direcções provinciais para o respectivo sector.

financeiros, directamente produtivos (a partir de fontes comerciais, multilaterais ou outras) estão associados a estes projectos.

O investimento SA está associado principalmente ao complexo de minerais-energia (MEC) da SA: alumínio de energia, gás natural, areias pesadas e minerais. O investimento em torno do MEC é fortemente apoiado pelo pequeno número de grandes empresas multinacionais SA (SA EMN, como BHP-Billiton), grande capital de minerais e energia de todo o mundo (Austrália, Reino Unido, Irlanda, Japão), empresas públicas SA (como a ESKOM e a SASOL), agências de investimento e desenvolvimento (IDC, IFC, BEI e outros) (Lutchman & Naidu 2004; Rumney 2004; Fine & Rustomjee 1996; Schoeman 2003; Daniel, Naidoo & Naidu 2003; Games 2003; Castel-Branco 2002a, 2002b, 2003, 2004).³

Além disto, o investimento SA tem-se expandido rapidamente em áreas de concorrência oligopolista ou quase monopolística, numa tentativa de globalizar, usando a região como um trampolim para os mercados mundiais, ou simplesmente como uma expansão do mercado interno.

As principais áreas de investimento são: açúcar (Illovo e Tongat Hullet controlam 3 de 4 engenhos de açúcar, e a IDC auxiliou um consórcio maurício a controlar o quarto); cerveja (a SAB controla a totalidade das três cervejarias); refrigerantes (a SABCO tem o controlo, através de uma sucursal local, Coca-Cola, de todas as fábricas de engarrafamento), moagem de cereais (Namib Management controla ou está envolvida com os maiores complexos de moagem de cereais, excepto um), megaprojectos de turismo (Limpopo e Libombos), e mega infra-estruturas (gestão dos grandes portos, grandes rodovias portajadas, sistemas de comunicação e parques industriais desenvolvidos em torno de projectos-âncora associados ao MEC). O turismo e as infra-estruturas estão desenvolvidas em torno do conceito de iniciativas de desenvolvimento territorial (IDT), uma política pública SA para expandir a economia SA na região (Lutchman and Naidu 2004; Rumney 2004, Fine and Rustomjee 1996; Shoeman 2003; Daniel, Naidoo and Naidu 2003; Games 2003; Castel-Branco 2004, 2003, 2002a and 2002b, Roberts 2000).

Associado ao MEC e à expansão oligopolista, o investimento SA também se deslocou para a indústria dependente e serviços industriais.⁴ Por um lado, o MEC, o IDT e outros grandes projectos representam a demanda de determinadas

3 A Corporação para o Desenvolvimento Industrial (IDC), uma SA para-estatal; corporação financeira internacional (IFC), membro do grupo do Banco Mundial; Banco Europeu de Investimento (BEI).

4 O conceito de industrialização dependente está relacionado com as seguintes características: dependência das importações; dependência em relação a dinâmicas exógenas de industrialização (incluindo acesso aos mercados, tecnologia e capital, design de produto, decisões de investimento, etc.); parcerias dependentes (como no caso da integração com cadeias de valor e produtos internacionais oligolísticos); falta de dinâmica nas ligações a montante e a jusante na economia fora dos mega e grandes projectos que iniciaram o processo. Este padrão de industrialização não pode ser identificado como substituição de importações (mesmo quando as empresas produzem apenas ou principalmente para o mercado interno), porque não substitui, antes cria, pressões de importação. Substituição verdadeira de importações envolveria ligações a montante e a jusante que este padrão de industrialização em geral não desenvolve fora dos enclaves económicos.

actividades industriais e de serviços de manutenção e engenharia. As empresas sul-africanas inicialmente revelaram-se relutantes em mudar-se para Moçambique, uma vez que podiam fornecer todos os serviços e mercadorias a partir da África do Sul e não tinham conhecimentos suficientes sobre as capacidades industriais em Moçambique. Isto levou a uma rápida expansão das relações entre as empresas fornecedoras sul-africanas, com sede na África do Sul, e os mega e grandes projectos em Moçambique.

No entretanto, a expansão da Mozal e o início ou o desenvolvimento de outros mega e grandes projectos intensificou a demanda desses produtos e serviços. Assim, as empresas SA foram rápidas a deslocar-se e a aproveitar a oportunidade para se expandirem em Moçambique. Contudo, estão ainda relutantes no que respeita a assumir compromisso e investimento consideráveis. Geralmente, deslocaram para Moçambique oficinas e armazéns com stock de peças e que fazem pequenas reparações, empregando um número muito pequeno de trabalhadores, e que envolvem muito poucos custos fixos (e irrecuperáveis). Outras envolveram-se em *joint ventures* com empresas moçambicanas, arrendam instalações e, assim, aproveitam o capital fixo existente, e fazem pouco investimento, ou investimento unicamente focado na modernização de algumas capacidades básicas para a prestação de serviços especializados para a megaprojectos específicos. Quase todas estas empresas estão dependentes de importação, e uma grande parte das suas importações vem de comércio inter e intra empresas com fornecedores sul.⁵

Assim, as ligações com mega e grandes projectos criaram capacidades industriais dependentes para o mercado interno, mas geralmente envolvem pouco compromisso pelas empresas sul-africanas que fizeram o investimento. Contudo, como demonstrado pelas capacidades e número de empresas envolvidas, o desenvolvimento de ligações com os megaprojectos poderia ser um dos pilares fundamentais de uma estratégia de apoio às empresas e ao desenvolvimento da capacidade produtiva em Moçambique. Dado o tipo de capacidade que tem sido desenvolvida, concentrada na engenharia e noutros serviços, um tal foco de desenvolvimento de capacidade produtiva e de negócios poderia ajudar não só as empresas envolvidas, mas a dinâmica do negócio e da produção na sua totalidade,

12 De acordo com Castel-Branco and Goldin (2003), algumas das capacidades industriais e de serviços essenciais desenvolvidas em torno da Mozal são as seguintes: *Empresas industriais de Engenharia/fabrico*: Cometal-Mometal (cubas, chaminés e canos); Tubex (ferramentas e peças sobressalentes); Kempe/Metech (manutenção de linhas de cubas); Forjadora (contentores); Kanes (peças sobressalentes, estruturas de metal e manutenção); Agro-Alfa (reparação de equipamento de arranque); MC Engineering (reparação de equipamento de arranque);. *Empresas de construção*: Marclausa (subestação de energia eléctrica na fábrica e barreira acústica no porto de Matola); Construções Chemane (manutenção, drenos de água, remoção de edifícios temporários); SORADIO (instalações e cablagem eléctrica e reparações); and Wade Adams (construção de habitação e manutenção de edifícios). *Serviços industriais*: TDM (rede telefónica e da base de dados do telefone); EDM (accionista e representada na Motraco); Strang Rennies Mozambique Consortium, SRMC (exportação de alumínio); Diesel Eléctrica (fornecedores e manutenção de equipamento hidráulico); Interwaste (remoção de resíduos industriais); e Transaustral (transporte de empregados). *Outros serviços*: Eurest Support Services (aprovisionamento/catering); Gray Security (serviços de segurança, recepção, e resposta armada); Ihsala Mozambique (aprovisionamento/catering e limpezas); Cinderella (lavandaria e gestão de fardas); e Flor Real (terraplénagem e paisagismo).

porque poderia ajudar a fornecer capacidades e serviços a todos e reduzir os custos marginais de investimento produtivo em Moçambique.

Por outro lado, a dinâmica das empresas dependentes desenvolveu-se em torno de cadeias de produtos controlados pela SA ou outras grandes corporações MEC: isto está a acontecer na exportação de frutas e alguns produtos agro-industriais básicos (mel, produtos de mandioca, alimentos para animais), algumas áreas de engenharia de metal em que as empresas SA fornecem reputação e acesso aos mercados, as actividades relacionadas com o turismo, e outras. Em geral, uma proporção muito grande de pequenas e médias empresas já existentes e relativamente bem-sucedidas (ou pelo menos não sem êxito) têm desenvolvido ligações com as empresas SA, algumas das quais no âmbito do esquema *black economic empowerment* (BEE) (emancipação económica da população negra) (Lutchman and Naidu 2004; Rumney 2004; Shoeman 2003; Daniel, Naidoo and Naidu 2003; Games 2003; Castel-Branco 2004).

O capital SA tem sido uma força motriz no mercado financeiro moçambicano. A literatura sobre finanças em Moçambique geralmente enfatiza que o sistema financeiro moçambicano é controlado pelos interesses financeiros portugueses. Isto só é verdade em parte quando analisamos o sistema financeiro nacional e nos abstraímos das suas interações internacionais. Pior ainda, este argumento só é válido se nos abstrairmos da relação entre finanças, investimento e produção. Por outras palavras, os bancos portugueses possuem a maior parte dos bancos em Moçambique, e os maiores bancos, do ponto de vista das operações bancárias domésticas. No entanto, o sistema bancário nacional é responsável por menos de 20% do financiamento do investimento e da produção em Moçambique, e uma parte significativa da sua actividade limita-se a ser uma agência na canalização de fluxos internacionais de capitais. A maior parte do capital privado investido em Moçambique ao longo da última década vem da SA e das instituições financeiras internacionais que também operam através dos bancos SA. Assim, os bancos SA são muito mais importantes do que os portugueses, mas costumavam operar principalmente através de relações directas com mega e grandes projectos e empresas, em vez de através da presença directa, física em Moçambique.

Mais recentemente, o sistema bancário SA começou a expandir-se, fisicamente, na economia moçambicana, em linha com a dinâmica do IDE em Moçambique. Assim, foi criado um novo banco comercial e foram comprados dois bancos comerciais por bancos SA nos últimos dois anos. Dada a sua experiência do financiamento de actividades produtivas e as suas ligações financeiras superiores e musculadas, os bancos SA podem estar numa melhor posição para ampliar o seu domínio no sistema financeiro moçambicano e, conseqüentemente, reforçar o domínio das dinâmicas dos investimentos chave na África do Sul

que têm influência em Moçambique: MEC, concorrência oligopolista, IDT e a industrialização dependente associada.

Da análise das dinâmicas de crescimento e investimento, parece que as estratégias corporativas das empresas SA (MEC, a globalização oligopolista, IDT e BEE) são as principais determinantes dos níveis e padrões de fluxos de capital para Moçambique, e da magnitude e padrões do crescimento económico e do comércio. Isto tem, naturalmente, fortes implicações na determinação de como as empresas e as capacidades produtivas de Moçambique podem ser desenvolvidas, e em que direcção.

Impacto macroeconómico da actual dinâmica de crescimento e investimento

As condições comerciais, produtivas e macroeconómicas em Moçambique estão afuniladas e dinamicamente relacionadas. Por um lado, as dinâmicas produtivas e comerciais afectam equilíbrios macroeconómicos: emprego, défice orçamental, balança comercial e défices da balança de pagamentos, poupança, investimento e crescimento. Por outro lado, os limites macroeconómicos também constituem constrangimentos nas dinâmicas de crescimento e de investimento. Finalmente, a política macroeconómica, que visa proporcionar saldos monetários por meio de abordagens monetaristas, contribui para moldar os padrões de investimento e de crescimento, mas poderá não ajudar a enfrentar as dinâmicas comerciais e produtivas que podem afectar os desequilíbrios que as políticas monetárias estão a tentar abordar.

Assim, qualquer abordagem para desenvolver capacidades empresariais e produtivas tem de considerar a relação dinâmica entre as condições macroeconómicas, produtivas e comerciais, incluindo a política macroeconómica. Nesse sentido, deve começar-se por olhar para o impacto dos padrões actuais do crescimento, comércio e investimentos nas condições macroeconómicas, e como as políticas macroeconómicas afectam as dinâmicas macroeconómicas, produtivas e comerciais. O *nexo* macroeconomia-produção/investimento-comércio em Moçambique apresenta três características principais. Primeira, a base produtiva da economia é fortemente dependente da importação, de tal modo que as importações de bens de investimento são alta e proporcionalmente sensíveis ao investimento. Segunda, a base de exportação é altamente afunilada e concentrada, estabelecida em torno de produtos primários e, até 2001, não era elástica em relação ao investimento. Assim, o investimento e expansão económica sempre estiveram associados com défices crónicos e crescentes da balança comercial. Isto é, cada vez que a economia se expande, o défice da balança comercial aumenta ao ponto de crise. Terceira, o investimento é altamente dependente dos fluxos de capital

estrangeiro. Assim, quando o investimento e a economia expandem o saldo de capital torna-se altamente positivo. No curto prazo, o saldo da balança de capital pode compensar parte do défices comercial gerado pela expansão económica. No longo prazo, se os fluxos de capitais estrangeiros não forem contínuos, o repatriamento de capital e pagamento de juros (e outros serviços de investimento) contribuirão para agravar o equilíbrio global do défices de pagamento. Isto é, o défices comercial é crónico, enquanto que o saldo da balança de capital é de curto a médio prazo. Assim, o efeito duradouro do crescimento rápido é o equilíbrio dos desequilíbrios de pagamento (Castel-Branco 2002a, 2002b, 2003).

Esta tendência geral foi ligeiramente modificada recentemente porque as exportações se tornaram mais elásticas no que diz respeito ao investimento. Isto deve-se unicamente ao impacto das exportações da Mozal (alumínio), e ao impacto de exportações futuras da SASOL (gás natural). Como mencionado anteriormente, os demais sectores tiveram um impacto muito pequeno no aumento das exportações.

Os ganhos líquidos do comércio da Mozal, em 2004, estão previstos em cerca de US\$ 350 milhões, o que irá reduzir o défice comercial de Moçambique em mais de um terço. Entre 1998 (quando se iniciou a construção) e 2003, os ganhos líquidos do comércio da Mozal foram ou negativos ou próximos de zero, devido à alta intensidade da importação da construção e produção e uma queda maior e mais longa do que expectável do preço mundial de alumínio. À medida que a produção e as exportações atingem um estado estacionário de capacidade total, e os preços mundiais recuperam e estabilizam, os ganhos comerciais líquidos tendem a tornar-se altamente positivos (Castel-Branco e Goldin 2003).

No entanto, o impacto da Mozal sobre o comércio não constitui o único impacto desta na balança de pagamentos. A Mozal também afecta o equilíbrio do capital e da balança de serviços através de influxos de capital (investimento), o pagamento de serviços de investimento, o lucro e repatriação dos salários, e assim por diante. Quando o impacto global da Mozal na balança de pagamentos (BoP) é contabilizado, os ganhos líquidos da BoP são apenas cerca de 30% dos ganhos líquidos do comércio. Ademais, se considerarmos as ligações salariais fracas (devido à alta intensidade de capital) e as ligações fiscais fracas (devido às ligações salariais baixas e incentivos fiscais elevados) entre a Mozal e o resto da economia, não é tão claro qual o real impacto macroeconómico da Mozal, já que muito pouco dos ganhos financeiros líquidos da Mozal são retidos pela economia moçambicana (Ibid). Além disto, existe o problema da concentração das exportações: uma variação de 10% no preço mundial do alumínio irá imediatamente alterar a receita de exportação em mais de US\$ 80 milhões, o que é mais do que as exportações globais da indústria de transformação (excluindo a Mozal). Ao mesmo tempo, o

défi ce comercial vai alterar-se em cerca de US\$ 40 milhões. Entre 2000 e 2002, o preço mundial do alumínio caiu 15%, de modo que só em 2004 a Mozal esperava ganhos líquidos comerciais positivos. Se a BHP-Billiton ajustar a produção por um período mais longo do que o da esperada queda dos preços do alumínio, a perda de receitas da exportação será ainda maior (Ibid).

Assim, deixar a solução do nexo macroeconomia-produção/investimento-comércio aos megaprojectos parece ser não só imprudente, mas perigoso. Em primeiro lugar, os efeitos multiplicadores de tais projectos MEC são limitados, a menos que continuem a expandir-se (o que é improvável). Segundo, o efeito de substituição de importações de tais projectos também é muito limitado. Por exemplo, a Mozal poderia reduzir, na melhor das hipóteses, em um sexto as importações relacionadas com a produção, desde que a economia moçambicana pudesse fornecer tudo o que não fosse electricidade e alumina (o que é improvável que aconteça durante o tempo de vida do projecto de Mozal). Terceiro, em termos globais, a balança de pagamentos, salários e ligações fiscais que emergem de tais projectos são muito limitadas: uma empresa de moagem de cereais ou de bebidas a produzir 1% da produção da Mozal paga muito mais impostos do que a Mozal. Quarto, a economia torna-se mais volátil à medida que a base das exportações se estreita. Em períodos de crescimento, a economia tende a sofrer da “doença holandesa”, de tal forma que a taxa de câmbio e a base produtiva não-MEC torna-se não competitiva, os preços domésticos podem subir e as tendências do comércio externo podem realmente tornar-se mais cronicamente desequilibradas. Em períodos de queda, a economia pode perder pelo menos o equivalente às exportações da totalidade da indústria manufactureira (projectos MEC excluídos). Quinto, a política e as instituições tendem a desenvolver-se em torno dos interesses dominantes da expansão MEC e oligopolista, desta forma falhando sistematicamente na abordagem das questões relacionadas com o alargamento da base para crescimento, investimento, comércio e desenvolvimento (Castel-Branco 2002a; Castel-Branco e Goldin 2003).

No curto prazo, os megaprojectos podem aumentar a elasticidade das exportações em relação ao investimento e ter um enorme impacto sobre os ganhos líquidos do comércio, desde que os preços permaneçam estáveis e as ligações produtiva e pecuniária sejam desenvolvidas com o resto da economia. No entanto,

6 Pode argumentar-se que os megaprojectos geralmente implementam projectos sociais maiores do que as outras empresas. Juntas, a Mozal e a Sasol, por exemplo, gastam um total de cerca de US\$ 10 milhões por ano em programas sociais. No entanto, isto é menos de metade do que o aumento de 1% em impostos sobre o volume de negócios desses projectos contribuiria para o orçamento do Estado (estes projectos beneficiam das maiores reduções fiscais disponíveis em Moçambique, devido ao seu estatuto de zonas francas industriais). Além disto, os programas sociais destes megaprojectos tendem a focar-se na construção de infra-estrutura: escolas, centros de saúde, estradas, complexos habitacionais, e assim por diante. A gestão e operação de tais infra-estruturas são, no entanto, assumidas pelo governo e traduzidas em pressões sobre as despesas correntes. Assim, as despesas de capital em programas sociais por projectos individuais podem muito bem omitir a capacidade do Estado sustentar tais programas ou desenvolver outros programas sociais. Portanto, os programas sociais seriam melhor servidos se tais projectos pagassem mais impostos.

uma estratégia que está focada exclusivamente em megaprojectos para promover o equilíbrio, estabilidade e ligações económicas dinâmicas fica condenada ao fracasso se as questões relacionadas com a promoção de uma ampla base para o desenvolvimento não forem seriamente abordadas.

Ao mesmo tempo, desde 1987 o governo tem tentado resolver graves desequilíbrios macroeconómicos através de políticas monetaristas que visam controlar a demanda agregada e fornecimento de moeda. Se a ajuda externa for excluída da imagem, o progresso no que diz respeito à estabilidade macroeconómica tem sido mínimo nos últimos 17 anos. Apesar de o crescimento rápido do PIB ter sido retomado, o emprego continua a cair, habilidades foram perdidas e indústrias inteiras desapareceram, a receita fiscal não manteve o ritmo com o crescimento económico, e os défices das balanças comercial e de pagamentos são e tendem a continuar a ser fortes, insustentáveis e enraizados nos padrões de desenvolvimento das capacidades produtivas, de negócios e económicas (INE várias; Banco de Moçambique vários; Castel-Branco 2003, 2002a, 2002b, 1994).

Políticas monetaristas têm um forte impacto sobre variáveis económicas reais (investimento, poupança, crescimento, emprego): afectam o nível, tipo e alocação de recursos disponíveis; o comportamento dos agentes económicos, inclusive das instituições financeiras, empregadores e trabalhadores; a capacidade de mobilizar e implantar novos recursos e capacidades; as dinâmicas que têm mais influência no crescimento económico, investimento, comércio e desenvolvimento. Tais políticas não coadunam com as variáveis monetárias (com excepção da inflação, que tem sido inferior a 20%, mas instável, em 8 anos, nenhuma outra variável monetária melhorou significativamente). Os fluxos de ajuda vão começar a diminuir e os megaprojectos não irão substituir o (aparente) “efeito estabilizador” dos fluxos de ajuda. Assim, pode ter chegado a altura em que os custos e os benefícios de prosseguir políticas monetaristas para estabilizar as condições macroeconómicas devam ser séria e rigorosamente reavaliadas. Mais importante ainda, os dados mostram claramente que existe um evidente nexo macroeconomia-produção/investimento-comércio que é muito mais importante na determinação de equilíbrios macroeconómicos e de perspectivas de desenvolvimento a longo prazo do que as variáveis monetárias puras como percebidas pelas políticas monetaristas.

Assim, qualquer programa para desenvolver capacidades empresariais e produtivas tem de enfrentar o nexo macroeconomia-produção/investimento-comércio, ou tenderá a fazer pouco para o desenvolvimento da capacidade sustentável e dinâmica.

Tendências na política industrial⁷

O desenvolvimento de capacidades empresariais e produtivas não se pode conceptualizar e desenvolver fora de contextos específicos institucionais, políticos e económicos - capacidade a desenvolver, acções para desenvolvê-las e natureza e tipo de negócio e ligações que podem ser desenvolvidas, todas dependem, também, das instituições e políticas em vigor. Portanto, faz sentido olhar para o contexto da política de desenvolvimento industrial em Moçambique ao longo da última década.

Em primeiro lugar, não existe nenhuma estratégia industrial coerente e relevante, explícita e formal em Moçambique. Em Agosto de 1997, através da Resolução 23/97, o Conselho de Ministros aprovou o documento “Política Industrial e Estratégias”. Desde então, este documento, nunca foi utilizado ou desenvolvido pelo governo ou pelas empresas. Poucos funcionários públicos, e ainda menos empresas, estão familiarizados com o conteúdo deste documento, e obter uma cópia do documento com rápida disponibilidade não é fácil. Além disto, documentos de política industrial também foram aprovados para têxteis e vestuário (em processo de revisão), indústria gráfica e de papel, marketing e processamento de caju e açúcar (com foco na política de preços). Com a excepção do açúcar, nenhum dos outros foram implementados de forma significativa.

No entanto, desde as fases iniciais do processo de reforma económica neoliberal em Moçambique, que teve início em 1987, o governo tem-se preocupado com a formulação de uma política industrial. Essa preocupação resulta de três factores práticos: o papel da indústria na substituição de importações, exportações e criação de emprego; a necessidade de resolver as fraquezas fundamentais e pressões que o sector enfrenta; e a necessidade de substituir o planeamento central por formas indirectas e “mais suaves” de influenciar o desenvolvimento industrial. A política industrial forneceria direcção e incentivos, sem interferir nas decisões empresariais. Assim, apesar da política industrial formal não fazer parte das políticas fundamentais convencionais, desempenha o seu papel na reforma económica de mercado. Neste sentido, a política industrial oficial anuncia intenções do governo relativas à comunidade empresarial e evita a acção e intervenção do Estado em qualquer questão específica.

A marginalização da política industrial **activa** reflecte três problemas principais. Primeiro, as políticas macroeconómicas e comerciais são determinadas de forma exógena em relação às necessidades de desenvolvimento da indústria, já que respondem principalmente às preocupações e pressões de estabilização e

7 Secção baseada em Castel-Branco 2002a e Governo de Moçambique 1997a.

liberalização. Assim, a política industrial não tem impacto sobre estas políticas, estando por elas limitada. Os objectivos de estabilização levaram a exercícios de redução de custos que têm sido utilizados como justificativo económico para a eliminação dos instrumentos de política activa (tais como o banco de desenvolvimento, BPD, os subsídios ao comércio rural e principais sectores industriais, o financiamento público de formação e prestação de outros serviços industriais cruciais), para o enfraquecimento e a marginalização das instituições e das capacidades do Estado que não estão directamente ligadas à estabilização monetarista, e para a construção de um sistema financeiro focado estritamente no curto prazo. A cegueira da liberalização tem sido o argumento económico para eximir o Estado do apoio a um processo de desenvolvimento de base ampla. Numa reunião recente com funcionários do governo, produtores de castanha de caju (pequenos camponeses e agricultores de maior porte) queixaram-se que os preços que os comerciantes pagam pela castanha de caju em bruto não é apenas muito baixo, mas está a cair em termos reais. Os funcionários do governo responderam que o problema era exógeno: (i) não há número suficiente de compradores de castanha de caju para promover a concorrência e aumentar o preço no produtor; e (ii) Moçambique não tem nenhuma base industrial de processamento, e por isso tem que contar com o preço de monopólio que a indústria indiana está disposta a pagar pela castanha de caju em bruto de Moçambique. O que esses funcionários não mencionaram foi que (i) a indústria de processamento de caju no mercado interno foi destruída, principalmente, pela política de liberalização do governo; (ii) esta política de liberalização conduziu à total dependência da demanda e preços indianos para a castanha de caju em bruto moçambicana; (iii) a ideia por trás da liberalização era de que a concorrência iria surgir e, como resultado, iria aumentar o preço no produtor e o incentivo para investir na produção de castanha de caju. Os funcionários também não oferecem qualquer visão alternativa ou estratégia sobre como desenvolver o negócio do caju. A sua resposta foi semelhante a “o Estado lava as mãos do problema de caju”.

Segundo, a ideologia dominante na gestão económica em Moçambique, uma vez iniciadas as reformas económicas de orientação neoliberal, é que o governo não deve interferir nas decisões empresariais. Assim, a política industrial também não tem influência sobre as decisões microeconómicas. O governo está preocupado com o nível de investimento devido ao seu impacto no crescimento e receita, emprego, salários e balança de pagamentos. No entanto, dá pouca atenção às fontes e alocação do investimento e direcção do desenvolvimento industrial, uma vez que estes devem reflectir decisões empresariais. Além disto, o governo não parece estar particularmente interessado nos custos sociais do incentivo ao investimento e outras estratégias que promovam virtualmente qualquer tipo

de entrada de capitais, independentemente dos seus custos e benefícios para a sociedade.

Terceiro, para além do capital estrangeiro organizado (p. ex. alumínio, açúcar, bebidas e finanças), não existem outros interesses políticos e económicos fortes e organizados que procurem a formulação e implementação de uma estratégia clara e exerçam a pressão necessária sobre o Estado. Assim, a política pública está aberta à atracção e/ou influencia de grande variedade de interesses que estão fragmentados e não resultam necessariamente em estratégias coerentes.

Documentos actuais de política industrial oficial, geral ou específica da indústria, têm um ethos comum e complexo ou, pelo menos, burocrático. Mais de metade de cada documento é composto por definições, generalidades, princípios e objectivos, antes de apresentar listas de prioridades sectoriais. Não está incluído nenhum programa realista e sistema prático de implementação, monitorização ou avaliação. A lei define o papel da política industrial como fornecimento de orientações e transparência no que diz respeito às intenções do governo, enquanto as decisões relativas à implementação de tais intenções são uma questão para o sector privado.

Os documentos definem seis princípios sobre os quais o desenvolvimento industrial se deve basear: (i) a política industrial está em conformidade com a política económica geral; (ii) o desenvolvimento industrial é uma questão para o sector privado e deve basear-se em iniciativas do sector privado; (iii) as empresas industriais precisam de se modernizar, não apenas de se reabilitar; (iv) as desigualdades e desequilíbrios regionais domésticos relativos ao desenvolvimento devem ser resolvidos; e (vi) a integração regional na SADC é uma oportunidade para acelerar o desenvolvimento por meio de acesso ao investimento, tecnologia e externalidades institucionais, e comércio. Esta lista é uma indicação da tensão que existe entre a ideologia do *laissez-faire* e da demanda social e política para o desenvolvimento equitativo e sustentável. Também confirma que a política industrial está limitada pelas políticas centrais de estabilização e de liberalização e é principalmente um dispositivo informativo e retórico.

Nos documentos de política industrial definem-se as seguintes prioridades sectoriais: alimentos (açúcar, bebidas, cereais, copra e caju, para consumo interno e exportação), têxtil (satisfação das necessidades básicas e exportação), engenharia de metal (fornecimento e manutenção de bens de capital) e materiais de construção (materiais de construção diversificados para a reconstrução do pós-guerra). São identificadas oportunidades para o desenvolvimento nos metais básicos (ligações intra sectorial e ligações com a mineração), produtos químicos (bens de consumo e insumos materiais) e indústrias de embalagens e papel.

A estratégia definida para implementar essas metas e prioridades inclui: (i) a adopção de três etapas de desenvolvimento da produção, nomeadamente: reabilitação, modernização e diversificação, e exportação; (ii) as pequenas e médias empresas (PME), em conjunto com o sector privado nacional, são consideradas a base para a industrialização; (iii) o IDE é importante do ponto de vista da promoção de ligações com empresas nacionais e investidores. A nível geral, prevê-se que esta estratégia seja executada através de um ambiente de negócios favorável que resulte da estabilização, o comércio e a reforma financeira, desburocratização e disponibilização pública de infra-estruturas e formação. A um nível mais específico, as PME serão apoiadas por esquemas gerais de incentivos ao investimento, fundos especiais, créditos à exportação, acesso ao mercado bolsista e outros serviços de apoio. O IDE será apoiado através da introdução de zonas francas industriais (ZFI) e outros incentivos específicos que podem ser negociados de forma casuística.

No entanto, essas políticas e estratégias não estão em consonância com a dinâmica real da indústria de transformação. Esta inconsistência é o resultado de vários problemas relacionados. Primeiro, as dinâmicas da acumulação industrial são negligenciadas em parte pelo domínio das políticas económicas ortodoxas baseadas em suposições simplistas e inadequados sobre os mercados, agentes e funcionamento da economia. Segundo, o papel desempenhado pela política industrial em Moçambique é marginal, constrangido por metas determinadas de forma exógena com respeito à produção, e com o objectivo de se certificar de que o governo não faz mais do que anunciar intenções. Existem poucas ferramentas que o governo possa usar para implementar os objectivos da política industrial com sucesso. Terceiro, dados os constrangimentos macroeconómicos, o governo está mais interessado na formação de capital agregado do que no padrão de investimento e na direcção do desenvolvimento. Esse viés na estratégia de investimento favorece grandes projectos de investimento, com base estreita e detidos por estrangeiros, e penaliza os pequenas e médios projectos de investimento mais diversificados, detidos por estrangeiros ou por nacionais. Quarto, o governo não tem a vontade política e técnica e a capacidade de perseguir estratégias industriais activas, nem reconheceu a necessidade de adquirir tais capacidades. Os funcionários públicos mais instruídos e mais experientes estão sobrecarregados com a gestão corrente. Isto foi agravado pelo facto de o governo ter tornado muitos deles membros do conselho de várias grandes empresas privatizadas, a fim de mantê-los a trabalhar no serviço público apesar dos baixos salários da função pública. Quinto, os interesses políticos e económicos que estão melhor organizados e são mais fortes estão associados ao IDE e às grandes empresas, e não a PME nacionais. A este respeito, acredita-se que as políticas industriais activas impeçam o investimento,

embora a evidência contradiga esta visão. Assim, as prioridades definidas nos documentos políticos não são respeitadas pelo Estado ou pelo sector privado, e as metas estabelecidas não se concretizaram.

Como resultado, a produção em três das sete indústrias prioritárias tem vindo a diminuir. Nas restantes quatro, a produção tornou-se especializado a em torno de uma faixa mais estreita de ramos, de tal forma que cerca de 80% da produção industrial agora é gerada por grandes empresas estrangeiras de alumínio, cerveja, refrigerantes, açúcar, moagem de cereais e cimento. Estas empresas também representam três quartos do investimento na indústria transformadora entre 1990 e 2003, que se tornou mais dependente de IDE e concentrou-se no Maputo.

Estratégias existentes relativas à criação de fundos especiais para as PME e serviços de apoio à manufactura não foram implementadas ou foram demasiado modestas para fazer a diferença. Os documentos de política não abordam e, dadas as políticas económicas centrais, podem não ser capazes de abordar a questão de como financiar tais serviços e instituições. Assim, nas circunstâncias actuais, estratégias relativas aos fundos especiais e serviços de apoio não podem materializar-se a menos que um doador ou agência multilateral decida implementar projectos nesta área. Neste caso, as agendas dos doadores podem tornar-se mais importantes do que as necessidades específicas da indústria de transformação e da política industrial. Mais importante ainda, o Estado pode deixar de ser, ou pode nunca vir a crescer para se tornar, uma parte crucial do diálogo no sector da indústria transformadora, sendo substituído por um doador ou grupo de doadores e agências multilaterais.

A dinâmica e estrutura da produção industrial reflecte a dependência que o sector tem dos IDE para o financiamento de projectos de investimento, bem como o foco estreito dos projectos IDE, que correspondem aos interesses empresariais e estratégias das grandes empresas internacionais. A não ser que se encontrem alternativas para o IDE, o investimento estrangeiro tem de se tornar uma componente central da análise e formulação da política e estratégia industrial. Nesse sentido, o Estado tem de adquirir informações e tornar-se mais conhecedor das grandes empresas internacionais, principalmente, na região da África austral. A informação básica necessária sobre estas grandes empresas compreende as suas capacidades produtivas e financeiras, as condições de concorrência que enfrentam no mercado e a sua posição relativa no mesmo, e as suas estratégias corporativas com relação à internacionalização da produção, comércio e finanças. Esta informação permite às autoridades estatais definir de forma mais realista as prioridades para o desenvolvimento da produção e como se ligam entre si; negociar melhores acordos com grandes empresas internacionais; antecipar questões importantes da política e implementação de projectos; fornecer informações às empresas nacionais para

que se possam organizar e associar-se para negociar a sua participação em mega e outros grandes projectos, através de subcontratações e *joint ventures*; e preparar políticas e estratégias industriais e de investimento credíveis e operacionais para atrair investimento estrangeiro e também desenvolver as capacidades internas necessárias que complementem e superem o IDE.

No entanto, a dinâmica do IDE, ou baseada no IDE, por si só, não pode resolver o conjunto de factores que tornam o desenvolvimento de capacidades empresariais e produtivas tão crucial. Consequentemente, a política industrial também terá que se diversificar afastada do grande IDE e projectos relacionados com o IDE, e fornecer um quadro mais eficaz para o desenvolvimento económico e industrial de base ampla, o que reforça as ligações entre processos, sectores, regiões e capacidades dentro da economia e entre a economia nacional e a mundial.

A necessidade de um programa de desenvolvimento empresarial e capacidade produtiva

As três grandes questões que o desenvolvimento futuro da economia moçambicana tem de ser capaz de responder são: (i) de que forma o nexa macroeconomia-produção/investimento-comércio poderá ser abordado de forma sustentável e inovadora; (ii) de que forma a base do desenvolvimento (sectorial, regional e social) da economia pode ser ampliada; e (iii) de que forma os interesses e capacidades dos agentes económicos (trabalhadores, gestores, investidores, decisores políticos, e assim por diante) podem ser mobilizados para apoiar e se envolver com dinâmicas virtuosas de acumulação, o crescimento e desenvolvimento de base ampla. Parece que os aumentos significativos dos factores de produção, melhorias significativas nos padrões de produção e trabalho, aumentos significativos e diversificação das exportações e desenvolvimento de uma verdadeira substituição de importações são todos partes centrais das respostas.

Empresas e capacidades produtivas

Uma forma de abordar as questões colocadas é apoiar o alargamento da capacidade produtiva e o desenvolvimento das empresas. Deve-se notar, contudo, que o desenvolvimento da capacidade empresarial e produtiva difere substancialmente do tradicional “programa de apoio ao sector privado” que os doadores e agências de desenvolvimento tanto simpatizam. Enquanto a abordagem “capacidade produtiva e empresarial” (CPE) olha para todos os aspectos fundamentais relacionados com tais capacidades, a abordagem do “apoio ao sector privado” (ASP) está focada

principalmente nas questões que podem criar ou consolidar a propriedade e controlo privados (apenas alguns dos quais fazem parte das capacidades necessárias, ou constituem respostas para desenvolver capacidades). Por exemplo: (i) o CPE tem que ser selectivo em relação à capacidade e dinâmica para criar, enquanto o ASP não tem; (ii) o CPE enfatiza a relação positiva entre as capacidades públicas, sociais e privadas, ao passo que o ASP se opõe às mesmas; e (iii) o CPE chama a atenção para a organização do trabalho, desenvolvimento e capacitação, enquanto que no ASP o trabalho é um custo.

Embora o desenvolvimento de um programa CPE não seja a única, nem mesmo a mais importante, resposta às perguntas feitas, é, no entanto, fundamental. Por que é assim?

Primeiro, a capacidade produtiva da economia (incluindo ligações directas produtivas, infra-estruturas, serviços, habilidades, capacidades de investimento, e assim por diante) deve ser desenvolvida para que Moçambique seja capaz de enfrentar grandes desafios de desenvolvimento associados à redução da pobreza e aumento da competitividade da economia. Tem sido pedido ao sector privado baseado em Moçambique o desempenho de um tal papel central no desenvolvimento de tais capacidades produtivas. Entretanto, por várias razões, essa secção do sector privado é geralmente frágil, descoordenada, tem falta de conhecimentos de gestão, económicos e técnicos para desenvolver e beneficiar directamente de ligações com o mercado externo e capital. Além disto, as empresas não conseguem desenvolver-se de forma eficiente se as capacidades produtivas, em geral, forem fracas e frágeis. Finalmente, à volta dos pontos fortes e fracos do sector privado nacional, interesses fortes e arraigados estão a desenvolver-se, que muitas vezes resultam em conflitos entre empresas, pressões contraditórias para a mudança política, pressões que são prejudiciais à economia no seu todo e muito pouca clareza com relação a estratégias que possam trazer simultaneamente crescimento, estabilidade e justiça social e desenvolvimento. Assim, apoiar o desenvolvimento empresarial requer uma abordagem mais ampla no desenvolvimento das capacidades empresariais e produtivas.

Segundo, as empresas moçambicanas e as capacidades de produção devem crescer e desenvolver-se de forma a beneficiar a balança de pagamentos, aumentar a receita fiscal, de forma sustentável, resultar significativamente mais empregos, e também mais bem pagos e sob melhores condições, e aumentar as taxas de poupança e investimento. Estas metas, que são necessárias para sustentar altas taxas de crescimento e de redução da pobreza, só podem ser atingidas em conjunto, se a produtividade e a eficiência da economia melhorar como um todo. Assim, o sector privado tem que estar à altura deste desafio, em vez de continuar preso num

círculo vicioso de lucros altos ou baixos, mas sempre a um custo elevado para a economia e sociedade.

Terceiro, e relativamente ao ponto anterior, as empresas moçambicanas e as capacidades de produção devem elevar-se, muito rapidamente, perante os desafios apresentados pelos compromissos e tendências regionais e internacionais, os quais forçarão Moçambique a promover a liberalização do comércio com os seus parceiros na região e no mundo. Para beneficiar da liberalização do comércio, e para impedir que a liberalização do comércio danifique ainda mais o saldo da conta corrente, as receitas fiscais e os níveis e padrões de emprego, as empresas moçambicanas têm de atingir a produtividade, escala, escopo, qualidade e fiabilidade necessárias para se tornarem competitivas, construir uma boa reputação e serem capazes de competir nos mercados regionais e mundiais. Estes padrões têm de ser atingidos muito rapidamente, o que requer estratégias e ações mais eficazes para desenvolver tais capacidades produtivas e padrões.

Quarto, as empresas moçambicanas e as capacidades produtivas devem diversificar-se numa base do desenvolvimento social, sectorial e regional mais ampla. O crescimento económico recente e o desenvolvimento empresarial têm sido altamente concentrados e estreitamente baseados em torno de alguns megaprojectos de IDE (como a grande fundição de alumínio, a Mozal da BHP-Billiton, a sua central eléctrica, a Motraco da Eskom, o projecto de gás natural da Sasol, os projectos de areias pesadas ou minerais), ou em torno de outros IDE relativamente grandes na indústria, que operam sob estratégias corporativas monopolistas ou oligopolistas (como a indústria de cimento da CIMPOR, a indústria de cerveja da SAB, a indústria de refrigerantes da Coca-Cola da SABCO, e a indústria de açúcar da Illovo e da Tongat Hullet). Como um todo, seis indústrias e não mais de vinte empresas respondem por três quartos do investimento privado e por dois terços do crescimento registado ao longo da última década. Estas tendências estreitaram o alcance das actividades e capacidades económicas, tornaram a economia mais vulnerável e volátil, e excluíram largas secções de empresas e população de beneficiar do crescimento. Assim, as capacidades comerciais e produtivas têm de se desenvolver, a fim de aumentar significativamente as ligações domésticas com mega e grandes projectos e desenvolver outras fontes e pólos de dinamização do crescimento e desenvolvimento que ajudem a emergência de um amplo caminho de desenvolvimento (social, sectorial e regional). Este caminho deverá não só melhorar as condições de exportação através da diversificação, mas também fortalecer as ligações domésticas e a eficaz substituição da importação através de ligações a montante e a jusante emergentes de pólos de crescimento grandes e diversificados.

Quinto, os efeitos dos “dividendos da paz” estão a chegar ao fim, de modo que a economia tende para a estagnação, se o investimento nacional e as capacidades de produção e de organização não melhorarem muito significativa e rapidamente. Dado o baixo nível de actividade económica e a alta, profunda e ampla propagação da pobreza, é necessária uma taxa real média de crescimento do PIB de 8% ou superior, ao longo da próxima década, para fazer uma diferença significativa no desenvolvimento social e económico. Durante a última década, foi possível e relativamente fácil atingir tais altas taxas de crescimento devido ao fim da guerra e normalização da vida, ao reassentamento de milhões de camponeses, ajuda maciça, megaprojectos baseados em IDE, e devido às capacidades existentes e massivamente subutilizadas. As elevadas taxas de crescimento também podiam ser atingidas de maneira relativamente fácil, porque o ponto de partida da economia era tão baixo. Estes “dividendos da paz” já não funcionam, ou, na melhor das hipóteses, não são suficientes para continuar a puxar a economia para taxas mais elevadas de crescimento e de transformação social e económica. A menos que a capacidade produtiva da economia, bem como as estratégias que a orientam e apoiam, sejam muito significativa e rapidamente melhoradas, as metas de desenvolvimento de Moçambique estarão comprometidas.

Consequentemente, as hipóteses do apoio económico a Moçambique resultar em crescimento económico sustentável e desenvolvimento serão significativamente melhoradas pela adopção de um programa coerente e articulado para apoiar o desenvolvimento das capacidades produtivas e empresariais.

Política, estratégia e coordenação

Como mencionado anteriormente, o desenvolvimento de capacidades empresariais e produtivas não pode ser conceptualizado e implementado fora de contextos específicos institucionais, políticos e económicos – capacidades a desenvolver, acções para as desenvolver e a natureza e tipo de negócio e as ligações que podem ser desenvolvidas. Tudo depende, também, das instituições e das políticas existentes. Por conseguinte, faz sentido que o desenvolvimento empresarial e da capacidade produtiva aborde algumas das questões fundamentais relacionadas com a estratégia económica e a política.

Há algumas questões fundamentais que têm de ser vistas, se as empresas e as capacidades de produção forem de facto desenvolver-se de forma a responder às três grandes questões colocadas anteriormente. Primeiro, a questão da definição das prioridades de crescimento, investimento e desenvolvimento, e das capacidades, mecanismos e vontade para as atingir, apoiar, monitorar os resultados e aprender. Parece que a agro-indústria, e outras formas de industrialização à

volta do desenvolvimento de base ampla e sustentável da implementação das capacidades nacionais, ligações e recursos bem poderia fornecer o foco para políticas fundamentais. Além disto, dada a dinâmica dos mega e grandes projectos já existentes ou a caminho de o ser também faria sentido identificar ligações fundamentais que estão em desenvolvimento e poderiam ser mais desenvolvidas para fortalecer a dinâmica de crescimento e aumentar o impacto positivo dos mega e grandes projectos no que concerne o nexa macroeconomia-produção / investimento-comércio.

Segundo, a questão da coordenação institucional das metas e objectivos, responsabilidades, estratégias e políticas actividades e capacidades. As responsabilidades pela fragmentação e distribuição burocrática das estratégias e políticas industriais, sem qualquer relevância para a criação de capacidade. Apoiar instituições e instrumentos de política (qualidade e padrões, inovação tecnológica, formação, incentivos, informação, promoção de ligações, finanças, centros de negócios e assim por diante) ou não existem ou estão a prosseguir objectivos por conta própria, ou estão desarticulados de estratégias e políticas que os sectores essenciais tentam prosseguir (quando existem). Apesar da escrita de estratégias se ter tornado moda e uma ocupação importante para os altos funcionários públicos, estratégias baseadas na repartição estão, na verdade, a enfraquecer a coordenação e promoção da fragmentação, reduzindo a capacidade global e enfraquecendo a ligação entre, e a relevância de, programas do sector público e desenvolvimento empresarial e de capacidades produtivas

Um exemplo chave e típico é a questão da agro-industrialização. O Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER) está interessado no agro-processamento local em escala pequena e micro como estratégia de último recurso para lidar com pequenas quantidades de excedentes agrícolas não comercializados devido à fragmentação do mercado; mas não tem qualquer visão de agro-industrialização como processo de desenvolvimento de negócios e capacidades produtivas, e para transformar e modernizar a agricultura e a economia. O Ministério da Indústria e Comércio (MIC) está a desenvolver estratégias para reabilitar e relançar uma série de fábricas agro-industriais falidas ou subutilizadas. O MIC sugere fazer isso a qualquer custo, inclusive facilitando as importações isentas de impostos e de baixo custo das matérias-primas básicas. No entanto, ninguém está a reunir estas diferentes instituições e pressões e a tentar identificar o que se deve mudar sobre a agricultura e a indústria de tal forma a que o país se agro-industrialize. Se este tipo de fragmentação continuar a existir, nenhuma das três grandes questões (perguntadas anteriormente) serão respondidas.

Outro caso típico é o dos incentivos. Por um lado, são muito gerais e abrangentes para dar apoio a qualquer conjunto específico de prioridades. Por

outro lado, são demasiado abrangentes e generosos para os projectos muito grandes, a ponto de reduzirem a sua contribuição económica a muito perto de zero. Finalmente, em muitos casos, podem realmente ser irrelevantes e redundantes, especialmente quando se considera que as decisões de investimento têm mais a ver com a globalização de estratégias corporativas do que com qualquer atracção específica da economia moçambicana

Estes dois exemplos trazem para a agenda outro ângulo do problema de coordenação: o foco de coordenação ou, por outras palavras, as metas/objectivos à volta dos quais a coordenação ocorre, e como a coordenação é executada. Que interesses e dinâmica deverão orientar a coordenação de processos de industrialização? Porquê e como são tais metas/objectivos/indústrias e empresas seleccionadas e não outras? Quais são os critérios económicos que justificam tal selecção e que impõem disciplina sobre o desempenho das empresas? Qual a base política e institucional mais susceptível de favorecer o desenvolvimento de política industrial “de sucesso”, e contra quais critérios seria medido tal sucesso?

Terceiro, a questão do desenvolvimento de serviços empresariais de qualidade, de fácil acesso e baratos de formação e educação técnica e de gestão, informação, finanças, qualidade e padrões, certificação, aconselhamento, regulação, monitorização sistemas de inovação e desenvolvimento de produtos e processos, marketing e apoio a estratégias de mercado (particularmente para as exportações), e assim por diante. Os serviços públicos têm de se tornar mais orientados para as empresas e as relações entre elas e as necessidades da capacidade empresarial e produtiva têm de ser reforçadas. A informação deve ser desenvolvida e disponibilizada através de plataformas universais; e uma cultura de basear as decisões e análises sobre dados fidedignos e processamento de dados deve ser criada e desenvolvida.

Quarto, existe o problema das estratégias empresariais: parcerias, especialização, escolhas de mercados e tecnologia, desenvolvimento de produtos e processos e adopção das melhores práticas conhecidas que se aplicam a condições específicas, contabilidade, e análise contínua dos custos, análise dos mercados e desenvolvimentos na indústria.

As empresas e indústrias moçambicanas estão debilmente organizadas, e de organização muito difícil em redes, parcerias, etc. Existe uma ideia implícita e explícita e uma prática de que as empresas devem competir umas contra as outras, em vez de contra os problemas que impedem o seu desenvolvimento sustentável; e de que a cooperação entre as empresas é mais perigosa do que benéfica. Muitos analistas atribuem este problema à cultura empresarial, mas não conseguem explicar a origem e resiliência de tal cultura empresarial. Este é, obviamente, um problema que dificulta seriamente o desenvolvimento de capacidades produtivas e

empresariais, e que parece estar fortemente relacionado com questões de estratégia e coordenação pública e privada, com o desenvolvimento de complementaridades económicas e técnicas e ligações entre diferentes tipos de empresas, bem como com a ampla (ou estreita) gama de oportunidades de benefícios para o crescimento e desenvolvimento que resultem numa ampla gama de diferentes agentes: pequenas e grandes empresas, exportadores e fornecedores domésticos, empregadores e empregados.

O apoio dos doadores às empresas e desenvolvimento de capacidade produtiva

Não é o objectivo deste estudo desenvolver uma análise abrangente de programas de apoio às empresas e ao desenvolvimento da capacidade produtiva de doadores. No entanto, é importante mencionar alguns pontos-chave, pois parece que antes de se iniciar algo novo seria interessante aprender com a experiência passada.

Primeiro, os programas dos doadores nesta área tendem a apoiar o desenvolvimento do “sector privado” ao invés do desenvolvimento de “capacidades empresariais e produtivas”. Este ênfase pode ser orientado por questões ideológicas, ou pode resultar do pressuposto simplista, se não mesmo errado, de que o desenvolvimento da propriedade privada e controlo de activos económicos equivale a desenvolvimento das capacidades empresariais e produtivas. Assim, o ênfase da maioria dos programas é sobre o que pode evitar a transferência e controlo de activos e transacções entre os agentes, e não sobre quais capacidades deveriam ser desenvolvidas (de forma idêntica em instituições empresariais e governamentais, estratégia, política e capacidades). Além de mencionar a papelada, a burocracia, as políticas de liberalização e simplificação de procedimentos, os programas dos doadores quase nunca consideram que as capacidades empresariais e produtivas, e as capacidades das instituições públicas e da qualidade das suas estratégias, estão directa e positivamente relacionadas. Assim, os programas do sector privado são frequentemente apresentados como uma alternativa ou em oposição ao desenvolvimento das capacidades em geral (incluindo públicas e sociais), e caem num vazio económico e estratégico, o que anula a sua relevância e eficácia.

Segundo, as abordagens dos doadores nem sempre são complementares, e muitas vezes são fragmentados e reflectem a visão foco de cada organização. Por exemplo, no que diz respeito ao desenvolvimento do sector privado, a USAID está principalmente preocupada com a burocracia e simplificação dos procedimentos. Se bem que a burocracia seja um problema, removê-la não adiciona capacidades. Contudo, se a pessoa vê o problema numa perspectiva neoliberal pura, a desburocratização ajuda os mercados a funcionar melhor e reduz os custos das transacções. Todo o resto é deixado ao mercado e às decisões do sector privado.

Isto, no entanto, é fundamentalmente diferente da abordagem mais micro e menos ortodoxa da UNIDO, por exemplo, que foca na criação de capacidade produtiva e de fornecimento de sistemas de informação e na coordenação da política empresarial. Considerando que a USAID assume que as capacidades a nível micro ficam melhor se deixadas ao mercado e às empresas, a UNIDO está preocupada com a criação de tais capacidades numa relação mais dinâmica entre as instituições públicas e empresas privadas. Assim, o facto de diferentes doadores operarem em níveis diferentes, não significa necessariamente que os seus programas sejam complementares; pode na realidade mostrar quão contraditórias, ou no mínimo diferentes, são as suas abordagens.

Terceiro, os doadores tendem a criar um grupo de coordenação dos doadores para quase todas as grandes acções, a fim de pressionar o governo a seguir um determinado caminho e agenda de política. De certa forma, os doadores coordenam as suas estratégias em relação ao Estado, e ao apresentarem agendas comuns transformam as suas ideias em verdade dogmática. Neste sentido, deve ser-se cuidadoso e cauteloso sobre a recente criação do grupo de doadores sobre “sector privado e crescimento económico”. O que Moçambique precisa é uma estratégia nacional articulada, e não uma dirigida por um doador. Como se pode ver pelos tópicos discutidos/abordadas pelo grupo de doadores (facilitação, burocracia, comércio mainstream, e afins), o foco do grupo não está na dinâmica de crescimento e nas capacidades empresariais e produtivas, mas está, de forma muito clara, na agenda do doador: comércio mainstream e liberalização do mercado.

Outro problema relacionado com esta forma de coordenação dos doadores é que, se os doadores definem a agenda para o crescimento e o sector privado, irão “impor” tal agenda tanto nas instituições públicas como nas privadas. Isso acontece independentemente de qualquer pressão directa dos doadores, porque as únicas actividades que acontecem de forma sistemática a nível tanto das instituições públicas como das privadas são as financiadas por doadores – os programas e abordagens da CTA, bem como o foco do MIC sobre o comércio e sobre a relação com a CTA, são apenas dois exemplos disto.

Portanto, os doadores devem sim apoiar a emergência de uma abordagem articulada e coordenada para o crescimento e desenvolvimento da capacidade empresarial e produtiva nas instituições nacionais (envolvendo o governo, os sindicatos e as empresas e organizações empresariais), ao invés de desenvolver os seus próprios (dos doadores) quadros institucionais para articular e impor uma agenda que não consegue articular processos económicos dinâmicos em Moçambique. O risco está muito mais na desarticulação das instituições domésticas que irá enfraquecer o desenvolvimento do sector privado e do quadro político e económico em que se baseia.

Em conclusão, e de um modo geral, existem três problemas principais e comuns com todos os programas do sector privado, bilaterais e multilaterais: (a) não fazem parte de uma estratégia mais ampla e coerente para desenvolver capacidades empresariais e produtivas e a economia como um todo; (b) não fortalecem as instituições nacionais ajudando-as a tornarem-se mais sustentáveis e capazes de desenvolver estratégias e políticas; (c) os próprios programas colocam pressões contraditórias nas capacidades do sector público e privado. Por falta de estratégia articulada e contexto institucional, os programas de apoio ao sector privado tendem a tornar-se outros dos muitos programas financiados pelos doadores e das pressões que excluem capacidades e iniciativas domésticas.

Há uma necessidade urgente de compreender as experiências nacionais no que diz respeito ao desenvolvimento das capacidades empresariais e produtivas, e para identificar as principais questões estratégicas que devem e podem ser abordadas. Por exemplo, o governo de Moçambique criou e desenvolveu organizações que lidam com os investidores, investimento e desenvolvimento do sector privado: o gabinete de promoção do sector comercial (GPSCA), institutos nacionais de caju e algodão (INCAJU e INAM, respectivamente), gabinete de apoio ao sector privado (GASP), Centro de Promoção de Investimentos (CPI). Além disto, existem organizações privadas que trabalham para o desenvolvimento das capacidades produtivas das empresas privadas, como, por exemplo, a Technoserve, a União Geral das Cooperativas da Cidade de Maputo (UGC) e GAPI. Cada uma destas organizações representa diferentes abordagens e experiências, mas também partilha conhecimentos e experiências comuns.

Quanto sabem as instituições nacionais públicas e privadas e os doadores sobre elas e seus conhecimentos e experiências, bem como capacidades para conceptualizar e implementar estratégias articuladas? Se acontecer algum doador vir a apoiar o desenvolvimento do sector privado de uma forma significativa, terá que aprender com a experiência existente, e tem de basear o seu apoio sobre a reserva existente de capacidades institucionais. A menos, claro, que os doadores estejam mais preocupados em impor a sua própria agenda e enfraquecer o Estado, em vez de se preocuparem com o desenvolvimento das capacidades empresariais e produtivas.

Seria melhor e mais eficaz apoiar as instituições existentes para desenvolver abordagens e intervenções articuladas. Por exemplo, seria mais sustentável, mais eficaz e geraria mais efeitos multiplicadores apoiar o GPSCA a tornar-se uma capacidade central na promoção da agro-industrialização articulada, em estreita relação com as empresas, do que seria desenvolver uma abordagem coordenada de doadores baseada nas agendas dos doadores que iria impor prioridades e orientações de capacitação nas instituições nacionais.

Ademais, existem muitos pontos fundamentais que emergem de estudos e de experiências com programas de apoio ao sector privado que deveriam ser considerados como possíveis linhas de orientação geral para o desenvolvimento de estratégias. Estes incluem, além da articulação das instituições, a necessidade de sistemas de informação, centros empresariais, consultoria de empresas, estratégias para capacitação, para aconselhar e informar as decisões empresariais e de investimento, e assim por diante.

Em relação a este último ponto, seria importante identificar as capacidades de consultoria e assessoria que existem em Moçambique e que podem ser facilmente mobilizadas (não apenas as empresas de consultoria, mas também bancos, associações industriais, instituições do sector público como o CPI e o GPSCA, etc.).

Provavelmente, o papel mais radical e inovador que poderia ser desempenhado por um programa de doador sobre crescimento e desenvolvimento empresarial e de capacidade produtiva, seria ajudar o governo, as empresas, os sindicatos e os doadores a compreender a necessidade de uma abordagem articulada e um contexto institucional (incluindo detalhes como incentivos, políticas, procedimentos, instalações e organizações). Estes poderiam evoluir para uma instituição que, em torno de determinadas metas (como, por exemplo, agro-industrialização e ligações com mega e grandes projectos), poderia coordenar o desenvolvimento da capacidade empresarial e produtiva dentro de uma estratégia de industrialização clara.

Estes objectivos só poderiam ser desenvolvidos e alcançados se o quadro geral do desenvolvimento da capacidade empresarial e produtiva, incluindo o *nexo* macroeconomia-produção/investimento-comércio, for muito melhor compreendido e considerado.

Referências

- Banco de Moçambique. varios. Estatísticas Economicas (<http://www.bancomoc.mz>).
- Banco de Moçambique. Relatório Anual (de 1995 a 2003). Banco de Moçambique: Maputo.
- Castel-Branco, CN. 2004. What is the experience of South African trade and investment impact on growth and development of host economies? A view from Mozambique. (Paper presented at the Conference on "Stability, poverty reduction and South African trade and investment in Southern Africa". Pretoria 29-30 March 2004).
- Castel-Branco, CN. 2003. Indústria e industrialização em Moçambique: análise da situação actual e linhas estratégicas de desenvolvimento. I Quaderni della Cooperazione Italiana 3/2003 (also published in electronic versions, available from <http://www.sarpn.za.org> and <http://www.italcoopmoz.org>).
- Castel-Branco, CN. 2002a. An investigation into the political economy of industrial policy: the Mozambican case. Tese de Doutoramento não publicada. Departamento de Economia do SOAS (Univ. de Londres): Londres.
- Castel-Branco, CN. 2002b. Economic linkages between South Africa and Mozambique. Discussion paper published in the SARN web site (<http://www.sarpn.za.org>).
- Castel-Branco, CN (ed.). 1994. Moçambique: Perspectivas Económicas. Univ. Eduardo Mondlane & F.F. Ebert: Maputo.
- Castel-Branco, CN and N. Goldin. 2003. Impacts of the Mozal aluminium smelter on the Mozambican economy. Final Report presented to Mozal.
- Daniel, J., V. Naidoo and S. Naidu. 2003. The South Africans have arrived: post-apartheid expansion into Africa. In Daniel, J. A. Habib and R. Southall (eds). State of the Nation: South Africa 2003-2004. Human Sciences Research Council: Cape Town.
- Fine, B. and Z. Rustomjee. 1996. The Political Economy of South Africa: from Minerals-Energy Complex to Industrialization. Westview Press: London.
- Games, D. 2003. The experience of South African firms doing business in Africa. South African Institute of International Affairs Report no. 37. Pretoria.
- GOM. 1997a. Política e estratégia industrial. Resolução do Conselho de Ministros 23/97, de 19 de Agosto. Maputo.
- INE (Instituto Nacional de Estatísticas) (various anuarios). anuarios Estatísticos INE (website: <http://www.ine.gov.mz>).
- KPMG. 2001. Ranking das 100 Maiores Empresas. Maputo.
- KPMG. 1999. Mozambique banking sector survey. Maputo.
- Lutchman, J. and S. Naidu. 2004. South Africa's economic presence in Africa. (Paper presented at the Conference on "Stability, poverty reduction and South African trade and investment in Southern Africa". Pretoria 29-30 March 2004).
- Roberts, S. 2000. The Internationalisation of production, government policy and industrial development in South Africa. Unpublished PhD Thesis. Birkbeck College (University of London): London.
- Rumney, R. 2004. South Africa's trade and investment in SADC (Paper presented at the Conference on "Stability, poverty reduction and South African trade and investment in Southern Africa". Pretoria 29-30 March 2004).
- Wuyts, M. 1989. Money and Planning for Socialist Transition: The Mozambican Experience. Gower: Aldershot.
- Wuyts, M. 1984. A statistical note on trends of economic development in Mozambique. (mimeo) Institute of Social Studies: The Hague.

QUESTÕES À VOLTA DO DESENVOLVIMENTO DA BASE PRODUTIVA NO PARP: IMPLICAÇÕES PARA ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO DO EMPRESARIADO NACIONAL

Carlos Muianga

Introdução

Em Moçambique, a necessidade de se desenvolver um sector empresarial dinâmico e em forte ascensão está patente em vários documentos e planos estratégicos do governo, bem como dos diferentes grupos e associações empresariais (por exemplo, a Confederação das Associações Económicas, CTA). O mais recente plano do governo para a redução da pobreza (PARP 2011-2014) levanta esta questão, embora de forma generalizada e simplista, e sem um foco claro sobre as possibilidades reais de desenvolvimento da capacidade produtiva doméstica (GdM 2011). Portanto, o PARP reconhece a necessidade de aumentar a produção e produtividade na agricultura, promover o emprego e apoiar a emergência e desenvolvimento de pequenas e médias empresas (PMEs). Um problema é que o PARP não define a base real para que tal aconteça, o que não constitui um grande avanço na maneira de pensar sobre estratégia produtiva nacional, e no papel do sector privado e do empresariado nacional no desenvolvimento de capacidades produtivas domésticas.

Este artigo analisa, criticamente, a visão do PARP sobre o desenvolvimento de uma base produtiva alargada e diversificada e sua concepção sobre o papel do empresariado nacional neste processo. O artigo argumenta que a concepção do

PARP sobre o papel do sector privado no desenvolvimento de uma base produtiva mais ampla e diversificada é bastante simplista e irrealista, carecendo de uma base de análise sobre as dinâmicas produtivas existentes (o que se produz, como se produz, quem produz, com que recursos e capacidades, em que escala, para que finalidade, com que logística e financiamento, as condições de rentabilidade, os mercados, as ligações, etc.) e sua relação com a base empresarial existente e a que se pretende criar. Portanto, entender as dinâmicas produtivas existentes e dominantes, suas características específicas e como estas dinâmicas estruturam a, ou são estruturadas pela, base empresarial e capacidade produtiva existentes, pode constituir um avanço significativo na delimitação de acções concretas para o desenvolvimento de um empresariado nacional dinâmico e competitivo.

O que o PARP diz sobre o desenvolvimento da base produtiva e empresarial?

Três questões fundamentais determinam o foco do PARP no que respeita ao desenvolvimento da base produtiva e empresarial: o aumento da produção e produtividade na agricultura, a promoção de emprego e o desenvolvimento de PME's. O aumento da produção e produtividade na agricultura reside apenas no reconhecimento da importância da produção familiar na segurança alimentar e nutricional (produção de alimentos), em particular nas zonas rurais. Esta produção familiar é, ao mesmo tempo, caracterizada como sendo feita com recurso à técnicas e tecnologias rudimentares, geradoras de rendimentos e retornos muito baixos, o que reflecte, segundo o PARP, uma das principais razões pela fraca produtividade da agricultura em Moçambique. Por causa destas limitações técnicas e tecnológicas, para o aumento da produção e produtividade na agricultura, o PARP define as seguintes acções: melhorar o acesso a factores de produção (insumos, tecnologia, etc.), facilitar o acesso aos mercados e financiamento, e melhorar a gestão sustentável dos recursos naturais (GdM 2011).

Por seu turno, o foco em PME's encontra-se orientado para a maximização de investimento e promoção de emprego sem, portanto, estabelecer qualquer ligação estatégica com as dinâmicas produtivas e empresariais existentes, nem discutir algum problema industrial concreto. De facto, no PARP, a promoção de PME's, a par da liberalização do mercado laboral, são definidos como principais objectivos para a criação de emprego e a consequente redução da pobreza. Por causa desta ligação assumida (que é directa e simplista) entre PME's e emprego, o PARP tem como acções: criar "um ambiente favorável" à constituição e desenvolvimento de PME's. Este "ambiente favorável" resume-se na simplificação

de procedimentos de licenciamento de actividades económicas e de pagamento de impostos (GdM 2011). O argumento é de que a massificação do regime de licenciamento simplificado de actividades económicas, sobretudo para criação de PME, juntamente com os incentivos fiscais, irá dinamizar a actividade produtiva, criando novos postos de trabalho e, conseqüentemente, reduzir a pobreza. Por sua vez, as acções conducentes para a melhoria dos negócios e promoção do emprego são também determinadas pela necessidade de acesso à terra e transferência de títulos de uso e aproveitamento de terra (DUAT) e a facilitação dos procedimentos de importação e exportação de bens e serviços. Adicionalmente, o PARP refere à necessidade de promover ligações entre PME e grandes empresas (em especial os megaprojectos), através da criação de “programas de ligações/complementaridades”, com vista a estimular o fornecimento de bens e a prestação de serviços, a formação de *clusters* industriais e cadeias de produto e valor.

Portanto, estas questões têm implicações para o desenvolvimento da capacidade produtiva e empresarial e não podem ser analisadas à parte das dinâmicas produtivas internas e externas e seus objectivos estratégicos. Por exemplo, a base empresarial mais evidente e desenvolvida é essencialmente dominada pelos grandes projectos (de recursos naturais, transportes e comunicações e infra-estruturas relacionadas), sem foco no desenvolvimento da capacidade produtiva doméstica, dadas características e interesses específicos (foco nos mercados externos, produção e exportação de produtos primários, sem ou com mínimo processamento).

Quais são os problemas que surgem do PARP e quais as implicações para a estratégia produtiva e empresarial?

É importante considerar uma série de questões quando se pensa em estratégia produtiva (por exemplo, de onde vêm os objectivos da estratégia, a que interesses específicos a estratégia responde e quais são as fraquezas e deficiências de pensar em estratégia de uma ou de outra forma?). Embora estas questões não estejam tratadas no PARP, revelam-se extremamente necessárias para a compreensão de qual é a direcção que a estratégia pretende tomar e que resultados são possíveis de prever. Por exemplo, no que respeita ao desenvolvimento da base empresarial, qual é a direcção que o PARP sugere? Como é que a direcção sugerida pelo PARP pode ter implicações nas dinâmicas empresariais mais dominantes (grandes projectos de recursos naturais, infra-estruturas, etc.) e nas que estão a emergir (por exemplo, PME industriais e de serviços)?

A definição de prioridades

Do ponto de vista mais geral, os principais problemas que surgem do PARP reflectem problemas de metodologia (qual é o ponto de partida para identificar oportunidades e, a partir destas, identificar os limites e definir prioridades?). À semelhança de alguns documentos, estratégias e políticas sectoriais (que serviram de base de suporte para a elaboração do PARP e que, em alguns casos, até entram em contradição ou em conflito com o PARP, e mesmo entre si), o PARP parte de uma retórica para a definição de prioridades para o desenvolvimento da base produtiva nacional. Isto é, o PARP parte do que seria desejável ter, fazer e acontecer, independentemente dos limites, constrangimentos e possibilidades reais para sua materialização. Por exemplo, o foco generalizado sobre o que “falta” (no caso, por exemplo, da agricultura e PMEs, inclui insumos, tecnologias, financiamento, infra-estruturas, mercados, etc.), ao invés do que “existe” (a produção e as condições e relações de produção, os produtores, os mercados, as ligações, o quadro macroeconómico, etc.), não permite visualizar os limites e oportunidades do que é possível produzir, em que escala, em que condições produzir, com que recursos e capacidades, e qual o papel do empresariado nacional neste processo.

Woodhouse (2012), com base na sua análise das dinâmicas dos mercados agrícolas no Norte de Moçambique, sustenta a deficiência do argumento sobre a “falta” de condições (insumos, tecnologia, acesso a mercados, financiamento, infra-estruturas, etc.) como principal factor para a fraca produção e produtividade na agricultura. A sua análise revela a existência de focos de procura (por exemplo a procura de soja para alimentar a crescente produção e demanda de frangos) que sugerem uma abordagem mais dinâmica no modo de pensar no aumento da produção e produtividade agrícolas e acesso aos mercados entre os produtores de pequena escala. Além disso, as dinâmicas dominantes no sector agrário (as concessões agrícolas viradas para exportação: biocombustíveis, florestas, tabaco, algodão, caju, açúcar, etc.) têm características específicas e bem definidas (mercados, finanças, logística, etc.) e tendem a consolidar-se cada vez mais. Estas dinâmicas têm impacto estruturante não só na actividade produtiva do sector familiar, como também na possibilidade de emergência de um empresariado dinâmico e competitivo (no campo), uma vez que afectam e estruturam os mercados e a disponibilidade de recursos (terra, água, trabalho, capital, etc.).¹ Contudo, apesar de serem importantes, estas dinâmicas não são sistemática nem estrategicamente

1 Existem algumas questões sobre a importância de olhar para as dinâmicas agrárias reais e dominantes (que incluem também o sector familiar) quando se pensa em transformação agrária. A questão é que pensar numa estratégia de transformação de uma agricultura familiar de “subsistência”, para uma agricultura mais virada ao mercado, como o PARP o pretende fazer, implica, necessariamente, a compreensão das dinâmicas sócio-económicas no campo, sua diferenciação (a diferenciação dos processos e organização da produção, da escala, dos mercados, etc.) e ligação com o actual padrão de acumulação.

equacionadas na definição das prioridades produtivas do PARP, sobretudo como potencial para o desenvolvimento de forças produtivas no campo (firmas, recursos, capacidades e qualificações, etc.). Portanto, considerando estas deficiências, podem se levantar algumas questões: (i) como é possível pensar, de forma consistente, em processos reais de produção agrária, de distribuição e de consumo, e em como estes processos se organizam e se articulam dentro da economia? (ii) qual seria o papel do empresariado nacional existente e emergente em todo este processo?

A análise sobre a promoção de PME's revela também os problemas de concepção da estratégia produtiva do PARP. O foco sobre PME's, para além de descrever a necessidade de potenciá-las para gerar mais emprego, não reflecte qualquer problema industrial concreto. As PME's, pela maneira como são tratadas no PARP, enfrentam uma série de problemas, desde os problemas de formação e aprendizagem até ao seu desenvolvimento e competição nos mercados domésticos, regionais e globais. É importante repensar na relevância da análise dos problemas produtivos que o PARP procura resolver, contudo, a forma generalizada como são tratadas as PME's não permite identificar os reais problemas que estas enfrentam, nem permite uma análise mais coerente sobre que tipo de intervenção é necessária para estas desenvolverem e serem competitivas. Por exemplo, que tipo de capacidades empresas de um certo tipo ou ramo de actividade necessitam para se transformarem e serem competitivas, pelo menos, no mercado doméstico? Que tipo de incentivos à produção estas empresas necessitam para reduzir os custos iniciais de investimento (infra-estrutura, financiamento barato, apoio institucional, etc.). A simplificação dos procedimentos de licenciamento às actividades económicas, em particular para a criação de PME's, não permite, por si só, identificar as capacidades das empresas exercerem certas actividades, adquirirem novas capacidades, competências e qualificações, desenvolverem ligações (a montante e a jusante) e operarem em mercados específicos. Portanto, o licenciamento às actividades produtivas não pode resumir-se somente à necessidade de legalizar e/ou criar o maior número possível de PME's, mas também identificar quais são as empresas com capacidade de aprender e de apropriar conhecimento e capacidades e, a longo prazo, gerar novo conhecimento e novas capacidades. Isto permitiria desenvolver uma base produtiva mais alargada e diversificada a partir destas empresas.

A questão sobre os incentivos à produção levanta um outro problema. Incentivos à actividade produtiva são um elemento fundamental na análise dos problemas que o PARP levanta, na medida em que estruturam a maneira como agentes económicos (por exemplo, empresas) usam diferentes capacidades (de investimento, de produção e de ligações), estimulando (ou não) a sua expansão e criação de novas capacidades e actividades dentro da economia. Contudo, incentivos fiscais generalizados, como os que o PARP e outros documentos oficiais

do governo descrevem, são mais susceptíveis de falhar no alcance dos objectivos de desenvolvimento da base produtiva e empresarial. A questão que surge é, qual será de facto o papel da intervenção pública no desenvolvimento de PME's (e sua competitividade) no actual sistema de acumulação, e até que ponto este sistema afecta ou constrange os objectivos da intervenção? Portanto, como é possível desenvolver uma base empresarial mais sustentável com foco no que falta e não no que existe e nas possibilidades reais para a sua materialização?

O problema de financiamento da base produtiva

Os problemas de metodologia identificados no PARP também se reflectem na questão sobre o financiamento da actividade produtiva (o aumento da produção e produtividade agrárias e o desenvolvimento de PME's) em geral. O PARP não estabelece limites, nem estrangulamentos reais para financiar as prioridades produtivas. O “pressuposto” é de que a estratégia produtiva, em si, irá gerar a sua capacidade de financiamento, independentemente do grau de diferenciação dos processos produtivos, dos mercados, dos padrões e condições de rentabilidade, incluindo os impactos e as possibilidades reais de acesso a outros factores de produção. Portanto, a análise sobre o financiamento da actividade produtiva no PARP é feita, por um lado, quase fora dos padrões e dinâmicas reais de financiamento do Estado,² da política fiscal e monetária em particular, assim como das dinâmicas de expansão da actividade bancária e dos serviços financeiros à escala nacional. No que diz respeito à expansão da actividade bancária, é importante perceber que esta procura responder ao que existe (e suas ligações) e não necessariamente ao que falta.³ Por exemplo, o PARP descreve a necessidade de expandir a rede de infra-estruturas e de instituições e/ou serviços financeiros em todo o país, sobretudo nas zonas rurais. Este é um factor inquestionável para o desenvolvimento da base produtiva e empresarial doméstica. Contudo, se olharmos para o que existe, em particular para as tendências actuais de investimento (recursos naturais, energia e infra-estruturas relacionadas), que são tratadas muito superficialmente no PARP, é possível constatar-se um cenário quase que contraditório. Primeiro, a rede de infra-estruturas a ser desenvolvida nos próximos anos deverá estar centrada em torno da actividade extractiva, essencialmente virada para exportação (por exemplo, a construção da linha-férrea Moatize-Nacala e do Aeroporto de Nacala, a reabilitação da linha de Sena, a construção da barragem de Mphanda Nkuwa, a

2 Ajuda externa, endividamento público interno e externo, parcerias público-privadas, etc.

3 Esta informação pode ser confirmada pelo discurso do PCA do Banco Único, João Figueiredo, na “Conferência Portugal Moçambique: Ligações Fortes”, realizada nos dias 2 e 3 de Maio de 2013, no Girassol Indy Congress Hotel & Spa. Figueiredo defende que a banca só pode se expandir para as zonas rurais, com a existência de condições de rentabilidade, associadas à escala da produção e do comércio e outros serviços.

linha de transporte de energia Centro-Sul (CESUL), e outros investimentos de grande dimensão) que, pelo seu potencial de gerar retornos a curto e médio prazo, poderão absorver parte substancial dos recursos financeiros domésticos capazes de financiar a diversificação da base produtiva nacional e as PME's emergentes.

Algumas questões sobre o desenvolvimento da base produtiva e empresarial

A constatação da existência de dinâmicas produtivas dominantes (megaprojectos minerais e energéticos, concessões agrícolas de média e grande escala viradas para exportação, e outras actividades produtivas de pequena escala, etc.) que, tanto do ponto de vista metodológico, como do ponto de vista das possibilidades reais, não são consistentes com o tipo de intervenção que responde às questões que o PARP coloca, levanta alguns problemas. Tais dinâmicas, como o artigo argumenta, devem ser compreendidas para uma análise mais consistente dos problemas de desenvolvimento da base produtiva nacional.

A organização da produção

A organização da produção é fundamental na análise do que é possível fazer, dadas as dinâmicas reais existentes e suas interacções. As dinâmicas existentes (os produtores, os mercados, as relações sociais de produção, etc.) revelam uma estrutura de organização da produção que reflecte e responde às especificidades de escala, dos mercados e do tipo de interacções que as actividades produtivas permitem desenvolver. Por exemplo, a escala, a organização e os objectivos da produção familiar e comercial são diferentes e respondem a questões e interesses específicos. Portanto, a necessidade de transformação para processos modernos de organização da produção requer uma compreensão profunda dessas especificidades.

Uma das questões que o PARP levanta é a necessidade de promover a formação de *clusters* industriais e cadeias de valor para melhorar a competitividade da produção nacional. A análise sobre o desenvolvimento de *clusters* e cadeias de valor é muito interessante quando se pensa em organização industrial da produção. Contudo, é preciso compreender, primeiro o que existe, identificar as oportunidades e possibilidades e definir em torno de que actividades e para que finalidades é relevante a formação de *clusters* e cadeias de valor. É importante também pensar sobre quais são os recursos, as capacidades, e as motivações dos potenciais actores (empresas, fornecedores, consumidores, indústrias e serviços de suporte, etc.). Cadeias de valor e *clusters* industriais variam de acordo com a escala

de organização social, espacial e técnica da produção e do tipo de interações que se desenvolvem entre os diferentes actores dentro da cadeia. Portanto, cadeias de valor existem dentro de uma matriz complexa de instituições e indústrias de suporte e são sustentados por uma variedade de *inputs* críticos, incluindo recursos humanos, infra-estruturas, capital, finanças, serviços, entre outros. Estes *inputs* não são neutros relativamente às dinâmicas globais de produção e às pressões competitivas que destas emergem. Pelo contrário, são estruturados, em grande medida, por essas dinâmicas.

Por exemplo, no PARP, a análise sobre competitividade das PME's nacionais é feita à margem dessas dinâmicas e das pressões competitivas resultantes do avanço técnico e tecnológico, assim como das dinâmicas regionais de acumulação e seu impacto na economia. Tais dinâmicas colocam as firmas, as instituições, as políticas necessárias para a competitividade, numa necessidade de constante transformação das suas estruturas de organização. Portanto, sectores, indústrias e empresas requerem novas capacidades para gerir as mudanças técnicas e a habilidade institucional para desenvolver novas capacidades, o que, por sua vez, requer um suporte mais efectivo à produção inicial, à aquisição e domínio de novas tecnologias, etc. Um ambiente institucional mais dinâmico e disponibilidade de trabalho qualificado e capital (infra-estrutura, finanças, tecnologia, etc.) são factores importantes, mas não determinantes activos de um crescimento alargado e diversificado. Contudo, ajudar as empresas a iniciar a produção, dominar novas tecnologias, inovar e adquirir vantagens competitivas não se resume à simples questão de simplificar este ou aquele procedimento e/ou liberalizar o mercado de trabalho, mas sim a um processo mais amplo de criação de novas capacidades industriais para competir num mercado global – interno e externo.

Ligações entre PME's e grandes empresas

Um dos objectivos estratégicos do PARP, que tem implicações directas no desenvolvimento da base empresarial existente e emergente, é a promoção de ligações entre PME's e grandes empresas (particularmente os megaprojectos), como forma de estimular o fornecimento de bens e prestação de serviços. Sendo uma dinâmica dominante, é realmente importante e necessário considerar os megaprojectos e o potencial de ligações que podem gerar dentro da economia. A questão que se deve colocar, em primeiro lugar, é a de pensar em que é que a intervenção pública é importante. Esta questão prende-se, sobretudo, com a necessidade da intervenção pública ser capaz de identificar o tipo de interações possível e susceptível de gerar dinâmicas de procura contínuas para as PME's domésticas, e desenvolver novas capacidades industriais que permitam as empresas

nacionais não dependerem exclusivamente dos grandes projectos. Portanto, como qualquer outra dinâmica dentro da economia, megaprojectos geram focos de procura, capazes de gerar novas dinâmicas de acumulação a montante e a jusante, à escala nacional. A questão que se coloca é quão sustentáveis podem ser estes focos de procura e até que ponto podem fornecer alguma base metodológica para pensar em estratégia industrial e processos de industrialização dinâmicos que possam gerar e multiplicar ligações dentro da economia e permitir desenvolver uma base empresarial mais diversificada e competitiva.

Análises sobre megaprojectos em Moçambique mostram que estes são intensivos em capital, tecnologia e qualificações e, dada a complexidade dos processos produtivos (a tecnologia, os recursos, as qualificações, os *standards*, os mercados, etc.), embarcar na necessidade de fortalecer as ligações entre PME's e grandes projectos multinacionais requer um *upgrading* das empresas nacionais. Este processo requer, por sua vez, elevados custos de investimento na criação de novas capacidades industriais.⁴ Portanto, como investir no desenvolvimento de novas capacidades e como aproveitar estas capacidades para o desenvolvimento sustentável das empresas nacionais?

Algumas experiências de sucesso e insucesso de empresas nacionais que desenvolveram capacidades industriais para o mercado doméstico com base em ligações com megaprojectos seriam um ponto de partida para uma estratégia para apoiar o desenvolvimento de capacidades empresariais dentro da economia. Contudo, há que ter em atenção que investir em novas capacidades industriais pode ser bom, se a economia como um todo for capaz de absorver-las, mas também pode ser mau se o foco for somente para megaprojectos. Esta análise coloca algumas questões: olhando para o que existe (empresas, produção, tecnologias, mercados, etc.), que capacidades industriais são mais prioritárias para desenvolver, para que finalidade e com que recursos? Qual seria o papel da intervenção pública na identificação de possibilidades reais e sustentáveis para promover ligações entre PME's nacionais e megaprojectos, sem, necessariamente, constrianger a possibilidade de diversificar as capacidades industriais para a economia como um todo?⁵

4 Castel-Branco & Goldin (2003) discutem com mais detalhe a experiência da Mozal na geração de ligações com empresas nacionais, as vantagens e problemas dos modelos de ligações desenvolvidos.

5 Esta questão chama a atenção para o cuidado de evitar que parte considerável do investimento das empresas domésticas em novas capacidades industriais seja absorvida a favor dos grandes projectos (por meio de contratos de prestação de serviços de curta duração).

Considerações finais

Do ponto de vista mais geral, este artigo levanta reflexões sobre até que ponto as estratégias globais de governação económica se relacionam com dinâmicas de desenvolvimento da capacidade empresarial e produtiva em Moçambique, com foco específico no mais recente plano do governo para a redução da pobreza. O artigo desenvolveu uma análise crítica sobre a perspectiva do PARP no que respeita ao desenvolvimento de uma base empresarial alargada e diversificada. O mesmo defende que, desenvolver uma base empresarial dinâmica e competitiva, requer compreender as dinâmicas empresariais existentes e a razão para a sua existência, encontrar o fio condutor comum que explica as várias dinâmicas existentes, a sua consistência e as ligações entre elas. Uma das principais preocupações levantada no artigo é que a análise sobre o desenvolvimento da base produtiva e empresarial no PARP é feita sem considerar os processos reais de acumulação e de organização social e técnica da produção, os mercados e ligações que existem, e que têm impactos sobre as dinâmicas macroeconómicas actuais e futuras, a alocação e utilização de recursos e as oportunidades de opções reais de desenvolvimento empresarial.

Entretanto, o artigo defende a existência de dinâmicas produtivas dominantes (os megaprojectos minerais, as concessões agrícolas viradas para exportação, caju, algodão, tabaco, etc.) geradoras de focos de procura, capazes de originar novas dinâmicas de acumulação a montante e a jusante e de desenvolver uma base empresarial mais dinâmica e competitiva. A análise dessas dinâmicas sugere, por um lado, a necessidade de repensar as questões de desenvolvimento da base produtiva e empresarial que o PARP levanta, sobretudo na problemática da organização da produção e nos objectivos de política e estratégia industriais. Os argumentos, problemas e questões específicas apresentadas no artigo levantam três perguntas para reflexão: (i) quais são as questões mais importantes e prioritárias para o desenvolvimento da base produtiva e empresarial? (ii) porque é importante pensar em (e enfrentar) tais questões? (iii) o que estas questões nos sugerem e para que estratégias de desenvolvimento empresarial nos conduzem?

Referências

- Castel-Branco, C.N., Goldin, N., 2003. Impacts of the Mozal Aluminium Smelter on the Mozambican Economy (Final Report submitted to Mozal). Maputo.
- GdM, 2011. Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014. Governo de Moçambique, Maputo.
- Woodhouse, P., 2012. Agricultura, Pobreza e a Receita do PARP, in: Brito, L. de, Castel-Branco, C.N., Chichava, S., Francisco, A. (Eds.), *Desafios Para Moçambique 2012*. IESE. Maputo.

DESAFIOS DO FINANCIAMENTO AO SECTOR PRIVADO – REFLEXÃO SOBRE AS IMPLICAÇÕES DO RECURSO À DÍVIDA PÚBLICA INTERNA MOBILIÁRIA PARA FINANCIAMENTO DO ESTADO

Fernanda Massarongo

Introdução

O acesso a financiamento é um dos principais problemas apresentados pelo sector privado em Moçambique, principalmente o de pequena e média escala. O World Economic Forum & et al. (2013) e a Confederação das Associações Económicas (CTA 2013) - na matriz do Pelouro de Política Monetária e Financeira - apontam a melhoria do acesso e a redução do custo de crédito como prioridades para o desenvolvimento do sector privado.

O problema do acesso a financiamento está ligado a diferentes factores, sobre os quais importa reflectir de modo a que se possa fazer um diagnóstico que permita identificar soluções efectivas. Nesta perspectiva, o presente artigo discute a questão do financiamento do Estado, especificamente no que diz respeito à Dívida Pública Interna Mobiliária (DPIM), demonstrando como as opções escolhidas pelo Estado para o seu financiamento podem estar a afectar a acesso a financiamento por parte do sector privado. A tarefa a que este artigo se propõe encontra especial relevância no contexto actual, onde documentos oficiais fundamentais, como a Estratégia Nacional de Desenvolvimento (ENDE), apontam soluções para o

problema de acesso a financiamento que excluem a discussão das implicações da forma de financiamento do Estado.¹

O Estado moçambicano tem vindo a registar défices orçamentais contínuos (embora com tendência para redução nos últimos tempos). A eficácia do crescimento económico no alargamento da base fiscal (capacidade do crescimento gerar receitas adicionais) tem sido bastante fraca, pelo que as receitas fiscais e os donativos (principais fontes de financiamento da despesa pública) não são suficientes para cobrir as necessidades de financiamento do Orçamento do Estado (OE), levando à necessidade permanente de recorrer a formas alternativas de mobilização de recursos.

A fraca capacidade de retenção da riqueza gerada no país, em consequência da estrutura dos padrões de crescimento e de acumulação económica, associada ao elevado nível de dependência externa, resulta numa dinâmica fiscal caracterizada por um crescimento lento das receitas fiscais (Castel-Branco & Ossemame 2009). Consequentemente, há uma limitada capacidade (e compromisso) de, económica, política e institucionalmente, o Estado decidir sobre a mobilização e alocação produtiva e eficiente dos recursos para financiar as suas despesas.

Assim, diante de tal dinâmica fiscal, o governo centra a sua estratégia em medidas capazes de garantir estabilidade a curto prazo, com enfoque na mobilização de ajuda e endividamento externo e interno. Consequentemente, algumas destas medidas tendem a “alimentar” o padrão de acumulação vigente, limitando as possibilidades de transformação e de diversificação económica, capazes de gerar mais recursos fiscais e não. Por seu turno, esta capacidade de mobilizar recursos alternativos suficientes para o financiamento do OE num determinado período, e com foco na estabilidade a curto prazo, é conotada como sucesso atingido, marginalizando-se as implicações que tais formas de financiamento têm sobre a capacidade produtiva da economia a médio e longos prazos.

O presente artigo reflecte sobre a problemática e os desafios do financiamento do Estado com recurso ao endividamento interno mobiliário. Especificamente, o artigo analisa as implicações económicas (em termos de impacto sobre os padrões e dinâmicas de crescimento e acumulação económica e fiscal) do uso da DPIM como alternativa de financiamento à despesa pública.

O artigo está organizado em quatro partes. Para além desta secção introdutória, a segunda secção faz uma breve análise da evolução DPIM como fonte de financiamento da despesa pública. A terceira secção analisa as implicações do endividamento mobiliário interno para o financiamento do Estado. Por fim, a

1 A ENDE neste caso, aponta como principal solução para o acesso a financiamento, pelo sector privado, o aumento da oferta de crédito. O documento não discute as implicações da DPIM, mas aponta a mesma como uma das formas de financiamento dos défices de receita pública.

quarta secção faz uma reflexão em volta dos desafios do financiamento do Estado no contexto da ampliação, diversificação e articulação da base produtiva, comercial e de investimento em Moçambique.

A dívida pública interna mobiliária como forma de financiamento do Estado

A Dívida Pública Interna Mobiliária (DPIM) corresponde à emissão de títulos de dívida por parte do governo aos agentes privados residentes, geralmente por intermédio dos bancos comerciais. Em Moçambique, os títulos de dívida emitidos subdividem-se em Obrigações do Tesouro (OT) e Bilhetes do Tesouro (BT). As OT são títulos de dívida de médio e longo prazo, emitidos para financiar défices orçamentais, e os BT são títulos de curto prazo, emitidos para financiar défices de tesouraria, resultantes do atraso de verbas para financiar as despesas planeadas num determinado período.² A DPIM constitui cerca de 80% do total de Dívida Pública Interna (DPI), e é a porção que financia directamente as despesas do Estado. Para além da DPIM, a DPI é também constituída pela dívida assumida pelo Estado, ou seja, aquela em que este é mero avalista de terceiros (podendo ser de governos locais, instituições governamentais, entidades públicas autónomas, empresas públicas e privadas) (Direcção Nacional do Tesouro (DNT 2009).

O financiamento mobiliário é relativamente recente em Moçambique, tendo iniciado em 1999 (GdM vários) com a criação da Bolsa de Valores de Moçambique (BVM).³ Porém, constrangido pela limitada poupança nacional e pelas pressões que a emissão de títulos de dívida pública coloca sobre a economia, esta fonte de financiamento foi sempre considerada terciária, relativamente aos empréstimos externos e donativos. Tais pressões estão ligadas ao enxugamento de crédito na economia e pressão sobre as taxas de juro domésticas, o que leva ao encarecimento do serviço da própria dívida, uma vez que esta é indexada a taxas de juro de mercado doméstico.⁴

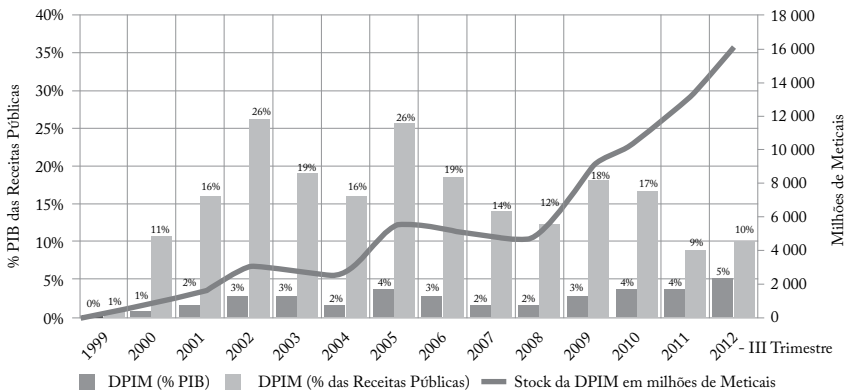
2 Os BT são também usados para efeitos de política monetária veja Governo de Moçambique: Decreto no 22/2004 de 7 de Julho, sobre o Regime Jurídico dos Bilhetes do Tesouro. Boletim da República. I Série, Número 27, República de Moçambique. 2004. Como instrumento de política monetária os BT também tem implicações na economia que é importante que sejam discutidas. Porém, este artigo apenas olha para a emissão de BT ligada ao financiamento do Estado.

3 O financiamento mobiliário nas modalidades actuais foi inicialmente feito em 1999. Porém, dados das estatísticas oficiais (INE) indicam a existência de stock de OT no ano de 1990.

4 A pressão para o aumento das taxas de juros ocorre porque a venda de títulos públicos representa a procura de crédito pelo sector público. Assim, dado o aumento da procura por este recurso, e visto que o seu preço é a taxa de juro, esta tenderá a aumentar. Adicionalmente, o elevado nível de rentabilidade e segurança dos títulos públicos leva a que seja desviado crédito para a sua aquisição. Desta maneira sobre, ao sector privado, uma menor proporção de recursos financeiros para os quais diferentes agentes competem para financiar as suas actividades, colocando outro tipo de pressão sobre o juro. De uma maneira clássica, este mecanismo de transmissão explica-se pelo facto de a oferta de títulos públicos levar à redução do seu preço, o que, por sua vez, tem relação inversa com a taxa de juro. Porém, a aplicabilidade deste mecanismo é discutível, uma vez que, por natureza, os padrões, as estruturas produtivas e as pressões e interesses à sua volta não são homogéneos.

Ainda com tais constrangimentos, o uso da DPIM foi-se tornando frequente, contrariando a intenção do governo de minimizar a recorrência a esta fonte de financiamento. O Gráfico 1 mostra que o stock DPIM cresceu rapidamente desde o início da sua emissão. De cerca de 60 milhões de meticais em 1999, a DPIM passou para cerca de 5.4 mil milhões de meticais em 2005, atingiu cerca de 8.7 mil milhões de meticais em 2009, valor que quase duplicou em 2012. Esta evolução contraria as previsões de decréscimo da DPIM feitas pelas DNT nas suas análises de sustentabilidade da dívida (DNT 2008; Ministério das Finanças (MF) 2010, 2011, 2012).

Gráfico 1: Stock da DPIM em milhões de Meticais e em percentagem do PIB e das Receitas Públicas



Fonte: INE (s.d); GdM (vários)

Este contraste, entre o desejo de emissão mínima de DPIM e a previsão do seu decréscimo, mostra uma certa vulnerabilidade das contas públicas nacionais. O ponto é que tais previsões não estiveram alinhadas com uma estratégia de crescimento das receitas públicas e, portanto, aumento de capacidade de auto-financiamento do Estado, mas, sim, ligaram-se a uma estratégia de priorização de donativos e EC. Assim, nos períodos em que a ajuda externa não é suficiente ao OE, ou mesmo em caso de atraso de verbas, o recurso primário tem sido a dívida interna, via emissão de títulos do tesouro.⁵

Dos factores por detrás da emissão da DPIM destaca-se a incapacidade de mobilização de recursos (externa e internamente) suficientes para financiar a recapitalização dos bancos comerciais nos quais o Estado tinha participação, o que levou à emissão de OT nos primeiros anos da década de 2000. Até ao ano de 2002

⁵ Esta prática tem sido frequente nos países da África subsaariana que, com mercados de capitais relativamente subdesenvolvidos, a única alternativa à falta de ajuda e créditos externos concessionais tem sido a contração de dívida internamente.

foram emitidas OT 2000, 2001 – I série, OT BAÚ (2001-II, 2002-I e III séries) e OT 2002-II série, com valores, respectivamente de, 745, 234, 2 356 e 100 milhões de meticais (DNT 2009; Massarongo 2010).

Destas obrigações, as OT 2000, com prazo de 10 anos, foram amortizadas antecipadamente, com a emissão de duas obrigações nos anos de 2004 e 2005 (no valor de 250 e 496 milhões de meticais respectivamente) com prazo de 5 anos. O mesmo cenário ocorreu com as OT BAU, e as OT 2002-II série. Para além destes factores, a necessidade de recapitalização do Banco de Moçambique (BdM), por conta de prejuízos resultantes da flutuação cambial, levou à emissão de obrigações entre 2005 e 2007, que totalizaram cerca de 4 500 milhões de meticais (Massarongo 2010).

Em 2005, o DO resultante da ausência de recursos suficientes para financiar a despesa pública levou a que fossem emitidas obrigações no valor de 1 667 milhões de meticais. Parte destas obrigações foi paga pela emissão de OT no valor de 350 e 290 milhões de meticais em 2008 e 2009, respectivamente (DNT 2009; BVM 2009). Para além destas obrigações, segundo o Relatório sobre Análise da Sustentabilidade da Dívida Pública de Moçambique de 2010, em 2009 foi emitida dívida interna de curto prazo, com vista a fazer face aos efeitos da crise financeira global, elevando o *stock* da dívida para cerca de 14 429 milhões de meticais.⁶ Para além das OT, em 2009 o governo teve como saldos de BT 4 700 milhões de meticais, que transitaram para o ano seguinte.

Em 2010, ao saldo de BT de 2009 foram acrescidos cerca de 800 milhões de meticais em BT fazendo com que o saldo deste instrumento passasse para cerca de 5 500 milhões de meticais. Para além de BT, foram emitidas obrigações no valor de 2 918 milhões de meticais para subsidiar o diferencial de preços de combustíveis e 1 807 para financiar a construção de edifícios públicos.

Em 2011 o saldo de OT é que registou crescimento em cerca de 2 385 milhões de meticais relativamente ao ano anterior. As OT emitidas foram utilizadas para o financiamento de investimento e edifícios públicos e compensação de diferenças cambiais. Em 2012 mais de 3 000 milhões de OT foram emitidas e para 2013 prevê-se a emissão de cerca de 3 600 milhões de meticais em OT para o financiamento do défice orçamental.

Importa referir, que os BT, embora sejam emitidos em alguns anos, geralmente não constam no stock da dívida, por serem de prazo inferior a um ano, porém, o seu serviço em termos de juros é contabilizado.⁷

6 Pode-se ler no relatório: "...No entanto, não houve emissão de dívida de curto prazo para efeitos de política fiscal exceptuando as emissões ocorridas em 2009, motivadas pela necessidade de estimular a recuperação da economia após o efeito da crise financeira global que afectou a demanda de exportações em Moçambique." (Ministério das Finanças, 2010).

7 Este pode ser conotado como uma deficiência na prestação de contas públicas, pois seria prudente, do ponto de vista de partilha de informação com a sociedade civil, que esta informação estivesse disponível ao público

O gráfico 1 também mostra a evolução da DPIM em termos dos diferentes indicadores económicos que permitem analisar a sua sustentabilidade (isto é, a DPIM em proporção das receitas públicas e do PIB). Pode-se verificar que, a DPIM cresceu significativamente em termos de proporção das Receitas e do PIB desde o início da sua emissão em 1999. Em termos de receitas públicas, a DPIM chegou a atingir cerca de 26% em 2004, e cerca de 30% em 2010. Actualmente reduziu, estando nos cerca de 10% das receitas públicas. Por sua vez, em termos do PIB, a DPIM chegou a alcançar cerca de 8% em 2012.

Portanto, pode se concluir que o uso da DPIM, como fonte de financiamento ao OE, aumentou significativamente, mesmo com os já conhecidos impactos adversos sobre a economia (*crowding-out* do investimento privado e elevado serviço da dívida). Este aumento da utilização da DPIM é consequência da vulnerabilidade derivada da dependência da ajuda externa para financiar a despesa pública. E, o prolongamento do stock desta dívida é evidente, visto que, ainda no corrente ano haverá emissão de OT para financiar o défice de receitas públicas. Sem contar que a ENDE em contracção evidência que a dívida interna continuará a ser importante para o financiamento público.

Implicações

Em primeiro lugar, há que considerar que os principais credores desta dívida são os bancos comerciais nacionais (BVM 2009). Logo, os recursos usados para financiar o Estado via DPIM são os mesmos disputados pelos privados para financiar as suas actividades. Assim, e tendo em conta o contexto de taxas de juro elevadas (isto é, acima de um dígito) principalmente nos anos 2000 a 2005, a DPIM deve ter contribuído tanto para o desvio de recursos das actividades produtivas como para o encarecimento do crédito à economia. Além disso, tomando em consideração que os bancos financiam a economia no limite da sua capacidade,⁸ a emissão da DPIM deve ter enxugado uma proporção considerável dos recursos financeiros, especialmente no período entre 2000 e 2005, o que deve ter reduzido o acesso do sector privado a recursos financeiros domésticos (Massarongo 2010). A Tabela 1 confirma este ponto, mostrando o peso dos recursos financeiros absorvidos pela emissão da DPIM como proporção da poupança financeira, medida pelos depósitos bancários. Deste cálculo, exclui-se a emissão de BT pelo BdM para efeitos de política monetária. Logo, a emissão de DPIM pode estar a exacerbar

8 Tal como sugerido por Osman (2009), a capacidade de financiamento dos bancos poderá ser medida pela sua poupança financeira mais os reembolsos de empréstimos anteriores. Porém, atendendo e considerando que os dados sobre reembolsos não são facilmente obtidos, a poupança financeira (representada pelos depósitos a prazo) poderá ser um proxy da variável em causa.

o défice de crédito ao sector privado (isto é, criação de escassez de recursos financeiros para o sector privado e o seu encarecimento).⁹

Tabela 1: Peso da DPIM na Poupança Total

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Poupança financeira total (mil milhões de meticais)	2.3	3.6	4.8	6.3	9.1	9.7	11.2	15.2	20.8	26.7	33.2	42.3	46.2	56.8
Emissão de DPIM (mil milhões de meticais)	0.1	0.7	0.7	2.0	1.9	4.0	3.6	1.6	1.5	0.4	0.3	1.5	2.6	3.2
% da DPIM	3%	21%	15%	32%	21%	41%	32%	10%	7%	1%	1%	4%	6%	6%

Fonte: IMF International Financial Series (vários)

Em segundo lugar, a emissão de DPIM pode afectar a eficácia da política monetária, especialmente quando são tomadas medidas para expandir o crédito à economia. A venda de títulos de dívida pública implica que dinheiro em circulação é enxuto pelo governo. Assim, num caso em as autoridades monetárias estão a tomar medidas para expandir o crédito, que pode ser através da compra de BT nas mãos dos bancos comerciais, a emissão de títulos do tesouro poderá contrabalançar esta medida e limitar o seu alcance. É provável que tal tenha acontecido recentemente quando o BdM reduziu as taxas directoras com vista a influenciar a redução das taxas dos bancos comerciais. Ao mesmo tempo que as taxas directoras eram reduzidas (entre meados de 2011 e princípios de 2013), foram emitidas OT e BT (a Tabela 2 mostra a evolução do stock destes instrumentos). Isto, anexado a outras medidas tomadas pelo Banco de Moçambique previamente a medida em redução da taxa de referência, pode ter contribuído para as condições de liquidez apertada que limitou a resposta dos bancos comerciais à redução da taxa de referência (Gráfico 2). Portanto, a emissão da DPIM quando não coordenada com a política do banco central pode afectar negativamente a eficácia de medidas que visam dinamizar a economia.

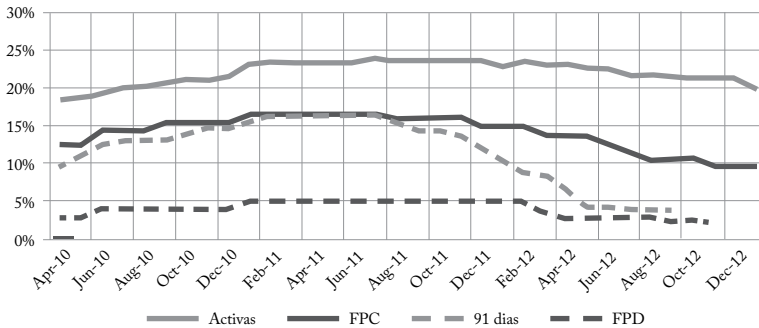
Tabela 2: Stock da Dívida Pública Interna durante o período de redução das taxas de juro directoras do BdM

Instrumento	2010	2011	II Trim 2012
Obrigações do tesouro	4 991	7 376	7 376
Bilhetes do Tesouro	5 500	5 500	7 500
Outros	8 256	9 454	9 150
Total	18 747	22 330	24 026

Fonte: Ministério das Finanças (2012)

9 É importante referir que nesta análise não se exclui a possibilidade destes recursos absorvidos pelo sector público contribuírem para estimular a despesa privada, pois os efeitos crowding out ou crowding in dependem não só da magnitude da absorção pública de recursos financeiros da banca comercial mas também, e sobretudo, de como é que esses recursos são usados pelo orçamento do Estado.

Gráfico 2: Evolução das Taxas de Juro dos Bancos Comerciais e das Taxas de Referência (Abr: 2010-Jan: 2013)



Fonte: BdM (s.d), Dados sobre taxa de juros (www.bancomoc.mz)

Em terceiro lugar, apesar de o stock da DPIM ser apenas 11% da dívida pública total, as despesas públicas com os juros desta dívida chegam a superar os juros da dívida externa, que representa cerca de 84% da dívida pública total. Adicionalmente, os juros da DPIM superam as despesas com encargos sociais importantes, sendo o dobro das despesas públicas com o combate ao HIV/SIDA e, em alguns anos a metade das despesas públicas com agricultura e desenvolvimento rural. Estes dados ilustram o elevado custo social do financiamento do défice público com recurso a DPIM (Ministério das Finanças, vários; Grupo Moçambicano da dívida 2006). Ou seja, o seu custo é superior ou equipara-se aos gastos em sectores que podem afectar positivamente o sector privado.

Tabela 3: Comparação entre os Juros da Dívida Pública Interna e a despesas feitas em sector prioritários¹⁰

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (Jan a Març)
Juros de Dívida Pública	25	115	477	1 274	1 317	1 321	1 245	1 372	1 275	1 259	1 371	2 673	3 583	972
Externa	318	104	147	322	317	411	457	456	403	455	538	813	994	307
Interna	7	11	330	952	1 000	910	789	916	872	804	833	1 860	2 589	664
Educação	1 795	3 141	4 743	4 217	5 150	6 639	7 396	8 797	11 950	15 116	16 673	19 871	14 482	3 165
HIV/SIDA	0	6	110	188	81	127	354	488	492	503	315	257	178	27
Infra-Estruturas	1 481	2 490	3 643	3 861	3 540	3 496	6 995	7 298	7 826	9 461	10 134	15 624	19 848	3 361
Agricultura e Desenvolvimento Rural	583	994	707	1 243	1 260	1 367	1 525	1 989	2 067	2 471	3 648	4 060	3 996	647
Ação social	-	-	-	-	185	188	207	269	353	724	836	871	1 423	272
Trabalho e Emprego	-	-	-	-	76	115	131	142	161	217	247	294	319	74

Fonte: GdM (vários)

10 Note que a tabela apresenta os juros totais da DPI pagos em cada ano, e não os juros da DPIM. Tal ocorre porque os documentos públicos apresentam a informação sobre juros da DPI na forma agregada, de modo que não é possível distinguir a parte que cabe à DPIM. Mas isto não distorce a análise porque a DPI é praticamente constituída pela DPIM.

Considerações finais

As circunstâncias em que ocorreu a emissão da DPIM permitem confirmar a hipótese de esta se poder tornar numa das principais alternativas ao financiamento do défice público, especialmente se a ajuda externa não aumentar ou começar a diminuir, e se as receitas fiscais continuarem limitadas e a crescer lentamente. A DPIM tem sido usada em emergências (atrasos nos desembolsos ou ocasionais reduções nos fluxos de ajuda externa, despesas extraordinárias como o do financiamento dos défices dos bancos, pagamento da própria DPIM, insuficiência de empréstimos externos concessionais, e donativos, entre outras), mas está a tornar-se relevante como instrumento privilegiado de financiamento do défice. Enquanto o Orçamento do Estado for deficitário, a possibilidade de emissão da DPIM não poderá ser descartada. No entanto, as condições actuais de emissão da DPIM, em que a poupança financeira ainda é escassa e as taxas de juro são elevadas, fazem com que o custo de contracção desta dívida seja elevado tanto para o sector privado (por causa do efeito *crowding out*), como para o sector público (por causa do impacto dos custos financeiros desta modalidade de financiamento do défice na despesa pública). Em última análise, a DPIM pode resultar em aplicações não produtivas de recursos, o que representa um custo adicional para a economia como um todo. Portanto, o recurso à DPIM para financiamento do défice deve ser minimizada. Para tal, será necessário aumentar a capacidade do Estado financiar as suas despesas ao mesmo tempo que substancialmente reduz a sua dependência em relação à ajuda externa e a fontes privadas de financiamento do orçamento. As alternativas sustentáveis à ajuda externa e à DPIM passam pela aceleração do crescimento das receitas fiscais através da tributação interna. Logo, entre outras acções é necessário rever as fontes de receitas que têm sido sub-exploradas, reduzir os incentivos fiscais minimizando os que são redundantes, renegociar os contratos já existentes com grandes projectos que beneficiam de largos incentivos fiscais redundantes, melhorar a administração pública e ligar a despesa pública directamente com a criação de condições para diversificação da base produtiva, comercial, de investimento e de distribuição de modo a expandir e diversificar a própria base fiscal.

Referências

- BdM (Bank of Mozambique). (vários) Relatório Anual. Maputo
- BVM, 2009. *Sistema de negociação da Bolsa de Valores de Moçambique*. Acessado a 24 de Novembro de 2009. <http://www.bvm.co.mz/>
- Castel-Branco, C., e Ossemane, R., 2009. Crises Cíclicas e Desafios da Transformação do Padrão de Crescimento Económico em Moçambique. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. e Francisco, A. (orgs), 2010. *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, pp. 141-182.
- CTA, 2013. Matriz do Pelouro de Política Monetária e Financeira. <http://www.cta.org.mz/> Decreto no 22/2004. Boletim da República. I Série, Número 27, de 7 de Julho. República de Moçambique.
- DNT (Direcção Nacional do Tesouro). 2008. *Relatório Anual sobre a Dívida Pública Ano 2007*. Ministério das Finanças. Maputo.
- DNT (Direcção Nacional do Tesouro), 2009. *Brochura de Evolução da Dívida Pública Interna (1999 - 2007)*. Ministério das Finanças. Maputo.
- Governo de Moçambique, vários anos. *Conta Geral do Estado*. Ministério das Finanças. Maputo.
- Grupo Moçambicano da Dívida.2006. Dívida Externa e Interna de Moçambique: Evolução, Desafios e Necessidade de uma Estratégia Consistente e Inclusiva. Maputo - Moçambique.
- IMF (vários): Republic of Mozambique. IMF Country Reports
- Massarongo, F., 2010a. *A Dívida Pública Interna Mobiliária em Moçambique: Evolução, Causa e Implicações Económicas (1999-2007)*. Tese de Licenciatura não publicada. Faculdade de Economia Universidade Eduardo Mondlane. Maputo.
- INE (n.d).database http://www.ine.gov.mz/indicadores_macro_economicos/cn/pib/piboproducao> Accessed on 15th September 2009
- Ministério das Finanças, (vários). *Relatório Sobre Análise de Sustentabilidade Da Dívida Pública em Moçambique*. República de Moçambique. Maputo.
- Osman, A. 2010. Financiar o Desenvolvimento. In Brito, L.; Castel-Branco, C.; Chichava, S. e Francisco, A. *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo:IESE
- República de Moçambique, 2013. *Lei Orçamental - Lei nº 1/2013*. Maputo.
- World Economic Forum & et al., 2013. *The Africa Competitiveness Report 2013*. [Online]. pp.174–175. Available from: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Africa_Competitiveness_Report_2013.pdf.

LIGAÇÕES ENTRE GRANDES PROJECTOS DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO: PROMESSA DE DESENVOLVIMENTO

Epifânia Langa & Oksana Mandlate

Introdução

Os grandes projectos de investimento directo estrangeiro (IDE), em particular os orientados para exportação de produtos primários, constituem a dinâmica económica crescente e dominante no país. No entanto, a base produtiva nacional continua subdesenvolvida e dominada por micro e pequenas empresas com fracas capacidades de gestão, tecnológicas, e de investimento (DNEAP 2013). Neste contexto, as ligações produtivas a montante de grandes projectos de IDE são percebidas como oportunidades de fortalecimento do sector privado nacional e indução de um desenvolvimento mais inclusivo.

De facto, vários académicos bem como o Governo de Moçambique, reconhecem que a redução da pobreza em Moçambique depende da criação de uma base produtiva mais ampla e da diversificação da economia, e os grandes projectos de IDE representam os potenciais pólos de industrialização do país (Castel-Branco 2010; AfDB, OECD, UNDP & ECA 2013; RoM 2014). Adicionalmente, o sector privado nacional percebe as ligações a montante com grandes projectos como uma oportunidade de capacitação, ligada com grandes volumes de negócio e transferência de tecnologia, contribuindo desta forma para o fortalecimento do empresariado nacional (AIMO 2011; CTA 2012).

É neste contexto de debate sobre o potencial das ligações entre o IDE e as empresas nacionais que o presente artigo procura entender, a partir da experiência de um conjunto de empresas nacionais fornecedoras do megaprojecto Mozal, em que medida as ligações a montante com grandes projectos de IDE permitem criar, diversificar e articular capacidades industriais dentro da economia. Com efeito, o estudo analisa as dinâmicas que emergem a médio e longo prazo no desenvolvimento das empresas.

O artigo está estruturado em seis partes. Para além da introdução, a segunda secção apresenta a metodologia usada no estudo. A terceira parte apresenta as características da base produtiva relevantes para a discussão de ligações com grandes projectos. A terceira e quarta secção apresentam e discutem os dois argumentos principais que emergem do estudo. Por último, são apresentadas conclusões e implicações do estudo para o debate de política económica.

Metodologia

O estudo tem como referência a experiência de empresas nacionais com ligações a montante com a fundição de alumínio Mozal, o primeiro megaprojecto de IDE em Moçambique. A Mozal foi escolhida por ter mais de 15 anos de actividade, um período suficientemente longo para análise de dinâmicas produzidas a médio e longo prazo. O foco nas ligações a montante foi definido por duas razões. Primeiro, no actual contexto de Moçambique, as ligações a montante têm um maior potencial de contribuir para industrialização, do que ligações a jusante (AfDB, OECD, UNDP & ECA 2013; Castel-Branco e Mandlate 2012). Segundo, até ao momento do estudo, não se terem desenvolvido ligações a jusante relevantes com o referido megaprojecto.

O presente artigo baseia-se nos resultados de dois estudos que usaram duas metodologias diferentes, no entanto complementares: um estudo de caso de quatro empresas de metal-mecânica e um inquérito às outras 12 empresas¹ de diversos sectores, totalizando uma amostra de 16 empresas, com proprietários ou accionistas maioritariamente moçambicanos. Dado o objectivo de analisar dinâmicas emergentes a médio e longo prazo para empresas de diferentes sectores, a construção da amostra conjugou os seguintes critérios: a) empresas que estabeleceram a ligação com a Mozal no período entre 1998 a 2004 – o que permite analisar dinâmicas ao longo de período de tempo maior; b) empresas relativamente mais capacitadas: que foram abrangidas por programas de capacitações do CPI

1 Inicialmente, o estudo pretendia cobrir um número maior de empresas, no entanto várias empresas contactadas mostraram-se indisponíveis.

e são referidas na literatura de ligações produtivas entre a Mozal e empresas nacionais como “casos de sucesso”; c) enfoque no sector de metalo-mecânica devido ao seu enorme potencial de contribuição para industrialização (Castel-Branco e Goldin 2003).

O método de colecta de dados utilizado no estudo foi a entrevista por questionário semi-estruturado com dirigentes das empresas, complementada por visitas às respectivas instalações. Foram também realizadas entrevistas com representantes da Mozal do Centro de Promoção de Investimentos (CPI)², e do Parque Industrial de Beluluane. Todas entrevistas foram realizadas entre Outubro de 2012 a Março de 2013.

É de notar que o artigo não pretende apresentar um quadro geral das empresas ligadas com a Mozal, mas procura identificar diversos factores que estruturam as ligações produtivas em um contexto específico, dadas as características da economia, das empresas e das ligações que se estabelecem. O método de amostragem não probabilística, intencional no caso de estudos de casos, e não intencional no caso de inquéritos (determinado pela dificuldade no acesso a informação sistematizada e de obter respostas de todas empresas solicitadas), apesar de não permitir fazer generalizações, levanta questões relevantes para discussão sobre papel de ligações a montante no fortalecimento das empresas nacionais e industrialização.

A base produtiva nacional

As dinâmicas que emergem entre grandes projectos de IDE e empresas nacionais estão sem dúvidas associadas ao contexto mais geral em que se inserem, daí que mostra-se relevante discutir (ainda que de forma breve) algumas características significativas da economia de Moçambique.

Segundo Castel-Branco (2010, 2013), a economia nacional é especializada na produção de produtos primários para exportação, com limitado processamento, conduzindo à processos produtivos que funcionam paralelamente uns com os outros, sem desenvolver ligações a montante, jusante e transversais entre si. De acordo com este autor, estas tendências de concentração e afunilamento da economia agravaram-se com a entrada em funcionamento de grandes projectos de IDE focados na exploração de produtos primários devido ao seu enorme peso sobre o investimento, produção e exportação nacionais.

Ao longo do tempo, a indústria nacional tem perdido capacidades, tanto nas áreas tradicionais, como nas áreas mais sofisticadas, o que reduz a probabilidade

2 Instituição governamental que foi responsável pela promoção de ligações produtivas à volta da Mozal.

de desenvolver e articular ligações dentro da economia (Castel-Branco 2010). A Tabela 1 mostra que, por um lado, a base produtiva nacional é tradicionalmente pouco diversificada e concentrada em produtos primários (tabaco, cimento, açúcar) e alguns bens de consumo para mercado doméstico dependentes de *inputs* importados (cerveja, farinha). Por outro lado, entre 1959 a 2008, apenas três novos grupos de produtos com relevância estatística foram introduzidos de forma sustentável, todos de processos de transformação primária (alumínio, gás, plásticos), enquanto diversos processos produtivos, tanto primários (sisal, copra, chá, cajú, cerâmicas, vidro, ferro e aço, derivados de petróleo), como mais complexos e intensivos em tecnologia (equipamento eléctrico e não eléctrico) foram descontinuados na economia (Idem).

Tabela 1: Concentração da produção nos principais subsectores da indústria transformadora

Subsector	Produtos introduzidos desde 1959	Produtos "descontinuados" entre 1959 e 2007 (a)	Composição do sector (2004-2008)			
			Principais produtos	Valor de produção em 2008 (000' MZN) (b)	% da produção do subsector	% da produção industrial total
Alimentar, bebidas e tabaco	Nenhum	Chá (1993) e caju processado (1994)	Açúcar, farinha, cerveja, tabaco	4 462 759	70%	10.9%
Têxteis, vestuário e produtos de pele	Nenhum	Sisal (1992?) e copra (2000?)	Algodão, fios e sacaria	240 663	70%	0.6%
Minerais não metálicos	Cerâmicas (1966) e vidro (1966)	Cerâmicas (2002) e vidro (1997)	Cimento	2 105 078	70%	5.1%
Metalurgia	Alumínio (2000)	Ferro e aço (1999)	Alumínio	28 592 324	98%	69.8%
Metal-mecânica	Nenhum	Equipamento não eléctrico (2001), equipamento eléctrico (2003)	Produtos metálicos variados para consumo final	26 986	80%	0.1%
Químicos e derivados de petróleo	Gás natural (2004), derivados de petróleo (1961), plásticos (1966)	Derivados de petróleo (1992)	Gás natural	2 120 386	80%	5.2%

Fonte: Castel-Branco 2010

Nota: (a) Por produtos "descontinuados" entendem-se aqueles que foram relevantes mas tornaram-se estatisticamente insignificantes tanto em termos de valor produzido como em termos de peso na produção do sector, mesmo que continue a existir alguma produção desses produtos; (b) Valores em milhares de metcais a preços constantes de 2003.

Adicionalmente, o mais recente inquérito às indústrias manufactureiras (DNEAP 2013) demonstra que a maioria das empresas manufactureiras possui menos de 10 trabalhadores (com crescimento da mão-de-obra lento), usa tecnologia básica, produzindo produtos relativamente homogéneos, e é caracterizada pela falta de dinamismo.

Neste contexto, os grandes projectos de IDE aparecem como os novos potenciais mercados para as empresas nacionais, mercados mais dinâmicos, de uma escala e rentabilidade maior, onde espera-se que sejam geradas novas capacidades industriais e se fortaleça o empresariado nacional. Com efeito, o Primeiro-

Ministro, Aires Ali, declarou que “com estas ligações empresariais, as pequenas e médias empresas poderão crescer mais, consolidar-se e assumir um papel de vanguarda no processo do nosso desenvolvimento económico, permitindo, assim, que os moçambicanos sejam os principais beneficiários da riqueza de que o nosso país dispõe” (AIM 2013). O presente artigo procura investigar em que medida estas expectativas são realizáveis no actual contexto.

Ligações com grandes projectos de IDE per se não fornecem uma base ampla para o desenvolvimento das empresas nacionais

O primeiro argumento que emerge dos resultados do estudo é que, dadas as características da base produtiva nacional, as ligações com grandes projectos de IDE per se, não constituem uma base ampla para o desenvolvimento das empresas nacionais pois, por um lado, o potencial de ligações realizáveis por empresas nacionais é limitado, por outro lado, não existe garantia de crescimento sustentável a longo prazo, quando a ligação com o grande projecto é interrompida.

As oportunidades realizáveis de ligações com grandes projectos de IDE são limitadas

A necessidade de promoção de ligações produtivas entre grandes projectos de IDE e empresas nacionais não é uma questão nova. Esta questão foi inicialmente colocada durante a fase de construção da Mozal, depois da constatação de que poucas empresas moçambicanas tinham conseguido estabelecer ligações com o megaprojecto. Um levantamento realizado pelo CPI, entre 1998 e 1999, de modo a identificar potenciais fornecedores da Mozal, revelou que mais de 90% destas empresas tinham sérios problemas com a qualidade do produto; não tinham a experiência e portfólio de projectos exigido; trabalhavam com equipamento e tecnologia ultrapassada; tinham sérios problemas de gestão e capacidades inadequadas. Em contrapartida, a maioria dos contratos disponibilizados pela Mozal, era de grande dimensão, com requisitos financeiros e de qualidade elevados, que superavam as capacidades da maioria das empresas nacionais. Para contornar esta situação, foram desenvolvidos programas de promoção de ligações com fornecedores locais (o SMEELP³, Mozlink 1 e 2) que abrangeram outros grandes

3 Small and Medium Enterprise Empowerment and Linkage Program.

projectos para além da Mozal, tais como a Sasol, a Cervejas de Moçambique, a Electricidade de Moçambique e a Coca-Cola (Castel-Branco e Goldin 2003).

Hoje, mais de uma década depois, o sector privado nacional ainda enfrenta dificuldades em efectivar ligações com grandes projectos de IDE. Por isso, antes de discutir os resultados do estudo relativos á dinâmicas emergentes nas empresas com ligações com grandes projectos, é importante entender porquê o potencial de ligações existente não se concretiza.

De facto, as possibilidades reais de ligações são limitadas. A concentração e o afinilamento da economia nacional já discutidos, associados ao carácter dual do mercado doméstico representam o principal constrangimento à concretização das ligações com fornecedores locais. O mercado doméstico apresenta um carácter dual porque, por um lado, os grandes projectos de IDE constituem um mercado de demanda significativa, dinâmico, intensivo em capital e de elevadas exigências (qualidade, segurança e gestão), enquanto o mercado tradicional doméstico é concentrado, de pouca dimensão, fragmentado e de baixos níveis de qualidade (Castel-Branco e Goldin 2003; Langa 2014).

Na prática, Mandlate (2014) aponta que a possibilidade de mais empresas nacionais estabelecerem ligações com grandes projectos fica limitada por factores de diversa natureza:

- Algumas ligações não são viáveis a nível interno, pois certos processos produtivos, principalmente em áreas de especialização tecnológica restrita, requerem uma escala de actividade mínima, no entanto, os seus mercados a nível mundial estão dominados por uma ou duas empresas especializadas, ou o tamanho do mercado interno não fornece um nível mínimo de produção, dentro do actual processo tecnológico.
- Certas ligações são difíceis para empresas nacionais, dadas as suas fracas capacidades iniciais e a estrutura desfavorável da economia nacional (alto custo de financiamento, ausência de complementaridades, infra-estruturas deficientes, entre outros), face a competição com empresas estrangeiras: o estabelecimento de ligações em áreas industriais requer investimento significativo em capacitação e *upgrading* tecnológico, que só é possível com disponibilidade de financiamento⁴, tempo para capacitação e garantias para lidar com o risco associado à entrada em novos mercados.
- Dada a necessidade de investimento e reestruturação da empresa na fase inicial do estabelecimento de ligações em áreas que necessitam de melhoria ou aumento da capacidade existente, as primeiras empresas a aceder ao mercado de grandes projectos de IDE – os *first movers*

⁴ As empresas nacionais ficam pior posicionadas para realizar o investimento a partir do momento que enfrentam no sistema bancário um custo de financiamento mais caro na banca.

nacionais – possuem vantagens comparativas em ligar-se com outros grandes projectos (porque têm experiência, certa reputação no mercado e a sua cadeia de produção já se encontra orientada para responder a este segmento), o que dificulta a entrada de novas empresas.

Por consequência dos pontos a) e b), as ligações entre empresas nacionais e grandes projectos de IDE dão-se ao nível da prestação de serviços complementares e/ou básicos que não requerem significativo investimento em capacitação. A Tabela 2 mostra os sectores de actividade das empresas estudadas. Apesar de mais de metade das empresas pertencerem a sectores tecnologicamente relevantes, com grande potencial de gerar externalidades positivas para outras indústrias, como metalomecânica, electricidade e climatização, a maioria das empresas estudadas destes sectores, prestam serviços pouco especializados, como o fornecimento de pequenas ferramentas metálicas, soldadura de estruturas metálicas e serviços de manutenção básicos. As restantes empresas pertencem a sectores com menor potencial de capacitação industrial: o transporte de trabalhadores, a limpeza e a lavandaria.

Tabela 2: Sectores de actividade das empresas da amostra

Sectores	Nº de empresas
Metalomecânica	8
Construção	2
Electricidade	2
Transporte de trabalhadores	1
Climatização	1
Limpeza	1
Lavandaria	1

Fonte: Inquéritos feitos por autores em 2012 e 2013

O efeito do ponto c) é demonstrado na Tabela 3: 75% das empresas estudadas, depois da ligação com a Mozal, estabeleceram ligações com outros grandes projectos de IDE como a Sasol, a Vale, a Rio Tinto, etc.

Tabela 3: Orientação das empresas para outros megaprojectos

Empresas	A	B	D	G	H	I	J	M	N	O	P
Principal cliente	Mozal	Mozal	Mozal	EDM	BM	BIM	CMC África	Ncondezi Coal	Estado	Vale	Total Moç.
Clientes mega projectos	Vale	Vale, Rio Tinto, Kenmare	Vale, Sasol	Sasol Vale, Rio Tinto	Vale, Rio Tinto	Vale, Anadarko	Vale		Sasol, Vale	Sasol, Kenmare	Sasol

Fonte: Langa (2014) e Mandlate (2013)

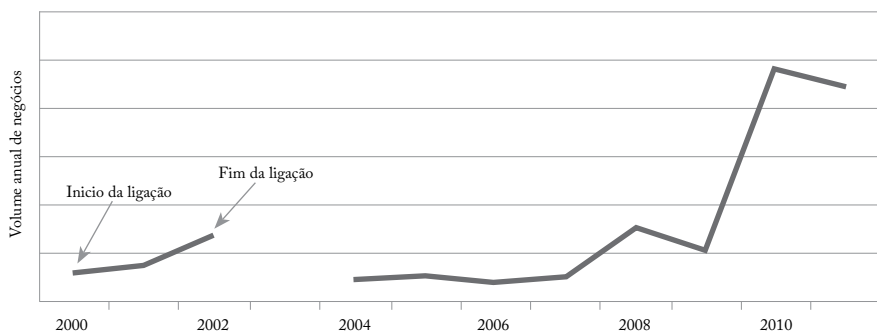
O estabelecimento de ligações com grandes projectos de IDE por um determinado período não representa uma garantia de crescimento sustentável a longo prazo

Para além de pressões sobre a realização de ligações, o carácter concentrado e dual da economia constringe a possibilidade da economia absorver capacidades adquiridas através de ligações com grandes projectos de IDE, de tal modo que o fim da ligação com um grande projecto pode gerar períodos de crise nas empresas.

O estabelecimento de uma ligação por um determinado período com um megaprojecto como a Mozal tem, sem dúvida, repercussões financeiras enormes para as empresas, sendo por isso, o aumento significativo do volume de negócios durante a ligação, o efeito mais notável nas empresas. Adicionalmente, a ligação desencadeou transformações na estrutura de certas empresas, devido à necessidade de cumprir com as exigências de qualidade, gestão, segurança no trabalho, entre outras, o que incluiu em certos casos, investimento na aquisição de novas linhas de produção e equipamentos usados exclusivamente para fornecer a Mozal. Por isso, para as empresas estudadas, a ligação significou a perda de algum domínio do mercado tradicional, a favor da concentração de esforços no contrato com a Mozal (Castel-Branco e Goldin 2003; Mucavel 2010).

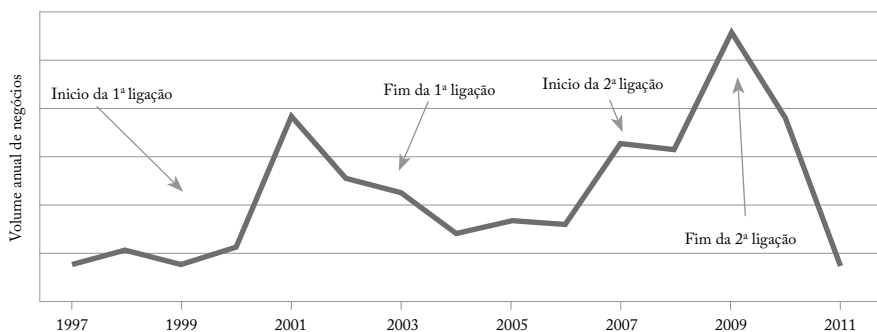
Entretanto, das empresas estudadas, 7 não conseguiram renovar os contratos e perderam a ligação com a Mozal, sendo que 4 relataram que o fim da ligação gerou instabilidade no seu crescimento. Os gráficos 1 e 2 mostram duas empresas do sector de metalomecânica, que estabeleceram a ligação com a Mozal entre 2000 e 2003. O fim da ligação gerou redução drástica do volume de negócios das empresas, resultante não só da perda de domínio e dificuldade em reestruturar rapidamente as empresas para responder ao mercado tradicional (de padrões e exigências opostas às da Mozal), bem como do afunilamento do mercado em geral. No caso da empresa K, o fim da ligação desencadeou uma crise na empresa que só foi ultrapassada com restabelecimento da ligação com a Mozal em 2007. Para além do decréscimo do volume de negócios, o período de crise foi marcado por prejuízos financeiros devido ao investimento realizado em novas linhas de produção, remoção de algumas condições de trabalho instituídas durante a ligação, cessação do uso dos padrões internacionais, como por exemplo a norma de qualidade ISO 9000, ruptura de parcerias, entre outras tensões internas. Por isso, os ganhos financeiros registados durante a ligação foram consumidos pelos períodos de crise posteriores. No caso da empresa J, o fim da ligação foi seguido por um período longo de estagnação do volume de negócios, superado com ligações a grandes projectos ligados à expansão da indústria petrolífera e reorientação do segmento de mercado para grandes projectos públicos e privados.

Gráfico 1. Evolução do volume de negócios da empresa J



Fonte: Langa (2014)

Gráfico 2. Evolução do volume de negócios da empresa K



Fonte: Langa (2014)

Portanto, a experiência das empresas mostra que o ritmo de crescimento e os padrões de produção que emergem da ligação com um grande projecto de IDE não são sustentados após o fim da ligação, porque o mercado tradicional não é capaz de absorver as capacidades e habilidades instituídas nas empresas. Por isso, a ligação com um grande projecto por um determinado período não constitui, em si, uma garantia para um crescimento sustentável a longo prazo nas empresas.

Crescimento das empresas nacionais ligadas com os grandes projectos de IDE não necessariamente conduz à diversificação da economia

A diversificação da economia e capacitação das empresas é muito mais do que o surgimento de novas actividades e unidades produtivas - assenta na ampliação e

densificação de ligações produtivas e tecnológicas na economia (Castel-Branco 2002). No entanto, ligações com grandes projectos de IDE em áreas como jardinagem, segurança, imobiliária, transporte e outros serviços básicos têm um potencial limitado de multiplicar ligações industriais e acumular tecnologia. Por isso, para entender em que medida as ligações com a Mozal contribuem para a diversificação da economia e a capacitação das empresas nacionais, interessa olhar para empresas que trabalham em áreas com maior potencial de contribuir para a diversificação, como a metalo-mecânica e os serviços industriais, e em particular, empresas que estão em crescimento e consideradas um exemplo de ligações positivas com a Mozal.

Na nossa amostra estas são as empresas A, B, O e P. Para entender o seu potencial para a diversificação da economia, reflectido pela sua contribuição para a articulação e densificação de ligações e a acumulação das competências e capacidades, o estudo analisa a evolução da configuração da sua rede de ligações e da composição do seu cabaz de produtos.

Como foi mencionado, o mecanismo mais significativo desencadeado nas empresas nacionais pela ligação com a Mozal refere-se à exposição a uma procura maior e relativamente mais estável, com repercussões importantes em termos financeiros. Ainda que todas as empresas enfrentem o mesmo mecanismo de transmissão ligado ao volume de negócio, é evidente que o mesmo não conduz a mesma evolução para todas as empresas. Quais as dinâmicas que surgem a partir deste mecanismo nas empresas de metalo-mecânica em crescimento?

Dinâmica 1 - Concentração do volume de negócio

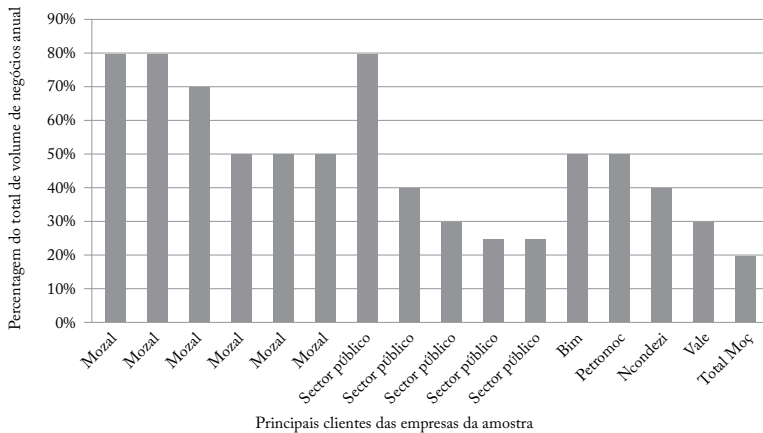
As quatro empresas de metalomecânica referidas, registam um crescimento associado a uma concentração do volume de negócio, entre 30% e 50%, num único grande cliente. Esta característica permanece mesmo no caso em que a ligação com a Mozal foi interrompida (Tabela 4). Isso se deve, por um lado, ao volume de procura da Mozal face à capacidade das PMEs nacionais, e a ausência de mercados dinâmicos alternativos, por outro. A concentração é observada no resto da amostra no geral, variando entre 20% a 80% entre diferentes empresas (Gráfico 3).

Tabela 4: Padrão de concentração do volume de negócios nas empresas A, B, O e P

Empresas	A	B	O	P
Crescimento	Acelerado	Acelerado	Acelerado	Moderado
Principal cliente	Mozal	Mozal	Vale	Total Moç
Concentração	50%	40%	30%	50%

Fonte: Mandlate (2013)

Gráfico 3: Concentração no volume de negócios nas empresas ligadas a Mozal



Fonte: Langa (2014) e Mandlate (2013)

Para reduzir o risco associado à concentração do volume de negócios num cliente, as empresas estudadas desenvolvem esforços de diversificação dos seus clientes, mas esta ainda fica concentrada em grandes projectos de IDE e do sector público (Tabela 5). Esta ligação preferencial com grandes projectos tem uma explicação lógica. Primeiro, os grandes projectos de IDE constituem uma dinâmica dominante e são eles que oferecem, juntamente com o sector público, as principais oportunidades de negócio na economia nacional.

Tabela 5: Diversificação dos clientes nas empresas A, B, O e P

Empresa	A	B	O	P
Crescimento	Acelerado	Acelerado	Acelerado	Moderado
Mineradoras	Vale	Vale, Rio Tinto, Kenmare	Kenmare	
Infra-estruturas		Cornelder, CFM, Matola Coal Thermanal	Porto de Maputo	
Indústrias	Açucareiras, CDM, STEMA	CDM, Merc	CDM, Açucareiras	
Construção		CETA, Teixeira Duarte, S&B		
Petrolíferas		BP, MGC	BP, Petromoc	BP, Petromoc, Engel, Total FUNAE, CFM
Sector público	MF, INV, STAE	MINED		

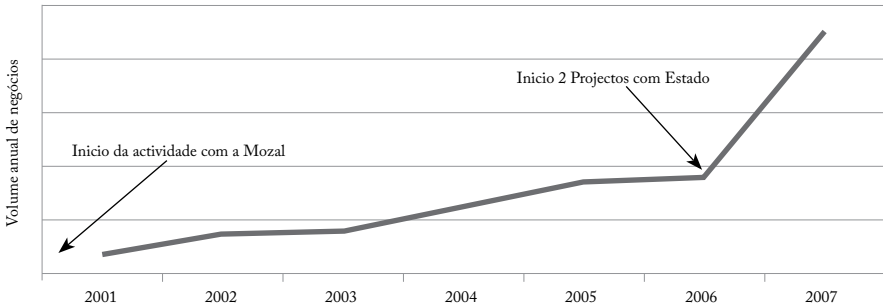
Fonte: Mandlate (2013)

Segundo, os grandes projectos de IDE, ligados a mercados internacionais, possibilitam uma maior taxa de lucratividade para as empresas, ainda que a ligação envolva realização de investimento para garantir padrões internacionais de qualidade e os custos relativos das empresas nacionais superem os custos das

empresas estrangeiras devido à debilidade da maioria dos serviços e infra-estruturas industriais complementares.

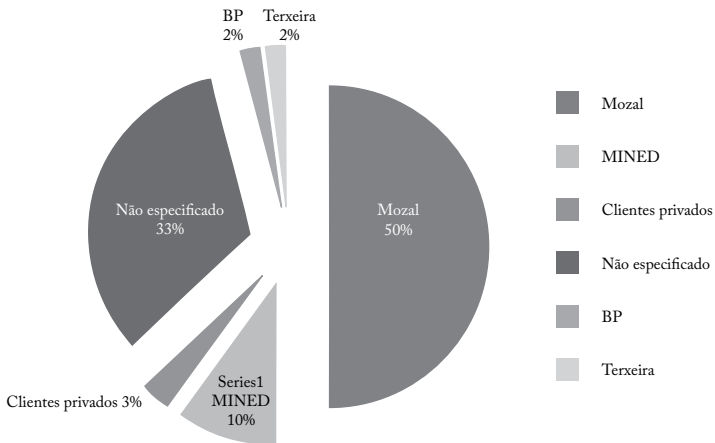
Terceiro, e decorrente dos pontos anteriores, a estrutura de custos destas empresas transforma-se e orienta-se para responder aos requisitos e padrões dos grandes projectos de IDE, de aplicação limitada em outros segmentos de mercado.

Gráfico 4: Evolução do volume de negócios da empresa A, 2001-2007



Fonte: Mandlate (2013)

Gráfico 5 : Composição da carteira de clientes da empresa B, 2000-2011



Fonte: Mandlate (2013)

No entanto, as possibilidades de diversificação de mercados são limitadas numa economia afunilada e não resolvem o problema de concentração. Os gráficos 3 e 4 mostram que o Estado é o segundo cliente mais importante para as empresas estudadas, servindo como amortecedor de risco da perda da ligação com um grande

projecto de IDE. No caso da empresa A, a Mozal corresponde 50% do volume de negócios, e o sector público representa a outra metade do volume de negócios. No caso da empresa B, no período de 2000 a 2011, a Mozal corresponde por 50% de negócio, o MINED 10%, e os dez restantes principais clientes totalizam 7%.

Porque a concentração do volume de negócios nos grandes projectos de IDE é um problema?

A concentração do negócio nos grandes projectos de IDE constitui um problema porque está associada a outros factores relevantes.

Primeiro, as empresas nacionais dependem de projectos de IDE que têm um limitado horizonte temporal, num contexto em que não existem muitas alternativas de mercado na economia. A maioria dos grandes projectos de IDE está orientada para a exploração de recursos naturais esgotáveis, com vida útil limitada pelo tamanho das reservas dos recursos explorados. Isso implica que, no que toca à geração de capacidade industrial e industrialização, as empresas nacionais que ligam com estes projectos têm que ter perspectiva de capacitação para serem independentes destes projectos a longo prazo (Castel-Branco 2010).

Segundo, as empresas nacionais estudadas concentram suas actividades na prestação de serviços básicos aos grandes projectos de IDE, que, ainda que exijam padrões de qualidade, segurança e gestão elevados, não promovem capacidades competitivas baseadas no domínio de tecnologias modernas. Se por um lado, as empresas nacionais têm fracas capacidades iniciais, por outro lado, a estrutura da economia não favorece o investimento em capacitação das empresas. Devido à fraca capacidade inicial, as empresas nacionais precisam de mais tempo e recursos para absorver o componente tácito na transferência de tecnologia. Ao mesmo tempo existem diversos factores que encarecem o investimento das empresas nacionais, como o custo de financiamento alto, o maior risco de perder mercados, e as complementaridades limitadas pelo fraco desenvolvimento da base produtiva, infra-estruturas e serviços industriais complementares (Castel-Branco e Goldin 2003; Mandlate 2013).

Entendendo que o processo de capacitação das empresas nacionais exige tempo e investimento significativos, é possível entender porquê, como explicam Mehta e Jaspers (2008), no caso específico da Mozal, a promoção da componente local consistiu mais em encontrar correspondência entre capacidades das empresas locais e requisitos da Mozal, sem foco particular em capacitação das empresas nacionais. O processo consistiu em 2 fases: 1) identificação de áreas não essenciais para o negócio, como a jardinagem e a manutenção, como oportunidades para a expansão do conteúdo local; 2) o parcelamento de contratos, identificando o número mínimo de contratos que têm de ser alocados às empresas locais. Foi

escolhido o caminho de terciarização das actividades mais simples. As empresas melhoraram alguns processos de gestão e realizaram oportunidades de negócio, sem desenvolver capacidades e domínio sobre tecnologias radicalmente novas na economia. Esta falta de dinamismo na capacitação das empresas ameaça as perspectivas de crescimento das empresas a longo prazo.

Terceiro, o crescimento das empresas nacionais é vulnerável mesmo a curto prazo. O contrato com a Mozal tem carácter discreto (duração de 2-3 anos) e, como foi mostrado, as empresas correm o risco de falência no caso de descontinuidade de ligação. Mesmo no caso da continuidade da ligação, a procura da Mozal é instável, dado que o projecto está ligado com mercados internacionais de produtos primários voláteis, transmitindo os choques aos fornecedores nacionais. Estes choques são mais graves para fornecedores nacionais, dado que a contracção de custos da Mozal é feita de modo discriminatório entre as empresas nacionais e as empresas estrangeiras⁵.

As implicações de concentração do volume de negócio nos grandes projectos de IDE

A concentração do volume de negócio afecta as possibilidades de desenvolvimento das empresas e da economia como um todo.

Primeiro, a concentração do volume de negócio nos grandes projectos de IDE implica que, a partir do momento que o projecto atinge sua capacidade máxima, a possibilidade de crescimento das empresas ligadas fica limitada e o crescimento das empresas fica vulnerável face à ligação com o grande projecto de IDE. Isso ameaça a sustentabilidade destas empresas e gera dependência do capital nacional das dinâmicas externas no que diz respeito à acumulação de capital.

Segundo, devido à incerteza e o elevado risco associado à dependência de um cliente, as empresas têm mais aversão a investir em capacitação tecnológica, em particular a que envolve altos custos fixos. O sistema de incentivos da economia não favorece o investimento em capacidade manufactureira, que pela sua natureza exige uma escala maior de investimento e períodos mais longos para recuperação de investimento.

Terceiro, a propagação de *spillovers* para o resto da economia, um dos impactos mais importantes esperado nas ligações com os grandes projectos de IDE, fica limitada devido à concentração de ligações produtivas à volta de IDE, dualidade de padrões de qualidade entre mercados de IDE e o mercado tradicional doméstico, e dependência das empresas de importações.

5 Castel-Branco e Goldin, 2003; Langa, 2014; Mandlate, 2013. As empresas estrangeiras têm relações de longa data e são protegidas por contratos com a empresa-mãe, a BHP Billiton. A BHP Billiton está mais interessada em preservar as suas relações e em manter a saúde financeira das empresas que fornecem os equipamentos à Mozal, porque estas estão mais capacitadas para executar um vasto leque de serviços, inclusive a manutenção do equipamento fornecido.

Dinâmica 2 - Diversificação de actividades com perda da especialização industrial

Para fomentar a expansão contínua de negócio e ultrapassar a limitação e vulnerabilidade de mercados, as empresas adoptam uma estratégia de diversificação alternativa – a de actividades. As empresas diversificam actividades tanto dentro da empresa (Tabela 6), como por via da aplicação de capital em novas empresas (Tabela 7), explorando todas as oportunidades de negócio onde existe facilidade de entrar.

Tabela 6: Padrões de diversificação dentro das empresas A, B, O e P

Empresa	A	B	O	P
Especialização inicial	Comércio de equipamento informático	Produção de equipamento agrícola	Metal-mecânica	Serviços industriais
Cabaz actual de produtos	Manutenção industrial;	Estruturas metálicas para construção;	Metal-mecânica	Serviços industriais
	Estruturas metálicas de menor escala;	Manutenção industrial e gestão de projectos;	Manutenção industrial;	Tanques e tubagens com distribuição
	Serviços de informática para sector público	Venda de equipamento mineiro	Comércio a retalho; Construção; Imobiliária	

Fonte: Mandlate (2013)

Tabela 7: Padrão de diversificação de actividades por via de capital nas empresas A, B e O

A	B	O
Transportes e aluguer de viaturas	Comércio, investimentos, consultoria, económica, intermediação	Comércio e importação/exportação de diversos
Limpeza industrial	Actividade Financeira	Construção civil e obras públicas
Produção de polietileno	Serviços industriais, recrutamento e formação do pessoal	Fabrico de giz
Comércio de produtos farmacêuticos	Serviços na área de mecanização para agricultura.	Comércio e importação/exportação de material de construção, ferragens;
Manutenção industrial	Serviços de consultoria de engenharia	Indústria metalúrgica e metalomecânica, construção, exportação/importação
Sistemas de tramitação electrónica de informático	Fornecimento e manutenção dos sistemas de energias renováveis	

Fonte: Mandlate (2013)

As tabelas acima mostram como a empresa A avançou para um leque de actividades tecnologicamente distantes, com recurso a parcerias com empresas estrangeiras, como serviços de informática para o sector público e manutenção industrial. Ao mesmo tempo, a empresa investe em outras empresas orientadas para comércio de produtos farmacêuticos, serviços de transporte, limpeza industrial, assim como a fase final de produção de polietileno a partir de insumos importados. Entretanto, olhando para a natureza de actividades da empresa, é possível constatar que neste contexto as *joint ventures* não necessariamente conduzem à transferência de

tecnologia. Por exemplo, no sector de informática, a empresa importa a tecnologia e o equipamento, e apresenta grande variação no número de trabalhadores nas equipas do trabalho, funcionando mais como facilitador local de contratos e encarregando de treinamento de utilizadores e instalação de equipamento.

A empresa B, inicialmente com domínio sobre o processo produtivo completo de produção de equipamento agrícola, entrou em fases finais de processos produtivos fragmentados e dependentes da tecnologia e *inputs* importados, como a venda de equipamento mineiro e serviços de manutenção industrial. Ao mesmo tempo, a empresa realoca os seus recursos para outras empresas, orientadas para actividades como intermediação, comércio, investimentos e serviços financeiros.

A empresa O, inicialmente orientada para metalo-mecânica, diversificou para actividades como comércio a retalho e grossista, construção, imobiliária, tanto dentro da empresa como por via de investimento em novas empresas.

Somente a evolução da empresa P mostra um padrão diferente. O seu processo de diversificação foi negativamente afectado pelo fim da *joint venture* com parceira estrangeira, o que também explica porque esta empresa observa os níveis de crescimento menos acelerados.

É observável que as empresas nacionais diversificam actividades dentro de um certo padrão, explorando oportunidades de sustentar o crescimento com menores custos e riscos, e preferindo serviços onde existe uma maior flexibilidade para reorientar actividades e um custo fixo menor. As empresas avançam para serviços tecnologicamente distantes e básicos, actividades de natureza especulativa/rendeira e fases finais na cadeia produtiva, dependentes de insumos e equipamentos importados. O facto da perda de especialização industrial é consistente com o encontrado no estudo de Warren-Rodriguez (2010), que constatou a redução de complexidade dos processos produtivos no sector de metalo-mecânica e enfraquecimento da sua base da acumulação de *skills* e capacidades tecnológicas. Este padrão de diversificação de actividades das empresas é determinado pelo sistema de incentivos existente na economia. As estratégias das empresas estão a ser conduzidas pela lógica de acumulação de capital e partilha de rendas geradas pelos grandes projectos de IDE, e não conduz neste caso à acumulação de capacidades industriais relevantes.

Implicações do padrão de diversificação de actividades descrito

O padrão acima apresentado de diversificação de actividades nas empresas tem implicações para a acumulação das capacidades industriais nas empresas e na economia como um todo.

Primeiro, é observável que esta diversificação conduz à descontinuidade da especialização industrial e ao desaparecimento de diversas fases de produção na economia devido a fragmentação dos processos produtivos.

Segundo, este padrão de diversificação produz um fraco incentivo ao esforço tecnológico das empresas. O crescimento das empresas é sustentado por mercados atractivos, mas tecnologicamente pouco exigentes. Por exemplo, o estudo encontrou que as primeiras empresas que conseguiram estabelecer ligações, sem ajuda de programas de ligações, e que actualmente dominam mercados onde os seus concorrentes não conseguem entrar, não são as mesmas empresas que conseguiram ter ligações contínuas com a Mozal. Isso indica que neste caso as capacidades tecnológicas das empresas nacionais não constituem o factor decisivo para a continuidade de ligações e o acesso aos mercados de grandes projectos de IDE.

Terceiro, a diversificação das actividades dentro do escopo de serviços básicos torna mais difícil às empresas alcançar economias de escala e gerar especialização industrial necessária para articulação dos processos produtivos. A diversificação da economia não é igual à soma de diversificação das empresas. A diversificação da economia depende da existência de diversas fases da cadeia de produção na economia, e de especialização diferente nas diversas empresas, que gera a necessidade de articular diversas actividades entre si. O padrão de diversificação de actividades das empresas estudadas não é compatível com a acumulação de capacidades industriais que conduzem a diversificação da economia.

Conclusões

O estudo mostra, a partir da experiência de empresas nacionais com ligações a montante com a Mozal que, as ligações com grandes projectos de IDE por si não representam uma base para crescimento amplo e sustentável das empresas, e o crescimento das empresas ligadas com os grandes projectos de IDE não necessariamente gera dinâmicas necessárias para a industrialização da economia. Dadas as pressões estruturais da economia, as empresas nacionais não necessariamente seguem a estratégia de acumulação de capacidades industriais para sustentar o seu crescimento. No contexto actual, o crescimento das empresas está ligado à diversificação para as actividades que permitem explorar as oportunidades de rendas junto dos grandes projectos de IDE. Sem dinâmicas alternativas aos de grandes projectos de IDE, as ligações com grandes projectos de IDE tendem reproduzir o carácter afunilado e dependente de dinâmicas externas da base produtiva.

Isso implica que, para alterar este quadro e promover a diversificação da economia, é necessária uma política industrial ligada a objectivos mais amplos de desenvolvimento, que promove capacidades industriais específicas e pólos de industrialização além dos grandes projectos de IDE. A experiência mostra que por um lado, não existem bases para assumir que ligações entre grandes projectos de IDE e empresas nacionais acontecem automaticamente. Por outro lado, as ligações com grandes projectos de IDE *per se* não geram as capacidades industriais necessárias para industrialização ampla e promoção dos objectivos de desenvolvimento de país. Uma política industrial selectiva é um requisito para enquadrar os grandes projectos de IDE no processo de industrialização do país.

Referências

- AfDB, OECD, UNDP & ECA. 2013. *African Economic Outlook 2013: Structural Transformation and Natural Resources*. African Development Bank.
- AIM. 2013. "Governo quer maior ligação entre empresariado nacional e megaprojectos". Maputo 01/06/2013. Disponível em http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/news_folder_econom_neg/junho-2012/governo-quer-maior-ligacao-entre-empresariado-nacional-e-megaprojectos/
- AIMO. 2011. *A voz da Indústria*. Edição n°: 16. Novembro de 2011. Maputo, AIMO.
- Castel-Branco, C. N. 2013. Reflectindo sobre Acumulação, Porosidade e Industrialização em Contexto de Economia Extractiva. In: L. de Brito et al. (eds.) *Desafios para Moçambique* 2013. Maputo, IESE. pp. 81-124.
- Castel-Branco, C.N. 2010. Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique. In de Brito, L. et al., eds. *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo, IESE. pp.19-109.
- Castel-Branco, C.N. 2002. *An investigation into the political economy of industrial policy: the Mozambican case*. Tese de Doutoramento - Departamento de Economia do SOAS, Universidade de Londres, Londres.
- Castel-Branco, C.N. & Goldin, N. 2003. *Impact of the Mozal Aluminium Smelter on the Mozambican Economy*. Final Report submitted to Mozal. Maputo
- Castel-Branco, C.N. & Mandlate, O. 2012. Da Economia Extractiva à Diversificação da Base Produtiva: o Que Pode o PARP Utilizar Da Análise Do Modo De Acumulação Em Moçambique? In: L. de Brito et al. (eds.) *Desafios para Moçambique* 2012. Maputo, IESE. pp. 117-144.
- CTA. 2012. Principais investimentos em petróleo, gás e mineração como vectores de competências e desenvolvimento industrial através de conteúdos e intervenções locais. Seminário realizado 25 de Outubro de 2012, em Maputo.
- DNEAP (Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas). 2013, 2012. *Inquérito as Indústrias Manufactureiras 2012 (IIM 2012)*. Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), Maputo.
- GdM (Governo de Moçambique) 2014. *Estratégia Nacional de Desenvolvimento*. Maputo.
- Langa, E. 2014. *Ligações Produtivas entre Pequenas e Médias Empresas e Megaprojectos: O Caso da Mozal (1998-2012)*. Tese de Licenciatura em Economia. Universidade Eduardo Mondlane. Maputo
- Mandlate, O. 2014. Ligações entre os grandes projectos de IDE e os fornecedores locais na agenda nacional de desenvolvimento. IDEIAS. Boletim n° 60 (20 de Fevereiro). IESE: Maputo. (disponível através do Link http://www.iese.ac.mz/?__target__=publications_ideias)
- Mandlate, O. 2013. *Ligações a Montante dos Grandes Projectos de IDE e Diversificação da Economia: Estudo de Caso de Quatro Empresas ligadas com a Mozal*. Tese de Mestrado em Sócio-Economia de Desenvolvimento, ISTEM. Maputo.
- Mehta, I. e Jaspers, J. 2008. *Developing SMEs through Business Linkages: A Manual for Practitioners Based on the Mozlink Mentorship Experience in Mozambique*. Version 1.0, Washington DC.: IFC.
- Mucavel, A.M. 2010. *O papel das multinacionais na transferência e difusão de tecnologia para os países menos desenvolvidos, através de ligações a montante: O caso da Mozal (1999-2009)*. Tese de Licenciatura em Economia. Universidade Eduardo Mondlane. Maputo.
- Warren-Rodriguez. 2010. Uncovering Trends in the Accumulation of Technological Capabilities and Skills in the Mozambican Manufacturing Sector. *Oxford Development Studies* 38 (2), 171-198.

Parte 2

Tendências e reflexões
sobre investimento
privado

TENDÊNCIAS DO INVESTIMENTO PRIVADO EM MOÇAMBIQUE: QUESTÕES PARA REFLEXÃO¹

Nelsa Massingue

Introdução

Nos últimos anos, Moçambique registou um aumento significativo dos fluxos de capitais privados nacionais e estrangeiros, um pouco por todo o país e em alguns sectores como o da agricultura, da indústria, do turismo e dos recursos minerais e energia. Assim, as questões que se colocam são: Primeiro, se os níveis de investimento privado têm crescido tão rapidamente, de onde vêm estes capitais? Segundo, quais as tendências de investimento privado em Moçambique? Terceiro que dinâmicas e padrões estes investimentos privados apresentam no país? Finalmente, que implicações trazem estes padrões para a economia nacional?

Este artigo procura explorar as quatro questões anteriores. Para tal o artigo baseia-se no quadro analítico de “Economia Extractiva” (Apresentado por Castel-Branco 2010) para explicar o funcionamento da economia de Moçambique, cujas características principais são: (i) especialização na produção e comercialização de produtos primários (sem ou com limitado processamento), (ii) desarticulação e fracas ligações entre actividades produtivas, (iii) foco nos mercados externos para exportação de produtos primários, (iv) concentração e afunilamento das

1 Este artigo é baseado na análise mais geral feita no artigo de Massingue, N. e Muianga, C. 2013. Tendências e padrões de investimento privado em Moçambique: questões para análise, In: Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, & António Francisco (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE.

actividades económicas e produtivas, e (v) limitadas ligações entre o investimento e o financiamento bancário doméstico.

O argumento central é de que a natureza extractiva da economia tende a ser consolidada nas várias actividades desenvolvidas da qual o investimento privado faz parte e tende a influenciar e ser influenciado pelas dinâmicas económicas existentes. Para sustentar este argumento o artigo encontra-se dividido, para além da Introdução, em três partes fundamentais. A segunda parte após a introdução, discute e analisa as tendências e o padrão do investimento do sector privado usando como base os investimentos privados aprovados pelo Centro de Promoção de Investimento (CPI). A terceira parte faz uma análise comparativa dos padrões e tendência do investimento com e sem megaprojectos. A quarta parte apresenta algumas considerações gerais.

Tendências do investimento privado nacional

Esta secção analisa as tendências de investimento privado em Moçambique e suas características, com base no investimento privado aprovado pelo CPI entre 1990 e 2011. O uso do investimento privado aprovado como *proxy* para análise das tendências e dinâmicas de investimento justifica-se pela dificuldade de acesso à informação sistemática e de longo prazo sobre investimento de facto realizado, o que pode colocar algumas limitações. Apesar das limitações, o uso das intenções de investimento é particularmente interessante na medida em que mostra em que actividades os capitais privados nacionais e estrangeiros tencionam investir, o que tem implicações sobre padrões de produção e comércio no futuro e sua relação com os planos de investimento público e o financiamento doméstico da actividade produtiva. Um outro aspecto importante no uso destes dados (o que pode ser visto com algum detalhe ao longo do texto) é o facto de a estrutura e o padrão do investimento aprovado serem consistentes com a estrutura e o padrão de produção e comércio (concentrada, desarticulada e com fracas ligações com dinâmicas produtivas e mercados internos).

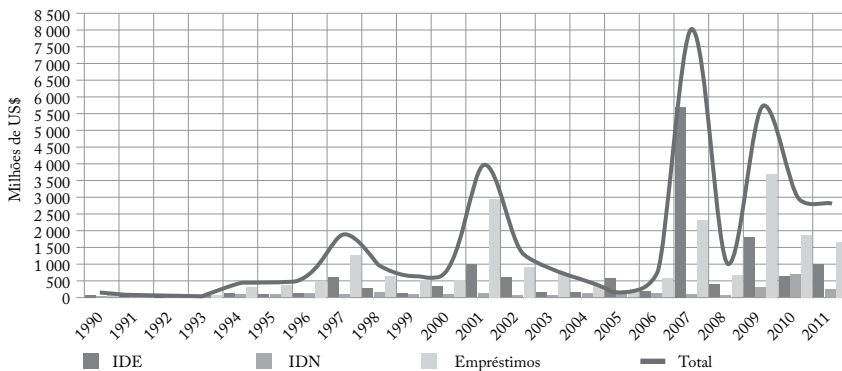
Concentração de investimento em megaprojectos virados para a exportação

Dados do Centro de Promoção de Investimentos (CPI) referentes ao período de 1990 a 2011 mostram que dos 3 408 projectos de investimento aprovado, num valor global de US\$ 35 759 milhões, o investimento directo nacional (IDN), representou cerca de 6% do investimento privado total aprovado, o Investimento Directo Estrangeiro (IDE) 37% e os empréstimos, 57%. Apesar de os dados

dos empréstimos não se encontrarem desagregados nos dados do CPI (isto é, a parte dos empréstimos correspondentes à banca nacional e à banca externa) é possível, olhando para a proporção do IDE e do IDN no total do investimento aprovado, afirmar, com alguma segurança, que maior proporção dos empréstimos corresponde à banca externa, muito possivelmente dos países de proveniência do IDE. Durante este período, a alocação do volume de investimento em termos sectoriais foi de 29% para recursos minerais e energia, 25% para a agricultura, 18% para a indústria, 9% para o turismo, 8% para os transportes e comunicações e 11% para os restantes sectores.

O Gráfico 1 mostra que o padrão de investimento, com base nas suas intenções ao longo do período em análise, é bastante irregular, com sucessivos períodos de pico e de abrandamento. Estas características são justificadas pela combinação de dois factores: a concentração do investimento num pequeno grupo de grandes projectos e o enviesamento dos dados provocados pela utilização de intenções de investimento aprovado em vez de investimento de facto realizado. Com excepção dos anos 1994, 1995, 1996 e 2011, os períodos de pico das intenções de investimento coincidem com aprovação de grandes projectos.

Gráfico 1: Investimento privado aprovado total por fonte, 1990-2011



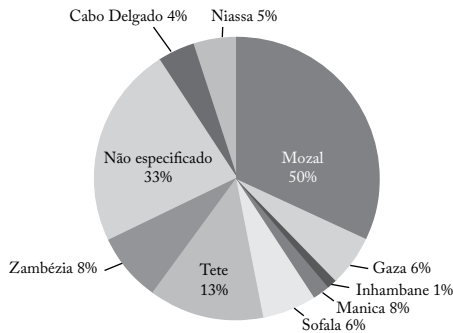
Fonte: Base de dados do CPI

Retirando da análise os megaprojectos de investimento e, se pelas características destes, assumirmos a existência de ligações mínimas entre algumas intenções de investimento de pequena e média escala com as dos grandes projectos, o cenário do investimento torna-se substancialmente diferente. Esta questão será melhor apresentada na secção seguinte que faz a análise do investimento aprovado com e sem megaprojectos.

Concentração geográfica do investimento privado

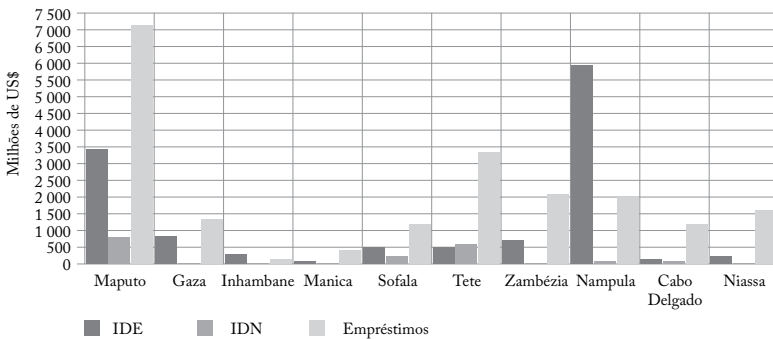
A nível geográfico também se verifica concentração do investimento. Por exemplo, Maputo concentrou cerca de 32% do total de investimento aprovado no período em análise, seguido de Nampula, com 23%, Tete com 13% e Zambézia, com 8% conforme mostram os gráficos 2a e 2b. Portanto, existem factores específicos que determinam o volume do investimento nas diferentes partes do país. Os níveis de concentração das intenções de investimento nestas províncias são, em parte, explicados pelas dinâmicas económicas que estão a ocorrer localmente e pela existência de recursos naturais e infra-estruturas e serviços.

Gráfico 2a: Investimento privado total aprovado por província, 1990-2011 (% investimento total aprovado)



Fonte: Base de dados do CPI

Gráfico 2b: Investimento privado aprovado por fonte e por província, 1990-2011



Fonte: Base de dados do CPI

Por exemplo, enquanto o investimento em Tete, Zambézia e Nampula é determinado pela existência de recursos naturais (minerais, terra, florestas, etc.), o investimento em Maputo é determinado pela qualidade e disponibilidade

das infra-estruturas e serviços (estradas, bancos, rede comercial, transportes e comunicações, etc.) comparativamente a outros pontos do país. Ademais, ao longo dos anos, é possível verificar que as intenções de investimento na banca (Amarcy & Massingue 2011), seguros e leasing, nos serviços, na construção e na indústria estão igualmente concentradas na província de Maputo, sugerindo uma fraca possibilidade de desenvolvimento rápido de capacidades produtivas em outras regiões do país, desarticulação e fracas ligações entre actividades produtivas.

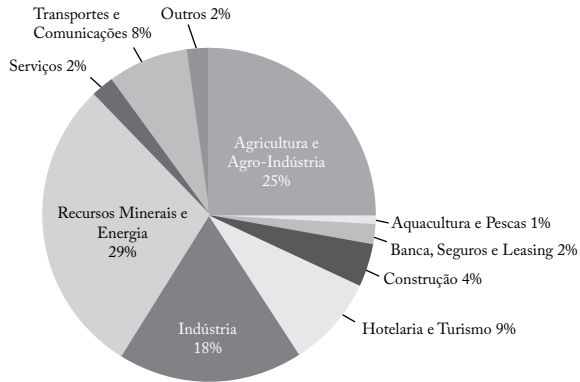
Concentração de investimento por sectores e actividades económicas

Como acontece com a irregularidade das intenções de investimento no geral, as fontes de investimento (IDE, IDN e empréstimos) também se encontram distribuídas de forma irregular, seguindo o mesmo padrão de concentração e alocação do investimento. Enquanto o IDE e empréstimos se concentram nos recursos minerais e energia, e agricultura e agro-indústria e indústria, o IDN tende a se concentrar em sectores como a banca, seguros e leasing, hotelaria e turismo, transportes e comunicação, serviços e construção. A concentração do IDN nestes sectores vem reforçar o argumento de que o capital privado nacional tem tendência a investir mais nos serviços, alguns dos quais de suporte à actividade extractiva. Esta análise pode dar algumas indicações sobre até que ponto o capital nacional pode estar ligado às dinâmicas extractivas da economia.

No caso da agricultura, apesar de apresentar elevados níveis de investimento aprovado, grande parte deste investimento está focado na exploração florestal e essencialmente madeira com mínimo processamento para exportação. E, no caso dos recursos minerais, as dinâmicas centram-se na exploração de carvão e areias pesadas.

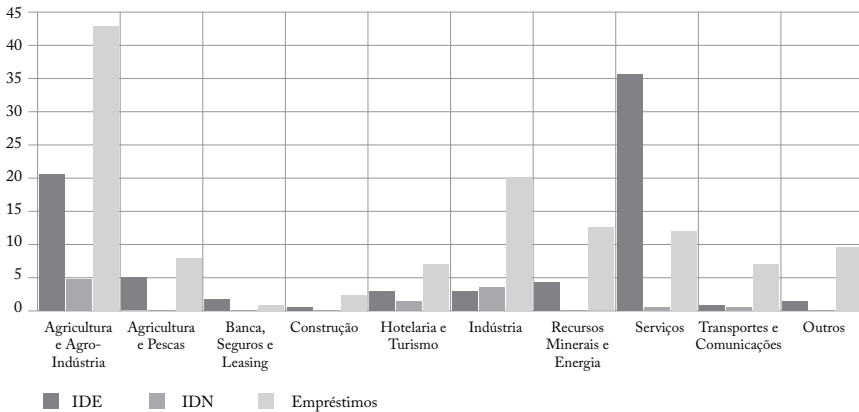
À semelhança do que acontece com outras actividades, como por exemplo, a produção, o comércio, a infra-estrutura e serviços, a composição e dinâmica das intenções de investimento privado estão concentradas à volta de sectores como recursos minerais e energia e agricultura e agro-indústrias. O Gráfico 3a mostra que a agricultura e agro-indústria e os recursos minerais e energia absorvem mais de 50% do total das intenções de investimento no período em análise, sendo que o grosso deste investimento é financiado por recursos externos (Gráfico 3b). Esta situação sugere que a importância e o potencial destes sectores, em atrair investimento estrangeiro, têm sido bastante evidente. No entanto, é importante salientar que a concentração do investimento nestes sectores é muito mais profunda, na medida em que dentro destes, o investimento é concentrado em algumas actividades, quase todas viradas para o mercado externo (alumínio, florestas, gás, carvão, areias pesadas, etc.).

Gráfico 3a: Investimento privado total aprovado por sector, 1990-2011 (em % do investimento privado total)



Fonte: Base de dados do CPI

Gráfico 3b: Investimento privado aprovado por sector e fonte, 1990-2011 (em %)



Fonte: Base de dados do CPI

Concentração do investimento em produtos primários

Em geral nos vários sectores e, em grandes projectos em particular, o investimento aprovado é igualmente concentrado em actividades primárias. Portanto, a concentração sectorial do investimento reside no tipo de actividades para as quais o investimento é alocado. Uma análise dos investimentos por sector de actividade mostra que os sectores de agricultura e agro-indústria e recursos minerais e energia por província são os que concentram elevadas somas investimento em US\$ (vide a Tabela 1). As províncias que registaram montantes de investimento acima de US\$ 500 milhões nestes sectores foram Maputo, Nampula, Tete, Zambézia

e Gaza. Uma análise mais profunda sobre destas províncias sugere que: (i) as províncias com elevados montantes de investimento são as que têm, pelo menos, um megaprojecto; (ii) do montante total de investimento, os megaprojectos tendem a absorver acima de 90% do total de investimento na província, com excepção da província de Maputo com 60%; (iii) estes megaprojectos estão ligados à exploração de recursos naturais e são virados para exportação com muito pouco, ou mesmo sem processamento (Langa e Mandlate 2013).

Tabela 1: Investimento aprovado na Agricultura e agro-indústrias e Recursos minerais e energia.

Província	Agricultura milhões de US\$	Recursos minerais e energia milhões de US\$	% do MP no total de investimento na província	Número de megaprojectos
Maputo	902	307	60%	1
Gaza	720	1 212	99%	1
Inhambane	37	13	-	0
Sofala	957	38	-	0
Manica	390	13	-	0
Zambézia	2 739	7	90%	1
Tete	296	3 435	99,9%	2
Nampula	2 457	5 104	90% e 98%	2
Cabo-delgado	254	0	-	0
Niassa	270	0.2	-	0

Fonte: cálculos da autora com base nos dados do CPI

A Tabela 1 mostra que para as províncias onde existe pelo menos um megaprojecto este absorve mais de 90% do total de investimento aprovado nesse sector, excluindo a província de Maputo. Por exemplo, no caso da província de Nampula, entre 1990 e 2011, 90% do total de investimento aprovado para o sector de agricultura e agro-indústrias na província de Nampula, é absorvido por um único projecto (*Lurio Green Resources*) ligado à exploração florestal, no valor de US\$ 2 209 milhões. No sector de recursos minerais e energia o projecto *Ayr Petro de Nacala*, no valor de US\$ 5 000 milhões, representa 98% do valor total do investimento aprovado neste sector para o período em análise. Este projecto visava a construção de uma refinaria de petróleo, que no entanto ficou atrasada a sua implementação devido à falta de financiamento (*A Verdade* 18/03/2009). Portanto, este cenário mostra que tanto na agricultura quanto nos recursos minerais há uma tendência de concentração na exploração de recursos naturais, em particular minerais e energia, e florestas.

Análise do Investimento Privado aprovado com e sem megaprojectos²

Uma questão que se pode colocar da análise do investimento com e sem megaprojectos é o que acontece com o peso do IDN, do IDE e dos Empréstimos ao se retirar os megaprojectos. Portanto, entender o padrão de investimento sem os 13 megaprojectos (Tabela 2) pode provavelmente levantar outras questões interessantes à análise. No período de 1990 a 2011 retirando os megaprojectos o montante total de projectos aprovados situam-se num valor global de US\$ 15 617 milhões (44% do total de investimento aprovado incluindo megaprojectos), o investimento directo nacional (IDN), representou cerca de 10% do investimento privado total aprovado sem megaprojectos, o Investimento Directo Estrangeiro (IDE) 30% e os empréstimos, 59%.

Tabela 2: Megaprojectos aprovados em Moçambique no período de 1990 a 2011

Projecto	Sector	Ano	Montante em US\$ milhões	% do investimento total aprovado no ano
MOZAL I	Indústria	1997	1 340	70%
MOZALII	Indústria	2001	1 000	89%
Ferro e Aço	Indústria	2001	1 100	
Pemba Bay - Wildlife and Marina Resort	Hotelaria e Turismo	2001	968	
Ponta Dobela	Transportes e Comunicações	2001	501	
Limpopo Corridor Sands	Recursos Minerais e Energia	2002	1 200	78%
Vodacom MC	Transportes e Comunicações	2003	567	66%
Carvão de Moatize	Recursos Minerais e Energia	2007	1 535	87%
Procana	Agricultura e Agro-indústria	2007	510	
Ayr Petro Nacala	Recursos Minerais e Energia	2007	5 000	
Portucel Moçambique	Agricultura e Agro-indústria	2009	2 311	79%
Lúrio Green Resources	Agricultura e Agro-indústria	2009	2 209	
Hidroelétrica de Mphanda Nkuwa	Recursos Minerais e Energia	2010	1 900	61%
Total dos Megaprojectos (MP)			20 142	
Total de invest. aprovado (1990-2011)			35 759	
% de MP no invest. total aprovado (1990-2011)			56%	

Fonte: cálculos da autora com base nos dados do CPI

Nota: Para questões de análise considera-se grandes projectos os que tem investimento total igual ou superior a US\$ 500 milhões.

O volume total de investimento dos 13 projectos, apresentados na tabela 2, em conjunto é de US\$ 20 141 milhões, o que representa a 56% do total do investimento aprovado no período em análise. Além disso, para todos anos em que os grandes projectos foram aprovados, estes correspondiam pouco mais de 70% do investimento aprovado nesses anos, com excepção de 2003 e 2010, onde as intenções de investimento em grandes projectos foram de 66% e 61%,

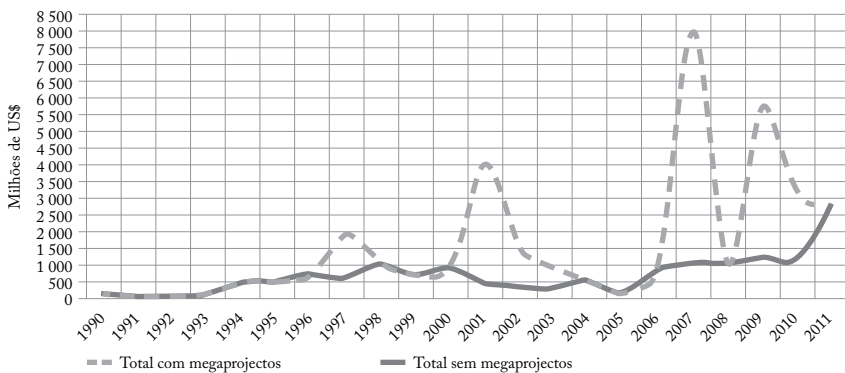
2 É importante referir que os treze megaprojectos analisados nesta secção são os que foram aprovados pelo CPI e não incluem outros megaprojectos que são aprovados por exemplo pelo conselho de ministros.

respectivamente. Esta análise sugere que os níveis e intenções de investimento, ao longo do período em análise, tornam-se relativamente estáveis quando não se consideram os grandes projectos. Esta informação confirma, por sua vez, o argumento da concentração do investimento (pelo menos das suas intenções) num pequeno grupo de grandes projectos e suas implicações nas dinâmicas de concentração da produção e comércio, focados na exploração de recursos naturais e produção e comercialização de produtos primários para exportação (Castel-Branco 2013; Castel-Branco e Mandlate 2012; Massingue 2012).

Ademais, dados do CPI referentes ao período 1990 a 2011 mostram, que excluindo os 13 megaprojectos de investimento, os restantes 3 395 projectos aprovados no período em análise totalizaram US\$ 15 617 milhões com potencialidade para gerar 373 648 postos de trabalho contra os 24 477 potenciais dos 13 megaprojectos.

O Gráfico 4 mostra a diferença entre as tendências das intenções de investimento privado com e sem grandes projectos. Deste gráfico percebe-se, claramente, o quão dependente são as intenções de investimento em relação a grandes projectos de investimento e dá uma ideia geral sobre como seria o comportamento do investimento sem grandes projectos e, provavelmente, quais seriam as suas implicações. Um dado importante a destacar é que quase todos os grandes projectos aqui mencionados têm como finalidade a produção e posterior exportação de produtos primários, por sinal, uma das principais características da “economia extractiva”.

Gráfico 4: Investimento privado total aprovado com e sem megaprojectos (1990-2011)

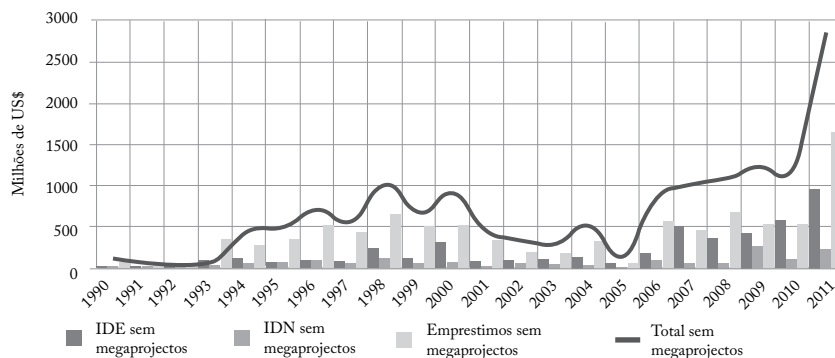


Fonte: Base de dados do CPI

O Gráfico 5a mostra que, com excepção do ano de 2011, o investimento aprovado por fonte excluindo os megaprojectos não ultrapassou os US\$ 1000 milhões. Igualmente, o total de investimento aprovado apresentou uma tendência não contínua mas sem ultrapassar o global de US\$ 1000 milhões até 2006. Somente,

a partir de 2006 é que se assistiu a um aumento rápido no total do investimento aprovado chegando a atingir quase o triplo, aproximadamente US\$ 3 000 milhões em 2011. Este aumento foi causado pelos volumes e numeros de projectos de investimento nos sectores de agricultura, construção, hotelaria e turismo, industria e transportes e comunicações.

Gráfico 5a: Investimento privado em Moçambique sem megaprojectos, 1990-2011



Fonte: Base de dados do CPI

A Tabela 3 mostra que, apesar do aumento verificado na agricultura e agroindústria, e no sector de indústrias, estes eram concentrados em actividades como florestas, biocombustíveis, cimentos e cerveja. Portanto, grande parte deste investimento ainda não responde a um dos principais problemas de Moçambique que é produção de comida e desenvolvimento da indústria alimentar. O que faz com que o país continue sendo dependente da importação dos principais produtos alimentares como cereias, carnes, e outros produtos alimentares processados.

Tabela 3: Análise do período 2006 a 2011

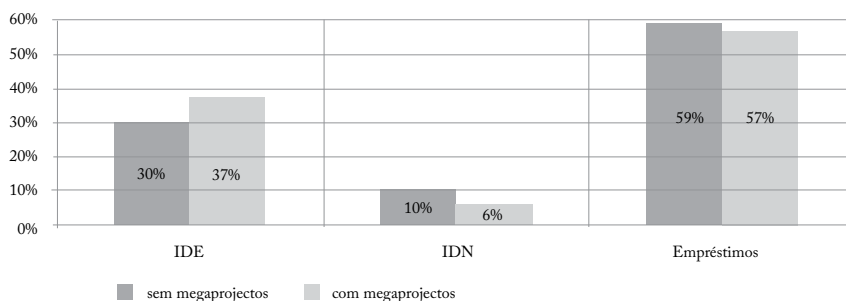
Sectores	Valor global	% do total	Nº de Projectos	observações
Agricultura e Agro-Indústrias	2 277	28%	189	dos quais cerca de 63% são produto de 10 projectos aprovados para as actividades de florestas e de biocombustíveis
Aquacultura e pesca	67	1%	20	
Banca, Seguros e Leasing	182	2%	15	
construção	783	10%	123	
Hotelaria e Turismo	1 364	17%	275	
Indústria	1 383	17%	359	dos quais cerca de 45% são absorvidos por 10 projectos aprovados para as indústrias de cimentos e de bebidas
Recursos minerais e energia	234	3%	8	
Serviços	737	9%	150	
Transportes e comunicações	969	12%	68	
Outros	219	3%	72	
Total	8 215		1 279	

Fonte: Base de dados CPI

O Gráfico 5b mostra que quando os 13 projectos de investimento mencionados na secção anterior são excluídos da análise, a percentagem do investimento privado aprovados por fonte no total de investimento tem outras tendências, o IDE tendem a reduzir a sua proporção no total do investimento em 7%, quando o IDN tende a aumentar a sua proporção em 4%.

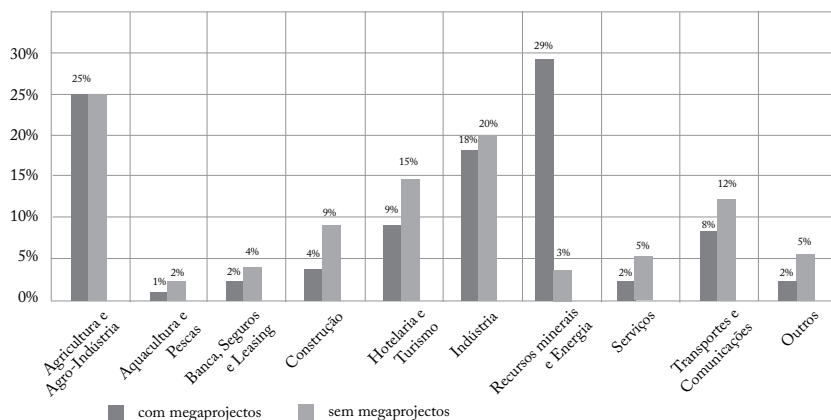
O Gráfico 5c mostra que durante este período, a alocação do volume de investimento sem megaprojectos em termos sectoriais reduziu para 3% nos recursos minerais e energia enquanto para os restantes sectores aumentou 20% para a indústria, 9% para construção, 15% para o turismo, 5% para os serviços, 12% para os transportes e comunicações e 5% para os restantes sectores com excepção da agricultura e agro-indústria cujo peso manteve-se inalterado, em 25%. Portanto, com a retirada dos megaprojectos da análise, quase todos os sectores tendem a aumentar a sua proporção no total de investimento.

Gráfico 5b: Peso do investimento por Fonte com e sem megaprojectos, 1990-2011



Fonte: Base de dados do CPI

Gráfico 5c: Peso do investimento por sectores de actividade com e sem megaprojectos, 1990-2011

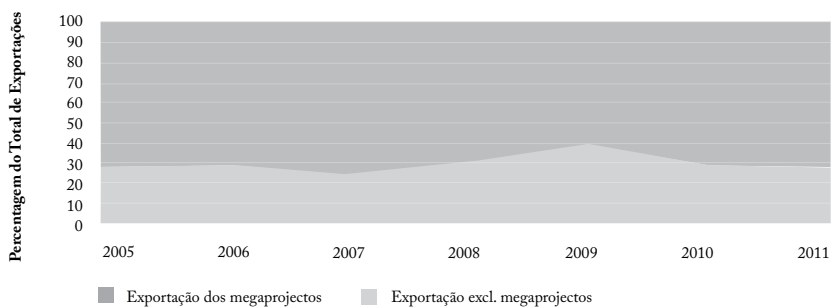


Fonte: Base de dados do CPI

A análise das tendências de investimento sem grandes projectos torna o quadro do investimento privado aprovado mais regular e uniforme, isso se consideramos a existência de ligações mínimas entre as intenções dos grandes projectos, com os projectos de pequena e média dimensão. No entanto, a questão que fica por responder é quanto do investimento privado aprovado na análise sem megaprojectos pode estar ligado à dinâmica dos grandes projectos. Esta informação permitiria perceber melhor a base real de investimento em Moçambique, por exemplo, em que é que o sector privado está disposto a investir e as suas implicações no desenvolvimento da capacidade produtiva e de financiamento da economia.

Uma outra questão avançada neste artigo é que grande parte destes projectos de investimento tem o seu mercado no exterior. Consequentemente, o seu contributo para as exportações de Moçambique tende a ser muito alto ao longo dos anos, tornando a balança comercial superavitária. Muitos estudos feitos pelo IESE mostraram que este superavit tem impacto não muito significativo na balança de transacções correntes. Isto porque a balança de capitais é deficitária e seus défices tendem a superar o efeito positivo da balança comercial, fazendo com que a balança global se mantenha deficitária. A razão disto, e que é uma questão preocupante, é o facto de grandes projectos em Moçambique beneficiarem de elevados incentivos fiscais, livre repatriamento de capital e muito pouco é reinvestido no país.

O Gráfico 6a mostra que o peso das exportações sem megaprojectos é relativamente estático, enquanto o Gráfico 6b mostra que o peso das importações sem megaprojectos é relativamente grande. O nível de competitividade de um país é determinado, dentre outros factores, pelo seu grau de industrialização e diversificação da produção, pois isto tende a reduzir a flutuação de preços e aumenta as oportunidades de exportação. No entanto, Moçambique é competitivo em produtos primários e muito pouco diversificado para além destes. Por outro lado, os megaprojectos tendem a contribuir com mais de metade das exportações. Por exemplo, em 2011 os megaprojectos contribuíram com 72% das exportações do país (Massingue 2012).

Gráfico 6a: Exportação com e sem megaprojectos, em termos percentuais

Fonte: Base de dados do BdM

Gráfico 6b: Importações de Moçambique com e sem megaprojectos, em termos percentuais

Fonte: Base de dados do BdM

Considerações finais

Na parte introdutória deste artigo quatro questões foram levantadas. Primeiro, se os níveis de investimento privado têm crescido tão rapidamente, de onde vêm estes capitais? Segundo, quais as tendências de investimento em Moçambique? Terceiro que dinâmicas e padrões estes investimentos privados apresentam no país? Finalmente, que implicações trazem estes padrões para a economia nacional? Resumidamente, as respostas para estas questões podem ser feitas em quatro partes.

Primeiro, o padrão de investimento privado em Moçambique é caracterizado pelo grosso de fluxos de capital provenientes de fontes externas, IDE e empréstimos externos. No geral, os sectores de agricultura e agro-indústria, indústria, turismo, e recursos minerais são os que mais investimento têm atraído o que mostra em que o sector privado em Moçambique tem interesse em investir.

Segundo, o artigo também mostrou o quanto o investimento privado aprovado está concentrado. As dinâmicas de investimento aprovado reforçam e reproduzem

os actuais padrões de concentração e desarticulação da produção e do comércio. De um modo geral, a estrutura produtiva, sobretudo a estrutura de produção industrial é predominantemente centrada na produção de produtos primários não transformados (ou com pouco valor acrescentado) para exportação (por exemplo: açúcar, tabaco, algodão, madeiras, alumínio, gás, areias pesadas, carvão, etc.), a mais de meio século. Esta tendência de concentração e desarticulação da produção e do comércio explica a, e é explicada pela, concentração do investimento, das infra-estruturas e dos serviços. A análise igualmente mostrou que o IDE está altamente correlacionado com megaprojectos e que o IDN é menos concentrado em relação ao IDE.

Terceiro, porque Moçambique é considerado ser um país rico em recursos naturais, o acesso a estes recursos tornou-se a fonte de acumulação privada e pouco tem acontecido fora destas dinâmicas. A dependência em megaprojectos torna a economia nacional e o empresariado nacional muito volátil e vulnerável. Sendo que tais projectos estão concentrados em recursos naturais e uma parte destes são não renováveis, o que será do empresariado local e de Moçambique quando estes recursos se esgotarem? Como garantir que a exploração destes recursos hoje possa criar novos recursos independentes e que permitam um desenvolvimento económico, político e social mais sustentável?

Finalmente, o facto de os níveis de investimento tenderem a crescer anualmente não implica que haja uma melhoria nas condições de operação do sector privado. Mas isto tem implicações, pois grande parte do montante deste investimento é de capitais estrangeiros e tende a influenciar e ser influenciado pelo sector privado nacional.

Referências

- A Verdade. 2009. No distrito de Nacala- a-Velha projecto de refinaria de petróleo ainda sem fundos.
- Amarcy, S. & Massingue, N. 2011. Desafios da Expansão de Serviços Financeiros em Moçambique. In: Luis Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, & António Francisco (eds.). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo, IESE. pp. 185–205.
- BdM (Banco de Moçambique) (n.d.) *Base de dados sobre crédito à economia 2003 à 2012*. [Online]. Available from: www.bancomoc.mz/.
- Castel-Branco, C.N. 2013. *Desafios da Indústria Extractiva em Moçambique*. [Online]. Available from: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2013/Oxafam_CNCB.pdf.
- Castel-Branco, C.N. 2010. Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique. In: Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, & António Francisco (eds.). *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo, IESE.
- Castel-Branco, C.N. & Mandlate, O. 2012. Da Economia Extractiva à Diversificação da Base Produtiva: o que Pode o PARP Utilizar com a Análise do Modo de Acumulação em Moçambique? In: Luis Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, & António Francisco (eds.). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, no prelo.
- CPI (Centro de Promoção de Investimento) (n.d.) *Base de dados do investimento privado aprovado, 1990 à 2011*.
- Langa, E. & Mandlate, O. 2013. Questões a volta de Ligações a Montante com a Mozal. In: Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, & António Francisco (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE.
- Massingue, N. e Muianga, C. 2013. Tendências e padrões de investimento privado em Moçambique: questões para análise, In: Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, & António Francisco (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE.
- Massingue, N. 2012. *Are there Spillover Effects from Foreign Direct Investment in Sub-Saharan Africa? Assessing the Linkage Effects in Mozambique*. MSc Dissertation. [Online]. London, SOAS, University of London. Available from: http://www.iese.ac.mz/lib/nm/NM_MSc.pdf [Accessed: 1 March 2013].

INVESTIMENTO CHINÊS EM MOÇAMBIQUE: CARACTERÍSTICAS E TENDÊNCIAS

Sérgio Chichava

Introdução

À semelhança do que está a acontecer um pouco por todo o continente africano, a China é, de entre os denominados países “emergentes”, aquele cuja presença em Moçambique se tem destacado e mais debates tem gerado nos diferentes fóruns de discussão. Considerado como “parceiro histórico” e movido por uma “intenção genuína” em ajudar Moçambique e o resto da África, o Governo moçambicano tem atribuído grande importância à cooperação com a China, tendo, por exemplo, o actual Presidente da República, Armando Guebuza, reafirmado por diversas vezes que os que criticam a relação entre os dois países, considerando que a China está em Moçambique apenas por causa dos recursos naturais, fazem-no por inveja ou por má-fé (Manhiça 2011; AIM 2006).

A reacção do presidente de Moçambique deve ser entendida em relação a vozes críticas contra o envolvimento de empresas chinesas em diversos escândalos, em particular, no contrabando de madeira com o compadrio de certas figuras da nomenclatura política moçambicana próxima do partido no poder.¹ Este é sem dúvidas, um dos assuntos que mais controvérsia tem gerado, fazendo com que uma parte da sociedade moçambicana esteja céptica quanto aos resultados da parceria com a China.

1 Sobre este assunto, ver Mackenzie (2006).

Estatísticas do Centro de Promoção de Investimentos (CPI)² dos últimos anos mostram que a presença económica chinesa em Moçambique tem estado a crescer de ano para ano, colocando esta “economia emergente” entre os dez maiores investidores em Moçambique desde 2007 até ao presente. Entretanto, este crescimento do investimento directo (IDE) chinês em Moçambique também é caracterizado pelo aumento de parcerias entre investidores daquele país asiático e figuras da nomenclatura política e estatal moçambicana, algumas delas envolvidas em negócios pouco claros, também tem levado a críticas e apreensão em Moçambique. Igualmente, alguns investidores chineses têm reafirmado a necessidade de ter “boas ligações” ou fazer parcerias com gente ligada ao poder de modo a fazerem negócios em Moçambique, como um dos requisitos para ser bem sucedido.

Analisando a distribuição sectorial e regional, com base na informação do CPI, relativa aos projectos de investimento chineses autorizados entre 2000-2013, por um lado, e com base em entrevistas realizadas com alguns empresários chineses, por outro, pretende-se (i) mostrar a tendência impacto e características IDE chinês em Moçambique durante este período e (ii) mostrar a percepção dos investidores chineses em relação ao ambiente de negócios em Moçambique.

De realçar que se trata apenas de projectos de investimento submetidos ao CPI para aprovação, e não de todos os projectos de investimento daquele país em Moçambique durante o período em estudo. Isto porque a submissão de um projecto de investimento ao CPI para aprovação é opcional, pois a abertura e registo de uma empresa e subsequente obtenção do alvará de exercício de actividade, a partir do Ministério da Indústria e Comércio (MIC) ou dos órgãos locais do Estado e autarquias, é suficiente para fazer negócios em Moçambique (Conselho de Ministros 2004). A vantagem de submeter o projecto ao CPI é a obtenção de incentivos fiscais e aduaneiros consagrados na lei n.º 3/93 (Lei de Investimentos) e no Código dos Benefícios Fiscais (Conselho de Ministros 2002).

Certamente que, para uma avaliação mais completa das tendências e do impacto do investimento chinês em Moçambique, seria necessária a análise conjunta dos dados de diferentes projectos de investimento chinês submetidos no mesmo período às diversas entidades acima mencionadas. Uma análise desta abrangência não foi possível neste trabalho, mas os dados fornecidos pelo CIP dão uma ideia das características e tendências do investimento chinês em Moçambique.

O artigo encontra-se dividido em três partes. A primeira faz um mapeamento do IDE chinês em Moçambique no período entre 2000 e 2010, ou seja, o período que vai desde a primeira cimeira ministerial China-África, realizada em Outubro

2 Entidade estatal subordinada ao Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) e responsável pelas acções de coordenação dos processos de promoção, análise, acompanhamento e verificação de investimentos estrangeiros realizados em Moçambique.

de 2000 em Pequim (que concluiu com a criação do Fórum de Cooperação China-África – FOCAC), à celebração, em 2010, do décimo aniversário desta instituição; a segunda analisa as suas principais tendências após este período e a terceira, discute a aliança entre a elite política moçambicana com o capital chinês com enfoque no sector madeireiro.

Investimento chinês em Moçambique: Peso, significado e características

Como já referido, diferentes estudos e fontes oficiais moçambicanas apontam a China como sendo um dos países que mais investem em Moçambique. O importante aqui é mostrar o significado deste investimento, pois esta análise permite ter uma ideia clara não só do padrão do investimento chinês em Moçambique, mas também das suas tendências. Em última análise, isto permite-nos um melhor entendimento da presença chinesa em Moçambique. No período 2000-2010, o investimento chinês no país situou-se em cerca de 216.5 milhões, o que corresponde a 2% do total do investimento estrangeiro realizado a nível nacional, que no mesmo período situou-se em cerca de 10.6 biliões de dólares. Se todos os projectos de investimento autorizados tivessem sido postos em prática, terão gerado 9 914 postos de trabalho, o equivalente a 5% do total dos postos gerados no mesmo período pelo resto do IDE (ver a Tabela).

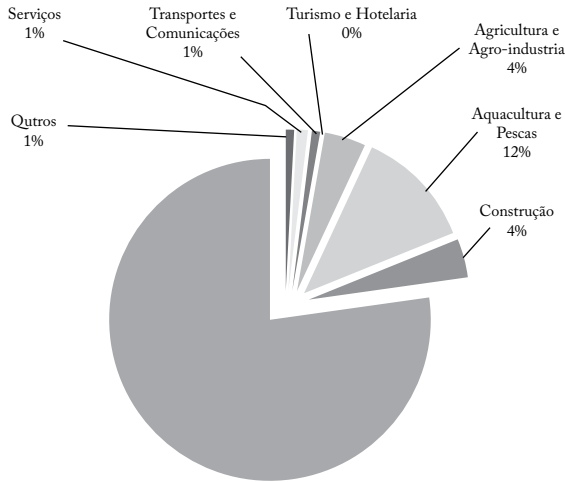
Tabela 1: Número de empregos a serem criados pelos projectos de investimento aprovados

País	Emprego		IDE	
	Qtd	%	Qtd	%
Outros	207 860	95%	10 612 290	98%
China	9 914	5%	216 524	2%
Total	217 774	100%	10 828 814	100%

Fonte: CPI, 2000-2010

Em termos sectoriais, durante o período 2000 e 2010, grande parte do investimento chinês em Moçambique encontrava-se concentrado na indústria transformadora, com 77%, seguida da aquacultura e pescas com 12% e da agricultura e agro-indústria e construção com 4% (ver o Gráfico).

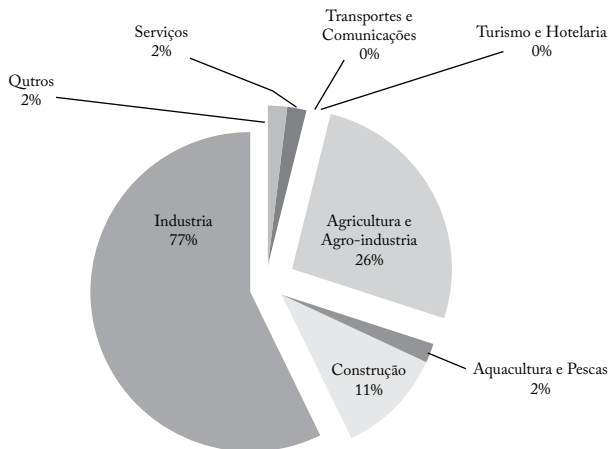
Gráfico 1: IDE chinês por sector (2000 - 2010)



Fonte: CPI (2000-2010)

Entre 2000 e 2010, a indústria manufactureira absorveu a maior parte do emprego gerado pelo investimento chinês, ou seja, 57%, seguida da agricultura e agro-indústria, com 26%, e da construção, com 11% (Gráfico 2).

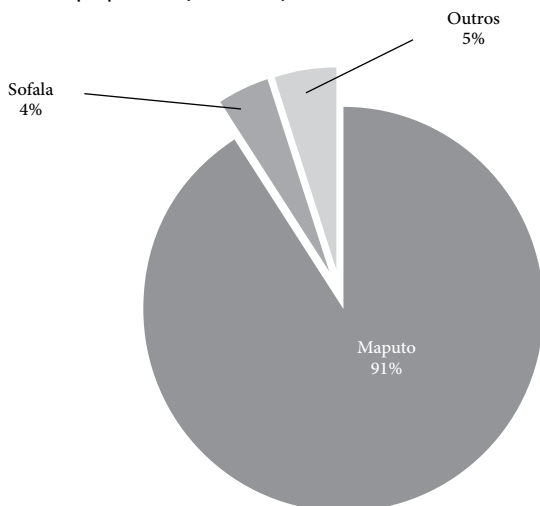
Gráfico 2: Emprego gerado pelo IDE chinês (2000 - 2010)



Fonte: CPI (2000-2010)

Em termos regionais, 91% do investimento chinês encontrava-se concentrado em Maputo, no sul de Moçambique, seguido de Sofala, no centro, com apenas 4 % (Gráfico 3).

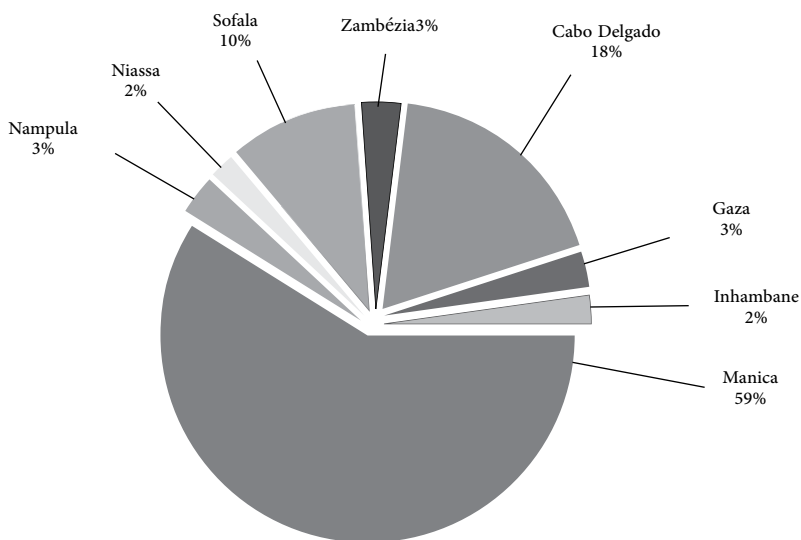
Gráfico 3: IDE chinês por província (2000 -2010)



Fonte: CPI (2000-2010)

Igualmente, a maior parte do emprego gerado pelo investimento chinês encontrava-se concentrado em Maputo. Nos dois lugares seguintes estavam Cabo Delgado e Sofala (Gráfico 4).

Gráfico 4: Emprego por província gerado pelo IDE chinês (2000-2010)



Fonte: CPI (2000-2010)

Durante o período em análise, ou seja entre 2000 e 2010, quatro projectos de investimento, três do sector industrial e outro da aquacultura e pescas, representaram cerca de 80% do IDE chinês. De entre estes quatro, dois deles destacam-se também pela aliança entre o capital chinês e a nova burguesia moçambicana, constituída como já se disse, por figuras próximas ao partido Frelimo. Os quatro investimentos são: (i) fábrica de produção de cimento da Africa Great Wall Cement Manufacturer, a situar-se em Magude, na província de Maputo, num investimento calculado em 90 milhões de dólares americanos (IDE= 45 milhões) e com a capacidade de produzir cerca de 500 mil toneladas por ano. Este investimento, aprovado em 2007, prevê a criação de 300 postos de trabalho; (ii) a fábrica de produção de cimento da CIF MOZ, Limitada, uma joint-venture entre a SPI - Gestão e Investimentos, S.A.R.L., holding do partido Frelimo, e a China International Fund (CIF). Este investimento, cuja fábrica será construída em Matutuíne, província de Maputo, é estimado em 72 milhões de dólares (IDE= 71 990 milhões) e foi aprovado em 2008; (iii) a Hong & Binga Development Fishery Company, que, de entre diferentes actividades, pretende desenvolver pesca industrial e construção naval. A Hong & Binga Development Fishery Company, um investimento de 27 milhões de dólares (IDE= 26 milhões) e com previsão de criar 80 postos de trabalho, é uma associação entre a empresa chinesa Poly Fuzhou Hongyong Pelagic Fisher Co. Ltd., e a Monte Binga, S.A., empresa moçambicana participada em 50% pelo Estado e em outros 50% por generais moçambicanos na reserva pertencentes à Frelimo (Boletim da República 2009). Para além da aquacultura e pescas, a Monte Binga, S.A., de Moçambique, está envolvida em diferentes actividades, como por exemplo, a exploração de ouro e outros minerais na província do Niassa (Boletim da República 2010) e; (iv) a Henan Haode Mozambique Industrial Park, visando estabelecer uma fábrica têxtil e de vestuário no distrito de Marracuene. Avaliado em 26.5 milhões de dólares (IDE= 21.2 milhões), correspondente a cerca de 55% do total do investimento chinês neste período, foi o maior projecto de investimento chinês aprovado pelo CPI em 2010.

Recursos minerais, construção e turismo: novos focos do investimento chinês em Moçambique?

Se apenas com base nos dados do CPI, não seja possível ter-se uma ideia completa das tendências do investimento chinês em Moçambique, cruzando estes dados com outro tipo de fontes, é possível chegar-se a algumas conclusões. Procedendo dessa forma, a conclusão principal é que, embora tudo indique que o sector industrial

continua a crescer, entre 2011 e 2013, os sectores dos recursos minerais, construção e turismo foram o principal alvo do investimento chinês em Moçambique.

Com efeito, a empresa estatal Wuhan Iron and Steel Corporation (WISCO) estava em discussões com a companhia australiana Riversdale Mining, Limited, (RML) para adquirir 40% do projecto de carvão do Zambeze pertencente a esta empresa, num total de 800 milhões de dólares,³ que aparentemente não chegou a concretizar-se. Se o investimento da WISCO tivesse sido realizado, mudaria drasticamente todos os dados avançados até agora, quer em termos de volume, quer em termos de localização sectorial ou geográfica do IDE chinês, pois este corresponderia a cerca de quatro vezes o total do IDE chinês investido no período em análise.

Mas a entrada da China Kingho Group numa parceria com a já referida Monte Binga para a exploração de carvão em Moatize, província de Tete; da China National Petroleum Corporation (CNPC) que entrou na corrida ao gás ao adquirir 20% das acções da ENI na área 4 da bacia do Rovuma, na província de Cabo Delgado (ENI 2013), confirma o interesse dos chineses em recursos naturais.

De referir que a empresa China Kingho Group está também, em colaboração com a Direcção Nacional de Geologia (DNG), ainda a fazer pesquisas nas províncias de Tete e Niassa com vista à identificação de áreas de ocorrência de carvão mineral (GdM 2011). Para além do interesse desta empresa no carvão mineral, a China Kingho Group ainda está interessada na pesquisa e exploração de petróleo, gás natural e outros recursos minerais.

Os interesses chineses não se limitam apenas ao gás e carvão. Areias pesadas também fazem parte da lista, assim como as parcerias com as elites políticas e estatais locais, como por exemplo, entre John Kachamila e alguns empresários chineses através da Quelimane High Titanium Salg. De referir que Kachamila possui outras parcerias com empresários chineses não só no sector mineiro mas também da construção e da agricultura através das empresas CCM General Mining, Limitada; Construções CCM Limitada e Agrícola CCM.

Em Fevereiro de 2011, foi noticiado que empresas chinesas acabavam de requerer junto do Estado moçambicano licenças para proceder à prospecção e posterior exploração de diversos recursos minerais em diferentes pontos do país. Ouro, ferro, tantalite, diamantes e calcário, são os recursos minerais pelos quais as empresas chinesas requereram licenças (Saúte 2011). Trata-se, por exemplo, da Africa Great Wall Cement Manufacturer, empresa que, para além de pretender produzir cimento, recebeu licenças para explorar calcário nos distritos de

3 Esta parceria permitia à WISCO deter 8% das acções da Riversdale Mining, Limited.

Magude, província de Maputo, e de Cheringoma, província de Sofala (Boletim da República 2009a), e de areias pesadas no distrito de Angoche, província de Nampula (Boletim da República 2011a); da CIF Moz, Limitada, que pretende explorar calcário e argila em Matutuíne, província de Maputo (Boletim da República 2011b/c); da Sogecoa, que para além de estar envolvida na hotelaria e na construção civil (construção, aluguer de equipamentos e viaturas), recentemente obteve licenças para a pesquisa e exploração de recursos minerais, em particular de ouro, nos distritos de Gorongosa e Chifunde, nas províncias de Sofala e Tete, respectivamente. Em 2011, a Sogecoa estava a proceder à prospecção de ouro no distrito de Gorongosa (*Notícias* 2011).

Quanto ao turismo, os investimentos que resultaram na construção do hotel Golden Peacock, o maior e mais moderno na Beira, cujo custo é avaliado em 150 milhões de dólares americanos e o outro que prevê transformar o Centro de Conferências Joaquim Chissano em Maputo também num dos hotéis mais luxuosos do país, estimado em 250 milhões de dólares norte-americanos são os que entre 2011 e 2013 transformaram este sector num dos mais importantes destinos do investimento chinês em Moçambique.

O sector da construção no período 2011 e 2013, foi essencialmente impulsionado pela parceria entre o Fundo de Fomento da Habitação e a empresa chinesa Henan Guoji Industry and Development Co. Ltd (HGI) para a construção de 5 000 casas avaliadas em cerca de 250 milhões de dólares americanos na cidade da Matola.

Com a entrada em funcionamento em 2014 da fábrica de montagem de automóveis da China Tongjian Investment Co., Ltd, o IDE chinês no sector industrial conhece um salto importante. Localizada na Machava, nos arredores da cidade de Maputo, o empreendimento é avaliado em cerca de 200 milhões de dólares, constituindo sem dúvidas o maior investimento jamais implementado neste sector em Moçambique (China Tongjian Investment Co Ltd 2013). A previsão indicava que este investimento fosse criar cerca de três mil postos de trabalho, ou seja, 53.6 % do total emprego produzido pelo IDE chinês no sector industrial entre 2000 e 2010. Da mesma forma, se for confirmada a notícia avançada pelo Ministério do Plano e Desenvolvimento (MPD) em Agosto de 2010, segundo a qual empresários chineses pretendem investir 13 biliões de dólares na indústria, turismo, minas, energia e tecnologia no período 2011-2015, isso poderá fazer da China um dos maiores investidores em Moçambique (MPD 2010).

Quando interesses privados prevalecem sobre os interesses públicos: o caso da madeira

Se o investimento chinês está a crescer, a promiscuidade com a elite política local tem sido uma das suas principais características, como se viu em diferentes exemplos previamente citados. Esta situação tem levado alguns segmentos da sociedade moçambicana a se mostrarem cépticos quanto aos ganhos que destas parcerias podem advir. O caso mais badalado é a exploração ilegal de madeira, embora como previamente mencionado seja observável em outros sectores. Fácil de explorar, sem necessidade de grandes custos e de tecnologia de ponta, a madeira tornou-se em muito pouco tempo – e ainda na ausência de petróleo – no principal produto de exportação de Moçambique para a China. Com efeito, em 2006, a madeira cobria mais de 90% das exportações de Moçambique para a China e numa lista liderada pelo Gabão, o país ocupava o sexto lugar entre os dez principais exportadores de madeira para aquele país asiático (Canby *et al.* 2008). Na Comunidade dos Países da África Austral (SADC), Moçambique era apenas ultrapassado pela Suazilândia (Ibid.). Em 2009, a madeira continuava a ser o principal produto de exportação para a China em 2013, Moçambique foi considerado pela China como o maior fornecedor de madeira em termos de valor económico entre os países africanos. Principal produto de exportação para a China, a madeira também faz parte da lista dos principais produtos de exportação de Moçambique.

Para além de envolver empresários chineses, a exploração da madeira também envolve empresários moçambicanos, com uma parte não negligenciável ligada à elite política do país e partido no poder, mas, também, à oposição⁴.

Comparável apenas às queixas sobre a violação das normas laborais moçambicanas por empresas chinesas⁵, a exploração da madeira suscitou e tem suscitado viva controvérsia no seio da sociedade moçambicana. Com efeito, organizações da sociedade civil moçambicana têm se mostrado agastadas, com a forma como este recurso está sendo explorado. Acusam a elite política do país (sobretudo ligada à Frelimo) de, em conivência com empresários chineses, explorar a madeira de forma desenfreada e sem respeito pelas normas em vigor neste sector. Em 2006, um relatório encomendado pelo Fórum das Organizações não governamentais da Zambézia (FONGZA) intitulado “*A Chinese take away*” e consagrado à província da Zambézia, uma das regiões mais ricas em recursos florestais, punha em causa importantes dirigentes da Frelimo, dentre os quais

4 Afonso Dhlakama, líder da Renamo, o maior partido da oposição, é referenciado como accionista da Socadiv Holding Lda., empresa especializada na exploração de madeira, criada em 2007, ver The Indian Ocean Newsletter (2007).

5 Os conflitos entre empresas chinesas e trabalhadores moçambicanos, são também os aspectos negativos que têm ensombrado a relação entre os dois países e tem sido deveras denunciados quer pela imprensa, quer por organizações da sociedade civil. Alias, esta situação não foge muito àquilo que tem acontecido um pouco noutros países africanos.

o antigo presidente de Moçambique, Joaquim Chissano, e o antigo governador da Zambézia, o defunto Bonifácio Gruveta, de, em conluio com os chineses, desflorestar a Zambézia (Mackenzie 2006).

Outro relatório, datado de 2008 e elaborado por três organizações da sociedade civil moçambicana, a Associação Amigos da Floresta, a Associação Rural de Ajuda Mútua (ORAM) e Justiça Ambiental (JA), afirmava que já não havia mais madeira a explorar na Zambézia. Igualmente, afirmava que elementos ligados à Frelimo vendiam as suas licenças a estrangeiros, ganhando dinheiro sem nada fazerem. Esta situação não é específica à Zambézia, pois um pouco por todo lado são reportados casos de violação das leis (exploração de madeira para além dos limites estabelecidos por lei, exportação de madeira em toros e não processada infringindo a lei), corrupção e tráfico e contrabando de madeira. Estas situações levaram grupos de cidadãos moçambicanos a escreverem publicamente ao Presidente da República, Armando Guebuza – ele próprio citado como tendo interesses na madeira – pedindo a sua intervenção. Aquando da visita do presidente chinês a Maputo em Fevereiro de 2007, algumas vozes da sociedade civil e de académicos aproveitaram o momento para denunciar a situação. É o caso do Marcelo Mosse, do Centro de Integridade Pública (CIP), e do sociólogo Carlos Serra, que endereçaram cartas abertas a Armando Guebuza. O primeiro, para além de criticar o processo obscuro do enriquecimento ilícito da elite política moçambicana em parceria com algumas empresas chinesas, dizia que a cooperação com a China era bem-vinda se fosse feita de maneira transparente e fosse benéfica para os povos dos dois países e não somente uma reedição da situação colonial (Mosse 2007). Já o segundo, exigia a nomeação imediata de uma comissão de inquérito para averiguar o que realmente estava a acontecer nas florestas moçambicanas.⁶

A imprensa independente também não ficou para trás, tendo se manifestado não só contra este tipo de práticas sobretudo com o beneplácito de figuras do poder político e estatal local, mas também contra críticas que estas figuras fazem aos que criticam tais práticas, apelidando-os de estarem contra a China, como se pode ver neste extracto tirado do jornal Savana, um dos semanários mais importantes de Moçambique:

Moçambique deve cooperar com todos os países do mundo, desde que isso traga benefícios para os seus planos de desenvolvimento. Mas os moçambicanos têm o direito de manifestar a sua indignação quando os seus recursos naturais são explorados de forma tão desenfreada, e é errado considerar que assim o façam porque se deixam “passivamente alimentar pelo centro...”, subentende-se o

6 Para além desta, C. Serra voltou a escrever outra carta aberta ao presidente Guebuza em Maio de 2007. Ver C. Serra (2007b). Para ter uma ideia do debate que esta questão suscitou, ver C. Serra (2007c).

Ocidente, como se os moçambicanos não tivessem capacidade de ver e avaliar o que se passa à sua volta. As constantes referências à China têm muito a ver com o facto da recorrência de incidentes envolvendo cidadãos daquele país. No caso específico da madeira, é facto que a China é o seu principal destino. São cidadãos daquele país, em colaboração com os seus parceiros internos, que têm estado envolvidos em práticas menos apropriadas de exploração florestal. Teremos que omitir este facto apenas por uma questão de expediente político? Os actos têm actores, e estes actores devem ser conhecidos, independentemente do seu país de origem. Isso não pode ser interpretado como fazendo parte de uma agenda cínica, para diabolizar os chineses (Savana 2014).

Não obstante, e apesar de todas estas críticas e denúncias, a situação não mostra sinais de melhorias. Em 2013, um relatório da *Environmental International Agency* (EIA) cujo impacto só se pode comparar como o relatório encomendado pelo FONGZA punha em causa o antigo Ministro da Agricultura, Tomás Mandlate e o seu sucessor, José Pacheco (actual ministro da Agricultura) de serem as principais figuras do tráfico de madeira em conivência com empresas chinesas (EIA 2013). Algumas organizações da sociedade civil assim como alguns partidos da oposição e alguns doadores, em particular, a Finlândia, exigiram a investigação dos ministros citados no relatório da EIA, mas o Gabinete de Combate à Corrupção de Moçambique (GCCC) concluiu que não havia matéria que implicasse os visados no contrabando de madeira. Outro relatório da mesma organização produzido em Junho de 2014, mostrava que poucas mudanças tinham ocorrido desde a altura do seu primeiro relatório (EIA 2014). Se a fragilidade do Estado moçambicano é um dos factores de explicação, uma vez que faltam meios para controlar a exploração ilegal da madeira, a ausência de vontade política é outra: este negócio envolve altas figuras do Estado e do partido Frelimo. Outro ponto: para além de envolver a elite política do país, o contrabando da madeira também envolve escalões mais baixos da função pública, a polícia e os serviços aduaneiros.

Questionados alguns empresários chineses sobre o seu envolvimento neste tipo de negociatas, estes fizeram questão de dizer que uma das condições para ter sucesso nas suas actividades é aliar-se a figuras políticas e estatais locais e isso tem suas implicações. Isto aplica-se a outros sectores, não apenas ao madeireiro, e é considerado um dos grandes entraves aos investimentos privados pela maioria dos entrevistados (entrevistas com vários empresários chineses, Maio 2014).

Um dos entrevistados, por sinal, um dos mais bem sucedidos no negócio da madeira, chegou mesmo a afirmar que sem a parceria com uma figura importante local, não teria os mesmos sucessos que têm hoje, afirmando que alguns que não aceitam este tipo de compromissos acabam mesmo por desistir de investir ou, se

já investiram, poucas vezes conseguem ter sucesso como no caso dele (entrevista com um empresário chinês, Maio 2014).

Não se trata aqui de dizer que investir no sector madeireiro não pode conduzir à redução da pobreza ou criar empregos. Trata-se, por um lado, de mostrar as tendências e características actuais do IDE chinês em Moçambique, e, por outro lado, de mostrar que a maneira como este investimento tem sido feito entra em contradição com o objectivo de reduzir a pobreza, um dos desígnios principais do actual governo. É preciso salientar também que o que tem sido criticado não é o investimento em florestas em si, mas a maneira como, com a cumplicidade da elite política e estatal moçambicana moçambicana, subordinada ao capital externo, este tem sido feito, sem o respeito da legislação sobre a matéria, exportando madeira não processada, explorando para além dos limites estabelecidos por lei, sem obviamente criar mais-valia senão para um pequeno grupo de privilegiados.

Conclusão

Um dos pontos centrais deste estudo era analisar as tendências e o impacto do IDE chinês em Moçambique. Olhando para a sua distribuição territorial e sectorial, verificou-se que se (i) entre 2000 e 2010 o IDE chinês se concentrou no sector industrial, quer em termos de número de projectos propostos ao CPI, que de capital a investir e de postos de trabalhos a produzir, e (ii) no sul do país, particularmente em Maputo (cidade e província), a situação tende a mudar.

Com efeito, as últimas tendências do investimento chinês em Moçambique mostram que os sectores dos recursos minerais e de construção estão a conhecer maior impulso. A acontecer, Moçambique não constituiria uma excepção, dado que a maior parte do investimento chinês em África está concentrado nestes sectores. Em relação os recursos minerais, a actual tendência é da concentração do investimento chinês no sul do país, dado que actualmente o maior destes recursos encontram-se no norte do país, em particular nas províncias de Tete e Cabo Delgado.

Outro ponto destacado neste artigo e que é um dos traços do investimento chinês em Moçambique, são as alianças deste com as elites políticas moçambicanas, o que muitas vezes tem gerado certa controvérsia dado o facto de alguns destes empreendimentos estarem envoltos em algumas actividades ilícitas. Entretanto, é preciso realçar que esta característica não é apenas específica ao investimento chinês. Com efeito, a aliança com o capital estrangeiro tem sido uma das fórmulas usadas pela elite política moçambicana ligada ao partido Frelimo para entrar no mundo dos negócios.

Fazer face a isto é, sem dúvida, um grande desafio para Moçambique e para África, onde muitas vezes são as próprias elites que deviam garantir a legalidade e a transparência que estão implicadas em negócios ou parcerias pouco claras. As mesmas elites fazem pressão aos investidores estrangeiros para que estes os incluam nos negócios. Tentar mascarar os problemas que enfermam a cooperação entre os dois países com justificações do género “a China apoiou-nos do combate libertador e sem contrapartidas” (durante a luta contra o colonialismo português), ou do tipo “os que criticam a China estão ao serviço do Ocidente” ou são movidos por xenofobia, racismo, ou ódio, como pretende por exemplo, Sérgio Vieira, figura histórica da Frelimo, ou ainda que estão a “delirar” de acordo com o presidente Guebuza (Vieira 2007; Manhiça 2011), não constitui solução para os problemas que são apontados pelos diferentes segmentos da sociedade moçambicana interessados em que os resultados da cooperação e dos investimentos entre os dois países sejam benéficos ao país e não apenas a um pequeno grupo.

O apoio da China à luta contra o colonialismo português não pode, ser usado como argumento para hipotecar o futuro do país. Aliás, este argumento assemelha-se à ideia de certos dirigentes da Frelimo, que pelo facto de terem dirigido a luta contra o colonialismo outorgam-se o direito natural ao enriquecimento. Há que encarar os problemas de frente e de maneira realista, olhando para as vantagens e desvantagens que podem advir da relação entre a China e Moçambique.

Referências

- AIM. 2006. Guebuza diz que cooperação com China é do tipo “win win”, 5 de Novembro. Disponível em: http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/news_folder_politica/novembro2006/news_271_p_11_06/ (Acedido a 9 de Agosto de 2014).
- Boletim da República. 2009a. Hong & Binga Fishery Food Development Limitada, III Série, no 14, Suplemento, Maputo, 14 de Abril.
- Boletim da República. 2010. Aviso, III Série, no 9, Suplemento, Maputo, 4 de Março.
- Boletim da República. 2011a. *Aviso*, III Série, no 28, 2o Suplemento, Maputo, 15 de Julho.
- Boletim da República. 2011b. *Aviso*, III Série, no 19, Suplemento, Maputo, 12 de Maio.
- Boletim da República. 2011c. *Aviso*, III Série, no 43, Suplemento, Maputo, 27 de Outubro.
- Canby *et al.* 2008. “Forest products trade between China & Africa. An analysis of imports and exports”, *Forest Trends*. Disponível em: <http://www.forest-trends.org/documents/publications/ChinaAfricaTrade.pdf>. (Acedido a 22 de Março de 2011).
- China Tongjian Investment Co Ltd. 2013. ‘Chinese Investment Allows Mozambique to become a Car Manufacturer’. Disponível em: http://www.chinatongjian.com/En/news_show.asp?id=876 (Acedido a 22 de Janeiro de 2014).
- Conselho de Ministros. 2002. *Decreto n.º 16/2002-Código dos benefícios fiscais*, Maputo (27 de Junho).
- Conselho de Ministros. 2004. *Decreto n.º 49/2004-Regulamento do licenciamento da actividade comercial*, Maputo (17 de Novembro).
- CPI (Centro de Promoção o de Investimentos). Projectos Aprovados, 2000-2010. Maputo.
- EIA. 2013. First Class Connections: Log Smuggling, Illegal Logging and Corruption in Mozambique. Disponível em: <http://eia-international.org/first-class-connections>. (Acedido a 8 de Agosto de 2014).
- EIA. 2014. First Class Crisis: China’s Criminal and Unsustainable Intervention in Mozambique’s Miombo Forests. Disponível em: <http://eia-international.org/wp-content/uploads/First-Class-Crisis-English-FINAL.pdf> (Acedido a 8 de Agosto de 2014).
- ENI. 2013. ‘ENI sells a 20% share of Area 4 in Mozambique to CNPC and signs a Joint Study Agreement for cooperation for the development of the Rongchang shale gas block in China’. Disponível em: www.eni.com/en_IT/media/press-releases/2013/03/2013-03-14-eni-sells-20perc-share-in-mozambique.shtml (Acedido a 24 de Janeiro de 2014).
- GdM. 2011. *Balanço do Plano Económico e Social de 2010*, Maputo: Governo de Moçambique.
- Mackenzie, C. 2006. *Forest governance in Zambézia, Mozambique. Chinese Take away. Final report for FONGZA*.
- Manhiça, C. 2011. Guebuza diz que quem critica cooperação com a china está enganado., 27 de Setembro. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/index.php/politica/63-politica/16845-guebuza-diz-que-quem-critica-cooperacao-com-a-china-esta-enganado.html> (Acedido a 9 de Agosto de 2014).
- MPD. 2010. “China vai investir 13 biliões de dólares nos próximos cinco anos”, Ministério do Plano e Desenvolvimento. Disponível em: http://www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_content&view=article&id=90%3Achina-vai-investir-13-bilioes-de-dolares-nos-proximoscinco (Acedido a 19 de Março de 2011).
- Mosse, M. 2007. “Carta Aberta a Hu Jintao”, *Canal de Moçambique*, Maputo, 7 de Fevereiro.
- Notícias*. 2011. Sogecoa pesquisa ouro, Maputo, 1 de Setembro.
- Notícias*. 2010. Chineses vão formar cem estudantes moçambicanos anualmente, Maputo (9 de Novembro).
- Saúte, C. 2011. “Empresas chinesas vasculham minérios em Moçambique”, *Canal de Moçambique*, Maputo, 7 de Fevereiro.

- Savana. 2014. Quem tem medo da China? 26 de Agosto, Disponível em: http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2011/08/quem-tem-medo-da-china.html (Acedido a 10 de Agosto de 2014).
- Serra, C. 2007a. "Carta para o Senhor Presidente da República, Armando Emílio Guebuza", 30 de Janeiro, <http://oficinadesociologia.blogspot.com/2007/01/carta-para-o-senhor-presidente-da.html> (Acedido a 5 de outubro de 2009).
- Serra, C. 2007b. "Carta Para o Senhor Presidente da República, Armando Emílio Guebuza", *Media Fax*, Maputo, 5 de Maio.
- Serra, C. 2007c. "Os caçadores locais das feiticeiras de Salém (8) (ou os cinco mosqueteiros)", *Blogue de um Sociólogo*, 30 de Janeiro. Disponível em: http://oficinadesociologia.blogspot.com/2007_04_01_archive.html (Acedido a 5 de Outubro de 2009).
- The Indian Ocean Newsletter. 2007. Afonso Dhlakama goes into business in Mozambique, 1 de Dezembro.
- Vieira, S. 2007. "Sobre o perigo amarelo", *Domingo*, Maputo, 25 de Fevereiro.

Parte 3

Desenvolvimento rural e
industrialização

DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO RURAL EM MOÇAMBIQUE: CONTRIBUTO CRÍTICO COM DEBATE DE POSTULADOS BÁSICOS

Carlos Nuno Castel-Branco

Introdução

Desenvolvimento Rural é tema central dos debates de política e estratégia de desenvolvimento em África. Em Moçambique, ao longo das últimas três décadas e meia este tema tem sido centro das intenções de política e de contestação sobre a natureza das políticas públicas. Da estratégia de socialização do campo à recuperação das estruturas e dinâmicas produtivas do colonialismo; do foco em projectos de grande dimensão geradores de imaginárias ligações de desenvolvimento à multiplicação de micro projectos de racionalidade e sustentabilidade duvidosas; do foco na sustentabilidade económica do progresso social ao foco na melhoria das condições de vida com base em ajuda externa; da percepção de uma economia dualista à compreensão do desenvolvimento das relações capitalistas no campo, as abordagens de desenvolvimento rural e os conceitos em que se baseiam variaram radicalmente ao longo deste período. Este texto não faz um resumo destes debates e percurso e, ao invés, pretende provocar um debate em torno de seis postulados (axiomas ou hipótese) fundamentais para o desenvolvimento nacional. Destes seis, dois postulados emergem como os mais importantes. O primeiro argumenta que *“desenvolvimento rural deve ser o centro de gravidade da estratégia de desenvolvimento nacional, pelo que não faz sentido ter uma estratégia de desenvolvimento rural nem uma organização governativa focada em desenvolvimento rural”*. O segundo argumenta

que “desenvolvimento rural deve ser concebido como processo de industrialização rural, com base social e regional alargada e base produtiva e comercial diversificada”. Os restantes quatro postulados são derivados destes dois.

Os seis postulados

1. Primeiro postulado: desenvolvimento rural deve ser o conteúdo essencial e o centro de gravidade da estratégia de desenvolvimento nacional. Logo, não faz sentido ter uma estratégia de desenvolvimento rural nem uma organização governativa especializada em desenvolvimento rural

Nas condições socioeconómicas e demográficas de Moçambique, desenvolvimento rural deve ser o conteúdo fundamental e o centro de gravidade da estratégia nacional de desenvolvimento. Note-se que não está a ser dito que “desenvolvimento rural deve ser parte, ou parte fundamental da estratégia de desenvolvimento nacional”. Explicitamente, está a ser dito que a “estratégia de desenvolvimento nacional deve ser uma estratégia de desenvolvimento rural.” Por outras palavras, desenvolvimento rural não é um assunto sectorial ou transversal, é o assunto central do desenvolvimento de Moçambique. Por isso, uma estratégia de desenvolvimento rural, paralela ou parte integrante de uma estratégia nacional de desenvolvimento, não tem sentido. Do mesmo modo, uma organização governativa focada em desenvolvimento rural faz pouco sentido, do mesmo modo que hoje o Governo não tem um Ministério ou uma Direcção de combate à pobreza absoluta, dado que este combate não é uma actividade sectorial mas o foco (hipoteticamente) da estratégia de desenvolvimento.

Várias são as razões lógicas para afirmar este primeiro postulado.

Primeiro, a maioria da população de Moçambique ainda vive nas zonas rurais, apesar da velocidade a que a urbanização está a acontecer. Logo, as dinâmicas de desenvolvimento rural afectam: (i) as dinâmicas demográficas rurais e urbanas; (ii) as dinâmicas de urbanização e as capacidades dos centros urbanos de receber e acomodar o fluxo de trabalhadores rurais; (iii) a natureza do emprego e dos padrões de acumulação económica (incluindo a sua relativa formalidade); (iv) as oportunidades de aplicação produtiva dos fluxos financeiros resultantes do trabalho

migratório ou sazonal e da participação dos camponeses em mercados de bens agrícolas. (Por exemplo, devem estes fluxos financeiros ser apenas investidos em mais enxadas, charruas de bico, motobombas ou melhores habitações, ou existem oportunidades, capacidades e facilidades para diversificar a aplicação destes fluxos em investimento industrial, das carpintarias às serralharias, dos materiais de construção às mobílias, da produção à manutenção de equipamentos, etc.) (INE vários; O’Laughlin 1981; Wuyts 1980, 1981 e 2003; Castel-Branco 1994 e 1995).

Urbanizar o campo ou continuar a ruralizar as cidades; continuar a esgotar as cidades já existentes ou criar novas no campo; aumentar o exército de empresários e empregados retalhistas informais que pululam pelas cidades na margem da sobrevivência ou criar novas oportunidades dinâmicas e inovadoras de trabalho decente; estas são opções que se abrem ou se fecham em grande medida como função do que acontece com o desenvolvimento rural.

Segundo, histórica e estruturalmente a base de sustentação e de acumulação de capital de toda a economia de Moçambique, com excepção dos últimos 8 anos, tem residido nas zonas rurais. Por um lado, foi do campo, e principalmente do campesinato pobre e médio, que provieram cerca de 75% das exportações nacionais, os alimentos a baixo custo para manter a força de trabalho barata e os excedentes de força de trabalho não-qualificada e barata para todos os sectores de actividade económica. Por outro lado, a principal acumulação económica foi feita com base nos monopólios e oligopólios que organizavam e controlavam a produção, extensão, comercialização, transporte, transformação e exportação dos excedentes agrícolas (em culturas como algodão, caju, tabaco, açúcar, chá, sisal, entre outras), bem como organizavam e geriam o crédito aos diferentes intervenientes nessa actividade económica. Além disso, o campesinato foi sistematicamente expropriado dos excedentes agrícolas e de força de trabalho que gerava, tendo sido quase sempre a *fonte*, e quase nunca o *destino*, do processo de acumulação. Finalmente, o campesinato foi sempre o *amortecedor* das crises de acumulação de capital, fornecendo, através da produção de subsistência, um *seguro* temporário contra o risco de desemprego ou de recessão no mercado de excedentes agrícolas e libertando o capital do custo social de reprodução da força de trabalho (O’Laughlin 1981; Wuyts 1980, 1981 e 2003; Bowen 2000; Castel-Branco 1994, 1995 e 1996).

O desenvolvimento da economia como um todo, em todas as suas variantes fundamentais, requer, pois, o desenvolvimento de relações positivas entre os diferentes sectores da economia, bem como a transformação da natureza

negativa do padrão de acumulação; para ambos os casos, é crucial o que acontece com o desenvolvimento rural, em especial no que diz respeito à organização social da produção e dos produtores para romper com o padrão de acumulação centrado no grande capital à custa do desenvolvimento das forças produtivas no campo.

Terceiro, e em ligação com o ponto anterior, as dinâmicas de desenvolvimento rural afectam a capacidade de mobilizar vastas forças produtivas nacionais cuja organização social e económica continuam a ser altamente ineficazes do ponto de vista da acumulação económica nacional. Com raras excepções, os níveis de produtividade no campo, independentemente dos sectores de actividade, são baixíssimos, tal como o são os níveis de educação, a qualidade e cobertura das infra-estruturas de construção, energia, água, transportes, comunicações e assistência técnica, a presença de instituições de ciência e tecnologia, padronização e controlo de qualidade e certificação com algum significado produtivo concreto, a capacidade de financiamento e os níveis de especialização da produção (Castel-Branco 2003a, 2005).

Portanto, as oportunidades de expansão e desenvolvimento da economia nacional com uma base social e regional ampla, capacidades diversificadas e sustentação macroeconómica são substancialmente maiores e mais dinâmicas se o seu centro de gravidade for o desenvolvimento geradas em torno do desenvolvimento rural.

Quarto, uma das frases mais ouvidas em Moçambique é a que diz que a maioria da população vive da agricultura. Empiricamente, esta frase *não* descreve nem analisa a complexa realidade social no campo. Se é verdade que quase toda a população rural tem acesso a terra e uma ligação com a agricultura, também é verdade que a maioria desta mesma população tem padrões muito diversificados de sobrevivência, que incluem trabalho assalariado (ainda que apenas sazonal), uma diversidade de actividades agro-pecuárias, pesca, algum tipo de actividade comercial, alguma indústria artesanal, etc. Quando especialistas do Ministério das Pescas trabalham em certas zonas costeiras de Nampula, os camponeses são tratados como pescadores; depois, os especialistas do Ministério da Agricultura tratam desses camponeses como se fossem agricultores; os do Ministério da Indústria e Comércio tratam-nos como se fossem comerciantes, ou operários ou micro ou pequenos empresários industriais. Até os especialistas dos Ministérios das Obras Públicas e Habitação, da Educação e Cultura, da Saúde e da coordenação Ambiental encontram aqui os construtores das suas respectivas

infra-estruturas (estradas, sistema de água e saneamento, escolas, centros de saúde) e gestores dos seus programas comunitários (O’Laughlin 1981; Wuyts 1980, 1981 e 2003; Castel-Branco 1983a, 1983b, 1994, 1995 e 1996). Não estará, cada um destes especialistas, a lidar apenas com um de muitos lados da estratégia de sobrevivência de camponeses diferenciados? Qual é o impacto disto para as políticas de intervenção pública e para o sucesso dessas medidas? Até que ponto é que políticas públicas concebidas para produtores especializados e homogêneos podem ter sucesso quando os produtores operam com um leque amplo de opções de sobrevivência e são altamente diferenciados?

Por exemplo, quando o Governo moçambicano optou por liberalizar a exportação da castanha de caju em bruto (não processada) – por pressão do Banco Mundial – acreditava-se que a concorrência entre comerciantes e o acesso a preços mundiais mais altos para a castanha em bruto do que os praticados pela indústria nacional iriam estimular os camponeses a investir na renovação dos cajuais. O INCAJU chegou a distribuir mudas de cajueiros gratuitamente. No entanto, nem o incentivo dos preços nem o acesso a mudas gratuitas resultaram na renovação dos cajuais familiares. Há várias explicações para este problema, mas é a combinação de três factores que parece dar a explicação mais credível. Estes factores são: (i) o efeito da exportação em bruto na concorrência entre comerciantes e no aumento do preço aos camponeses foi mínimo; (ii) os camponeses preferiram continuar a investir numa rede ampla de opções de vida do que em aumentar o seu compromisso com a produção de caju num contexto em que não têm nenhuma influência sobre mercados e preços; e (iii) a rede informal de comércio só funcionava para a campanha do caju, consolidando, deste modo, a fragmentação dos mercados que estimulava os camponeses a manterem a diversificação das suas opções em vez de optarem pela especialização (Pereira Leite 1999, 1995; Castel-Branco 2002, 2003b; Hanlon 2000; Africa-America Institute 2001).

A evidência mostra que, regra geral, há dois tipos de agregados familiares que vivem de facto da agricultura: (i) os muito pobres, que não conseguem diversificar o seu leque de actividades, frequentemente por causa da limitação de oportunidades de emprego decente; e (ii) os mais abastados (camponeses médios e ricos ou mesmo empresários agrícolas), que em algum momento da sua vida economicamente activa passaram com sucesso por anos de trabalho assalariado e outras formas de sobrevivência e acumulação, o que lhes permitiu investir na agricultura (expansão das áreas de cultivo, aquisição de meios de produção melhores – incluindo tracção animal ou mecânica e sistema de irrigação – recrutamento de força de trabalho) e construir uma base como produtores comerciais ou semi-comerciais independentes. O primeiro grupo é mais numeroso que o segundo, e os dois grupos juntos formam uma fracção minoritária das populações rurais. O

primeiro grupo é instável (em períodos de intensa procura de força trabalho tende a desaparecer, enquanto que em períodos de crise de emprego tende a aumentar); enquanto o segundo é vulnerável mas tende a consolidar-se e a destacar-se dos outros (O’Laughlin 1981; Wuyts 1980, 1981; Castel-Branco 1994, 1995, 2004a).

A mobilização e desenvolvimento das vastas forças produtivas rurais requerem a compreensão e utilização destas dinâmicas de diferenciação, diversificação, acumulação e sobrevivência, de modo a promover o desenvolvimento nacional com uma base social ampla mas produtiva, ao invés de uma base social apenas de elite e improdutiva.

Quinto, as dinâmicas urbanas e rurais, industriais e agrárias estão profundamente interligadas, e esta interligação tem contornos políticos fundamentais. Das zonas rurais, bens alimentares, matérias-primas, combustíveis (como lenha e carvão) e força de trabalho fluem para as zonas urbanas. Destas zonas urbanas, recursos financeiros e, ocasionalmente, alguns bens e serviços industriais fluem para as zonas rurais. Estes fluxos e o seu aproveitamento são ditados pelas dinâmicas de acumulação (como é que as pessoas produzem e apropriam e utilizam a riqueza produzida) na economia rural e pela natureza da relação entre o desenvolvimento urbano e rural, entre a indústria e a agricultura. Estas relações tendem a ser desiguais e a favorecer padrões de acumulação de capital que se estabelecem em torno de sectores intermediários, proprietários distantes, especuladores e só ocasionalmente produtivos.

Muitos países, ao longo dos mais de três séculos de história do capitalismo, seguiram estratégias de expropriação do excedente do campo nas fases iniciais de acumulação de capital. Alguns tiveram sucesso na transformação desse excedente expropriado do campo em capital industrial sólido e dinâmico. Para fazê-lo, eliminaram as classes improdutivas (proprietários distantes, intermediários especuladores, burguesia consumista), fizeram profundas reformas na redistribuição da terra por quem a trabalha, ajudaram a organizar os produtores em empresas associativas e cooperativas, montaram serviços públicos de extensão, assistência, financiamento, comercialização, formação, standardização e controlo de qualidade, etc.. Portanto, a revolução rural potenciou política, social e economicamente a emergência da revolução industrial; enquanto o surgimento desta última urbanizou o campo, acabou com as diferenças entre agricultura e indústria e eliminou (ou reduziu drástica e rapidamente) os níveis de pobreza tal como nós os conhecemos. Ao fazerem isto, estas economias criaram novos engenhos de acumulação imensamente mais produtivos e transformaram as suas

estruturas e dinâmicas sociais e económicas (Dasgupta 1980; Dobb 1963; Hettne 1995; Karshenas 1995; Lie 1998; Portes et al. 1991; Smith 1959).

Outros países utilizaram o excedente expropriado do campo de forma improdutiva no mero enriquecimento pessoal, consumo de luxo, obras de estatuto social ou opções de industrialização pouco adequadas e viáveis que nem sequer beneficiavam o campo de onde o excedente era extraído. Ao fazerem isto, foram matando a sua base de acumulação, tornando-a mais pequena, utilizando-a de forma cada vez mais concentrada em elites improdutivas. Para manter uma burguesia improdutiva, estas economias mataram a galinha dos ovos de ouro. Nem conseguiram criar indústria e dinâmicas sólidas de industrialização, nem conseguiram manter a base atrasada, mas rentável, de produção e reprodução de excedente rural. Tornaram-se, estas economias, profundamente dependentes de fluxos externos de capitais (públicos ou privados), vulneráveis aos caprichos dos financiadores externos e, frequentemente, politicamente instáveis por causa da crescente contestação em torno da apropriação, redistribuição e utilização de excedentes em contracção (Dasgupta 1980; Dobb 1963; Hettne 1995; Karshenas 1995; Lie 1998; Portes et al. 1991; Smith 1959).

Portanto, as dinâmicas de desenvolvimento rural podem também ser centrais na transformação das formações, relações de força e balanços políticos na sociedade como um todo a favor de dinâmicas produtivas de acumulação e desenvolvimento.

Sexto, no campo reside uma parte fundamental das forças políticas e do conflito político em Moçambique. É preciso reconhecer que estas forças, embora maioritárias, estão muito desorganizadas, dispersas e segmentadas, apesar de terem a capacidade de influenciar importantes decisões políticas (como é demonstrado, por exemplo, pelos resultados eleitorais). Por outro lado, o poder negocial do capital internacional (doadores, organizações financeiras, investidores e, mesmo, *lavadores* de dinheiro) e doméstico (comerciantes, industriais, especuladores) é muito maior e mais organizado e, por isso, muito mais influente que o dos camponeses. Os trabalhadores industriais e sindicatos são, do ponto de vista de organização de classe, bastante fracos e, na maioria dos casos, o seu poder negocial depende da relação estratégica com os assalariados rurais e pequenos camponeses. A incapacidade de pensar estrategicamente para além dos interesses limitados de grupo, quer por parte dos camponeses, quer por parte dos assalariados agrícolas e industriais, fortalece o poder das facções dominantes do capital.

Por exemplo, aquando da batalha sobre a liberalização da exportação da castanha de caju não processada (Hanlon 2002; Cramer 1999; Castel-Branco 2002, 2003b),

o Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Indústria do Caju aliou-se aos proprietários das fábricas de processamento para lutar pela manutenção da protecção do acesso privilegiado das fábricas¹ à castanha não-processada a baixo preço.² Esta posição do sindicato estava associada com a sua preocupação pela manutenção dos postos de trabalho e salários dos operários das fábricas de processamento. No entanto, o sindicato não entendeu quatro pontos fundamentais. Primeiro, o *status quo* de uma indústria altamente protegida e em crise financeira e tecnológica seria impossível de manter. Segundo, tanto os camponeses, como os comerciantes e industriais tinham estratégias diferenciadas de negócio e sobrevivência, e que somente os operários das fábricas de processamento eram inteiramente dependentes do processamento de caju. Terceiro, os industriais estavam a preparar-se para se associarem aos comerciantes (muitos venderam as suas fábricas a comerciantes) e fazer comércio de castanha em bruto em vez de lutar por manter a indústria de processamento. Quarto, sem uma estratégia para a transformação da indústria do caju na sua totalidade, ao longo da cadeia económica e social de produto e valor, a situação dos operários seria insustentável. Assim, em vez de se associarem aos camponeses para construírem uma alternativa estratégica para a indústria do caju ao longo da cadeia económica e social de produto e valor, o sindicato optou pela visão limitada dos interesses imediatistas de grupo acabando por sofrer um grande revês: as fábricas foram todas encerradas e cerca de 15 mil postos de trabalho foram perdidos (Castel-Branco 2003a, 2003b, 2002).

O fortalecimento do poder de negociação dos camponeses e outros trabalhadores nacionais face ao capital, e dos dos grupos de interesse nacionais face aos grupos de interesse internacionais, bem como a consolidação e desenvolvimento das bases democráticas reais (para além das meramente formais) requerem uma crescente aliança estratégica das forças progressistas nacionais com o campesinato, bem como o desenvolvimento da organização social e política no campo.

Sendo assim, uma estratégia nacional de desenvolvimento que gravite em torno do desenvolvimento rural é também uma estratégia de fortalecimento de alianças políticas, sociais e económicas entre o campesinato e outras camadas trabalhadoras nacionais, e de fortalecimento da soberania nacional na determinação dos cursos e direcções do nosso próprio desenvolvimento.

Estes argumentos conduzem a cinco implicações fundamentais. Primeiro, desenvolvimento rural deve ser o centro de gravidade da estratégia nacional de

1 Este acesso privilegiado era garantido ou pelo banimento total das exportações de caju em bruto (não-processado) ou pelo estabelecimento de um sistema que obrigava a que fábricas fossem completamente aprovisionadas com castanha em bruto antes que exportação de castanha não-processada pudesse ser realizada.

2 Abaixo do preço mundial de castanha em bruto.

desenvolvimento. Segundo, todas as estratégias sectoriais devem ser subordinadas a, e articuladas com o objectivo central da estratégia nacional de desenvolvimento, que grave em torno do desenvolvimento rural. Terceiro, logo, não faz sentido ter uma estratégia de desenvolvimento rural (uma vez que este objectivo já presida à estratégia nacional de desenvolvimento). Quarto, também não faz sentido construir organizações Governamentais específicas para o desenvolvimento rural, uma vez que este se transforme na abordagem nacional de desenvolvimento em vez de numa actividade sectorial (transversal ou não), do mesmo modo que o Governo não tem, hoje, um Ministério ou uma Direcção de combate à pobreza absoluta (dado ser esta, hipoteticamente, a direcção central da estratégia nacional). Quinto, é muito questionável se outras estratégias sectoriais (por exemplo, de indústria, de ciência e tecnologia, de desenvolvimento agrário, etc.) fazem algum sentido, pois os seus objectivos têm que estar subordinados a e articulados com a estratégia nacional, cujo centro de gravidade seja o desenvolvimento rural. Isto não quer dizer que indústria, ciência e tecnologia, agricultura, transportes, etc., não são vitais. Pelo contrário, o desenvolvimento rural será o produto da conjugação e articulação adequadas de todos os sectores. No entanto, a relevância de cada um será tanto maior quanto os seus objectivos forem derivados da, e focados na estratégia nacional, cujo centro de gravidade é o desenvolvimento rural.

Portanto, desenvolvimento rural oferece um excelente foco em torno do qual se podem coordenar e dirigir o desenvolvimento de políticas e outras intervenções públicas, o planeamento estratégico de médio e longo prazos, e a estruturação estratégica da despesa pública.

Neste ponto, vale a pena fazer uma reflexão paralela sobre dois pontos cruciais. Primeiro, o que é desenvolvimento rural? Será uma actividade localizada geograficamente (nas zonas rurais)? Será uma actividade limitada a desenvolver alguns elementos, ainda que importantes, da vida rural, como melhoria da habitação, estradas e facilidades sanitárias? A abordagem desta apresentação é a seguinte: desenvolvimento rural é definido pela associação do foco e centro de acumulação da economia com a transformação das relações de produção e das forças produtivas da grande massa de produtores nacionais, em benefício da acumulação económica e do seu próprio desenvolvimento como produtores. Portanto, a questão não é geograficamente definida, mas é definida com uma base social. Igualmente, nesta abordagem, desenvolvimento rural não é uma actividade sectorial (realizada por uma direcção) complementar a outras e, por isso, focada naquilo que as outras não fazem (casas melhoradas, redes de saneamento, etc.), mas é uma dinâmica económica e social com base na organização e desenvolvimento

da produção e das relações sociais de produção e forças produtivas que lhe são inerentes.

Este argumento é baseado nos seguintes factos: a maioria das forças produtivas nacionais reside no campo e o que acontece no resto da economia e da sociedade está relacionado com a organização e com o desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção emergentes a partir do campo, isto é, com as formas de produção, extracção e utilização do excedente. Neste contexto, a possibilidade de gerar uma base alargada e diversificada de desenvolvimento em Moçambique depende de como é que a transformação rural (económica, social, política, demográfica) é tratada.

Segundo, será que colocar desenvolvimento rural como centro de gravidade da estratégia nacional implica que as restantes questões (pobreza urbana, industrialização, megaprojectos de minerais, energia, e turismo etc.) serão abandonados? De modo algum. Por exemplo, como já foi mencionado, a pobreza urbana está associada com as dinâmicas de desenvolvimento rural e com a relação entre o desenvolvimento rural e urbano. Como se verá mais adiante, desenvolvimento rural deve ter um foco (nesta comunicação, é sugerido, mais adiante, que esse foco seja a industrialização rural). Megaprojectos de minerais, energia e turismo podem contribuir para o desenvolvimento rural quer pelo seu papel no desenvolvimento das forças produtivas, quer pelo seu contributo através de ligações fiscais (potenciando investimento público no desenvolvimento rural), produtivas (gerando sinergias que estimulem a oferta e a diversificação da base produtiva rural) e de emprego (absorvendo força de trabalho em actividades fora da agricultura, o que é crucial no desenvolvimento rural e no desenvolvimento do proletariado nacional). Portanto, a questão central é como é que o conjunto da economia faz funcionar e beneficia das dinâmicas novas de industrialização rural.

Por exemplo, se o desenvolvimento (industrialização) rural for definido como centro de gravidade do desenvolvimento nacional, em todos os sectores será este o foco: nas obras públicas (que tratarão dos sistemas de sanidade e melhoramento das casas e materiais de construção), na indústria (cujo foco será a industrialização rural – agro-indústria, indústria pesqueira, indústrias complementares de engenharia, etc.) e em todas as outras actividades.

2. Segundo postulado: desenvolvimento rural deve ser orientado por uma clara visão de industrialização rural

Desenvolvimento rural deve ser concebido no quadro da industrialização rural, com base produtiva, comercial, social e regional alargada e diversificada, viável e competitiva, para eliminar a dependência externa e desenvolver o País.

Porquê? Há várias razões para isto. Primeiro, a industrialização rural pode aumentar os rendimentos e expandir os mercados rurais, o que a ausência de industrialização não permite fazer. Segundo, a industrialização permite penetrar em mercados mais dinâmicos e inovadores e conferir maior solidez e energia ao processo de desenvolvimento rural. Terceiro, a industrialização rural é a oportunidade para transformar radicalmente a qualidade e a articulação de todos os serviços, infra-estruturas e unidades produtivas rurais. Quarto, a industrialização rural é a oportunidade de alargamento e diversificação regional e social da base produtiva e comercial, das oportunidades futuras de desenvolvimento e dos padrões de distribuição do rendimento. Quinto, a industrialização rural é o vector da urbanização rural. Sexto, industrialização rural pode ser um vector de unidade da economia nacional fortalecendo as suas ligações internas (Hamilton 1983; Nixon 1986; Dasgupta 1980; Cramer 1999; Castel-Branco 1995, 1996, 2003a, 2003b).

Há, no entanto, muitos significados diferentes para industrialização rural: uns pensam em milhares, senão milhões, de micro projectos espalhados pelo País, outros pensam num grupo pequeno de projectos de grande dimensão e grande impacto, concentrados em alguns produtos (açúcar, biocombustíveis, etc.) a gerarem ligações a montante e a jusante (Cramer 1999, Castel-Branco 2003a, 2005). É importante ter uma visão nacional de industrialização rural, mas como é que ela pode ser construída?

A primeira questão de fundo é: qual é o contexto produtivo e qual é o objectivo social do desenvolvimento rural (DR)? Respostas clássicas e simplistas seriam: “aumentar a produtividade do trabalho”, “aumentar o rendimento agrícola”, “melhorar a vida das populações rurais”, “eliminar a pobreza absoluta”, etc. Mas a questão de fundo permanece: para fazer, ou atingir, o quê?

Para construir uma agro-indústria comercial de base ampla, alargada e diversificada? Construir “ilhas” de alta produtividade em torno de algumas culturas de alto valor comercial tradicionais ou que estejam “na moda” no momento (açúcar, algodão, tabaco, biocombustíveis, etc.)? Melhorar os rendimentos de uma produção essencialmente orientada para a auto-suficiência alimentar local? Uma combinação destas (e outras) opções, de acordo com as especificidades sociais, económicas e ecológicas de cada região e de cada momento?

Deverá, a agro-indústria, estar orientada para o desenvolvimento de uma burguesia nacional aliada às grandes cadeias de produto e valor internacionais, ou para a geração de profundas ligações económicas nacionais e para o desenvolvimento amplo das forças produtivas rurais no quadro de uma crescente socialização de processos de produção e circulação de mercadorias?

Qualquer uma destas opções é possível. Mas os problemas (logísticos, de organização produtiva, de organização social, etc.) levantados por cada uma delas são substancialmente diferentes. Por isso, a pergunta “para atingir o quê” não é nem retórica nem semântica. Tem implicações muito grandes.

Uma estratégia que seja consistente simultaneamente com a redução da pobreza e alargamento das opções e oportunidades de desenvolvimento para Moçambique requererá um processo de desenvolvimento em direcção a uma agro-indústria comercial de base ampla, alargada e diversificada. Esta deverá ser *o foco, a base, o fundamento e a prioridade* da estratégia. A uma tal base podem juntar-se elementos de oportunidade (quicá algumas “ilhas” de alta produtividade e procura no mercado externo como biocombustíveis, que possam oferecer experiência, reputação e um balanço entre procura e oferta de moeda externa e de receita fiscal) e de necessidade imediata pelo menos na fase de transição (auto-suficiência alimentar local). Portanto, a estratégia pode conter três (ou mais) elementos interligados (nota: *interligados* é palavra chave): (i) uma espinha dorsal focada na construção da agro-indústria competitiva, (ii) acções específicas focadas na melhoria da economia familiar e (iii) projectos de grande dimensão orientados para produzir receita fiscal, moeda externa e ligações produtivas que permitam ajudar a sustentar outros componentes da estratégia e a gerar oportunidades de diversificação da base produtiva e do emprego. Mas o foco, base, fundamento e prioridade têm que estar bem claros, tanto no papel, como na prática, atitude e metodologia analítica.

A possibilidade de interligar diferentes elementos dentro de uma estratégia não quer dizer que estes elementos sejam facilmente interligáveis ou naturalmente complementares. Podem estar em conflito, pelo menos até um certo ponto. Por exemplo, a multiplicação de micro indústrias familiares pode impedir o desenvolvimento da divisão de trabalho, a especialização produtiva, o acesso a força de trabalho e a geração e libertação de excedente necessário para a construção de uma agro-indústria média e competitiva virada para mercados dinâmicos. Do mesmo modo, a construção de uma tal agro-indústria pode arruinar micro indústrias familiares. As “ilhas de produtividade” podem competir por força de trabalho e outros recursos (terra, água, etc.) com a espinha dorsal da estratégia, dificultando o seu desenvolvimento. Estas hipóteses de conflito não são construções teóricas. O conflito no acesso a força de trabalho, terra, água e outros

recursos entre as diferentes formas de organização social de produção no tempo colonial (plantações, machambas dos colonos e machambas dos camponeses Moçambicanos) e no pós-independência (entre machambas estatais, cooperativas, machambas familiares e outras formas de emprego da força de trabalho), estão bem documentados em muitos estudos científicos (O’Laughlin 1981; Wuyts 1980, 1981, 1989; Bowen 2000; Castel-Branco 1994, 1995, 2005).

Portanto, as interligações têm que ser construídas. Nem podem ser assumidas, nem os problemas podem ser subestimados ou “esquecidos” como se não existissem.

3. Terceiro postulado: industrialização rural requer critérios socioeconómicos rigorosos de análise

Uma estratégia desta natureza requer, entre outros aspectos, critérios socioeconómicos rigorosos para fazer escolhas de prioridades, análise de decisões, monitoria e avaliação de impacto e contínuo desenvolvimento das abordagens, estratégias e políticas.

Por que é necessário escolher prioridades? Primeiro, para articular as acções do Estado a todos os níveis. Segundo, para estabelecer os sistemas públicos de apoio e incentivo ao desenvolvimento da produção e circulação de mercadorias. Terceiro, para desenvolver a infra-estrutura, as capacidades institucionais e humanas necessárias e outro investimento complementar. Quarto, para dar sinais claros aos outros agentes económicos sobre o que é mais importante e para onde irão os recursos públicos. Quinto, para coordenar investimento competitivo em função de prioridades e objectivos socioeconómicos concretos. Sexto, para avaliar os resultados das políticas públicas, a sua adequação aos objectivos, e a adequação dos objectivos das políticas públicas aos problemas do desenvolvimento.

O que deve conter uma matriz analítica para fazer tais escolhas de prioridades? Há uma série de questões inter-relacionadas que devem ser analisadas (nenhuma delas, per se, e isoladamente das outras, é suficiente como factor de decisão, mas todas são necessárias) (A discussão dos critérios de análise que se segue é baseada em Castel-Branco 2008).

Primeiro, é a questão do *mercado*: há ou não? A que preço? É um mercado dinâmico e em expansão e com potencial de inovação? Ou é um mercado em crise, ou de curto prazo, ou com excessiva competição, ou excessivamente protegido, cujas elasticidades preço e rendimento da procura são tão baixas que a economia perde produzindo esses produtos para esses mercados? É um mercado muito variável e volátil? Ou é um em que é possível estabelecer níveis aceitáveis de estabilidade dos

preços e quantidades (por exemplo, através da negociação de mercados futuros, acordos de longo prazo com instituições comerciais – supermercados, centros turísticos, etc.)?

É um mercado muito exigente em qualidade e condições de certificação que estão muito além das capacidades nacionais (em custos e em capacidades tecnológicas e institucionais) ou é um mercado acessível? Qual é a logística requerida para esse mercado (do armazenamento ao transporte, do controle da qualidade e fitossanitário à certificação, do acesso a factores de produção à assistência produtiva, da informação à formação, etc.) e podemos ou não ter acesso a tais condições? Há produtos substitutos em desenvolvimento e expansão que podem reduzir as oportunidades de mercado e o ciclo de vida do produto que queremos produzir, ou o nosso produto é seguro e o seu mercado oferece amplo escopo para inovação e expansão?

A questão de fundo é que sem pensar no mercado e nas suas condições é impossível pensar na tecnologia, na organização produtiva, nos custos, na viabilidade, na competitividade e nas possibilidades de sobrevivência e sustentabilidade da actividade a promover. Se produzir pouco é mau; produzir muito mas sem mercados e sem orientação para mercados concretos com exigências específicas é uma catástrofe. Os mercados consumidores não são automaticamente criados pela existência de produção, nem a existência de carências sistemática significa que existem mercados efectivos.

Portanto, não basta mobilizar os produtores para produzirem mais ou introduzirem novos produtos. É preciso que essa produção tenha, entre outros factores, uma base comercial concreta (quantidade, preço, estabilidade, dinâmica de expansão e inovação, qualidade e exigências de certificação, logística necessária para que o mercado funcione, etc.).

Empresas com sucesso económico são as que começam por definir o objectivo comercial da sua produção e, a partir daí, reconstroem a cadeia de produção até à origem (o capital inicial e seu custo, a tecnologia, o tipo de organização produtiva e as matérias-primas). Deste modo, é possível aumentar significativamente a probabilidade de sucesso. Este método não é suficiente para garantir sucesso (há outros aspectos a tomar em conta, como se verá mais adiante), mas é absolutamente necessário para o sucesso.

Segundo, são as questões da *viabilidade, sustentabilidade e competitividade*: o que é necessário fazer para conseguirmos satisfazer as condições mínimas necessárias para que consigamos aproveitar (e até criar) oportunidades de mercado, de forma viável, sustentável e competitiva? Qual é a escala mínima de produção? Será o

custo máximo de produção que conseguimos obter consistente com as condições competitivas? A produtividade e rendimentos mínimos são consistentes com os níveis de competitividade requeridos? Quais são os níveis de qualidade requeridos e a capacidade de a certificar e de a melhorar e manter?

Quais são as exigências de sustentabilidade ambiental (igualmente relacionada com o mercado dado que, por exemplo, os produtos orgânicos e a produção “verde” do ponto de vista ambiental têm prémios de mercado nos preços)? Que tipo de tecnologia é consistente com a escala, a produtividade, a rentabilidade, a qualidade, as condições ambientais e as capacidades financeiras, tecnológicas, institucionais e socioculturais?

A capacidade institucional (por exemplo, de certificação, de formação profissional, de informação, de investigação e inovação, de financiamento, de negociação sobre mercados/preços de longo prazo, etc.) é adequada?

A logística mínima (por exemplo, de transporte e armazenamento com qualidade, segurança e rapidez e a baixo custo; de comunicações; de aprovisionamento de matérias-primas, materiais auxiliares, combustíveis e energia, água, equipamentos e peças sobressalentes, de manutenção, etc.) existe e é competitiva?

Poucas, ou nenhuma, economias reúnem, à partida, todas as condições de viabilidade, sustentabilidade e competitividade. Estas condições têm que ser criadas. A questão é por onde começar e como justificar o custo social de fazer investimento e, até, de aceitar perdas de curto e médio prazo para gerar capacidade produtiva e poder competitivo e de mercado de médio e longo prazo.

À partida, parece óbvio que o melhor é começar pelo mais simples e mais acessível. De facto, esse deve ser o ponto de partida da investigação (o que é que é mais simples e acessível?). Mas...atenção!!! Quais são as condições de mercado do “mais simples e mais acessível”? Não será que esse “mais simples e acessível” é apenas a reprodução do que já temos? E onde é que nos leva o percurso de apenas fazer o “mais simples e acessível” que já temos?

O “mais simples e acessível” tem a grande vantagem de geralmente consistir em actividades e produtos que já conhecemos, para os quais já temos capacidades, infra-estruturas, logística e alguma experiência. Mas tem a grande desvantagem de não permitir fazer os saltos necessários para reestruturar a economia. A necessidade de reestruturar a economia é uma exigência do desenvolvimento de economias como a de Moçambique. Por isso, não nos podemos *limitar* ao “mais simples e acessível”.

Portanto, é preciso também investigar outras hipóteses, tanto ligadas à inovação no quadro do que é mais fácil e acessível (por exemplo, novos

produtos alimentares derivados daqueles que já são produzidos) como, também, até completamente diferentes daquilo que se tem feito. Isto requer um certo rigor na análise de custos e benefícios sociais de investir recursos e capacidades sociais em tais actividades inovadoras ou totalmente novas. Para desenvolver as capacidades requeridas para a inovação é necessário combinar a coordenação do investimento complementar (por exemplo, entre estradas, transportes, capacidade de armazenagem e investimento produtivo directo na agricultura e indústrias relacionadas) e do investimento competitivo (por exemplo, para evitar excesso de concentração e de competição, de modo a garantir que as economias de escala sejam alcançadas e as capacidades das empresas sejam usadas para desenvolvimento produtivo em vez de para capturar rendas e financiar guerras de preços) com o desenvolvimento das capacidades científicas, tecnológicas, logísticas, institucionais e de informação, formação e estímulo ao trabalho criativo.

É óbvio que isto só pode ser feito se houver uma visão e uma análise económica de longo prazo (por exemplo, espinha dorsal da estratégia de desenvolvimento e sua interligação com factores de oportunidade e necessidade, mercados e preços de longo prazo, conhecimento sobre a evolução da tecnologia e estratégias de potenciais concorrentes, produtos substitutos e potenciais ciclos de vida dos produtos, ligações potenciais e novas actividades e capacidades que podem ser criadas, etc.).

Uma forma de iniciar a exploração, aprendizagem e penetração em novas áreas é integrar cadeias de produto e valor internacionais (regionais, continentais ou mais globais). Mas isto só traz vantagens se antes de integrar tais cadeias soubermos onde queremos ir: queremos ficar sempre parte subordinada e seguidora dentro dessas cadeias ou queremos subir na cadeia e quiçá aproximarmo-nos da sua liderança ao longo do tempo? Uma vez que definimos os objectivos finais e os imediatos, depois podemos definir melhor o que queremos aprender, como vamos aprender e que capacidades devemos construir, e como é que podemos deixar de “seguir” os outros para passarmos a “liderar” ou a construir a nossa própria cadeia de produto e valor?

Outra forma de explorar novas áreas é investigar o que está sendo feito em economias vizinhas (ou mais distantes) mais avançadas (tipo e áreas de investimento, evolução da tecnologia, mercados potenciais, padrões de competitividade, quem faz investimento, onde e porquê, etc.), identificar claramente o que nós queremos fazer e ir à procura dos investidores (nacionais e externos, públicos e privados) que reúnam as condições e tenham interesse para desenvolver essas áreas.

A exploração de novas áreas de actividade levanta quatro grandes desafios: alto risco de insucesso; dificuldade de acesso a mercados; imperativo de rápida aprendizagem; e, em relação com os pontos anteriores, dificuldade de acesso a finanças num sistema comercial.

Como agir para encorajar a penetração em novas áreas? Incentivos fiscais de pouco valem e não podem ser a base do sistema – não respondem aos desafios industriais mencionados acima, só começam a fazer sentir os seus efeitos quando as empresas produzem matéria colectável (o grande problema é chegar a esse ponto), enfraquecem a capacidade financeira e institucional do Estado e reduzem o impacto social positivo desses projectos. A melhor opção é atacar os problemas directamente. Algumas das opções fundamentais são, por exemplo: (i) o estabelecimento de seguros de produção e comércio; (ii) o desenvolvimento da capacidade institucional para promover rápida aprendizagem e garantir inovação tecnológica (de produtos e processos), qualidade e certificação da produção a custo competitivo; (iii) a introdução de subsídios (ou mesmo incentivos fiscais) relacionados com a adopção de nova tecnologia adequada para o problema em causa, com a formação profissional da força de trabalho e com o sucesso na penetração de novos mercados; (iv) a negociação de contratos comerciais de longo prazo; (v) a ajuda ao desenvolvimento da cooperação entre empresas (que acelera aprendizagem e construção de novas capacidades e capacidades complementares e reduz os seus custos), formação de *clusters* e cadeias de produto e valor; (vi) a facilitação do acesso e utilização de informação (sobre mercados, tecnologias, fontes de financiamento, potenciais parcerias, etc.); (vii) a articulação de programas de investimento público com os imperativos de desenvolvimento da base produtiva privada (por exemplo, ligar a estrada, a energia, a água, a educação e formação profissional, a saúde e o sistema de armazenamento e transportes com um *cluster* agro-industrial); (viii) a ajuda para encontrar investidores com capacidade e excelente reputação na área e envolvê-los (quer como investidores, quer como fonte de conhecimentos e experiência).

Terceiro, é o *impacto socioeconómico na economia como um todo*, que deve ser ligado com cinco indicadores fundamentais: (i) impacto na balança de pagamentos (exportação, substituição de importações, balanço líquido de fluxos de serviços e de capitais); (ii) impacto nas finanças públicas e, por essa via, no balanço orçamental e nas capacidades financeiras, institucionais e humanas do Estado; (iii) impacto nos níveis de poupança e investimento nacional; (iv) impacto tecnológico e sinergias tecnológicas e produtivas; e (v) impacto no emprego, condições de trabalho e nível de vida.

Estes impactos podem não ocorrer todos ao mesmo tempo. Por vezes é necessário sacrificar um deles a curto e médio prazo para gerar os outros a médio e

longo prazo. Por exemplo, subsídios ou investimento públicos podem ser requeridos para promover novas tecnologias e sinergias tecnológicas. Isto significa que a curto e médio prazo poderá haver um impacto negativo no balanço orçamental, o qual não será um problema se for controlado e se gerar novas capacidades produtivas competitivas que gerem novas dinâmicas fiscais a médio e longo prazo. A questão central é, em cada caso, identificar a melhor e mais realista combinação de factores para a economia, não subestimando, no entanto, a sustentabilidade macroeconómica (sobretudo em termos da balança de pagamentos e fiscal) das opções de desenvolvimento (Sender & Smith 1986a, 1986b; Harris 1997).

É necessário tomar em conta que estes impactos estão interligados. Por exemplo, se o impacto do projecto for negativo no que diz respeito a receitas fiscais e mais ou menos neutro no que diz respeito a sinergias produtivas, também não será positivo no que diz respeito à balança de pagamentos. O impacto na balança comercial pode parecer bom, mas só o será efectivamente se a economia de facto retiver os ganhos relacionados com esse aparentemente bom impacto na balança comercial. Para que a economia de facto e efectivamente retenha uma parte suficientemente grande dos ganhos que são reflectidos contabilisticamente na balança comercial, é preciso que o projecto desenvolva ligações profundas com a economia – por exemplo, ligações fiscais e sinergias produtivas e tecnológicas (Castel-Branco 2002, 2003b, 2004b; Castel-Branco & Goldin 2003).

Não basta que um impacto positivo seja aparente para justificar investimento social. Por exemplo, não basta pensar que como os biocombustíveis ou tabaco contribuem para a balança comercial logo merecem acesso a incentivos fiscais. Estes “incentivos”, cujo impacto nos projectos tende a ser muito pequeno (e mais e mais pequeno quanto maior for o projecto), de facto reduzem o contributo do projecto para a economia (de facto, contribuem para que o efeito contabilístico aparente do projecto na balança comercial não seja materializado) pois reduzem a retenção efectiva dos ganhos do projecto pela economia nacional.

Portanto, é preciso balancear o custo dos incentivos e os ganhos efectivos para a economia, de modo a gerar uma análise de custo/benefício social que justifique o investimento público (incluindo incentivos, que são formas de investimento público) a curto, médio e longo prazo. No essencial, cada acção realizada tem que contribuir de forma concreta para o fortalecimento da economia.

Uma tal matriz permite avaliar as diferentes opções concorrentes e ajuda a tomar decisões de política, estratégia e investimento público com mais rigor e soberania.

Mas esta não é uma matriz defensiva, quer dizer, uma matriz que serve apenas para o Governo responder defensivamente a propostas de investimento. É uma matriz ofensiva, quer dizer, que ajuda o Governo a fazer escolhas de estratégia e a construir opções, oportunidades e capacidades, e a ir à busca das capacidades necessárias para as materializar.

4. Quarto postulado: essência da industrialização rural são ligações intersectoriais

Um dos aspectos essenciais do DR é a construção de ligações intersectoriais e de capacidades produtivas complexas e multifacetadas. Isto é um processo com implicações tecnológicas mas também, e sobretudo, implicações institucionais e socioeconómicas e nas relações entre grupos e agentes económicos e sociais.

O aumento da produtividade e dos rendimentos agrícolas requerem capacidades produtivas novas. Estas capacidades não são apenas relacionadas com sementes, adubos e equipamentos. São capacidades muito mais complexas do que isso embora relacionadas com isso, nomeadamente:

- **Organização social e técnica da produção** que permita a absorção da tecnologia, adaptação e inovação, acesso a finanças, a escala mínima de produção que justifique os custos tecnológicos, que minimize custos de transacção e de aprendizagem, etc. Como construir a organização de escala que seja consistente com a eficácia produtiva e com a melhoria das condições de trabalho e de vida do povo? Que tipos de empresas são viáveis e se aplicam a diferentes condições sociais, culturais, tecnológicas e económicas, e são consistentes com a eficácia económica e social (Cooperativas ou associativas? Empresas capitalistas? Empresas com alto nível de integração vertical e controlo de recursos, como as concessões e as açucareiras? Pequenas e médias empresas especializadas em partes específicas da cadeia de produção, isto é, sem integração vertical mas unificadas por via de associações industriais?)?

Quais são as condições de trabalho e de organização e gestão que são consistentes com os objectivos sociais e económicos da produção? Como lidar com as concessões e com as empresas que funcionam em modelos oligopolistas (alto nível de integração vertical, mercados coordenados, etc.)?

Como lidar com a articulação das cadeias de produção e valor quando não existe integração vertical (isto é, como articular as cadeias por outras vias externas às empresas, como, por exemplo, *clusters*, associações industriais, etc.)? Quais são as possibilidades e desafios políticos, económicos e sociais para a transformação da base produtiva existente, para o enquadramento das forças produtivas em novos contextos de produção e comércio e para a transferência de forças produtivas da agricultura para a indústria e serviços?

- **Organização da logística:** todos os processos comerciais de produção requerem uma eficaz organização da logística, nomeadamente: aprovisionamento, transporte, armazenagem, comercialização, manutenção, etc. Máquinas requerem operadores, peças e sobressalentes, combustíveis, assistência técnica, regras de utilização e manutenção. Insumos requerem sistemas de produção, aprovisionamento, distribuição, assistência à utilização, regras de utilização, controlo. A produção tem que ser escoada: vendida, armazenada, transportada, baldeada, etc., até ao consumidor final, com segurança, qualidade e rapidez. Produtores e consumidores necessitam de logística financeira. A informação sobre o mercado e a logística dos insumos, finanças e dos produtos finais tem que estar sistematicamente acessível a baixo custo.

A eficácia produtiva de uma empresa depende não só da sua eficácia interna (como é que ela transforma os meios de produção em produtos), mas da eficácia da logística (como é que tem acesso aos meios de produção, como é que mantém a sua capacidade produtiva, e como é que tem acesso aos mercados). Grandes avanços na produção não fazem sentido nem são alcançáveis sem grandes avanços na logística (infra-estrutura, serviços, informação, sistemas de escoamento, etc.).

- **Ciência e tecnologia:** nomeadamente no que diz respeito à investigação de processos produtivos (tecnológica e social), de novos produtos e novos métodos; desenvolvimento de capacidade e sistemas de informação para escolher, adoptar, dominar, adaptar e inovar produtos, sistemas e métodos de produção; à divulgação sistemática e muito ampla das melhores práticas e experiências; à generalização de sistemas de extensão, investigação e consultoria locais, acessíveis aos produtores, de alta qualidade, adaptabilidade e adequados para os contextos sociais, culturais, ecológicos e económicos concretos, e a baixo custo; formação profissional ampla (não só sobre tecnologias de produção, mas também sobre mercados, preços, decisões de investimento, decisões de produção, gestão, organização da produção, organização e motivação dos trabalhadores,

meio ambiente, investigação, etc.); certificação e licenciamento; celeridade na introdução de novas variedades genéticas quando tal seja benéfico, etc.. A ciência e tecnologia têm que ligar os laboratórios com as empresas, mercados e as condições produtivas concretas. Do ponto de vista do desenvolvimento agrário, não basta ter boas sementes ou saber muito sobre a génese de uma determinada planta, se isto não tiver enquadramento comercial e empresarial concreto.

- **Finanças:** Todos os produtores se queixam do sistema bancário e como o acesso e o custo do crédito são fortes impedimentos ao desenvolvimento, mas o problema permanece sem ser seriamente tocado.

A questão que se coloca é simples: queremos produzir em bases comerciais de forma competitiva e viável ou não? Se queremos, um dos problemas a resolver é o das finanças. Caso contrário, o resto será hipotético.

Por outro lado, as finanças são geralmente vistas apenas por um único lado, nomeadamente o do acesso a crédito da banca privada. Vale a pena olhar para a complexidade das finanças para o desenvolvimento.

Primeiro, quase tão importante como o crédito é o acesso a seguros. Se os seguros reduzem o risco, então podem aumentar a disponibilidade do crédito a mais baixo custo e a motivação dos produtores para investirem e inovarem.

Segundo, finanças podem ser públicas e privadas, resultante de empréstimos ou de poupança própria. Investimento público na infra-estrutura, na logística, em sistemas de informação e na base de ciência e tecnologia, articulado em torno de objectivos produtivos concretos e localizados territorialmente, é uma forma privilegiada do apoio à redução do risco e da incerteza, do aumento da eficácia produtiva, da redução dos custos do investimento privado. Isto é, o investimento do Estado em actividades complementares e básicas pode ser tão crucial como o acesso a crédito directo barato.

Além disto, o Estado pode ainda coordenar investimento competitivo para evitar excesso de competição, subutilização de capacidade produtiva e desperdício de recursos e para promover economias de escala e reduzir custos de transacção e de aprendizagem. Além de promover eficácia produtiva, este tipo de actividade reduz custos e percas para investidores privados. O Estado pode desenvolver sistemas de subsídios e outros de apoio financeiro directo aos produtores, mas inteiramente relacionado

com objectivos económicos claramente identificados e mensuráveis. Por exemplo, subsídios para adopção de novas tecnologias, introdução de novas variedades, formação, penetração em novos mercados, etc.. Este sistema funciona melhor quando: (i) é parte de uma estratégia clara com objectivos concretos (por exemplo, produzir o produto X, nas condições requeridas para o mercado Z, em quantidades mínimas N, ao preço P, para gerar rendimento Y para a economia nacional); e (ii) é ligado com o desempenho do beneficiário (se o beneficiário do sistema não atinge os níveis de performance (desempenho) definidos, o apoio deve ser-lhe retirado e o tal agente deve recompensar o Estado numa medida razoável). Isto é, o Estado pode apoiar mas introduzindo um sistema de disciplina económica.

O Estado pode, ainda, tornar-se parceiro financeiro importante de agências de financiamento de investimento e de operações comerciais, assim ajudando a que a actividade bancária privada se oriente para a esfera produtiva agro-industrial.

A intervenção do Estado por via de sistemas de seguros, coordenação e realização de investimento complementar, coordenação de investimento competitivo, etc., reduz riscos e incerteza e aumenta as probabilidades de sucesso, o que torna a actividade agro-industrial atractiva para o financiamento da banca privada a mais baixo custo.

Para que o Estado possa empenhar-se nestas actividades necessita de ter fundos. Estes podem provir de várias fontes: receitas fiscais e não-fiscais e assistência externa.

Para aumentar muito significativamente as receitas fiscais a curto e médio prazo não basta melhorar a administração fiscal. É necessário expandir a base produtiva e cobrar as receitas nos grandes geradores potenciais de receita, os grandes projectos de investimento que beneficiam de colossais facilidades fiscais. As receitas potenciais dos mega e outros grandes projectos podem não só aumentar a capacidade financeira do Estado em 50% ou 60%, mas também podem ajudar a reduzir o custo fiscal das outras empresas por via da redução das cargas fiscais. Portanto, é necessário renegociar os acordos com os mega e outros grandes projectos no que respeita aos incentivos fiscais, e ser-se muito cauteloso na atribuição de novos incentivos.

Por outro lado, uma despesa pública focada na ajuda à organização, desenvolvimento e expansão de uma base produtiva alargada e diversificada contribui para aumentar a matéria colectável através de impostos. Portanto, a dinâmica e a estrutura da despesa pública pode

ajudar a desenvolver as capacidades de financiamento dessa mesma despesa, endogeneizando a mobilização de recursos para o financiamento do desenvolvimento (Doriye & Wuyts 1993; Harris 1997; Castel-Branco 2004b).

O Estado recebe cerca de 1.5 biliões de US\$ por ano em assistência externa. Se uma parte substancial desta assistência for canalizada para apoio directo ao desenvolvimento da capacidade produtiva no quadro de uma estratégia de agro-industrialização (em áreas como investimento complementar, logística, criação de sistemas de formação e de informação, desenvolvimento da base científica e tecnológica, parcerias financeiras com a banca comercial, etc.), em alguns anos Moçambique poderá construir competências produtivas concretas e reduzirá a sua dependência estrutural em relação à ajuda externa.

Na África Austral existem instituições de financiamento agro-industrial, as quais podem ser melhor exploradas. A União Europeia, o Brasil, a Índia e a China também dispõem de instituições deste tipo que podem ser exploradas no âmbito de negociações comerciais e de investimento estrangeiro. Não são caminhos fáceis, mas são caminhos possíveis. Mas antes de tudo o mais, é preciso ter informação sobre estes mecanismos e definir as melhores vias para os utilizar. Pode o Banco de Moçambique fazer uma investigação aturada destas possibilidades?

Portanto, a intervenção do Estado pode, de facto, e efectivamente, provocar o crowding-in do investimento privado (isto é, aumentar as oportunidades, as disponibilidades e a motivação para investimento privado a custo mais baixo e com uma visão mais estrutural e de mais longo prazo).

Também é preciso fazer alguma coisa com a actividade bancária privada e comercial. Por um lado, é preciso ter uma visão estratégica sobre o desenvolvimento do sistema financeiro privado em Moçambique. Por um lado, continuam a surgir novos bancos, mas a que custo, com que escala, para que mercados e onde são localizados? Quando os bancos são autorizados, que contrapartidas socioeconómicas para benefício social são estabelecidas?

Por outro lado, multiplicam-se iniciativas de microfinanças, mas a que custo, para quem e que problemas permitem resolver? Com raras excepções, microfinanças funcionam melhor para comércio retalhista e/ou no quadro de projectos grandes, com altos níveis de integração

vertical ou horizontal ou com elevada coordenação do investimento. Até que ponto é que este sistema pode servir o desenvolvimento da base produtiva e desenvolvimento rural? (Castel-Branco 2003a, 2004a, 2004c, 2005).

Como tornar os bancos comerciais parceiros efectivos tanto do Estado como dos investidores produtivos privados na implementação de estratégias mais estruturais e de longo prazo para desenvolvimento produtivo? O enquadramento estratégico das direcções e prioridades de desenvolvimento e a articulação das várias intervenções públicas e privadas, dos recursos e das infra-estruturas e outras capacidades, são vitais para que a banca comercial privada se torne em banca de desenvolvimento.

Finalmente, o financiamento não provém apenas de terceiros – Estado, doadores e banca comercial privada. Como atrair o investimento privado directo (estrangeiro e nacional) para as esferas produtivas prioritárias e de modo a atingir objectivos socioeconómicos fundamentais e inalienáveis?

O problema do financiamento é complexo, mas essa complexidade também é uma oportunidade de trabalho para desbloquear soluções.

- **Ligações intersectoriais:** o desenvolvimento rápido da base produtiva agro-industrial requer e também potencia o desenvolvimento de ligações intersectoriais por vários motivos.

Primeiro, a produção agro-industrial tem que ter mercados em expansão, dinâmicos e inovadores. A indústria, o turismo, os supermercados, as vilas e cidades, os mercados de exportação fornecem essa base comercial. Além disso, a superior produtividade e rendimento industrial e as sinergias de produtividade geradas na indústria contribuem para expandir os mercados e torná-los mais exigentes e dinâmicos.

Segundo, a construção das bases produtivas para o rápido desenvolvimento da produção agrícola (as empresas, a organização e rede logística, a base de ciência e tecnologia, etc.), requer capacidades industriais, comerciais, de transporte, de armazenamento, etc., sem as quais a produção agrícola não pode expandir de forma sustentável e significativa.

Terceiro, o aumento da produtividade e rendimentos agrícolas criará a oportunidade histórica de transferir recursos para fora da agricultura (força

de trabalho, excedente produtivo, recursos financeiros). Se a agricultura não se desenvolver a par com os restantes sectores, estes recursos ficarão improdutos e o desemprego aumentará.

Quarto, a gradual modernização da agricultura eliminará as diferenças entre sectores: serviços, indústria, ciência e tecnologia terão de estar combinados na mesma empresa ou organização produtiva.

5. Quinto postulado: colocar o centro de gravidade da estratégia de desenvolvimento na industrialização rural requer mudanças institucionais

É óbvio que cada abordagem e cada acção têm o seu enquadramento institucional mais apropriado. Neste debate, seria importante equacionar dois pontos: a construção de uma estratégia única e a racionalização institucional em torno dessa estratégia única.

Primeiro, quantas estratégias deve o Governo ter? O senso comum diz “*uma única*”. O resto são formas de articulação intersectorial e inter e intra-regional para alcançar os objectivos dessa estratégia. Hoje, há Ministérios que têm 4-5 estratégias ou mais. Ao todo, o Governo deve ter por volta de 4 ou 5 dezenas de estratégias de dimensão nacional, para não falar nas dezenas de estratégias provinciais e distritais, e nas muitas estratégias sectoriais, subsectoriais e subnacionais dos doadores. O País deve estar a funcionar com cerca de duas centenas e meia de estratégias. Será isto necessário? Será isto viável? Quanto custa, em tempo e capacidades humanas, financeiras, institucionais e informacionais a gestão de todas estas estratégias? Não estará, esta proliferação de estratégias, a fragmentar e a debilitar o Estado e a governação?

Uma boa parte deste problema de múltiplas estratégias (ou *estrategite*) é criado pela crise de identidade do Estado que foi sendo desenvolvida ao longo de duas décadas e meia de liberalização que por vezes era gradual, por vezes acelerada e aos saltos, e frequentemente sem objectivos muito claros. A organização e concepção do Estado deu quatro saltos enormes nas últimas três décadas e meia: do Estado corporativo colonial (organizador e recrutador de mão-de-obra barata, colector de impostos e promotor e protector da organização produtiva da economia colonial) para o Estado empreendedor, planificador e alocador de recursos no período de construção da economia socialista de Estado. Deste Estado centralizado para um liberal, com a missão de facilitar a vida ao capital mas sem saber muito bem como, especialmente quando o capital provado nacional é tão fraco, se não apenas

emergente. Deste Estado liberal, mas ainda centralizado, para um descentralizado mas sem uma clara lógica económica e social. A crise de identidade surge naturalmente neste processo tão brusco de mudanças tão radicais e é exacerbada pela afluência de inúmeras ideologias de construção do Estado (o Estado do contrato-social, o Estado-Nação, etc., etc.) e pela dependência do Estado em relação ao financiamento externo da sua actividade (Castel-Branco 2002).

A questão prática que se levanta é: qual é o papel dos departamentos do governo neste Estado? O conceito não qualificado de “Estado-facilitador” deu lugar à inércia e à *estrategite*. O acesso a fundos da ajuda externa também requer estratégias. Logo, todos os departamentos de cada Ministério, Governo Provincial e Administração Distrital produzem estratégias. Há administrações públicas que têm uma estratégia para cada funcionário, e outras que usam estratégias exclusivamente para fins de mobilização de ajuda externa (portanto, estas estratégias são desenvolvidas de acordo com aquilo que os funcionários da respectiva administração pensam que os doadores gostam de ouvir). Para cada problema surgiu uma solução universal: uma nova estratégia. Cada vez que um problema novo (ou velho) é identificado, o diagnóstico da causa da sua existência (ou permanência) é imediato: falta de estratégia clara (Castel-Branco 2003a, 2004a, 2005).

Outra parte deste problema é criado pelos doadores, cada um dos quais quer ter as suas áreas de influência e usa “estratégias” como forma de articular os seus interesses e de os fazer sentir claramente na administração pública e na alocação de recursos. Ironicamente, a “falta de estratégias claras” por parte do Governo é argumento frequentemente usado para justificar a necessidade de o doador ter, também, as suas estratégias.

Como é óbvio, esta *estrategite* enfraquece e fragmenta o Estado e a Governação, dispersa recurso e capacidades, concorre para impedir a implementação de qualquer acção viável. Por isso, tem que ser criado um quadro estratégico único e de médio e longo prazo (política económica, planeamento e quadro fiscal e de despesa pública) virado para o desenvolvimento da capacidade produtiva do País, e claramente articular o resto como afluentes e contributos para esse quadro único. Uma estratégia nacional cujo centro gravite em torno da industrialização rural pode fornecer o foco para a articulação e desenvolvimento de uma estratégia única.

Moçambique já teve tais focos. O plano de reestruturação da economia, entre 1977 e 1980, foi focado na reorganização das cadeias de produção e dos circuitos de aprovisionamento e na racionalização e reorganização social das capacidades e das forças produtivas. O Plano Prospectivo Indicativo (PPI) foi focado no objectivo da socialização do campo, a ele subordinando a indústria, a educação, a expansão da rede social, o investimento, a organização da

logística produtiva, etc. O Programa de Reabilitação Económica (PRE) tinha como foco operacional, para travar a contínua degradação da economia, a reabilitação da produção e circulação de mercadorias nas zonas rurais; a este objectivo operacional subordinavam-se todos os sectores – a indústrias ligeiras e de bens de consumo, as indústrias pesadas e bens de investimento, as indústrias geradoras de moeda externa e de receitas fiscais e as estabilizadoras dos níveis de emprego, as obras públicas e os transportes, a energia e a água, etc. (Castel-Branco 1994, 1995)

Portanto, é possível organizar um plano, programa ou estratégia única que constitua o centro de gravidade e articule a acção de todos em torno desse centro. Mas o centro de gravidade tem que ter significado concreto – racionalização da base produtiva, socialização do campo, recuperação da produção e circulação de mercadorias no campo, industrialização rural. Se o centro de gravidade for demasiado vago (por exemplo, combate à pobreza absoluta), dificilmente fornecerá uma base de articulação, selecção e direcção porque praticamente qualquer opção ou acção é possível. Se o centro for demasiado limitado (por exemplo, desenvolvimento de biocombustíveis) excluirá a maior parte das forças produtivas e iniciativas potenciais.

Neste contexto, todas as políticas nacionais (monetária, fiscal, de educação, de saúde, de estradas, caminhos de ferro e transportes, de comunicações, de energia, de água, etc., etc., etc.) têm que responder às necessidades e exigências desta estratégia. Não tem nenhum sentido dizer que o DR é prioridade nacional quando depois não há empresas, nem organização e rede logística, nem base científica e tecnológica, nem finanças, nem ligações intersectoriais, nem uma clara identificação dos mercados e das tecnologias, nem critérios para tomar decisões, nem uma política monetária conducente ao investimento produtivo, nem uma base científico-tecnológica directamente ligada à produção, nem sistemas de formação e de informação, etc., etc..

Será viável ter uma estratégia nacional única do tipo “industrialização rural” ou “desenvolvimento da capacidade produtiva”, ou qualquer outra coisa semelhante mas que seja orientada precisamente para este desenvolvimento de capacidade e competências produtivas nacionais de forma articulada? Por exemplo, o Brasil acaba de adoptar uma nova estratégia industrial única que se chama “plano de desenvolvimento produtivo”, que orienta a totalidade da economia. Como articular esta estratégia e onde?

Segundo, em relação com o desenvolvimento de uma estratégia única é importante racionalizar a estrutura governativa. Por um lado, se desenvolvimento

rural se constitui no centro de gravidade da estratégia de desenvolvimento nacional, não faz sentido que existam organizações governativas para o desenvolvimento rural. O motivo básico para isso é que todas as organizações governativas serão focadas e capacitadas para a promoção do desenvolvimento rural se for esse o centro de gravidade da governação.

Por outro lado, a subordinação das várias organizações sectoriais e níveis de governação para o desenvolvimento rural levanta desafios interessantes. Por um lado, é preciso compreender o que significa “focar no desenvolvimento rural”: como já foi mencionado anteriormente, isto não quer dizer “apenas prestar atenção às zonas rurais e aos problemas que aí surgem”. A questão central é focar a atenção nas dinâmicas sociais e económicas que potenciam o desenvolvimento nacional com centro de gravidade no desenvolvimento rural. Em palavras simples, trata-se de trazer as dinâmicas e problemas da industrialização e da urbanização (e dos múltiplos serviços e ligações associados) para a agenda da grande massa das forças produtivas do País; trata-se de envolver esta massa de forças produtivas, de forma positiva, no desenvolvimento das dinâmicas e na solução dos problemas da industrialização e urbanização em seu próprio benefício; trata-se de avaliar os resultados da implementação das intervenções públicas e as tendências de desenvolvimento em função de como é que estes se enquadram nos objectivos de ampla industrialização e ampla urbanização do País.

Por outro lado, a coordenação intersectorial e inter-regional tem que ser aperfeiçoada substancialmente. No sector público, isto requer o fortalecimento das capacidades e mecanismos de análise e desenvolvimento de política, de produção e análise estatística, de planeamento e orçamentação estratégica na óptica da política de desenvolvimento, quer a nível central, quer a níveis sectorial e local. (Obviamente, esta tarefa seria simplificada se o tamanho do Governo (número de Ministérios e de Direcções Provinciais) fosse dramaticamente reduzido para metade). No mesmo contexto, o sistema de avaliação e prestação de contas deve ter um carácter intersectorial e inter-regional. É pouco útil conhecer a lista de realizações de um Ministério, Direcção nacional ou Direcção Provincial, se estas realizações não estão avaliadas não só contra o plano original mas, sobretudo, contra o objectivo de industrialização rural com base nos critérios anteriormente mencionados. Além disso, mais importante do que a lista das realizações são as dinâmicas de industrialização e urbanização rural reais que vão sendo criadas, as dificuldades que vão surgindo e os desafios que estão pela frente.

No que diz respeito à sua relação com os agentes económicos privados (cooperativos, associativos, individuais, empresas capitalistas ou quaisquer outros), o sector público tem que aprender cinco regras básicas. Este “sector” é muito heterogéneo e diferenciado e, por consequência, não pode falar com uma só

voz. Uns vão discutir impostos e taxas aduaneiras, outros vão pedir subsídios para crédito, outros, ainda, vão exigir incentivos fiscais ou subsídios ligados com actividades produtivas concretas – adopção de novas tecnologias, formação da força de trabalho, penetração em novos mercados, etc. Uns vão ter o seu foco nos sistemas de formação, informação, controlo de qualidade, certificação, incentivos para a produtividade, redução e acidentes de produção, sistemas logísticos, sistemas de inovação e informação tecnológica e outras questões directamente ligadas com a produção e circulação; enquanto outros vão estar focados na captura de rendas improdutivas. Uns vão querer legislação laboral cada vez mais flexível e liberal para os empregadores, enquanto outros vão estar mais interessados em desenvolver a qualidade e organização da força de trabalho e a sua motivação produtiva. Uns vão ser pequenos, outros grandes. O sector público tem, por conseguinte, que identificar dentro desta heterogeneidade as dinâmicas, tendências e alianças mais interessantes para o prosseguimento da estratégia de industrialização rural e apostar no seu desenvolvimento. Para além de reforçar os interesses sociais em torno das suas prioridades de política, este tipo de acção também permite sinalizar, para todos os agentes económicos, a direcção dos incentivos e intervenções públicas com muita clareza.

Uma parte central da diferenciação do sector privado é a sua estrutura corporativa, a qual se reflecte na estrutura e dinâmica industrial. Todas as actividades produtivas funcionam com uma cadeia de fornecedores e consumidores, que é a base mais simples da cadeia de produto e valor. Esta cadeia pode ser organizada de várias formas: (i) por via de integração vertical e homogeneização dos processos produtivos e de circulação (como é o caso da indústria açucareira em Moçambique); (ii) por via da subcontratação sem poder concessionário (como é o caso da Mozal); (iii) por via da subcontratação com poder concessionário (como são os exemplos do algodão ou do tabaco, em que a empresa oligopsonista controla uma concessão que inclui terras e camponeses que para ela têm que produzir); (iv) por via da formação de oligopólios, como as associações industriais; (v) por via de contratos de longo prazo; ou (vi) por via do mercado. Esta última via, o mercado, é, regra geral, a menos eficaz e mais incerta, pelo que as empresas preferem desenvolver muitas das suas ligações a montante e a jusante fora do mercado (por via das outras cinco alternativas). Cada uma destas formas de organização industrial tem impacto no poder que as empresas têm, na relação entre capital e trabalho, na relação entre as empresas e o Estado, na natureza do conflito, desafios e oportunidades de política (Castel-Branco 2002, 2003a, 2003b, 2005). Nenhum destes sistemas é aplicável, como solução, a todos os problemas em quaisquer circunstâncias. Uns funcionam melhor em algumas circunstâncias, outros em outras. O fundamental é que os serviços públicos aprendam a lidar, de forma diferenciada, com estes sistemas

industriais e a regular o seu funcionamento (incluindo, se necessário, a escolher os mais adequados para um processo de industrialização rural com ampla base social e regional e com base produtiva e comercial diversificada).

A relação entre o sector público e o privado é mais intensa e positiva quando se desenvolve uma relação de “troca” entre os dois. Nesta relação, o sector público presta serviços de apoio à produção no quadro da sua estratégia de industrialização rural e, em resposta, o sector privado atinge os níveis sociais e económicos de desempenho produtivo requerido para a continuação da relação positiva e intensa com o sector público. O sector público não comanda o sector privado, nem este deve manipular aquele.

O sector privado não está particularmente focado em “estratégia nacional”, “industrialização rural”, “redução da pobreza” e outros assuntos desta natureza. A sua preocupação é o seu negócio e como é que esse negócio é afectado pelas cadeias de fornecedores e consumidores, e pelas intervenções, políticas e legislação pública. É o Estado que pode (ou não) garantir que a direcção e as tendências de desenvolvimento sejam orientadas por objectivos sociais e económicos. Portanto, na sua relação com o sector privado, o Estado tem que promover oportunidades e facilidades de negócio mas garantir, através da legislação, sistemas de incentivo, coordenação de investimento complementar e competitivo e despesa de investimento público, que os negócios evoluem na direcção da industrialização rural com base social e regional ampla e base produtiva e comercial diversificada.

Finalmente, as estratégias públicas servem, primariamente, para definir as prioridades, coordenar as intervenções e estabelecer os sistemas de incentivo do sector público. Isto é, devem culminar na definição do que é que o sector público vai fazer para que industrialização rural, com certas características sociais, regionais e económicas, aconteça. As estratégias públicas não são, nem podem ser, primariamente, para mobilizar por palavras os agentes económicos privados. A sinalização das prioridades e mobilização dos agentes económicos privados faz-se por meio das intervenções públicas concretas: coordenação do investimento competitivo e complementar, despesa pública que provoque *crowding in* do investimento privado, sistemas de incentivo que orientem o investimento privado para certas direcções, organização da logística, etc. O estado tem que pôr em acção uma estratégia, cuja implementação requer um Estado coordenado, unitário e empreendedor capaz de estimular a maioria das forças produtivas do País a optarem pela estratégia de industrialização rural em seu benefício próprio.

O desenvolvimento rural exige um Estado de desenvolvimento competente, dedicado e articulado, capaz de promover e ajudar o desenvolvimento das capacidades produtivas comerciais e da economia como um todo. Mas de onde virá este Estado e os seus objectivos de política? Como é que as forças sociais e

políticas nacionais progressistas e interessadas no desenvolvimento de uma base produtiva alargada, diversificada e competitiva podem articular-se de modo a gerarem um tal Estado?

6. Sexto postulado: desenvolvimento requer reestruturação das relações económicas externas

O desenvolvimento rural, tal como qualquer estratégia relevante para o desenvolvimento, tem grandes implicações para a estruturação da cooperação internacional. No caso de Moçambique, há pelo menos cinco áreas importantes a explorar:

- Primeira, a orientação da assistência externa para o desenvolvimento de capacidades produtivas articuladas (infra-estrutura, logística, sistemas científicos, tecnológicos, de informação e de formação, seguros, subsídios e parcerias financeiras);
- Segunda, a identificação de políticas e estratégias de Estados e potenciais concorrentes comerciais, que possam ter impacto nas oportunidades, opções e desafios a enfrentar por Moçambique e suas empresas, para que possam ser tomadas em conta na construção e desenvolvimento da estratégia nacional de desenvolvimento e das estratégias de negociação e cooperação;
- Terceira, a identificação, negociação e exploração de facilidades de desenvolvimento: sistemas de financiamento e científico-tecnológicos (investigação, formação, informação, etc.), cadeias de produto e valor, parcerias e parceiros de investimento, legislação e regulação, etc.;
- Quarta, a identificação, negociação e promoção do acesso a mercados dinâmicos e com potencial inovador, assim como das suas exigências de qualidade e certificação e facilidades existentes para subsidiar a construção de capacidades para atingir essas exigências;
- Quinta, a identificação das dinâmicas e tendências do investimento estrangeiro e de oportunidades a explorar para objectivos específicos da estratégia produtiva concreta, e a implementação de estratégias e incentivos diferenciados para os diferentes tipos de investimento (mega investimento em “ilhas de produtividade” ou pequeno e médio investimento na espinha dorsal da estratégia) e diferentes tipos de objectivos (sinergias tecnológicas, parcerias comerciais, financiamento, etc.).

Portanto, a abordagem internacional tem que ser ofensiva e estrategicamente definida. Não se pode limitar a assinar acordos de liberalização comercial como

se estes fossem dados adquiridos inevitáveis (que não são) nem a mobilizar assistência externa no quadro de objectivos sociais sem base económica definidos pelas organizações internacionais.

Neste contexto, a estratégia internacional é influenciada pela estratégia de DR por três vias: (i) tem que se sofisticar e fornecer a informação detalhada que é necessária (sobre mercados, investidores, tecnologias, facilidades de financiamento, facilidades científicas e tecnológicas, produtos substitutos, estratégias de concorrentes, etc.); (ii) tem que operar no quadro das prioridades produtivas concretas e das necessidades para as concretizar; e (iii) tem que ajudar a mobilizar recursos e capacidades e a penetrar em mercados dinâmicos e inovadores.

Conclusões

Obviamente, a economia nacional enfrenta dois grandes problemas para pôr em prática qualquer uma destas ideias: não dispõe de mercados perfeitos nem de instituições perfeitas. Tanto uns como as outras funcionam deficientemente e influenciados ou controlados por poderosos *lobbies* económicos e políticos. Como superar este problema, de modo a que as instituições e mercados imperfeitos e ineficientes possam ajudar a economia a funcionar melhor? Como é que os *lobbies* do capital financeiro internacional, dos industriais e comerciantes e dos grandes empresários agrícolas vai permitir a transformação do padrão e do centro de acumulação de capital na economia nacional (um tal processo nunca acontecerá espontaneamente)?

Entre muitos outros, há três aspectos que podem ser focados neste momento. Primeiro, os Moçambicanos têm que se por de acordo sobre o que se pode e deve fazer agora e no futuro realizável com a economia e com o País. O problema que fica por resolver é: que tipo de Moçambicanos e de interesses vão dominar este processo.

Segundo, as pressões resultantes podem influenciar as instituições, e, por esta via, influenciar a sua reacção e resposta aos problemas levantados.

Finalmente, este debate pode ajudar a criar um novo *lobby*, ou, melhor ainda, uma nova força social capaz de articular politicamente os interesses e aspirações dos que apostam na transformação estrutural profunda da economia, realizada ao ritmo que o País possa sustentar (do mesmo modo que o crescimento sustentável terá o ritmo não dos planificadores, mas do processo de desenvolvimento rural). Quem sabe, no futuro breve este *lobby* poderá ter suficiente influência para ajudar a determinar as opções de desenvolvimento em Moçambique.

Muitas das transformações terão que ser feitas ao longo do tempo, e à medida em que se vão criando as capacidades humanas, sociais, políticas, institucionais,

tecnológicas e económicas para as implementar. Ao longo do processo contínuo de transformação e desenvolvimento, novos problemas, ideias, experiências e soluções irão, naturalmente, aparecendo. Não é preciso esperar para que o ambiente geral fique perfeito para se iniciar um processo de desenvolvimento. Mas é necessário começar com muita clareza a abordar os principais problemas e constrangimentos, as vias alternativas e os objectivos a atingir.

Desenvolvimento significa, antes de mais nada, transformação da base social e económica existente e a superação dos constrangimentos por ela criados, através de um complexo processo de conflito e reconstrução social, económica e tecnológica. *Desenvolvimento rural* não é um estágio final, um somatório de objectivos e intenções, ou uma simples acumulação de recursos e capacidades. É um processo de mudança a longo prazo, cheio dos mais variados conflitos e opções, muitas das quais mutuamente exclusivas, que requerem decisões selectivas e um grande esforço de aprendizagem. É um processo de transformação e criação de capacidades e condições de vida e de trabalho, que abrange todos os aspectos essenciais da vida rural: a produção, o consumo, a poupança e a sua mobilização, a taxa, alocação e eficiência do investimento, a apropriação, comercialização e uso do excedente, a qualidade dos agentes económicos e sociais e as relações de poder entre eles, a qualidade de vida, o desenvolvimento tecnológico, etc.. É, também, um processo que afecta e modifica as relações entre agentes económicos no campo e na cidade, na agricultura e na indústria, entre camponeses, proprietários agrícolas, industriais, comerciantes, transportadores e trabalhadores assalariados. Portanto, *desenvolvimento rural* não se circunscreve à produção, ou comercialização, ou transporte, ou extensão, nem pode ser visto apenas do ponto de vista da resolução de alguns problemas pontuais, ainda que importantes.

Desenvolvimento rural pode ser concebido como uma guerra popular prolongada, em que todos participam e, por isso, todos aprende e ensinam. Mas esta perspectiva de desenvolvimento rural pressupõe opções políticas e sociais claras sobre os actores e os beneficiários deste desenvolvimento.

Referências

- Africa America Institute. 2001. Mozambique – price of cashew nuts collapse. allAfrica.com (<http://allafrica.com/stories>) of March 07, 2001.
- Bowen, M. 2000. The state against the peasantry – rural struggles in colonial and post-colonial Mozambique. Univ. Press of Virginia: Charlottesville and London.
- Castel-Branco, CN. 2008. Notas de reflexão sobre a “Revolução verde” – contributo para um debate. Discussion Paper n° 02/2008 do instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE): Maputo (também está disponível através do link da página do IESE http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/Discussion_Paper2_Revolucao_Verde.pdf).
- Castel-Branco, CN. 2005. Implicações do protocolo comercial da SADC para a família camponesa: Estudo realizado na Província de Manica para a União Nacional de Camponeses (UNAC) (disponível no link http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/SADC_e_camponese_em_Manica.pdf).
- Castel-Branco, CN. 2004a. Relatório do estudo sobre o plano estratégico de desenvolvimento da Província de Maputo. Ernst & Young: Maputo.
- Castel-Branco, CN. 2004b. Business and productive capacity development in economic growth and industrialization: the case of Mozambique. Mimeo (disponível pelo link http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Private_sector_development.pdf).
- Castel-Branco, CN. 2004c. Notes for the discussion of the following two papers: “*Assefa Admassie. A review of the performance of agricultural finance in Ethiopia: Pre and post reform periods*” and “*V.K.Ramachandran and M. Swaminathan. Financial liberalization and rural banking in India*”. Comments presented at the International Conference on “The Agrarian Constraints and Poverty Reduction: Macroeconomic Lessons for Africa” Organized by the International Development Economics Associates (IDEAS), Ethiopian Economic Association (EEA), and CODESRIA. Addis Ababa, December 17 to 19, 2004. (disponível no link <http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/RevisoesLivrosArtigos/IDEAS%20Discussant%20Notes%20Rural%20Finance%20Addis%202004.pdf>).
- Castel-Branco, CN. 2003a. Support to building capacity in investment strategy and articulation in the Province of Nampula. Relatório para a SDC e o Governo da Província de Nampula (disponível no link http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Rapid_Assessment_Study_Nampula_final_website.pdf).
- Castel-Branco, CN. 2003b. Indústria e industrialização em Moçambique: análise da situação actual e linhas estratégicas de desenvolvimento. I Quaderni della Cooperazione Italiana 3/2003. Maputo (disponível no link http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/AI%202003c%20QUADER_.PDF).
- Castel-Branco, CN. 2002. An Investigation Into the Political Economy of Industrial Policy: the Case of Mozambique. Tese de Doutoramento não-publicada (School of Oriental and African Studies/University of London). (disponível capítulo por capítulo a partir do link http://www.iese.ac.mz/?__target__=investigator&investigatorid=1).
- Castel-Branco, CN. 1996. Reflexões sobre a dinamização da economia rural. Comunicação apresentada na mesa redonda sobre “Estratégias para acelerar o crescimento económico em Moçambique”, 6 de Março de 1996 (Universidade Eduardo Mondlane e Ministério do Plano e Finanças) (disponível através do link <http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/DESRURAL.SEM.pdf>).
- Castel-Branco, CN. 1995. Opções Económicas em Moçambique 1975-1995: problemas, lições e ideias alternativas. In Mazula (ed.) 1995. (disponível através do link <http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Problemas%20licoes%20e%20Ideas%20Alternativas.pdf>).
- Castel-Branco, CN. 1994. Problemas estruturais do desenvolvimento agrário. In Castel-Branco (ed.). 1994. Moçambique perspectivas económicas. Univ. Eduardo Mondlane e Fundação Friedrich Ebert: Maputo.

- Castel-Branco, CN. 1983a. A integração dos camponeses médios numa economia socialista planificada: o caso de Marracuene. Relatório para o “Projecto Troca 83 (Marracuene)”. Centro de Estudos Africanos/Universidade Eduardo Mondlane. (também disponível no link http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/CEA_83_Assalariados.pdf).
- Castel-Branco, CN. 1983b. A integração dos assalariados com boa base na agricultura numa economia socialista planificada: Bobole e Sul da Vila. Relatório para o “Projecto Troca 83 (Marracuene)”. Centro de Estudos Africanos/Universidade Eduardo Mondlane. (também disponível no link http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/CEA_83_Camponeses_medios.pdf).
- Castel-Branco, CN. and N. Goldin. 2003. Impacts of the Mozal Aluminium Smelter on the Mozambican Economy. Relatório apresentado à Mozal (disponível pelo link http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Mozal_and_economic_development.pdf).
- Cramer, C. 1999. Can Africa industrialize by processing primary commodities? The case of Mozambican cashew nuts. *World Development* 22(7), pp: 1247-66.
- Dasgupta, S. 1980. Class relations and technical change in Indian agriculture. *Studies in Economic Development and Planning* no. 24. Institute of Economic Growth: New Delhi.
- Dobb, M. 1963. A evolução do capitalismo. 8ª edição. Zahar Editores: Rio de Janeiro.
- Doriye, J. and M. Wuyts. 1993. Foreign aid, import constraints and capacity utilization: the case of Tanzania. ISS Discussion Paper (February). ISS. The Hague.
- Hamilton, C. 1983. Capitalist industrialization in the four little tigers of East Asia. In Limquenco *et al* (eds.) 1983.
- Hanlon, J. 2000. Power without responsibility: the World Bank and Mozambican cashew nuts. *Review of African Political Economy* 83, pp: 29-45.
- Harris, L. 1997. Economic objectives and macroeconomic constraints. In Michie and Padayachee (eds.) 1997.
- Hettne, B. 1995. Development theory and the Three Worlds. 2nd edition. Longman Scientific and Technical: New York.
- INE, Instituto Nacional de Estatística (Vários anos). Anuário Estatístico de Moçambique. Maputo.
- Karshenas, M. 1995. Industrialization and agricultural surplus: a comparative study of economic development in Asia. Oxford Univ. Press: Oxford.
- Lawrence, P. (ed). 1986. World recession and the food crisis in Africa. James Currey: London.
- Lie, J. 1998. Han unbound – the political economy of South Korea. Stanford Univ. Press: Stanford.
- Nixon, F. 1986. The crisis of industrial accumulation in Africa. In Lawrence (ed.) 1986.
- O’Laughlin, B. 1981. A questão agrária em Moçambique. *Estudos Moçambicanos* 3, pp: 9-32 (Centro de Estudos Africanos/Universidade Eduardo Mondlane: Maputo).
- Pereira Leite, J. 1999. A guerra do caju e as relações Moçambique-Índia na época pós-colonial. Documento de Trabalho nº 57. CEAs (Centro de Estudos Africanos): Lisboa.
- Pereira Leite, J. 1995. A economia do caju em Moçambique e as relações com a Índia: dos anos 20 até ao fim da época colonial. In *Ensaio em Homenagem a Francisco pereira de Moura* (ISEG, Instituto Superior de Economia e Gestão): Lisboa.
- Portes, A., *et al*. 1991. The informal economy – studies in advanced and less developed countries. The John Hopkins Univ. Press: Baltimore and London.
- Sender, J. and S. Smith. 1986a. The development of capitalism in Africa. Methuen: London and New York.
- Sender, J. and S. Smith. 1986b. What’s right with the Berg report and what’s left of its critics. In Lawrence (ed.) 1986.
- Smith, T. 1959. The agrarian origins of modern Japan. Stanford Univ. Press: Stanford.
- Wuyts, M. 2003. The agrarian question in Mozambique’s transition and reconstruction. In Addison (ed.). 2003.

- Wuyts, M. 1989. Money and planning for socialist transition – the Mozambican experience. Gower: Aldershot.
- Wuyts, M. 1981. Camponeses e economia rural em Moçambique. Relatório 81/8. Centro de Estudos Africanos/Universidade Eduardo Mondlane: Maputo.
- Wuyts, M. 1980. Economia política do colonialismo português em Moçambique. Estudos Moçambicanos 1, pp: 9-22 (Centro de Estudos Africanos/Universidade Eduardo Mondlane: Maputo).

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 defendido 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”, que é dominado por influxos externos de capital privado como modo dominante de acumulação, bem como as condições necessárias à inversão desta tendência através da diversificação e articulação da base produtiva da economia (Castel-Branco 2008; Castel-Branco 2010; Castel-Branco 2012; Castel-Branco & Mandlate 2012; Muianga 2012). Primeiro, estas condições devem incluir a geração de capacidades produtivas e comerciais que desenvolvem ligações paralelas, isto é, não dependente da cadeia de valores de actividades extractivas. Segundo, ligações precisam de ser estruturadas por uma estratégia de desenvolvimento com objectivos claros e mecanismos para efectiva-las, que no caso de Moçambique devem ser baseadas na produção agrícola e industrialização rural a baixos custo para começar a produzir um excedente que a economia possa absorver, mais do que produzir para exportação.

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. Os esforços envidados pelo GdM para atrair Investimento Directo Estrangeiro (IDE) através de instrumentos legais (i.e. Lei de Investimento) e de agências especializadas (Centro de Promoção de Investimentos – CPI; Centro de Promoção da Agricultura – CEPAGRI) parece ter contribuído para níveis crescentes de IDE. No entanto, não existem dados credíveis e quantificáveis sobre o número de projectos agrícolas actualmente operacionais, e como eles interagem com a economia nacional e local. Isto é devido à fragmentação dos dados entre as instituições locais e centrais: a base de dados existente no CPI (a nível central) somente inclui informação sobre os projectos inicialmente aprovados e não dispõe de informação qualitativa actualizada sobre estes projectos que são somente partilhados ao nível do conselho de ministros. Ademais, a base de dados exclui qualquer projecto nacional ou estrangeiro, que não passou pelo CPI ou de sectores não elegíveis a incentivos fiscais. Assim, apesar da retórica do Governo sobre o aumento dos volumes de IDE, o cenário real permanece desconhecido para os investigadores assim como seus impactos económicos e sociais. No âmbito da convergência destas dinâmicas globais e nacionais é importante discutir três questões interrelacionadas. Primeiro, quais os investimentos que estão a ser feitos actualmente e quais as suas características? Segundo, quais são os impactos e desafios que estes enfrentam? Terceiro, e relacionado as questões anteriores, terão estes o potencial para desenvolver capacidades produtivas de forma diversificada e articulada? Não é objectivo do presente artigo fornecer uma reflexão sistemática de todos os investimentos que estão actualmente em curso. Contudo, uma análise mais detalhada é feita baseada no estudo de caso da 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 culturas alimentares e arroz em particular. Na imprensa nacional, o RBL e o sistema de irrigação de Chókwè, a montante, com uma área abaixo de 30 mil hectares, têm sido apelidados de “gigantes adormecidos” (Notícias 2007, 2012) 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 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 paralelas entre e intra-sectores, actividades e empresas que não estejam dependentes das cadeias de valor das indústrias extractivas. Assim, são examinados os processos institucionais estabelecidos para o uso de recursos naturais e os processos de organização da produção, do financiamento ao cultivo e a comercialização. 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, tais ligações não produzirão resultados específicos a menos que 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 conduzir à produção de um excedente que a economia nacional possa absorver, ou seja virado para o mercado interno e não dependente do modelo de exportação de produtos primários. 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 é importante examinar o papel dos acordos internacionais e das transferências de tecnologia. É um ultimo ponto ainda fundamental, os padrões de acumulação devem ir para além dos grupos que historicamente têm dominado as cadeias de valor da economia por forma a que a acumulação se torne verdadeiramente de base alargada. Assim, 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.

O artigo está organizado em seis secções. A seguir à presente introdução, a secção II apresenta resumidamente o contexto geográfico de Xai-Xai e do RBL, alguns desafios históricos e os projectos activos naquela área. A secção III explora o enquadramento institucional dos meios de produção. A secção IV sublinha questões ligadas a como novas capacidades produtivas e comerciais são desenvolvidas por estes projectos agrícolas nomeadamente, organização do trabalho e organização social da produção, insumos técnicos (produção de sementes e tecnologia, maquinaria), finanças, processamento e comercialização. A secção V estrutura questões seleccionadas em termos estratégicos e regulatórios, focando sobre o arroz como uma importante cultura de substituição. A última secção faz conclusões sobre as questões identificadas no início deste artigo.

Xai-Xai: breve historial 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. Desde meados da década de 80 foi marcado por considerável sub-investimento e desastres naturais. Apesar da sua reabilitação ter sido planeada desde o fim da guerra, devido a vários atrasos, os trabalhos de reabilitação só ocorreram uma década depois. Entre 2004 e 2008 o RBL beneficiou de uma reabilitação parcial e desenvolvimento institucional, com a Barragem de Massingir o Projecto de Reabilitação da Pequenos Agricultores¹. Em 2011 este ficou sob gestão de uma empresa estatal criada para aquele propósito, Regadio do Baixo Limpopo, EP (RBL-EP) e tem sido promovido e elogiado pelo governo como um modelo baseado no investimento estrangeiro e transferência de tecnologia para os produtores moçambicanos num dos projectos. Contudo, o RBL enfrenta vários desafios, principalmente os altos custos de manutenção, ligados com a natureza da extensão da infra-estrutura (água, estrada e energia) e sua localização numa planície baixa propensa a cheias e secas. Esta combinação de factores contribuiu para tornar a agricultura historicamente uma actividade difícil e dispendiosa nesta área.

O perímetro do RBL foi identificado na altura da reabilitação como tendo pouco menos de 12 000 ha mas foi recentemente expandido para 70 000 ha, abrangendo terra nos municípios e distrito de Xai-Xai. Os seus 12 000 ha estão organizados em duas áreas principais. Em primeiro lugar, os blocos de irrigação, reservados para a agricultura comercial de média e larga escala, dos quais Ponela (1 e 2) e Chimbonhanine estão operacionais. Uma segunda área consiste em sete “blocos de drenagem” (ver mapa 1), situados ao longo dos extremos sul e oriental. Estes blocos são cultivados por associações de pequenos agricultores (o sector familiar), institucionalmente, organizadas como “casas agrárias”², cujo papel inclui prestar serviços como aluguer de maquinaria e comercialização de insumos agrícolas às associações locais³. Na realidade, estas “casas agrárias” não têm as capacidades de prover estes serviços.

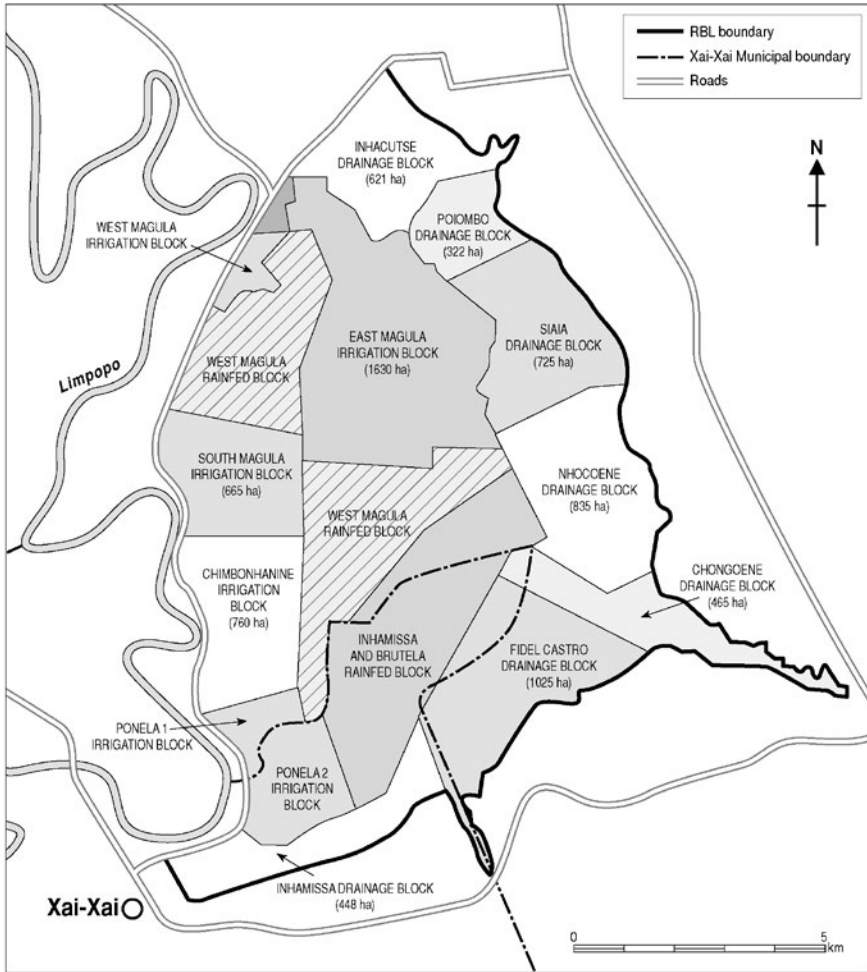
Durante a reabilitação, estimava-se que o número total de famílias que poderia cultivar os blocos de drenagem rondaria 8 000, para uma área de 4 500, mas as taxas de ocupação permanecem incertas e o RBL-EP fez um levantamento mais tarde em 2012, para apurar a situação real. Contudo, os blocos dos sectores comercial e familiar não operam completamente separados,

1 MDSAR foi fundado pelo banco Africano de Desenvolvimento e sua implementação confiada à administração regional de águas região sul (ARA-SUL) que é parte do ministério das obras públicas e habitação.

2 As casas agrárias correspondem as antigas cooperativas do tempo socialista.

3 Informação obtida de entrevista com chefe da casa agrária de Inhamissa

Mapa 1: Perímetro do RBL 2003-2011



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

uma vez que poucas pessoas vivem somente da agricultura e, como consequência, recorrem a diversas e múltiplas fontes para sobrevivência; um pequeno grupo de indivíduos detém pequenas parcelas nas duas áreas. Adicionalmente, os blocos de drenagem e de irrigação estão ligados através da manutenção da infra-estrutura hídrica, conforme explicado abaixo. Além disso, fora do perímetro original, novas áreas (ver mapa 2) estão a ser desenvolvidas ou foram reservadas para serem desenvolvidas no futuro, a ser reservadas para serem desenvolvidas no futuro por empresas, incluindo 10% a serem reservadas para produtores moçambicanos⁴,

4 Informação obtida de entrevistas com o gestor de topo da RBL-EP

embora a localização e o calendário dessa alocação permaneceu desconhecido em Novembro de 2012.

Os produtores comerciais na area geral do RBL são as seguintes⁵:

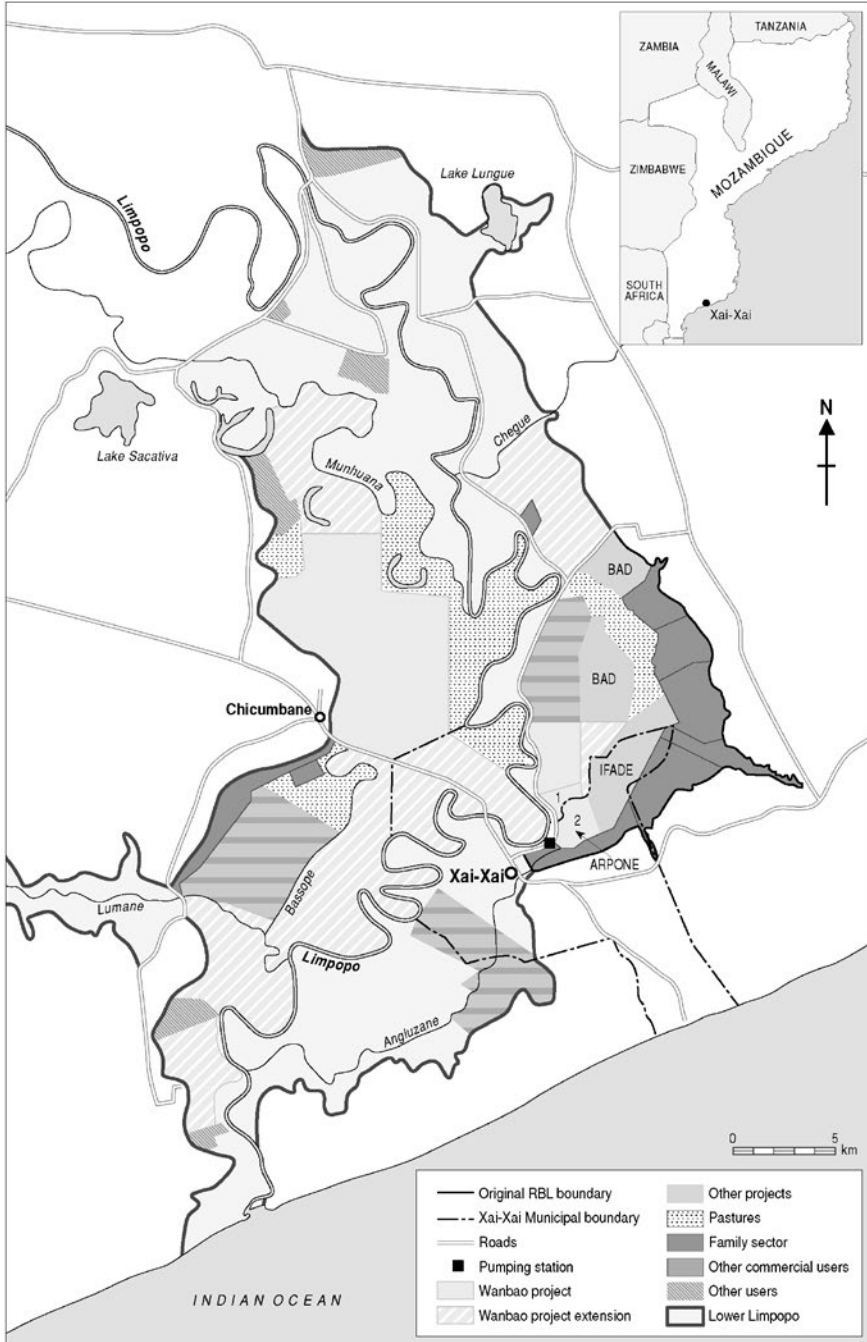
- Companhia Agrícola de Fomento Algodoeiro (CAFA), um produtor de algodão português, tinha cultivado aproximadamente 200 ha (em Magula) com algodão até meados de 2012
- WANBAO African Agricultural Development (WAAD), uma empresa chinesa, cultivava arroz, e esteve a introduzir milho e trigo. Até finais de 2012 estiveram a arar uma área combinada de aproximadamente 7 000 ha (700 no bloco de Chimbonhanine, 150 ha no bloco Ponela 1 e 6 000 há nos campos de Chicumbane), mas a RBL-EP consedeu-lhes direitos para uma area de aproximadamente 20 000 ha. WAAD surgiu como um parceiro privado dentro do projecto anteriormente contraído com uma companhia agrícola estatal da província de Hubei, China, a Hubei Lianfeng Mozambique Company Ltd (HLM), no contexto de um acordo bilateral a nível provincial (DPA 2008).
- ARPONE, uma associação de agricultores de cerca de 40 agricultores comerciais emergentes que recebem assistência e supervisão da RBL-EP, cultivando uma área de cerca de 300 ha em Ponela 2, dividida em parcelas de 5 ha. Pelo acordo bilateral, a HLM/WAAD vai transferir tecnologia de produção de arroz para produtores moçambicanos.
- Companhia Agro-Social IGO Sanmartini, uma companhia italiana que começou a cultivar milho e arroz próximo do rio Lumane (fora do perímetro inicial do RBL) e com planos de expandir para 2 000 ha e privilegiar *contract farming*.

Há também planos de conceder uma área no perímetro para um outro produtor de arroz da Índia, apesar dos atrasos da parte do investidor. Entretanto, o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) vai financiar a terceira e última fase da reabilitação, enquanto uma outra área foi reservada para IFAD. Ainda dentro da área de intervenção da RBL-EP, embora não esteja claro se a mesma área está sob a sua gestão, existe a Nguluzane Agro-Pecuária, com 3 000 ha para criação de gado nas proximidades da fronteira sul do RBL⁶.

5 Informação concedida é para fase do projecto ate Novembro de 2012, quando o trabalho de campo terminou.em Janeiro de 2013, a imprensa reportou grandes cheias.

6 Tendo sido vendida recentemente pelos herdeiros dos seus originais proprietários coloniais, é detido parcialmente pela Thanda Vantu, uma companhia portuguesa com outras farmas no Brasil e interesses na indústria extractiva (Angola), energias alternativas, imobiliária e turismo, e comércio e serviços, e pela Marrangwe e Companhia, Lda, uma empresa moçambicana com ligações com engenharia de recursos minerais e electrónicos, assim como ligações políticas.

Mapa 2: RBL (finais de 2012)



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

Enquadramento institucional e meios de produção e resultados

A RBL-EP ocupa-se da gestão das terras, dos recursos hídricos e das respectivas infra-estruturas para todos os usuários, incluindo a prestação de assistência às associações e 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 hídricas e rodoviárias a esta enorme escala representa 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, com poder de revogar títulos de direito de uso e aproveitamento de terra (DUAT) aí existentes. Esta foi uma mudança significativa feita oficialmente através dos estatutos da empresa, diferentemente do modelo anterior, 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 (Ganho 2013, em Prelo). Os termos de um contrato de exploração incluem normalmente a área a ser cultivada, 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 se esta for drenada do rio (até então, somente água da nascente é usada sem encargos). As taxas de electricidade são ligeiramente subsidiadas para os membros da ARPONE.

Além das responsabilidades de manutenção, a RBL-EP deve monitorar as actividades dos maiores utilizadores e fornecer assistência técnica, intermediação financeira e diversificação de actividades ao longo da cadeia de valor para potenciais produtores comerciais e “emergentes”, tal como membros da ARPONE, em Ponela 2, e pequenos produtores, na área de drenagem. Baseado em observações das operações e entrevistas parece que os técnicos de extensão, partilhado com autoridades locais⁷, são amplamente insuficientes para as actividades mais recentes e problemas mais sérios permanecem do lado financeiro, como analisado abaixo.

O predecessor do WAAD, a HLM, iniciou o seu projecto-piloto com a testagem do solo e de variedades de sementes, antes de gradualmente cultivá-los no Ponela 1 (na região de 150 ha) (DPA 2010). Os rendimentos são reportados como sendo de 9 toneladas por hectare, embora isto não parece ter sido sujeito

7 Autoridades distritais (Serviços Distritais de Actividades Económicas) responsáveis pela extensão das actividades agrícolas.

a uma verificação independente. Embora o acordo tenha sido assinado em 2008, a colaboração com membros da ARPONE só começaram recentemente nas campanhas de 2010-11 e 2011-12. Um campo de demonstração foi reportado como tendo sido estabelecido em finais de 2012. Adicionado à produção de arroz, o complexo do WAAD também inclui uma enorme infra-estrutura de armazenamento e processamento para o descasque e empacotamento do arroz, que opera principalmente sob demanda. De acordo com as entrevistas a funcionários da HLM e da RBL-EP, a WAAD juntou-se a HLM para prover capital para expandir o projecto.⁸

A HLM é uma subsidiária moçambicana de uma empresa agrícola Estatal da província de Hubei⁹, e foi escolhida pelo Governo Central Chinês para tomar parte na implementação de acordos bilaterais mais amplos com países africanos (Ekman 2012; Braütigam & Ekman 2012). Em outras palavras, tem desempenhado o papel de contraparte para a direcção provincial da agricultura em Gaza, teria o conhecimento tecnológico para auxiliar o GdM pelo menos na fase piloto, mas não em recursos financeiros para valorizar o projecto. Entregar um projecto desenvolvido por uma entidade estatal para um parceiro privado tem sido descrito como uma estratégia comum dos chineses que combinam acordos diplomáticos e a internacionalização dos negócios chineses conhecidos como “Going out” (Braütigam & Tang 2009).

O acordo bilateral de 2008 continha uma referência à concessão de mais terra numa fase subsequente, embora não quanta terra (DPA 2008). Contudo, a inclusão da WAAD no projecto parece também ter sido, em parte, devido à pressão exercida pelo GdM sobre a HML.

Tabela 1: Lista de serviços de assistência disponibilizados pela HLM e suas taxas

Serviços	Taxas (MZN)
Assistência na abertura de valas	5
Sementes	24/kg ou 840 /ha
Assistência no processo de plantio	[?]
Oferta e aplicação de herbicidas	3 000 /ha
Colheita mecanizada	3 000 /ha
Transporte do arroz do campo para a fábrica	1 000 /ha
Venda de arroz seco não processado a 13% (humidade)	[10 /kg, na Clausula 4]

Fonte: Contrato entre a ARPONE e a HLM (ARPONE, 2011)

A última fase na expansão do cultivo em Ponela 1 foi alcançada devido á injeção de capital por parte da WAAD, que permitiu por exemplo comprar

8 WAAD, ou Wanbao African Agricultural Development Company, Ltd., é parte da empresa Wanbao Oil and Grain Company, também da Hubei (Wuchun, 2009; Ganho, 2013).

9 A Hubei State Farm Agribusiness Corporation que estabeleceu a empresa Agrícola Lianfeng Overseas Agricultural Development Company Lda, é a empresa parente da empresa Moçambicana HLM

mais maquinaria, alguma da qual foi para dar assistência á ARPONE. Tendo provado suas credenciais, a WAAD foi então concedida mais terra pela RBL-EP. Até Novembro de 2012, uma grande unidade de processamento e silos estavam também em construção no novo complexo em Chicumbane. Naquele momento, o milho estava a ser semeado nos campos de Chicumbane, embora o arroz e o trigo fossem supostos que sejam produzidos lá numa base alternada e sazonal. Entretanto, a gama completa de serviços desde a preparação da terra ao descasque esteve supostamente oferecido a outros produtores. Para a campanha de 2011-2012, 14 membros da ARPONE receberam um “pacote parcial de assistência” que incluíam os restantes serviços (ver anexo 1 para a lista de serviços e o custo). Contudo, vários factores contribuíram para o seu baixo uso: uma taxa alta, a selecção dos agricultores não esteve sempre de acordo com o critério objectivo, limitada disponibilidade da parte do pessoal chinês para fornecer assistência mesmo para produtores seleccionados, barreiras de língua e cultural.

Membros da ARPONE foram elegíveis para um fundo rotativo estabelecido pela entidade responsável pela reabilitação, subscrito pelo governo, através de uma instituição financeira de desenvolvimento, GAPI. Eles constituem um grupo misto com capacidades financeiras diferentes. Como em muitas zonas rurais, poucos têm a agricultura como sua primeira actividade, especialmente naquela escala, apesar de alguma experiência passada. Muitos são actuais funcionários ou reformados do Estado inicialmente seleccionados entre candidatos num concurso público. Nada nas regras de selecção evitou que estes fossem se candidatar e constituem um dos poucos grupos com capital disponível para investir. Contudo, um pequeno número de funcionários do Estado parece ter sido incluído para ajudar a facilitar a colaboração entre os governos locais e central. Finalmente, dentre os actuais membros, existem também indivíduos que obtêm rendimento primário a partir de actividades comerciais (gado, bebidas, transporte).

Foi fixado um montante por hectare para financiar cada parcela individual, incluindo o pagamento de aluguer de máquinas para lavrar, de sementes e herbicidas e das taxas de utilização à RBL-EP. A maquinaria podia ser alugada a baixo custo da RBL-EP (limitada disponibilidade e más condições), de alguns operadores locais, ou a um custo mais elevado da WAAD, tal como já referido. As sementes podem ser adquiridas na WAAD sob pagamento, e/o de outro operador privado, baseado em Chókwè, a empresa MIA, a crédito. Para garantir o reembolso, o arroz deve ser vendido de volta à empresa que forneceu a semente, que daria o restante à RBL-EP.

Este esquema torna-se problemático quando a produção é insuficiente. Os agricultores apontaram repetidamente três factores como problemas que afectam as suas colheitas: o atraso na disponibilização dos fundos, num momento em que

as condições climáticas não eram mais favoráveis, também a crescente necessidade da força de trabalho, desnivelamento dos solos, que causa a diferenciação das taxas de crescimento do arroz em diferentes áreas da parcela, e, acesso limitado a métodos e sementes chineses pelas razões acima mencionadas. Por outro lado, há relatos de má utilização de fundos por alguns agricultores e/ou recusa em pagar o crédito apesar de colheitas razoáveis. Questões de compromisso com o trabalho de cultivo e, associado com isto, o excesso de confiança nos supervisores de campo porque muitos membros da ARPONE também continuaram a abraçar uma ocupação principal alternativa ao cultivo. Os rendimentos têm sido, nos melhores casos, entre 4 e 6 t/ha, bastante inferior aos 9 t/ha da WAAD. Uma combinação de factores, mais do que uma causa única, pode estar na origem destes resultados, mas a responsabilidade deve ser em alguns aspectos do governo central, mais do que à entidade gestora, a RBL-EP, particularmente no que diz respeito aos factores de produção necessários, em alguns casos, por indivíduos (esforço, ética de reembolso, experiência).

Sanmartini tem estado a trabalhar num local mais longe do perímetro original da RBL, perto do Rio Lumane, mas encontra-se também na área de intervenção da RBL-EP e portanto governado pelo mesmo tipo de contrato. Além disso, estão a usar as sementes da WAAD (e provavelmente a vender os cereais a estes), enquanto emprestavam alguma da sua maquinaria a WAAD para abertura de valas de drenagem na planície de inundação de Chicumbane (o gestor de operações da Sanmartini e o gestor médio e intérprete da WAAD são irmãos, que podem ter jogado um papel importante no acordo). Até agora, eles cultivaram principalmente milho, tendo iniciado numa escala menor recentemente.

A CAFA é o único produtor de uma cultura não alimentar, o algodão. Recebeu um DUAT temporário do Ministério da Agricultura para 3 000 ha em 2006 mas só foi capaz de desenvolver 10% da área, apesar do investimento em bombas de água. A falta de manutenção dos canais do sistema primário de drenagem contribuiu para esta situação, como foi visto no campo com o gestor. A RBL-EP é supostamente responsável pela manutenção mas carece de recursos adequados para fazê-lo com sucesso. O DUAT foi revogado pela RBL-EP e substituído com um contrato de exploração, uma ilustração das dinâmicas do complexo resumidos no início desta secção. Entretanto a produção terá de ser deslocada temporariamente para outra área, pelo menos durante a última fase da reabilitação do RBL. A CAFA também está a tentar desenvolver um esquema de fomento. De acordo com o gestor, isto tem sido dificultado devido às flutuações dos preços mas também por um menor entusiasmo no aval por parte das autoridades devido à natureza obrigatória desta cultura no passado. Para além do cultivo, a CAFA faz processamento básico nas suas grandes instalações para exportação, e fala de uma

parceria com outras empresas portuguesas para produzir fibra e eventualmente tecidos à volta da mesma área.

Capacidades produtivas, comerciais e padrões de acumulação

Tendo em conta o contexto geral e a organização dos factores de produção descritos na secção anterior, o artigo analisa agora a questão sobre se novas capacidades produtivas e comerciais estão a ser criadas por estes novos projectos agrícolas e se a base produtiva tem sido alargada. Os aspectos analisados são: força de trabalho, maquinaria, produção de sementes e tecnologias, o processamento, financiamento e comercialização. A regulamentação do mercado do arroz é explorada em relação a estratégia mais ampla na secção seguinte. A análise nesta secção foca nas empresas WAAD e ARPONE como exemplo de grandes projectos estrangeiros e uma emergente iniciativa nacional, assim como o seu carácter inter-relacionado.

Factores técnicos de produção

Produção de sementes e tecnologia

Variedades de sementes testadas em Ponela não estavam propriamente certificadas pelo Instituto de Investigação Agronómica de Moçambique, IIAM, antes ou aquando da sua entrada no país. O processo de certificação está em curso na estação agrícola estatal em Chókwè. O objectivo, como reportado, é de prestar apoio a produtores moçambicanos. No momento, porque a HLM/WAAD tem que ainda treinar o pessoal da RBL-EP sobre os seus métodos, prestou assistência a muito poucos produtores e numa forma incompleta. A apreçoada transferência de tecnologia aos membros da ARPONE só teve lugar numa dimensão muito pequena. Onde a transferência de tecnologia está a ser levada a cabo para a produção de sementes e de cereais, mesmo os membros da ARPONE podiam potencialmente produzi-los se tivessem instalações de secagem e de armazenamento, mas a baixa qualidade da semente, em parte devido as condições de armazenamento, tem sido historicamente fraca em Moçambique. Capacidades tecnológicas associadas à produção não foram, como ainda, fortalecidas, mas preocupam ambos os lados envolvidos no processo, isto é, os “proprietários” e os beneficiários da tecnologia, e as autoridades que servem de intermediários no processo. Além disso, a solução tecnológica que esta “transferência de tecnologia” representa como aconteceu frequentemente na história recente, não consegue

resolver problemas importantes na agricultura moçambicana. Os problemas mais importantes são destacados nas restantes partes desta secção e na secção seguinte.

Irrigação

A irrigação é um factor chave para a intensificação da agricultura. Sobre o fim da RBL-EP, financiamento inadequado necessário para a infra-estrutura de manutenção parece ter sido alocado sob o quadro institucional vigente, enquanto a protecção das inundações ou reparos por danos causados pelas consequentes inundações não foram uma consideração orçamental.¹⁰ Resta ver se o mais recente criado e empoderado Instituto Nacional de Irrigação será capaz de obter financiamento adicional correspondente com os objectivos de intensificação da agricultura através da expansão da agricultura irrigada, notavelmente em grandes esquemas estatais. Sobre os objectivos dos usuários, taxas são cobradas para recuperar os custos operacionais numa escala variável desde os blocos comerciais às áreas de pequena escala. Os custos fixos no perímetro original eram idealmente para serem suportados pelos usuários comerciais, criando custos baixos para pequenos agricultores e para o Estado, mas não está claro quando ou se o RBL poderia ser tornado financeiramente sustentável sem grande suporte do Estado.

Maquinaria

a quantidade de máquinas para cultivar os campos e fazer a colheita do arroz tem sido insuficiente até agora, causando altas percentagens de perda do cereal. A procura nunca foi cumprida do lado da oferta, uma vez que só um pequeno número de privados existe, alguns os quais localizados em Chókwe, e não em Xai-Xai, e tornando o acesso a esses serviços difícil. Isto pode ser por causa dos altos custos de investimento e o receio de não poder recuperá-los pela falta de pagamento dos produtores. Como alternativa, os produtores parecem ser encorajados a escolher opções de leasing caros para ter suas próprias máquinas, como um produtor local em Chókwe disse. Alguns membros da ARPONE têm os seus próprios tractores, na maioria antigos, mas a colheitas estão para além das suas médias. Por outro lado, o projecto chinês importou sua maquinaria da China mas até recentemente em número insuficiente para apoiar a ARPONE também. Em suma, maior demanda por maquinaria agrícola ainda não gerou ligações produtivas ou comerciais, pelo menos a uma taxa acessível.

¹⁰ As últimas cheias, em Janeiro de 2013, causaram uma perda da campanha agrícola e custarão cerca de US\$ 13 milhões (VdA, 2013)

Financiamento

A agricultura é essencialmente vista como uma actividade de risco e, como consequência, as instituições financeiras (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. A maioria dos grandes bancos comerciais presentes em Maputo (BIM, BCI, Barclays, Standard Bank, FNB, MozBanco) tem balcões em Xai-Xai, mas a sua taxa de juro para empréstimos é normalmente superior a 25%. Produtores familiares com condições de financiamento na África do Sul também apontam que seguros não são normalmente oferecidos. Instituições de micro-crédito estão também presentes em Xai-Xai, incluindo o Banco Tchuma e Socremo. Contudo, foi o GAPI, através de um esquema de micro-finanças subscrito pelo Estado, que concedeu crédito à maioria dos membros da ARPONE, a 10%, graças à intermediação da RBL-EP. 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 micro-crédito do Chókwé (CPL). Grandes empresas como a MIA e WAAD usaram crédito externo do Reino Unido e China respectivamente, para financiar projectos. Contrariamente, o Banco Terra, do qual a GAPI é accionista e que foi criado para servir iniciativas agrícolas, não está presente em Xai-Xai, e concede crédito principalmente para produtores associados a empresas particulares (incluindo MIA, por exemplo) do que para produtores individuais. Estes padrões de concessão de crédito continuam inalterados em Moçambique apesar da existência dos novos agro-negócios. Contudo o sector financeiro também tem estado a ganhar uma base firme na banca individual, beneficiando de ter Moçambicanos cada vez mais pagos através de uma conta bancária, o que não os torna mais qualificados para crédito acessível por si, e, dado as altas taxas de empréstimos, poderiam criar problemas potenciais para dívida pessoal no futuro.

Processamento

O nível de processamento agrícola feito em Moçambique é uma questão fundamental, uma vez que este poderia constituir o alicerce da industrialização rural (Castel-Branco 2008). Relativamente ao arroz, no sul do país (Maputo e Gaza), duas empresas controlam actualmente a sua cadeia de valor, a WAAD, em Xai-Xai, e a MIA, no Chókwè. Contudo, a ausência de uma área de secagem para as associações e uma fábrica independente está a forçar os produtores a vender arroz não processado, impedindo-os de ter uma margem de lucro que possa mantê-los

no negócio. A RBL-EP empregou um especialista em comercialização no ramo do agro-negócio em meados de 2012 para estudar formas de entrada ou de facilitação de entrada nesta cadeia de valor. Este monopólio de processamento de arroz está a impedir a criação de uma base produtiva e comercial mais alargada.

Igualmente, no que diz respeito ao algodão, CAFA faz só um processamento básico, para exportação. Contudo, quando os planos de parceria com empresas portuguesas para a produção de fibra e eventualmente tecidos na mesma área, empregos e excedente podem ser criados que irão diversificar a economia.

Força de trabalho

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 tem uma associação clara com os trabalhos nos campos da ARPONE ou da WAAD. Pelo contrário, muitos, integraram o esquema de subcontratação da MIA. No máximo, os membros da ARPONE só empregavam poucas pessoas para afugentar os pássaros, para capina manual, e como fiscalizadores, mas não pareciam possuir parcelas nas áreas de drenagem.

Alem disso, a WAAD emprega seus próprios *outgrowers* chineses. Em vez de operar com economias de escala, neste projecto cada indivíduo é responsável pela sua própria pequena área. O montante aplicável para as taxas de insumos e serviços é deduzido do lucro feito depois de vender o arroz para o processamento. Embora o modelo de subcontratação esteja a ganhar popularidade a nível mundial, como uma forma de escapar dos problemas associados a títulos e direitos de uso de terra e de transferir os riscos dos operadores privados para os produtores, a versão do modelo da WAAD tem dispensado até então os *outgrowers* moçambicanos. As condições de contracto estavam ainda para ser decididas para o uso das parcelas em Chicumbane pelos residentes locais que tinham trocado suas machambas por uma parcela a ser atribuída pelas autoridades locais em outro lugar e possivelmente no âmbito do futuro projecto. Por outro lado, enquanto alguns empregos foram criados na construção do novo complexo e valas, estes são temporários, para trabalhos imprevistos e mal pagos e sempre com força de trabalho chinesa suplementar. Relativamente ao processamento, é ainda muito cedo tirar conclusões uma vez que as instalações ainda estavam a ser construídas. No geral, mais de 500 trabalhadores chineses foram previstos a se juntarem ao projecto.

Por sua vez, a CAFA empregou cerca de 40 moçambicanos para trabalharem nos campos, na fábrica e operar maquinaria, atingido um máximo de 100 para trabalho sazonal, mas não foi capaz de expandir as operações para além de 200 ha.

Base social de acumulação

O acordo bilateral de Outubro de 2008, que estabeleceu a transferência de tecnologia, só referia aos seus beneficiários como “população local”, deixando em aberto a interpretação sobre a sua operacionalização. Se os termos “pequenos agricultores” e “população local” fossem considerados como equivalentes, na prática, pequenos agricultores dos blocos de drenagem estariam excluídos devido às características das suas parcelas (demasiado húmidas e pequenas para máquinas) e as taxas inacessíveis associadas aos métodos chineses.¹¹ Os membros da ARPONE foram escolhidos como beneficiários pelo menos um ano depois de a associação ter sido criada. Permanecem questões sobre se a ARPONE foi o melhor grupo (isto é, o mais produtivo) numa perspectiva histórica e se as condições certas existem para que a produção desenvolva. Contudo, neste momento podem-se adiantar algumas expostas preliminares. A única conclusão clara é que a base social de acumulação não tem sido ampliada como seria se os pequenos agricultores tivessem sido o alvo. Contudo, a demanda por capital que tornou os funcionários públicos elegíveis podia contribuir para tornar a agricultura uma característica mais central dos meios de sobrevivência local. Contudo, a inclusão dos funcionários do Estado e membros da FRELIMO podiam indicar a perpetuação de padrões de acumulação improdutivos se as regras dos requisitos de produtividade da RBL-EP não forem aplicadas (i.e. perda de direitos de uso de a parcela for deixada improdutiva por mais de uma campanha e meia, e limitações no “empréstimo” da parcela). No entanto, antes de serem feitas conclusões sobre a base social de acumulação em termos mais completos, os problemas com os meios de produção apoiados pelo Estado devem ser resolvidos, como referido acima.

Comercialização

Mesmo se a RBL-EP tivesse sido capaz de resolver as dificuldades de produção e processamento enfrentados pelos membros da ARPONE, a comercialização teria continuado a ser um maior desafio. Lamentavelmente, a RBL-EP só resolveu prosseguiu esta componente em meados de 2012, no tempo da colheita. Para que o arroz seja colocado no mercado, precisa de ser empacotado., transportado e distribuído, e a menos que a marca já tenha estabelecido um nome, a única opção é ligar corretor de alimentos ou um agente distribuidor (por exemplo, a Delta Trading), que também incorre a custos. Na comercialização, a ARPONE está a competir com a WAAD e a MIA, as quais têm seus próprios logotipos e nome de

11 Os *outgrowers* chineses podem ver suas taxas deduzidas nos seus lucros quando vendem o arroz para à WAAD.

marcas reconhecidas, e no mercado existe importante competição das mais baratas, embora menos frescas, variedades do Paquistão e Tailândia, um aspecto discutido na secção seguinte, no contexto de formulação de política e regulamentação.

O início, recentemente, da machamba de demonstração, que incluiu 68 produtores, e prevê abranger mais 70 na próxima campanha, poderá permitir um alargamento da base social, desde que sejam superados os problemas de produção, processamento e comercialização.

Para além das ligações: estratégias e regulamentação

O desenvolvimento de ligações por si só não é suficiente para o alargamento e diversificação da base produtiva de uma economia, sobretudo na ausência de 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 para o país, tal como o IESE tem assinalado (Castel-Branco 2008). Na medida em que a agricultura está em causa, os vários documentos estratégicos (o PARP, um programa governamental de cinco anos), assim como estratégias e planos de acção (por exemplo, para a agricultura, comida, biocombustíveis, irrigação) tornam difícil ter uma visão integrada do todo e não substituem uma estratégia clara e abrangente, que parece estar em falta. Embora uma revisão dos diferentes planos de acção ligados à agricultura esteja para além do foco deste artigo,¹² poucas questões que afectam o RBL são notáveis em conexão com estratégias e regulamentos dentro de uma visão macroeconómica nacional de médio e longo prazo.

Os discursos do GdM e de instituições de desenvolvimento internacional parecem considerar a agricultura uma prioridade de desenvolvimento como um meio para aumentar o crescimento económico e reduzir a pobreza, sugerindo uma simples ligação de causa efeito entre os três elementos, quando de facto estes podem ser paralelos e mesmo objectivos opostos. Portanto, o foco deve ser sobre como a agricultura pode ser usada para alcançar um desenvolvimento de base alargada e que seja também redutor a pobreza. 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 de mão-de-obra intensiva, embora medidas seriam necessárias

12 Para este tópico veja, *inter alia*, Woodhouse (2012).

para manter salários num nível competitivo e suficiente para sobrevivência. Seguem-se duas outras questões que também se relacionam com o estudo de caso explorado neste artigo. A primeira, o que é então necessário para disponibilizar produtos alimentares em Moçambique a baixos preços? E a segunda, como podem estratégias domésticas subordinar o investimento estrangeiro e acordos para a produção de comida para o mercado doméstico? Uma última questão, mais ampla, deve também ser colocada, e 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 importantes para a estratégia. No entanto, a irrigação é somente um dos vários elementos necessários para a intensificação da agricultura e a escolha de um grande sistema público de irrigação não deve ser uma opção automática. Este acarreta custos elevados que precisam de ser balanceados com os objectivos sociais e económicos. Por exemplo, se o enfoque é apoiar os pequenos produtores, quais são as modalidades desse apoio, e quanto é que o Estado pode efectivamente suportar? Poderia também permitir-se o uso por parte dos operadores privados para ajudar a pagar os custos fixos? É sustentável ter pequenos agricultores em grandes esquemas de produzido culturas de baixo valor no mercado como o arroz? Que tipo de culturas deviam ser produzidas, estritamente culturas alimentares, ou deviam ser balanceadas com culturas de rendimento? Talvez um cenário viável seria a combinação dos dois tipos de culturas, desde que a cultura de rendimento seja em parte destinada ao mercado doméstico. Contudo, isto envolveria pelo menos um foco parcial na assistência de pequenos agricultores e, assim, tornando evidente os objectivos sociais para o projecto, que não estão claros até ao momento.

A questão do aumento da produção do arroz é importante para ambos os objectivos do governo e o trabalho desenvolvido pelo IESE. Enquanto o GdM promove o aumento da produção doméstica de culturas alimentares, o IESE defende a substituição de importações pelo seu papel no alargamento das capacidades produtivas, determinação de preços dos bens alimentares básicos e sua contribuição para a redução da pobreza. Pela análise do caso do arroz (como no contexto deste estudo de caso do RBL) esta pesquisa responde a questões partilhadas sobre a o aumento da produção de comida e a utilização do investimento estrangeiro. O GdM procurou assistência de diferentes países asiáticos, incluindo o Japão (Macauhub 2008; Macauhub 2011b), Vietnam (Macauhub 2011b), Filipinas (Macauhub 2006a), China (Macauhub 2006b), e também de operadores comerciais como a Olam (Macauhub 2011a), para ultrapassar o défice de produção

nacional.¹³ Contactos bilaterais de alto nível com a China desde princípios de 2000 eventualmente resultaram no actual projecto da WAAD.

No entanto, para além daquele nível geral, há falta de clareza das metas e objectivos. Se o objectivo real era aumentar a produção agregada de forma a suprimir o défice existente, como várias entrevistas parecem indicar, 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 exclusão de pequenos produtores como beneficiários do aumento dos rendimentos e como trabalhadores ameaça o cumprimento dos requisitos de mão-de-obra deste objectivo. Se, no entanto, usar produtores médios moçambicanos, então a questão de porque mais esforço e recursos não foram canalizados para este processo pode ser levantada. Com a tecnologia na balança, desafios como as barreiras linguísticas, as elevadas taxas dos serviços parecem colocar em questão a seriedade dos objectivos propostos. Dado o perfil dos membros da ARPONE, tentativas na transferência de tecnologia podem servir também como uma estratégia para 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 médios moçambicanos ou um projecto chinês de grande escala, ou ambos, correspondem a modelos muito diferentes de desenvolvimento agrícola e nem integram pequenos produtores. Mais interessante é que, mesmo num cenário em que a transferência de tecnologia tivesse ocorrido, problemas a montante, como a comercialização, e a jusante, relacionados com o investimento de capital nas infra-estruturas de irrigação permaneceriam não resolvidos.

Para manter o enfoque no objectivo de substituição de importações, esta secção explora agora alguns dos pressupostos e implicações da substituição de arroz a montante, como questões essenciais relacionadas com o mercado, situando-as então 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 (Portal do Governo 2011a and 2011b). O arroz da WAAD era vendido a preços entre 25 a 50% mais elevados do que essas variedades, e aproximadamente ao preço da MIA (ver Tabela 2).

13 Fontes do governo em 2009 colocaram o défice em 50% (High Commission, 2009). Os últimos dados sobre importação e produção de arroz disponíveis para o mesmo ano são para 2008, do Portal sobre Segurança Alimentar, com o défice de 107.913 MZN (367.913-260.000 (IFPRI, 2013) estes dados devem ser tratados com atenção.

Tabela 2: Preços de arroz em 2012 na província de Gaza

Marca	Origem	Quantidade / Preço (MZN)	Preço (MZN)/kg
Mariana (laranja)	Tailândia	50 kg / 890	17.8
Mariana (laranja)	Tailândia	25 kg / 450	18
?	Paquistão	50 kg / 930	18.6
Sasseka (verde)	?	50 kg / 975	19.5
Sasseka (amarelo)	?	50 kg / 1000	20
[Arroz Chinês]	China	50 kg / 1000	20
Boa Força Bom Sabor	China (in Indian bag)	50 kg / 1070	21.4
Xirico (amarelo)*	Tailândia	50 kg / 1075	21.5
Mariana (rosa-supremo)*	Tailândia	50 kg / 1075	21.5
Xirico (amarelo)	Tailândia	25 kg / 545	21.8
Coral	Tailândia	25 kg / 545	21.8
Mama Africa	Tailândia	25 kg / 550	22
Feliz Família*	Tailândia	50 kg / 1100	22
Mariana (rosa-supremo)*	Tailândia	25 kg / 550	22
Top Score	?	12.5 kg / 300	24
[arroz chinês]	China	30 kg / 760	25.3
Lianfeng	Moçambique	25 kg / 700	28
Tia Rosa (MIA)	Moçambique	25 kg / 730	29.2

Fonte: gestores de armazém

*Mais popular em Xai-Xai e Chókwe, de acordo com os gestores de armazém.

Nenhuma informação pode ser encontrada sobre as 17 000 toneladas de arroz doadas pelo Japão em 2011, para serem comercializadas por operadores privados. Só refere que 7 000 toneladas estavam destinadas à região a Sul (Portal do Governo 2011a and 2011b). A MIA deixou claro que não pode possivelmente 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, enquanto pressiona o governo para aplicar tarifas de importação. A WAAD nunca 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 parece ser 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, ainda no contexto dos objectivos, 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 sob as condições actuais (excepto se mais postos de trabalho forem criados e os salários reais ajustados), a nova produção de arroz, pode tornar o problema da insegurança alimentar mais sério, em vez de o minimizar.

Uma única estratégia de desenvolvimento nacional deve definir objectivos específicos e articulados e coordenar entre os sectores de modo a alcançá-los. 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.

Potenciais estratégias e medidas em conflito, por parte de diferentes ministérios, são evidentes no uso das 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” (Portal do Governo 2011a and 2011b). O ministro acrescentou ainda que o arroz seria comercializado por operadores privados, destinando-se os rendimentos a financiar programas de educação da cooperação japonesa.

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 (Ganho 2013), 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 de a 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

Este artigo 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 e à origem estrangeira do capital (ao contrário a escala menor do Sanmartini), e a ARPONE, uma vez que representa um grupo nacional emergente designado como beneficiário de um acordo destinado a transferir métodos de produção de arroz para produtores Moçambicanos. O projecto de algodão da CFA foi usado para um nível mais pequeno, para confrontar com o arroz como uma 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. Conclusões sobre os processos de organização da produção são resumidas, seguidas por elemento da base social de acumulação e comercialização. As capacidades tecnológicas, incluindo a produção de sementes, que supostamente seriam transferidas da HLM/WAAD, apenas foram fortalecidas minimamente, por razões ligadas aos proprietários e os receptores da tecnologia, e as autoridades mediadoras que estabeleciam os termos do negócio. Ligações relacionadas a insumos como maquinaria não foram estimuladas de outro modo, com a procura do lado chinês suplementado através de importações da China. Na realidade, a solução apresentada por esta “transferência tecnológica” nas suas várias componentes, é reminiscente de uma tendência de enquadrar os problemas como meramente “técnicos”, e não consegue resolver desafios mais importantes na agricultura moçambicana. Por exemplo, a campanha 2012-2013 foi perdida devido à falta de protecção contra inundações, isto é, investimento insuficiente a jusante enquanto, pela mesma razão, o cultivo do algodão também sofreu da deficiente manutenção da drenagem. Além disso, mesmo num bom ano, a cobertura do cultivo de arroz esteve abaixo das expectativas devido ao desnivelamento das parcelas e chegada tardia dos fundos. este último foi constrangida pela dificuldade

de obtenção de crédito. Efectivamente, os padrões dos empréstimos para a agricultura e pequenos negócios em Moçambique permanecem inalterados, enquanto o sector financeiro faz grandes progressos na banca individual e grandes projectos continuam a serem financiados através de fluxos externos de capital.

No entanto, mesmo num cenário ideal de cobertura total da área de cultivo e uma boa colheita, as oportunidades são limitadas pelo monopólio de duas grandes empresas estrangeiras, e os obstáculos à comercialização só estão agora a serem enfrentados. Além disso, os projectos da WAAD e da CAFA têm contribuído pouco para alargar, ou mesmo intensificar, as oportunidades de emprego ao nível local. Enquanto as oportunidades para subcontratação de produtores moçambicanos parecem escassas, poucos (e mal pagos) empregos na agricultura e construção foram gerados. As preferências da escala e emprego na fábrica de processamento de cereais da WAAD ficam por ser provadas. Iguamente, as oportunidades de alargamento o processamento e o fabrico de algodão são ainda fazem parte dos planos para o futuro. Uma vez que as ligações com outros sectores continuam fracas ou inexistentes, o mesmo acontece com a geração de emprego. Todos estes factores não estão a possibilitar a criação de novas capacidades a montante e a jusante, ou ligações paralelas com serviços e força de trabalho. Ao mesmo tempo, a base social de acumulação não tem sido alargada, como seria se os pequenos agricultores tivessem sido alvo. Antes de tirar mais conclusões em termos mais amplos, saber a dimensão pela qual a ARPONE pode representar uma quebra com grupos de elite improdutivos, os problemas com os meios de produção precisam de ser resolvidos.

A segunda série de conclusões diz respeito ao 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 externos de capitais privados como modelo dominante de acumulação. Propõe-se que a estratégia de desenvolvimento deve basear-se na agricultura e industrialização rural para geração de comida barata, produção de excedentes e emprego, diversificando assim a base produtiva, e transformando os padrões sociais de acumulação, consequentemente reduzir a pobreza. No entanto, não só a agricultura não tem sido a força motora da economia, como continua a focar na produção de produtos primários em quantidades insuficientes para alimentar o mercado doméstico e, na melhor das hipóteses, com baixo nível processamento (algodão) ou monopólio no processamento (o caso do arroz), com postos de trabalho insuficientes, mal remunerados e, maioritariamente, sazonais.

Do lado do mercado, as condições para progredir em direcção a um cenário de substituição de importações não parecem estar em acção. O arroz importado ou doado é comercializado a baixo custo, competindo com os elevados custos de produção em Gaza.

O que importa não é apenas o que uma economia produz, 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 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 começar a 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, dadas as condições sublinhadas na secção anterior. Se a transferência de tecnologia 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 regulamentação do sector financeiro e do mercado, assim como de investimento de capital na manutenção de sistemas de irrigação de grande escala e de protecção contra inundações. Em última análise, a decisão de despertar um “gigante adormecido” não deve ser uma opção automática para a intensificação da agricultura. Representa uma escolha estratégica que requer do Governo clareza e coerência relativamente aos seus objectivos e um compromisso sério de longo prazo relativamente a como pretende alcançá-los.

Referências

- ARPONE. 2011. *Contrato de Assistência Técnica e Compra e Venda*. Xai-Xai.
- Braütigam, D. e Tang, X., 2009. China's agricultural engagement in Africa, *China Quarterly*, 199, pp. 686–706.
- Castel-Branco, C. N. 2008. *Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique*, IESE Discussion Paper nº 03. Available: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_03_2008_Desafios_DesenvRural_Mocambique.pdf [Accessed: 5 March 2013].
- Castel-Branco, C. N. 2010. Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique, in: Brito, L., Castel-Branco, C. N., Chichava, S., e Francisco, A. (eds.), *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. N. 2012. PARP 2011-2014: Contradições, Tensões e Dilemas, in: Brito, L., Castel-Branco, C. N., Chichava, S., e Francisco, A. (eds.), *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE, pp. 105-115.
- Castel-Branco, C. N. e Mandlate, O. 2012. Da economia extractiva à diversificação da base produtiva: O que pode o PARP utilizar da análise do modo de acumulação em Moçambique?, in: Brito, L., Castel-Branco, C. N., Chichava, S., e Francisco, A. (eds.), *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE, pp. 117-144.
- Direcção Provincial de Agricultura de Gaza (DPA). 2008. *Acordo de Gemelagem Específica para a Área da Agricultura entre a Direcção Provincial da Agricultura de Gaza e a Direcção Provincial de Administração das Farmas Estatais de Hubei (Hubei Lianfeng Moçambique Co, Lda)*. Xai-Xai.
- Direcção Provincial de Agricultura de Gaza (DPA). 2010. *Informe do Estágio de Cooperação entre Moçambique e República Popular da China em Gaza*. Xai-Xai.
- Braütigam, D. e Ekman, S. 2012. Rumours and Realities of Chinese Agricultural Engagement in Mozambique, briefing, *African Affairs*, 111(444), pp. 483–492.
- Ekman, S. 2012. Mito e Realidade: o envolvimento chinês no sector agrícola em Moçambique, in: *A Mamba e o Dragão: Relações Moçambique-China em Perspectiva*, Chichava, S. e Alden, C. (eds.), Maputo and Johannesburg: IESE e SAIIA, pp. 99-124.
- Ganho, A.S. 2013. "Friendship" Rice, Business, or "Land-Grabbing"? The Hubei-Gaza rice project in Xai-Xai. Land Deals Politics Initiative. Disponível: http://www.iss.nl/fileadmin/ASSETS/iss/Research_and_projects/Research_networks/LDPI/LDPI_WP_32.pdf [Accessed: 1 June 2013].
- Ganho, A.S. forthcoming. Agro-investimentos privados e seus reflexos na regulamentação fundiária e hídrica em dois regadios estatais em Gaza, in: *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE.
- High Commission of Mozambique to the United Kingdom of Great Britain and the Republic of Ireland (UK). 2009. Mozambique to eliminate rice deficit by 2011, 12 de Maio de 2009 [online]. Available: <http://www.mozambiquehighcommission.org.uk/?s=10&grupa=1&id=85&new=ok> [Accessed: 21 July 2013].
- IFPRI. 2013. Mozambique. Food Security Portal, facilitated by IFPRI. Available: <http://www.foodsecurityportal.org/mozambique> [Accessed: 21 July 2013].
- Macauhub. 2006a. Moçambique e Filipinas assinam acordo sobre investigação de arroz, 12 January 2006 [online]. Available: <http://www.macauhub.com.mo/pt/2006/01/12/332/> [Accessed: 2 June 2013].
- Macauhub. 2006b. China vai ajudar Moçambique a aumentar produção de arroz, 31 March 2006 [online]. Available: <http://www.macauhub.com.mo/pt/2006/03/31/774/> [Accessed: 2 June 2013].
- Macauhub. 2008. Moçambique: Japão vai financiar produção de arroz na Zambézia, 11 August 2008 [online]. Available: <http://www.macauhub.com.mo/pt/2008/08/11/5539/> [Accessed: 2 June 2013].

- Macauhub. 2011a. Olam International vai investir na produção de arroz em Moçambique, 29 July 2011 [online]. Available: <http://www.macauhub.com.mo/pt/2011/07/29/olam-international-vai-investir-na-producao-de-arroz-em-mocambique/> [Accessed: 2 June 2013].
- Macauhub. 2011b. Japão e Vietname financiam produção de arroz em regadio em Moçambique, 19 August 2011 [online]. Available: <http://www.macauhub.com.mo/pt/2011/08/19/japao-e-vietname-financiam-producao-de-arroz-em-regadio-em-mocambique/> [Accessed: 2 June 2013].
- Muianga, C. 2012. Desafios de desenvolvimento da base produtiva: Um olhar a partir do PARP 2011-2014 in: Brito, L., Castel-Branco, C. N., Chichava, S., Francisco, A. (eds.), *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE, pp. 203-219.
- Notícias. 2007. Vale do Limpopo: Redistribuição de terras relançada Chókwe, 15 October 2007 [online]. Available: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:r0oaC74rHgoJ:macua.blogs.com/moambique_para_todos/files/a_terra_foi_distribuida_de_forma_desordenada_vale_do_limpopo.doc+8&cd=3&hl=en&ct=clnk&gl=uk&client=firefox-a [Accessed: 16 January 2013].
- Notícias. 2012. GAZA - Investidos 250 milhões para exploração do Baixo Limpopo, 20 August 2012 [online]. Available: http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2012/08/gaza-investidos-250-milh%C3%B5es-para-explora%C3%A7%C3%A3o-do-baixo-limpopo.html [Accessed: 16 January 2013].
- Portal do Governo. 2011a. Japão oferece 17.000 toneladas de arroz a Moçambique, 7 January 2011 [online]. Available: http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/news_folder_econom_neg/janeiro-2011/japao-oferece-17-000-toneladas-de-arroz-a-mocambique/ [Accessed: 2 June 2013].
- Portal do Governo de Moçambique. 2011b. Tornar o baixo Limpopo em pólo de desenvolvimento, 14 April. Available: <http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/agricultura/marco-de-2011/tornar-o-baixo-limpopo-em-polo-de-desenvolvimento/> [Accessed: 17 January 2013].
- Ruchun, W. 2009. The Research on the Development Strategy for Agricultural Products Processing Industry in Xiangfan City of China, in: *Proceedings of the 7th International Conference on Innovation and Management*, pp. 585-588.
- Voz da América (VdA). 2013. Moçambique: Cheias causam prejuízos de 13 milhões no Baixo Limpopo, 8 May 2013 [online]. Available: <http://m.voaportugues.com/a/1657040.html> [Accessed: 8 May 2013].
- Woodhouse, P. 2012. Agricultura, Pobreza e a Receita do PARP, in: Brito, L., Castel-Branco, C. N., Chichava, S., Francisco, A. (Orgs.), *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE, pp. 165-183.

OPORTUNIDADES E CONDICIONALISMOS DA AGRICULTURA NO REGADIO DE CHÓCKWÈ¹

Ana Sofia Ganho e Phil Woodhouse

Introdução

Tanto o Governo de Moçambique (GdM) como as instituições internacionais de desenvolvimento têm tentado promover um maior investimento privado na agricultura. Muito menos atenção têm merecido os impactos específicos desse investimento no desenvolvimento social e económico, e o seu lugar numa estratégia nacional abrangente. A investigação feita pelo IESE tem sublinhado a importante influência estruturante das indústrias extractivas na economia contemporânea moçambicana. Embora este trabalho tenha tratado sobretudo de projectos de recursos minerais e energéticos, postulou também que estes são representativos de um padrão mais amplo de investimento denominado “economia extractiva”, cujas principais características incluem o domínio dos fluxos de capitais estrangeiros (públicos e privados) e a porosidade do investimento, e que traduzem um fracasso da economia nacional no seu todo em manter o valor gerado por este investimento de capital ou em beneficiar dele. Isto reflecte-se nas dificuldades específicas que há em Moçambique tanto para o investimento em actividades produtivas, como para diversificar e articular a actividade económica. Estes desafios inibem a criação de ligações de produção e comercialização entre as actividades, firmas e subsectores “não extractivos”, que, por sua vez, também estimulariam outros tipos de actividade

1 Uma primeira versão deste trabalho foi publicada no volume *Desafios para Moçambique 2014* do IESE.

económica e gerariam receita fiscal. A agricultura é reconhecida como tendo um papel fundamental na criação de ligações que não estão dependentes das indústrias extractivas dominantes: “a produção de comida barata, diversificada e acessível é o contributo fundamental que as ligações paralelas, em especial a agricultura, podem nesta fase prestar para a transformação do modo de acumulação em Moçambique” (Castel-Branco & Mandlate 2012). O fornecimento de alimentos baratos para os mercados de consumo em Moçambique é considerado não só essencial para manter ou aumentar o valor dos salários reais, sem criar inflação do custo dos salários, mas também para substituir as importações de alimentos – ambos identificados como indicadores de um modelo de desenvolvimento mais diversificado e menos “extractivo”.

Porém a agricultura em Moçambique é, ela própria, objecto de investimento “extractivo”. Um aumento dos preços globais dos produtos agrícolas de base, juntamente com a percepção de que abundam em África terra, água e mão-de-obra baratas, fizeram de países como Moçambique um alvo de cada vez maior interesse no investimento agrícola. O crescimento médio anual do PIB de 7.3% no período 2004-2012 foi também um factor de atracção dos investidores e o GdM tem sem dúvida feito esforços para facilitar o investimento directo estrangeiro (IDE), através de agências especializadas (Centro de Promoção do Investimento – CPI, e Centro de Promoção da Agricultura – CEPAGRI) e incentivos fiscais, embora o impacto destes últimos seja contestado (Castel-Branco 2010). Todavia, não se dispõe de dados rigorosos sobre o número e o valor do investimento dos projectos privados agrícolas que estão realmente em funcionamento, a sua fase de desenvolvimento e a sua contribuição para a economia. Por conseguinte, apesar do discurso governamental sobre o aumento de valores do IDE, a escala e o impacto deste na agricultura continuam, em grande parte, a ser do âmbito da especulação. A fim de responder a estas questões, é necessário determinar, em primeiro lugar, que investimentos estão realmente a ser feitos e quais as suas características em termos de escala e fiabilidade da sua actividade económica. Em segundo lugar, seguindo a abordagem do IESE acima referida, é necessário analisar os tipos de ligações que esses investimentos criam. E, finalmente, essas estratégias precisam de ser avaliadas como componentes interligadas de objectivos de desenvolvimento claramente formulados.

O presente trabalho pretende contribuir para a discussão das questões acima enunciadas através do estudo de uma zona agrícola particularmente importante da província de Gaza. Analisa uma amostra de projectos no histórico sistema estatal do Regadio do Chókwè (doravante RC) e em redor dele, a fim de ilustrar as dinâmicas emergentes relativas a culturas alimentares e não alimentares. Mais concretamente, o presente artigo analisa a contribuição potencial dos projectos

para uma estratégia em que a agricultura permita a substituição de importação de alimentos básicos e a transição do actual modelo de exportação de produtos primários para um modelo que gere empregos e ligações sectoriais conducentes à ampliação das capacidades produtivas e comerciais, bem como ligações fiscais.

O trabalho está organizado em cinco secções. Após a presente introdução, a Secção II apresenta um resumo do contexto geográfico do Chókwè e do seu percurso histórico no que diz respeito ao uso e à gestão da terra e dos recursos hídricos. A Secção III descreve as características dos projectos em funcionamento ou que aí planeavam estabelecer-se, com base em dados colhidos em 2012 e actualizados em 2014. A Secção IV analisa factores essenciais para o desenvolvimento de novas capacidades produtivas e comerciais através destes projectos agrícolas, nomeadamente investimentos em recursos naturais e em infra-estruturas, o contexto político e institucional, e factores de mercado. A Secção V identifica ligações produtivas e fiscais, analisadas em termos de uma estratégia mais abrangente e formula conclusões sobre as razões pelas quais o potencial da agricultura como forma de diversificação e articulação da economia não tem sido realizado no caso do RC e da zona circundante.

A zona do RC: geografia e sistemas de produção

Apesar de ter sido louvado como sendo o celeiro da nação pelo presidente Machel, dada a reputação que tinha de elevada produtividade desde o tempo colonial, a zona agrícola irrigada centrada no Chókwè provavelmente nunca realizou plenamente o potencial identificado há quase um século. Em condições de sequeiro, a planície aluvial do Limpopo, em Moçambique, tem uma produtividade agrícola marginal. A precipitação média (622 mm por ano) é baixa, o que é agravado pelas altas temperaturas e taxas de evapotranspiração (1 402 mm por ano). Além disso, a precipitação está sujeita a importantes oscilações, tendo-se calculado haver boas colheitas apenas em 22% dos anos, aproximadamente (BTFPL 1956:21). O elevado risco para a agricultura é acentuado pelas grandes oscilações do caudal do Limpopo e do seu principal afluente, o Rio dos Elefantes (Olifants, a montante, na África do Sul). O caudal mensal (medido em milhões de metros cúbicos) conjunto dos dois rios varia em média entre 56.5 Mm³, em Setembro, e 1 585 Mm³, em Fevereiro. Mesmo estas grandes variações sazonais (x30) são ampliadas pela variação de ano para ano. Assim, em Massingir, no Rio dos Elefantes, o caudal médio no período trimestral de Janeiro a Março é de 952.4 Mm³, mas, em 2000, foi, no mesmo período, dez vezes superior (9 500 Mm³), contribuindo para cheias recorde. Dados os elevados níveis de risco, historicamente, a maior parte da planície

aluvial, de características salinas, era tradicionalmente usada principalmente para pastagem com relativamente pouca agricultura, apesar da superior fertilidade dos solos da planície aluvial, em comparação com os solos predominantemente arenosos da zona circundante.

Os planos para a irrigação existente têm origem na década de 1920 e foram revistos em 1951, para cerca de 30 000 ha irrigados, com regulação de inundações através de uma barragem, para assentamento de 9 500 famílias portuguesas no Vale do Limpopo (Trigo de Moraes 1951). A água para irrigação seria obtida de uma pequena barragem (15 Mm³ de armazenamento) no Limpopo, em Macarretane, e distribuída por gravidade através de um canal principal e dois canais bifurcados, totalizando 53.2 km de comprimento. Em 1966, foi apresentado um anteprojecto para a Barragem de Massingir no Rio dos Elefantes e a construção começou em 1972, tendo sido concluída apenas em 1977, após a independência. Em 1974, num dos últimos relatórios apresentados ao Conselho Superior de Fomento Ultramarino (Portugal) reiterava-se a necessidade de construir uma barragem também em Mapai (Gabinete do Limpopo 1974), estando o arranque dos estudos necessários previsto para 1975. Apesar de se continuar a reconhecer a sua necessidade, a barragem de Mapai permanece por construir.

A colonização europeia no Regadio foi menor do que o que tinha sido previsto. Pignatelli (1973:4) afirma que os 17 000 ha de terra irrigada “beneficiaram 1 550 europeus e 1 850 autóctones”, enquanto um relatório do Gabinete de Limpopo afirma que em 1973 havia 1 485 colonos, um terço dos quais (495) eram africanos, juntamente com 2 499 “autóctones em fruição de terras regadas” (Gabinete do Limpopo 1974:18), que estavam efectivamente a usar irrigação de forma experimental. Estes dados condizem em grande medida com a análise de Hermele (1988) de que a colonização europeia atingiu um auge de 1 146 colonos em 1968 e tinha baixado para 968 em 1974. Os dados sublinham também a forte pressão por parte da população africana para ter acesso à terra irrigada, da qual muitos tinham sido expulsos para dar lugar ao Regadio. Segundo Hermele, até 1974, os 412 colonos moçambicanos registados cultivavam uma média de 5.94 ha cada um (mas 20%, ou seja, 80 desses colonos, cultivavam uma média de 20 ha cada um), juntamente com cerca de 2 600 regantes “à experiência” usando 2 ha cada um. No total, a área irrigada na altura da independência, em 1974, era de pouco menos de 16 000 ha.

Nos dois anos a seguir à independência (1974-6), assistiu-se à partida da maior parte dos portugueses e a um rápido aumento para 6 000 do número de regantes africanos “à experiência”, com mais 10 000, segundo se calcula, a procurarem acesso à irrigação (Hermele 1988). Em consequência disto, quando, em 1977, a maior parte da superfície irrigada foi definida como machamba estatal (Complexo

Agro-Industrial do Limpopo - CAIL), foram expulsos cerca de 6 500 regantes moçambicanos. Seis anos depois, a área irrigada foi ampliada para cerca de 27 000 ha, a fim de tirar proveito do aumento do volume de água a partir da barragem de Massingir, mas a produtividade do CAIL era baixa e a pressão política, devido à seca e ao aumento de ameaças à segurança, levou a uma transferência de terras irrigadas para 440 produtores comerciais de média escala (8 700 ha) e 14 500 regantes do “sector familiar” (10 100 ha). Foram criados mais 1 000 ha de irrigação de pequena escala utilizando água bombeada do Limpopo (1984-5), para aliviar as consequências da seca nas aldeias na periferia da irrigação principal (nomeadamente na “bolsa de Xilembene”). Em 1983, o CAIL foi dividido em sete unidades mais pequenas, que continuavam a usar a área irrigada como empresas para-estatais, juntamente com cooperativas de produção, produtores individuais do sector familiar, e também funcionários individuais destas empresas estatais e alguns operadores privados de média escala. Entre estas destaca-se a SEMENTEL, que viria a dar origem à SEMOC. Em 1987, no âmbito de um processo mais geral de liberalização económica, as restantes machambas estatais (7 500 ha) foram transferidas para operadores do sector privado, individuais e empresas, em particular, a LOMACO, formada pela LONRHO e pelo GdM. Foi disponibilizada para esta última empresa terra para expansão da área irrigada em cerca de 3 000 ha no sector a montante, usando a água bombeada do canal principal entre Macarretane e o Chókwè. Calcula-se que, no RC, o total de área irrigada fosse, nesta altura, de 31-33 000 ha. Contudo, como explicado anteriormente, este total resultou de várias fases de expansão, especialmente após a independência. Podemos distinguir particularmente entre, por um lado, as áreas dentro do colonato histórico e a sua expansão no período de 1977 a 1983, que são irrigadas principalmente por gravidade, a partir do canal principal do sistema, e, por outro lado, as áreas mais recentes que foram acrescentadas depois de 1987, como 2 834 ha (originalmente o Regadio Matuba-Macarretane), usando rega por bombagem, quer do Rio Limpopo, quer do canal principal do RC. Estas últimas áreas foram originalmente atribuídas à empresa mista LOMACO e passaram posteriormente para as mãos de “produtores privados” quando a LOMACO cessou a produção em 2000, tolerando-se o seu cultivo pelo sector familiar.

Em 1997, a gestão da distribuição de água e das infra-estruturas hidráulicas foi atribuída a uma nova empresa estatal, a Hidráulica de Chókwè EP (HICEP), que veio substituir o SIREMO (Sistema de Irrigação Eduardo Mondlane), mas a falta de investimento e os estragos causados pelas cheias levaram a uma maior degradação e a baixos níveis de produtividade na área central, de irrigação por gravidade. As cheias de 2 000 destruíram efectivamente a funcionalidade de toda a infra-estrutura de irrigação, incluindo a barragem de Macarretane. Actualmente, o

RC cobre uma área nominal total de 33 848 ha, 10 000 dos quais são considerados demasiado salinizados para agricultura. O financiamento por parte de fontes multilaterais e bilaterais permitiu uma reabilitação parcial e irrigação de 9 500 até Abril de 2013, esperando-se que viessem a estar 14 000 ha disponíveis para cultivo em 2014. Os documentos da HICEP respeitantes a 2011-12 mostram, porém, planos de plantio de uma área de 8 500 ha na época das chuvas e de 3 200 ha na estação seca, correspondendo as colheitas registadas a pouco mais de metade (55%) do que estava planeado. Na campanha de 2012-13, as inundações destruíram dois terços da área plantada de arroz e avariaram o sistema de canais, de modo que não foi possível irrigar o terço restante, cujo rendimento foi metade do normal. A produção prevista para 2014 era de 6 000 ha na primeira época (das chuvas) e 2 000 ha na segunda, mas as inundações do corrente ano causaram também danos em vários pontos do regadio. Segundo os últimos dados, a área onde efectivamente foi possível a colheita na primeira época foi cerca de 3 600 ha, sendo aproximadamente 2 600 ha para arroz.

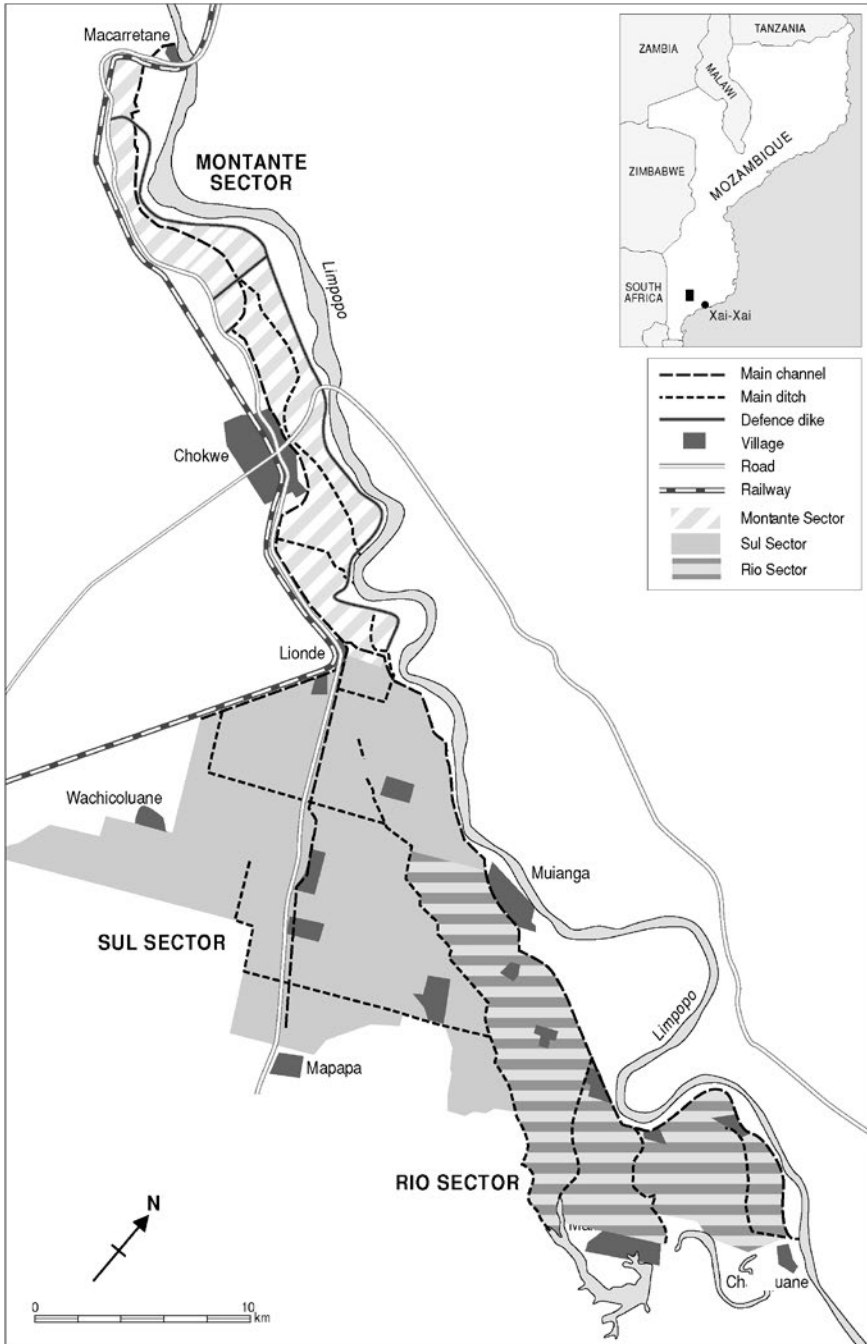
Quem cultiva o quê, onde e para que finalidade?

O RC está actualmente dividido em três sectores: o Sector Montante (desde Macarretane ao Lionde, incluindo a área adjacente à cidade de Chókwe); o Sector Sul (que inclui as áreas de Lionde, Nwachicoluane, Conhane, Mapapa); e o Sector do Rio (entre a principal vala de drenagem - Vala V - e o Rio Limpopo (Muianga, Xilembene, Chalacuane) (vide Mapa 1).

Embora a HICEP administre toda a superfície, a actual conceptualização do RC como um único sistema de irrigação oculta alguma importante diferenciação em termos de gestão da terra e da água, tecnologia de irrigação e padrões de investimento, especialmente na área mais recente. A caracterização das duas áreas e o seu contraste com o regime fundiário fora de sistemas de irrigação é objecto de análise mais aprofundada mais adiante.

O RC no seu todo está teoricamente ocupado por 12 313 utentes de pequena e média escala que se dedicam a culturas alimentares (milho, arroz, legumes), além de uma grande empresa. Essas áreas sofrem de falta de manutenção e de grande degradação, devido aos danos causados pelas inundações no sistema de irrigação e de drenagem, como já descrito. Isto resulta em baixa produtividade, devido à salinização (má drenagem) e falta de fornecimento regular de água de irrigação. Em contrapartida, o investimento privado mais recente tem-se concentrado fora deste sistema de irrigação. Em seguida analisa-se brevemente a natureza dos investimentos privados em curso nesta área e além do RC.

Mapa 1: Regadio do Chókwe



Fonte: Unidade de Cartografia, Universidade de Manchester, adaptado de mapa da HICEP (2003).

Divide-se a agricultura comercial da zona em duas categorias principais: produtores de dimensões médias e grandes empresas comerciais. Em cada categoria, analisa-se a localização e tamanho da área cultivada, acesso à água, cultivo directo da terra atribuída por título (Direito de Uso e Aproveitamento da Terra - DUAT) *versus* subcontratação de cultivo a produtores de menor escala, mercado a que se destina e origem do investimento de capital. A selecção das empresas assentou em observações/entrevistas no terreno, na base de dados do CPI e em informações de sites das empresas.

A primeira categoria de agricultura comercial inclui um pequeno número de terrenos de dimensões médias cultivados por moçambicanos na área do Chókwe, alguns dos quais possuem um pequeno negócio. Parecem ter em comum a característica de terem começado na vaga de redistribuição estatal de meados dos anos 1980 e 1990, especialmente de terras anteriormente sob controlo da empresa de sementes SEMENTEL/SEMOC, no Sector Sul. Foram seleccionados dois produtores. O primeiro, doravante referido como H, lançou a sua empresa trabalhando numa pequena área de terra da SEMOC, tendo vindo depois a expandi-la para 28 ha, pagando os custos de reabilitação. É também agente de comercialização para uma associação de pequenos produtores, perfazendo o total das áreas exploradas por si e pela associação 200 hectares de terras irrigadas não contíguas dentro da zona do RC, onde a água é distribuída por gravidade. H e os produtores seus associados cultivam tomate, batata, repolho, pimento, milho, feijão, um pouco de arroz, tomate e pepino. Os valores exactos de investimento financeiro não foram fornecidos, mas parecem ter sido baixos, terem tido origem nos lucros sobre a produção agrícola, e terem sido feitos ao longo de vários anos. O uso de crédito bancário começou mais tarde (“quando crescemos”), e, apesar de continuar a usá-lo, H considera-o uma fonte de problemas, devido às altas taxas de juros. Um segundo produtor médio (‘R’) cultiva actualmente cerca de 150 ha dentro do RC, distribuídos entre Lionde e o Sector Montante. Adquiriu originalmente da família e do Estado os direitos sobre o terreno de Lionde e eram-lhe emprestados 80 ha dos terrenos do Sector Montante por uma grande empresa (ver empresa A abaixo). R tem igualmente 100 ha registados em seu nome, perto da Barragem de Macarretane, fora do RC. Financia a sua produção agrícola com os seus próprios recursos, sem recorrer a empréstimos, defendendo que é mais seguro não dever dinheiro a ninguém. Para H e R, como em geral para todos os produtores da região, os principais mercados são Maputo e Xai-Xai, havendo, na capital, concorrência das importações provenientes da África do Sul (ver abaixo). Ao contrário de H, cujos produtores associados têm cultivado algum arroz, R produz principalmente legumes, afirmando que o arroz não é rentável nas actuais condições de mercado e

de produção. Ambos têm em vista adquirir títulos para áreas no Sector Montante agora libertadas pela saída de uma empresa que se inclui na categoria seguinte.

O segundo grupo de agricultura comercial aqui analisado é composto por sete projectos estrangeiros de grande escala a operar na zona de Chókwè-Guijá-Massingir, embora nem todos estejam ainda em funcionamento. A Tabela 1 resume as suas características básicas. Os valores de investimento são incluídos sob a forma de intervalo, por razões de confidencialidade. Os dados referem-se ao período de 2012-2014.

Todos os projectos são de grande escala (> 500 ha) e podem ser de muito grande escala (37 500 ha), embora as áreas de plantio ainda não tivessem ultrapassado os 400 e 1 000 ha, nos casos mais avançados. Em 2012, quatro dos sete projectos não estavam a cultivar: três deles ainda não tinham começado, encontrando-se em várias fases de desenvolvimento, e o projecto B suspendeu as operações em Maio do mesmo ano, devido a problemas de liquidez e de gestão. Além disso, em Outubro de 2013, o projecto A estava a vender os seus activos, em parte devido aos danos causados pelas inundações no início do ano e a empresa F parece ter também suspenso as actividades. Os valores dos investimentos iniciais variavam muito, entre 3.7 milhões e 740 milhões de US\$, em parte consoante esteja ou não incluída uma componente industrial. O projecto G é classificado pelo Ministério das Finanças como “megaprojecto”, em parte devido à magnitude do investimento. No que diz respeito à origem das empresas investidoras e/ou do capital, a maioria provém da Europa (por exemplo, Reino Unido, Itália, Países Baixos, Suíça), mas há também participação de investimento de companhias da África do Sul e do Canadá. Só a empresa D teve um sócio moçambicano individual, que saiu. Duas outras empresas parecem ter como sócio uma empresa moçambicana. Na empresa E, a participação de Moçambique foi reduzida a uma percentagem residual (2.2%). No projecto G, há uma participação moçambicana mais substancial (49%) por um consórcio de interesses empresariais.

Apenas a empresa A produziu uma cultura (arroz) explicitamente para o mercado interno. O projecto B tinha produzido legumes e arroz, mas encontrava-se em negociações para mudar para cana-de-açúcar. Havia alguma incerteza sobre se o projecto C ia cultivar tomate para fazer pasta de tomate, ou comprar a produção dos produtores locais, para se centrar no processamento. Tanto B como C cobriam os mercados interno e externo, enquanto três projectos (E, F, G) estavam a cultivar ou a planear cultivar produtos para exportação, e havia um interesse especial na cana-de-açúcar como cultura “flexível” (açúcar e/ou etanol). No total, cinco projectos possuíam uma componente de processamento: processamento de arroz (projecto A); fabrico de pasta de tomate (projecto C); empacotamento de bananas

(projecto E); e fabrico de açúcar/etanol (projectos F e G), tendo o projecto F também planeado produzir energia.

No que diz respeito à localização, apenas a empresa A e B estavam a trabalhar dentro do RC, embora só A cultivasse terra dentro do Regadio. A empresa B captava água do canal por bombagem, no Sector Montante, mas a sua terra não estava localizada dentro do RC, tendo os direitos sido adquiridos a uma comunidade local limítrofe. A empresa A tinha títulos formais de uso e aproveitamento de terra para quatro blocos no Sector Montante e também cultivava uma área mediante um “contrato de exploração” no Sector Sul, irrigada por gravidade. Além disso, trabalhava através de subcontratação da produção (contratos com grupos de produtores de pequena escala) no RC e fora dele. Além das empresas A e B, todos os outros projectos captavam água a montante e independentemente do RC: Barragem de Macarretane para o projecto C; Rio Limpopo para D, E e F; e Barragem de Massingir e Rio dos Elefantes para o projecto G.

No que diz respeito aos regimes de mão-de-obra agrícola, como já referido, o projecto A (arroz) usou um esquema de subcontratação da produção, além da terra para a qual detinha os direitos formais (título de DUAT). O seu sistema de subcontratação da produção no Chókwè cobria 3 000 ha, com mais 500 ha cultivados por pequenos produtores noutros distritos. Do total de 1 500 ha de que a empresa tinha título, deixava outros utilizadores (produtores de médias dimensões, entidades do GdM, associações de pequenos produtores) cultivar aproximadamente 400 ha. Agora que encerrou, alguns produtores moçambicanos estão a envidar esforços para obterem a transferência de título. A empresa G (açúcar/etanol) planeava ter 12 000 ha com produtores sob contrato para semente, e 2 500 ha subcontratados a pequenos produtores organizados em associação para cultivo de cana, enquanto 1 000 ha seriam reservados para cultivarem alimentos. A empresa disponibilizaria a terra a estes pequenos produtores e forneceria apoio à produção como parte do seu programa de responsabilidade social, mas entretanto suspendeu as actividades, como se constatou no terreno. O projecto F (açúcar/etanol) manifestou interesse em ter produtores subcontratados. Os planos originais incluíam reservar 150 ha para duas associações e apoiá-las na irrigação, na assistência técnica e na comercialização. Obteve-se ainda informação que fez um acordo com duas das outras empresas para fazer viveiros nas suas terras. Outro regime laboral era a contratação directa de trabalhadores, na maioria sazonais. A empresa A tinha no total 98 funcionários permanentes (45 nos campos), maioritariamente do sexo masculino (82) e de nacionalidade moçambicana. Em contrapartida, a maioria dos trabalhadores sazonais, totalizando entre 20 e 400, eram mulheres, mas esses empregos eram a curto prazo e imprevisíveis. A Empresa C comunicou que empregava 350 trabalhadores, 56 dos quais eram permanentes

e os restantes sazonais, todos de nacionalidade moçambicana, com excepção do gestor/proprietário. Por fim, a empresa B disse empregar 180 trabalhadores em períodos de maior actividade, a maioria dos quais era sazonal, mas, na altura do trabalho no campo, depois de ter interrompido a produção, tinha só 42 trabalhadores, 12 dos quais eram guardas. A empresa E afirmou empregar 1,4 pessoas por hectare plantado e entre 60 e 90 pessoas na sua fábrica de embalagem de banana. Embora o portal na Internet informe que a superfície cultivada é de 170 ha, não é claro que percentagem dessa área está efectivamente a produzir bananas. Os dados relativos aos projectos A, B e D indicam que, para cada 10 ha cultivados por esses projectos, os níveis aproximados de emprego eram entre os 1.4 e os 2.3 postos de trabalho permanentes e entre os 7.5 e os 10 trabalhos sazonais. No projecto E (bananas), o emprego permanente é mais elevado (cerca de 14 por 10 ha), com mais 90 postos de trabalho (5.3/10 ha) em embalagem/processamento.²

A partir das características descritas acima, são notórias diferenças relativamente às escalas de investimento, crédito, uso da terra e finalidades dos projectos, entre os produtores médios moçambicanos e as empresas, na maioria estrangeiras. Em particular, os projectos de capital estrangeiro são predominantemente direccionados para exportação, com uma nova dinâmica de produção de açúcar/etanol, e exploram fontes de irrigação a montante, fora do RC. Em contrapartida, a produção comercial de produtos alimentares para os mercados locais cingia-se aos limites do RC e recebeu um investimento muito inferior.

2 Os números fornecidos para a área cultivada e trabalhadores contratados são considerados aproximados, sofrendo flutuações ao longo do ano. Acresce que nem sempre são contabilizados.

Tabela 1: Projectos seleccionados na zona de Chókwe-Guijá-Massingir

Empresa	Distrito	Área (ha)	Situação	Fonte de água	Cultivo	Mercado	Origem da empresa
A	Chókwe	Área de irrigação por bombagem: 1 500 Área de irrigação por gravidade: -contrato da HICEP: 500 -produtores subcontratados: 3 000	470 ha máximo	RC (gravidade e bomba)	Milho sob contrato	Nacional	Reino Unido
			3 500 Fechou (2013)				
B	Chókwe	1 147	Parada (2014) <180 ha máximo	RC (bomba)	Inicialmente legumes, depois arroz. Planos para cana-de-açúcar	Inicialmente nacional	África do Sul/Reino Unido. Recentemente Canadá
C	Chókwe	1 000	Não começou	Barragem de Macarretane + comporta de descarga	Tomate	Nacional + Exportação	Reino Unido
D	Chókwe + Guijá	2 772 (4 áreas não contíguas)	400 ha (2012)	Rio Limpopo	Cana-de-açúcar	Nacional + Exportação	Países Baixos, África do Sul, Moçambique
E	Guijá	500	150 ha (2014)	Rio Limpopo	Bananas (orgánicas)	Exportação	Suíça, Moçambique, Países Baixos, África do Sul
F	Guijá	Não contíguas: 15 000 Objectivo: 22 000	Parada (2014)	Rio Limpopo	Cana-de-açúcar + etanol	Açúcar: exportação Etanol: parcialmente nacional	Itália, Portugal, Espanha, Reino Unido
G	Massingir	37 500	Em fase de viveiros (2014)	Barragem de Massingir + Rio dos Elefantes	Cana-de-açúcar + etanol	Açúcar: exportação Etanol: exportação	África do Sul, Moçambique

Investimento inicial: 3.7 milhões – 740 milhões (US\$)

Fonte: elaborado pela autora com base nas entrevistas feitas as empresas em Chókwe

Análise: Principais factores da (falta de) produção de alimentos baratos

Se bem que seja reconhecida desde a independência a importância estratégica de geração de alimentos da agricultura irrigada no Vale do Limpopo, esta nunca foi concretizada de uma forma sustentada. Na presente secção, identificamos três factores-chave para esta situação, que continua a bloquear em grande medida o potencial deste recurso agrícola para contribuir para ligações à economia nacional em geral, tanto em termos de fornecimento de alimentos baratos como também para estimular maior capacidade em serviços de agro-processamento e de serviços técnicos para a agricultura. Estes factores são: o controlo e a gestão do uso da terra e da água; o custo e risco associados a investimentos em infra-estruturas de irrigação (e, portanto, as questões de opções técnicas); e a organização dos mercados e da infra-estrutura comercial. Na secção seguinte, relacionamos estes factores com objectivos estratégicos e o peso do IDE.

Administração de direitos fundiários e hídricos

Na secção anterior, identificaram-se três tipos de regimes de terras nas áreas em análise:

1. fora do RC, que representa o regime fundiário geral;
2. dentro do RC, considerado uma excepção ao regime geral, correspondendo, em grande medida, ao colonato e à sua expansão com as machambas estatais após a independência; e
3. uma zona intermédia, no Sector Montante do RC, que tinha sido irrigada por bombagem sobretudo por investidores privados depois de 1987.

Os diferentes legados históricos e infra-estruturas hidráulicas dos vários regimes de terra traduzem-se em estruturas de administração diferentes. Dentro do RC, a HICEP tem agora administração conjunta da água e da terra, com a participação das associações de regantes, mas, fora dos limites do Regadio, as autoridades distritais administram a terra rural e a ARA-Sul administra os recursos hídricos e suas infra-estruturas, incluindo as barragens. São analisadas brevemente estas disposições administrativas fora do RC, antes de voltar a analisar com maior pormenor as modificações que se aplicam dentro do RC.

Fora dos limites do RC, os projectos de investimento podem adquirir do governo provincial a autorização ao pedido de DUAT até 1 000 ha, enquanto que, para superfícies maiores, as autorizações para pedidos de DUAT são concedidas centralmente, pelo Ministério da Agricultura (>1 000 - 10 000 ha)

ou pelo Conselho de Ministros (>10 000 ha). Há que notar que todo o processo de aquisição de direitos fundiários pode também ser iniciado e/ou realizado em Maputo, através do CPI. Esta via é usada especialmente quando as empresas, em particular as de origem estrangeira, desejam candidatar-se a incentivos fiscais ou precisam de assistência processual. As estatísticas do CPI baseiam-se nesses pedidos, ou intenções de investimento, mas áreas inferiores a 1 000 ha (aprovados por um governo local) não parecem receber centralmente a mesma atenção para registo e/ou acompanhamento dos projectos.

Existem importantes desafios, contudo, nesses processos de atribuição e administração de direitos fundiários e, por associação, direitos sobre a água. As consultas às comunidades locais para darem o seu consentimento é uma etapa inicial necessária do processo de aquisição de DUAT por autorização de pedido. Implicam negociações delicadas e, por vezes, controversas com as populações locais. As autoridades dos governos locais (incluindo os chefes de localidade, de posto administrativo e, em projectos mais importantes, o Administrador do distrito, ou até o Governador provincial) são mediadores na apresentação do projecto a uma localidade. Esta mediação das autoridades locais cria desequilíbrio em detrimento dessa comunidade, na medida em que as autoridades são consideradas aliadas dos investidores, exercendo pressão sobre as comunidades para aceitarem o que os investidores propõem. Há também omissões importantes nas directrizes para delimitação e demarcação que podem levar a conflitos. A identificação dos limites aproximados do terreno serve de base a uma autorização temporária, a que se segue a demarcação, com a definição geométrica da área, para a autorização definitiva de DUAT, mediante pagamento dos serviços pela parte interessada. No entanto, não só a lei não é clara sobre a necessidade de haver representantes da comunidade local presentes nesta demarcação, como as áreas podem ser diferentes no DUAT provisório e no DUAT definitivo.

Os títulos de DUAT podem ser válidos por um período máximo de 50 anos e obrigam ao pagamento de taxas anuais que dependem de vários factores, nomeadamente do tipo de cultura. Os títulos destinados a actividades económicas estão sujeitos por lei ao cumprimento dos prazos do respectivo plano de exploração, e o seu incumprimento acarreta a extinção do DUAT e a devolução do terreno ao seu titular, o Estado. Há, no entanto, ampla margem para os projectos não cumprirem os seus planos de exploração, sem porem em causa a posse do título. Em primeiro lugar, a lei prevê isenções no caso de “condições fora do seu controlo e responsabilidade” (Art. 44, Regulamento da Lei de Terras), sem especificar essas condições. Em segundo lugar, a escassez de recursos pode dificultar a monitoria, a menos que haja competição por uma determinada área. Em terceiro lugar, só recentemente foi concluído o exercício nacional de zoneamento agro-

ecológico para a região sul, que deveria constituir a base para decidir que terra está disponível e é apropriada para que culturas. Actualmente, não há nenhum controlo do planeamento das superfícies das várias culturas plantadas, o que tem importância para a capacidade das agências estatais direccionarem investimento para a produção de alimentos. Além disso, os impostos fundiários anuais são geralmente baixos (Castel-Branco 2012). São calculados com base na localização, tamanho e utilização da terra. A este respeito, há que notar que, para “culturas permanentes” como a canadeaçúcar, bem como para criação de gado bovino, são cobrados 5 MZN/ha/ano, ao passo que se cobram 37.5 MZN/ha/ano para culturas alimentares (Diploma Ministerial 144/2010; ACIS 2012; Castel-Branco 2012). Numa superfície de 1 000 ha, isto representa uma poupança anual (ou perda de receitas para o GdM) de 32 500 MZN (US\$ 1 000) por ano. Da mesma forma, as culturas permanentes estão isentas do índice de correcção baseado no tamanho da propriedade. Por exemplo, um terreno que tenha entre 101 ha e 1 000 ha e que cultive legumes pagaria uma taxa de base corrigida com um índice de 1.5 e a um terreno com mais de 1 000 ha aplicarseia um índice de 2, ou seja, seria cobrado um valor que é o dobro da taxa de base anual. No entanto, se a terra fosse usada para criação de gado, animais de caça e culturas permanentes, este índice não se aplicaria, independentemente das dimensões (ACIS 2012: 48–49). As taxas devem ser pagas aos Serviços de Cadastro e as receitas resultantes são consignadas em 60% a favor desta unidade, embora no Regulamento da Lei de Terras esteja apenas implícito que se trata do nível provincial (Decreto do Conselho de Ministros 66/98).

Por outras palavras, estas taxas representam incentivos ao cultivo de canadeaçúcar e acabam por penalizar a produção de outras culturas alimentares. Ao mesmo tempo, continua a ser mais barato cultivar produtos agrícolas fora de um sistema de irrigação como o RC, mas a falta de irrigação também faz com que isso seja comercialmente inviável. Os impostos em função do tipo de cultura são mais difíceis de aplicar além do que está estipulado no DUAT, porque requerem monitoria da actividade produtiva das empresas. Por exemplo, duas empresas que registaram hortícolas como principal produção mudaram depois para cana-deaçúcar. Além disso, a transferência de propriedade de uma empresa geralmente implica transferência de DUAT, mas não necessariamente a reconfirmação ou renegociação dos planos de negócios originais, que constituíam as condições em que a cedência do uso da terra foi autorizada.

No que diz respeito à gestão dos recursos hídricos e à gestão das infra-estruturas, cabe à ARA-Sul a manutenção das infra-estruturas fora dos sistemas de irrigação e a concessão de licenças directamente a utilizadores privados, como sejam algumas das empresas discutidas no presente estudo. Este processo exige

a apresentação de documentação por parte das companhias, como DUATs e estudos de Avaliação de Impacto Ambiental, para projectos de maiores dimensões. Para facilitar o arranque do projecto, a ARA-Sul concede um “memorando de entendimento” (MdE) de um ano, como forma de autorização provisória. A ARA-Sul faz também parte de uma estrutura descentralizada de gestão integrada de recursos hídricos. É composta por unidades de bacias hidrográficas, como a Unidade de Gestão da Bacia do Limpopo, cujo director (da ARA-Sul) é assistido pelo Comité da Bacia do Limpopo (Diploma Ministerial 163/96). Este órgão consultivo inclui representantes de utilizadores de várias dimensões, bem como os grandes sistemas de irrigação (RC e Regadio do Baixo Limpopo em Xai-Xai), e de outros órgãos estatais, dos níveis central, distrital e local (Ncube et al. 2010).

Em relação às necessidades e uso da água, registam-se muitos desafios de natureza técnica e humana. O estado de abandono de grande parte das infra-estruturas hidráulicas, com postos de recolha de dados que não funcionam, faz com que não seja possível fazer cálculos rigorosos das necessidades e disponibilidade de água para a maior parte do Vale do Limpopo entre Massingir e Xai-Xai. A ARA-Sul e o órgão que a superintende, a Direcção Nacional de Águas, pretende alterar as fórmulas que usam para permitir que estes cálculos sejam mais precisos e reflectam melhor a realidade, mas os seus esforços são dificultados pelo estado incompleto dos registos/bases de dados de utilizadores e calendários de irrigação, além de uma monitoria inadequada. O registo do uso também é sistematicamente inferior à realidade, porque os “usos comuns”, de pequena escala não necessitam de licença e, por conseguinte, muitos ainda não figuram como utilizadores registados, embora esteja a ser constituído um cadastro local. A ARA-Sul dá ainda conta de dificuldades na obtenção de planos de irrigação e de cumprimento dos procedimentos de registo e licenciamento de “usos privados” de grande e média escala.

Esta e outras ocorrências são sintomáticas de uma componente política mais geral, embora fundamental, no processo de tomada de decisão em órgãos reguladores de recursos hídricos e agrícolas, com intervenientes de vários níveis, dando uma ilusão de participação ao mesmo tempo que reduz a transparência e a responsabilização. Por exemplo, as empresas nem sempre cumprem os requisitos legais, sobretudo chegado o término do prazo do MdE, mas a tolerância da situação depende de poder político na ARA-Sul para aplicar penalidades, em interacção com o governo provincial. Do mesmo modo, pode não se fazer a monitoria do cumprimento da utilização da água de acordo com as exigências dos relatórios de Avaliação do Impacto Ambiental, especialmente se for um projecto economicamente importante. Da mesma forma, as cláusulas da autorização da utilização da água podem nunca ser tornadas públicas. Por exemplo, para o projecto G, um projecto de grande importância, não é público se a autorização

para extrair 50% da água de que necessita da Barragem de Massingir é uma concessão de 50 anos ou licença padrão mais restritiva, apesar das preocupações sobre os impactos na água disponível e o acesso preferencial expressas através de canais formais, como o Comité Técnico Permanente da Bacia do Limpopo. Como foi observado numa das suas reuniões, este fórum pode ser ele próprio palco de actuação de forças de poder desigual, contrariamente às intenções originais de ampla e equilibrada participação.

Enquanto as disposições administrativas fora do RC são em grande medida separadas para terras e para água, dentro do RC, a HICEP tem o controlo da administração tanto da terra como da água. É importante sublinhar que os estatutos revistos da HICEP, de 2009, aliam a administração das infraestruturas hidráulicas aos recursos fundiários, pela primeira vez desde 1977. Estes estatutos introduziram “contratos de exploração” em vez de DUATs, o que constitui um instrumento dotado de mais autoridade para negociar prazos e pôr termo a projectos. Os novos estatutos representam efectivamente uma forma de centralização, em que a HICEP está subordinada ao MINAG e não à Direcção Provincial da Agricultura (DPA). Apesar de o RC ser responsável pela manutenção das infraestruturas hídricas dentro dos seus limites, adquire a água à ARA-Sul e cobra taxas aos utentes que estão localizados dentro do Regadio, quer usem irrigação por gravidade ou por bombagem. Estes poderes de gestão permitiram à HICEP deslocar regantes individuais de pequena escala para criar blocos contíguos para agricultura com uma orientação mais comercial. Isto foi implementado de forma mais evidente no programa de cultivo de arroz pela empresa A (Veldwisch, Beekman & Bolding 2013). Através de um processo de reassentamento interno, a HICEP concentrou vários pequenos agricultores ao redor do canal secundário D11. É possível que o poder da empresa para solicitar essa reorganização tenha sido influenciado, em parte, pela experiência e ligações de gestão com o anterior operador comercial na zona (LOMACO).

Estes novos poderes da HICEP eram, porém, atenuados por DUATs reminiscentes de disposições anteriores de administração de terras, que eram particularmente difíceis de revogar e constituíam um factor nas dificuldades sentidas pela HICEP, por exemplo, no controlo da grande quantidade de gado que circulava dentro do RC. Existiam, em 2012, DUATs na posse de alguns produtores dentro do RC, mas a disponibilidade da informação dependia dos próprios. No caso da empresa A, esta possuía um contrato de exploração dos seus 500 ha na zona de irrigação por gravidade no Sector Sul (Conhane), mas possuía também títulos de DUAT no Sector Montante (blocos Matuba). Isto reflecte possivelmente o facto de as parcelas Matuba gozarem de um estatuto à parte, no passado, bem como os laços com a LOMACO, a empresa que cultivava esta terra

anteriormente. Estas parcelas – e a área de irrigação por bombagem em geral – constituem um espaço intermédio entre sectores tradicionais do RC e terrenos agrícolas que não pertencem ao RC, e onde a aplicação das regras não depende apenas do sistema actual, mas também de sistemas anteriormente em vigor e de ligações políticas. À data da publicação do presente estudo, permaneciam sem resposta os pedidos de autorização de DUAT destas áreas após a saída da empresa A, submetidos à DPA por alguns produtores moçambicanos que já as cultivavam sob empréstimo.

Tendo destacado os processos de administração da terra e da água e a alguns desafios nas práticas em curso, o trabalho trata em seguida do investimento nas infra-estruturas que servem estes recursos, e a sua relação com a produtividade.

Investimento e a produtividade da terra e da água

Os planos originais de expansão da irrigação na zona do Chókwè baseavam-se no controlo de inundações por barragens nos dois afluentes principais: em Mapai, no Limpopo, e em Massingir, no Rio dos Elefantes. A primeira nunca foi construída e a última tem sofrido de problemas crónicos de funcionamento e manutenção. Mais recentemente, em 2008, a avaria das principais estruturas de descarga da barragem de Massingir fez com que tenha funcionado com uma capacidade de armazenamento (1 600 Mm³) de cerca de metade da que fora planeada, 2 884 Mm³ (BAD 2009). Está em curso a sua reabilitação para reforço do descarregador auxiliar, mas também para construção de um descarregador principal adicional, cujo efeito será reforçar a integralidade da estrutura geral, mas igualmente aumentar a capacidade de descarga e, logo, de irrigação. Vários estudos (Ncube et al. 2010) indicaram que o volume de água disponível e a qualidade da água baixaram no Rio Limpopo e alguns dos seus afluentes. A maioria destes estudos são sobre o Zimbábue e a África do Sul, mas aplicam-se a Moçambique, a jusante desses países. A qualidade da água no Rio Limpopo deteriorou-se devido a uma combinação de diminuição dos caudais e descargas mais intensas e não tratadas de actividades urbanas, agrícolas e industriais, produzindo poluentes orgânicos e minerais. Há estudos que confirmam, na área de Chókwè, a inadequação geral da qualidade da água para consumo humano (Ncube et al. 2010, com base em Chilundo 2007). Do ponto de vista da irrigação, o fornecimento de água por gravidade a partir da barragem de Macarretane é relativamente barato em termos de consumo de energia, mas exige elevados níveis de investimento na manutenção dos canais e sistemas de drenagem. Estes últimos são de especial importância, porque, devido à elevada salinidade do subsolo, qualquer falta de drenagem faz com que os sais subam à superfície do solo e se acumulem através de evaporação.

Assim, a crónica falta de manutenção do sistema de drenagem levou à redução da área irrigada, devido à salinização (Woodhouse et al. 1986; Munguambe 2004), que se calcula que seja de cerca de 10 000 ha (HICEP 2012a).

Os projectos mais recentes de investimento privado na agricultura têm evitado os problemas de drenagem do RC fixando-se em locais a montante, embora através de bombas, que usam electricidade muito cara, e do risco de perda de equipamento e das culturas devido à subida dos níveis da água. Dos projectos analisados neste trabalho, apenas a empresa A se situava (parcialmente) dentro do RC, e estava dependente da água distribuída pelo canal principal, ao passo que os restantes projectos usam água a montante do RC: directamente do Limpopo, do Rio dos Elefantes, ou das barragens de Macarretane ou Massingir. A empresa B constitui uma excepção, indo buscar água ao canal principal do RC, embora a sua terra se localize fora do RC. É digno de nota que a justificação fornecida pela HICEP era que os níveis de água do Limpopo são demasiado variáveis, e, muitas vezes, demasiado baixos para utilização de bombas de água convencionais.

O impacto de novas áreas irrigadas no volume de água disponível deve ter em conta as tendências da urbanização, industrialização e agricultura a montante (na África do Sul) acima descritas e também as tendências climáticas gerais que produzirão períodos de seca mais frequentes e mais intensos, bem como chuvas fortes, embora menos previsíveis. Um estudo sobre o Baixo Limpopo (Zaag et al. 2010) sugere que pode não haver água suficiente todos os anos para todos os projectos agrícolas que o governo aprovou para a bacia. Para manter uma garantia de 80% de abastecimento durante a época seca, com a actual capacidade da Barragem de Massingir, os novos projectos teriam de se limitar a 38 000 ha. Os cálculos do estudo não incluem os projectos das empresas C e D, nem vários outros projectos mais pequenos que não foram incluídos no presente trabalho. As necessidades do RC foram calculadas para 5 400 ha, enquanto os números dos planos da HICEP para 2012-13 eram de 8 000 ha na época das chuvas e 3 200 ha na época seca. Parece provável, portanto, que os projectos que já estão a ser projectados e/ou executados (totalizando cerca de 64 000 ha) venham a exceder a capacidade de abastecimento de água com 80% de garantia na época seca. Perante tal cenário, o posicionamento dos projectos de investimento estrangeiro a montante do RC proporcionar-lhes-ia um acesso preferencial à água. Isto é sublinhado pelo acordo conseguido pelo projecto G (açúcar/etanol) para captar 50% da sua água directamente na barragem de Massingir, dando-lhe de facto acesso privilegiado à fonte de água mais fiável.

Estas observações sugerem que a escassez de água e, portanto, a eficiência na sua utilização, se tornarão provavelmente essenciais para determinar a eficácia do investimento em irrigação. Há razões para defender que o modelo existente, com

base em projectos inacabados de obras de irrigação d tempo colonial, é susceptível a danos causados pelas inundações, exacerbando a já fraca gestão deste espaço. O modelo é, pois, inadequado como base para assegurar a produção de alimentos baratos. Deve ficar claro que existe ampla margem para melhorar a eficácia do uso da água disponível, especialmente no RC, sob a administração da HICEP, e o mesmo se aplica às infraestruturas hidráulicas de suporte geral fora do RC, de Massingir a XaiXai, gerida pela ARA-Sul. O RC tem 929.2 km de estruturas de irrigação e drenagem, mas na campanha de 2011-12, apenas foi feita manutenção de 46% das valas de drenagem e de 77.5% dos canais de irrigação (HICEP 2012b). Historicamente, o RC passou a ser visto como um sorvedouro de recursos públicos, dado o desfazamento entre as quantias relativamente grandes que foram investidas e os fracos resultados obtidos. Em parte, o problema pode ser considerado um fracasso do modelo de financiamento da HICEP e talvez mesmo da ARA-Sul.

A HICEP obtém receitas através de, pelo menos, três vias de financiamento. O primeiro é o Orçamento do Estado, mais especificamente uma linha chamada “subsídio às empresas”, um montante fixo sobre o qual o Ministério das Finanças tem poderes discricionários. O montante para a HICEP foi em 2010 de 17.62 milhões de MZN (DNO 2011), para salários e fornecimento de serviços a terceiros e “outras despesas” onde se inclui, possivelmente, água. Para 2014, o montante tinha quintuplicado. A segunda via é o “ContratoPrograma”, que pode incluir trabalhos de reabilitação e manutenção acordados com instituições financeiras, embora o processo de angariação de fundos para a reabilitação deva ser iniciada pelo recém-criado Instituto Nacional de Irrigação. A terceira fonte é referente as taxas cobradas aos utentes. Em Novembro de 2011, foi acordado com os produtores que, em vez de fazerem eles a manutenção de valas secundárias e terciárias, pagariam à HICEP uma taxa fixa de 600 MZN/ha. Uma segunda taxa, relativa ao uso de água, depende da condição da parcela de solo e do trabalho de reabilitação realizado, como se mostra na Tabela 2.

Tabela 2: Descrição das taxas pagas pelos utilizadores HICEP

Descrição	Taxa (MZN/ha)	
	Infra-estrutura (por ano)	Água (duas épocas)
Nível 1: Área não reabilitada com acesso a água para irrigação	600	800
Nível 2: Área reabilitada sem solo nivelado	600	1 200
Nível 3: Área reabilitada com solo nivelado	600	3 000

Fonte: Adaptado de apresentação da HICEP (2012b).

A percentagem do valor cobrado em relação ao valor facturado varia ao longo do tempo, sendo de cerca de 70% desde 2008, mas pode ser menor. Por sua vez, a HICEP tem de pagar a água à ARA-Sul, num valor superior à quantidade

efectivamente utilizada, devido à necessidade de ter um grande volume de água para manter o fluxo por gravidade e ao facto de nem todas as áreas estarem operacionais e não serem, por conseguinte, passíveis de cobrança. A HICEP calcula que é necessária uma área operacional próxima dos 20 000 ha para atingir o ponto de equilíbrio financeiro. Pode-se defender, porém, que a solução do problema da viabilidade do RC exige recursos muito além dos destinados à HICEP, mesmo os actuais, e por ela obtidos para mais do que a manutenção de rotina. Concretamente, são necessários investimentos muito superiores para proteger o sistema contra repetidos danos causados por inundações. Após as cheias de 2000, o RC foi objecto de várias reabilitações, geralmente através de organizações de desenvolvimento bilaterais ou de instituições financeiras multilaterais, que incluíram a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), o Banco Islâmico de Desenvolvimento (BID) e a Cooperação Japonesa (JICA). Em 2012, o governo da Holanda estava a apoiar a ARA-Sul com capacitação e reforço do dique de defesa, de 75 km, que se estende desde a confluência do Limpopo e do Rio dos Elefantes até a jusante do RC. Por outro lado, há tentativas no RC para alargar o leque de culturas a outras de maior rendimento financeiro e, assim, rentabilizar parte do seu espaço. Um empreendedor local estava a produzir cana sacarina no Sector Montante, enquanto a HICEP viu negada pelo Governador a sua tentativa de institucionalizar a prática.

Até Abril de 2013, tinham sido reabilitados 9 500 ha, 7 000 ha nos Sectores Montante e Sul, e 2 500 ha no Sector Rio. A última fase de reabilitação devia incidir em mais 4 500 ha no Sector Rio. Com base nisso, esperavam-se um total de 14 000 ha para cultivo em finais de 2014. Havia também planos de usar partes dos 10 000 ha salinizados para criação de peixe. No entanto, as inundações de Fevereiro de 2013 destruíram cerca de dois terços da colheita de arroz e danificaram o sistema de canais de tal modo que apenas 4 000 ha permaneceram irrigáveis. A HICEP planeava ter 6 000 ha disponíveis para irrigação no início da campanha 2013-14, em Novembro. A reabilitação a longo prazo do sistema de irrigação (que requer 121 milhões de MZN ou 7 milhões de US\$, segundo a HICEP) parecia depender de um novo acordo de financiamento com o Banco Exim, da China, para 8 500 ha. Os repetidos danos causados às infra-estruturas do RC ao longo das últimas duas décadas sugerem, todavia, que a abordagem actual de sucessivas reparações parciais na sequência de danos causados pelas inundações é uma estratégia dispendiosa e ineficaz. E sugerem antes que o investimento de irrigação no RC só pode dar resultados se for apoiado por uma estratégia mais abrangente de gestão de inundações no Vale do Limpopo – uma estratégia que, com toda a probabilidade, exigirá investimentos em grandes infraestruturas (incluindo talvez uma barragem em Mapai), reconhecendo que os riscos de inundações serão, de futuro, maiores

que no passado. Tal estratégia terá também de dar prioridade a uma infra-estrutura de recolha de dados e de aviso prévio, bem como a obras de engenharia.

Num desenvolvimento recente que pode ser interpretado como uma admissão das dificuldades de financiamento de obras de reabilitação, a HICEP acordou a entrada no RC da empresa chinesa Wanbao, já a operar em Xai-Xai, para reabilitar 2 000 ha para produção própria e 4 000 ha em sistema de fomento com associações. Entretanto, o financiamento para a maquinaria de manutenção aguarda resposta do governo chinês. Foram apenas aprovadas outras componentes do mesmo projecto, o centro de processamento e armazenamento de produtos agrícolas, já concluído e em fase de concurso para operadores privados.

Mercados de insumos e de produtos

Após os processos políticos e os custos de investimento de disponibilizar terra e água para agricultura irrigada, o factor mais importante que define a natureza das ligações da agricultura com a economia no seu todo é o ambiente de mercado. São aqui discutidos dois aspectos: os mercados de insumos e os de produtos agrícolas. As ligações dos insumos podem ser factores que permitam o desenvolvimento de capacidades produtivas e comerciais. É, pois, relevante entender se estão a ser reforçadas pelos novos projectos.

Os produtores agrícolas de média e grande escala examinados no presente estudo disseram usar as mesmas empresas para adquirir fertilizantes e pesticidas: Agrifocus (Moçambique), Omnia (África do Sul) e Bayer (multinacional), referindo ainda os produtores moçambicanos a Agro-Tech, a Twiga e a TECAP. No entanto, assinalaram também os preços elevados em determinadas épocas do ano, e, por conseguinte, a necessidade de se abastecerem de insumos na África do Sul, sempre que possível. A questão foi suficientemente importante para levar os produtores locais a criar a empresa Serviços Agrários do Vale do Limpopo, Sociedade Anónima (SAVAL). Em 2012, a sua estrutura de accionistas incluía associações (35%), produtores individuais e entidades privadas (35%), mas também a HICEP e a RBLEP (em XaiXai), com 15% cada uma. Planeavam adquirir insumos de países da Europa de Leste através da África do Sul e a preços de Maputo, a fim de contornar os preços mais elevados cobrados pelos fornecedores no Chókwè. A razão apresentada para os elevados preços praticados localmente e para a inacção do governo face a essa questão foi a existência de ligações entre estas empresas e actuais ou antigos membros do governo.

Relativamente a máquinas, as grandes empresas disseram importá-las “através de Portugal, do Brasil ou da África do Sul”. Os produtores médios também pagam a manutenção no contrato de compra e queixam-se da falta de lojas especializadas

para os produtores, como existiam antigamente (por exemplo, para peças), e dos revendedores comerciais que oferecem as máquinas em *leasing* com elevadas taxas de juro. O apoio esporádico do governo sob a forma de máquinas agrícolas subsidiadas não era bem recebido, se não incluísse um plano de manutenção e fornecimento de peças. Em geral, é difícil avaliar quanto estas ligações produtivas e comerciais (insumos) devem à presença dos novos projectos estrangeiros, embora tenham a potencial de aumentar a quota de mercado em relação aos que são considerados fornecedores estabelecidos não competitivos.

Os mercados de produtos podem ser definidos pela procura e volume da oferta, mas também por meios de transporte e infra-estruturas. Os mercados mais próximos para todos os legumes frescos e arroz são Xai-Xai e Maputo, e, para a cana sacarina, a fábrica de açúcar de Xinavane, na Manhiça. Estes mercados são acessíveis apenas por estradas que se encontravam em más condições evidentes, especialmente a que liga Chókwè à estrada principal Norte-Sul (EN1) em Macia, em 2012. Uma empresa afirmou que o transporte custa 60 % da sua receita. Em Junho de 2014, a mesma estava a ser repavimentada, mas as inundações dos dois últimos anos deixaram também outros troços em mau estado, alguns dos quais ainda não foram reparados, como nas proximidades de Macarretane. Relativamente a meios de transporte da produção, os pequenos produtores geralmente reuniam recursos para alugar um camião. A empresa A adquiriu os seus próprios camiões (em Moçambique), ao passo que a empresa C comprou os atrelados e contratava três transportadores locais, sediados na Manhiça, para os rebocar e gerir. Trata-se de veículos especializados, que não se utilizam para outros fins que não sejam o transporte de canadeaçúcar, limitando assim a possibilidade de ligações a serviços paralelos, apesar de proporcionarem oportunidades de formação para os transportadores.

No que diz respeito a ligações de produção e comerciais, no caso do arroz, a área cultivada pela empresa A não era ainda suficientemente grande para produzir/processar grandes volumes, por falta de áreas reabilitadas maiores dentro das partes do RC com irrigação por gravidade e custos mais elevados nas áreas de irrigação por bombagem. Os produtores quebraram, por vezes, o contrato de fornecimento à empresa A, levando o arroz à antiga fábrica Inácio de Sousa, em Palmeiras, por um preço mais elevado, uma vez que existem apenas oito pequenas fabriquetas de processamento no Chókwè, enquanto a velha fábrica de arroz continuava em estado de abandono. Enfrentam também a concorrência do arroz importado de países asiáticos e, potencialmente, de produtores chineses em Xai-Xai (Ganho 2013).

No caso dos legumes, todos os produtores tendem a cultivar os mesmos produtos para vender nos mesmos mercados, ao mesmo tempo. Enfrentam ainda forte concorrência de tomate proveniente de África do Sul. Foi declarado, em 2012,

que a tolerância das importações se deve, aparentemente, à associação de membros do Governo com os accionistas das empresas de camionagem importadoras de tomate. No entanto, menores custos de produção e maior produtividade na África do Sul, bem como a valorização do metical face ao rand podem também ser factores que fazem com que as importações sejam competitivas. O resultado era que alguns produtores tinham deixado de cultivar hortaliças ou tinham deixado os seus produtos a apodrecer nas machambas. A questão da concorrência com produtos sulafricanos contribuiu para relações tensas entre o Presidente Guebuza e os produtores locais em reuniões de Presidência Aberta no Chókwè em 2011 e em Macarretane em 2012 (*Jornal Notícias* 25/5/2012). A falta de armazéns frigoríficos impedia ainda a distribuição nas alturas em que os preços seriam mais elevados. Entretanto, a construção do complexo de processamento e conservação de hortícolas e cereais poderá atenuar este condicionalismo. Trata-se de uma parceria entre o Instituto de Gestão e Participação do Estado (IGEPE) e o grupo de construção chinês Beijing Urban Construction Company (BUCG), financiada através de empréstimo do Banco Exim da China no valor de US\$ 60 milhões (IGEPE 2014). À data da publicação deste estudo, a avaliação dos operadores privados das instalações, apurados em concurso, estava em curso, mas não se dispunha ainda de detalhes relativos aos preços de compra de produtos em bruto, nem de taxas de serviço para os produtos que poderão ser processados (arroz, tomate, castanha caju) e armazenados (para além dos já mencionados, também hortícolas, milho, frutas secas e frescas). Em suma, apesar de as condições actuais de armazenamento, distribuição e comercialização poderem vir a registar melhorias notórias, as actuais condições de produção não são ainda propícias a disponibilizar alimentos baratos localmente.

Estratégia e políticas

Seguindo o argumento exposto na secção introdutória deste artigo, a agricultura devia estar no centro de uma estratégia de desenvolvimento mais ampla, com objectivos claramente formulados. A agricultura teria como objectivo gerar excedentes a baixo custo, tanto para alimentar a população e para minimizar a pressão ascendente sobre os custos salariais, reduzindo a necessidade de importação de alimentos, como para abastecer indústrias alimentares especializadas e diversificadas, inclusive para exportação, e as ligações com elas relacionadas, fornecendo também, dessa forma, emprego e rendimento nas zonas rurais. Uma questão central deve, portanto, dizer respeito à contribuição das novas empresas para esses objectivos, por exemplo, através de alimentos baratos,

empregos e ligações fiscais (fontes de receitas para o Estado) que, por sua vez, poderiam melhorar desequilíbrios na esfera social através da disponibilização de serviços públicos (na agricultura, por exemplo, irrigação, extensão rural, formação profissional). Ao ponderar as possibilidades, deve atentar-se também no papel relativo do IDE, de modo a não perpetuar o actual modelo económico extractivo e as suas consequências. Assim, na presente secção, discutimos brevemente os aspectos financeiros dos projectos e sua relação com as ligações fiscais e a produção.

O presente estudo indica, primeiramente, que, com o modelo vigente, a agricultura irrigada na região de Chókwè não irá ser uma fonte de alimentos baratos, nem abundantes, nem contribuirá para reduzir as importações. Cria actualmente poucas ligações produtivas, comerciais e fiscais. A insuficiência do investimento público em infra-estruturas hidráulicas no interior do RC é um entrave importante, apesar da tendência de centralização. A montante, e fora do RC, os custos parecem ser demasiado elevados para produzir culturas que possam competir com as importações, e a necessidade de investimento privado na irrigação e o baixo valor de mercado de legumes e arroz tornaram financeiramente inviável esses agro-negócios. Por essa razão é significativo que a HICEP tenha procurado alargar as culturas à cana sacarina, embora com a oposição do governo provincial. Além disso, as ligações de produção agrícola actualmente dependem da importação de insumos caros (pesticidas/herbicidas, máquinas). Estas observações sugerem que o IDE para produção de alimentos pode depender de avultado investimento público em infra-estruturas para ser comercialmente viável, o que levanta questões sobre a sustentabilidade financeira a longo prazo para o Estado, ou mesmo sobre a sustentabilidade do IDE agrícola. Daí a importância da entrada de um actor privado com poder financeiro para infra-estruturas de vulto, mas trata-se de uma parceria entre estados, e não de puro IDE.

Em segundo lugar, é pouco provável que a produção agrícola, actual e projectada, contribua para diversificar as exportações. Fora do RC, as culturas “flexíveis” são a tendência dominante, reforçando o peso da indústria açucareira na economia. Em terceiro lugar, as culturas actuais não permitem o desenvolvimento de maiores capacidades industriais: o açúcar necessita apenas de uma forma limitada de processamento para ser exportado; o arroz também requer apenas processamento básico, embora destinar-se ao mercado interno lhe confira outras vantagens económicas; as bananas exigem ainda um menor grau de processamento, com lavagem e empacotamento, e para exportação; e a produção de etanol e pasta de tomate continuam a ser projectos distantes. Em suma, os novos investimentos agrícolas analisados estavam a desenvolver poucas ligações com actividades e empresas. Representavam também uma fraca contribuição para a criação de emprego, pois embora tenham sido criados postos de trabalho na produção de

açúcar, por exemplo, são sazonais e, em grande medida, imprevisíveis, ao passo que os empregos permanentes são em número reduzido.

Por fim, as ligações fiscais dão uma contribuição ínfima para a economia, uma vez que o Estado obtém rendimentos insignificantes da terra cedida (taxas anuais de DUATs) ou dos lucros gerados pelos agro-negócios, devido a incentivos fiscais generosos (Castel-Branco & Mandlate 2012). Esta não pode, por conseguinte, ser uma fonte de financiamento para os serviços públicos, como a irrigação, que continuam a ser escassos e caros para a população, sobretudo fora do regadio. Estes elementos ilustram características típicas de uma economia “extractiva”, ou seja, a incapacidade da economia, à escala local e nacional, criar e/ou absorver os retornos de capital, as capacidades e os produtos criados por estes projectos. Por outras palavras, os projectos analisados apontam para a perpetuação da dependência de Moçambique do IDE, expondo o país a estratégias extractivas globais, em vez de privilegiar prioridades nacionais, para investimento, produção e comercialização de bens.

As tendências deste modelo extractivo são acentuadas de duas formas. Em primeiro lugar, quando parte do capital usado nos projectos agrícolas provém do sector extractivo dominante em Moçambique, ou seja, dos recursos minerais. É este o caso dos projectos E e G. Em segundo lugar, isso dá-se através de uma financeirização crescente dos investimentos agrícolas, entendida como um “padrão de acumulação em que o lucro se obtém cada vez mais através de canais financeiros e não através do comércio e da comercialização de produtos de base” (Krippner 2005: 174), com a correspondente importância das estruturas corporativas de governação e dos interesses que os accionistas nelas têm, bem como níveis complexos de intermediação. Nos mercados emergentes da África, como Moçambique, há indicações de que os investidores estão a usar instrumentos financeiros complexos e, ao contrário do que aconteceu nos mercados emergentes na década de 1980, não têm carteiras de investimento a longo prazo (Nellor 2008). Embora a financeirização não possa ser aqui examinada em pormenor, é importante assinalá-la, no contexto da grande dependência de Moçambique do IDE, que se pode considerar, na prática, representar uma estratégia de desenvolvimento por defeito.

Tabela 3: Sectores relacionados com o investimento das empresas

Empresa	Sectores relacionados
A	Alimentação, filantropia
B	Actualmente “empresa de reserva de capital”
C	Inicialmente comida/aviação/hotéis. Agora cimento/serviços bancários
D	Agricultura, sector financeiro

E	Madeira/energia/mineração/turismo/sector financeiro
F	Açúcar (beterraba)/comércios de produtos agrícolas de base
G	Açúcar / mineração / turismo /importação-exportação/sector financeiro

Exemplos da financeirização associada a terra para agricultura e agro-negócios nas companhias estudadas são:

- participação de empresas privadas de gestão de investimentos (empresas B e E) e instituições financeiras de desenvolvimento bilaterais, numa cadeia de transações e mecanismos financeiros (empresas D e E);
- uso de fundos de investimento (empresas B, D, E), entre outros instrumentos financeiros;
- uso de jurisdições com sigilo fiscal, como a Ilha Maurícia, a Suíça e a Holanda.

A financeirização pode ter consequências importantes. Um efeito, mesmo depois de se afastar a possibilidade de fraude, é que a estrutura de investimento seja tal que se maximize a pressão para o rendimento a curto prazo do capital investido, levando à especulação e à negociação da estrutura societária. A mudança frequente de accionistas, característica da estratégia financeira de curto prazo, tem o seu melhor exemplo no projecto B, que suspendeu as operações em 2012. A estrutura de accionistas mudou várias vezes desde que a empresa começou a operar no Chókwè, como resultado da mudança de veículo de investimento (banco comercial, fundo de investimento, PME) e de tipo de investimento (empréstimo, capital de risco). Em 2010, fazia originalmente parte de um fundo de capital de risco especializado em terrenos agrícolas em países africanos de uma empresa de gestão de investimentos. Posteriormente, foi alienada dessa empresa, ficando sob gestão do seu parceiro operacional e, mais tarde, transformada numa “holding”, usando o investimento de outra empresa também ela constituída a partir de um fundo e capital de terceiros – uma entidade bancária de investimento em mercados emergentes (Private Equity Africa 2012). Foi depois adquirida por uma empresa de investimentos canadiana. É significativo que o motivo avançado para a transformar numa *holding* é que permite uma retirada muito mais rápida (*Angel News* 2012). A notória falta de transparência pública das mudanças assinaladas é igualmente um sinal do reduzido controlo que as autoridades em Maputo e no Chókwè têm sobre decisões tomadas.

Essas mudanças levaram também a um enfoque nos mercados internacionais para o duplo escoamento do “produto flexível” açúcar-etanol. Em contrapartida, reorientar agricultura irrigada para a produção de alimentos básicos, como arroz ou legumes, requer um compromisso a longo prazo e um quadro de políticas favorável. Há claramente graves obstáculos ao aumento da eficiência nas áreas de produção, processamento e comercialização. Além dos problemas de longa data de

gestão da água e do baixo rendimento da produção de arroz que deles resultam, há limitações de processamento e de armazenamento, e entraves respeitantes à regulação do mercado. Atingir grandes volumes e, eventualmente, um excedente é algo que requer tempo, intervenção política ao nível das importações e considerável financiamento público, além de investimentos privados. Um indicador da ausência desse cenário é a empresa A ter anunciado a venda dos seus activos no Chókwè pouco antes do início da campanha agrícola 2013-14.

Põe-se, pois, uma questão essencial ao desenvolvimento de uma agricultura não extractiva no Vale do Limpopo. É a questão de saber que financiamento é necessário para proteger as infra-estruturas de irrigação contra o risco de danos causados pelas inundações e que papel tem nisso o IDE. No actual regime de IDE, os investidores privados têm sido guiados por uma necessidade de minimizarem a exposição aos riscos de inundação e drenagem das actuais infra-estruturas do RC (não dispensando ainda assim pontuais reparações a título privado), e de assegurarem o acesso preferencial à água durante a estação seca. Isto levou à obtenção de direitos de terra e água a montante do RC e na proximidade do principal reservatório de água, a Barragem de Massingir. Parece claro que a contrapartida deste investimento privado agrícola, a reabilitação periódica do RC por financiamento público multi/bilateral, não tem sido feita em escala suficiente para fazer face à frequência de grandes e ruinosas inundações. Isto sugere, acima de tudo, que uma visão mais estratégica da gestão de inundações e das infra-estruturas no Limpopo é essencial para qualquer política, para gerar investimento rentável em produção alimentar por parte do sector privado.

Outras consequências da financeirização que só podem aqui ser sublinhadas com base na análise dos estudos de caso são a dificuldade de verificar se os impactos prometidos foram concretizados, devido aos níveis de intermediação, variados e complexos, de diversas instituições financeiras (Bracking & Ganho 2011: 33), e ao facto de entrarem novos accionistas ou de uma empresa ser adquirida por completo por novos investidores com novos objectivos. Nestas circunstâncias, há poucas possibilidades de um governo exigir a responsabilização directa pelos problemas que afectam a liquidez e os níveis de produção, que influenciam os resultados estratégicos que serviram de base à aprovação do projecto de investimento, por exemplo, o número de empregos prometidos. Efectivamente, as autoridades dos governos locais têm demonstrado grande tolerância para com a falta de capital de uma empresa, dando-lhes períodos superiores a um ano para melhorar a sua posição. No entanto, os mesmos projectos de investimento aprovados pelo CPI beneficiam de incentivos fiscais que reduzem o lucro tributável, incentivam o uso de jurisdições com sigilo fiscal no estrangeiro, reduzindo assim a transparência relativamente aos accionistas e também a matéria tributável. Estes factores

conjugam-se para pôr em causa a eficácia de uma política de dependência de capital estrangeiro para o investimento do sector privado.

Uma questão mais fundamental que deve orientar a estratégia é o objectivo de desenvolvimento a alcançar com a agricultura irrigada, de modo que as escolhas estratégicas possam ser feitas em função desse objectivo. Neste trabalho, sublinhou-se que a fragmentação do financiamento da reabilitação das infra-estruturas, juntamente com ligações fiscais mínimas do uso da terra e da água, e uma falta de apoio positivo aos aspectos infra-estruturais e regulamentares dos mercados agrícolas ou a monitoria de criação de emprego são aspectos essenciais até agora em falta numa estratégia que aposte na agricultura irrigada como forma de diversificar e articular a economia do Vale do Limpopo. No entanto, no caso de um regadio com uma história de conflitos em torno dos direitos de uso da terra, também é necessário haver clareza sobre quem se pretende que sejam os principais utilizadores e se estes são compatíveis com os objectivos estratégicos. Em termos da estratégia do GdM, não está claro quem são considerados os principais utilizadores do RC. O GdM parece dividido entre manter os pequenos produtores no RC, por um lado, e aumentar os níveis de produção, por outro. Este aumento poderia exigir a concentração da terra em parcelas, pelo menos, de dimensões médias e um aumento das taxas de manutenção. Neste sentido, favorecer ao nível do discurso os pequenos proprietários, mas tentar, simultaneamente, atrair empresas privadas estrangeiras são objectivos contraditórios. Fora do RC, os processos actuais tendem a favorecer a concentração de terras de elevado valor na posse de operadores privados, sem salvaguardar as necessidades de produção dos seus utilizadores actuais, ou o seu lugar nas estratégias de produção, se se pretende que haja algum. Facilitar a entrada de mais operadores de açúcar a montante do RC já lhes deu uma posição de acesso privilegiado aos recursos hídricos. Isto coloca a necessidade urgente de uma monitoria mais rigorosa do que aquela que tem sido realizada até agora. Caso contrário, parece provável que os projectos perpetuem um modelo de economia extractiva que gera poucos empregos e poucas receitas fiscais, ao mesmo tempo que exerce grande pressão sobre os recursos naturais.

Referências

- ACIS. 2012. *The Legal Framework for Obtaining Rights over Land in Rural Areas in Mozambique*, 3rd ed. Disponível em: <http://www.acismoz.com/lib/services/publications/docs/Rural%20Land%20Edition%20III%20English.pdf> [Acedido a: 16 de Janeiro de 2013].
- Angel News. 2012. “The many incarnations of private equity in Africa”, 17 de Agosto. Disponível em: <http://www.angelnews.co.uk/article.jsf?articleId=13660> [Acedido a: 2 de Agosto de 2013].
- BAD (Banco Africano de Desenvolvimento). 2009. *Massingir Dam Emergency Rehabilitation Project. Project appraisal report*. Disponível: <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/AR%20Moz1En.pdf> [Acedido a: 9 de Dezembro de 2013].
- Bracking, S., Ganho, A. S. 2011. *Investing in Private Sector Development: What are the returns? A review of impact development evaluation systems used by development finance institutions in Europe*. Oslo, Norwegian Church Aid.
- BTFPL (Brigada Técnica de Fomento e Povoamento do Limpopo). 1956. *Irrigação do Vale do Limpopo*. Ministério do Ultramar, Lourenço Marques.
- Castel-Branco, C. N. 2010. “Economia extractiva e desafios da industrialização em Moçambique”, In: Brito, L. et. al. (orgs.). *Economia Extractiva e Desafios da Industrialização em Moçambique*. Maputo, IESE. pp. 19-109.
- Castel-Branco, C. N. 2012. “Investimento Directo Estrangeiro, Recursos Minerais e Opções para Moçambique: Reflexões”. Apresentação no Debate a convite de S. Excia. Primeiro-Ministro, 18 de Maio, Maputo. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2012/IED_RecMinerais_PM_GDIED_CNCB.pdf [Acedido a: 11 de Junho de 2013].
- Castel-Branco, C. N. & Mandlate, O. 2012. “Da economia extractiva à diversificação da base produtiva: O que pode o PARP utilizar da análise do modo de acumulação em Moçambique?”, in: Brito, L. et al. (orgs.), *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE, pp. 117-144.
- DNO (Direcção Nacional do Orçamento). 2011. *Proposta de Orçamento das Empresas Públicas para 2011*, Ministério das Finanças, Moçambique.
- Gabinete do Limpopo. 1974. *Relatório do Gabinete do Limpopo referente a 1972 e uma Síntese do Plano Geral da Bacia do Limpopo*, apresentado ao Conselho Superior de Fomento Ultramarino, Lisboa.
- Ganho, A. S. 2013. “Friendship” Rice, Business, or “Land-Grabbing”? *The Hubei-Gaza rice project in Xai-Xai. Land Deals Politics Initiative*. Disponível em: http://www.iss.nl/fileadmin/ASSETS/iss/Research_and_projects/Research_networks/LDPI/LDPI_WP_32.pdf [Acedido a: 1 de Junho de 2012].
- Decreto do Conselho de Ministros 66/98. Boletim da República, I Série, n. ° 48, 3º Suplemento, de 8 de Dezembro de 1998.
- Diploma Ministerial 163/96. *Boletim da República*, I Série, n. ° 52, de 25 de Dezembro.
- Diploma Ministerial 29A/2000. *Boletim da República*. I Série, n. ° 11, de 17 de Março.
- Diploma Ministerial 144/2010. *Boletim da República*, I Série, n. ° 33, 4º Suplemento, de 24 de Agosto de 2010, Moçambique.
- Hermele, K. 1988. *Land Struggles and Social Differentiation in Southern Mozambique. A case study of Chokwe, Limpopo, 1950-1987*. Research Report No. 82. The Scandinavian Institute of African Studies.
- HICEP. 2012a. *Apresentação do Regadio do Chókwè*. Chókwè, Hidráulica do Chókwè, E.P., Moçambique.
- HICEP. 2012b. *Informação do Regadio de Chókwè à XXIV Sessão Ordinária do Comité de Bacia do Limpopo*, Moçambique.

- IGEPE. 2014. *Termos de Referência para identificação de parceiro para exploração e gestão da fábrica de processamento e armazenamento de produtos agrícolas no Chókwè*, Maputo.
- Jornal Notícias. 2012. "Proteger produção nacional - pede população de Macarretane ao PR", 25 de Maio de 2012. Disponível em: <http://www.imozambique.co.mz/noticias/locais/item/11615-protoger-produ%C3%A7%C3%A3o-nacional-pede-popula%C3%A7%C3%A3o-de-macarretane-ao-pr.html> [Acedido a: 9 de Dezembro de 2013].
- Krippner, G. R. 2005. "The financialization of the American economy". *Socio-Economic Review*, 3, 173–208.
- Munguambe, P. 2004. *Salinização dos Solos no Regadio de Chókwè. "o caso do distribuidor-11"*. Tese de Mestrado, Faculdade de Agronomia e Engenharia Florestal, Universidade Eduardo Mondlane, Moçambique.
- Ncube, N., Manzungu, E., Love, D., Magombeyi, M., Gumbo, B., Lupankwa, K. 2010. *The Challenge of Integrated Water Resource Management for Improved Rural Livelihoods: Managing Risk, Mitigating Drought and Improving Water Productivity in the Water Scarce Limpopo Basin*, CGIAR Challenge Program on Water and Food Project, Project Number 17, WaterNet, Harare.
- Nellor, D. 2008. "The rise of Africa's Frontier Markets". *Finance and Development*, 45 (3), 30-33. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2008/09/nellor.htm> [Acedido a: 2 de Agosto de 2013].
- Pignatelli, M. 1973. *Diagnóstico da Bacia Hidrográfica do Rio Limpopo*. Gabinete do Limpopo, Moçambique.
- Private Equity África. 2012. "TLG buys into Emvest". 5 de Outubro. Disponível em: <http://www.privateequityafrica.com/uncategorized/tlg-buys-into-emvest/> [Acedido a: 2 de Agosto de 2013].
- Trigo de Morais, A. 1951. "A Água na Valorização do Ultramar". Boletim Geral das Colónias, 313. Agência Geral das Colónia, Lisboa, pp. 11-43.
- Veldwisch, G.J., Beekman, W. & Bolding, A. 2013. "Smallholder Irrigators, Water Rights and Investments in Agriculture: Three cases from rural Mozambique". *Water Alternatives*, 6 (1), 125-141.
- Voz da América. 2013. 'Moçambique: Cheias causam prejuízos de 13 milhões no Baixo Limpopo'. 8 de Maio. Disponível em: <http://m.voaportugues.com/a/1657040.html> [Acedido a: 8 de Maio de 2013].
- Woodhouse, P. et al. 1986. *Smallholder Farming Systems Research in the Chókwè Irrigation Area*. Field Document 4. UNDP/FAO/MOZ.
- Zaag, Van Der et al. 2010. "Does the Limpopo River Basin have Sufficient Water for Massive Irrigation Development in the Plains of Mozambique?". *Physics and Chemistry of the Earth*. 35, pp. 832-837.

O CRESCIMENTO DA CULTURA DO TABACO EM MOÇAMBIQUE: QUESTÕES E DESAFIOS PARA UM SECTOR EM TRANSFORMAÇÃO

Helena Perez-Niño

Introdução

A partir de finais da década de 1990, a produção e o processamento de folha de tabaco para exportação expandiu-se rapidamente em Moçambique, passando de uma média de 3 mil toneladas produzidas por ano, antes de 1999, para um valor máximo de 70 000 toneladas em 2011. Nesse ano, as exportações de tabaco em Moçambique valiam 217 milhões de US\$ e representavam 40.5% do valor total das exportações agrícolas. A expansão da cultura do tabaco tem tido efeitos importantes em alguns dos principais distritos agrícolas de Moçambique, no Niassa, na Zambézia, em Tete e em Nampula, onde é cultivada a maior parte do tabaco. Há 130 000 produtores de tabaco a produzir sob contrato e o sector inclui milhares de trabalhadores agrícolas sazonais e outros trabalhadores que participam na comercialização e processamento de folha de tabaco. A Mozambique Leaf Tobacco, filial local da Universal Leaf Tobacco, é a segunda maior empresa empregadora em Moçambique, com 5 937 trabalhadores.¹ Em termos de valor das exportações e de mobilização de mão-de-obra, o tabaco é o maior sector agrícola em Moçambique.

¹ A maioria dos trabalhadores contratados directamente pela MLT trabalham sazonalmente no transporte, processamento e armazenamento pós-colheita. Cerca de 30% dos trabalhadores trabalham para a unidade de processamento na cidade de Tete e os restantes trabalham nas zonas de produção de tabaco (Benfica *et al.*, 2004; KPMG, 2011).

O presente artigo tenta preencher uma lacuna na literatura sobre as bases históricas e a estrutura do sector do tabaco em Moçambique. Apesar da sua importância, tem sido dada relativamente pouca atenção ao tabaco na literatura académica que analisa a produção agrícola em Moçambique. Além disso, na literatura existente, o destaque tem sido as comparações trans-sectoriais que tentam avaliar o impacto sócio-económico geral do tabaco. Este artigo parte do princípio de que, para se compreender melhor a dinâmica de expansão do tabaco, é preciso situar esses estudos transversais num contexto histórico.

A análise do sector é formulada em torno de três postulados. Primeiro, de que o modelo elaborado para organizar a produção de tabaco em Moçambique reflecte tensões surgidas da transformação da indústria global do tabaco e as limitações da política agrícola nacional durante o período de ajustamento estrutural, mas que, em vez de uma estratégia para corrigir ou compensar essas tensões e limitações, o modelo as integra passivamente no carácter e no funcionamento do sector.

O segundo postulado é de que o Estado deu generosos incentivos às concessionárias de tabaco, para desenvolver a capacidade produtiva em Moçambique, mas não conseguiu ajustar o sistema de incentivos e condições à fase actual, em que o tabaco está consolidado.

O postulado final é o de que, na concepção de um modelo para a gestão de concessões de tabaco, a tónica foi posta na criação de condições para o desenvolvimento endógeno da cultura do tabaco em Moçambique, mas que não há nenhum plano director ou estratégia para ligar esse sector ao resto da economia ou para criar mecanismos para canalizar os rendimentos do tabaco para apoiar a diversificação da capacidade produtiva de Moçambique.

Para fundamentar estes postulados, este artigo descreve o desenvolvimento e estrutura de propriedade da cultura do tabaco em Moçambique, explora os contextos global, regional e local que levaram à adopção de cultivo de tabaco, e liga o quadro institucional e a organização da produção de tabaco às principais tensões arraigadas na estrutura agrária de Moçambique e reproduzidas na formulação da política agrícola.

Consolidação da indústria global do tabaco e possível impacto em Moçambique

À medida que o consumo de tabaco foi baixando na Europa e América do Norte no final da década de 1990, a África foi-se tornando um dos epicentros de fabricantes de cigarros e os comerciantes de tabaco em folha viraram a sua atenção para África, como fonte de folha de tabaco barata e como o mercado em

mais rápido crescimento para o consumo de cigarros (Ash 2010). A expansão da cultura do tabaco em Moçambique dá-se no quadro destas transformações globais da dinâmica de produção e consumo de tabaco.

Nas últimas duas décadas, assistiu-se, na indústria de fabricação de cigarros, a um grande alargamento a novos mercados e à consolidação do sector, e os dois principais operadores, a Phillip Morris International (PMI) e a British American Tobacco (BAT), tornaram-se mega-empresas, cujas receitas anuais excedem em muito o PNB da maior parte dos países produtores de tabaco.

Durante a década de 90 e no início da década seguinte, a pressão por parte das instituições financeiras internacionais para retirar a intervenção do Estado nos mercados de produtos de base e para a privatização de sectores liderados pelo Estado tiveram um impacto na indústria de cigarros nos países em desenvolvimento, em que as indústrias de cigarros e bebidas alcoólicas tinham sido dominadas por empresas estatais e costumavam ser uma importante fonte de receita fiscal.

O capital global, sob a forma de multinacionais de cigarros, fez investimentos substanciais em novas áreas geográficas, através da aquisição de empresas estatais numa época de privatização desenfreada. Estas empresas beneficiaram do seu alargamento a economias anteriormente controladas e, mais tarde, do crescimento da procura nesses mesmos mercados mais recentes, beneficiando, ao mesmo tempo, de generosos incentivos fiscais concedidos com a intenção de atrair o investimento estrangeiro. No ponto de viragem na década de 1990, os lucros da PMI e da BAT nos mercados externos ultrapassaram os lucros acumulados nos seus principais mercados tradicionais (Hammond 1998).

Na década de 1990, a vaga de liberalização do mercado e privatização permitiu à PMI e à BAT (nessa altura já principais produtores mundiais de cigarros com 16% e 15%, respectivamente, do mercado global de cigarros) que alargassem a sua quota de mercado e as fábricas na Europa Central e nos ex-países soviéticos, na Europa do Leste e na América Latina. As empresas mundiais de cigarros também beneficiaram do alargamento do mercado de tabaco à China, à Índia e à Ásia Oriental durante a última década. O consumo de cigarros em África aumentou na década de 2000, tornando-se um dos pólos mais dinâmicos de crescimento da indústria, a uma taxa calculada em 4,3% ao ano nos anos 2000, bem acima da média dos países em desenvolvimento (Ash 2010; Hammond 1998; Jaffee 2003).

A expansão geográfica dos fabricantes de cigarros ajudou a contrabalançar a crescente pressão regulamentar e fiscal a que estavam a ser sujeitos na América do Norte e na Europa Ocidental, e a reduzir os custos laborais e de transportes fabricando os cigarros mais perto das regiões onde compravam a maior parte do tabaco em folha. A consolidação continuou nos anos 2000, com a absorção de

empresas mais pequenas por empresas mundiais de dimensões médias, como a Imperial Tobacco Group, a Altria e a Japan Tobacco (Datamonitor 2011).

Embora enfrentando taxas de crescimento igualmente impressionantes, a indústria de compra de folha passou por um processo diferente. Nas últimas duas décadas, um grupo de oito compradores globais viu-se reduzido, por meio de fusões e aquisições, a dois grandes operadores norte-americanos. Em 1997, a Dimon Incorporated, a segunda maior empresa do mundo na altura, comprou a Intabex Holdings, sediada no Reino Unido, que era a quarta maior. Em 2007, a Dimon e a Standard Commercial Corporation (até então a terceira maior) fundiram-se para formar a Alliance One, actualmente a segunda maior empresa do mundo, depois da Universal Corporation.

Reforçando a consolidação da indústria, surgiu um modelo de negócios que se aplica à maior parte do tabaco comercializado em todo o mundo: as fábricas de cigarros multinacionais encomendam às empresas que compram tabaco em folha volumes específicos de diversos tipos e classes de folha de tabaco e fazem adiantamentos dos pagamentos. As empresas que compram tabaco em folha alavancam então esses recursos para financiar a produção através de variadíssimos mecanismos, incluindo a produção sob contrato, o sistema em vigor em Moçambique. Os insumos adquiridos por meio de crédito são deduzidos do preço pago aos produtores (Hammond 1998).

Como se discutirá mais adiante, tratou-se de uma adaptação às profundas transformações por que a agricultura mundial passou durante o período de ajustamento estrutural, ou seja, os Estados a deixarem de intervir activamente na produção e comercialização agrícola (incluindo o tabaco); a privatização de fabricação de cigarros – com o efeito combinado de ambos os processos na dissociação entre produção de tabaco e receitas fiscais.

Tanto o modelo de negócio como o domínio da compra da folha e da produção de cigarros por quatro empresas transnacionais à escala mundial levaram a que a oferta e a procura (e os preços) da folha de tabaco fossem geridas de perto. Neste processo, as empresas que compram a folha estão a redefinir o seu papel, que é cada vez mais de controlo da produção, administrando o financiamento, e não apenas comprar folha de tabaco, e muito menos cultivá-lo.

A empresa compradora de tabaco em folha que opera em Moçambique é uma filial da Universal Corp., a maior empresa do mundo no sector. A Universal tem sede em Virgínia, EUA, e tem filiais em mais de 30 países, na Ásia, em África, na América Latina e na Europa. A folha da Universal provém dessas várias operações regionais. Esta aquisição geograficamente diversificada é considerada um dos pontos fortes da empresa. A posição da empresa no mercado não depende, pois, de um único país produtor de folha, o que ajuda a aumentar a sua competitividade

global e o controlo da volatilidade agrícola. Os rendimentos da Universal, porém (no valor de 2 500 milhões de US\$ em 2010) provêm de uma base de clientes muito limitada. Segundo os dados fornecidos pela Datamonitor (2011), mais de 60% da sua receita de 2010 veio de apenas três clientes: PMI (700 milhões de US\$), Japan Tobacco (570 milhões de US\$) e Imperial Tobacco (250 milhões de US\$).

Inter-relações entre os sectores produtores de tabaco na África Austral

O cultivo do tabaco é de grande importância para um grupo de países da África Austral (Zimbabwe, Moçambique, Malawi, Zâmbia e Tanzânia). Embora o consumo de tabaco esteja a aumentar na maior parte da África, historicamente estes países são esmagadoramente, ainda que em fases diferentes e a níveis diferentes, exportadores líquidos de tabaco. O Malawi e o Zimbabwe são os dois maiores produtores da região e estão entre os maiores exportadores do mundo. O crescimento da produção de tabaco na Tanzânia, em Moçambique e na Zâmbia pode relacionar-se com a queda da produção de tabaco que se deu no Zimbabwe entre 1998 e 2006. Da mesma forma, a liberalização do tabaco no Malawi traduziu-se num aumento acentuado da produção de tabaco Burley, dado que os pequenos produtores agrícolas foram autorizados a cultivar tabaco pela primeira vez, mas não tinham capacidade financeira para o investimento necessário para produzir tabaco Virgínia. O aumento do volume de produção coincidiu com uma longa descida dos preços, o que, para o Malawi, se traduziu numa perda líquida de receitas do tabaco, apesar do considerável aumento da produção a partir de meados da década de 1990. Nos últimos três anos, as exportações do Zimbabwe recuperaram e o Zimbabwe tem, de novo, o valor mais alto de exportações, totalizando as exportações para os EUA 664 milhões de US\$ em 2011 contra 570 milhões do Malawi e 217 milhões de Moçambique (ver Gráficos 1-2 e Tabela 1). Normalmente, o tabaco africano é vendido por uma fracção do preço do tabaco produzido nos EUA, o que sublinha as diferenças consideráveis de qualidade dos produtos e o baixo nível de salários praticado para o trabalho agrícola.²

Algumas características geopolíticas poderiam ajudar a explicar esta especialização regional no tabaco. Como afirmado noutra lugar, a África Subsariana concentra um grande número de países sem saída para o mar e tem algumas das mais longas distâncias para os portos do mundo. A massa territorial

2 Em 2000, o preço/kg era de 1.15 US\$ para o Burley malawiano contra 4.31 US\$ para o Burley produzido nos EUA (FAO, 2003).

comparativamente extensa e o lento desenvolvimento da infra-estrutura de transporte impõem restrições quanto ao que pode ser exportado com lucro e levam a uma propensão para a especialização em matérias-primas não perecíveis de elevado rácio valor/volume (Perez-Niño 2014).³

Em comparação com outras exportações agrícolas não perecíveis, o tabaco distingue-se por ter maior rendimento por hectare, mas também por uma maior exigência de mão-de-obra (FAO 2003). O rendimento comparativo por hectare poderia ajudar a explicar a continuação da produção de tabaco em economias predominantemente agrícolas e em economias com sectores agrícolas dinâmicos distantes dos portos (Malawi, Zimbabwe); o potencial de geração de emprego da cultura do tabaco pode também ser funcionalmente complementar em economias dominadas por sectores de mineração que exigem menos mão-de-obra (Zâmbia, Moçambique).

Gráfico 1: Produção de tabaco 1979-2011 (toneladas)

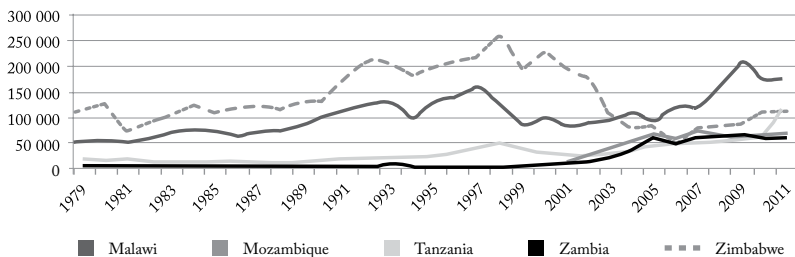
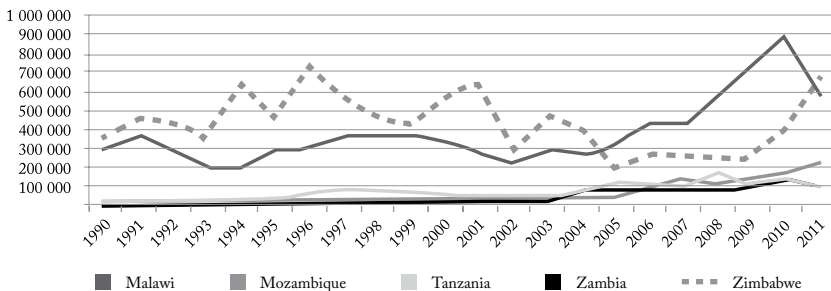


Gráfico 2: Tabaco: valor de exportação por país 1990-2011 (US\$ 1 000)



Fonte: Base de dados do CPI

3 Estas considerações geopolíticas raramente são tratadas nos estudos de substituição de culturas no âmbito da literatura mais abrangente produzida pelo lobby anti-tabaco (ver, por exemplo, Drum Commodities, 2012, FAO, 2003).

Tabela 1: Principais indicadores do tabaco

	Volume de produção 2011 (MZN) ^a	Valor de exportação em 2011 (1000 US\$) ^a	Tobaco em % do PIB em 2011 b	Tobaco em % de Exportações em 2011 b
Malawi	174 928	570 321	10.15	34.29
Moçambique	70 000	216 945	1.73	5.87
Tanzânia	130 000	106 585	0.45	1.44
Zâmbia	60 329	100 778	0.52	1.14
Zimbabwe	111 570	663 596	6.87	7.50

Fonte: Cálculos da autora baseada no WDI e FAOStat 2013.

Além destas hipóteses ainda por testar empiricamente, o actual desenvolvimento dos sectores da cultura de tabaco em vários países da região tem-se caracterizado por dinâmicas com efeitos além das fronteiras nacionais. Embora haja uma coordenação muito limitada e os sectores de tabaco da África Austral não estejam integrados, os principais intervenientes e processos existem ao nível regional.

Talvez a característica regional mais saliente seja o domínio relativamente indiscutível na comercialização do tabaco em folha das duas maiores empresas de compra de tabaco à escala mundial: a Alliance One e a Universal Corp. (ver Tabela 2). Embora as disposições institucionais possam ajudar a regular o funcionamento deste tipo de capital noutras regiões exportadoras de tabaco, os dois grandes comerciantes não são apenas dominantes na maioria dos países da África Austral, como também encontram nesta região menos concorrência e regulamentação.

Tabela 2: Tabaco : arranjos institucionais

	Tipo de cultura de tabaco predominante	Regime comercial	Principais operadores ¹	Instituições do sector público
Malawi	Burley	leilão (alguns através de contract farming)	Alliance One, Universal Corp. (90%)	Agricultural Development and Marketing Corporation –ADMARC; Malawi Leaf (trader); Malawi Rural Finance Company; Tobacco Commission of Malawi
Moçambique	Burley	Contract Farming	Universal Corp.	-
Tanzânia	Virginia	Contract Farming	Alliance One, Universal Corp., Premium Active	Tanzania Tobacco Council (multi stake-holder, determina os preços, contratos internacionais)
Zâmbia	Virginia 55%, Burley 45%	Selling Floors	Alliance One/ Universal Corp.	Tobacco Association of Zambia
Zimbabwe	Virginia	leilão 50%/ Contract farming 50% 50%	23 diferentes comerciantes registados	Tobacco Industry marketing Board

Fonte: Drum 2012.

Um aspecto importante é que a estratégia regulatória formulada pelos Estados da região é diferente em cada país e há poucos indícios de coordenação interestatal.

A produção de tabaco é feita em estruturas agrárias variadas e enfrenta políticas e estratégias de desenvolvimento agrícola marcadamente diferentes. A interacção entre capital altamente concentrado numa posição dominante no mercado e estratégias nacionais de tabaco fragmentadas, sem mecanismos de coordenação, cria as condições em que as empresas de tabaco em folha podem fazer cobertura (hedging) com colheitas e preços e levar os países a competirem uns com os outros, enquanto as tentativas dos países produtores de atrair investimento ou competir nos preços podem desencadear uma corrida para o abismo.

A posição no mercado dos comerciantes mundiais de tabaco permite-lhes uma grande ascendência na região. No Malawi, onde a Alliance One e a Universal Leaf detêm 90% do tabaco leiloado, há persistentes acusações de fixação de preços e conluio (Drum 2012; FAO 2003). Fronteiras contíguas e rotas de exportação terrestres entre dois ou mais países produtores de tabaco pode também prestar-se a preços de transferência. Empresas multinacionais de produtos de base, com numerosas filiais e operações complexas, dificultam a monitoria estatal e as auditorias fiscais, o que cria maiores possibilidades de evasão fiscal das empresas.⁴

Na ausência de taxas de exportação, a contribuição do tabaco para a economia interna limita-se aos pagamentos directos aos produtores de tabaco e a impostos pagos pelas empresas comerciais pelas suas operações locais. Foi observado, por isso, que os reais benefícios das exportações de tabaco no âmbito dos acordos comerciais preferenciais com a União Europeia e os Estados Unidos visando aumentar as exportações africanas (Acordo de Cotonou e o Everything But Arms (“Tudo menos armas” – EBA -, a Lei de Crescimento e Oportunidades para a África – AGOA) revertem para as empresas comerciais dos Estados Unidos e não são transferidos para os produtores (Drum 2012).⁵

A permeabilidade e ligação entre os sectores também inclui a mobilidade da mão-de-obra de um para o outro país e a herança do sistema de migração de mão-de-obra na África Austral (que mobilizou trabalhadores durante o período colonial e após a independência) de várias reservas de mão-de-obra na região para os epicentros de acumulação. A migração transfronteiriça, às vezes alimentada por conflitos armados, foi alternadamente fazendo aumentar e diminuir a oferta de mão-de-obra nos sectores do tabaco da região, como aconteceu no Malawi e no Zimbábue durante a guerra civil em Moçambique ou com a actual afluência de trabalhadores agrícolas desses mesmos países para Moçambique. Além disso, houve transformações ocorridas num país produtor que tiveram efeitos consideráveis para os sectores do tabaco noutros países. Por exemplo, a

4 Ver, por exemplo, o caso do Grupo ABF e os efeitos da evasão ao pagamento de imposto sobre os rendimentos das empresas e dos benefícios fiscais no sector do açúcar na Zâmbia (ActionAid, 2013).

5 Este problema não é exclusivo do tabaco. Já se relacionou também o interesse dos investidores no sector do açúcar em Moçambique com a existência destas condições preferenciais (OECD, 2005; Macaugh, 2006).

diminuição da produção de tabaco no Zimbábwe, no início da década de 2000, foi compensada pelas multinacionais de comércio de Tabaco com investimentos adicionais para aumentar a produção de tabaco em Moçambique e na Zâmbia (Drum 2012).

Antecedentes históricos da produção de tabaco em Moçambique

O tabaco foi introduzido em Moçambique por comerciantes portugueses e era tradicionalmente cultivado pelos camponeses africanos para consumo interno. No início do século XX, o tabaco começa a aparecer como mercadoria que pode ser trocada por roupa e outros bens de consumo no mercado e como fonte de rendimento para pagar o *mussoço*, o imposto colonial. Após o fim da Primeira Guerra Mundial, houve uma vaga de colonos portugueses que se instalaram no Sul e no Centro de Moçambique. Alguns deles começaram a cultivar tabaco Dark e Virgínia. Os distritos de Malema e Ribáuè, em Nampula, tornaram-se o centro da produção de tabaco em quintas de colonos, produção essa que foi crescendo até atingir uma média aproximada de 3 000 toneladas por ano. Sem assistência agrícola ou acesso a crédito, o relativo sucesso da produção de tabaco assentava em grande parte na mobilização de trabalho forçado para as quintas portuguesas. Navohola (2010) calculou que em 1948 a maior parte dos trabalhadores recrutados através do *chibalo* em Ribáuè e Malema trabalhavam em plantações de tabaco.

Os volumes produzidos, porém, eram limitados e Moçambique era importador líquido de tabaco de Angola e dos Estados Unidos. Entre 1941 e 1960, a produção de tabaco passou de 147 toneladas para 1 158. Isto foi acompanhado pela expansão das terras utilizadas para a cultura do tabaco. A estratégia agrícola colonial começou a interessar-se em garantir que a produção local crescesse para substituir as importações e para abastecer a metrópole portuguesa. Para este fim, Nampula foi declarada zona preferencial para a cultura do tabaco (Navohola 2010; Isaacman 1992). No pós-guerra e no período que antecedeu a independência, floresceram quintas de tabaco no centro de Moçambique à custa de trabalho forçado e em terras expropriadas. Como no Malawi, os camponeses africanos foram excluídos das redes de comercialização, de modo a fazer baixar a sua produção e garantir a sua disponibilidade como força de trabalho no sector.

Mas, apesar de o tabaco em folha ser uma das principais exportações agrícolas de Moçambique, a sua contribuição para as exportações nunca ultrapassou os 2% entre 1955 e 1964 (Isaacman 1978). Após a independência, a cultura do tabaco continuou, principalmente nas machambas estatais nacionalizadas de Manica e

Nampula. Em 1978, produziu-se nessas duas províncias um total de 612 toneladas (Isaacman 1978). Na década seguinte, porém, as machambas estatais de tabaco estavam a funcionar mal, devido ao impacto da guerra, agravado por problemas de coordenação e de mobilização. Aspectos fulcrais como os preços, o financiamento e as condições de recrutamento da mão-de-obra eram geridos pelas autoridades centrais que não conseguiram reagir a tempo para resolver os problemas que surgiam. Em 1985, o Estado iniciou a venda de quintas e outros investimentos produtivos, e, em 1993, foram entregues cerca de 400 mil hectares a interesses privados (Pitcher 1996). No caso do algodão e do tabaco, que assentavam também em culturas de rendimento de pequena escala por agricultores moçambicanos, a alienação das quintas estatais foi acompanhada pela criação de direitos de concessão monopsonicos de áreas de produção, dando origem ao modelo que existe actualmente.

A atribuição de concessões de terras é descrita, em parte da literatura, como um fenómeno recente, ligado ao açambarcamento de terra e à adopção de biocombustíveis.⁶ Muito pelo contrário, poucos regimes agrários têm uma história mais antiga, em Moçambique, do que o de concessão de territórios, começando com os Prazos da Coroa do Vale do Zambeze, no século XVII, e abrangendo as reservas de mão-de-obra administradas por empresas concessionárias, os colonatos e as concessões de algodão durante o Estado Novo (Henderson 1976; Pitcher 1991). As concessões de terras com um comprador autorizado de produtos foram introduzidas em 1926 para a cultura do algodão em Cabo Delgado, e continuaram a funcionar como forma de organizar a extracção de mão-de-obra e de mais-valia ao longo do período colonial (Navohola 2010).

A génese e o funcionamento das concessões de tabaco

Nas secções anteriores, descrevemos a história de concessões de terras no Moçambique colonial e explorámos as dinâmicas globais e regionais que levaram as empresas de comércio de tabaco a pensar em expandir as suas actividades para Moçambique, na década de 1990. Esta secção relaciona o ajustamento estrutural e a retirada do Estado dos serviços de financiamento, insumos e comercialização com a adopção e expansão de um cultivo com as características do tabaco. Defendemos que o regime jurídico e institucional que organiza a produção de tabaco foi moldado em função das transformações que o ajustamento estrutural veio trazer à agricultura moçambicana.

6 Ver por exemplo McDougal & Caruso (2013) e Borrás *et al.* (2011).

No período que se seguiu ao fim da guerra civil, a cultura do tabaco expandiu-se em Moçambique em termos de volume de produção, mas foi também introduzida em províncias e distritos onde não tinha sido cultivado tabaco anteriormente. Em contraste com o período colonial, em que a produção comercial de tabaco se tinha restringido aos terrenos de portugueses, no período de privatização do pós-guerra, o tabaco foi adoptado principalmente por agricultores moçambicanos, utilizando mão-de-obra familiar e contratada, e as suas próprias terras.

Na sequência do processo de alienação das quintas estatais, privatização e reforma de organismos de comercialização e do fornecimento de sementes, os produtores que precisavam de crédito e de assistência para a produção de culturas de rendimento com uso intensivo de insumos tiveram de parar, porque, na sequência da guerra, as redes privadas locais de crédito e comercialização estavam subdesenvolvidas e tinham falta de capital (Myers et al. 1993; Pitcher 2002).

Para enfrentar o estrangulamento criado pela falta de financiamento e de acesso aos mercados, foi adoptada uma variação do velho sistema de concessões, desta vez na forma de mercados interligados de insumos e produção, em que os comerciantes de culturas de rendimento fornecem crédito aos produtores. Em algumas regiões de Moçambique, e para culturas como o tabaco e o algodão, o único canal de acesso ao crédito e assistência eram – e continuam a ser – os comerciantes privados de produtos agrícolas. A Tabela 3 mostra uma grande desigualdade na distribuição do uso de crédito e insumos em Moçambique a favor principalmente das províncias de Tete e Niassa, que produzem principalmente tabaco.

Tabela 3: Acesso ao crédito e insumos em Moçambique por província

Província	fertilizantes Adubos		Pesticidas		Crédito Agrícola	
	Produtores com acesso	%	Produtores com acesso	%	Produtores com acesso	%
Niassa	17 100	12%	10 655	11%	1 639	2%
Cabo Delgado	1 461	1%	15 862	17%	4 018	5%
Nampula	8 971	6%	8 651	9%	9 807	11%
Zambézia	1 328	1%	1 086	1%	3 514	4%
Tete	90 211	63%	35 366	37%	51 804	59%
Manica	5 607	4%	4 594	5%	1 832	2%
Sofala	1 629	1%	1 718	2%	5 927	7%
Inhambane	4 023	3%	561	6%	2 847	3%
Gaza	4 765	3%	4 590	5%	5 295	6%
Maputo Província	3 097	2%	2 705	3%	780	1%
Maputo (Cidade)	5 335	4%	5 321	6%	507	1%
Total	143 527	100%	95 909	100%	87 970	100%

Fonte: INE 2010.

Das culturas comerciais de Moçambique, o tabaco é a cultura que requer mais insumos e mão-de-obra mais intensiva. Como o algodão produzido como cultura

de rendimento, o tabaco só é viável através de um pacote de insumos (semente, adubo, pesticidas) que o Estado não foi capaz de fornecer e para os quais não havia mercado local durante o período da reforma. Uma limitação importante da produção de produtos de base em geral é que a maioria dos produtores não tem um nível de liquidez que lhes permita comprar esses insumos com as suas poupanças. A falta de crédito tem sido descrita como o obstáculo essencial à coordenação e logística da utilização de insumos para aumentar a produção e a comercialização. Além disso, são necessários insumos em todas as campanhas agrícolas, independentemente dos resultados obtidos na comercialização na campanha anterior (ver Boughton et al. 2003; Poulton et al. 1998). Por estas razões, o crédito agrícola torna-se uma condição para os agricultores se tornarem produtores de culturas de rendimento.

Para desbloquear o fornecimento de insumos para a produção de culturas de rendimento, o Estado moçambicano recorreu, durante o início da década de 1990, à readopção de esquemas de concessão regionais de algodão. O modelo de concessões foi então alargado ao tabaco, a pedido das empresas de comercialização de tabaco que se ofereciam para iniciar operações em Moçambique em meados dos anos 1990 (Wuyts 2001; Pitcher 1996).

Algumas características do algodão e do tabaco prestam-se a este tipo de esquema na África subsaariana. Como observou Benfica (2006), ambas as culturas dependem em grande medida de insumos adquiridos, que exigem uma complexa coordenação logística em alturas específicas da campanha agrícola. Além disso, existem em ambas as culturas consideráveis economias de escala no processamento. Estas características favorecem a operação de uma produção verticalmente integrada e agricultura sob contrato relativamente aos mercados à vista (Benfica 2006). Como o principal escoamento destes dois produtos são os mercados de exportação, há menos compradores potenciais que possam aumentar os incentivos a vendas fora dos contratos de produção. Além disso, no caso do tabaco, a grande quantidade de mão-de-obra e de controlo dos trabalhadores desincentiva uma plena integração vertical.

Em alguns distritos, acontece que os produtos não perecíveis são a única possibilidade para os produtores fazerem culturas de exportação de elevado valor, que normalmente dão maiores taxas de rendimento e rentabilidade do que os bens não transaccionáveis. Os bens não perecíveis são menos sensíveis às variações de tempo de transporte para os portos, ao funcionamento do sistema integrado de logística de transporte e, de forma mais geral, menos sensíveis também ao investimento público no sistema de transporte. Um estudo realizado no Zimbabwe concluiu que o tabaco dava aos produtores receitas regulares mais elevadas do que a maioria das outras culturas disponíveis, enquanto um estudo de 2003 sobre

tabaco na província de Nampula concluiu que os produtores que cultivavam tabaco tinham lucros líquidos mais elevados por hectare do que os outros produtores (FAO 2003; Ruotsi 2003). Benfica (2006) também constatou que, em Tete, apesar de terem custos de produção mais elevados, os produtores tiveram maior rendimento total com o tabaco do que com outras culturas. Na ausência de outras culturas comerciais com pontos de comercialização fiáveis, e no caso de distritos agrícolas distantes dos principais mercados urbanos, o tabaco, mesmo quando mal pago, ainda pode ser a única opção dos produtores. Na perspectiva oposta, pode dizer-se que os comerciantes podem comprar tabaco a preços mais baixos nos distritos do interior em que a grande distância relativamente a portos e mercados e a falta de fontes de rendimento alternativas pressionam os produtores para aceitarem preços mais baixos. É provável que essa pressão se transmita à mão-de-obra através dos salários, uma vez que os custos da mão-de-obra são o principal componente dos custos de produção (Benfica et al. 2005).

A conjugação de todos estes factores, a começar pelos que se relacionam com o cenário de políticas na altura do ajustamento estrutural e os que estão ligados a características da produção desta cultura no contexto moçambicano, levaram ao surgimento do que chamamos o modelo do tabaco moçambicano.

As disposições institucionais para a produção de tabaco

A produção de tabaco em Moçambique é regulada pelo Regulamento sobre o Fomento, Produção e Comercialização de Tabaco (Diploma Ministerial 176/2001) e pelos contratos estabelecidos entre o Estado moçambicano e as empresas concessionárias de tabaco. O Regulamento sobre o Tabaco enuncia os princípios que regem as concessões e o papel dos vários intervenientes. O modelo moçambicano é composto por três elementos inter-relacionados: os mercados interligados de insumos e produção, um esquema de produção sob contrato como forma predominante de produção e a adopção de concessões territoriais monopsonicas. Conforme descrito na Tabela 4, os países vizinhos produtores de tabaco têm disposições institucionais muito diferentes.⁷

O primeiro destes elementos, a interligação entre os mercados de insumos e de produção, foi uma solução para a falta de fontes de crédito para os produtores agrícolas no período pós-liberalização na África subsaariana (Oya 2012; Poulton et al. 1998). Os antecedentes deste estado de coisas foram que as instituições

7 No caso do Malawi, por exemplo, a maior parte da produção é vendida em leilões em que competem diferentes empresas de compra de tabaco em folha na compra de cada fardo de tabaco. A empresa contratante oferece um determinado preço pelo tabaco produzido sob contrato, mas, se o produtor não ficar satisfeito com a oferta, existe a opção de encontrar outros compradores.

financeiras tradicionais não podiam oferecer crédito comercial aos produtores, porque a pequena escala dos créditos que os agricultores pediam fazia aumentar os custos de transacção; a inexistência de mercados impedia o uso da terra como garantia e, de forma mais geral, as dívidas eram difíceis de cobrar.⁸ Uma maneira de contornar este problema foi os comerciantes agrícolas oferecerem directamente aos produtores créditos para a produção e deduzirem os pagamentos quando da compra da colheita. Ao contrário dos bancos, os comerciantes agrícolas têm uma ligação directa com os produtores e beneficiariam assim da melhoria da qualidade e da produção gerada pelo acesso ao crédito agrícola. Os mercados interligados permitem, assim, o uso da futura colheita como garantia do reembolso do crédito de produção (Poulton et al. 1998).

Para este fim, os comerciantes assinam contratos de produção com cada um dos produtores, nos quais adiantam crédito sob a forma de insumos para a produção (semente, adubo, pesticidas e outros materiais de produção) e se comprometem a comprar o produto final. Na altura da compra, o comerciante desconta o valor do crédito inicial do pagamento que o agricultor recebe pelo tabaco. Num mercado aberto, contudo, seria estratégico para os agricultores vender o seu produto ao comerciante que oferecesse melhores preços e não reembolsar o crédito original. Além disso, a concorrência entre as empresas cria um incentivo para os comerciantes oferecerem preços atractivos aos produtores a quem não forneceram créditos, aproveitando-se assim, sem custos, do investimento dos emprestadores. Havendo compradores alternativos, os mercados interligados apresentam taxas mais elevadas de incumprimento estratégico, como foi documentado no caso dos sectores de algodão no Gana e em Moçambique (Poulton et al. 1998; Poulton et al. 2004). A longo prazo, os comerciantes mostram-se menos dispostos a conceder crédito e a produtividade e a qualidade do produto são negativamente afectadas.

Para evitar os efeitos negativos do incumprimento estratégico, alguns Estados optaram pela criação de concessões territoriais, em que os comerciantes recebem concessões em regiões distintas, suprimindo a concorrência entre operadores. Nesta lógica, as concessões monopsónicas regionais desincentivam os agricultores a vender fora do contrato e permite que os credores imponham o reembolso do crédito pelo encerramento de canais alternativos de comercialização.⁹

Três grandes empresas multinacionais de comércio de tabaco, a Dimon Inc., a Stancom e a Mozambique Leaf Tobacco (a filial local da Universal Corp.), começaram a operar em Moçambique em meados da década de 1990, juntando-se

8 Por exemplo, calculou-se que os pacotes sazonais de crédito para o tabaco em Nampula custam entre 25 e 50 US\$ por ano por produtor, numa concessão de Nampula em 2003 (Ruotsi, 2003). A taxa de não reembolso dos créditos para o tabaco registada em 2003 foi de 50% entre os produtores que trabalham com a Stancom e de 39% entre os agricultores que trabalham com a JFS (WB, 2005).

9 Por exemplo, o eventual ganho no preço para o produtor ao vender o produto fora da concessão seria contrabalançado pelos custos adicionais de transporte do produto para fora da região.

a outras empresas como a SONIL e a JFS, que trabalhavam em Moçambique desde o período colonial, mas eram novas no comércio de tabaco. Com a expansão do modelo de concessão, a produção cresceu rapidamente de uma média de 3000 toneladas por ano no final de 1990 para 9400 toneladas em 2000, 65 042 toneladas em 2005 e 73 mil toneladas em 2007. Quando as exportações de tabaco de Moçambique começaram de novo, no início da década de 2000, havia cerca de 120 mil famílias a trabalhar na cultura de tabaco em oito das 11 províncias de Moçambique, como se mostra na Tabela 4.

Tabela 4: Tabaco: concessões em 2005

Província	Distritos	Companhias	Número de produtores
Niassa	Lichinga, Sanga, Mavago, Muembe, Majune, Mandimba, Cuamba, Mechanelas, Maua, Metarica, Marrupa, Nipepe, Lago, N'gauma	JFS Group Stancom (JVC com Mosagrius)	27 303 7 510
		JFS Group	2 050
Nampula	Malema (part of Iapala)	Stancom (JVC com SONIL)	8 000
	Ribáue and Laláua	JFS Group	12 000
Tete	Macanga, Angónia, Tsangano, Moatize, Chiúta, Marávia	MLT	39 000
	Chifunde, Cahora Bassa, Changara, and Zumbo	DIMON	4 464
Manica	Manica, Bárue, Chimoio, Espungabera and Guro	MLT STANCOM DIMON JFS Group	9 000
Sofala	Gorongosa, Búzi, Nhamatanda, Maringue	DIMON	791
Gaza	Chókwe	JFS Group	22
Total			128 796

Fonte: WB 2005, Benfica 2006.

Em 2005 havia cerca de 129 000 produtores agrícolas com contratos de produção de tabaco. Destes, havia 34 813 produtores no Niassa e 43 464 em Tete. A MLT era o principal comprador e tinha concessões em Tete e Manica. A Stancom estava presente em Manica e como sub-empregadora da SONIL e da Mosagrius no Niassa e em Cabo Delgado. A Dimon trabalhava em Tete, Manica e Sofala. O outro interveniente importante era a JFS, um grupo empresarial luso-moçambicano com contratos de tabaco e algodão em Nampula, no Niassa e em Cabo Delgado (WB 2005).

Segundo o Regulamento do Tabaco de 2001, os produtores que se dedicam à agricultura sob contrato são classificados na “Classe I”, se não recorrerem a mão-de-obra assalariada, e na “Classe II”, se o fizerem. Os agricultores independentes, que não estão vinculados a contratos de produção e são livres para negociar o preço e o comprador para os seus produtos, fazem parte da “Classe III” e os fomentadores e comerciantes de tabaco em folha, que fornecem crédito e operam as concessões regionais, constituem a “Classe IV”.

As empresas de comércio de tabaco da “Classe IV” solicitam anualmente a renovação das suas concessões às Direcções Provinciais de Agricultura. Os operadores devem apresentar uma proposta de produção e especificar insumos, investimento e planos de reflorestamento, bem como um relatório final de execução após a colheita e a época de comercialização. Os operadores da “Classe IV” pagam uma taxa de inscrição que é transferida para o Fundo de Fomento Agrário e uma taxa de produção final equivalente a 0,2% do preço de compra, que é pago às DPA e transferido para o mesmo fundo. O Regulamento do Tabaco não inclui qualquer referência a outras contribuições ou impostos de produção, compra ou exportação.

Os concessionários de registo na “Classe IV” são os únicos compradores autorizados de tabaco em folha aos produtores da “Classe I” e da “Classe II” em Moçambique e devem tornar públicos os seus preços de compra no início da campanha de comercialização e o mais tardar até 15 de Abril de cada ano.¹⁰ É estritamente proibido para os signatários dos contratos vender o seu tabaco a terceiros não incluídos no contrato. O tabaco vendido fora do contrato pode ser confiscado e entregue ao seu legítimo concessionário (Ministério de Agricultura 2001).

Concessionárias e produtores agrícolas assinam contratos individuais de produção que enumeram os direitos e deveres das partes envolvidas e registam os adiantamentos ao produtor, bem como os preços cobrados e dedutíveis no momento da comercialização.

Em todos os distritos produtores de tabaco deve ser formado um Comité de Arbitragem, com representantes de todos os produtores, compradores, governo distrital e comunidade, para resolução de divergências entre agricultores e empresas relativamente à triagem, classificação e comercialização do tabaco. O Ministério da Agricultura tem um órgão de inspeção para garantir o cumprimento do Regulamento do Tabaco por todas as partes.

Apesar de o modelo moçambicano ter começado com vários operadores em meados da década de 1990, como descrito atrás, em 2006 estava reduzido a uma oligopsonia nacional de facto, em que uma única empresa domina a compra e o processamento de folha de tabaco, embora ainda subsista um comerciante marginal. A secção seguinte descreve este processo de concentração do mercado e as suas implicações para Moçambique.

¹⁰ É de notar que países produtores de tabaco na África Austral têm sistemas de regulamentação diferentes para a classificação do tabaco e diferentes mecanismos de preços. Temos a informação de que os preços são fixados na Zâmbia antes da colheita, enquanto no Malawi o preço dos fardos dos leilões é fixado de forma diferente. Sem dúvida que, no momento em que os preços são publicados em Moçambique, os comerciantes têm uma boa ideia da qualidade da colheita e do volume de tabaco que há-de chegar aos centros de comércio, o que, possivelmente, lhes permite ajustar os seus planos de compra aos seus orçamentos.

A formação de oligopsonias nacionais

O meio da década de 2000 marcou um ponto de inflexão na trajetória da cultura do tabaco em Moçambique. Postulamos aqui que houve três processos que determinaram, daí em diante, a evolução do sector: o desenvolvimento de uma fábrica de processamento em Tete, que pôs fim à necessidade de enviar tabaco em rama para o Malawi para processamento; a retirada da concessão de Chifunde, que levou a Dimon Inc. a sair de Moçambique; e o fracasso da produção de tabaco na província de Manica.

No início da década de 2000, o tabaco de Moçambique tinha uma presença consolidada no mercado internacional, mas tinha de ser exportado para o Malawi ou para o Zimbabwe, para aí ser processado, e reexportado através do porto da Beira, dado que não havia instalações de processamento em Moçambique. Isto resultava em custos adicionais de transporte e, possivelmente, perda de receitas. Foi estudada, no Ministério da Agricultura, uma proposta interna para introduzir um imposto de exportação de 20% sobre o valor do tabaco em rama, para forçar as empresas comerciais a investir numa infra-estrutura de corte da folha em Moçambique (Benfica et al. 2004).¹¹

Um documento interno de 2004, elaborado pela Direcção Nacional dos Serviços Agrários do Ministério da Agricultura e citado por Benfica *et al.* (2004), defendia que esse imposto levaria as empresas compradoras de folha a investir em instalações de processamento e a criar, assim, oportunidades de emprego e novas fontes de receita fiscal do imposto sobre o rendimento pago pela mão-de-obra adicional do processamento.

A proposta de imposto de exportação tinha, porém, um contexto mais complexo. Em Fevereiro de 2003, a MLT, a maior concessionária de compra de folha, tinha começado a construção de uma unidade de processamento de 50 milhões de US\$, em Tete, com capacidade para processar 50 mil toneladas por ano (Abeno 2006; Benfica et al. 2004). Considerando que a MLT era, nessa altura, o maior comprador e que a produção total em 2003 foi de 37 051 toneladas, é provável que a MLT quisesse assegurar que a capacidade instalada não viesse a ser subutilizada. Outras empresas tabaqueiras não compravam tabaco numa escala que justificasse a instalação de infra-estrutura de processamento. A introdução de uma taxa de exportação neste contexto teria forçado os produtores a processar o tabaco na unidade de corte construída pela MLT.

A unidade de processamento da MLT foi inaugurada em 2006 e cessou a polémica do imposto de exportação, mas em 2005, o Governo anunciou que

11 O processamento das folhas de tabaco consiste na separação da lâmina dos talos e da estabilização dos níveis de humidade para armazenamento. A folha processada é embalada para enviar para as fábricas.

a concessão de tabaco de Chifunde, na província de Tete, seria transferida da Dimon, nessa altura já fundida com a Alliance One, para a MLT. Chifunde era a maior concessão controlada pela Alliance One e a sua perda vinha pôr em causa a viabilidade do seu trabalho em Moçambique. Em Maio de 2006, a Alliance One anunciou que iria abandonar todas as suas concessões a partir da campanha agrícola de 2007 e começou a encerrar as actividades invocando interferência política. Quinhentos trabalhadores directos perderam os empregos na altura, embora muitos acabassem por ser reabsorvidos pela MLT. Na altura, a decisão de transferir a concessão para a MLT foi vista como uma recompensa pela vontade de investir no processamento (AIM 2006; Hanlon & Smart 2008).

Só em 2010 saiu a público que a MLT estava por detrás da proposta do imposto de exportação e da transferência da concessão de Chifunde. Segundo uma queixa apresentada contra a Universal Corp., proprietária da MLT, pela Securities and Exchange Commission (“Comissão de Valores Mobiliários”)¹² dos EUA, de 2004 a 2007, a MLT tinha pago subornos no valor de 165 mil US\$ a diversos funcionários e seus familiares, no Ministério da Agricultura e no Governo Provincial de Tete. Um pagamento feito em 2004 destinava-se supostamente a promover a taxa de exportação do tabaco em rama, ao passo que uma série de pagamentos em 2005 e 2006 ajudaram a garantir a transferência da concessão de Chifunde para a MLT (SEC 2010; *SEC vs Universal Corporation* 2010; Savana 2010). A Universal Corp. não confirmou nem desmentiu as acusações, mas concordou em pagar a reposição de lucros ilícitos e uma multa no valor de 9.9 milhões de US\$. Pensa-se que este caso esteve na origem da demissão, em 2007, de Tomás Mandlate, então ministro da agricultura e anterior governador de Tete (Hanlon 2010).

Mas a falta de separação clara entre o Estado e os interesses empresariais podia existir há mais tempo, como mostra um telegrama diplomático não classificado de Outubro de 2004. Na comunicação, o Ministério do Comércio e Indústria propõe negociações bilaterais com os Estados Unidos para atribuir a Moçambique um contingente pautal para exportações de tabaco que seriam processados em Moçambique em novas instalações de processamento e exportados de 2005 em diante. Conforme já referido, essas instalações de processamento eram as da MLT (Maputo Embassy 2004).

Estes acontecimentos e debates sobre políticas tiveram impacto na estrutura do sector. Nos anos seguintes, Moçambique deixou de ser um exportador de tabaco em rama que recorria aos países vizinhos para todo o processamento para passar a ser um país que exportava tabaco processado pronto a enviar para as empresas de fabricação de cigarros, mas também deixou de ter registadas oito empresas e *joint*

12 A SEC aplica fora dos EUA a Lei das Práticas Corruptas no Estrangeiro (Foreign Corrupt Practices Act), que supervisiona, entre outras coisas, investigações de comportamentos corruptos por parte de empresas americanas.

ventures de comércio de tabaco a operar no país para passar a ter apenas duas: a MLT e a SONIL, com esmagador domínio da primeira (WB 2005).

A experiência de tabaco de Manica

Importa sublinhar que, durante esta década, a produção de tabaco se foi concentrando cada vez mais nas províncias de Tete e de Niassa, mas não prosperou em Manica. Uma inspecção mais cuidadosa da trajetória da cultura de tabaco em Manica levanta questões sobre as condições subjacentes à expansão do tabaco em Moçambique.

Entre 2001 e 2004, Moçambique atraiu um grupo de 80 agricultores brancos do Zimbabwe para a criação de empresas agrícolas na província de Manica. Alguns desses agricultores tinham sido expulsos das suas terras durante a implementação do Programa de Reforma Agrária Acelerada no Zimbabwe e foi-lhes cedida terra pelo Estado moçambicano e apoio financeiro por ONG internacionais e agências de desenvolvimento, com a ideia de que poderiam aplicar a sua experiência de agricultura comercial de grande escala para encabeçarem a produtividade e as ligações económicas na província. Os agricultores viam Manica como uma alternativa para se instalarem, por causa de sua proximidade com o Zimbabwe e as semelhanças culturais e agro-ecológicas (Hammar 2010). Hanlon e Smart calcularam que, até 2003, esses agricultores criaram 4 385 postos de trabalho e quatro fábricas de agro-processamento e assinaram contratos de produção de horticultura e flores. Cerca de metade dos novos agricultores produziam tabaco, tendo contratos com a MLT e a Dimon (Hanlon & Smart 2008). As dimensões das quintas de tabaco eram atípicas para Moçambique: Hammar (2010) entrevistou pelo menos um agricultor com 40 ha de tabaco, mas esses agricultores vieram juntar-se a cerca de 9000 outros pequenos produtores moçambicanos com contratos de tabaco em Manica em 2005.

Em conjunto, os pequenos produtores moçambicanos e os agricultores zimbabwuanos brancos de grande escala deram origem a uma breve expansão da cultura do tabaco em Manica, que passou de 202 ha em 2001 para 1650 ha em 2004.

Em 2006, porém, muitos dos agricultores zimbabwuanos tinham acumulado pesadas dívidas e, em poucos anos, a maioria das empresas faliu. Para alguns observadores, a explicação do seu fracasso residia no facto de que os agricultores esperavam o nível de apoio que sempre tinham recebido no Zimbabwe (Hanlon & Smart 2008). Uma análise mais matizada concluiu que os grandes agricultores não podiam operar de forma lucrativa no modelo moçambicano de tabaco, em que há uma considerável incerteza relativamente aos preços, que são fixados unilateralmente após a colheita pelas empresas comerciais de tabaco, e a maioria

destes agricultores tinha queixas sobre a triagem e classificação das folhas de tabaco, que considerava arbitrária e injusta (Hammar 2010).

Esta pode ser uma explicação para as dificuldades que enfrentaram os experientes agricultores zimbabwuanos de larga escala, mas não ajuda a explicar por que razão também os pequenos produtores moçambicanos de Manica optaram por abandonar a cultura do tabaco no mesmo período em que os produtores de Tete e do Niassa se lançaram nessa cultura.

Como o Gráfico 3 mostra, Tete e Niassa, em conjunto, tinham 66% da área plantada de tabaco em 2003, e em 2011 esta área atingiu os 89%, enquanto as outras três províncias grandes produtoras (Zambézia, Nampula e Manica) passaram de 33 % da área total de cultivo em 2003 para 10% em 2011. Só Manica passou de 10 359 ha de tabaco em 2004 para 2012 em 2011. Segundo a Direcção Provincial de Agricultura, existem actualmente menos de 400 produtores de tabaco em Manica.

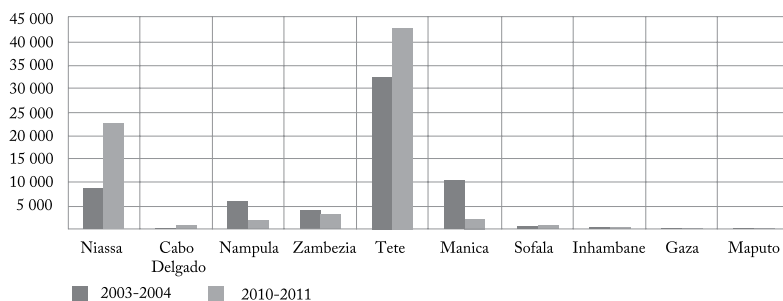
Os produtores dos distritos centrais de Manica estão integrados numa série de redes de mercado e podem encontrar escoamento para várias culturas de rendimento, tanto dentro como fora de relações contratuais. Em Manica há mais concorrência pela mão-de-obra agrícola entre os vários sectores, o que tende a fazer subir os custos da mão-de-obra em comparação com Tete e com o Niassa. A principal diferença com os produtores agrícolas em Tete e no Niassa é que esta província sofre as limitações de produzir numa zona interior com pouca infraestrutura de transporte e serviços intermediários menos desenvolvidos. Como têm menos opções, os produtores do interior podem estar dispostos a cultivar tabaco, apesar de os preços serem baixos. Na ausência de outros sectores que compitam pela mão-de-obra agrícola, é provável que os salários possam ser empurrados para níveis inferiores de uma forma que seria inviável em Manica.¹³

Para resumir, na primeira década de exportações de tabaco, o sector passou por uma adaptação dos operadores e por uma adaptação da produção à estrutura agrária de diversas regiões de Moçambique. São perceptíveis duas tendências, como resultado desses processos: primeiro, a comercialização de tabaco centralizou-se numa empresa comercial, que cresceu e se tornou a maior empresa agrícola a operar em Moçambique;¹⁴ em segundo lugar, a cultura do tabaco concentrou-se nas províncias interiores de Tete e de Niassa.

13 O facto de ser comparativamente mais difícil recrutar mão-de-obra em Manica foi uma questão também levantada por Tornimbeni (2000) para explicar a consolidação de uma reserva de mão-de-obra em Tete durante o período colonial; Watts (1994) documenta outros casos de esquemas de agricultura sob contrato que se mudaram para regiões do interior com menos redes comerciais e menos opções disponíveis para os produtores.

14 Segundo a KPMG (2011), em 2010, a MLT foi a 9ª maior empresa em Moçambique, em termos de receitas, e a maior do sector agrícola. Nesse ano, a empresa registou um lucro líquido de 919 379 000 MZN.

Gráfico 3: Tabaco: áreas cultivadas por província (ha)



Fonte: Benfica *et al.* 2005 for 2003-2004, INE 2010 for 2010-2011

O impacto da expansão do tabaco em Moçambique

Esta secção discute os efeitos da expansão da cultura do tabaco em Moçambique. Estes impactos são, por vezes, paradoxais e contraditórios e, portanto, para ter uma avaliação mais estruturada, postulamos três níveis de análise: primeiro, o impacto ao nível local, em termos de bem-estar e meios de vida dos agregados familiares que, directa e indirectamente, participam na produção de tabaco; um segundo nível em que se analisa a adopção do tabaco em termos de eficácia das disposições institucionais para ultrapassar obstáculos à produção, aumentar a produtividade e garantir aos produtores uma parte competitiva do preço final; e, em terceiro lugar, a nível macroeconómico, o impacto da expansão do tabaco pode ser avaliado em termos da contribuição do sector para a transformação das relações de produção e para o processo de modernização estrutural da economia.

Efeitos da adopção do tabaco para as famílias de produtores agrícolas

Há poucos estudos que façam uma análise comparativa do estatuto sócio-económico dos agregados familiares que cultivam tabaco relativamente à população rural em geral e existe uma única tentativa de comparação longitudinal. Isto coloca algumas limitações à compreensão do impacto da cultura do tabaco, fazendo com que seja difícil verificar se os níveis mais elevados de rendimento e de posse de terras referidos entre produtores de tabaco são a consequência ou a causa de terem optado pelo tabaco. Isso também compromete a análise dos dados disponíveis que, de outra forma, sugere realmente que a adopção do tabaco pode ter desempenhado um papel importante no rápido crescimento do rendimento líquido dos agregados familiares em Tete e no Niassa, no período que vai de 1996 a 2002.

Benfica (2006) realizou um estudo dos níveis de rendimento dos produtores de culturas de rendimento (tabaco e algodão) para os comparar com os produtores que não fazem culturas de rendimento. Esta pesquisa foi realizada em 11 distritos de Tete e Sofala e a amostra incluía 130 produtores de tabaco, 90 produtores de algodão e 80 produtores agrícolas que não cultivavam nem tabaco nem algodão. Embora a pesquisa tenha constatado diferenças consideráveis entre os produtores de tabaco, tendo 30% dos produtores que se dedicam ao tabaco perdas durante a colheita observada, também verificou que o rendimento das famílias produtoras de tabaco na amostra era, em média, duas vezes maior do que o dos vizinhos que não cultivavam tabaco (US\$ 1 815 para os produtores de tabaco contra US\$ 844 para os não produtores). Além disso, o número de produtores de tabaco que contratavam trabalhadores era duas vezes maior e estes produtores superavam também os não-produtores de tabaco em termos de bens possuídos e tamanho das propriedades fundiárias.

Numa comparação entre os resultados do Trabalho de Inquérito Agricultura (TIA) de 1996 e 2002 (Boughton *et al.* 2006), descobriu-se que Tete e Niassa ocupavam o 2º e o 4º lugar, respectivamente, em termos da média do rendimento familiar líquido, e que em ambas as províncias se tinha verificado o mais rápido crescimento do rendimento familiar entre todas as províncias de Moçambique, no período entre os dois TIA. Os autores relacionaram esses resultados com a expansão do tabaco. Uma análise da pesquisa de 2002 por Walker *et al.* (2004), que se debruça sobre determinantes do rendimento rural, também encontrou uma forte relação entre famílias produtoras de tabaco, rendimentos familiares com crescimento mais rápido e níveis de redução de pobreza das famílias.

Pesquisas e censos agrícolas realizados em Moçambique mostram sistematicamente que tanto o uso de adubos como o acesso ao crédito estão fortemente concentrados na cultura do tabaco. Segundo dados do Inquérito Agrícola de 2002, apenas 2.6% de não produtores de tabaco usavam adubo contra 32% dos produtores que cultivavam tabaco. Em 2011, a utilização de adubos era ainda mais desigual: o Censo Agro-Pecuário (CAP) desse ano constatou que Tete e Niassa possuíam 80% das unidades agrícolas que utilizavam adubos e 60% das unidades que tinham acesso a crédito agrícola (Tabela 3). Isto vem reforçar a ideia de que a adopção do tabaco, em vez de ser uma escolha dos agricultores, pode ser a sua única possibilidade de ter acesso aos serviços e insumos necessários para se lançarem na produção de culturas de rendimento (Oya 2012).

Avaliação da eficácia das disposições institucionais

O modelo de concessão tem sido objecto de debate em Moçambique e é geralmente acusado de ser responsável pelo mau desempenho que teve o sector do algodão. As empresas concessionárias, queixaram-se no passado de vendas fora dos contratos, elevados índices de incumprimento dos reembolsos e da incapacidade do Estado de fazer cumprir os termos das concessões, ao passo que os produtores agrícolas protestaram contra a fixação arbitrária de preços e as práticas de compra (WB 2005).

É difícil comparar a eficiência social das diferentes disposições institucionais internacionais no caso do tabaco, tendo em conta a informação disponível relativamente a Moçambique. Os indicadores mais óbvios – os preços recebidos pelos produtores e que percentagem constituem do preço final – são especialmente difíceis de determinar, no caso do tabaco.¹⁵ Só para o algodão foi feita pesquisa comparando o sistema de monopólio regional fechado de Moçambique com os sistemas liberalizados ou parcialmente controlados da região. Estes estudos revelaram que o modelo moçambicano de concessões levou a que coubessem aos produtores as menores percentagens médias dos preços no período 1995-2002, numa amostra de sete países africanos produtores de algodão, e um dos mais baixos valores médios de exportação por hectare (Boughton et al. 2003). Poulton et al. (2004) analisaram um subconjunto diferente de países produtores de algodão e também concluíram que as disposições institucionais moçambicanas punham em causa a eficiência do sector: embora as concessões monopólicas resolvam muitos problemas de coordenação que a produção de culturas de rendimento enfrentava após o ajustamento estrutural, a falta de concorrência entre empresas de descaroçamento traduziu-se em maus preços para os produtores de algodão. Os autores assinalavam também que a concessão de grandes áreas geográficas sem estarem criados pelos Estado mecanismos sérios de monitoria, ou sem abrir a opção para a renegociação das concessões, contribuiu para asfixiar o sector.¹⁶

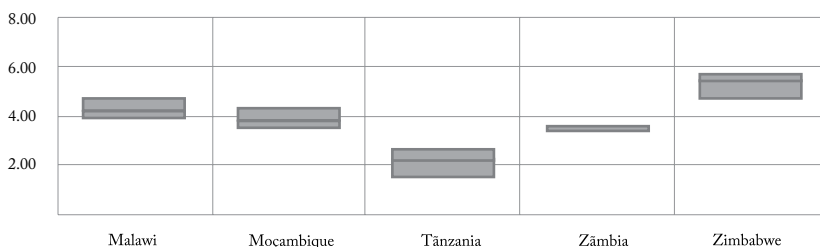
Seria desaconselhável extrapolar das observações do sector do algodão. O tabaco moçambicano ganhou uma reputação de qualidade e as comparações entre países indicam que obtém preços de exportação mais elevados (ver Gráfico 4). No entanto, algumas das observações feitas para o algodão têm paralelo no caso

15 Folhas de tabaco de variedades diferentes não são vendidos por atacado, sendo antes classificadas e triadas segundo um sistema complexo que agrupa cada folha, com base em cerca de 45 categorias diferentes em relação ao tamanho, posição na planta, cor e qualidade. As folhas, agrupadas por categoria, são embaladas em fardos separados. Não só diferentes categorias têm preços diferentes, como os vários países têm sistemas de triagem diferentes, o que torna difícil as comparações entre países.

16 A FAO publicou recentemente um relatório que tenta determinar qual a percentagem do preço de exportação de tabaco em Moçambique que cabe aos produtores (Dias, 2013). O relatório constata uma diferença substancial entre o preço à porta da machamba e o preço de referência e conclui que o resultado do sistema de concessão é que o Estado privilegia os interesses das empresas comerciais relativamente aos dos produtores de tabaco. Os resultados deste relatório não serão discutidos aqui, uma vez que o próprio relatório reconhece ter muitas limitações metodológicas e empíricas na sua análise.

do tabaco. O monopólio regional veio garantir aos produtores de tabaco o acesso a créditos, insumos e mercados, mas não foi criado nenhum mecanismo que permita aos agricultores fazer pressão para obter preços mais elevados e a intervenção do Estado levou à consolidação da vantagem não mercantil concedida à concessionária, em vez de a disciplinar. As empresas concessionárias têm a prerrogativa de fixar unilateralmente os preços e os produtores não têm voz activa no processo (WB 2005). Suprimir o efeito sobre os preços da dinâmica da oferta e da procura significa que os produtores moçambicanos não beneficiam de *booms de preços*.

Gráfico 4: Valor médio de exportações por ha (1000 US\$)



Fonte: Calculado pela autora com base em FAOStat 2013.

Os comités de arbitragem e as instituições provinciais intervenientes para mediação têm sido eficazes no tratamento de crises de comercialização que afectam toda a concessão, mas são menos eficazes caso a caso, quando surgem conflitos de classificação entre um produtor individual e a empresa.

Além disso, a concentração de tabaco em áreas do interior, apesar de proporcionar crescimento dos rendimentos dos agregados familiares de uma parte dos produtores, está a aproveitar-se da existência de mão-de-obra disponível com baixa remuneração salarial e da falta de alternativas viáveis para culturas de rendimento.

Os artigos da imprensa e o meu próprio trabalho de campo revelam um persistente desacordo por parte dos produtores com os mecanismos em vigor para arbitragem de conflitos com as empresas concessionárias no que diz respeito à classificação e triagem do tabaco. Tem-se observado, noutros sistemas de concessões, que os compradores usam critérios subjectivos para classificação e rejeição do tabaco em folha, como forma de ajustar o seu total de compras ao seu orçamento. Havendo apenas um comprador legal, os produtores de tabaco não têm escoamento para a folha que não é comprada pelas empresas comerciais.

Na ausência de uma regulamentação adequada, de intervenção activa e de monitoria regular do Estado, corre-se o risco de que as empresas concessionárias abusem da sua posição de monopólio através dos preços ou através do controlo de qualidade. No primeiro caso, as firmas concessionárias fixam preços que não transferem para os produtores os rendimentos obtidos, operando sem concorrência. No segundo caso, as empresas criam padrões e práticas arbitrárias de classificação que, baixando a qualificação do tabaco produzido pelos agricultores, reduz em muito os seus lucros e faz recair sobre o produtor, de forma desproporcional, os riscos e as incertezas da produção agrícola (WB 2005).

Limitada contribuição para as receitas fiscais

Estão em vigor em Moçambique vários incentivos fiscais no sector agrícola, com o objectivo de atrair investimentos e aumentar a produção. As empresas agrícolas com receitas abaixo dos 750 000 MZN estão isentas do pagamento de IVA, como todos os produtores agrícolas também estão isentos de IVA sobre as suas vendas a comerciantes (Mertens 2012). Isto faz com que as empresas comerciais de tabaco fiquem isentas do pagamento de IVA sobre as suas compras de tabaco aos produtores.

Todas as empresas que operam na agricultura beneficiam de uma isenção de IVA e de um desconto de 50% nos impostos sobre a gasolina (Hamela 2012). Para as empresas do sector agrícola, está em vigor desde 2002 um desconto de 80% do Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Colectivas (IRPC), que foi prorrogado por lei até 2015 (o desconto vai passar a ser de 50% no período 2016-2025). Por fim, a construção da unidade de processamento de tabaco foi registada no Centro de Promoção de Investimentos (CPI), registo ao abrigo do qual um investimento desta natureza é elegível para 5 anos de deduções adicionais de IRPC que podem ir até 10% do valor total do investimento no caso de empresas que operam na província de Tete (Ossemane 2011).¹⁷ Como já foi atrás referido, não há imposto de exportação de tabaco nem nenhuma contribuição substancial para um fundo de tabaco em nenhuma fase da comercialização, como existe para outras culturas de rendimento transaccionadas em Moçambique.¹⁸

A combinação destes incentivos e isenções, mais o facto de todo o tabaco produzido em Moçambique ser exportado livre de impostos, tem como resultado uma contribuição fiscal extremamente limitada por parte das empresas de comércio e processamento de produtos agrícolas. Segundo dados recolhidos pela KPMG, as receitas da Moçambique Leaf Tobacco antes de impostos têm sido

17 Se pensarmos que o investimento apresentado para a construção da unidade de processamento de tabaco foi de 50-55 milhões de US\$, isto equivaleria a um desconto de 5 milhões de US\$.

18 Com base em inquéritos informais a funcionários do Fundo de Fomento Agrícola, a autora concluiu que os pagamentos relativos ao tabaco transferidos pelas Direcções Provinciais de Agricultura são irregulares e reduzidos.

equivalentes ao seu lucro líquido, pelo menos desde 2008, o que faz com que seja uma das poucas empresas no ranking das maiores empresas em Moçambique que se diz não pagar IRPC (KPMG 2010, 2011).

Não existe nenhum mecanismo fiscal em vigor para redistribuir os lucros do crescimento da cultura do tabaco, ou para assegurar receitas para o Estado. Isso transforma, em certa medida, o tabaco num sector de enclave: apesar de criar milhares de empregos sazonais e gerar acumulação por parte das empresas de comércio e por parte de um grupo de produtores agrícolas, o regime fiscal e a política setorial dão poucas oportunidades de socialização e de redistribuição, impossibilitando ao mesmo tempo a existência de mecanismos para transferências intersectoriais e melhoria da produção.

A prestação de serviços públicos em regiões produtoras de tabaco não desenvolveu ligações fiscais com o sector do tabaco. As melhorias referidas no bem-estar das famílias são, portanto, apenas o resultado de financiamento privado. Os serviços públicos, a saúde e a educação estão, em comparação, a ficar para trás, de modo que não é raro que, em zonas de cultivo de tabaco com concentração de quintas altamente lucrativas, não haja acesso à saúde, à escola ou a serviços de água e saneamento. Algumas funções do Estado são assumidas pelas empresas comerciais sob a forma de intervenções de responsabilidade social das empresas (furos de água, edifícios escolares e reflorestamento).

O papel do Estado

As ténues ligações entre o sector do tabaco e a economia em geral são o resultado das reservas por parte do Estado moçambicano em intervir de forma determinada e estratégica na monitoria e readaptação do modelo de concessão. Só assim o Estado poderia garantir que o modelo beneficie os produtores e contribua para o processo geral de modernização das relações de produção. As deficiências na concepção de políticas revelam, no caso do tabaco, as dificuldades em equilibrar estratégias destinadas a diferentes tipos de produtores em diferentes tipos de relações mercantis e macro-estratégias para o desenvolvimento agrícola.

O Estado moçambicano tem limitado o seu papel à arbitragem da procura entre produtores e empresas, mas não como gestor de uma receita criado pelo Estado. Apesar do volume de recursos financeiros, humanos e naturais investidos na produção de tabaco, os efeitos positivos de maiores rendimentos estão social e geograficamente concentrados, dependem de práticas de exploração, têm uma capacidade de multiplicação limitada e são provavelmente insustentáveis a longo prazo. Seria pouco honesto esperar que, sem mecanismos vinculativos, os

rendimentos do tabaco contribuísem espontaneamente para aprofundar e alargar a capacidade agrícola de Moçambique.

Enquanto enquadramento regulamentar vinculativo que rege o funcionamento do sector, o Regulamento do Tabaco estabelece uma base legal para a criação de concessões monopsónicas geográficas, que são fundamentais para os rendimentos criados pelo Estado. O Regulamento institui uma série de disposições técnicas para a produção e comercialização de tabaco, mas nunca estipula as condições em que são concedidos os rendimentos criados pelo Estado, nem dá, em última análise, a justificação para oferecer ao maior comprador mundial de tabaco em folha um cenário de operações livre de concorrência, e também não obriga os operadores a contribuir, em troca da liberdade de imporem livremente os preços a que querem comprar o tabaco (uma prerrogativa de que não gozam nos países vizinhos).¹⁹ Actualmente, as concessões para o tabaco permitem ao capital internacional aproveitar um monopólio de uso de terras agrícolas e mão-de-obra barata, de forma produtiva, sem dúvida, mas sem qualquer compromisso estratégico a longo prazo para desenvolver a capacidade produtiva de Moçambique.

O Regulamento do Tabaco foi formulado para atrair operadores a Moçambique, o que conseguiu, mas foi menos eficaz na defesa dos interesses dos produtores locais. Por exemplo, enquanto são concebidas medidas rigorosas para impedir os produtores de vender fora do contrato, não há nenhuma obrigação semelhante para as empresas concessionárias de comprar efectivamente a folha produzida. A empresa tem um incentivo para comprar as quantidades que assegurem a recuperação de crédito fornecido e pode comprar à sua discrição além desse limite. O Regulamento do Tabaco proíbe vendas a terceiros e não dá aos produtores mecanismos para escoarem o tabaco não comprado pela empresa concessionária.

O sistema de concessões foi criado, no caso do tabaco, antes da produção arrancar, e, se bem que se lhe possa dar crédito pelo desenvolvimento dessa produção, também precisa de ser ajustado às actuais características do sector. Da mesma forma, o Regulamento do Tabaco foi redigido numa altura em que havia várias empresas de compra de folha a operar no país e não foi actualizado para responder à situação actual, em que já só há um grande operador. Numa avaliação do Banco Mundial de produção de tabaco sob contrato, indicava-se que o Governo de Moçambique “não dispõe actualmente de um forte centro de conhecimento especializado para regular a indústria do tabaco (...) e está actualmente mal colocado para desafiar as empresas multinacionais em questões de preço e tributação” (WB 2005).

19 Sistemas competitivos não impedem, porém, conluios entre empresas. As acusações de cartelização entre compradores de tabaco são frequentes no Malawi (Prowse, 2013).

Em função das mudanças no funcionamento do sector do tabaco em Moçambique, e tendo em consideração o seu crescimento acelerado na última década, é necessário repensar em formas de articular o sector com a economia nacional e com o fornecimento de bens públicos em zonas de produção de tabaco. A revisão dos mecanismos de regulamentação poderia investigar que espaço existe para mediar um acordo melhor para os produtores e para a economia no seu todo, incluindo a garantia de que sejam mobilizados recursos para financiar planos de produção de investimento produtivo, de reconversão e de contingência.

Uma política articulada para o tabaco teria de responder aos objectivos estratégicos de desenvolvimento para melhorar as actuais disposições institucionais, que são vagas no que diz respeito a metas a atingir e esperam, ainda assim, produzir espontaneamente dividendos de desenvolvimento. Além disso, a avaliação do desempenho de concessões deve basear-se em informação sólida recolhida, processada e utilizada pelas instituições do Estado. Actualmente, as instituições do Estado são consumidoras passivas de informação divulgada pelas firmas concessionárias.

Os produtores de tabaco devem ser apoiados no desenvolvimento de organizações representativas capazes de defender os seus interesses de forma independente. Não existe actualmente nenhuma organização desse tipo, o que reforça a desproporcional posição de fraqueza de cada produtor agrícola individualmente perante o comerciante de tabaco.

Conclusões

Este artigo apresentou as provas existentes do impacto positivo do regime de concessão na cultura do tabaco ao nível micro na produtividade agrícola, no grau de uso de insumos adquiridos e nos níveis de rendimentos de uma parte dos agregados familiares produtores de tabaco. Também levantou questões, porém, sobre os fundamentos deste desenvolvimento agrícola que assenta em competitividade obtida com base numa mão-de-obra explorada e auto-explorada. Não espanta que o tabaco tenha prosperado nos distritos interiores de Tete e Niassa, com uma longa história de serem reservas de mão-de-obra coloniais e com acesso a mão-de-obra migrante sazonal, ao passo que foi abandonado em regiões de Manica onde a proximidade com mercados maiores, a existência de redes de comércio e facilidades de crédito para outras culturas melhora a capacidade negocial dos produtores agrícolas.

A contribuição do sector do tabaco para a transformação sustentada geral da agricultura moçambicana está limitada por um regime fiscal que beneficia os

comerciantes de tabaco com uma série de isenções e lhes dá o poder de definir unilateralmente as condições de produção e os preços pagos aos produtores. Desde a criação das concessões e a promulgação do Regulamento do Tabaco de 2001, a tendência tem sido, em Moçambique, para a concentração de actividades comerciais num único operador. Têm-se perdido oportunidades para promover as ligações deste sector dinâmico com o resto da economia, para aproveitar o seu potencial para contribuir para a ampliação e diversificação da estrutura produtiva e para identificar fontes de receita para financiarem o fornecimento de bens públicos e para o Estado exercer a sua função redistributiva.

Uma implicação do sistema de concessões em Moçambique é que a legislação protege o maior comerciante mundial de tabaco da concorrência no mercado sem qualquer mecanismo de compensação, como seja a intervenção activa do Estado na regulação dos preços. Em conjunto, estes dois elementos impedem o funcionamento de mecanismos que, doutra forma, poderiam ajudar os agricultores a fazer pressão para exigir preços mais elevados pela sua produção. Além disso, a expansão da agricultura sob contrato permite que os comerciantes comprem o tabaco, sobretudo a um grupo de pequenos produtores agrícolas mal coordenados, ao contrário do que se passa nos países vizinhos, onde o sector estatal tem influência política e alguma capacidade de resistir às pressões das empresas comerciais, e onde há um conjunto maior de empresas comerciais.

Na ausência de mecanismos alternativos, públicos ou privados, para crédito agrícola e fornecimento de insumos, tornaram-se necessários os esquemas de agricultura sob contrato para a produção de culturas de rendimento em Moçambique. No entanto, o modelo criou sectores agrícolas que apenas são competitivos nos preços com base em níveis de salários agrícolas que são significativamente mais baixos do que o salário mínimo do sector formal. O resultado da terceirização da produção é que as empresas multinacionais beneficiam indirectamente com os mercados laborais informais não regulados.

A comparativa falta de poder dos produtores de tabaco moçambicanos, juntamente com a limitada contribuição do sector do tabaco para as receitas do Estado fez com que o tabaco se tenha tornado mais um estaleiro da economia extractiva em que recursos valiosos, como a terra, a água e a mão-de-obra, são incorporados na produção, a pedido do capital, para a produção de bens de exportação, mas com graves limitações no que diz respeito a contribuir para a transformação estrutural da estrutura produtiva.

Referências

- Abeno, E. (n.d.) Evaporative Cooling Chosen for energy efficiency. Case Study: Tobacco Facility. Modern Products. <http://www.modernproducts.co.za>.
- ASH (Action on Smoking and Health). 2010. BAT's African Footprint. Report 2010.
- ActionAid. 2013. Sweet Nothings, The Human Cost of British Sugar Giant Avoiding Taxes in Southern Africa. Disponível em: <http://www.actionaid.org.uk>.
- AIM (Agência de Informação de Moçambique). 2006. "Mozambique: Tobacco Giant Withdraws". AllAfrica. May 19, 2006.
- Benfica, R. M. 2006. "An analysis of income poverty effects in cash cropping economies in rural Mozambique: Blending econometric and economy-wide models". Doctoral dissertation. Michigan, Michigan State University.
- Benfica, R., Miguel, A., Zamela, J., Sousa, N. D., Boughton, D., Tschirley, D., & Marrule, H. D. 2004. *How to Avoid Killing the Chicken That Lays the Golden Eggs: An Analysis of the Potential Impacts of An Export Tax on Raw Tobacco in Mozambique*. International Development Collaborative Policy Briefs.
- Benfica, R., Zamela, J., Miguel, A., & de Sousa, N. 2005. The Economics of Smallholder and Households in Tobacco and Cotton Growing Areas of the Zambezi Valley of Mozambique. Research Paper Series. Maputo, Ministry of Agriculture of Mozambique, Directorate of Economics.
- Borras, S. M., Fig, D. & Suárez, S.M. 2011. "The politics of agrofuels and mega-land and water deals: insights from the ProCana case, Mozambique". *Review of African Political Economy*, 38 (128), 215-234.
- Boughton, D., Tschirley, D., Zulu, B., Ofiço, A. O., & Marrule, H. 2003. "Cotton sector policies and performance in sub-Saharan Africa: Lessons behind the numbers in Mozambique and Zambia". Apresentação feita na 25th International Conference of Agricultural Economists. 16-22 de Agosto, Durban.
- Boughton, D., Mather, D., Tschirley, D. L., Walker, T. S., Cunguara, B., & Payongayong, E. M. 2006. *Changes in Rural Household Income Patterns in Mozambique, 1996-2002, and Implications for Agriculture's Contribution to Poverty Reduction*. Research Report No. 61E, December 2006. Maputo, Ministério de Agricultura.
- Datamonitor. 2011. Universal Corporation. Company Profile.
- Dias, P. 2013. *Analysis of incentives and disincentives for tobacco in Mozambique*. Technical notes series. Rome, MAFAP, FAO.
- Drum Commodities. 2012. An African Tobacco Production Perspective. Disponível em: http://www.drumcommodities.com/sites/default/files/April%202012_Tobacco%20Project%20Executive%20Summary_0.pdf.
- FAO. 2003. *Issues in the Global Tobacco Economy—Selected Case Studies*. Food and Agriculture Organization. Raw Materials, Tropical and Horticultural Products Service Commodities and Trade Division. Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Hamela, H. 2012. *O IVA no sector da agricultura em Moçambique*. Maputo, USAID-SPEED.
- Hammar, A. 2010. "Ambivalent mobilities: Zimbabwean commercial farmers in Mozambique". *Journal of Southern African Studies*, 36(2), 395-416.
- Hammond, R. 1998. "Consolidation in the tobacco industry". *Tobacco Control*, 7(4), 426-428.
- Hanlon, J. 2010. Mozambique 168. News reports and clippings, 8 September 2010.
- Hanlon, J. & Smart, T. 2008. *Do Bicycles Equal Development in Mozambique?* NY, Boydell and Brewer Ltd.
- Henderson, D. A. 1976. "Two aspects of land settlement policy in Mozambique, 1900-1961". *Collected Seminar Papers*, 20, pp. 142-150. Institute of Commonwealth Studies.
- INE (Instituto Nacional de Estatística). 2010. *Agriculture Census (CAP)*.

- Isaacman, A. 1992. "Peasants, work and the labor process: Forced cotton cultivation in colonial Mozambique 1938-1961". *Journal of Social History*, 815-855.
- Isaacman, A. 1978. "Transforming Mozambique's rural economy". *Issue: A Journal of Opinion*, 8(1), 17-24.
- Jaffee, S. M. 2003. *Malawi's tobacco sector: standing on one strong leg is better than on none*. Africa Region Working Paper Series nº 55. The World Bank.
- KPMG. 2010. *As 100 Maiores Empresas de Moçambique*. Maputo, KPMG.
- KPMG. 2011. *As 100 Maiores Empresas de Moçambique*. Maputo, KPMG.
- Macauhub. 2006. "Sugar giants eye companies operating in Mozambique". *Macauhub*. March 27th.
- Maputo Embassy. 2004. Mozambique - Request For Tariff Rate Quota For Tobacco. Wikileaks. Wikileaks cable 04MAPUTO1502_a. [Acedido a: Dezembro de 2013].
- McDougal, T. & Caruso, R. 2013. *Wartime Violence and Post-Conflict Development Policy: The Case of Agricultural Concessions in Mozambique* nº.1/2013. Network of European Peace Scientists.
- Mertens, J.B. 2012. *Tributação no sector agrícola em Moçambique: uma análise das isenções de IVA e outras questões tributárias*. Maputo, CTA, USAID-SPEED.
- Ministério de Agricultura. 2001. Regulamento sobre o Fomento, Produção e Comercialização de Tabaco. Diploma Ministerial 176/2001 de Novembro 28.
- Myers, G. W., West, H. G., & Eliseu, J. 1993. *Land tenure security and state farm divestiture in Mozambique: case studies in Nhamata, Manica, and Montepuez districts*. Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison
- Navohola, E. A. 2010. "Forced labour and rural resistance in the tobacco farms in Nampula Province: a history of rural change in Mozambique, 1961-1975". M.A. dissertation. Faculty of Humanities, University of the Witwatersrand.
- OECD. 2005. *Mozambique: African Economic Outlook 2004/2005*. Paris, OECD.
- Ossemame, R. 2011. "Desafios de expansão das receitas fiscais em Moçambique". In: L. Brito et al. (orgs) *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo, IESE, pp.133-160.
- Oya, C. (2012) "Contract Farming in Sub-Saharan Africa: A Survey of Approaches, Debates and Issues". *Journal of Agrarian Change*, 12(1), 1-33.
- Perez-Niño, H. 2014. "O caminho pela frente: desenvolvimento actual e perspectivas futuras do sector do transporte rodoviário de mercadorias em Moçambique. Um estudo de caso no corredor da Beira". In: L. Brito et al. (orgs) *Desafios para Moçambique 2014*. Maputo, IESE,
- Pitcher, A. 1991. "Sowing the seeds of failure: early Portuguese cotton cultivation in Angola and Mozambique, 1820-1926". *Journal of Southern African Studies*, 17 (1), 43-70.
- Pitcher, M. A. 1996. Recreating colonialism or reconstructing the state? Privatisation and politics in Mozambique. *Journal of Southern African Studies*, 22(1), 49-74.
- Pitcher, M. A. 2002. *Transforming Mozambique*. Cambridge University Press.
- Poulton, C., Dorward, A., & Kydd, J. 1998. "The revival of smallholder cash crops in Africa: public and private roles in the provision of finance". *Journal of International Development*, 10 (1), 85-103.
- Poulton, C., Gibbon, P., Hanyani-Mlambo, B., Kydd, J., Maro, W., Larsen, M. N., & Zulu, B. 2004. "Competition and coordination in liberalized African cotton market systems". *World Development*, 32 (3), 519-536.
- Prowse, M. 2013. "A history of tobacco production and marketing in Malawi, 1890-2010". *Journal of Eastern African Studies*. 7 (4), 691-712.
- Ruotsi, J. 2003. *Agricultural marketing companies as sources of smallholder credit in East and Southern Africa: Experiences, insights and potential donor role*. Africa Division II. Rome, IFAD.
- Savana. 2010. "Corrupção no tabaco chega a Washington". *Jornal Savana*, 13 de Agosto de 2010.

- SEC vs Universal Corporation. 2010. 1:10-cv-01318. U.S. District Court – Columbia, 6 August, 2010.
- SEC. 2010. SEC Charges Two Global Tobacco Companies With Bribery. Press Release 2010-144. Washington, D.C., U.S. Securities and Exchange Commission.
- Tornimbeni, C. 2000. Lavoro migratorio in Africa centro-meridionale e il distretto di Tete, Mozambico, 1890-1945. *Africa*, 309-337.
- Walker, T. S., Tschirley, D. L., Low, J. W., Tanque, M. P., Boughton, D., Payongayong, E. M., & Weber, M. T. 2004. Determinants of rural income, poverty, and perceived well-being in Mozambique in 2001-2002. Flash Report 57E. Maputo, The Directorate of Economics of the Ministry of Agriculture and Rural Development.
- Watts, M. J. 1994. "Life under contract: contract farming, agrarian restructuring, and flexible accumulation". In: P. D. Little, & M.J. Watts (eds). *Living under contract: contract farming and agrarian transformation in sub-Saharan Africa*. Winsconsin, University of Wisconsin Press.
- WB. 2005. *Mozambique - Contract Farming and Supply Chain Financing: Issues and Challenges*. World Bank: Agriculture, Environment, Social Development Unit -Africa Region.
- Wuyts, Marc. 2001. "The Agrarian Question in Mozambique's Transition and Reconstruction". *UNU-WIDER Discussion Paper* n° 2001/14. Helsinki, UNU-WIDER.

MULHERES NO PROCESSAMENTO DA CASTANHA DE CAJÚ: REFLEXÕES SOBRE AS SOCIEDADES AGRÁRIAS, TRABALHO E GÉNERO NA PROVÍNCIA DE CABO-DELGADO

Sara Stevano

Introdução

O rápido crescimento económico que Moçambique está a atravessar é impulsionado principalmente pelos recursos naturais. Para que estas altas taxas de crescimento tenham efeitos positivos no alívio da pobreza a longo prazo, Moçambique tem que diversificar a sua capacidade produtiva e comercial. Contudo, a agenda da redução da pobreza continua inspirada na retórica de pequena escala, informada por uma visão dualista e enganadora das sociedades agrárias moçambicanas que vê os pequenos agricultores ou de subsistência em oposição às empresas comerciais (O'Laughlin 1996). As estratégias para o desenvolvimento rural falham de forma problemática na abordagem da complexidade das sociedades agrárias em Moçambique bem como nas ligações entre os novos actores influentes, tais como os agro negócios, e a produção agrícola de pequena escala.

Após o colapso em finais dos anos 1990s, o sector do cajú está numa trajectória de recuperação, com uma nova geração de fábricas de processamento a surgirem, especialmente no Norte do país. O renascer da actividade de processamento de cajú é interessante no contexto da industrialização e desenvolvimento rurais pois pode criar empregos nas áreas rurais e gerar ligações produtivas intersectoriais.

Este artigo olha para o renascimento, mesmo limitado e espalhado, da actividade de processamento de cajú no extremo norte da província de Cabo-Delgado. O artigo baseia-se em evidência de nível micro, recolhida através de entrevistas qualitativas com trabalhadores da indústria do cajú e outros intervenientes na actividade do processamento do cajú, que está actualmente concentrada em dois locais: a fábrica Korosho no distrito de Chiure (a Sul da província) e três associações de mulheres no distrito de Nangade (a Norte da província).

A intenção deste trabalho é utilizar este estudo de caso como uma lente através da qual olha as questões de trabalho, género e diferenciação rural e esclarece a complexidade das sociedades agrárias, que por sua vez se liga com alguns constrangimentos a nível micro com que os intervenientes na actividade de processamento se deparam em Cabo Delgado.

A segunda secção define o contexto macroeconómico, focando-se nas estratégias actuais para o desenvolvimento rural e o papel da indústria de processamento do cajú em processos de industrialização rural, no entanto, está para além do âmbito deste trabalho envolver-se em debates a nível macro sobre a viabilidade da indústria de processamento do cajú em Moçambique no seu todo. A parte principal deste trabalho está desenvolvida na terceira secção, que apresenta algumas características da actividade de processamento nos dois locais estudados e depois foca em três questões: a produção com restrições sazonais, a divisão do trabalho por género, e o investimento privado e infra-estruturas. Finalmente, na quarta secção, a conclusão.

Definindo o contexto macro: alguma estratégia para o desenvolvimento rural?

Com taxas de crescimento do PIB sustentadas nas últimas duas décadas – constantemente bem acima de 6% por ano entre 2003 e 2012 (World Bank national accounts data) – e as recentemente descobertas de recursos naturais (especialmente carvão, gás e petróleo), Moçambique está a atrair o interesse de investidores privados de todo o mundo. Que as altas taxas de crescimento e a afluência de investimento não têm sido proporcionalmente traduzidas em redução da pobreza e melhorias noutros indicadores do desenvolvimento humano, tais como desnutrição crónica, acesso a água potável, e educação, está documentado em dados (INE 2009) e estudos (Castel-Branco 2010; Hanlon & Cunguara 2010 e Cunguara & Hanlon 2012). No entanto, a clivagem entre rápido crescimento económico, medido pelo PIB, e redução da pobreza não é surpreendente se o efeito multiplicador não é dado como certo. Adicionalmente, já se sublinhou que as fontes de crescimento são estreitas: principalmente serviços e megaprojectos

em recursos naturais, indústria e agricultura, ambos também concentrados geograficamente ao redor de Maputo ou nos locais onde os recursos se encontram (Castel-Branco 2004). Devido a esta base estreita, as dinâmicas de crescimento e investimento limitaram a economia moçambicana a padrões de crescimento instáveis e insustentáveis (Ibid). Seria então interessante avaliar o potencial de Moçambique para traduzir elevadas taxas de crescimento económico numa bem-sucedida diversificação da economia.

De acordo com Krause e Kaufmann (2011), os sectores que têm potencial para crescer são aqueles em torno dos recursos naturais e a produção de mercadorias primárias. Contudo, parece não existir uma estratégia coerente para o desenvolvimento industrial, que permitiria a reter maiores proporções de valor acrescentado e, fundamentalmente, a criação de emprego. O objectivo de longo prazo de redução da pobreza que o governo definiu parece assentar grandemente na retórica da pequena escala, com as suas contradições problemáticas. Apesar de promover a comercialização da produção dos pequenos agricultores (PARP 2011–2014), as ligações fundamentais entre a produção agrícola de pequena escala e os intervenientes da produção de grande escala, incluindo processadores e grandes multinacionais envolvidas no agro negócio, nem sequer se mencionam no último plano de redução da pobreza (Woodhouse 2012).

Se considerarmos a estratégia para a redução da pobreza de Moçambique como uma aplicação da agenda a favor do pequeno agricultor e a favor do agro negócio em Moçambique, pode argumentar-se que as ligações entre a pequena agricultura comercial e a estratégia de desenvolvimento mais alargado, que vê os investidores estrangeiros como actores chave, foram seriamente negligenciadas. Isto tem os seus fundamentos conceptuais numa visão duradoura mas enganadora das sociedades agrárias em Moçambique. Desde a independência, a política agrária da Frelimo foi informada por uma concepção dualista das sociedades agrárias moçambicanas: agricultores de subsistência (Wuyts 2001) – que depois se tornaram pequenos agricultores – em oposição aos empreendimentos comerciais (O’Laughlin 1996). A falha em reconhecer a heterogeneidade das sociedades agrárias, que inclui a compreensão dos processos não lineares de diversificação da subsistência rural e de estratificação de classe, bem como o funcionamento das interações da actividade agrícola e do trabalho não agrícola assalariado impulsionados por um processo duradouro de mercantilização da economia agrária (Ibid), moldou o discurso e a prática do desenvolvimento em Moçambique até hoje. Particularmente, a crença errada que a vasta maioria das populações rurais moçambicanas são constituídas por agricultores de subsistência deu lugar a caminhos lineares para a redução da pobreza, ao longo dos quais os agricultores de subsistência/pequenos proprietários precisam de ser transformados em agricultores mais produtivos e semi-comerciais.

Em suma, a estratégia nacional para o desenvolvimento agrícola parece estar errada em dois aspectos principais: baseia-se numa visão simplista e enganadora das sociedades agrárias em Moçambique e, conseqüentemente, falha na abordagem das ligações entre a produção agrícola de pequena escala e o agro negócio. Compreender a diferenciação, relações de trabalho e as relações entre trabalho e capital é a base sobre a qual se devia desenhar/planear a política industrial, com a adequada atenção prestada ao potencial para a industrialização rural. A este respeito, tipos particulares de agro indústria podem ser bem sucedidos na criação de emprego e diversificação da base produtiva e comercial nas zonas rurais, através de ligações produtivas a montante e a jusante (Castel-Branco 2002).

A recuperação parcial do sector do cajú

Depois de ter gozado de fama inglória devido ao colapso da produção e processamento, o sector do cajú em Moçambique volta a ganhar força. As vozes mais convincentes no debate sobre as determinantes da falência do sector da castanha de cajú (especialmente a sua indústria de processamento) apontaram o efeito prejudicial das políticas de liberalização e privatização – especificamente a redução apressada da taxa de exportação – forçada pelo Banco Mundial, mas vai para além do âmbito deste estudo empenhar-se e envolver-se neste debate (Cramer 1999; Pereira Leite 1999; Hanlon 2000; McMillan, Rodrik & Welch 2002; Aksoy & Yagci 2012). No entanto o sector parece estar a caminho de uma recuperação parcial. A produção mais do que duplicou entre 2001 e 2008 – de 16 000 a 49 000 toneladas (Aksoy & Yagci 2012) – e uma nova geração de fábricas de processamento está a consolidar-se no Norte do país, com cerca de 25 fábricas de processamento a funcionar a nível nacional (ACI 2010).

No seu estudo encomendado pelo Banco Mundial, Aksoy and Agci (2012) afirmam que a limpeza completa de processadores de capital intensivo era necessária para o surgimento de uma nova geração de fábricas: de trabalho intensivo e mais eficiente. Esta parece ser uma descrição parcial: se as novas fábricas são mais eficientes que as anteriores está-se por demonstrar. O que é mais claro é que o renascer gradual do sector foi possível pela interacção e colaboração de diferentes actores: o governo, doadores, sector privado e bancos (Boys 2012), na qual a importância do apoio dos doadores e a melhoria do acesso ao crédito¹ foram sublinhados por muitos (Simonetti et al. 2007; Paul 2008; ACI

1 A ONG mais importante envolvida no renascimento da actividade de processamento de castanha de cajú é a ONG americana Technoserve, que oferece apoio técnico e financeiro aos empreendedores privados desde 1998. A Technoserve pode oferecer apoio financeiro, graças à sua parceria com o GAPI, uma instituição financeira não bancária especializada na concessão de crédito ao sector agrícola. No entanto, a GAPI é muito pequena para levantar o dinheiro necessário para financiar o capital de giro, essa questão foi superada com a participação da USAID em parceria com uma instituição bancária moçambicana.

2010). Adicionalmente, os processadores locais estão protegidos por uma taxa de exportação – mantida a 18% desde 1999 (Aksoy & Yagci 2012). O rendimento da taxa é gerido pela organização semi-governamental Incajú, cuja função é promover a produção e comercialização do cajú através do fornecimento de serviços de extensão a nível distrital (ACI 2010).

As novas fábricas localizam-se perto das áreas de produção de cajú – de facto, a maioria dos novos processadores encontram-se na província de Nampula, que produz 40% do cajú nacional (Ibid). Estes processadores de pequena escala necessitam ser integrados em redes de fornecedores - compradores que funcionem bem. Em termos de fornecimentos, a proximidade geográfica com os produtores assegura custos de transporte mais baixos e, possivelmente, esferas geográficas de interesse para o fornecimento de matéria-prima. No que respeita a compradores, tanto localmente – apesar do mercado limitado – como internacionalmente, os processadores de pequena escala precisam de conseguir colocar com sucesso os seus produtos no mercado: manter baixos os custos de produção e transporte para serem competitivos e trabalhar a marca dos seus produtos adequadamente. Por exemplo, a maioria das fábricas em Nampula está organizada na associação *Agro Industriais Associados (ALA)*, através da qual exportam conjuntamente os seus produtos para um comprador na Europa.²

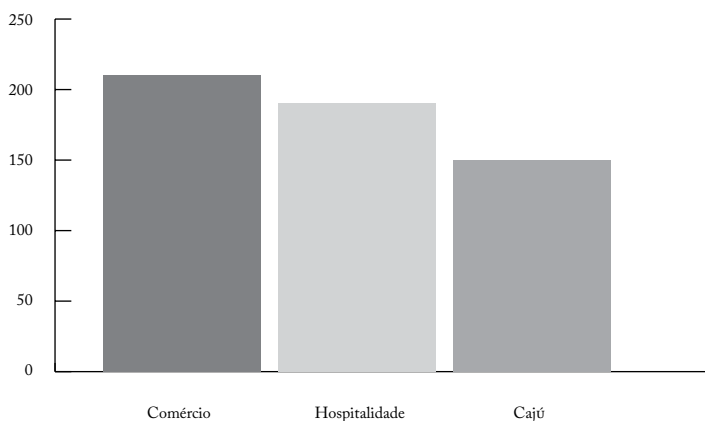
O renascer da actividade de processamento de cajú é interessante no contexto da industrialização e desenvolvimento rurais. Em primeiro lugar, pode criar emprego nas áreas rurais tanto para mulheres como para homens. Em segundo lugar, pode funcionar como incentivo para aumentar a produção de castanha de cajú. Em terceiro lugar, beneficia de, podendo ao mesmo tempo, contribuir para um desenvolvimento mais alargado de áreas particulares – p.e. a infra-estrutura para manter baixos os custos de transporte e produção. No entanto, o sucesso da actividade de processamento para funcionar e oferecer benefícios precisa de ser examinada a nível micro. Que tipo de emprego geram as fábricas de processamento e para quem? Quais são os constrangimentos que os trabalhadores e outros intervenientes enfrentam? De que forma a actividade de processamento do cajú interage com os processos da diversificação da subsistência e da diferenciação rural? Estas são algumas das perguntas que tentamos abordar ao examinar alguns aspectos da renascida actividade de processamento na província mais a Norte de Cabo Delgado. Considerando que as mulheres constituem a maioria da força de trabalho no processamento do cajú, as questões acima mencionadas serão analisadas através de uma perspectiva de género.

2 O único comprador é o intermediário holandês Global Trading & Agency BV – ACI 2010.

Processamento de cajú em Cabo-Delgado: A Fábrica Korosho e as Associações de Mulheres

Podem levantar-se três razões principais para olhar para a actividade de processamento de cajú em Cabo Delgado. Primeira, a produção, comercialização e processamento de cajú estão a ser promovidos na província (principalmente pelo Incajú em parceria com actores privados, doadores e bancos) e envolve um número crescente de intervenientes a nível local, tais como produtores de diferentes escalas, comerciantes e processadores. O Incajú reporta (relatórios provinciais 2011 e 2012.) que a actividade informal de processamento está a crescer, possivelmente indicando que o mercado local para o processamento de cajú está a expandir-se marginalmente, se bem que ainda muito limitado. Segunda, as novas fábricas de processamento estão na sua maioria concentradas na província de Nampula e, dada a capacidade de produção e a proximidade do corredor de Nacala,³ pode haver oportunidade para desenvolvimentos significativos na actividade de processamento na província de Cabo Delgado. Terceira, a indústria de processamento de cajú parece constituir uma das muito poucas oportunidades de emprego (rurais), emprego assalariado ou não, disponível para mulheres (ver Gráfico 1) – especialmente aquelas com baixo nível de educação.

Gráfico 1: Mulheres empregadas por sector: comércio, hotelaria e cajú



Fonte: Quadros feitos pela autora utilizando dados fornecidos pelo Governo da Província de Cabo Delgado, Balanço PES 2011

3 O corredor de Nacala liga o Malawi ao porto de Nacala, na província de Nampula, que é o principal canal de exportação no Norte de Moçambique. O corredor de Nacala é um dos três “corredores de desenvolvimento” - canais de comércio - que atravessam Moçambique.

A nível nacional, a maior parte do cajú é actualmente produzido e processado na província de Nampula (aproximadamente 40% da produção nacional do cajú bruto), seguida então por Inhambane (21%) e Cabo Delgado (12%). É importante referir que os únicos dados existentes sobre o volume da produção, exportação e processamento do cajú são recolhidos pelo Incajú que reconhece existirem algumas questões de fiabilidade: a persistência do comércio informal tende a produzir subestimação das quantidades de cajú comercializadas e exportadas, há falhas nos procedimentos de monitoria e inspecção e o cajú retido para consumo próprio continua excluído das estatísticas (ACI 2010; Incajú 2011).

De acordo com o Incajú, do cajú que foi comercializado no ano passado em Cabo Delgado, 3 119 toneladas - a maior parte - foram exportados para a Tanzânia, seguido por 2 317 toneladas exportadas através do porto de Nacala, 1 123 toneladas foram compradas pela fábrica Korosho, 1 038 toneladas foram vendidas para as fábricas em Nampula, e 140 toneladas foram processadas informalmente na província (ver a Tabela 1).

Tabela 1: Toneladas de cajú comercializadas na Província de Cabo Delgado

7 736 toneladas	Castanha de cajú comercializada na província de Cabo Delgado 2011-12
3 119	Exportadas para a Tanzânia
2 317	Exportadas através do porto de Nacala
1 123	Compradas pela Fábrica de Korosho
1 038	Compradas pelas fábricas na Província de Nampula
140	Processadas informalmente em Cabo Delgado

Fonte: Incajú (2012)

Em Cabo Delgado, a actividade de processamento está actualmente concentrada em dois locais: a fábrica Korosho ('Korosho' significa 'castanha de cajú' em Kiswahili, Shimaconde e Macua) no distrito de Chiúre (na parte Sul da província) e três associações de mulheres no distrito de Nangade, onde a maioria do cajú é produzido.

As novas fábricas nascidas na década de 2000, diferentemente das anteriores, são de trabalho intensivo: há uma dependência substancial nas técnicas manuais, enquanto o uso de máquinas é reduzido ao mínimo (Kanji et al. 2004; ACI 2010; Krause & Kaufmann 2011). Muitas das fábricas de processamento estão localizados no chamado triângulo do cajú (Paul 2008), na província de Nampula - o triângulo estende-se entre Monapo, Murrupula e Monapo - devido à proximidade com as áreas de produção e expedição, para minimizar os elevados custos de transporte. A infra-estrutura pobre tem sido identificada como um dos constrangimentos internos mais críticos que precisam ser superados para que o sector do cajú possa florescer (Cramer 1999). À semelhança dos processadores de Nampula, a fábrica

Koroshô foi inaugurada em 2006 e, apesar de estar localizada fora do triângulo de cajú, está relativamente perto do corredor de Nacala e, sendo a única fábrica de processamento em funcionamento em Cabo Delgado, é um dos mais importantes compradores da castanha de cajú produzida na província. Curiosamente, a fábrica Koroshô é propriedade de uma multinacional indiana ETG World⁴ que opera em 28 países (muitos dos quais países africanos) que se dedicam à produção, comercialização e processamento de vários produtos agrícolas incluindo cajú, que eles processam na Tanzânia e Moçambique. Em seguida, o produto é exportado para os EUA, Índia e Europa para o segundo processamento. Uma série de estudos (Harilal et al. 2006; ACI 2010) mostrou que a maior parte do valor criado reverte para a segunda fase de processamento e comercialização - estima-se que apenas 18% do valor acrescentado é retido por Moçambique (ACI 2010). A fábrica emprega actualmente entre 300 e 350 trabalhadores, aproximadamente um terço são homens e dois terços mulheres.

No distrito de Nangade, existem actualmente três associações. Dois grupos, Umulikungu e Luisa Diogo, estão baseados em Litingina (aldeia muito perto da fronteira com a Tanzânia) e o terceiro, Unidade, está em 'Ntamba de Makonde. No geral, entre 50 e 60 mulheres são membros destas associações. Umulikungu foi a primeira a ser criada em 2001 como resultado de uma mulher que se mudou da Tanzânia para Litingina e ensinou a outras mulheres como processar castanha de cajú - os distritos Norte de Cabo Delgado viram algum retorno da migração após o fim da guerra civil em 1992 e, ainda mais, com a implantação do regime de pensões para aqueles que participaram na guerra pela independência. Diferentemente das outras duas associações, a Umulikungu recebeu apoio da Sociedade Comercial Messalo, Lda., empenhada em garantir um mercado para as castanhas de cajú processadas, incluindo exportação do produto através do comércio (Sociedade Commercial Messalo Lda 2003). O projecto original incluía três objectivos: a legalização da associação, a construção de uma pequena unidade de processamento manual (localmente referida como fabriqueta, literalmente "pequena fábrica") e formação contínua. O projecto foi apenas parcialmente implementado: o produto acabou por ser comercializado apenas localmente e a associação nunca foi totalmente legalizada, no entanto, o apoio recebido por este grupo é visível nos rendimentos que as mulheres ganharam, se comparados com as mulheres nas outras duas associações - isto será mais discutido na secção 3.3. Todas as três associações estão actualmente a vender os seus produtos nos mercados locais, principalmente na cidade de Pemba.

4 De acordo com as informações contidas em seu website (<http://www.etgworld.com/>), ETG comercializou 63,645.5 toneladas de castanha de cajú em 2011. As fábricas de processamento na Tanzânia e Moçambique exportam os seus produtos sob uma única marca, Koroshô.

Como se organiza e se divide o trabalho?

A fábrica e as associações utilizam procedimentos similares para processar o cajú. Técnicas de trabalho intensivo prevalecem em ambos os casos: as máquinas estão ausentes nas associações e limitadas a fornos e alguns quebra-nozes recentemente introduzidos na fábrica Korosho, onde no entanto a maioria da quebra ainda é feita manualmente. Contudo, o trabalho está organizado de forma diferente. Nas associações, uma pessoa segue toda a actividade de processamento do início ao fim; de facto, muitas vezes as mulheres trabalham nas suas casas. Na fábrica, a actividade de processamento é organizada em três fases distintas: na primeira, os homens e mulheres juntos quebram as nozes e retiram o miolo; a segunda é para descascar e a última é para a classificação, estas duas últimas fases de trabalho são inteiramente desempenhadas apenas por mulheres. Em ambos os casos, porém, parece haver um controlo masculino durante o processo de produção. Na fábrica, todos os supervisores da superfície, salvo um, são homens e a primeira secção, onde homens e mulheres trabalham juntos, parece ser a única onde é possível receber um salário ligeiramente superior. Nas associações, as mulheres reportaram confiança mútua nos maridos para o aprovisionamento de produto (ou seja, matéria-prima para processar).

Quem é o dono dos meios de produção?

Sem dúvida, todos os trabalhadores da fábrica são trabalhadores assalariados. Contudo, é interessante notar que as mulheres nas associações, que se esperava poderem trabalhar por conta própria, só parcialmente controlam os meios de produção: o fornecimento dos meios de produção é assegurado quer pela Sociedade Comercial Messalo, Lda., ou pelos membros masculinos das famílias das mulheres, indicando assim que as mulheres não são as *donas* da actividade de processamento. Parece que lhes falta a posse de dinheiro tanto *antes* como *depois* da actividade de processamento: o capital necessário para a compra de cajú bruto e rendimentos monetários obtidos através das vendas do cajú processado.

Quanto trabalho para quanto dinheiro?

Nas associações as horas de trabalho são flexíveis e, adicionalmente, a actividade de processamento muitas vezes segue padrões muito esporádicos devido à falta de matéria-prima. Quando o cajú bruto está disponível, as mulheres entrevistadas disseram que uma pessoa pode processar até 6 kg de cajú bruto por dia. As associações compram castanha de cajú a 30MZN/kg e vendem a 200MZN/kg,

mas é muito difícil calcular os rendimentos mensais em dinheiro auferidos porque as quantidades processadas variam grandemente dependendo da capacidade financeira para comprar cajú bruto. Na fábrica, os trabalhadores iniciam o trabalho às 6 da manhã e normalmente terminam no início da tarde, mas não existe número específico de horas de trabalho diário porque os trabalhadores são pagos de acordo com a quantidade produzida. Com base na informação fornecida pelos trabalhadores, os salários mensais podem variar entre 500MZN e 2 000MZN (equivalente a US\$ 16-65 e menos de metade do actual salário mínimo) – ver Tabela 2 para informação mais detalhada.

Tabela 2: Estimativa dos salários dos trabalhadores na fábrica Korosho

Quebra	8.85 MZN/kg	10-12 kg por dia por pessoa	De 500 a 2 000 MZN por mês	Homens e mulheres
Descasque	9.50 MZN/kg	3 kg por dia por pessoa	De 500 a 1 000 MZN por mês	Só mulheres
Classificação	1.35 MZN/kg	65-70 kg por dia por pessoa	1500 MZN por mês em média	Só mulheres

Fonte: Autora com base em informações fornecidas pelos trabalhadores

Agora a discussão vai evoluir em torno de quatro temas: a produção com restrições de sazonalidade, divisão do trabalho por género e funções, diferenciação e utilização de rendas em dinheiro e investimentos e infra-estrutura, que serão discutidos em separado.

Sazonalidade e absentismo sazonal

Sazonalidade e absentismo sazonal são duas questões interessantes que surgiram durante a investigação de campo. São de uma natureza diferente mas acabam por limitar a produção a padrões sazonais.

Sazonalidade e acesso ao crédito: problema de oferta ou de procura?

No caso das associações, uma das principais dificuldades que as mulheres estão a enfrentar é a falta de capacidade financeira para comprar grandes quantidades de matéria prima para assegurar a continuidade da actividade de processamento durante todo o ano. Isto significa que, sem apoio externo, elas normalmente só são capazes de adquirir quantidade de matéria prima suficiente para processar o cajú durante alguns meses do ano, a maior parte na época da colheita. Empréstimos constituíram uma tentativa para ultrapassar este constrangimento. Todas as associações receberam um único empréstimo do governo local mas tiveram dificuldades em reembolsar o empréstimo. Isto sugere que o problema do acesso ao crédito, conhecido como um dos constrangimentos à produção (Cramer 1999;

Simonetti et al. 2007; Krause & Kaufmann 2011), está exacerbado pela falta de capacidade organizacional, redes comerciais não consolidadas e infra-estruturas pobres. Simonetti *et al.* (2007: 143) correctamente aponta que o fraco acesso ao crédito ‘não somente, nem talvez principalmente, diz respeito ao lado da oferta, mas também ao lado da procura: designadamente o que é preciso fazer para tornar produtiva a produção rural de pequena e média dimensão e, conseqüentemente, “bancável”’.

O fenómeno do *associativismo* tem uma história longa em Moçambique que data do tempo da produção colectiva da Frelimo nas áreas rurais. A continuidade do ‘modelo da associação’ até aos dias de hoje está possivelmente associada às expectativas (muitas vezes não cumpridas) de receber apoio (financeiro) do governo ou das ONGs, pelo menos na província do Cabo Delgado. No entanto, a capacidade efectiva das associações prestarem apoio social ou criar capacidade de produção já foi questionada (O’Laughlin 2009). Para que o modelo da associação constitua uma forma realista de desenvolver capacidade produtiva e não apenas um canal parcialmente sucedido para acumulação individual, é necessário ultrapassar vários constrangimentos. Por exemplo, a procura doméstica limitada de castanhas processadas lança algumas dúvidas sobre a sustentabilidade do modelo da associação, a menos que sejam estabelecidas ligações comerciais de sucesso com compradores externos, ainda que estratégias de marketing adequadas e a actividade de processamento se torne regular. A este respeito há uma lição a aprender da parceria entre a ONG americana Technoserve – protagonista chave na prestação de apoio técnico aos processadores em Nampula – e a GAPI, uma instituição financeira não bancária, que utilizou uma forma específica de *empréstimo na cadeia de valor* hoje considerado um dos determinantes do ressurgimento da indústria de processamento do cajú de Nampula.. Esta forma de empréstimo caracteriza-se pela ‘*integração do fornecimento de crédito com a melhoria activa da capacidade de pagamento do devedor*’ (p.e. prestação de serviços empresariais) e visava o desenvolvimento de redes de produtores e comerciantes ao longo de uma cadeia de valor (Simonetti et al. 2007: 144).

Absentismo sazonal: escolha no meio da abundância ou restringida pela escassez? No caso da fábrica, regista-se uma situação de altos níveis de absentismo, especialmente durante a época chuvosa. Isto surgiu imediatamente nas entrevistas tanto com trabalhadores como gerentes, e problemas semelhantes relacionados com o absentismo elevado são reportados por Paul (2008) no seu estudo para a Techonserve sobre as fábricas em Nampula.

De acordo com o gerente da fábrica, entre Dezembro e Fevereiro (época chuvosa), o número de trabalhadores reduz-se de 300 para 100/150. Isto acontece

porque durante a época chuvosa é necessário mais trabalho nas *machambas* (lotes de terra), pelo que os trabalhadores da fábrica vão trabalhar com menos regularidade ou abandonam o seu trabalho durante várias semanas de forma a desenvolverem trabalho agrícola nas suas *machambas*. O gerente da filial de Korosho explicou este fenómeno em termos culturais:

'Aqui as pessoas têm uma cultura de trabalho diferente' (Gerente da filial de Korosho, comunicação pessoal, Julho de 2012)

Os muito poucos trabalhos que fazem referência ao problema do absentismo (Krause & Kaufmann 2011) fundamentalmente falham por não o associar aos padrões sazonais de trabalho agrícola e o único trabalho que faz esta associação. Paul (2008) explica-a em termos de reacção sócio cultural à transição da sociedade agrária para a industrial, «do campo para a fábrica»:

'Aqui as escolhas de trabalho são vistas como ocasionais, transitórias e um complemento, não um substituto, do trabalho agrícola' (Paul 2008: 15)

Estas afirmações são fundamentalmente problemáticas e enganadoras ao explicarem o trabalho como uma escolha, em vez de o compreenderem como resultado da diversificação dos meios de subsistência – a necessidade dos agregados familiares se envolverem em actividades múltiplas para se reproduzirem. Existem dois factos importantes que fundamentam tal argumento.

Apesar da importância dos mercados de trabalho em contextos rurais ter sido muitas vezes negligenciada, foi minuciosamente documentado que o emprego assalariado rural desempenha um papel fundamental na subsistência das pessoas das zonas rurais, tanto mulheres como homens (Cramer et al. 2008). Todos os trabalhadores entrevistados reportaram que costumavam fazer *kibarua* (emprego assalariado baseado em tarefas, conhecido em português como ganho-ganho) antes de trabalharem na fábrica, indicando assim que o estatuto de trabalhador assalariado não é para eles necessariamente uma novidade nem o é, muito provavelmente, para muitas pessoas que vivem no Moçambique rural. De facto, alguns deles argumentaram: *'Este é o nosso actual kibarua'*, referindo-se ao seu trabalho na fábrica.

Adicionalmente, pesquisa de campo em diferentes áreas da província de Cabo Delgado revelou que uma das formas mais comuns de usar o rendimento monetário/salário, quando atingem um nível suficiente, é a contratação de trabalhadores agrícolas sazonais. Todos os trabalhadores da fábrica entrevistados bem como as mulheres nas associações (especialmente aquelas da Umulikungu) reportaram

que utilizam parte dos seus rendimentos monetários para contratar trabalhadores agrícolas, durante todo o ano nalguns casos, e na época chuvosa em todos os outros. Isto sugere fortemente que o absentismo sazonal é mais uma consequência de salários baixos (que não são suficientes para contratar trabalhadores agrícolas numa base regular ou em número suficiente), do que de escolhas individuais dos trabalhadores para serem agricultores em vez de trabalhadores assalariados em determinadas épocas do ano.

Pode-se, seguramente, argumentar que a agricultura é considerada e tem mesmo um valor muito elevado (tanto comercialmente como para o consumo de alimentos), mas isto não coincide com o trabalho agrícola ou escolhas dos indivíduos para serem agricultores. Isto levanta uma questão mais gera sobre quem são as populações rurais. Há uma discrepância entre a linguagem comumente utilizada quando alguém diz 'Eu sou um agricultor' e as actividades económicas efectivamente desempenhadas para ganhar a vida. Existe uma forte necessidade de se ser claro sobre a importância da economia de dinheiro na vida das pessoas rurais: nesta altura o processo de mercantilização está tão profundamente enraizado que atinge os bens mais básicos, como a água. As populações rurais têm que se envolver num conjunto diversificado de actividades económicas porque nenhuma delas lhes oferece cobertura total para as suas necessidades monetárias. Neste contexto, o estabelecimento das fábricas de cajú parece aprofundar e moldar processos de formação de classes, mas não os cria desde o início.

Divisão de trabalho por género e funções

Tendo sublinhado a importância dos mercados de trabalho rurais e da diversificação das actividades económicas, é de equivalente importância não negligenciar as tensões na alocação do trabalho entre trabalho remunerado e não remunerado, especialmente no caso de participação feminina no trabalho remunerado.

De acordo com Bryceson (1980), a participação das mulheres na força de trabalho ou envolvimento com actividades remuneradas em dinheiro ocorre pela fuga às relações capitalistas de reprodução humana. No caso da actividade de processamento do cajú, tanto na fábrica como na associação, as mulheres envolvem-se com trabalho assalariado na forma de '*subsunção real ao controle masculino familiar*', como lhe chamou Bryceson (Ibid), significando que as mulheres obtêm permissão dos seus maridos ou de outros membros masculinos da família para trabalhar fora da sua casa, ou, eu acrescentaria, é dito às mulheres, ou são incentivadas pelos seus parceiros masculinos, para trabalharem fora de casa e contribuírem para as necessidades económicas da família. Por outras palavras, a alocação de mao-de-obra, entre trabalho produtivo e reprodutivo,

muda devido à compulsão económica, mas muitas vezes há uma falta de simetria entre os ganhos económicos das mulheres na esfera produtiva e as suas perdas em responsabilidades reprodutivas ou, pela mesma razão, na capacidade de ganhar dinheiro e na capacidade para o controlar. Por exemplo, a maior parte das mulheres no Umulikingo reclamam que entregam os seus rendimentos em dinheiro aos maridos por forma a continuarem a ganhar o seu consentimento para trabalhar na associação. Nas associações, é evidente que apesar de as mulheres serem os únicos membros e únicas trabalhadoras, existe um controlo masculino esmagador sobre o processo de produção.

Em Cabo Delgado e noutros locais, as oportunidades de emprego para as mulheres devem ser calorosamente recebidas e, juntamente com mais empregos, as políticas para resolver a carga acrescida das responsabilidades e funções múltiplas das mulheres. Por exemplo, a fábrica Korosho tem uma creche dirigida por uma trabalhadora paga pela fábrica onde as mulheres podem deixar as suas crianças durante as horas de trabalho. No entanto, a fábrica não oferece licença de maternidade paga: as mulheres grávidas podem deixar os seus empregos antes/ depois de darem à luz durante meses e depois voltar. A falta de segurança do emprego é porém notável: os laços contratuais são tão ténues que trabalhadores sob contrato e os que não o têm recebem igual tratamento, lamentaram-se alguns trabalhadores. Com efeito, a rotatividade é tão alta que alguns trabalhadores são admitidos na fábrica numa base diária para substituir aqueles que estão ausentes. Por outras palavras, a flexibilidade nos padrões de trabalho – assegurada por contratos muito fracos (ou ausência deles) – pode ser vista como funcional para as responsabilidades múltiplas de mulheres e homens porém, ao mesmo tempo, é funcional para a incapacidade, ou falta de vontade, do empregador para oferecer salários adequados e segurança no emprego, e exacerbada pela carência de políticas sociais que protejam os direitos dos trabalhadores.

Em suma, as associações do cajú e a fábrica Korosho em Cabo Delgado ilustram duas questões. Em primeiro lugar, a participação de mulheres no trabalho remunerado pode não se traduzir na sua capacidade de controlar os seus rendimentos e, em segundo lugar, as mulheres – e em menor grau os homens – têm responsabilidades múltiplas que estruturam o seu compromisso com o trabalho remunerado. Por conseguinte, um entendimento claro das contradições e tensões, incorporadas na contrária imagem cor-de-rosa das mulheres a entrarem no trabalho remunerado, deve definir as bases das oportunidades de emprego apoiadas por níveis dignos de protecção dos trabalhadores.

Investimentos e infra-estrutura

Com base no conjunto de dados CPI⁵ e na pesquisa de campo realizada em Junho de 2012, existem dois sectores principais onde o investimento privado parece estar concentrado na província de Cabo Delgado: agricultura/agro-indústria e turismo. Em comparação com outros sectores tais como a aquacultura e a pesca, indústria e *outros* (como classificado pelo CPI), o número e entidade dos projectos na área da agricultura e turismo destacam-se notavelmente, com 27 empreendimentos em funcionamento na primeira área e 21 na última. Se bem que a indústria da madeira seja de longe a predominante na agricultura e no sector agro-industrial, existem outros tipos de investimento privado a fluir para o sector, especialmente nos distritos do sul. A maioria dos projectos em funcionamento está concentrada na cidade de Pemba, seguidos por Montepuez (segunda maior cidade em Cabo Delgado) e Chiure, sugerindo que os empreendimentos privados operam principalmente no sul da província.

Os distritos sul de Cabo Delgado gozam de melhor infra-estrutura (especialmente estradas), relativamente aos distritos do Norte e estão mais próximos e com melhores ligações à província de Nampula e ao corredor de Nacala. O corredor de Nacala é um dos três 'corredores de desenvolvimento' (canais de comércio) que atravessam Moçambique ligando Malawi, Zimbabwe e África do Sul a três portos de Moçambique (Krause & Kaufmann 2011). Desnecessário será referir, que a proximidade e /ou boa ligação aos maiores canais de comércio é crucial para uma indústria orientada para a exportação.

Chiure tem uma agricultura desenvolvida, relativamente a outros distritos de Cabo Delgado. É atravessado pela estrada que liga Pemba a Nampula e, em Chiure Sede, existem dois postos de gasolina e um banco. Um dos mais antigos empreendimentos agro-industriais de Cabo Delgado está baseado no Chiure: a *Chiure Comercial e Agrícola* é uma empresa portuguesa com gestão familiar especializada na produção, comercialização e processamento de produtos agrícolas (principalmente milho, verduras e feijão) desde 1948. Outros investimentos no sector agro-industrial ocorreram no distrito mais recentemente e incluem a banana e a plantação de cana-de-açúcar para exportação. Parece que a proximidade com o corredor de Nacala e a presença de infra-estrutura relativamente aceitável desempenham um papel chave na atracção do investimento em Chiure e, de forma mais genérica, nos distritos Sul de Cabo Delgado. Isto sugere que as estratégias para o desenvolvimento rural deverão abordar adequadamente as ligações entre os

5 CPI - Centro de Promoção de Investimento, que é a única instituição que tem conjuntos de dados oficiais sobre os compromissos de investimento privado por província. É importante ressaltar que os dados do CPI estão incompletos e ultrapassados - na verdade, a pesquisa de campo realizada sobre o investimento privado teve como objetivo, em parte, verificar a confiabilidade dos dados disponíveis.

sectores agrícola e industrial bem como os canais através dos quais a população rural pode beneficiar com os desenvolvimentos agro-industriais.

No distrito de Nagade o cenário é completamente diferente. Nagade é um dos distritos mais *remotos* da província, especialmente devido à sua distância dos centros urbanos mais significativos (Pemba, Nampula) e às más condições das estradas. Para além das muito poucas redes dinâmicas de comércio 'informal' – devido à proximidade com a Tanzânia - não existem projectos significativos. Sendo Nagade a principal área produtora de cajú na província, o Incajú apoiou a construção de uma fábrica de processamento de pequena escala no distrito, que foi inaugurada em Abril de 2013. Contudo, a falta de infra-estruturas e a distância de um local de embarque (Nacala) aparecem como constrangimentos para a actividade de processamento para exportação. Ao mesmo tempo, o modelo associativo não está isento de problemas, como foi discutido: escassa capacidade de organização, fracas redes comerciais, dificuldades financeiras para ultrapassar a sazonalidade, procura doméstica limitada para a castanha processada e, dependência de apoio externo, o que implica que se as associações não tiverem êxito em tornar-se autónomas, então não serão um modo de produção adequado para além de alguns anos.

Estas observações parecem sugerir que existe potencial para a expansão da actividade de processamento de cajú na província de Cabo Delgado, mas irá depender fundamentalmente da continuação da colaboração entre os diferentes actores (governo, nacional e local, Incajú, investidores privados doadores e bancos) para fazer face às limitações (p.e. sazonalidade e acesso ao crédito) e por conseguinte assegurar a sustentabilidade da actividade a longo prazo. Adicionalmente, a colaboração destes intervenientes deveria incentivar a formação de círculos virtuosos de investimento e infra-estrutura, a impulsionarem-se um ao outro.

Conclusões

Observando com algum detalhe a actividade de processamento do cajú na província de Cabo Delgado mostra alguns aspectos da complexidade das sociedades agrárias. Uma conclusão abrangente é a de que os agregados familiares rurais lutam para garantirem para si fontes múltiplas de rendimento para a reprodução, quando possível. Assim, as oportunidades de emprego (assalariado) criadas pelo sector de processamento de cajú, como parecem não garantir salários/ganhos *suficientemente elevados*, fluem nas redes complexas de trabalho. Isto manifesta-se, por exemplo, no fenómeno do absentismo sazonal na fábrica Korosho e nos padrões de produção esporádica das associações.

Este estudo de caso mostra duas maneiras de olhar para a complexidade das dinâmicas de trabalho. Primeiro, o auto emprego e o emprego assalariado, as economias formal e informal impulsionam-se uma à outra, levantado pois algumas preocupações sobre a utilização simplista e dicotómica dessas categorias. Em segundo lugar, os processos de diversificação dos modos de vida e de diferenciação rural interagem a diferentes níveis, criando assim trajectórias não lineares de desenvolvimento. Esta imagem fica claramente em conflito com o retrato das sociedades agrárias em Moçambique, as sendo constituídas por pequenos agricultores. Tomar conhecimento e compreender a interacção de formas múltiplas de trabalho dentro e fora da actividade agrícola é fundamental para desenhar estratégias seguras para o desenvolvimento rural.

Acresce que a maioria dos trabalhadores do cajú é constituída por mulheres, cujo tempo tende a estar sujeito a mais exigências e responsabilidades, relativamente aos homens. Com efeito, as mulheres mantêm as suas responsabilidades e deveres na esfera reprodutiva mesmo quando participam no trabalho assalariado, o que obriga as mulheres a serem mais flexíveis a movimentarem-se do trabalho remunerado ao não remunerado quando necessário. Isto reflecte-se claramente na natureza discriminatória do género nos mercados de trabalho: salários mais baixos e condições mais precárias oferecidas às mulheres.

Estas reflexões não pretendem de modo nenhum sugerir que estas oportunidades de emprego não são necessárias ou desejáveis, pelo contrário, elas são necessárias e muito bem vindas. Contudo, podem tomar-se algumas medidas para minimizar os efeitos negativos na produção – p.e. concessão de crédito conjuntamente com serviços para aumentar a capacidade de pagamento e superação das restrições sazonais dos mutuários – e para abordar as responsabilidades e funções múltiplas de homens e mulheres – p.e. políticas sociais de protecção aos direitos da mulher.

Parece haver potencial para a expansão da indústria de processamento do cajú na província do Cabo Delgado, devido à proximidade do corredor de Nacala e a promoção por parte do Incajú da produção da castanha de cajú. Porém, a contínua e bem sucedida colaboração dos principais intervenientes – governos, nacional e local, Incajú, investidores privados, doadores e bancos – é necessária para assegurar a sustentabilidade da actividade a longo prazo. Neste sentido, a limitada procura doméstica da castanha processada e a excessiva dependência de apoios externos levanta algumas dúvidas sobre a viabilidade do *modelo* associativo, relativamente à indústria com orientação para a exportação. Acresce que o desenvolvimento de espirais virtuosas de investimento e infra-estrutura iria beneficiar a prosperidade do sector em diferentes áreas da província.

Em suma, para que o ressurgimento do sector de processamento de cajú desempenhe um papel em processos de desenvolvimento e industrialização rurais,

é necessário considerá-lo como parte de uma estrutura informada por visões rigorosas das sociedades rurais e com o objectivo de abordar as principais ligações entre a produção agrícola em pequena escala, emprego fora da agricultura e os novos intervenientes chave no sector agro-industrial.

Referências

- ACI (African Cashew Initiative). 2010. Analysis of the cashew value chain in Mozambique. GTZ, February 2010.
- Amanor, KS. 2009. Global food chains, African smallholders and World Bank governance. *Journal of Agrarian Change*, 9(2): 247-262.
- Askoy, MA & Yagci, F. 2012. Mozambique cashew reforms revisited. Policy Research Working Paper 5939. Washington DC: World Bank.
- Boys, J. 2012. Jobs, votes and legitimacy: The political economy of the Mozambican cashew processing industry's revival. Unpublished MSc thesis, SOAS, University of London.
- Bryceson, D. 1980. The proletarianization of women in Tanzania. *Review of African Political Economy*, 17: 4-27.
- Castel-Branco, CN. 2002. An investigation into the political economy of industrial policy: The case of Mozambique. Unpublished PhD thesis, SOAS, University of London.
- Castel-Branco, CN. 2004. Business and productive capacity development in economic growth and industrialisation. Denmark's New Country Programme for Mozambique 2005-2009, April 2004.
- Castel-Branco, CN. 2010. Pobreza, Riqueza e Dependência em Moçambique. *Cadernos IESE*, no. 3. Maputo, Mozambique.
- Cramer C, Oya, C & Sender, J. 2008. Lifting the blinkers: A new view of power, diversity and poverty in Mozambican rural labour markets. *Journal of Modern African Studies*, 46(3):361.
- Cunguara, B & Hanlon, J. 2012. Whose wealth is it anyway? Mozambique's outstanding economic growth with worsening rural poverty. *Development and Change*, 43(3): 623-647.
- Governo da Provincia de Cabo Delgado. 2011. Balanço PES 2011. Pemba, Mozambique.
- Hanlon, J. 2000. Power without responsibility: The World Bank & Mozambican cashew nuts. *Review of African Political Economy*, 27(83): 29-45.
- Hanlon, J & Cunguara, B. 2010. Poverty is not being reduced in Mozambique. LSE Crisis States Research Centre.
- Harilal, KN, Kkanji, N, Jeyaranjan, J, Eapen, M & Swaminathan P. 2006. Power in global value chains: Implications for employment and livelihoods in the cashew nut industry. Summary Report, March 2006.
- Incajú. 2011. Plano Director Do Cajú, 2011-2020. Maputo, Mozambique.
- Incajú. 2012. Relatório Balanço Comercialização da castanha de Cajú'. 22 February 2012, Pemba, Mozambique.
- INE (National Statistics Institute). 2009. Multiple indicator cluster survey (MICS) a 2008. Mozambique: Instituto Nacional de Estatística: Maputo..
- Kanji, N, Vijfhuizen, C, Artur, L & Braga, C. 2004. Liberalisation, gender and livelihoods: The Mozambique cashew nut case. Summary report, March 2004.
- McMichael, P. 2009. Banking on agriculture: A review of the World Development Report Women processing cashew nut - Stevano 2008. *Journal of Agrarian Change*, 9(2): 235-246.
- McMillan, M, Rodrik, D & Welch, KH. 2002. When economic reform goes wrong: Cashews in Mozambique. NBER Working Paper 9117. Cambridge: NBER.
- O'Laughlin, B. 1996. Through a divided glass: Dualism, class and the agrarian question in Mozambique. *Journal of Peasant Studies*, 23(4): 1-39.
- O'Laughlin, B. 2009. Rural social security and the limits of 'Associativismo' in southern Mozambique. Conference paper no. 40, II Conferência Nacional do IESE.

- PARP (Poverty Reduction Action Plan) 2011–2014. IMF Country Report no. 11/132, June 2011.
- Paul, B. 2008. *Factories in the field: Rural transformation and the organization of work in Mozambique's cashew triangle*. Washington, DC: Technoserve Inc.
- Pereira Leite, J. 1999. *A Guerra do Cajú e as Relações Moçambique-Índia na Época Pós-Colonial*. Documentos de Trabalho no. 57, CEsA, Lisboa, 1999.
- Simonetti, R, Wuyts, M & Wuyts-Fivawo, A. 2007. Banking on rural innovation for poverty reduction: A case study of value-chain lending in Mozambique. *The European Journal of Development Research*, 19(1): 136–155.
- Sociedade Comercial Messalo Lda. 2003. Project proposal for cashew nut processing unit in Nangade district, Cabo Delgado. September 2003.
- Woodhouse, P. 2009. Technology, environment and the productivity problem in African agriculture: Comment on the World Development Report 2008. *Journal of Agrarian Change*, 9(2): 263–276.
- Woodhouse, P. 2012. Raising agricultural productivity. Conference paper no. 12, III Conferência Nacional do IESE.
- World Bank. 2008. *Agriculture for development*. World Development Report.
- Wuyts, M. 2001. *The agrarian question in Mozambique's transition and reconstruction*. Discussion Paper no. 2011/14, WIDER, United Nations University.

GRUPOS DE POUPANÇA E CRÉDITO INFORMAIS: OPORTUNIDADE PARA EXPANSÃO DE NEGÓCIOS DO SECTOR PRIVADO EM MOÇAMBIQUE? ANÁLISE BASEADA NO ESTUDO DE CASO DAS PROVÍNCIAS DE INHAMBANE E MANICA

Fernanda Massarongo, Nelsa Massingue, Rosimina Ali e Yasfir Ibraimo

Introdução

Um dos principais entraves ao desenvolvimento do sector privado em Moçambique é o acesso a financiamento. Esta situação associa-se a dois problemas principais. Primeiro, o custo de acesso a crédito é elevado e mostra-se rígido às tentativas da autoridade monetária de o reduzir por meio de uso de diferentes instrumentos da política monetária (World Bank 2013; Massarongo 2013). Segundo, o nível de cobertura dos serviços financeiros formais é limitado. No país existem apenas 18 bancos comerciais que definem mais de 90% de todo o sistema financeiro, e apenas 63 dos 128 distritos de Moçambique são abrangidos pelas instituições financeiras formais (IFF) através de agências bancárias, microbancos, instituições de microcrédito, cooperativas de crédito, ATM e/ou POS (Amarcy & Massingue 2011; Massarongo 2013; *Noticias* 2013).

Paralelamente, estima-se que em Moçambique mais de 170 000 pessoas estão organizadas em Grupos de Poupança e Crédito informais (GPC) (Zaqueu 2010;

Athmer 2013).¹ Portanto, encontram nestes grupos acesso a serviços financeiros que não tem a possibilidade de usufruir no sector financeiro formal.

Os GPC foram introduzidos em Moçambique por volta da década de 90 pela CARE². Actualmente mais de 30 organizações governamentais e não governamentais dedicam-se à promoção destes grupos em Moçambique.

A crescente relevância dos GPC, no seio de diferentes organizações, está ligada ao facto destes serem vistos como alternativa de acesso a serviços financeiros para as camadas sociais excluídas. Tal ocorre por, dentre outras características, os GPC apresentarem uma dinâmica semelhante à das Instituições Financeiras Formais (IFF) em termos de canalização de poupanças, que são usadas para concessão de crédito, sob o qual incidem taxas de juro. Estas características levam a que os GPC sejam, geralmente, conotados como um veículo de aprendizagem financeira e opção para financiamento de consumo, negócios, criação de emprego, e portanto reforço do poder dos mais pobres, especialmente de mulheres.

No que concerne à expansão de negócios, os GPC são apontados como fonte de financiamento para a expansão de pequenos e médios negócios (Athmer 2013; BoM 2013; MAE 2011; Plan, Barclays & Care 2013). Ou seja os membros dos GPC com acesso a crédito encontram oportunidade para desenvolver as suas actividades económicas que, caso contrário, teriam que ser abortadas por falta de financiamento. Adicionalmente, os GPC são vistos como uma oportunidade para as IFF absorverem recursos financeiros que são informalmente transaccionados através destes grupos. A ideia é que a ligação dos GPC à IFF para além de conferir maior segurança aos grupos, poderá permitir ao sector financeiro formal ter mais recursos para rentabilizar e/ou aumentar a oferta e reduzir o custo do crédito.

O presente artigo analisa os GPC como opção para expansão de negócios do sector privado. Especificamente, pretende contribuir para o debate olhando para os GPC, por um lado, como opção para o acesso a financiamento para desenvolvimento de pequenos e médios negócios e, por outro lado, como fonte de recursos para o sistema financeiro formal. O argumento principal é de que é importante ter uma certa cautela quando se discute os GPC como opção para a expansão de negócios do sector privado. Isto é, o conteúdo socioeconómico dos grupos, nomeadamente, os aspectos por detrás da sua criação, o seu perfil, funcionamento, papel social e o tipo de actividades que os mesmos financiam

1 Importa referir que, como será detalhado mais abaixo, o termo GPC generaliza grupos informais, muitas vezes rurais, que reunindo um conjunto de características em termos de número de membros, estatutos e processos de gestão realizam operações de poupança e crédito. Na literatura vários outros nomes têm sido usados, tais como: ASCAs (*Accumulating Saving and Credit Associations*), VSLA ou ACPE (*Village Savings and Loans Associations* ou Associações Comunitárias de Poupança e Empréstimos), PCR (Poupança e Crédito Rotativo) entre outros. Neste caso, não estão incluídos grupos financeiros informais como os de *Xitique*.

2 A CARE é uma organização humanitária dedicada à luta contra a pobreza. Esta organização possui delegações em cerca de 84 países e está em Moçambique há mais de 20 anos (para mais detalhes veja <http://www.care.org/careswork/index.asp>). Antes de Moçambique a CARE já tinha promovido a metodologia dos GPC na África Ocidental.

condicionam o papel que estes grupos podem ter no desenvolvimento do sector privado.

Para além da introdução, o artigo contém mais quatro partes. A primeira conceptualiza os GPC de uma maneira geral, explicando a sua essência e proveniência. A segunda, igualmente de forma geral, explica o funcionamento dos GPC, a forma como a sua actividade financeira funciona em termos de arrecadação de poupança, sua rentabilização e alocação. A terceira parte discute criticamente até que ponto os GPC constituem uma oportunidade para desenvolvimento do sector privado. Por fim apresenta se a conclusão.

Grupos de Poupança e Crédito (GPC): conceito e surgimento

A análise dos GPC como oportunidade de expansão de negócios requer uma prévia sistematização sobre o que são estes grupos e como surgem. Isto porque, tal como argumentado por este artigo, dentre outros, os objectivos e contexto por detrás de criação dos GPC influenciam o seu modo de funcionamento, a sua eficiência, independência e por sua vez vão ditar até que ponto estes grupos são uma alternativa viável de expansão de negócios por via do acesso a financiamento e ligação com IFF.

De uma maneira geral, os GPC são um conjunto de pessoas que se reúnem por afinidade, vizinhança ou associativismo em actividades socioeconómicas para realização de poupanças, que por sua vez são usadas para a concessão de crédito dentro do próprio grupo, através do pagamento de uma determinada taxa de juros. Estes grupos geralmente funcionam em ciclos de 6 a/ou 12 meses. Durante este ciclo os grupos desenvolvem a sua actividade financeira e no fim deste período o grupo distribui aos seus membros os rendimentos arrecadados e acumulados com a actividade financeira ao longo do ciclo. O número de membros varia em função da metodologia usada e limites estipulados pelo próprio grupo, sendo geralmente de dimensão que permita gerir e manter confiança dentro do grupo.

A criação destes grupos em Moçambique iniciou na década de 90 pela CARE. Esta organização já vinha promovendo GPC na África Oriental e Ocidental. A reprodução de GPC em outros países africanos resultou da satisfação com os resultados atingidos, em outros países, em termos de promoção de serviços financeiros à população de baixa renda, especialmente mulheres (Helmore 2009).

Actualmente, existem no país mais de 30 operadores de GPC (Athmer 2013) – dentre organizações governamentais e não governamentais, e promotores independentes – que promovem GPC com diferentes metodologias e objectivos.³

O funcionamento do GPC é influenciado pela natureza da organização que promove a sua criação. Sendo assim, as características e o funcionamento dos GPC variam em função da metodologia e objectivos de cada operador/promotor. Mas, de um modo geral, existem duas principais metodologias que norteiam o funcionamento dos GPC em Moçambique, nomeadamente: *Village, Savings and Loans* (VSL) e Poupança e Crédito Rotativo (PCR). Estas metodologias distinguem-se pelo número de membros dos grupos, periodicidade de encontros e limites mínimo e máximo do valor da poupança. Mas assemelham-se no que respeita a actividade principal do grupo: mobilização de poupança dos seus membros, uso dessa poupança para conceder crédito sobre o qual são cobradas taxas de juro, gerando assim rendimentos que são redistribuídos pelos membros do grupo no final de um dado ciclo.

Tabela 1: Operadores e seus objectivos na criação de GPC

Organização/Operador de GPC	Objectivo da criação de GPC
Care	Garantir o acesso aos serviços microfinanceiros informais e melhorar a estabilidade financeira dos agregadores familiares mais pobres e excluída do SFF, com enfoque nas famílias chefiadas por mulheres.
Kukula	Possibilitar o acesso a serviços financeiros a população privada destes serviços para reduzir a pobreza.
Alfalite	Reduzir o absentismo verificado na alfabetização de adultos através da actividade de poupança e crédito, tornando esta actividade complementar a alfabetização.
Child Fund	Apoiar o desenvolvimento de programas sustentáveis para a vida das crianças como forma de permitir aos pais aumentar a sua renda e consequentemente apoiar as crianças nas diferentes necessidades, nomeadamente: nutrição, saúde, escolaridade, vestuário, entre outras.
ADEM	Difundir instrumentos que contribuam para a melhoria da competitividade do sector empresarial.
GAPI	Dar literacia financeira e desenvolvimento de planos de negócio com intuito de ligar os grupos ao sistema financeiro formal.
IDPPE	Apoiar financeiramente aos pescadores de pequena escala e a todos os intervenientes na cadeia de pesca preparando-os para que sejam capazes de futuramente aceder a mecanismos de financiamento mais complexos e garantir que as pessoas participem das reuniões dos conselhos comunitários de pesca.
Kubatsirana	Gerar rendimentos que possam ajudar a vida dos seus beneficiários e mitigar o impacto do HIV-SIDA, no âmbito dos seus programas de apoio a pessoas vulneráveis, através dos seus programas de apoio a pessoas vulneráveis, criam GPC de forma a gerar rendimentos que possam.
Magariro	Ajudar a população vulnerável a melhorar as suas condições de vida através da capacitação no desenvolvimento de actividades económicas e gestão dos seus recursos e rendimentos.

Fonte: Organizado pelos autores com base nas entrevistas aos operadores realizadas entre Agosto e Novembro de 2013

Algumas organizações promotoras de GPC, como a CARE e Kukula, têm a criação de grupos como actividade principal no conjunto dos seus objectivos. Porém,

3 No âmbito da pesquisa realizada pelo IESE de Agosto a Novembro de 2013, os operadores identificados incluem Kukula, Care, Alfalite, Child Fund e Instituto de Desenvolvimento de Pesca de Pequena Escala (IDPPE) para o caso de Inhambane, e Magariro, Kubatsirana, Childfund, Alfalite, Sociedade de Promoção de Pequenos Investimentos, SARL (GAPI, SARL), Agência de Desenvolvimento de Manica (ADEM) e Associação Kwaedza Simukai Manica (AKSM) no caso da província de Manica.

grosso modo, os promotores de GPC fazem-no como actividade complementar para alcançar os seus principais objectivos. Como a Tabela 1 mostra, organizações como a Kubastirana têm como objectivo principal o apoio a pessoas vulneráveis, e usam a criação de GPC como alicerce para melhoria de rendimentos destas pessoas. A ALFALITE tem como objectivo principal a alfabetização de adultos. Para atrair e/ou incentivar a presença de alunos nos centros de alfabetização promove GPC, que são bastante atractivos devidos aos seus ganhos financeiros.

Os GPC geralmente têm acompanhamento de supervisores e/ou promotores/animadores contratados pelos operadores, que durante um certo período de tempo ajudam os membros a dominar as técnicas de gestão de informação financeira. Ao fim de um ciclo, espera-se que os grupos atinjam maturidade e não dependam do acompanhamento sistemático de um promotor/animador. Nos casos em que, após o fim do ciclo, os grupos ainda necessitam de acompanhamento estes, geralmente, remuneram ao animador ou facilitador que os assiste (por sessão solicitada pelo grupo), com base nas contribuições dos membros do grupo.

Um aspecto importante que se pode observar é que muitas organizações promotoras de GPC criam os grupos com enfoque em metas numéricas pré-definidas pelos seus financiadores. Consequentemente, há tendência para um foco mais quantitativo por parte dos operadores, com implicações na qualidade dos grupos criados. Ademais, o foco em metas quantitativas e pré-definidas para um determinado período, criam uma certa descontinuidade neste processo. Ou seja, limita o enfoque sobre a necessidade de reflexão sobre problemas que podem surgir na formação destes grupos. Assim, as organizações acabam tendo grupos fragilizados, mais susceptíveis de desaparecer a curto e médio prazo. Com isto, corre-se o risco de sobrestimar o número real de grupos existentes e/ou em pleno funcionamento e portanto a utilidade dos GPC como meio de aquisição de financiamento.

Como Funcionam os GPC?

Existe uma notória variabilidade no que respeita ao funcionamento dos GPC (Tabela 3). Tal como argumentado por Bouman (1995) cada GPC tem suas próprias especificidades em termos de regras para acomodar diferentes ambientes, propósitos ou emergências.

Mas, em geral, os ciclos de funcionamento dos GPC variam de 6 a 12 meses. Durante o ciclo, os membros dos grupos encontram-se para realizar as suas actividades financeiras de poupança e empréstimo. Alguns grupos determinam arbitrariamente os valores mínimos e máximos de poupança ou estipulam

mínimos de acordo com a dinâmica económica das zonas onde estes grupos se localizam e com base na capacidade financeira dos membros.

Apesar da variabilidade, os empréstimos são de curto prazo (geralmente de um a três meses) e são concedidos apenas aos membros do grupo mediante o pagamento de uma taxa de juro mensal, que varia entre 5% a 30% dependendo da decisão do grupo. De acordo com as normas de funcionamento dos grupos, o reembolso dos empréstimos fora dos prazos definidos são sancionados com o pagamento de uma multa previamente estipulada pelo grupo.

A redistribuição das poupanças, juros e lucros resultantes da actividade geralmente é feita de acordo com a metodologia seguida pelo promotor, que pode ser na proporção da poupança de cada membro ou equitativamente. A Tabela 2 apresenta duas fórmulas [vide a alínea (a) e (b)] usadas pelos diferentes grupos entrevistados para redistribuir os ganhos da actividade financeira do grupo no fim do ciclo. Da pesquisa de campo, constatou-se que a fórmula de cálculo proporcional a poupança [vide a alínea (a)] é a mais aplicada nos diferentes grupos visitados⁴.

A aplicação destas fórmulas tem implicações diferentes. Por um lado, a fórmula da distribuição proporcional implica que os membros com maior volume de poupança são os que irão beneficiar de maior proporção do lucro enquanto aqueles que poupam menos receberão menos desta proporção. Por outro lado, na fórmula da distribuição equitativa os juros são distribuídos por igual entre os membros ainda que um determinado membro possa não ter gerado juros para o grupo. Os dois métodos de cálculo dos rendimentos obtidos geram divergências de opinião no seio do grupo no que tange a obrigatoriedade ou não de tomar empréstimo. Isto é, para alguns membros apenas deveriam beneficiar dos lucros gerados na actividade financeira do GPC aqueles que contraíram empréstimos com o argumento de que estes contribuíram para o 'trabalho' do grupo. Outros, tem uma visão contrária, ou seja, para estes o lucro deveria ser distribuído equitativamente independentemente de o(s) membro(s) terem contraído empréstimo, considerando que, entre outros factores, o interesse na contracção de empréstimos pode ser influenciado pelo possível tipo de aplicação e/ou da viabilidade do investimento. Ainda para outros, o facto de que os membros ao poupar já participam na actividade financeira do GPC ao contribuir com montantes disponíveis para concessão de crédito é suficiente para que estes possam beneficiar dos lucros mesmo que não contraíam empréstimos.

4 De ressaltar que em alguns grupos, por exemplo os mais fracos em termos de funcionamento e gestão da actividade financeira, constatou-se que estes aplicavam outras metodologias para calcular os valores resultantes dos ganhos das suas actividades. Este facto é influenciado pelo fraco domínio da metodologia e falta de acompanhamento por parte dos promotores/facilitadores. Adicionalmente, alguns grupos independentes têm modificado e adaptam outras fórmulas para tratar desta questão.

Tabela 2 : Fórmulas de cálculo dos rendimentos obtidos por membro no final do ciclo

Fórmula da distribuição proporcional a poupança de cada membro	<i>Onde:</i> VTR – Valor total a receber pelo membro no fim do ciclo VTC – Valor total em caixa no fim do ciclo (juro, poupanças e multas) NTA _g – Número total de acções do grupo NTA _m – Número total de acções do membro VA – Valor da acção no fim do ciclo
$VTR = \frac{VTC}{NTA_g} \times NTA_m$	
VA	
Fórmula da distribuição equitativa	<i>Onde:</i> VTR – valor a receber pelo membro no fim do ciclo VTP – valor total de poupança do membro J – juros totais do grupo M – Multas totais do grupo N _g – número total de membros
$VTR = VTP_m + \left(\frac{J+M}{N_m} \right)$	

Os grupos possuem um sistema de registo de informação das transacções financeiras (valores poupados, empréstimos concedidos, juros pagos, fundo social⁵, multas e outras contribuições) feitas em cadernetas/fichas individuais e/ou em cadernos colectivos. A gestão do funcionamento do grupo e o registo das operações são feitas por um comité de gestão⁶ eleito pelo grupo.

Os valores monetários das poupanças e remanescentes (após empréstimos ou cobranças de juros, fundo social e multas) movimentados no grupo são depositados numa caixa ou cofre com duas ou três chaves, controlada pelo guardião de caixa. Este sistema de guardar o dinheiro é vulnerável e inseguro.

Para além dos valores colectados por via de poupança, os grupos possuem um fundo social em que cada membro contribui com um determinado valor. Tal fundo é usado para fazer face a situações de emergência que possam ocorrer a algum membro. Para além deste fundo são cobradas multas irregularidades cometida pelos membros como atraso no pagamento do crédito, indisciplina durante os encontros, dentre outras.

Da pesquisa de campo, em Inhambane e Manica, foi possível observar que não há um padrão uniforme na constituição, organização, composição, funcionamento e dinâmica dos GPC. Mas, é possível determinar um certo padrão de acordo com o tipo de metodologia usada, isto é, se se trata da metodologia do PCR ou a do VSL.

5 O fundo social é obtido por meio de contribuições de valores iguais pelos membros do GPC e com uma periodicidade regular (pagas nos dias de encontro do grupo) e não sujeito a juros. Este fundo é normalmente usado para apoiar os membros do grupo em casos de imprevistos (morte, incêndio, acidentes, doenças entre outros) durante o ciclo embora alguns grupos usem para despesas correntes do grupo (compra de material – cadernos, canetas, carimbos, remuneração a membros de comité ou facilitador entre outros) (Allen & Staële, 2011).

6 Em geral este comité é composto por presidente, secretário, contador de dinheiro e guardião de caixa. Esta composição varia em função da metodologia e de grupo para grupo.

Tabela 3: Resumo das características dos GPC visitados em Inhambane e Manica

Características	Metodologia	
	PCR	VSL
Ocorrência	Predominante em Manica	Predominante em Inhambane
Frequência de encontro	Semanal, quinzenal e mensal; maior parte dos PCR em Manica tem encontros mensais. No caso de Inhambane são semanais.	Semanal, mas alguns grupos independentes na Massinga e Inhassoro se encontram quinzenalmente.
Duração do ciclo	12 a 52 semanas (3 meses a 12 meses)	36 semanas (9meses)
Comité de Gestão	Composto por três pessoas: o presidente, Vice-presidente e tesoureiro; a maioria tem remuneração/agradoimento no fim do ciclo resultante da contribuição dos membros	Composto por 5 pessoas: presidente, secretario, guardião de caixa, dois tesoureiros; sem remuneração
Taxas de juro	Varia entre 10%-30%, no entanto a maior parte aplica 10%	Maior parte 10%, encontrados grupos com 5%
Registos	Fichas individuais (poupança, empréstimos, juros e fundo social) mas alguns grupos fazem o registo num caderno de notas	Cadernetas individuais (poupança, empréstimos e juros) Caderno (faltas, multas, saldos e Fundo Social) tudo fica na caixa
Estatutos	Elaborados pelos próprios grupos	Existe um padrão que é adaptado para cada grupo. Sem espaço para muitas modificações
Empréstimos	Solicitado em cada encontro, reembolsável depois de um mês, com tolerância até 3 meses (com pagamento dos juros). Existência de um limite de empréstimos: (até 1.5-3 vezes da poupança pelo membro)	Concedidos na 4ª semana após o início do ciclo, com frequência de 4 a 4 semanas, reembolsável após um mês, com tolerância até 3meses (com pagamento do juro). Existe um limite de empréstimos: (até 3 vezes da poupança pelo membro).
Fundo social	Finalidade: despesas correntes; Reembolsável ao grupo sem Juro;	Finalidade: imprevistos e emergência (doença, mortes, cheias, queimadas etc.). Não reembolsável.
Poupança individual	Maioria tem Mínimo (50MZM) não há máximo com excepção da ALFALITE (mínimo 50MZN – máximo 500)	Tem um valor mínimo dado pelo preço de uma acção que é determinado pelo grupo (mais baixo 20 MZM). E há um máximo de que é determinado pelo número de acções que se pode comprar, neste caso só se pode comprar até 5 acções.
Distribuição	Proporção da poupança, em alguns grupos o membro que não tomou empréstimo ao longo do ciclo leva o valor equivalente a sua poupança, excepção ALFALITE cuja distribuição é feita em função da taxa de juros aplicada no grupo sobre poupança do membro, mais o lucro distribuído por igual. Nos casos em que o membro só poupou leva ½ da taxa de juros aplicada no grupo; para membros com dívidas implica cortar na sua poupança Formula: Valor a receber no fim do ciclo = (valor total em caixa/nº total de acções do grupo)*nº total de acções do membro	Proporcional a poupança; Em alguns grupos o membro que não tomou empréstimo ao longo do ciclo leva o valor equivalente a sua poupança Formula: Valor a receber no fim do ciclo = (valor total em caixa/nº total de acções do grupo)*nº total de acções do membro
Número de Membros	10 até 60 membros; Quando os grupos ultrapassam este limite os mesmos são subdivididos em subgrupos	10 a 25 membros no máximo. Os grupos independentes não olham para questões de mínimos nem máximos.

Fonte: Organizado pelos autores com base nas entrevistas realizadas entre Agosto e Novembro de 2013

Até que ponto os GPC representam oportunidade para expansão de negócios do sector privado?

Sob as diferentes perspectivas de análise dos GPC, duas opções dominam os argumentos de que estes constituem uma oportunidade ou um veículo através do qual o sector privado pode ser dinamizado. Organizações internacionais promotoras de GPC vêem, por um lado, a oportunidade de acesso a liquidez

para o financiamento de pequenos negócios por parte de população excluída dos serviços financeiros formais por falta dos requisitos que este impõe (tais como documentação, *track record* bancário, exercer alguma actividade económica formal, dentre outros). Esta opção alarga-se ao facto de os GPC também serem vistos como potenciais financiadores do consumo das famílias o que pode igualmente estimular a demanda e portanto, dinamizar negócios (Care 2009).

Por outro lado, os GPC pelas suas características mais gerais, especificamente, canalização de poupanças, alocação de crédito sob cobrança de taxa de juro e com um sistema de gestão de informação, são vistos como (i) uma forma de literacia financeira aos membros dos GPC que, grosso modo, nunca tinham tido contacto com o sistema financeiro; e (ii) como um fonte de recursos financeiros ociosos que podem ser canalizados ao sistema financeiro formal, por meio de ligação com IFF, o que contribuiria para alargar a base de recursos para financiar a economia.

A questão que se coloca é: até que ponto estas oportunidades são reais para o sector privado. Que aspectos devem ser analisados em paralelo ao se considerar tais possibilidades?

Acesso a liquidez

A pesquisa de campo e a literatura sobre GPC confirmam que maior parte dos membros encontra nos grupos acesso a financiamento que lhes seria limitado num contexto formal. Muitos usam os recursos adquiridos nos grupos para financiar micro e pequenos negócios. Nas entrevistas feitas a membros dos grupos no trabalho de campo desenvolvido pelo IESE nas províncias de Inhambane e Manica, as actividades comerciais incluíam a venda de produtos de primeira necessidade, de comida confeccionada, de roupa usada conhecida como “calamidades” (em “bancas e/ou barracas” nos mercados, nas estradas e nas suas residências), comercialização de produtos agrícolas e sementes, venda de animais, confecção de roupa, venda de lenha e carvão vegetal, extracção e venda de ouro (especificamente em Manica) entre outros investimentos. Maior parte dos produtos revendidos é adquirida em zonas que concentram centros comerciais como por exemplo: Maputo, Maxixe, Beira, Chimoio, Tete, África de Sul entre outros.

A mudança de actividade, criação de novas fontes de rendimento ou amplificação de negócios/actividades são outros benefícios que os membros dos GPC apontam como resultado da oportunidade de desenvolver actividade financeira. Por exemplo, dos grupos entrevistados na província de Manica, deparou-se com os casos de vendedor de vegetais que passou para revendedor de produtos congelados, de criador de uma cabeça de gado que passou a criar cerca de vinte, de explorador de um aviário que passou a ter vários, entre outros. Também

observaram-se casos dos que acrescentaram uma actividade a já existente. É o caso de um vendedor de pequenas quantidades (medidos em copo, lata, ou pequenas saquetas) de óleo, açúcar, bolachas que desenvolveu um negócio adicional de roupa usada (ou “calamidades”) e iniciou a exploração de uma machamba (que recorre ao uso de mão-de-obra adicional).

O financiamento de consumo de bens duráveis é outra utilidade destacada pelos membros dos GPC. Especificamente, a construção de casas melhoradas, a aquisição de electrodomésticos, mobiliário, vestuário, dentre outros são as finalidades apontadas como sendo financiadas por meio do acesso a finanças via GPC.

Para além do mencionado, aponta-se a contribuição para o reforço do papel socioeconómico da mulher. A mulher tem sido vista como sendo mais vulnerável em termos do seu enquadramento socioeconómico. Grande parte dos operadores, como a CARE, no início da promoção de GPC tinha e continua a ter um enfoque nas mulheres que se encontram em situação economicamente vulnerável com o intuito de possibilitar uma maior participação das mulheres nos GPC e na comunidade e fortalecer o seu papel de modo a que estas possam ter maiores capacidades de gestão dos seus recursos e de liderança. O foco na inserção de mulheres nos GPC tem subjacente a ideia de que, por um lado, a participação destas aumenta o seu respeito e auto-estima na comunidade (Estarque 2013). Por outro lado, tendem a aplicar a maior parte dos seus rendimentos nas suas famílias comparativamente aos homens que tendem a investir menos de metade do que auferem (Plan, Barclays & Care 2013). O caso da Senhora A. M. membro do GPC Dzunuca, na localidade de Chibo, distrito de Inhassoro, província de Inhambane, permite entender o papel dos GPC para o emponderamento das mulheres:

... Tenbo 27 anos e 4 filhos ... na altura em que entrei no Xitique não tinha dinheiro para fazer negocio e faltava dinheiro de cadernos para as crianças ... depois de entrar no Xitique construi uma barraca com algum dinheiro que tinha em casa e pedi dinheiro no grupo para comprar produtos para minha barraca ... com esta barraca consigo as vezes fazer algum dinheiro que dá para pagar a escola e cadernos para as crianças ... mas aqui em Chibo só temos um carro que faz transporte de pessoas e mercadoria e só faz uma viagem por dia (ida e volta) ... o carro sai daqui de manha e volta a tarde. Isto as vezes estraga o meu negócio e de outras pessoas, muito mais quando o carro esta avariado ... aqui não há outros tipos de transporte e toda mercadoria compramos na vila de Inhassoro que fica muito longe daqui

A citação acima destaca uma questão fundamental. É que apesar do financiamento poder ser obtidos, as vantagens para o desenvolvimento de negócios que este proporciona tende a ser ofuscada por outras desvantagens em termos de infra-estruturas socioeconómicas. O depoimento da senhora membro do GPC Dzunuca destaca a falta de transporte como um obstáculo ao negócio. Mas certamente outras questões como electricidade, estradas, serviços para assistência de actividades agrícolas e não agrícolas, insumos melhorados, educação, saúde, são fundamentais para complementar o papel do crédito na dinamização de negócios.

Adicionalmente, há que notar que a maioria das actividades comerciais desenvolvidas é informal e de pequena escala, com concentração de muitas pessoas desenvolvendo as mesmas actividades. Dado que as actividades não demandam qualificações além das mais básicas, e dificilmente diversificam e criam ligações, o número de pessoas que entram para o desenvolvimento das mesmas actividades tende a reproduzir-se muito rapidamente. Consequentemente, existe grande probabilidade de os ganhos produtivos adicionais decrescerem a médio e longo prazo, e a expansão e diversificação da produção ser limitada. Tal como argumentado por Bateman & Chang (2009) há uma grande probabilidade de a que a médio e longo prazo a economia local ficar saturada.

No que respeita a evolução para um novo tipo de actividades não há uma ligação entre as actividades desenvolvidas e as novas actividades. Isto é, são poucos se não raros os casos em que determinado membro passa por exemplo de vendedor de matéria-prima (por exemplo produtor e vendedor de laranjas) para vendedor de produtos da mesma matéria a um nível mais processado (por exemplo sumo de laranja). O que ocorre é passagem “brusca” para um novo tipo de actividade, como é por exemplo de vendedor de produtos alimentares em pequena escala que iniciou a venda de calamidades.

Um outro importante aspecto é que os empréstimos adquiridos no grupo são de curto prazo e com taxas de juro relativamente altas, que rondam entre 10% a 30%. Estas condições limitam o uso dos recursos em actividades que geram retornos rápidos e com nível de diversificação e especialização superficial. Os membros acabam, por essa razão, concentrando a actividade na revenda de produtos.

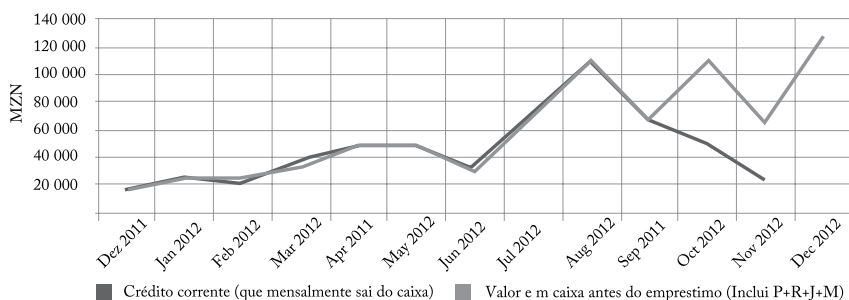
Possibilidade de Ligação com IFF

Os GPC são também vistos como fonte de recursos financeiros ociosos que poderiam ser alocados para o resto da economia por via de uma IFF. A ideia é que a IFF são consideradas capacitadas para alocar e rentabilizar recursos financeiros à economia. Neste contexto, diferentes opções são propostas que, embora promissoras, necessitam de análise crítica. Especificamente, 5 opções são destacadas:

A primeira seria ter as IFF como depositário das poupanças dos grupos. Esta possibilidade tem sido avançada baseando-se no facto de muitos grupos acumularem valores significantes que são guardados em condições de segurança vulneráveis. Por exemplo, alguns grupos entrevistados acumulavam em caixa cerca de 100 mil meticais, que são guardados dentro de caixas/cofres por um dos membros do grupo. Assim, avança-se a ideia de que tais valores deveriam ser canalizados para uma IFF.

Entretanto, se verifica que os valores acumulados pelos GPC são elevados nos últimos três meses do fim do ciclo. Nesta altura, os membros reembolsam os créditos e seus juros, e os empréstimos tendem a ser limitados dado que se aproxima o momento da redistribuição dos ganhos do grupo a cada membro. Mas, ao longo do ciclo a poupança é muitas vezes igual aos empréstimos contraídos pelos membros, o que significa, que o saldo em caixa é zero. Isto significa que os grupos só usariam as IFF no final dos seus ciclos, e ainda assim por um curto período de tempo até a altura da distribuição do total de valores. Adicionalmente, os grupos tem ciclos diferentes e diferentes datas de inicio e fecho o que não permitiria prever facilmente para as IFF qual seria a dinâmica sob ponto de vista de depósitos e levantamentos nas IFF.

Gráfico 1: Volume de crédito corrente (que mensalmente sai do caixa)



Efectivamente, algumas contas são abertas pelos grupos. Porém, o trabalho de campo revelou que dada a natureza informal dos grupos, a ligação destes com IFF é geralmente feita através de contas conjuntas⁷ assinadas por três membros do grupo. Dependendo do fluxo de caixa, o grupo recorre a IFF para depositar os valores da sua actividade. Assim, de alguma forma, os grupos continuam a ter grande parte da sua actividade financeira ocorrendo de forma informal.

7 Foram igualmente identificados alguns casos isolados de grupos que usavam a conta de um dos membros para depositar o excesso de liquidez.

Consequentemente, a gestão destas contas pelas IFF acaba por constituir um custo de oportunidade para as mesmas uma vez que os depósitos ocorrem num curto período de tempo e na altura da distribuição os grupos retiram na totalidade o valor depositado.

Nesta perspectiva, a questão que se levanta é até que ponto a ligação financeira poderá ser suficientemente atractiva para as IFF considerando que o uso das contas bancárias pelos grupos é apenas num determinado período do ciclo?

Um outro aspecto importante é relativo ao acesso a IFF que continuam aquém das necessidades do país; ou seja, a cobertura de serviços financeiros nos distritos de Moçambique é de cerca de 49% (*Notícias* 2013). Da investigação de campo, constatou-se que os distritos onde existem serviços financeiros, estes estão localizados na vila sede, dificultando o acesso por parte da população que se encontra nas localidades destes distritos. Por exemplo, verificou-se que no distrito de Gondola (Província de Manica) não existe nenhuma agência bancária (apenas uma ATM) e Morrumbene (Província de Inhambane) tem somente um microbanco que não capta depósitos e uma ATM. Adicionalmente, muitos grupos receavam que os seus valores poderiam ser roubados no percurso até ao banco. Portanto, o facto de alguns grupos estarem distantes das IFF, de certo modo, poderá desincentivá-los a recorrer a estas instituições.

A segunda opção seria ligar alguns membros dos grupos a IFF para obtenção de crédito. Esta ideia deriva do facto de se pensar que os membros, por fazerem parte dos GPC, têm suficiente literacia financeira para facilmente se ligarem as IFF. Ademais, alguns operadores de GPC e outros intervenientes (organizações que financiam projectos de criação de GPC) percebem a questão da ligação como forma de aumentar o fundo de empréstimos para os membros cujas actividades necessitam de valores que os grupos não conseguem financiar. A ligação com microbancos é vista como sendo mais acessível uma vez que estes comparativamente a banca comercial concedem empréstimos de pequenos valores monetários. No caso da experiência de ligação dos GPC da ADEM com o Banco Oportunidade de Moçambique (BOM) constatou-se que a ligação financeira não é automática por várias razões. Primeiro, o funcionamento de um GPC não é necessariamente igual ao de um microbanco. Segundo, existe uma dependência em relação a maturidade dos GPC ou seja, a capacidade de gestão e organização, domínio da actividade financeira (poupança e crédito) e o tempo de existência do grupo. Terceiro, por vezes, em uma fase inicial é necessário o estabelecimento de um acordo formal entre o operador e as IFF, como foi o caso do acordo entre a ADEM e o BOM.

A ligação dos grupos às IFF para a concessão de crédito tem sido restringida a prévia identificação de membros com condições para devolver o crédito e com necessidade acrescida de financiamento e não ao grupo como um todo. A

implicação disto é que os indivíduos com volumes de negócios e transacções de valores mais baixos, que constituem a maioria, estarão automaticamente excluídos deste tipo de ligação. Portanto, no mesmo grupo é provável que continuem a existir alguns membros com ligação formal e outros que continuam na informalidade dos GPC. Enquanto o sistema financeiro conservar características como exigências em termos de garantias bancárias e documentação e estes indivíduos encontrarem no grupo mais facilidades e menos condicionalismos, então os GPC continuaram a funcionar como mecanismo paralelo que visa satisfazer as necessidades financeiras não abarcadas pela formalidade.

Tabela 4: Exemplo de ganhos auferidos num GPC da Kukula, distrito de Massinga, província de Inhambane

Taxa de juro 10%				
Duração do ciclo 9 meses				
Valor inicial da acção 100MZN				
Valor da acção no fim do ciclo 140.39MZN				
Método de cálculo baseado na distribuição proporcional a poupança de cada membro				
Nº do membro	Total de acções compradas até ao final do ciclo	Valor total poupado até ao fim do ciclo (MZN)	Valor total a receber (MZN) no fim do ciclo	Valor total de lucro recebido no fim do ciclo (MZN)
1	146	14 600	20 496	5 896
2	94	9 400	13 196	3 796
3	85	8 500	11 933	3 433
4	170	17 000	23 866	6 866
5	149	14 900	20 918	6 018
6	167	16 700	23 445	6 745
7	132	13 200	18 531	5 331
8	106	10 600	14 881	4 281
9	61	6 100	8 563	2 463
10	144	14 400	20 216	5 816
11	60	6 000	8 423	2 423
12	60	6 000	8 423	2 423
13	59	5 900	8 283	2 383
14	159	15 900	22 322	6 422
15	121	12 100	16 987	4 887
16	155	15 500	21 760	6 260
17	160	16 000	22 462	6 462
18	70	7 000	9 827	2 827
19	71	7 100	9 967	2 867
20	100	10 000	14 039	4 039
Total	2 269	226 900	318 538	91 638

Fonte: Dados recolhidos no trabalho de campo em Massinga em Setembro de 2013

Um outro aspecto que importa considerar nesta opção é o interesse dos próprios membros dos GPC em se ligar com as IFF. Uma vez que nos GPC, os juros pagos são redistribuídos pelos membros no final do ciclo e os juros dos empréstimos no banco são pagos ao próprio banco e sem retorno, a questão que se coloca é se os membros estariam dispostos a abdicar destes ganhos? Evidências do trabalho de

campo mostram que as pessoas não têm interesse em deixar os grupos para se ligar apenas as IFF pelos ganhos que os membros do GPC auferem no momento de distribuição (conforme ilustra a Tabela 3).

O uso de plataforma electrónica disponível é a terceira opção. *Com a evolução das tecnologias de comunicação e gestão* os serviços de *mobile banking* disponíveis em Moçambique (*M-Kesh* e *M-Pesa*) têm sido avançados como outra alternativa de ligação financeira. No entanto, estes serviços apresentam plataformas que foram inicialmente concebidas para os centros urbanos e não necessariamente para os GPC. As plataformas de *mobile banking* estão principalmente viradas para o pagamento de serviços, como água, luz, transferências, dentre outros e requerem uma certa qualidade de rede de telefonia móvel, algo que é patente nos centros urbanos e não nas zonas rurais.

Por exemplo, a plataforma do *M-Kesh* foi ajustada para acomodar algumas necessidades dos GPC, mas este serviço ainda apresenta limitações em satisfazer as necessidades dos grupos. No caso dos GPC da ADEM com ligação com *M-Kesh*, em Gondola, o agente da *M-Kesh* não consegue ter liquidez suficiente para o grupo quando estes precisam de valores. Por outro lado, este mesmo agente não aceita fazer depósitos em valores muito altos pois ele não dispõe do contravalor sob forma de moeda electrónica. Sendo assim, a alternativa encontrada por este grupo foi recorrer aos bancos comerciais na cidade do Chimoio. Ademais, estas plataformas *M-Kesh* e *M-Pesa* necessitam da existência de um banco por perto pois estes por si só não tem formas seguras de guardar os valores se não no banco. Finalmente, os próprios membros dos GPC ainda não estão familiarizados com o dinheiro electrónico gerando relutância no uso dos serviços. Portanto, a questão que se coloca é até que ponto de facto estas plataformas podem, nas condições actuais, resolver alguns problemas ou necessidades dos GPC.

Em países como Kenya onde estas plataformas têm funcionado com sucesso, há que tomar em consideração que o nível de desenvolvimento tecnológico das TICs é bastante avançado.

Ligação dos grupos a fundos públicos de desenvolvimento distrital é outra opção sustentada. A ideia por detrás é que é que dado que os GPC têm se mostrado capazes de rentabilizar o seu capital poderiam beneficiar dos fundos de desenvolvimento que são anualmente canalizados para os distritos (conhecidos como FDD). Especificamente, os membros dos GPC podem, por um lado, usar estes fundos como um crédito mais acessível e em maior volume para financiar as suas actividades, e por outro, nível de reembolso destes fundos pode melhorar considerando a disciplina financeira dos membros dos GPC.

Entretanto, muitos grupos apoiam a ideia de obrigatoriedade de contracção de empréstimos por todos os membros, pois quanto mais empréstimos são contraídos

espera-se que os retornos dos grupos sejam maiores. Assim sendo, o foco parece estar á volta da alocação do crédito aos membros, e não necessariamente concorrência por acesso a financiamento pelos membros. Algumas exceções foram encontradas de membros que pretendiam um maior nível de crédito. Mas, grosso modo, e mesmo nestes casos, dominam discussões á volta da necessidade de obrigar membros a contraírem empréstimos. Nestas condições, a questão que se coloca é até que ponto o FDD poderá ser rentabilizado nos grupos, uma vez que nem todos tomam empréstimos? A outra questão está nos retornos. Ou seja a rentabilização do capital do próprio grupo implica ganhos para os membros. Se o FDD for usado os membros dos GPC podem perder esta vantagem.

Por fim, a criação de *uma IFF a partir dos grupos e/ou formalização dos grupos. Olha se também para a possibilidade de formalização dos grupos* ou a criação de Operadores de Poupança e Empréstimo (OPE)⁸ a partir dos próprios grupos. Mas, há que considerar que para além da sua função social, os GPC são constituídos por afinidade (o que permite ter um maior grau de confiança), possuem um número de membros reduzido (o que permite um maior controlo e coordenação das operações e facilita a gestão de conflitos), os empréstimos contraídos pelos membros e juros pagos revertem a favor dos próprios membros no final do ciclo. Assim, a questão que se levanta é que implicações poderá ter a formalização dos GPC e até que ponto estes continuarão a funcionar sem perder a sua componente social. Há dinâmicas de funcionamento diferentes entre GPC e OPE que podem influenciar no tipo de ligação. Neste caso, pelo elevado número de membros que as OPE reúnem iria requerer um maior esforço na gestão da informação. Além disso, pela natureza das OPE estes teriam que organizar a sua contabilidade para posterior prestação de contas ao Banco de Moçambique e seus accionistas, o que pode colocar a necessidade de capacitação dos grupos para funcionarem em OPE.

8 As OPE referem-se a organizações que tem uma natureza permitida na lei e admite a existência de membros ou o carácter associativo entre os mesmos, especificamente as organizações com base na comunidade. As OPE são operadores de microfinanças sujeitos a monitorização que prestam serviços financeiros de poupança e empréstimo. As OPE permitem apenas depósitos advindos dos seus membros (que não podem exceder 200) cujo valor do capital varia entre 150 mil meticais (mínimo) e 2 milhões de meticais (máximo) (BdM, 2005).

Conclusão

É praticamente consensual que os GPC têm sido uma alternativa vantajosa para fazer face à deficiência de serviços financeiros em Moçambique, principalmente nas zonas rurais. Estes grupos concentram montantes consideráveis de recursos financeiros e tem financiado micro e pequenos negócios e contribuído para a melhoria de rendimentos de muitos agentes económicos. Os mesmos contam com um sistema “apetrechado” de gestão de informação financeira que lhes reforça a característica de veículo financeiro alternativo.

Porém, ao se pensar nestes grupos como uma fonte para dinamização de negócios seja via disponibilização de financiamento para micro e pequenos negócios, seja via ligação com o sistema financeiro formal, alguns aspectos importantes devem ser considerados:

- Os GPC e os seus membros não podem ser assumidos como homogéneos. As entidades promotoras do GPC têm seus objectivos e suas motivações determinam o tipo de GPC e a sua performance bem como mecanismo de canalização financeira. Similarmente, os membros dos grupos são heterogéneos. Isto é, além das características socioeconómicas diferenciadas, tem níveis de literacia financeira assimétricos. Daí que não se pode considerar que, tanto grupo como membros, estejam automaticamente preparados para se juntar a IFF, e/ou consigam financiar negócios.
- O tipo de actividades financiadas podem até certo ponto limitar a dinâmica dos negócios. Especificamente, o baixo nível de qualificação, inovação e especialização das principais actividades financiadas leva a que boa parte dos membros se concentre nas mesmas actividades o que levar a retornos marginais decrescentes a médio e longo prazos, e portanto saturar a economia local.
- A canalização de recursos acumulados por estes grupos ao sistema financeiro formal para aumentar a disponibilidade de capital financeiro através de abertura de contas junto de IFF é limitada. Como demonstrado ao longo do texto, os grupos só usam (quando usam) as contas bancárias junto de IFF no final dos ciclos, quando acumulam montantes elevados. Mas, por um curto espaço de tempo até que seja feita a redistribuição dos valores acumulados aos membros do grupo. Portanto ainda que “formalizados” via conta bancária os grupos continuam a realizar boa parte da sua actividade informalmente. Isto significa que não basta abrir contas bancárias para os grupos e assumir que os recursos já estão no sistema financeiro formal.

- Questões estruturais da própria economia, que acabam limitando o desenvolvimento de negócios e a expansão de instituições financeiras formais na economia devem ser tomadas em conta quando se discute o papel dos GPC na economia. Ou seja, a eficácia destes grupos como financiador de negócios, requer que exista um ambiente favorável para a sua viabilidade e crescimento em termos de infra-estruturas necessárias. Além do mais, se se pretende que o sistema financeiro formal capte estes recursos é necessário resolver os problemas que limitam a sua expansão para determinadas áreas.

Referências

- Allen, H. & Staële, M. 2011. AAssociações de poupança e Emprestimo (ACPE). Guião de Formação do Agente Comunitário. VSL Associates
- Amarcy, S. & Massingue, N. 2011. Desafios da Expansão de serviços Financeiros em Moçambique. in L Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava e A. Francisco (org.). Desafios para Moçambique 2011. IESE. Maputo
- Amarcy, S. 2012. Opções de Financiamento do Investimento Público: Um olhar crítico ao PARP 2011-2014. In in Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S. & Francisco, A. (org.). Desafios para Moçambique. 2012. Maputo: IESE.
- Athmer, G. 2013. *Manual de Boas Práticas de Grupos de Poupança*. Maputo, Fundo de Apoio à Reabilitação da Economia (FARE). Programa de Apoio as Finanças Rurais (PAFR).
- Bateman, M. & Chang, H.-J. 2009. The Microfinance Illusion. University of Juraj Dobrila Pula and University of Cambridge.
- BdM 2013. *Desafios da Inclusão Financeira em Moçambique. Uma abordagem do lado da oferta*. Pemba, Banco de Moçambique.
- Bouman, F.J.A. 1995. Rotating and Accumulating Saving and Credit Associations: A Development Perspective. *Agricultural University. World Development*. 23 (3), 371 – 384.
- Care. 2009. Microfinance in Africa: State-Of-The-Sector Report Bringing Financial Services to Africa's Poor. Care
- Estarque, M. 2013. Microcréditos fortalecem papel da mulher em Moçambique. [Online] 24 de Junho. Disponível em: <http://www.dw.de/microcr%C3%A9ditos-fortalecem-papel-da-mulher-em-mo%C3%A7ambique/a-16903164> [Acedido a 25 de Fevereiro de 2014].
- Jornal Notícias 2013. Zonas Rurais: Finanças chegam a 435 mil pessoas. *Jornal Notícias*. 4 de Junho, 1.
- Helmere, K. 2009. Microfinance in Africa State-of-the-Sector Report: Bringing Financial Services to Africa's Poor. [Online]. Disponível em: <http://www.microfinancegateway.org/p/site/m/template.rc/1.9.38779/> [Acedido a: 25 de Fevereiro de 2014].
- MAE 2011. *A visão do Governo em relação às ASCAs*. 5ª Reunião do Fórum dos Operadores de ASCAs em Moçambique. Chimoio, Ministério da Administração Estatal.
- Massingue, N. & Muianga, C. 2013. Tendências e padrões de investimento privado em Moçambique: questões para análise. In: L. de Brito *et. al. (eds.) Desafios para Moçambique 2013*. Maputo, IESE.
- Plan, Barclays & Care 2013. *Banking on Change: Breaking the Barriers to Financial Inclusion*. pp.1– 28. London, Plan, Barclays and Care.
- The World Bank 2013. The Africa Competitiveness Report 2013. World Economic Forum
- Zaqueu, A. 2013. Informação prestada ao 4º fórum dos operadores de ASCAs. Chimoio.

O CAMINHO PELA FRENTE: DESENVOLVIMENTO ACTUAL E PERSPECTIVAS FUTURAS DO SECTOR DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE MERCADORIAS EM MOÇAMBIQUE – UM ESTUDO DE CASO NO CORREDOR DA BEIRA

Helena Perez-Niño

Introdução

O sistema de transportes oferece-nos um ângulo de análise a partir do qual podemos observar e avaliar a atual transformação de Moçambique. Este artigo apresenta um estudo de caso de uma amostra de empresas de camionagem a operar no corredor da Beira no centro de Moçambique, que serve de base à literatura e aos dados actualmente disponíveis. Pretende igualmente reflectir sobre questões de acesso aos serviços de transporte por parte de diferentes grupos sociais; soluções de compromisso de abastecimento e investimento ao lidar com objectivos diferentes e contraditórios no desenvolvimento dos transportes; e ligações e sinergias produtivas que o sistema de transporte pode ajudar a criar entre a economia extractiva em expansão e a base produtiva mais ampla de Moçambique.

A economia moçambicana conhece actualmente uma fase de transição que se reflecte nos diferentes sectores produtivos. O sector do transporte é tanto o veículo condutor da economia produtiva como o barómetro da magnitude e qualidade da actual transformação, e, como tal, oferece um ângulo de análise de onde é possível observar as mudanças no sistema e reflectir sobre os desafios e as oportunidades emergentes. Não obstante as suas limitações e períodos de interrupção, a economia

moçambicana tem sido historicamente direccionada para a provisão de serviços de transporte que não só ligam o vasto território nacional como servem de porta de entrada para os vários Estados e regiões interiores.

O sistema de transporte moçambicano e as redes de transporte ligadas aos corredores de desenvolvimento têm atraído alguma atenção da parte de instituições de investigação e académicos. No entanto, a investigação no sector do transporte tem-se concentrado no desenvolvimento e funcionamento dos caminhos-de-ferro e da infra-estrutura física das estradas. Em termos comparativos, com pequenas excepções, os operadores do transporte rodoviário de mercadorias ainda não foram estudados de forma sistemática. Não obstante vários esforços no sentido de desenvolver a intermodalidade dos transportes, o transporte rodoviário de mercadorias é ainda central para o funcionamento da economia moçambicana, como será discutido em baixo. As empresas de transporte rodoviário de mercadorias respondem às necessidades mais rapidamente e de um maior número de sectores do que qualquer outra forma de transporte de carga em Moçambique. Apesar das transportadoras rodoviárias de carga serem actores-chave do desenvolvimento do sector de extracção mineral, estas servem essencialmente os sectores não-mineiros e são, conseqüentemente, um elemento crucial na avaliação das perspectivas de desenvolvimento de uma base produtiva diversificada e equilibrada e no entendimento das ligações entre os sectores extractivos e não-extractivos da economia.

Este artigo é constituído por duas partes. Na primeira secção, são apresentados os debates em torno da análise do sistema de transportes em Moçambique e das dinâmicas do corredor de transporte da Beira e da sua área de influência. A segunda secção centra-se no funcionamento do transporte rodoviário de mercadorias no corredor, apresentando as empresas da nossa amostra e descrevendo o tipo e destinos da carga que utiliza o transporte terrestre. As considerações finais suscitam algumas questões que emergem da evidência e da literatura e indicam possíveis avenidas de investigação no futuro.

Transportes e desafios logísticos no contexto regional

Não obstante as diferenças regionais e o desenvolvimento significativo das últimas décadas, os serviços de transporte estão menos desenvolvidos na África sub-Saariana do que em qualquer outra região do mundo. É consensual que este facto se deve à combinação da infra-estrutura de transportes com origem no período colonial que apostou na extracção de matérias-primas para o exterior, em vez de dar prioridade às actividades económicas que poderiam estimular a criação

de ligações a montante e a jusante; o défice de investimento para corrigir estes desequilíbrios após a independência; e uma geografia humana única com vastas áreas de terra com baixa densidade populacional e uma actividade económica dispersa (Dibben 2007; Pedersen 2001; Teravaninthorn & Raballand 2009).

Estradas escassas e caminhos-de-ferro e portos mal integrados resultam num trânsito lento e, segundo estimativas, em preços de transporte duas vezes mais elevados do que a média mundial, representando até 12.6% do valor do Custo, Seguro e Frete (*CIF*) das exportações (UNCTAD 2003; Gwilliam 2011). Preços elevados, distâncias longas e incerteza quanto aos prazos de entrega criam obstáculos adicionais ao desenvolvimento de uma indústria transformadora vocacionada para a exportação, que depende da reposição coordenada e fluida das matérias-primas e peças, frequentemente importadas, e a entrega rápida de produtos acabados a clientes locais e estrangeiros. Alguns autores afirmam que o desempenho inconsistente dos serviços de transporte favorece a exportação de produtos primários como metais e produtos agrícolas de valor elevado que dependem de um transporte mais simples e unidireccional (Christ & Ferrantino 2011; Gwilliam 2011). Acresce ainda que os bens primários para exportação, dependentes do factor tempo, tendem a utilizar métodos mais rápidos e flexíveis, como o transporte rodoviário de mercadorias; mas são os produtos com maior valor relativamente ao rácio de volume que podem compensar os preços mais elevados dos camiões quando comparado com os comboios. Estas condições tendem a isolar os bens agrícolas perecíveis com um valor por unidade mais baixo que poderiam ser exportados mas não conseguem custear o transporte até ao porto (Christ & Ferrantino 2011).

O território e os desafios dos transportes em Moçambique

Moçambique tem uma área de 799 380 km² e uma longa linha de costa no Oceano Índico que lhe confere uma posição vantajosa no comércio com os mercados do Médio Oriente e asiáticos; é igualmente o porto mais próximo em termos de acesso para a Suazilândia, o Zimbábwe, o Malawi e regiões da África do Sul, da Zâmbia e da República Democrática do Congo. Maputo é a província mais a sul do país, pelo que as distâncias das outras províncias até à capital são consideráveis. Os portos principais de Moçambique em Maputo, na Beira e em Nacala são predominantemente plataformas de trânsito para contentores e cargas destinados a países vizinhos, mas servem cada vez mais o florescente sector mineiro moçambicano. Cada porto está ligado a uma linha de caminho-de-ferro transversal e está actualmente integrado em corredores de desenvolvimento regional – um modelo introduzido nos finais da década de noventa, na sequência

Mapa 1: Redes de caminhos-de-ferro em Moçambique



Fonte: www.sharemap.org (Caminhos-de-ferro em Moçambique)

da Iniciativa Especial de Desenvolvimento sul-africana que pretendia impulsionar o investimento em torno do corredor de Maputo (Meeuws 2004). Enquanto que o corredor de Maputo anima o sul de Moçambique e serve as províncias sul-africanas de Gauteng, Limpopo e Mpumalanga, assim como a Suazilândia, os corredores da Beira e de Nacala são portas de entrada para o centro e o norte de Moçambique, Zimbabwe, Malawi e Zâmbia (ver os Mapas 1 e 2) (Bowland & Otto 2012).

Mapa 2: Redes de estradas em Moçambique



Fonte: www.wikitravel.org (Regiões de Moçambique)

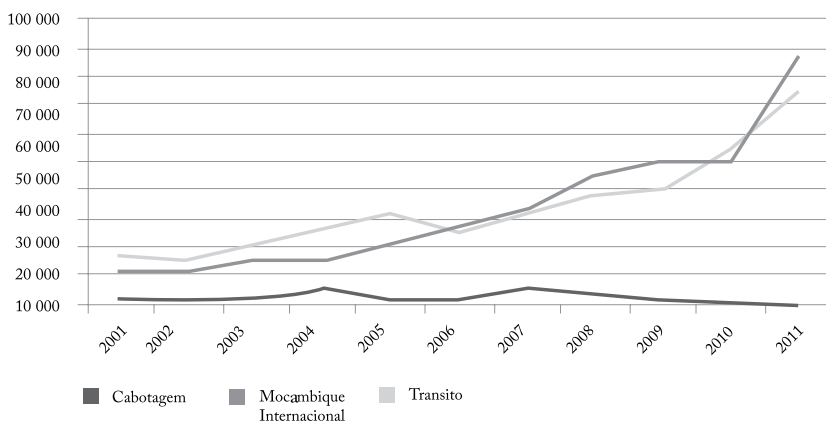
Os serviços de transporte no corredor da Beira

O corredor da Beira liga actualmente o porto da Beira através de estrada e caminho-de-ferro (linha Machipanda) ao leste do Zimbábue, através da estrada ao Malawi e através do caminho-de-ferro à província de Tete (linha Sena) (ver Mapa 2). Antes da actual reabilitação e expansão, o porto e caminho-de-ferro de Nacala eram principalmente utilizados para transportar as importações e exportações moçambicanas, enquanto o porto da Beira era dominado pelo trânsito internacional de carga. Uma das características essenciais do corredor da Beira é que, antes da linha de caminho-de-ferro ter sido reabilitada para o transporte do carvão, a maior parte da mercadoria que transitava pelo corredor optava por usar transportadoras rodoviárias de mercadorias, enquanto que o oposto ocorria no corredor de Nacala, com a maior parte dos utilizadores a preferir o caminho-

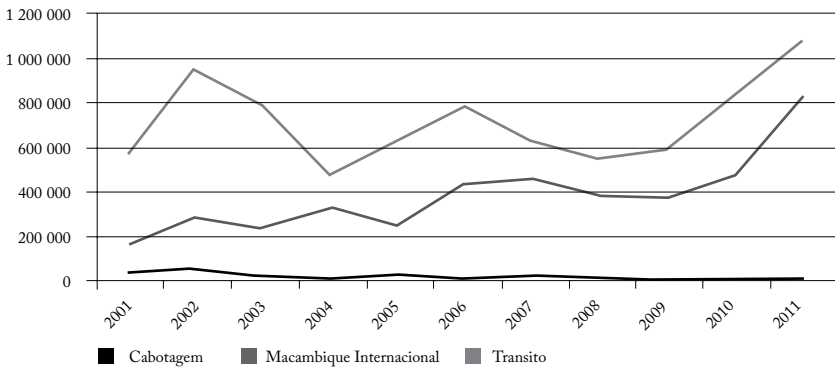
de-ferro¹. Os motivos eram o mau estado e a má coordenação do caminho-de-ferro na linha de Machipanda para o Zimbabwe, a ausência de uma ligação de comboio entre a Beira e o Malawi (a ligação de caminho-de-ferro para o Malawi é actualmente feita através da linha de Nacala) e os escassos vagões e locomotivas disponíveis. Tanto a carga do Malawi como do Zimbabwe dependem em grande medida do transporte de camião, em vez de comboio, para esta secção. Pelo contrário, as más condições das estradas ao longo do corredor de Nacala explicam o uso mais intenso do comboio nesta região.

A Zâmbia, o Malawi e o Zimbabwe, todos países interiores, estão ligados através do corredor da Beira. Os países interiores são alvo de grande atenção por parte da economia dos transportes. A maior proporção do negócio do transporte rodoviário de mercadorias com base na Beira consiste no trânsito de e para a Zâmbia, o Zimbabwe e o Malawi. Muitos autores afirmam que a ausência de acesso directo a um porto tem um impacto negativo nas perspectivas de comércio e crescimento de um país (Christ & Ferrantino 2011; Gwilliam 2011; Teravaninthorn & Raballand 2009). Não só os países interiores têm que atravessar distâncias mais longas, como os atrasos e a imprevisibilidade dos prazos de entrega são ainda agravados pelos passes de fronteira que aumentam o tempo de transporte e, conseqüentemente, os custos logísticos. Longos períodos de transporte e custos não são, no entanto, específicos de países interiores: as regiões mal servidas em países costeiros também sofrem estes obstáculos ao comércio. Como referido em cima, a procura por serviços de transporte por parte de países interiores e regiões distantes de portos, como Sofala, Manica, Tete e Zambézia, sul do Niassa e Nampula, estimularam o aparecimento de grandes frotas de camiões na Beira e dinamizaram o sub-sector do transporte rodoviário de mercadorias.

Gráfico 1: Volume de contentores manuseados no porto da Beira (teu)



1 Devido as más condições da Estrada entre Nampula e Mandimba, estima-se que 90% do trafego utilize o comboio (Murithi *et al.*, 2012)

Gráfico 2: Volume de Carga Geral manuseados no porto da Beira, (toneladas)

Fonte: A autora com dados da Cornelder de Moçambique.

Reabilitação e condições actuais do transporte no corredor da Beira

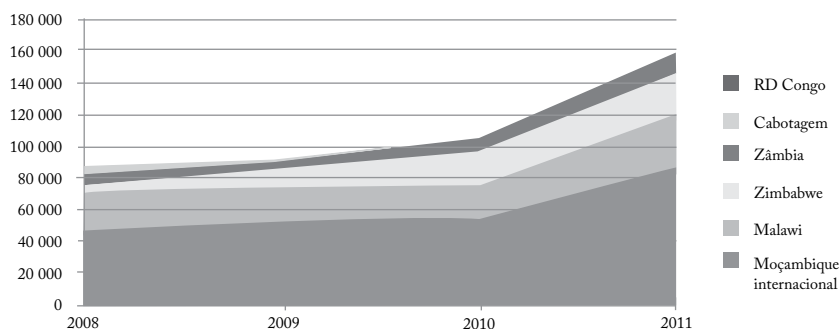
Os Acordos de Paz de Roma entre a FRELIMO e a RENAMO em 1992 e o fim do apartheid na África do Sul, com as primeiras eleições livres em 1994, tiveram um impacto evidente na política de transporte ao longo do corredor da Beira. O fim das sanções internacionais reabriu o comércio com a África do Sul, reanimando o porto de Durban que, durante os finais da década de noventa, se tornou na plataforma de transbordo regional para os portos moçambicanos e contribuiu igualmente para a cooperação bilateral em torno do desenvolvimento do corredor de Maputo (Pedersen 2001; Sequeira 2011). A reconstrução pós-conflito das estradas e linhas de caminho-de-ferro no centro de Moçambique foi lenta, mas como será demonstrado, proporcionou uma oportunidade única para o desenvolvimento das empresas de camionagem com sede na Beira.

Este período coincidiu igualmente com transformações a nível global que tiveram eco em Moçambique. A predominância da doutrina do ajustamento estrutural levou a uma vaga de privatização dos serviços de transporte, em conjunto com a liberalização e a desregulação do comércio. Durante o início dos anos 2000, os serviços dos portos em Moçambique foram privatizados ou cedidos por acordos de concessão a operadores privados (Murithi et al. 2012). Este período assistiu igualmente à adopção em portos moçambicanos de carga contentorizada. Embora os contentores tenham revolucionado o transporte marítimo mundial desde a década de setenta, a capacidade de fazer pleno uso de contentores em Moçambique surgiu apenas quando os terminais de contentores e os guindastes de pórtico entraram em funcionamento. No início, os contentores eram utilizados para importações de produtos manufacturados e foi necessário um reajuste da logística de todo o sistema para que os bens exportados a granel de Moçambique

pudessem beneficiar também do transporte em contentores (Mackintosh 1983; Stephens 1994).

O uso generalizado de contentores reduziu drasticamente os tempos de transbordo, já que, em vez de descarregar a carga em granel dos navios e depois reembalar para entrega, os contentores permitem o manuseamento padronizado e a conveniente transferência da carga do terminal do porto directamente para o comboio ou o camião. Os contentores permitem ainda preservar melhor a qualidade e a segurança dos bens exportados e acelerar o tempo de transporte. Tudo isto se traduz numa redução dos custos de processamento, embora tenha presumivelmente tido um impacto negativo no número de estivadores empregados no porto. Actualmente, no porto da Beira, os estivadores são empregados pelos subcontratantes numa base diária e *ad-hoc*, de acordo com o calendário dos navios e a previsão dos volumes das cargas (Murithi et al. 2012).

Gráfico 3. Porto da Beira, tráfego de contentores manuseada (teu) por países



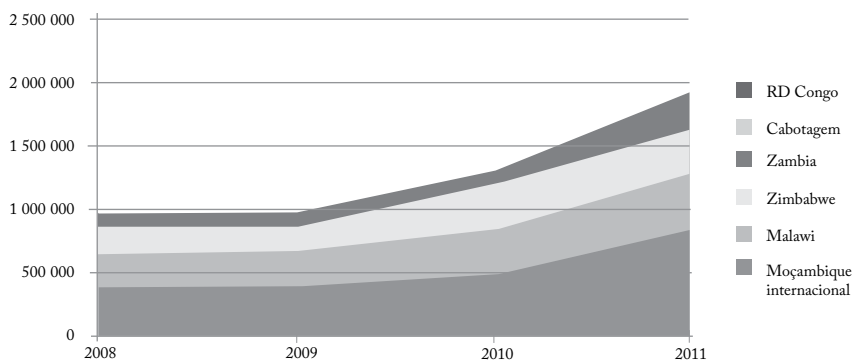
Fonte: Autora, com dados da Cornelder de Moçambique.

Com o tempo, os navios porta-contentores passaram a ser predominantes no comércio transoceânico: capazes de manobrar a logística necessária ao enchimento e vazamento dos contentores, tornaram-se cada vez mais imprescindíveis ao sistema de transportes do continente, assim como uma barreira ao acesso por parte de alguns exportadores africanos (Pedersen 2001). Por todo o mundo, o transporte em contentores está em crescimento, acompanhando o aumento dos volumes comercializados, e também porque bens como o algodão e o tabaco, habitualmente exportados a granel, são cada vez mais transportados em contentores. Uma tendência semelhante é visível no porto da Beira.² A maior parte das empresas da nossa amostra especializaram-se no transporte de contentores; embora o fluxo

² Os Gráficos 1 e 2 mostram, porém, que, apesar do tráfego de contentores ter conhecido um crescimento meteórico, do ponto de vista do volume, a carga a granel (metais, minerais) ainda é predominante.

de contentores seja ainda menos volumoso do que o da carga a granel, está a crescer rapidamente. No porto da Beira, as exportações representam 71% de todo o tráfego em 2010, sendo as importações apenas 29% desse total (Murithi et al. 2012).

Gráfico 4. Porto da Beira, carga geral (toneladas) manuseada por países



Fonte: Autora, com dados da Cornelder de Moçambique.

O papel do transporte rodoviário de mercadorias

O nosso estudo de caso baseia-se numa série de entrevistas em profundidade, semi-estruturadas, conduzidas com algumas das maiores empresas de transporte rodoviário de mercadorias sediadas na Beira e a operar no corredor. Cinco destas empresas operam, cada uma, mais de 100 camiões de 30 toneladas. Uma empresa média e outra pequena foram igualmente entrevistadas. A secção que se segue explorará os antecedentes e os desafios actuais do desenvolvimento do corredor da Beira, ilustrando quando possível com conclusões das entrevistas com as empresas de camionagem.

O transporte rodoviário de mercadorias no corredor da Beira

A rede de estradas e linhas de caminho-de-ferro que liga ao porto da Beira está estrategicamente localizada para acesso directo aos países interiores e também ao centro de três das províncias mais densamente povoadas de Moçambique: Nampula, Zambézia e Sofala. O porto da Beira é actualmente o segundo maior de Moçambique em termos de fluxo a seguir ao porto de Maputo, mas o sistema de transportes ao longo do corredor da Beira responde à procura de mais do que

apenas o comércio de importação/exportação ligado ao porto. O tronco comum da rede de estradas é a secção de 135km ao longo da EN6 da Beira para Inchope, que é a secção em piores condições do corredor. De Inchope, a EN6 estende-se ainda mais 150km através do Chimoio até Machipanda, na fronteira com o Zimbabwe. De Vanduzi, a meio caminho entre Chimoio e Machipanda, a N7 estende-se até Zobue na fronteira com o sul do Malawi (passando por Tete e Moatize). Um ramal, a N304 (223), liga a N7 a Lilongwe no centro do Malawi, através da passagem fronteiriça em Calomwé/Dedza. À saída de Tete, estendendo-se até ao Noroeste, a N9 (221) estende-se 240km até Cassacatiza, na fronteira com o leste da Zâmbia. De Inchope, a EN1 liga a norte a Zambézia a Nampula, através da ponte Caia (ver Mapa 3). Não havendo um extenso tráfego de passageiros ao longo do corredor, existem duas características a destacar: até 95% da carga que circula no corredor (excluindo a mais recente exportação de carvão) é transportada por estrada e 80% dos estimados 3 000 veículos que circulam na rede de estradas diariamente são camiões de mercadoria (Murithi et al. 2012).

As condições desiguais das estradas do corredor central são o resultado da combinação entre investimento insuficiente na manutenção e a história do conflito, em que a Renamo prosseguiu a sua estratégia de destabilização atacando as ligações de transporte de forma a isolar as províncias centrais, assim como o regime de apartheid danificou intencionalmente esta rede de estradas para redireccionar o tráfego regional para os portos sul-africanos (Meeuws 2004; Sequeira 2011; Stephens 1994). Um vasto território menos densamente povoado que outros países vizinhos implica uma das mais baixas densidades de estrada na região – 4 a 5km de estrada por cada 100km² de área terrestre – e a necessidade de um grande investimento em infraestrutura per capita, complicando assim a expansão e manutenção da rede de estradas. Desde 1999, a ANE – Agência Nacional de Estradas – é a gestora das estradas e um Fundo das Estradas foi criado para assegurar um mecanismo fiscal directo para a manutenção (Meeuws 2004).

As más condições das estradas causam alegadamente preços de transporte mais elevados. Por exemplo, embora tanto o trânsito para o Malawi como para o Zimbabwe se faça através da secção de Inchope, os preços de transporte de contentores da Beira para Harare (559km) serão cerca de US\$ 4.11 TEU/km em vez de US\$ 2.73 TEU/km da Beira para Lilongwe (950 km) (Murithi et al. 2012). Uma explicação para esta discrepância é que os custos mais elevados do trânsito da secção Beira-Inchope são divididos por muitos mais quilómetros até Lilongwe, em vez de concentrados no caso de Harare, que é consideravelmente mais próxima da Beira; mas é também de notar que a passagem fronteiriça em Machipanda/Forbes e Chirundu demora o dobro do tempo, aumentando significativamente o tempo do transporte e consequentemente os custos (CDM 2012).

Mapa 3: Rede de estradas no corredor da Beira



Fonte: ANE, 2006.

Os tempos de espera das passagens fronteiriças são bastante díspares porque as autoridades do Malawi implementaram procedimentos alfandegários no destino, dentro do Malawi, enquanto que as regras do Zimbábue e da Zâmbia requerem que os procedimentos alfandegários sejam resolvidos na passagem transfronteiriça (Ibid).

As empresas de transporte rodoviário de mercadorias

A procura de serviços de transporte rodoviário de mercadorias na Beira sofreu uma drástica expansão a meio da década de 2000. Actualmente, há numerosos actores sediados no porto ou a operar no corredor e com as suas sedes no Malawi ou na Matola. Não obstante o número de camiões a operar se ter expandido rapidamente, há uma grande especialização e, cada vez mais, obstáculos à entrada ligados ao tamanho da frota. Somente empresas com uma frota de tamanho considerável têm escala suficiente para suportar acidentes e perdas frequentes, comprar partes em bloco e ter equipamento mecânico rodoviário em prontidão para assistir os camiões que se danificam nas partes mais remotas do trajecto. Desde 2000, a trajectória das empresas com base na Beira tem sido de crescimento acelerado, embora hoje em dia a estrutura da propriedade do sector esteja já bastante concentrada. Como descrito em cima, a nossa amostra seleccionou empresas a operar com mais de 100 camiões – o que, considerando a norma da África de Leste, estão entre as maiores empresas.

As empresas de transporte rodoviário de mercadorias têm um percurso comum. São negócios controlados e geridos por famílias de primeira-geração. Com apenas uma excepção, todas começaram no período imediato do pós-guerra e terão comprado o seu primeiro camião com poupanças pessoais ou empréstimos familiares. Todas, excepto uma, começaram com apenas um camião. Quase todos os fundadores tinham alguma formação em mecânica. Os que estavam já activos durante a guerra geriam pequenas operações com camiões mais pequenos que carregavam madeira, areia ou produtos agrícolas à volta de Manica e Sofala. O resto da amostra, referente às empresas criadas no período do pós-guerra, começou com pequenos contratos de entrega da carga de assistência humanitária alimentar para o Programa alimentar Mundial (PAM).

A presença prolongada do PAM no porto da Beira durante o período da reconstrução e consolidação da paz, inicialmente prestando assistência humanitária e posteriormente complementando a oferta alimentar, proporcionou um ambiente em que estes operadores, essencialmente nacionais, pudessem expandir-se de uma fase embrionária para empresas capazes de manter as suas operações alguns anos mais tarde, quando a assistência humanitária foi progressivamente reduzida.

Para algumas destas empresas, o PAM era o seu único cliente na altura. Aqueles primeiros anos com contratos humanitários estáveis, permitiu consolidação, acumulação, expansão das frotas; por outras palavras, criou este sector. Este relato ilustra um aspecto da economia política das transições da guerra para a paz, em que a mobilização de recursos pode ter este tipo de consequências inesperadas.

Seria impossível negar, hoje, a importância destas empresas nacionais de transporte.³ A existência do sector tem um impacto positivo em termos de geração de emprego e acumulação de capital por parte do sector privado nacional. No entanto, tal sector não teria surgido em circunstâncias de mercado livre, e não é, certamente, consequência da liberalização do sector do transporte pós-conflito: precisou de condições estáveis proporcionadas pela procura específica dos operadores humanitários, que involuntariamente actuaram como uma incubadora de empresas. Evidentemente, o PAM não decidiu criar um sector de transporte rodoviário de mercadorias dominado por actores nacionais, mas apenas proporcionar assistência humanitária à região. Este caso permite questionar narrativas simplistas sobre o impacto da liberalização (particularmente em cenários de pós-conflito) e também ilustra o que uma política de desenvolvimento sectorial estratégica e sustentada pode atingir em termos de apoio ao sector privado.

A primeira estrada a ser reaberta foi a da Beira-Machipanda. Depois de anos de trabalho principalmente com o PAM, as empresas de transporte começaram a encontrar outros clientes. As que conseguiram, puderam expandir as suas frotas e ultrapassar o limiar abaixo do qual se torna difícil entregar a tempo e a diferentes clientes, ao mesmo tempo que se tenta gerir a ausência de carga de regresso, atrasos nos pagamentos e uma conta pesada de manutenção e reparação de veículos. Muitas empresas de camionagem trabalhavam então, e ainda o fazem, como subcontratantes para as grandes linhas de transporte marítimo a operar os trajectos até ao porto da Beira. A integração vertical dita que as linhas de transporte marítimo podem ter interesse em operar os seus próprios camiões e entregar os contentores directamente aos seus clientes. Contudo, como alguns dos entrevistados destacaram, o negócio do transporte rodoviário de mercadorias está, em última análise, predicado na optimização de movimentos e capacidade de encontrar carga de regresso – neste campo, as empresas de camionagem têm melhor desempenho do que as linhas de transporte marítimo. No final da década, muitas destas empresas tinham perdido um ou mais camiões e até uma das maiores empresas actuais tinha voltado a operar com apenas um camião. No entanto, apesar das catastróficas inundações de 2000 terem deixado centenas de vítimas e lançado o caos na economia, as empresas de transporte em dificuldade passaram de repente a

3 Comparar com o caso do Zimbabwe, onde muitas das anteriormente poderosas empresas de camionagem do Estado terão sido compradas por investidores sul-africanos (Pedersen 2004).

ser alvo de elevada procura para fornecer os seus serviços às operações de assistência humanitária. A tonelagem transportada nesse ano, embora pouco impressionante quando comparada com os números actuais, representou um salto significativo para as empresas da altura. Um interesse semelhante na procura deste transporte surgiu durante as secas de 2001-2002 no Zimbabwe e 2004-2005 na Zâmbia.

O aumento do comércio através do porto da Beira e a reabilitação de duas fábricas de açúcar em Sofala expandiu ainda mais a base de clientes das empresas de camionagem da Beira. O transporte rodoviário de mercadorias é uma actividade intensiva em termos de mão-de-obra. Segundo algumas estimativas, as empresas de transporte têm pelo menos dois empregados por cada veículo operacional, incluindo motoristas, assistentes, mecânicos e pessoal administrativo. As empresas de transporte desta amostra são relevantes em termos de geração de emprego; algumas das entrevistadas pareceram levar a sério a necessidade de capacitação e formação dos motoristas. A operação requer igualmente pessoal administrativo qualificado e altamente competente na logística dos transportes.

À volta da primeira metade dos anos 2000, as empresas mais bem-sucedidas deram um salto em frente com lucrativos contratos de longa-distância, sub-especialização em serviços específicos como transporte de combustível e líquidos inflamáveis ou contratos de provisão de materiais para os trabalhos de reconstrução da infra-estrutura. Finalmente, o aumento drástico dos preços dos bens por toda a região e, em particular, a exploração mineira e as descobertas de gás em Moçambique, a recuperação da economia zimbabweana e a recuperação da produção de tabaco no Malawi expandiram os volumes comercializáveis através da plataforma da Beira; e, enquanto a capacidade da linha de caminho-de-ferro Sena for esgotada pelo carvão, o negócio para os camiões continuará a crescer – um sentimento partilhado por algumas das empresas e transitários entrevistados.

As actuais frotas são consideravelmente grandes e variadas. As empresas especializadas detêm camiões-tanque para combustíveis, camiões basculantes, cisternas para cimento e camiões-plataforma para transportar materiais de construção e equipamento, assim como gruas especializadas para transportar carga a granel e contentores. Os principais activos das empresas são os camiões, os seus gabinetes e parques de estacionamento; as maiores empresas ou detêm ou estão a construir terminais logísticos na Beira para otimizar o armazenamento e a movimentação fora dos terminais do porto.

O grosso da frota do sector consiste em 30 toneladas de camiões articulados em secundamão. À semelhança doutros corredores do continente, o estado da infra-estrutura rodoviária e o volume de negócio não parecem exigir um investimento em camiões novos. A prevalência de camiões em secundamão e a recorrência da sobrecarga parece fazer parte do modelo do negócio. De acordo com

estimativas, cerca de 35% dos veículos que utilizam o corredor da Beira estariam sobrecarregados (Murithi et al. 2012). O excesso de peso e a utilização de camiões em secundamão são explicados noutros textos (Pedersen 2001; Teravaninthorn & Raballand 2009) como uma adaptação à baixa taxa de utilização e um elevado tempo de inutilidade do veículo: em condições de excesso de oferta em que a utilização não pode ser otimizada, a única forma de aumentar o lucro é através da oferta aos clientes de mais carga pelo mesmo preço. No entanto, esta explicação contradiz os relatos de outros intervenientes na Beira que descrevem uma procura crescente pelos serviços de transporte e um número insuficiente de camiões.

O tipo de camiões preferido pela maior parte das empresas de transporte da Beira são os camiões americanos *Freightliner* com o volante à esquerda, que custam até metade das outras opções em secundamão (como por exemplo, Iveco, Scania ou Volvo). As empresas compram estes camiões no estrangeiro e importam-nos directamente para Moçambique, sem recurso a intermediários locais. Uma decisão do Ministério dos Transportes de 2011 banuiu todas as importações de camiões com volantes à esquerda com a intenção de eliminar gradualmente estes camiões de Moçambique até 2020, alegando que a decisão permitirá um tráfego regional mais fluido e uma diminuição dos acidentes rodoviários. Esta medida está em conformidade com as regras rodoviárias da SADC, mas foi fortemente contestada pela confederação do sector, a FEMATRO, que vê na proibição uma imposição que dará às transportadoras sul-africanas vantagem na competição pelo transporte de mercadoria nos corredores moçambicanos.

A natureza da carga

Os destinos e tipo de carga transportados através do corredor da Beira são bastante diversos e proporcionam uma visão abrangente da actividade económica dos países interiores e do centro de Moçambique. Embora os volumes transportados pareçam estar a crescer, há ainda desequilíbrios importantes, alguns dos quais são inevitáveis em qualquer sistema de transporte e outros seriam evitáveis.⁴

Um factor importante dos ritmos do transporte da carga é a sazonalidade, que afecta acima de tudo a produção agrícola. O tabaco transportado do Malawi, do Zimbabwe e da única fábrica processadora em Moçambique tem uma época de vendas que dura três ou quatro meses, dependendo dos arranjos institucionais dos diferentes mercados. O tabaco é um dos bens agrícolas de maior valor referido

4 A carga contentorizada transportada através do porto da Beira inclui, entre outros, madeira, tabaco, sementes, sésamo (exportações moçambicanas); crómio, tabaco, algodão, chá, milho, cobre, manganésio, cobalto (em trânsito). A carga geral típica que passa pela Beira consiste em: clínquer, carvão, cimento, açúcar, trigo (importações e exportações moçambicanas) e granito, fertilizante, arroz, açúcar (em trânsito). Fonte dos dados: Cornelder de Moçambique, "Ficha técnica de bens movimentados através do porto da Beira" (vários anos).

na primeira secção, e é a maior exportação agrícola dos três países. Depende inteiramente do transporte rodoviário e utiliza intensamente os serviços de transporte durante a época de vendas, uma vez que tem um peso relativamente baixo por volume. Uma das empresas de tamanho médio entrevistadas assegurou um contrato para transportar tabaco moçambicano da fábrica processadora para o porto, mediante o acordo de prover igualmente os serviços de transporte dos distritos onde o tabaco é plantado até à fábrica – um trajecto mais arriscado, tendo em conta o estado de algumas das estradas intermediárias. Outras empresas de camionagem têm contratos com compradores de tabaco no Malawi e no Zimbabwe. Embora em menor volume, chá e café do Malawi, Zimbabwe e Zâmbia, assim como algodão em pluma de Nampula e Manica, são transportados até à Beira para exportação.⁵

Uma das cargas a entrar no país que compensam estes produtos agrícolas é o fertilizante importado para os sectores agrícolas de Moçambique, Malawi e Zimbabwe. Contudo, em vez de compensar adequadamente os trajectos de regresso dos camiões carregados de tabaco até ao porto, o fertilizante é normalmente entregue no período de pré-cultivo, no final do ano civil.⁶ Para algumas das empresas, este movimento regular de bens sensíveis ao factor tempo é o centro da sua actividade, e outros contratos não-sazonais são o complemento. Mas, se a sazonalidade molda o movimento do corredor, talvez a dificuldade de assegurar a carga de regresso em alguns destinos seja o aspecto mais proeminente para as transportadoras.

Há um volume considerável de bens consumíveis, comida processada e bebidas a transitar da Beira para zonas da Zambézia, Nampula e Cabo Delgado, mas com pouca carga de regresso. Os produtos alimentares incluem óleo de cozinha e pastelaria industrial produzidos na Beira e outros importados através do porto. Uma proporção significativa das importações moçambicanas de arroz chega através da Beira, já que o sul do país depende em parte dos seus próprios arrozais. Um dos operadores especializados em trajectos nacionais descreveu como, numa das rotas que cobre, todos os anos recolhem milho dos distritos depois da colheita para regressar carregando farinha de milho quando os depósitos do distrito estão vazios. Este facto ilustra as consideráveis ineficiências relacionadas com a ausência de fábricas de milho e silos que poderiam otimizar a produção de largaescala e o armazenamento em grande parte do centro de Moçambique.

5 O volume da carga em trânsito da Zâmbia é menor (manganésio, cobre, madeira, algodão, tabaco), em parte porque é difícil assegurar carga de regresso que compense a longa distância (principalmente fertilizantes). É ainda notório que, não obstante a distância da Beira para Durban ser mais pequena, a carga da Zâmbia prefira predominantemente os portos sul-africanos e Dar es Salaam.

6 O tabaco é o principal produto contentorizado movimentado através da Beira, enquanto que o fertilizante está no topo dos bens de carga geral (CDM, Ficha técnica). Existem planos para a construção de uma fábrica de fertilizantes na Beira, que processe ureia dos recentemente descobertos depósitos de gás em Moçambique (ICF International 2012).

Sofala é também a localização das fábricas de açúcar em Marromeu e Mafambisse. O açúcar não é um produto sensível ao factor tempo e uma das fábricas usa predominantemente o caminho-de-ferro e, ocasionalmente, camiões contratados para transportar o açúcar para o porto, mas as fábricas de açúcar dependem de algumas transportadoras rodoviárias de mercadorias para se abastecerem de carvão, assim como de maquinaria e partes sobressalentes. De igual modo, o equipamento e maquinaria são fluxos importantes do Porto para o Malawi e o Zimbabwe. As empresas de transporte rodoviário são também centrais para a entrega de materiais de construção, cimento, clínquer, macadame e aço dentro de Moçambique e aos países vizinhos.

A carga em trânsito é cada vez mais contentorizada, mas os bens como clínquer, fertilizante e trigo transportados para o Zimbabwe e o Malawi são transportados a granel. O granito é exportado do Zimbabwe. Parte dos metais exportados por estes países utilizam transportadoras rodoviárias de mercadorias: crómio e uma tonelada de chapas de cobre atravessam a Machipanda. Um camião pode carregar até 25 chapas que pode atingir um preço no mercado tão elevado quanto US\$ 1.5m.

O grosso da carga relativa às importações em trânsito para o Zimbabwe e o Malawi são contentores com bens consumíveis. O Malawi é ainda um destino importante para o vestuário em secundamão. Produtos electrónicos, aparelhos e outros produtos não transportados a granel também vêm em contentores. O único requisito dos contentores, que, em parte, limita a sua penetração nos circuitos nacionais, é a infra-estrutura para o seu manuseamento, vazamento e enchimento, que requer gruas de elevação, plataformas e uma logística mais sofisticada, além da posse dos próprios contentores.⁷ A maior parte dos contentores pertence às linhas de transporte marítimo e são alugados por uma taxa diária. Estes requisitos logísticos e de escala explicam por que o comércio interno de produtos agrícolas prefere utilizar camiões de 5 a 10 toneladas e grades e cestos mais pequenos e fáceis de manobrar, mesmo quando cobrem as mesmas rotas do comércio de exportação.

Algumas das empresas da nossa amostra especializaram-se no transporte de combustíveis: gasolina, gasóleo, gás condensado ou carborreactores. O transporte de combustíveis é consideravelmente diferente. Não só requer equipamento especializado, como é obviamente uma actividade sem carga de regresso. Os tanques não podem ser misturados com diferentes tipos de conteúdos e, dada a natureza dos líquidos, as transportadoras não entram no porto para a recolha, lidando directamente com os fornecedores dos combustíveis. Os distribuidores de combustíveis têm a sua própria frota, mas contratam empresas de transporte para cobrir destinos mais difíceis ou distantes. Algumas empresas de transporte

7 As linhas de transporte marítimo operam com um stock de contentores de carga seca e frigoríficos para alugar aos clientes moçambicanos e em trânsito, segundo a entrevista com agente transitário na Beira.

especializam-se no transporte de combustível nacional e outras têm contratos com distribuidores de combustível para abastecer os países vizinhos e ainda carborreactores para Kolwesi e Lumumbashi na República Democrática do Congo. Contudo, à medida que a procura nacional de combustível especializado cresce, acompanhando a actividade mineira, torna-se mais apelativo concentrar-se nas entregas nacionais, tendo em conta as distâncias mais pequenas e a ausência da carga de regresso.

Estratégia e modelo de negócio

A optimização das rotas é uma preocupação constante das empresas entrevistadas. As suas respostas à ausência de carga de regresso parecem ser determinadas pelo tamanho da frota e tipos de transporte. As empresas mais pequenas podem permitir aos camiões que fiquem no destino por alguns dias e tentem assegurar nova carga. As empresas maiores podem transferir o custo para os clientes, competindo com base na rapidez e fiabilidade da entrega. Este tema leva-nos às dificuldades que as empresas enfrentam relativamente aos pagamentos por parte dos seus clientes. Os atrasos de pagamento são habituais, o que é ainda agravado no caso de empresas a operar com clientes em moedas diferentes, dada a discrepância da taxa de câmbio entre o momento da facturação e o momento do pagamento. As empresas também navegam as águas caprichosas dos mercados e da política da região. Quando a crise atingiu o Zimbabwe e, mais recentemente, o Malawi, as empresas com maior exposição a estes dois mercados sentiram a redução do seu negócio e a dificuldade dos seus clientes em assegurar moeda estrangeira para os pagamentos.

As empresas procuram, portanto, manter uma base de clientes equilibrada. Algumas combinam operações nacionais e internacionais, outras clientes regulares e clientes pontuais e outras ainda subcontratam empresas de camionagem mais pequenas para assegurar pedidos de maior escala. As empresas maiores com grandes frotas especializadas no transporte de mercadorias teriam dificuldade em voltar ao mercado nacional, que acabariam por inundar. Todos os entrevistados relataram que existe grande competição para o transporte de mercadorias no corredor, mas concordaram igualmente que, de uma forma geral, o ambiente é positivo para as empresas e para os clientes. Competidores próximos noutros portos foram acusados de cartelização e fixação de preços mas não há qualquer evidência que seja o caso na Beira (Raballand & Macchi 2008).

Com o passar dos anos, a maior parte das empresas entrevistadas reinvestiu os seus lucros nas suas próprias frotas e expandiu também o núcleo duro do seu negócio. Um sub-grupo das empresas desenvolveu um interesse pela construção civil na sequência da sua participação em projectos anteriores de construção e

engenharia civil. O que começou inicialmente por ser apenas a necessidade de complementar as suas frotas com o tipo de veículos necessários para estes projectos (por exemplo, camiões basculantes e de plataforma), deu lugar, em alguns casos, à compra de veículos, gruas e equipamento para aluguer ou até mesmo à criação de subsidiárias de construção civil, devidamente equipadas, e, num caso, à criação de uma consultoria de engenharia e um gabinete de importações/exportações. Uma das empresas entrevistadas tem ainda uma filial de transporte de passageiros. Algumas empresas têm uma equipa de mecânicos destacável para ajudar camiões encalhados na estrada e pode fornecer esses serviços a terceiros. Outras empresas pretendem aprofundar os serviços que oferecem aos seus clientes e estão a expandir-se para a área da logística, transitário e serviços de manuseamento, tais como a criação do seu próprio terminal de contentores, o que lhes dá espaço para tentar capturar economias de escala e fornecer manuseamento personalizado de cargas. Outras empresas têm também interesses no sector imobiliário, na agro-indústria e no turismo.

Nesta secção descrevemos o contexto de onde surgiu o poderoso sector privado nacional das transportadoras rodoviárias de mercadorias em Moçambique, nos anos que se seguiram ao final da guerra civil, a sua consolidação através dos contratos com agências humanitárias a operar na região, e o seu crescimento acelerado na última década, que reflecte a expansão do mercado das exportações de bens africanos, a procura de bens importados e o aprofundamento dos mercados internos. Olhámos igualmente para as trajectórias individuais de um grupo de empresas de transporte que tiveram um percurso semelhante, assim como para os tipos de carga transportada e as diferentes estratégias empresariais de reinvestimento. Podemos retirar algumas ilações deste relato. Em primeiro lugar, o transporte rodoviário de mercadorias prosperou num nicho de oportunidade criado pelos défices e limitações do desenvolvimento, manutenção e funcionamento dos serviços de caminho-de-ferro. O transporte rodoviário de mercadorias não é a solução de transporte mais eficiente para um grupo de produtos, o que significa que existe ainda uma ampla margem para tornar o corredor mais competitivo, não só em relação a outros portos, mas também em termos da proporção dos preços finais absorvidos pelos custos de transporte, nomeadamente se se tornar os serviços de caminho-de-ferro acessíveis e eficazes. De certa forma, as poderosas empresas de camionagem estão a capturar um rendimento, e poderiam ter interesse no desenvolvimento de um tipo de intermodalidade que proteja a sua posição no mercado. Embora nas entrevistas todas as empresas tenham expressado que a estrada e o caminho-de-ferro satisfazem necessidades diferentes e não há incompatibilidade no desenvolvimento de ambos, as empresas de camionagem são um sub-sector poderoso e organizado, com influência política. Neste contexto,

uma política de intervenção é crucial para introduzir incentivos estratégicos ao aumento da produtividade. Isto requer, porém, um entendimento da constelação de interesses e da estrutura de poder que dita quais as reformas politicamente viáveis, assim como a identificação dos impasses mais críticos e estratégicos que, se resolvidos, terão maior potencial para estimular a criação de mais ligações (Khan 2011). No caso do sector do transporte no centro de Moçambique, a situação é ainda mais complexa, uma vez que a promoção dos actores privados no sector do transporte rodoviário está em contradição com o desenvolvimento do sector do caminho-de-ferro dominado pelo Estado, e também porque, na ausência de uma política industrial coerente, o sector do transporte parece gravitar para a satisfação das necessidades dos sectores extractivos, sem contribuir para a criação de uma estrutura produtiva mais equilibrada.

Por outro lado, há outros produtos e circuitos para os quais a flexibilidade e rapidez do transporte rodoviário de mercadorias seriam essenciais. Como este artigo demonstra, Moçambique tem um núcleo de empresas de camionagem que são competitivas na região, de mão-de-obra intensiva, e podem estimular o desenvolvimento de outros sectores, especialmente na produção e processamento de bens dependentes do factor tempo. As condições peculiares que deram origem a este sector requerem a sua protecção. Reiteramos, porém, que o desenvolvimento dos serviços de transporte não é um fim em si mesmo; está ligado aos produtos que são procurados e oferecidos, comercializados internamente e exportados. Uma intervenção estatal coordenada e estratégica neste sector necessita de se adaptar às prioridades das estratégias de desenvolvimento agrícola e industrial; tanto incentivos correctos como medidas disciplinares devem ser introduzidos para aumentar a produtividade e, deste modo, permitir que os custos de transporte das exportações da região diminuam, de forma a poder aumentar a produtividade e os salários da mão-de-obra.

Considerações finais

Este artigo discute, de forma abrangente, a transformação da economia moçambicana e o seu impacto no sector do transporte rodoviário de mercadorias. Reflectimos, portanto, sobre a forma como um certo paradigma de sistema de transportes molda o caminho e a qualidade do crescimento. Com uma densidade populacional baixa e uma vasta área terrestre, os serviços de transporte são inevitavelmente um campo importante da integração sócio-económica e da acumulação de capital, e são já uma fonte do emprego formal de que Moçambique necessita em quantidade e qualidade.

Explorámos igualmente o cenário em que estas operam, a articulação entre transporte de caminho-de-ferro e rodoviário, as particularidades dos tipos de cargas e destinos e ainda previsíveis oportunidades e desafios. As empresas rodoviárias de mercadorias moçambicanas enfrentam a competição inter-sector, enquanto, na ausência de uma intermodalidade eficaz, defendem os seus interesses em relação ao caminho-de-ferro, que sofre actualmente uma transformação acelerada cujas consequências não são ainda previsíveis. A competição pela carga é igualmente uma competição entre corredores. A localização geográfica vantajosa da Beira está longe de assegurar o seu domínio sobre o trânsito de mercadorias. Dependências históricas, economias de escala, preços e fiabilidade ainda desequilibrar a balança a favor de Durban e, em menor medida, Dar es Salaam.

A nossa discussão suscita uma série de questões. Actualmente podemos fazer pouco para além de as enunciar, já que será necessária mais investigação para chegarmos a considerações rigorosas. Uma questão em particular paira sobre qualquer estratégia de desenvolvimento em Moçambique: com este sistema de transportes transversal, com epicentros da acumulação de capital ligados à extracção dos recursos naturais que não coincidem necessariamente com a geografia de uma base económica não-mineira mais diversa e com uma variedade de sectores e grupos sociais com necessidades de transporte diferentes, e por vezes contraditórias, deverá o investimento em infra-estrutura e no desenvolvimento do transporte de longo-prazo melhorar e estender o actual sistema de transportes orientado para a extracção? Haverá regiões, utilizadores e sectores que obrigarão a desafiar estas dependências históricas por questões de eficiência, sustentabilidade económica e justiça social? Que interesses políticos e económicos estão representados nas autoridades do sector do transporte em Moçambique, qual a capacidade de influência e intenção que possam conduzir activamente o sector no sentido de uma estratégia de desenvolvimento ampla e de longo-prazo? Ou irá a intervenção estatal permanecer confinada à regulação do cada vez mais liberalizado mercado dos serviços de transporte? Nesse sentido, qual é o papel do Estado na interacção entre o caminho-de-ferro – o remanescente e influente bastião das empresas estatais – e o transporte rodoviário – um sector totalmente privatizado?

Esta ênfase no papel do Estado não é fortuita: embora o sector do transporte rodoviário de mercadorias na Beira seja privado e opere actualmente como um mercado aberto, este artigo demonstrou que a sua emergência foi possível num período de condições excepcionais. Este estudo de caso sugere que actores nacionais poderosos não surgem espontaneamente e que é necessário que o Estado crie as condições, adaptadas ao contexto moçambicano e às necessidades dos diferentes grupos sociais do país, sob as quais a acumulação de capital possa levar ao aumento da produtividade e à geração de emprego.

Referências

- ANE. 2006. "Estrategia Do Sector De Estradas 2007-2011". Administracao Nacional de Estradas.
- Bowland, Cayley, and Lisa Otto. 2012. "Implementing Development Corridors: Lessons from the Maputo Corridor". South African Foreign Policy and African Drivers Programme.
- CDM. 2012. "Conferencia De Imprensa - Cornelder De Mocambique. Beira 09 De Julho De 2012" Beira.
- Christ, Nannette, and Michael J. Ferrantino. 2011. "Land Transport for Export: The Effects of Cost, Time, and Uncertainty in sub-Saharan Africa." *World Development* 39 (10): 1749–1759.
- Dibben, Pauline. 2007. "Transport, Trade and Economic Development in Mozambique: An Agenda for Change." *Reflecting on Economic Questions*: 196.
- Gwilliam, Kenneth M. 2011. *Africa's Transport Infrastructure: Mainstreaming Maintenance and Management*. World Bank Publications.
- ICF International. 2012. "Plano Director De Gás Natural Para Moçambique: Sumário Executivo Do Relatório Preliminar."
- Khan, Mushtaq. 2011. "Governance, Institutions and the State." In *Good Growth and Governance in Africa: Rethinking Development Strategies.*, edited by Noman, Akbar, Kwesi Botchwey, Howard Stein, and Joseph E. Stiglitz. Oxford: OUP.
- Mackintosh, Maureen. 1983. *Private Capital and the State in Southern African Transport System*. Mimeograph.
- Meeuws, René. 2004. *Mozambique-Trade and Transport Facilitation Audit*. Rijswijs, The Netherlands: NEA Transport research and training.
- Murithi, Antony, Samuel Mintz, Federico Sarguene, and Casimiro Mendonça. 2012. *Logistics Review of the Beira and Nacala Corridors*. AECOM International Development, Abt Associates Inc.
- Pedersen, P.O. 2004. "Zimbabwe's Changing freight transport and logistical system: Structural adjustemnt and political change". *Journal of Southern African Studies*. 30 (3), 577-602
- Pedersen, Poul Ove. 2001. "Freight Transport Under Globalisation and Its Impact on Africa." *Journal of Transport Geography* 9 (2): 85–99.
- Raballand, Gaël, and Patricia Macchi. 2008. "Transport Prices and Costs: The Need to Revisit Donors Policies in Transport in Africa." *World Bank*.
- Sequeira, Sandra. 2011. "Transport Costs and Firm Behaviour: Evidence from Mozambique and South Africa." *Where to Spend the Next Million?* 123.
- Stephens, Jeanne Louise. 1994. *The Political Economy of Transport in Mozambique: Implications for Regional Development*. PhD diss., University of Sussex.
- Teravaninthorn, Supee, and Gaël Raballand. 2009. "Transport Prices and Costs in Africa : A Review of the International Corridors". World Bank Publications. The World Bank. <http://ideas.repec.org/b/wbk/wbpubs/6610.html>.
- UNCTAD. 2003. *Efficient Transport and Trade Facilitation to Improve Participation by Developing Countries in International Trade*. Geneva: UNCTAD.

O IMPACTO DIFERENCIADO DA EXPANSÃO DA PRODUÇÃO DE AÇÚCAR NO BEM-ESTAR DOS TRABALHADORES AGRÍCOLAS E COMUNIDADES: O CASO DE XINAVANE E MAGUDE¹

Yasfir Ibraimo

Introdução

O contributo socioeconómico da indústria açucareira em Moçambique tem sido associado (i) a geração de emprego, (ii) ao incremento das exportações e (iii) ao abastecimento do mercado nacional. Pouco depois da independência, os níveis de produção de açúcar registaram uma queda e durante os anos 1980 e 90, como consequência da guerra civil os níveis de produção voltaram a cair significativamente, afectando desta forma a contribuição deste sector para a economia. Dado o reconhecimento do papel desta indústria na economia de Moçambique, mesmo com a crise política e económica em que o País estava mergulhado, a intenção do governo em recuperar esta indústria não caiu no esquecimento. Desta forma, o incentivo do governo à recuperação e expansão da produção de açúcar no final da década de 1990, destinava-se, por um lado, a contribuir para a recuperação económica das áreas onde estavam instaladas as açucareiras e, por outro lado, melhorar a balança comercial por via do aumento das exportações.

O aumento na produção de açúcar que tem se verificado nos últimos anos é resultado dos grandes investimentos realizados pelas empresas açucareiras na reabilitação das fábricas, expansão das áreas de produção da cana-de-açúcar,

1 Este artigo tem a sua génese num artigo mais geral intitulado “*A Expansão da Produção de Açúcar e o Bem-Estar dos Trabalhadores Agrícolas e Comunidades Rurais em Xinavane e Magude*” da autoria de Bridget O’Laughlin e Yasfir Ibraimo. Este artigo encontra-se publicado como CADERNOS IESE No. 12P.

melhoria da gestão e da eficiência que aconteceram no âmbito da reabilitação e relançamento do sector açucareiro.

As discussões sobre o impacto da revitalização da produção de açúcar na pobreza têm dado grande importância ao aumento do rendimento monetário proveniente dos salários dos trabalhadores e também do rendimento auferido pelos produtores independentes e associação de produtores de cana-de-açúcar. O artigo argumenta que o rendimento gerado pelo trabalho assalariado é uma questão importante, mas constitui apenas um dos determinantes do bem-estar. O bem-estar não pode ser medido apenas pela via do consumo e posse de bens, mas também deve se tomar em consideração questões como o acesso a cuidados de saúde, condições de trabalho, o meio social em que se vive, a qualidade do ar, a água que se consome e o ambiente em que se vive.

Este artigo pretende analisar as ligações entre a organização da produção de açúcar em Xinavane e Magude e o bem-estar dos trabalhadores agrícolas e das comunidades em redor. O artigo apresenta quatro principais áreas de impacto: (i) a relação entre melhoria material do bem-estar e crescimento do emprego e rendimento, (ii) acesso a alimentos e o *trade-off* entre aumento do rendimento do açúcar e a redução do acesso à terra no vale de Incomati para subsistência rural, (iii) a incidência de problemas de saúde relacionados com o trabalho nos campos de cana-de-açúcar e (iv) a relação entre produção de açúcar e saúde ambiental, em particular a qualidade da terra, ar e água. Com este artigo não se pretende medir os impactos e nem prever impactos futuros, pois estes dependerão, em grande medida, da resposta dos vários actores envolvidos do governo em relação a produção de açúcar no Vale do Incomati. O objectivo é identificar questões de governação que deveriam ser consideradas e questionar o argumento desenvolvido de que o emprego gerado pela produção de açúcar é a salvação das pessoas do Vale do Incomati.

Revitalização da Açucareira de Xinavane

Em 1998 a empresa sul-africana Tongaat Hulett Sugar² adquiriu 49% das acções na Açucareira de Xinavane (AdX) e os restantes 51% ficaram com o governo de Moçambique (Tongaat Hullet 2012:8). Em Moçambique esta empresa, para além de explorar a AdX, também controla a Açucareira de Mafambisse.³ Como

2 A Tongaat Hulett é uma empresa sul-africana que produz uma variedade de produtos derivados da cana-de-açúcar. Esta empresa encontra-se a operar em seis países da África Austral, nomeadamente: África do Sul, Botswana, Namíbia, Suazilândia, Zimbábue e Moçambique (Tongaat Hullet 2012:8).

3 A Açucareira de Mafambisse está localizada na Província de Sofala. A Tongaat Hulett detem 85% das acções e os restantes 15% são do estado moçambicano (Tongaat Hulett 2012: 102).

consequência do investimento realizado na modernização da fábrica e reabilitação dos campos de produção de cana, a participação da Tongaat Hulett na AdX passou para 88% em 2008,⁴ ou seja o governo de Moçambique tornou-se accionista minoritário com 12%.

Os investimentos realizados pela Tongaat Hulett no complexo industrial da AdX aumentaram a capacidade de moenda de cana-de-açúcar do lado fabril. Consequentemente, para abastecer a fábrica com matéria-prima suficiente, a AdX teve que expandir as áreas de produção de cana. Esta expansão foi possível, a partir de uma combinação da produção das suas próprias terras, das associações de pequenos produtores e de produtores privados independentes. Estes investimentos visavam, essencialmente, aproveitar a abertura do mercado da União Europeia à colocação a preços preferenciais do açúcar produzido nos países-membros do grupo África, Caraíbas e Pacífico (ACP).

Em Xinavane, de 2009-10 a Tongaat Hulett reabilitou a infra-estrutura e expandiu a capacidade de produção da fábrica em cerca de 208 000 toneladas de açúcar por ano. Durante a fase de reabilitação, a maior parte dos canais originais, drenagens e bombas desenhados para a rega, foram reparados e redesenhados para os actuais sistemas de rega por irrigação, rega pendular e rega por rotação.

A AdX é menos dependente dos produtores contratados (têm cerca de 4000 hectares em cana-de-açúcar) do que a companhia vizinha Maragra, que tinha muito pouco espaço para a expansão. A AdX tem a possibilidade de depender principalmente da produção directa de cana da sua plantação (cerca de 12 000 ha) e para satisfazer a capacidade aumentada da sua fábrica, porque foi autorizada a assumir o controlo de terras das machambas estatais, anteriormente cultivadas com citrinos ao longo do Incomati nos distritos de Magude e Moamba. Esta expansão estava quase completa em 2009, se bem que a AdX ainda esteja a negociar com alguns pequenos produtores para assumir o controlo de áreas de intervenção.

Principais áreas de impacto da expansão da produção de açúcar

O impacto da produção de cana-de-açúcar no bem-estar dos trabalhadores agrícolas e da comunidade depende da forma em que a produção está organizada. Com base nesta investigação, foi possível identificar quatro áreas de impacto, nomeadamente: (i) a relação entre melhoria material do bem-estar e crescimento do emprego e rendimento, (ii) acesso a alimentos e o *trade-off* entre aumento

4 <http://www.hulett.co.za/ops/mozambique.asp>

do rendimento do açúcar e a redução do acesso à terra no vale de Incomati para subsistência rural, (iii) a incidência de problemas de saúde relacionados com o trabalho nos campos de cana-de-açúcar e (iv) a relação entre produção de açúcar e saúde ambiental, em particular a qualidade da terra, ar e água.

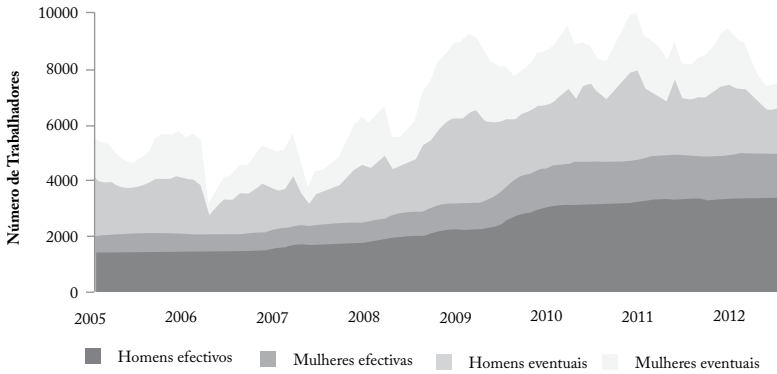
A relação entre melhoria do bem-estar material e o crescimento do emprego e rendimento

Ao nível das zonas de actuação da AdX, existe um certo reconhecimento da importância que o aumento de emprego tem tido para o rejuvenescimento da economia local. No tocante a relação entre a melhoria do bem-estar material e o crescimento do emprego e rendimento, constata-se que não é realista esperar que a AdX continue a aumentar o emprego muito além do seu nível actual de cerca de 10 000 trabalhadores. Neste momento, os efeitos multiplicadores são fracos. A pesquisa constatou, também, que uma grande parte da actual força de trabalho agrícola é paga ao nível mais baixo dos salários, e que parte dela é recrutada sazonalmente. Para a subsistência, o salário que os trabalhadores agrícolas recebem necessita de ser complementado por outras actividades agrícolas ou não agrícolas.

Crescimento do número de emprego

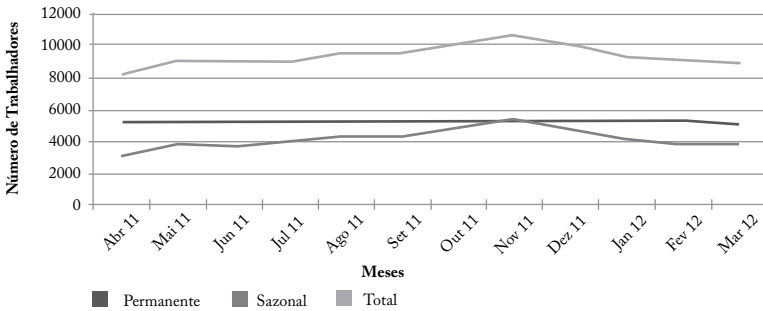
O emprego gerado pela AdX (Gráfico 1) mostra um crescimento constante tanto para homens como para mulheres, onde maior parte destes tem contratos permanentes (Gráfico 2). Os dados mostram que a AdX empregou aproximadamente o mesmo número de trabalhadores desde 2007. A expansão para novas áreas de produção não levou ao crescimento contínuo de emprego. Os aumentos de produtividade ligados às inovações tecnológicas levaram à redução de alguns empregos nos canaviais, como por exemplo, de assistentes de irrigação que são menos precisos com o actual sistema de controlo da água por computador. Pode ser, no entanto, que o declínio relativo em trabalhadores sazonais, como ilustrado no gráfico 2, signifique um maior número de dias trabalhados e consequentemente maiores ganhos salariais para os trabalhadores permanentes. A AdX também terciariza algumas partes do processo de produção tais como construção e transporte de cana-de-açúcar para servir os fornecedores que também contratam trabalhadores localmente. Em termos gerais, contudo, não se pode esperar que a conversão de grandes áreas do Vale do Incomati para a produção irrigada leve a aumentos constantes no trabalho assalariado.

Gráfico 1: Evolução da força de trabalho na AdX, por sexo e categoria, Janeiro 2005 – Julho 2012



Fonte: O’Laughlin e Ibraimo (2013:25)

Gráfico 2: Número de trabalhadores permanentes e casuais na AdX, Abril 2011 – Março 2012

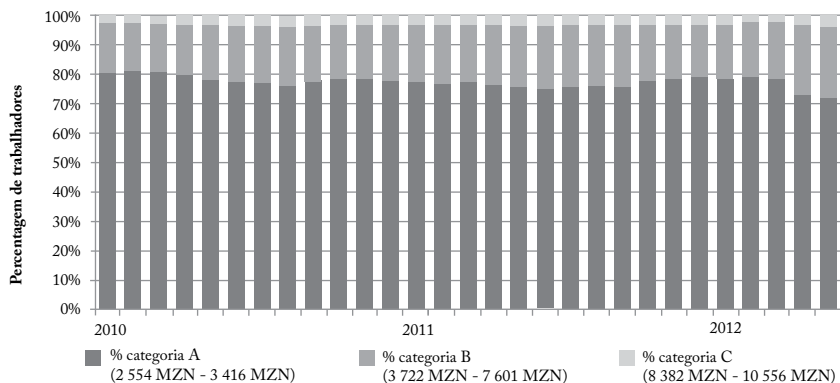


Fonte: O’Laughlin e Ibraimo (2013:26)

Aumento do rendimento monetário

Para a maior parte dos trabalhadores agrícolas, quer permanentes ou sazonais, o emprego fornece na melhor hipótese um salário de subsistência ao longo do ano agrícola. De acordo com o gráfico 3, entre 72% e 87% dos trabalhadores da AdX auferiram salários na categoria A, isto é eles ganharam um máximo de 3 416 MZN por mês (Relatórios mensais da AdX 2011-12). Dentro da categoria A, a grande maioria dos trabalhadores agrícolas estão na categoria A1A que recebe um máximo de 2 554 MZN por mês. Nos meses de pico de recrutamento (durante o período da campanha) cerca de 80% dos trabalhadores agrícolas sazonais estavam na banda A1A; no resto do ano cerca de dois terços estava na faixa A1A.

Gráfico 3: Percentagem de trabalhadores agrícolas por categorias de salários pagos (A,B,C), Janeiro 2010 - Maio 2012



Fonte: O'Laughlin e Ibraimo (2013:27)

Além disso, é raro trabalhadores não qualificados receberem o salário máximo, mesmo quando estão classificados como trabalhadores permanentes. Da observação das folhas de pagamento da AdX e Vamagogo,⁵ constatou-se que tanto os trabalhadores eventuais como os permanentes nem sempre conseguiram trabalhar o número total de dias por mês necessários para obter o máximo especificado na sua categoria e que por vezes trabalham e são pagos só por meia-tarefa. Para a maior parte dos trabalhadores sazonais, especialmente os da faixa A1A, a subsistência dos agregados familiares não pode depender totalmente do trabalho assalariado. A sua subsistência também depende da produção dos seus próprios alimentos ou noutras formas de trabalho não-agrícola.

Os trabalhadores na maior parte das associações são geridos pela AdX; os salários e normas de trabalho são semelhantes. Os membros das associações, que estão formalmente a arrendar a terra à AdX, recebem um rendimento mensal relativo às suas quotas na associação, as suas colheitas de cana-de-açúcar, e os seus custos. Nas associações onde um número pequeno de membros possui um número relativamente grande de hectares, os rendimentos têm sido elevados. Isto tem sido um incentivo para outros pequenos proprietários solicitarem à AdX que arrende as suas terras também (por exemplo na Ilha Josina). Mas também tem sido a razão daqueles que já tiveram direito à terra dentro da área da associação pedirem para se tornar membros. Em 2009 algumas das associações tais como Maria da Luz Guebuza e Olhar de Esperança em Magude tinham 200 ou mais

5 A Vamagogo Estates foi constituída em 2001 por uma companhia sul-africana a 'Sunshine Seeding Services' que está a diversificar as suas actividades na região de Xinavane. Tem cerca de 1400 hectares para produção de cana e outros 2000 hectares para produção de gado bovino em Chibanza, na periferia da AdX. Tem uma concessão de 48 anos (faltam 36 anos) nas terras da AdX, e fez grandes investimentos em reabilitação do local e construção de infra-estrutura de irrigação com melhorias ainda a decorrer. Compra os seus próprios insumos e organiza o processo de produção, dependendo da AdX apenas para a compra da sua cana (O'Laughlin e Ibraimo 2013).

membros e a filiação tem continuado a aumentar. Nestes casos o rendimento obtido é muito menor, levando a reclamações sobre as deduções feitas pela AdX. Nestas associações, os maiores rendimentos são ganhos pelos funcionários uma vez que geralmente são também trabalhadores permanentes da AdX, ocupando cargos permanentes de supervisão.

Efeitos multiplicadores no comércio e emprego

Dada a prevalência do salário de subsistência, não surpreende que os efeitos multiplicadores no comércio local sejam de alguma forma limitados. Gerentes de loja entrevistados em Xinavane e Magude falaram dos seus 'negócios de fim do mês'. Quando os trabalhadores recebiam vinham fazer as suas compras mensais, e mais alguns artigos de consumo. As lojas competiam com os vendedores de rua que afluíam à cidade com alimentos básicos, bebidas, roupas usadas e sapatos, frutas e vegetais e alguns artigos mais caros como telefones celulares, mas desapareciam das ruas na segunda semana do mês. A maioria das lojas tinha, no entanto, grandes secções de ferramentas e materiais de construção. Os seus clientes principais eram os trabalhadores especializados e técnicos, em especial os que trabalhavam na fábrica.

Nas áreas rurais, onde os trabalhadores habitavam, verificavam-se também benefícios no comércio local. O distrito da Manhiça tem desde há muito uma indústria artesanal de cerâmica. Existem actualmente fornos para queimar tijolos espalhados pela paisagem os tijolos vendem-se a clientes locais e a construtores da cidade. As casas de tijolo estão gradualmente a substituir as mais antigas casas circulares com paredes de caniço. Os proprietários dos fornos são muitas vezes trabalhadores qualificados ou mais bem pagos que empregam mão-de-obra familiar mas também contratam à jorna mão-de-obra local. Alguns também possuem talhões irrigados e utilizam os seus salários regulares como capital de giro na agricultura comercial, contratando trabalhadores à jorna para a produção hortícola, a maior parte dos seus produtos a ser vendidos no mercado do Maputo.

Especialmente nas áreas próximas dos acampamentos, onde os trabalhadores migrantes, principalmente os cortadores de cana, se alojam (por exemplo Tanninga, Timanguene), os residentes locais montam barracas onde vendem cerveja, cigarros e álcool destilado localmente tanto a migrantes que regressam como aos trabalhadores da plantação. Algumas mulheres preparam e vendem cervejas locais e há um pequeno comércio da marijuana, utilizada por alguns cortadores de cana para acompanhar o ritmo e intensidade do trabalho. O arroz vendido é principalmente arroz *Tbai* importado; alguma da farinha de milho vem do centro e do Norte de Moçambique mas muita dela é importada da África do Sul.

Em entrevistas com funcionários dos bancos nas vilas de Manhiça, Xinavane e Magude, estes confirmaram o limitado impacto multiplicador do rendimento proveniente do trabalho assalariado. Alguns trabalhadores do campo abriram contas bancárias pessoais e estão entusiasmados por serem pagos com cheque como os trabalhadores da fábrica. Sugerem que isto os protege contra descontos injustificáveis nos seus salários. Mas os pedidos de empréstimos vêm principalmente do pessoal mais bem pago e qualificado, geralmente para construção ou reparação da casa. Uma das associações de produtores contratados em Magude, contudo, contraiu um empréstimo junto de um banco de micro-crédito, utilizando-o para disponibilizar empréstimos não garantidos aos seus membros.

Segurança alimentar: o *trade-off* entre o rendimento do açúcar e o acesso restrito a terra irrigável

Em relação a segurança alimentar o estudo concluiu que a conversão do Vale do Incomati para a produção da monocultura da cana-de-açúcar aumentou a vulnerabilidade das famílias às alterações de preços nos mercados internacionais de produtos, não só para o açúcar mas também para os alimentos básicos. Também reduziu a variedade de actividades alternativas para obtenção de rendimento dos pequenos produtores, cuja subsistência depende actualmente de um leque de actividades incluindo a pesca, criação de gado e produção de alimentos em sistema de regadios.

Rendimento do açúcar como contributo essencial para o consumo de alimentos dos trabalhadores e suas famílias

O nível de subsistência do salário e rendimento auferido com a produção do açúcar refere-se ao salário real, o que o dinheiro pode comprar. Com base em uma pesquisa informal dos preços de alimentos básicos nas lojas e nas ruas de Xinavane e Magude, os preços eram aproximadamente os mesmos que os praticados na cidade do Maputo. Para alimentos básicos como o milho estes são cerca de duas vezes mais altos no Sul de Moçambique do que no resto do país, reflectindo tanto o seu mais elevado nível de urbanização como as colheitas irregulares associadas à produção de sequeiro nesta zona semi-árida. Os agregados familiares rurais na Província do Maputo no seu todo estão mais dependentes do mercado para obter alimentos para consumo do que em qualquer outra província: só 20% vem de produção própria, o resto vem da compra (62%), ofertas e outras transferências (14%) e trabalho eventual (4%).

Deve-se ter cautela com estes dados. A pesquisa baseou-se na informação fornecida pelos chefes de agregado familiar e foi realizada no final de Agosto ou início de Setembro quando os stocks da produção própria estão provavelmente esgotados. Os alimentos básicos são o foco principal dos resultados reportados, deixando de lado vegetais e fruta que contribuem para a dieta. As áreas rurais da província de Maputo incluem zonas que são actualmente subúrbios residenciais mistos do grande conglomerado urbano de Maputo Cidade, onde a agricultura familiar é marginal. No entanto, a importância dos alimentos comprados na província de Maputo parece clara.

Não foi realizada uma pesquisa estatisticamente representativa dos agregados familiares, mas foram entrevistados tanto os trabalhadores da plantação como as mulheres em agregados sem empregos ou rendimento proveniente do açúcar, sobre os alimentos que tinham consumido na semana anterior e como os haviam obtido. Foram inqueridos os agregados em Julho quando os stocks da última colheita estão baixos. O ano agrícola 2011-12 tinha sido pobre para os agricultores de sequeiro; às chuvas torrenciais tardias seguiu-se um período longo de seca. Um número reduzido de agregados conseguiu misturar os seus próprios stocks de milho com farinha comprada e fazer *nshima* mas a maior parte dependia da compra de alimentos básicos. Alguns pescavam no Incomati; mas outros compraram peixe seco e/ou carne uma ou duas vezes por semana. Complementavam o seu stock mínimo de alimentos básicos comprados de formas diversas. Alguns (incluindo os cortadores de cana) procuravam pelos campos das redondezas vegetais de folha verde e mulheres e crianças faziam tarefas para parentes e vizinhos em troca de comida. Um agregado fortemente dependente das remessas de um trabalhador migrante na Cidade do Cabo, por exemplo, estava a fazer uma refeição de cabeças de peixe, que a filha mais velha havia recebido em troco de ter ajudado um vizinho a limpar o pescado. Mulheres que tinham trabalhado para a AdX, mas que lhes tinham recusado um segundo contrato, disseram-nos que precisavam de trabalhar para alimentar os seus filhos e mandá-los para a escola.

Ênfase no nível de subsistência do salário e rendimento da produção de açúcar para a maioria dos agregados rurais, não implica pois que o rendimento do trabalho na plantação não seja importante para os agregados rurais da região. O director distrital de saúde da Manhiça referenciou que a nutrição infantil havia melhorado tanto recentemente que estavam a pensar parar os programas de alimentação escolar. Dada a importância central da alimentação na saúde, não é surpreendente que tantas pessoas em Xinavane e Magude associassem o renascer da indústria local do açúcar à melhoria do bem-estar.

A importância do acesso à terra no Vale do Incomati na subsistência rural

A União Nacional de Camponeses (UNAC) tem feito apelo à salvaguarda da produção de alimentos dos pequenos produtores familiares, exortando-os a não converter a sua terra irrigável ao açúcar, mas para reconhecerem a importância da auto-suficiência alimentar. Chama a atenção para a vulnerabilidade dos pequenos agricultores no confronto com os caprichos dos mercados internacionais de produtos alimentares e preços de açúcar dependentes de esquemas preferenciais da União Europeia. O sucesso limitado deste apelo na área de Xinavane relaciona-se com a diversidade de padrões de acesso e utilização da terra do vale.

Maior parte dos pequenos agricultores entrevistados tinham pequenas parcelas no sequeiro e não tinham condições para alugar charruas e juntas de bois suficientes para arar a terra no Vale do Incomati. Outros eram membros de associações que haviam mantido pequenas áreas irrigáveis de reserva para o cultivo do milho, mandioca e vegetais, principalmente para consumo próprio. Um presidente duma associação tinha dois grandes terrenos no vale onde produzia milho e vegetais para venda. Alguns agricultores disseram que já tinham cultivado a terra abandonada durante a guerra pela Incomati Estates, mas haviam sido expulsos. Outros agricultores informaram que estavam a cultivar alimentos básicos para consumo próprio e vegetais como cultura de rendimento mas que queriam negociar um acordo de arrendamento com a AdX. Pensavam que a cana-de-açúcar lhes daria um rendimento maior e mais seguro.

Há diferenças entre Magude, Ilha Josina e o resto da área de Xinavane nos direitos à terra e nas suas relações com a AdX. Em Magude, a AdX ocupou terra deixada ao abandono pelas propriedades de citrinos durante a guerra. Alguns pequenos proprietários tinham tido direitos de posse sobre esta terra nos termos da Lei da Terra e outros tinham direitos de longo prazo como membros do estabelecimento da Missão Suíça (Gengenbach 2000). A Ilha Josina nunca foi ocupada pelos Incomati Estates. O estatuto formal incerto das reivindicações à terra historicamente controlada, mas não cultivada pelos Incomati Estates, subjaz nos conflitos dentro das associações e entre associações e aqueles que não foram aceites como membros tanto em Xinavane como em Magude.

A consolidação da titularidade das terras da AdX ao longo do Incomati tem implicações no acesso à terra e água noutros aspectos da subsistência na área de Xinavane. Em Magude, o acesso ao rio para aguada do gado e pastagem na estação seca, tem por vezes levado a conflitos entre a AdX e os criadores de gado. Em 1981, apenas cerca de 10% dos agregados em Manhiça, mas mais de 50% dos agregados em Magude, eram proprietários de gado. Manadas foram dizimadas durante a guerra, mas estão a recuperar e são uma importante fonte de rendimento bem como de investimento em Magude. Incurção 'acidental' de gado nos canaviais

à noite, em Timanguene, obrigou a companhia a contratar guardas para proteger o perímetro. As mulheres utilizam a várzea para cortar caniços que são tecidos em esteiras pelos homens para venda. No rio, pesca-se para subsistência e venda, com as capturas afectadas pela escorrência química da produção de açúcar.⁶

A incidência de problemas de saúde relacionados com o trabalho nos canais

A produção de açúcar com base no uso de sistemas irrigação não leva necessariamente ao aumento de problemas de saúde, quer para os trabalhadores, assim como para as comunidades em redor. Em alguns casos, a forma como a produção está organizada pode na levar à melhoria das condições de saúde. Existem, contudo, algumas questões de saúde tipicamente associadas com plantações de cana-de-açúcar que é necessário considerar. O objectivo desta secção não é tirar conclusões firmes mas, identificar assuntos que merecem a atenção tanto das direcções das plantações como daqueles ligados à promoção do bem-estar dos trabalhadores e das comunidades onde vivem.

Nesta secção constata-se que a organização da produção de cana-de-açúcar é igualmente dependente de insumos químicos. Os sistemas de recrutamento, alojamento e pagamento dos trabalhadores agrícolas incentivam a pressa em concluir as tarefas e deixam aos próprios trabalhadores a responsabilidade de garantirem o seu bem-estar. Isto pode comprometer a segurança do trabalhador (e da comunidade). Também complicam o controlo de doenças, tais como a malária e o HIV/SIDA.

Gestão da malária: o problema da reinfeccção

A prevenção da malária tem três aspectos a considerar: (i) eliminação do parasita de águas estagnadas, (ii) eliminação do mosquito vector e (iii) redução da infecção na população (Packard 2007). O director da AdX, Rosário Cumbi, queixou-se que muitas das críticas à plantação assumiam de forma não rigorosa que a água estagnada no sistema de irrigação era uma das principais causas da alta incidência de malária na área de Xinavane. Chamou a atenção para a eficácia do sistema de bombagem da AdX, que mantinha de facto a água dos canais em movimento, o que limitava a reprodução dos vectores da bilharziose e da malária. Com efeito, o único local onde foi possível encontrar preocupação com a bilharziose entre as autoridades de saúde foi fora da zona de produção de açúcar, especificamente em Motaze, distrito de Magude, onde se dizia que jovens pastores a teriam contraído por terem tomado banho em poças de águas estagnadas. Em relação à malária,

6 A utilização de redes mosquiteiras tratadas com insecticida para a pesca contribui para a poluição da água.

a plantação da AdX também tem uma equipa de 23 trabalhadores que levam a cabo programas de pulverização regulares nos alojamentos dos trabalhadores e nos campos e participam três vezes por ano nas campanhas de pulverização da Direcção Distrital de Saúde em Xinavane. Existem, contudo, problemas de coordenação dos programas de pulverização entre a AdX e as autoridades distritais de Magude.

Para a malária, porém, a questão da prevenção estende-se para além das fronteiras das propriedades, abrangendo aqueles que trabalham nos canaviais, incluindo os cortadores de cana alojados em acampamentos das empresas e aqueles que residem localmente em Xinavane, 3 de Fevereiro e Magude. O mosquito *anopheles* não infecta os trabalhadores nos campos durante o dia mas sim depois de anoitecer nos seus acampamentos, casas e comunidades.

Investigadores ligados ao Centro de Investigação em Saúde da Manhica (CISM) fizeram uma extensa investigação sobre a incidência da malária infantil e adulta numa secção do distrito de Manhica que inclui parte da área de captação da AdX na localidade de 3 de Fevereiro. O estudo concluiu que na estação seca quase metade dos adultos estavam infectados pela *P. falciparum* e sugeriu com base noutros estudos que a prevalência cumulativa de portadores do parasita adulto ao longo do ano é provavelmente perto de 100%, devido quer à natureza crónica das infecções da malária quer a frequentes reinfecções (Mayor et. al 2007:5). Descobriram também que muitos dos adultos infectados não apresentavam altas febres sintomáticas; a imunidade adulta acumulada restringe a malária a um curso sub-clínico. O estudo do CISM concluiu que deveria formular-se uma definição mais sensível da malária em adultos, considerando outros sintomas como diarreia, tremuras e dores de cabeça, combinados com a presença de parasitemia.

Reduzir a frequência da reinfecção na área alargada de recrutamento é portanto crucial para a prevenção da malária na população adulta da Manhica em geral e entre os trabalhadores do açúcar em particular (e consequentemente para a produtividade da mão-de-obra). O foco corrente da prevenção na província do Maputo é a exposição ao vector – o mosquito anopheles, através da pulverização e distribuição de redes tratadas para as camas. Como se referiu anteriormente, há comunicação e alguma colaboração da AdX nos programas da área imediata de Xinavane, apesar de não estar institucionalizada nas novas áreas abertas em Magude. Vamagogo não tem programas comunitários. Isto deixa duas frentes abertas para a prevenção: (i) reprodução de parasitas e vector nas áreas de drenagem que se encontram fora dos limites das propriedades e (ii) a redução da reinfecção (e transmissão) entre os cortadores de cana recrutados sazonalmente que vêm todos os anos de áreas fora dos programas de controlo.

Acidentes relacionados com o trabalho e condições crónicas

Os acidentes nos campos são frequentes, na maior parte menores, muitas vezes resultado da pressa ou cansaço e por vezes preveníveis. Os cortadores de cana queixaram-se principalmente de dores de costas crónicas e dores de cabeça. Tanto a AdX como a Vamagogo reconhecem que os trabalhadores agrícolas necessitam de equipamento de protecção. A AdX fornece a todos os seus trabalhadores uniformes protectores para as diferentes tarefas. Ambas as companhias têm intervalos obrigatórios para permitir que os trabalhadores descansem ou comam. Ao nível do campo, no entanto, a direcção não monitora de perto a utilização do equipamento protector ou as rotinas de descanso. A sua preocupação principal, tal como a dos trabalhadores, é terminar rapidamente as tarefas, o que por vezes resulta em acidentes, principalmente daqueles que têm menos resistência ou menos habilidade.

Exaustão, desidratação e fome

Os directores da AdX e de Vamagogo estão conscientes da importância da resistência dos trabalhadores uma vez que é um aspecto da produtividade da mão-de-obra. Absentismo e dificuldade em terminar as tarefas são razões para a não promoção de trabalhadores do campo a contratos permanentes. Ao todo, contudo, as companhias esperam que os trabalhadores organizem eles próprios a 'reprodução da sua força de trabalho'. Os cortadores de cana são transportados em camião para o campo e outros chegam, porém, a pé, por vezes andam duas horas ainda antes de iniciarem a sua tarefa do dia, ou de *chapa* (*combi* ou carrinha de caixa aberta).

Então os trabalhadores do campo levantam-se cedo. As mulheres muitas vezes saem ainda antes de os seus filhos terem acordado, por vezes comendo os restos do dia anterior, e por vezes sem comer coisa alguma. As mulheres não trazem os filhos que amamentam para os campos. Não há local seguro para os deixar. Nenhuma das companhias fornece uma refeição aos trabalhadores agrícolas, apesar da Vamagogo oferecer um suplemento energético – Morvit – aos cortadores de cana. Todos os trabalhadores agrícolas da AdX recebem uma garrafa plástica com capacidade para dois litros de água. É suposto trazerem a água para beber de casa para o campo ou, no caso dos cortadores de cana migrantes, dos seus acampamentos. Na estação quente a companhias disponibiliza contentores com água potável nos campos.

Regras laborais, reconhecidas por ambas companhias, exigem intervalos para descanso. Trabalhadores com empregos qualificados recebem um salário mensal por um número fixo de horas de trabalho e usualmente têm intervalos obrigatórios e geralmente trazem comida para comer. Aqueles que trabalham numa jorna à tarefa, como os cortadores de cana e mondadores, ficam relutantes em tirar

o intervalo obrigatório. Partem cedo para os campos, nem sempre têm comida para levar com eles e racionalizam a água que trazem de casa. Estão ansiosos por completar a tarefa e partir, para voltar para casa, para se lavarem, preparem a refeição principal e cuidar dos seus filhos. Não obstante, as mulheres mondadoras esperam umas pelas outras porque é mais seguro e agradável para elas voltar para casa juntas em grupos.

Uso irregular de equipamento protector

Tanto a AdX como a Vamagogo distribuem equipamento protector aos cortadores de cana. Os cortadores calçam botas e usam calças mas muitas vezes deixam de lado os óculos, luvas e bata, argumentando que interferem com a sua capacidade de balançar a faca com rapidez e precisão. Velocidade é importante porque o pagamento da jorna depende de terminar a tarefa atribuída; puxam uns pelos outros para terminar depressa e regressar ao acampamento. O uniforme da Vamagogo é preto mas na AdX (como noutras plantações Tongaat Hulett na África do Sul) o uniforme dos cortadores de cana é branco, rapidamente sujo pela cana queimada, outra razão dada para não o usar. Aqueles que fazem a pulverização manual têm e geralmente usam máscaras, luvas e botas. Os trabalhadores, muitos delas mulheres locais, que mondam, limpam os campos depois do corte e plantam nova cana, usam as suas batas e botas se as tiverem.

Condições sanitárias e propagação de doenças infecciosas

As condições sanitárias expõem os trabalhadores a infecções intestinais e parasitas. Não há instalações sanitárias nos campos. Foi-nos dito por trabalhadores e gestores que não há uma sanita mais limpa ou com mais privacidade que um local nos altos canaviais. Isto não é nem conveniente nem seguro para as mulheres. Os canaviais altos são um local onde as mulheres ficam vulneráveis a assaltos se forem sozinhas. A lavagem das mãos, se for feita, é num canal de irrigação ou na torneira numa estação de bombagem. Os trabalhadores por vezes vão buscar água para beber nas estações de bombagem ou até nos canais de irrigação.

As condições sanitárias nos acampamentos constituem outro ponto de vulnerabilidade. Têm água, electricidade e latrinas, mas a densidade da habitação torna o saneamento um problema. Durante algum tempo a AdX contratou gestão externa para o acampamento, mas após uma onda de mortes por cólera, reincorporaram-na na gestão central. O acampamento em Vamagogo pertencente à AdX foi remodelado, fizeram-se janelas nas paredes e instalaram-se instalações sanitárias melhoradas. O acampamento de Timanguene é novo, mas os cortadores de cana queixam-se-nos de estar sobrelotado, da intensidade da utilização das latrinas e problemas de manutenção. Os trabalhadores têm o cuidado de tomar

banho quando regressam dos campos para se livrarem do pó, que eles sabem contém químicos e irrita a pele, e vestem roupas limpas se as tiverem.

Saúde sexual

Ambas plantações, AdX e Vamagogo contratam cortadores de cana migrantes que vêm com contratos de seis meses e vivem nos acampamentos. Alguns vivem nas comunidades locais e tinham estabelecido famílias, a maioria dos outros são homens solteiros ou homens cujas esposas ficaram em casa, muitas vezes na Zambézia, Tete ou Sofala bem como nas províncias vizinhas de Gaza e Inhambane. As esposas ocasionalmente vêm de visita, por vezes combinada com comércio, mas a maioria dos homens estabelece relações sexuais ocasionais com mulheres locais, que conhecem no trabalho ou nas barracas que vendem álcool e tocam música. Em Tanninga, algumas das mulheres mais novas tomam a iniciativa de no fim do mês, quando os trabalhadores foram pagos, irem encontrar-se com os homens no acampamento.

Neste encontros sexuais ocasionais, existe elevado risco de se contraírem DTSSs, e com maior gravidade, o HIV/SIDA. A direcção da transmissão vai em ambos sentidos. Manhiça e Magude têm longas histórias de emigração e ambas têm uma elevada incidência de HIV. O CISM fez recentemente um estudo sobre a prevalência na sua área de vigilância demográfica no distrito de Manhiça, encontraram uma taxa global de prevalência de 39.9% na população com 18 anos ou mais. Para as mulheres a prevalência global era mais elevada, 43.1% (González et. al 2012).

A abordagem actual ao HIV/SIDA em Moçambique continua a enfatizar o acesso à informação sobre o HIV/SIDA e a distribuição de preservativos, mas também há amplo fornecimento de anti-retrovirais (TARV) ao nível dos postos de saúde nas áreas altamente afectadas, incluindo Manhiça e Magude. Vamagogo não tem um programa específico de HIV. O director disse-nos que este era considerado um problema do foro pessoal em que a companhia não devia se intrometer.

A AdX tem um programa activo de prevenção do HIV/SIDA em Xinavane, ligado às instalações de saúde e organizações da SIDA locais. O seu foco é informativo não clínico, apesar de estar envolvido em testes e aconselhamento e ocasionalmente intervir na prática. Ao fazer uma sessão de informação no acampamento em Timanguene, por exemplo, foi dito pelos cortadores de cana ao director do programa, que gostariam de utilizar preservativos, mas que não estavam disponíveis localmente. Ele sabia que havia uma falta de preservativos de longo prazo em Manhiça e Magude, e foi ao Maputo para arranjar quatro caixas grandes para distribuir.

Saúde Ambiental

Ar saudável

Os habitantes de Xinavane estão habituados a viver com a produção de cana e não se queixam do cheiro enjoativo e do fumo do engenho. Visto que os canaviais fazem fronteira directa com áreas de habitação em Xinavane, os ventos da época seca transportam pó para as comunidades provocando conjuntivites e irritações de pele. A pulverização aérea da cana madura, para parar a continuação do crescimento antes do corte, por vezes falha o alvo e provoca danos noutras plantas e pequenos animais.

A queima da cana é uma prática do cultivo com consequências ambientais de longo prazo. Os campos são queimados mesmo antes da colheita para facilitar o corte, desobstruindo o campo de cobras e carraças. A queima também permite à direcção controlar a altura do conteúdo óptimo de açúcar a corresponder à capacidade do engenho. Trabalhadores e direcção estão assim unidos em torno da queima da cana. Quando a cana está queimada, o vento levanta nuvens de cinza que chovem como detritos ao longo de grandes distâncias. Há investigação substancial no Brasil sobre a relação entre a queima da cana e problemas respiratórios, especialmente ataques de asma, nas zonas próximas (Arbex et al. 2007; Cançado et al. 2006; Nicoletta e Belluzzo 2011).

Fertilidade do solo

Apesar da queimada da cana estar associada a grandes colheitas no curto prazo, leva à exaustão do solo no longo prazo. Também há limites na quantidade do fertilizante e insecticida que os solos podem absorver sem danos (Davies 1998; Mahadevan 2009). Cultivo contínuo ao longo da maior parte do século 20 em Xinavane está em parte a conduzir a expansão da AdX para novas áreas. Há culturas experimentais que filtram os químicos nocivos dos solos mas, de acordo com o director da Vamagogo, há limites quanto aos resultados que alcançam.

Conclusão

A criação de empregos e rendimento é uma parte importante das formas pelas quais a produção de açúcar pode afectar o bem-estar rural, mas não é a única forma. O próprio processo de produção, a forma como o trabalho está organizado e as formas como a terra, a água e o ar são utilizados afectam o bem-estar.

O objectivo deste artigo foi mostrar o que são estas relações no caso da produção de cana-de-açúcar nas áreas de influência da Açucareira de Xinavane.

O impacto a longo prazo da expansão da produção de açúcar no bem-estar na área da AdX ainda não está decidido. Dependerá em parte no movimento dos preços nos mercados internacionais e alterações no trabalho regional e mercados de produtos. Dependerá também, contudo, no que será feito sob formas de governação e acção política a nível local. A AdX é parte de uma companhia multinacional, a Tongaat-Hulett, com importância económica considerável em Moçambique e mais amplamente na região. Protestos locais sobre salários e rendimento de produtores integrados podem ameaçar a rentabilidade da companhia, mas sem ligar tais protestos a redes provinciais e nacionais através de organizações como o SINTIA ou o UNAC, é difícil ter um impacto a longo prazo na forma como a produção de açúcar está organizada. Durante esta pesquisa, não foram encontrados grupos locais preocupados com os outros aspectos do bem-estar levantados neste artigo: acesso à terra irrigável para outros tipos de actividades produtivas para além do açúcar; as condições de saúde dos trabalhadores do açúcar; e saúde ambiental a longo prazo, particularmente disponibilidade reduzida de água e poluição do ar, água e terra. Regular estas questões depende actualmente da capacidade e responsabilidade do governo, particularmente na presença local dos ministérios da saúde e trabalho e da administração distrital. Apesar dos funcionários da saúde estarem muito activos a nível local, a sua principal tarefa é medicina curativa e têm tempo limitado para programas de saúde pública de prevenção e inspecção. O ministério do trabalho foca a expansão de contribuições para a segurança social; não tem delegados a nível local envolvidos na monitorização de questões de saúde ocupacional. Os administradores locais estão de uma forma genérica conscientes das questões de saúde e ambientais, mas também dependem das contribuições da AdX para despesas especiais. Influenciar o impacto da AdX no bem-estar dos trabalhadores e das comunidades depende, assim, da ligação dos grupos locais às instituições políticas nacionais.

A direcção da AdX tem orgulho na sua função dinamizadora na área de Xinavane. A recuperação e expansão da produção de açúcar levou ao aumento de emprego não só de trabalhadores agrícolas mas também na fábrica, construção e transporte. Melhorou as estradas rurais e construiu escolas e postos de saúde na área da sua operação. Porém, se considerarmos as quatro áreas de impacto discutidas neste artigo, há fortes razões para questionar se a expansão e consolidação da produção da monocultura de cana no Vale do Incomati pode continuar a trazer melhorias rápidas no bem-estar dos trabalhadores e nos agregados familiares nestas comunidades rurais.

Referências

- Arbex, M. A., Martins, L. C., De Oliveira, R. C., Pereira, L. A. A., Arbex, F. F., Cançado, J. E. D., Saldiva, P. H. N. & Braga, A. L. F. 2007. 'Air pollution from biomass burning and asthma hospital admissions in a sugar cane plantation area in Brazil', *Journal of epidemiology and community health*, 61 (5): 395-400.
- Cançado, J. E. D., Saldiva, P. H. N., Pereira, L. A. A., Lara, L. B. L. S., Artaxo, P., Martinelli, L. A., Arbex, M. A., Zanobetti, A. & Braga, A. L. F. 2006. 'The impact of sugar cane-burning emissions on the respiratory system of children and the elderly', *Environmental health perspectives*, 114 (5): 725.
- Davies, J. 1998. 'The Causes and Consequences of Cane Burning in Fiji's Sugar Belt', *The Journal of Pacific Studies*, 22: 1-25.
- Gengenbach, H. 2000. 'Naming the past in a "Scattered" Land: Memory and the Powers of Women's Naming Practices in Southern Mozambique', *The International Journal of African Historical Studies*, 33 (3): 523-42.
- González, R., Munguambe, K., Aponte, J., Bavo, C., Nhalungo, D., Macete, E., Alonso, P., Menéndez, C. & Nanche, D. 2012. 'High HIV prevalence in a southern semi-rural area of Mozambique: a community-based survey', *HIV medicine*.
- Mahadevan, R. 2009. 'The viability of Fiji's sugar industry', *Journal of Economic Studies*, 36 (4): 309-25.
- Mayor, A., Aponte, J.J., Fogg, C., Saúte, F., Greenwood, B., Dgedge, M., Menendez, C., Alonso, P. L. 2007, *The epidemiology of malaria in adults in a rural area of southern Mozambique*, *Malaria Journal*, Bio Med Central.
- Nicolella, A. C. & Belluzzo, W. 2011. 'Impact of reducing the pre harvest burning of sugarcane area on respiratory health in Brazil': ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia [Brazilian Association of Graduate Programs in Economics].
- O'Laughlin, B. & Ibraimo, Y. 2013. "A Expansão da Produção de Açúcar e o Bem-Estar Dos Trabalhadores Agrícolas e Comunidades Rurais em Xinavane e Magude". *Cadernos IESE* n.o 12P. Maputo, IESE.
- Packard, R. M. 2007. *The Making of a Tropical Disease: A Short History of Malaria*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Tongaat Hulett. 2012. *Integrated Annual Report 2012*.

MERCADOS DE TRABALHO RURAIS (MTR): PORQUE SÃO NEGLIGENCIADOS E QUE IMPLICAÇÕES PARA A ESTRUTURA PRODUTIVA EM MOÇAMBIQUE?¹

Rosimina Ali

Introdução

As áreas rurais de Moçambique continuam a albergar a maioria (cerca de 70%) da população total² do país e registam os níveis mais altos de pobreza monetária no país, com tendência de aumento (de 55.3% em 2002/2003 para 56.9% em 2008/2009) (INE 2009; GoM 2011).

Existe um interesse na questão sobre Mercados de Trabalho Rurais (adiante referido como MTR) depois de longos períodos de se considerar a sua ausência em dinâmicas de emprego, acumulação e pobreza em África. Entretanto, a forma como esta questão tem sido, convencionalmente, analisada em Moçambique tem-se revelado ainda limitada para a abordar coerentemente.

A relevância de uma análise mais aprofundada dos padrões e dinâmicas dos mercados de trabalho é reforçada ao considerar que a força de trabalho não é um simples activo e que os mercados de trabalho são centrais na estrutura produtiva e sistema de acumulação. Isto, *inter alia*, pelas ligações que estimulam entre diferentes agentes e actividades na economia em contexto estruturais, de processos e de relações socioeconómicos específicos.

1 Este artigo baseia-se numa análise mais geral desenvolvida e discutida no texto de Ali (2013).

2 Segundo o Censo da população de 2007, a população moçambicana é de 20 632 434 de habitantes (INE, 2009).

De uma análise do debate actual e da literatura sobre formas de trabalho prevalentes nas áreas rurais de Moçambique, verifica-se uma contradição em relação à importância do trabalho assalariado. Por um lado, na análise convencional, assente numa perspectiva dualista, a incidência do trabalho assalariado rural é indicada como marginal, reflectindo o facto de o meio rural ser assumido como dominado pela produção de pequenos camponeses orientada para a subsistência e dependente de um trabalho familiar que não participa sistematicamente no mercado de trabalho. Nesta visão, encontram-se subjacentes os documentos de política pública com grande parte das análises baseadas em dados de inquéritos oficiais de grande escala.

Por outro lado, estudos independentes revelam que o trabalho assalariado rural, muitas vezes desenvolvido sob formas temporárias (eventual e sazonal) e em condições diferenciadas, múltiplas e precárias, é predominante e relevante nas zonas rurais de Moçambique. A maioria desta evidência é suportada por estudos de campo e/ou por estatísticas independentes.

Daqui, parece crucial investigar esta contradição para perceber o que de facto está a acontecer.

Argumenta-se que o método de análise (abordagem analítica e metodologia de tratamento da informação) subjacente a distintas posições pode permitir (ou não) perceber padrões rurais reais, onde específicas formas de trabalho acontecem e se desenvolvem. Sob uma perspectiva do sistema de acumulação e sua ligação com a reprodução social, avança-se que este conhecimento tem implicações para o desenvolvimento da base produtiva, as dinâmicas de acumulação e de pobreza em Moçambique.

O artigo está organizado em cinco secções. Para além da primeira, que contempla esta nota introdutória, a segunda secção analisa as evidências sobre os MTR em Moçambique, em particular sobre a sua importância. A terceira secção reflecte sobre o porque das lacunas nas evidências sobre os MTR. A quarta secção discute as implicações da negligência dos MTR para a estrutura produtiva em Moçambique e a última equaciona as conclusões.

Um olhar sobre a evidência a volta dos MTR em Moçambique

O modo como a informação é recolhida e tratada pode influenciar o entendimento sobre dinâmicas reais, como a incidência e relevância (ou não) do trabalho assalariado rural. Duas fontes de informação são consideradas: (i) inquéritos oficiais de grande escala e (ii) dados de estudos de campo e de estatísticas de estudos independentes. A primeira fonte de informação indica que a incidência

do trabalho assalariado é marginal e este não é relevante nas zonas rurais de Moçambique, enquanto a última fonte de informação aponta para uma predominância e importância de formas diversificadas de trabalho assalariado rural (principalmente desenvolvidas em condições temporárias) em Moçambique.

O que mostram as estatísticas oficiais?

De acordo com uma série de estatísticas oficiais que recolhem informação sobre padrões e dinâmicas rurais, incluindo características sobre o emprego, é indicado que a maioria da PEA³ rural tem como actividade económica principal a agricultura, conforme ilustrado na tabela 1. O remanescente da PEA rural (uma minoria) é indicada como ligada a uma outra 'actividade principal' como serviços, indústrias, transportes, construção, comércio ou outra.

Tabela 1: Percentagem da PEA que tem a agricultura como principal ocupação nas zonas rurais de Moçambique

Inquérito Oficial	% PEA com agricultura como principal ocupação nas zonas rurais
IAF 2002/2003	93%
IFTRAB 2004/2005	93%
IOF 2008/2009	94%
Censo 2007	89%
1º Trimestre INCAF 2012/2013	88%

Fonte: INE, vários inquéritos e censo

A informação sobre o emprego em Moçambique tem, geralmente, sido captada de alguns módulos incluídos nos inquéritos oficiais, com especial destaque para o IAF⁴ o IOF⁵ e o INCAF⁶ dada a falta de um inquérito contínuo oficial com foco sobre características de emprego que permita analisar os padrões e tendências associados ao mercado de trabalho. O inquérito sobre a força de trabalho IFTRAB⁷ 2004/2005 é o 'único' que existiu. A nível nacional, as estimativas do IFTRAB 2004/2005 revelam que a maioria da PEA desenvolve trabalho por conta própria e trabalho familiar sem remuneração (62% e 25%, respectivamente) e apenas cerca de 13% é assalariada. Em termos regionais, o Sul do país evidencia uma maior PEA em trabalho assalariado (27%) do que o Centro (10%) e Norte (8%). Esta imagem do Sul do país pode reflectir o facto de esta região ter, há mais de um século, como fonte de emprego dominante o trabalho migratório para a África do Sul.

3 População Economicamente Activa (de 15 e mais anos); 87% no total e 94% nas zonas rurais (INE, 2011).

4 Inquérito aos Agregados Familiares.

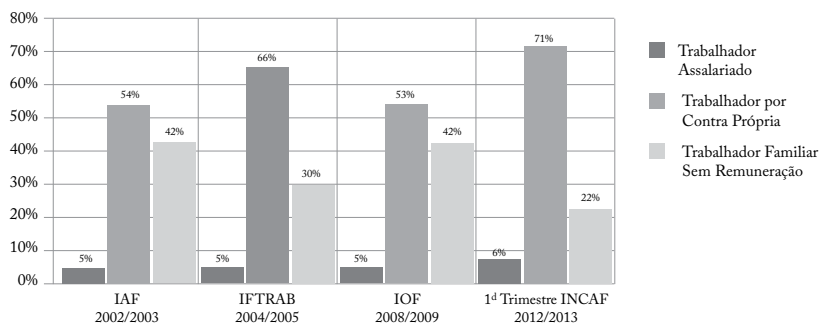
5 Inquérito Contínuo aos Agregados Familiares.

6 Inquérito Integrado à Força de Trabalho.

7 Inquerito integrado à Força de Trabalho.

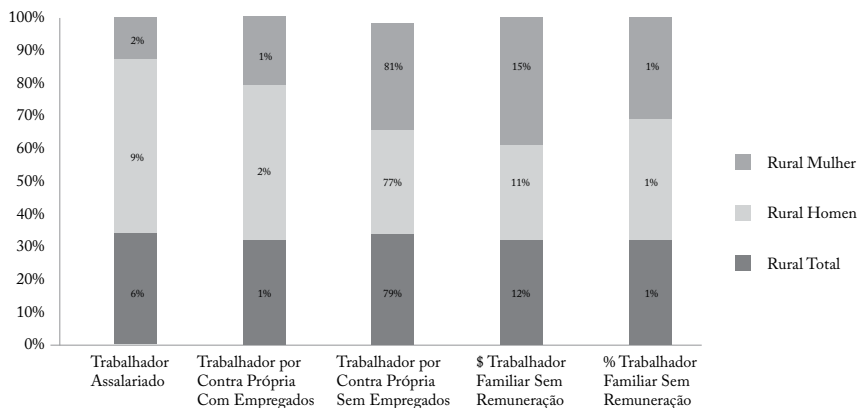
No concernente às zonas rurais do país, os inquéritos oficiais dos IAF, IFTRAB, IOF e INCAF, que são, convencionalmente, usados para analisar dinâmicas de emprego rural, reflectem uma imagem similar com respeito à situação ocupacional, onde a incidência do trabalho assalariado é mínima (apenas cerca de 5%) (INE 2003, 2006, 2011, 2013). Este é indicado como pouco importante para a maior parte da população rural que, segundo estas estimativas, tem como formas de trabalho predominantes o trabalho por conta própria (maioritariamente desempenhado na agricultura) e trabalho familiar sem remuneração (Gráfico 1).

Gráfico 1. Distribuição percentual da PEA por situação ocupacional de trabalho nas zonas rurais, Moçambique



Fonte: INE, vários inquéritos

Gráfico 2. Distribuição percentual da PEA por situação ocupacional de trabalho nas zonas rurais, Moçambique, Censo 2007

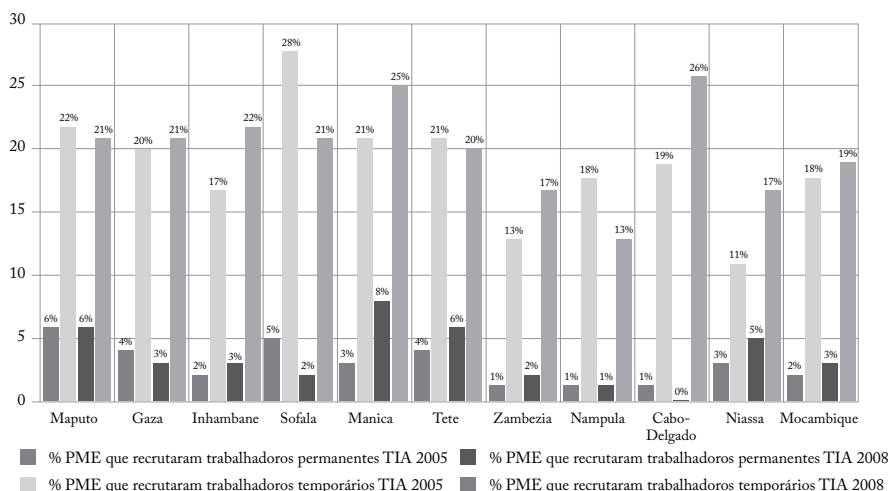


Fonte: Estimativas do autor sobre os dados do Censo 2007, INE 2009

Adicionalmente, o Censo da população de 2007 sugere que o trabalho assalariado é raro no seio da maioria da população rural que se revela ligada ao trabalho por

conta própria sem empregados e ao trabalho familiar sem remuneração. A pequena proporção da PEA ligada ao trabalho assalariado é maioritariamente masculina. As mulheres dominam as formas de trabalho familiar sem remuneração e por conta própria sem empregados (Gráfico 2) (INE 2009).

Gráfico 3. Recrutamento de força de trabalho assalariada pelas Pequenas e Médias Explorações (PME), Moçambique, TIA 2005 e TIA 2008



Fonte: Estimativas do autor sobre a base de dados do TIA 2005 e TIA 2008

Comparativamente aos inquéritos oficiais referidos, o TIA⁸ espelha uma incidência mais ampla do recrutamento de força de trabalho, embora a percentagem de explorações agro-pecuárias (pequenas, médias e grandes) que contratam força de trabalho se revele marginal. As pequenas e médias explorações são reveladas como a maioria no país. Os dados do TIA 2002 revelam que cerca de 40% dos empregadores das grandes explorações recrutaram força de trabalho assalariada temporária (para além da contratada a tempo inteiro). As pequenas e médias explorações utilizaram trabalhadores assalariados temporários (18% nas pequenas e 42% nas médias) e permanentes (3% no caso das pequenas e 31% nas médias) (Massingarella, Nhate & Oya 2005).

Os dados do TIA 2005 e TIA 2008 revelam, quer a nível nacional quer nos desagregados por províncias, que há uma utilização de mão-de-obra remunerada (tempo inteiro/permanente e temporária) que é recrutada fora do agregado familiar (adiante referido como AF) para actividades agro-pecuárias (INE 2005, 2008). Entretanto, verifica-se uma diferenciação por províncias e nas formas de

8 O Trabalho de Inquérito Agrícola é um inquérito agro-pecuário com módulos de emprego. Tem a particularidade de recolher informação sobre o empregador (grandes, médias e pequenas explorações).

recrutamento onde as formas de trabalho temporárias são as mais recrutadas (Gráfico 3).

Daqui, a imagem desta evidência reflecte a abordagem ou método de análise convencional que indica uma economia rural de subsistência com a maioria da população com pouco recurso ao trabalho assalariado e com predominância do auto-emprego (normalmente na agricultura) e do trabalho familiar não remunerado. Estas estimativas podem reflectir que estão ocultos padrões de emprego, ou por não serem predominantes (com influência do método de análise), ou pela limitada desagregação regional, ou ainda por possíveis erros de medição que inibem a qualidade dos dados (dada a sensibilidade das formas de trabalho temporário) e resultam na sua subestimação.

Perante este panorama, os agregados familiares rurais parecem ser equacionados a um grupo homogéneo, isolado e estático, com pouca estratificação entre si. Entretanto, algumas contradições e questões emergem. Será que existe uma homogeneidade nas características das famílias rurais e nas actividades desempenhadas por esta população em contexto de focos de acumulação regionais distintos? Será realístico considerar que a maior parte da população rural é meramente camponesa? Será possível desenvolver a actividade agrícola contando apenas com a mão-de-obra familiar? Como é que estas famílias rurais vêm canalizando os seus recursos financeiros? Será que esta camada da população produz tudo o que consome? Será que o mero envolvimento e dependência em agricultura para subsistência permite satisfazer despesas de serviços básicos não alimentares como a saúde e a educação?

O que revelam os estudos e estatísticas independentes?

A evidência resultante de uma série de estudos de campo e de estatísticas independentes contrasta com as estatísticas oficiais apresentadas ao revelar que os MTR são prevacentes, diversificados e cruciais no contexto do modo de acumulação dominante e no modo de vida de uma grande parte das famílias rurais em Moçambique.

A economia rural se encontra orgânica e estruturalmente ligada aos mercados de trabalho nacionais e regionais. Os mercados de trabalho são estruturalmente formados, reproduzidos e transformados de forma diferenciada e complexa, dependendo do contexto específico em que distintas relações socioeconómicas interagem (Fine 1998). As zonas rurais da economia de Moçambique são indicadas como um forte alicerce da base de acumulação de capital no país. Historicamente, a racionalidade do processo de produção em África esteve ligada aos processos estruturais de acumulação de capital que se afiguram

associados aos processos de proletarização (Sender & Smith 1986; O’Laughlin 2001). No período colonial, o modo de acumulação dominante esteve assente na expropriação do campesinato (principalmente o pobre e médio) de quem dependia grande parte das exportações do país em excedentes agrícolas de culturas de rendimento (como o tabaco, o algodão, o açúcar, o chá, o sisal, o caju, entre outras). Este campesinato fornecia força de trabalho barata e permitia a reprodução da força de trabalho conseguida abaixo do custo social de reprodução num contexto de padrões regionais diferenciados (no Sul como reserva de mão-de-obra para as minas na África de Sul, no Centro dedicada à economia de plantação e no Norte como produtora de mercadorias (Wuyts 1978). A agricultura familiar e o trabalho assalariado financiam-se mutuamente pelo que, dada a dependência em rendimentos monetários para a consolidação do campesinato, este suportava os custos da sua reprodução. Esta forte dependência do padrão de acumulação no campesinato em Moçambique, adquirido do período colonial com fracas ligações internas (como exemplo, a economia moçambicana especializada na produção de produtos primários não processados para exportação) e o modo de organização social da produção e laboral de um grupo fragmentado de camponeses, parece ter-se mantido após a independência.

Desde os finais da década de 1990 até actualmente, como indicado por Castel-Branco (2010), a natureza extractiva do padrão de acumulação da economia de Moçambique fortificou-se num contexto de exportação de produtos primários com pouco processamento, com o aparecimento de megaprojectos com investimentos direccionados para a exploração de actividades de extracção e infra-estruturas ligadas a esta exploração com poucas ligações na economia (não descurando a falta de ligações fiscais) e desarticulação com a base produtiva. A economia moçambicana é uma economia extractiva onde o investimento é concentrado em actividades produtivas, serviços e infra-estruturas com natureza extractiva, como evidenciado em Castel-Branco (2010). Há uma expansão da concentração da produção industrial em torno da exportação de produtos primários com pouco processamento (como o carvão, a madeira, o algodão descaroçado, o sisal, o gás natural, o chá folha, o açúcar não refinado, o tabaco, a castanha de caju não processada, o camarão, a energia hidroeléctrica, o alumínio) e uma alta dependência no consumo de produtos processados importados.

Este facto parece ser inconsistente com a ideia de uma economia rural dependente de uma agricultura familiar de subsistência, mas consistente com o padrão de acumulação dominante em Moçambique na medida em que as famílias se mostram incapazes de produzir grande parte do que necessitam para a sua subsistência (como óleo alimentar, sal, petróleo, cimento, vestuário, bicicletas).

A maioria dos agregados familiares rurais possuem padrões de vida diversificados, estando envolvidos numa multiplicidade de actividades que incluem o trabalho assalariado para fazer face ao seu consumo corrente, permitir um fundo de investimento e responder a choques.

Alguns estudiosos apontam que, historicamente, os rendimentos salariais monetários, para além de fazerem face às necessidades de subsistência, despesas de serviços sociais básicos (como saúde e educação) e financiamento da construção de habitação, por exemplo, são uma base importante para o investimento na produção familiar através da aquisição de meios de produção (bombas e cisternas de água, implementos agrícolas, etc.) e podem permitir libertar recursos ou produção alimentar para cobrir possíveis períodos de escassez e/ou vender nesses períodos, ao invés de depender do seu consumo corrente (O’Laughlin 1981; Castel-Branco 1983a, 1983b). Similarmente, os rendimentos salariais em espécie podem permitir ‘libertar’ a produção do campesinato para o mercado.

Ademais, os fundos salariais podem permitir uma base de acumulação para prevenção de choques como: quebras no sustento dos AF (funerais, doenças, propinas e outras despesas de consumo inesperadas), quebras de mercado, aumento dos preços de insumos ou transporte, fonte de investimento em actividades alternativas, ajuste a crises locais ou conflitos sobre recursos, entre outros choques. A explicação subjacente a este método analítico parece ser consistente com a realidade de algumas camadas moçambicanas vulneráveis que se deslocam para terras menos produtivas, em resultado da competição pela água e terra com projectos de agro-negócios, mineração, turismo, etc. e precisam de fundos para aquisição comercial de alimentos, enquanto a possibilidade de fontes de rendimento alternativas não se consolidam (Castel-Branco & Mandlate 2012).

A pesquisa conduzida por Cramer, Oya & Sender (2008), baseada num amplo Inquérito sobre Mercados Rurais de Trabalho (MRLS 2002/2003)⁹ nas províncias do centro e norte do país (Manica, Nampula e Zambézia), evidencia uma heterogeneidade nos padrões de vida e na diversidade de ocupações ligadas ao trabalho assalariado (sobretudo de formas irregulares) de muitas famílias rurais (principalmente as de camadas mais pobres). Este estudo revela que os indivíduos rurais entrevistados encontravam-se a trabalhar numa variedade de ocupações de trabalho assalariado incluindo pequenas plantações, lojas de mercado, bares, barracas de mercado, grandes plantações de culturas para exportação (que empregam milhares de trabalhadores temporários).

A necessidade de se envolver em trabalho assalariado e a disponibilidade de oferta de trabalho em si não asseguram a demanda de trabalho assalariado. Na

9 Ou IMRT 2002/2003. Esta pesquisa foi baseada numa combinação de métodos qualitativos e quantitativos.

busca de oportunidades de emprego em MTR mais dinâmicos, alguns grupos da população vêm-se 'obrigados' a migrar (interna - inter provincial e regional - ou internacionalmente) (Standing, Sender & Weeks 1996). Por exemplo, o MRLS 2002/2003 revela casos de necessidade de mobilidade de algum(ns) membro(s) do AF para trabalho sazonal nas médias e grandes explorações onde esteja a ocorrer uma colheita ou sacha. Um outro exemplo é o caso dos cortadores de cana-de-açúcar na Açucareira de Xinavane, grande parte deles provenientes das províncias do centro do país (Manica, Zambézia, Sofala e Tete) que se deslocam, alguns por desespero, do seu local de origem nos períodos de corte de cana, regressando no fim da campanha (O'Laughlin & Ibraimo 2013). A maioria destes migrantes são homens jovens e frequentemente com alguma educação secundária que não conseguem oportunidades de emprego localmente.

No contexto da multiplicidade de actividades no seio dos agregados rurais, é evidenciada a influência de uma base variada e diferenciada de diversos membros do AF. Por exemplo, a pesquisa de O'Laughlin & Ibraimo (2013) indica que as mulheres e as crianças, que estavam em agregados sem rendimentos provenientes de trabalho na açucareira de Xinavane, revelaram desempenhar localmente trabalho para vizinhos e familiares em troca de remuneração em forma de alimentos. Deste estudo pode verificar-se igualmente a dependência de alguns agregados rurais (onde estão incluídos idosos) nas remessas de migrantes a trabalhar na África do Sul. Ademais, algumas mulheres e filhos mais velhos em agregados rurais no posto administrativo de Machubo, no Sul do país, que têm o chefe de família em trabalho migratório na África do Sul, encontram-se a desempenhar trabalho sazonal. Contudo, existe uma heterogeneidade nas oportunidades entre estas e aquelas esposas de trabalhadores assalariados a trabalhar em Maputo (Castel-Branco 1983b). Os idosos e alguns adolescentes que têm maiores dificuldades de se deslocarem às plantações revelam-se, de acordo com uma pesquisa sobre 'plantações de chá e economia camponesa na Alta Zambézia', envolvidos em trabalho assalariado eventual (*ganho-ganho*), dentro da agricultura familiar entre camponeses da região, em troca de remuneração em dinheiro ou espécie (cadernos escolares, comida, petróleo, etc.) (CEA 1982). Adicionalmente, Sender & Oya (2007), na pesquisa sobre os mercados rurais de emprego no centro e norte do país, indicam um alto peso de mulheres divorciadas/separadas ou viúvas no trabalho assalariado agrícola, facto este que é subestimado nas estatísticas oficiais. Das histórias de vida destas mulheres, é indicado que o trabalho assalariado, ainda que de formas temporárias ou irregulares, é um recurso vital para estas mulheres que, muitas vezes, se encontram em desespero e tendo que sustentar os seus filhos e a si próprias.

A emergência do trabalho assalariado rural tem estado associada a processos socioeconómicos de diferenciação e de focos de acumulação distintos e, consequentemente, ao surgimento de grupos fragmentados e desigualdades de oportunidades entre regiões e ao longo do tempo. Os AF são estruturalmente diferenciados e, como indica Oya (2010a), os grupos menos pobres geralmente contêm um maior número de membros com acesso a empregos com maior regularidade e fontes de renda mais estáveis do que as camadas mais pobres. Os AF rurais, para além de serem diferenciados, variam com o tempo e de região para região. As fases diferentes do desenvolvimento do AF podem, por um lado, negligenciar a sua importância e, por outro, permitir (ou não) um fundo de acumulação para outros membros do AF. Por exemplo, com o tempo os AF podem alterar devido à migração, que poderá influenciar diferentemente os investimentos (em produção ou outro) dos AF rurais durante a ausência do migrante e no seu retorno definitivo.

Da análise das distintas fontes de informação apresentadas nesta secção, parece que as formas de trabalho assalariado rural são predominantes e importantes no contexto do sistema social de acumulação dominante em Moçambique, embora estas tenham sido negligenciadas no quadro de análise convencional e estatísticas oficiais. É questionada a metodologia convencional recorrida ao constatar uma contradição sobre a realidade por esta não explicada.

Porque MTR têm sido negligenciados em Moçambique?

Há suspeita de problemas metodológicos suscitados pela negligência de padrões de MTR no quadro analítico convencional e das estatísticas oficiais (IFTRAB, IAF, IOF, INCAF, Censo e TIA).¹⁰

O método analítico e de recolha de dados pode afectar tanto as estatísticas como a pesquisa, colocando em causa a análise de ligações entre MTR, base produtiva, pobreza e desenvolvimento. O quadro analítico em que está assente o inquérito usado pode influenciar o tipo de questões a que se pretende responder e pode limitar a resposta que esta informação pode fornecer a outras questões. Por exemplo, as evidências analisadas parecem indicar uma ligação entre a abordagem analítica e o método de recolha de informação. Os dados oficiais parecem reflectir o método de análise convencional assente numa visão dualista de economia rural de subsistência onde a incidência do trabalho assalariado rural (mesmo temporário) é marginal; característica esta que é inconsistente com a realidade evidenciada. Os

10 Para uma análise aprofundada acerca da metodologia de tratamento da informação veja Ali (2013).

estudos e estatísticas independentes, ao prosseguir a investigação sobre MTR num contexto amplo do sistema social de acumulação, revelam uma predominância de formas heterogêneas de trabalho assalariado rural (sobretudo irregulares), muitas vezes desenvolvido em condições precárias que são consistentes com a natureza extractiva do padrão de acumulação dominante.

Há falta de um inquérito contínuo focado em padrões e dinâmicas amplas de MTR em Moçambique. Sendo o IFTRAB 2004/2005 o único inquérito que existiu, focado em características sobre o emprego em Moçambique, este não permite analisar processos de mudanças, para além de possuir algumas inconsistências nos módulos de emprego rural que se afiguram limitados para estudar a complexidade das dinâmicas laborais.

A informação sobre os MTR não é captada de forma ampla e consistente nos inquéritos e censos convencionais. A maneira como a informação é tratada, desde a concepção dos inquéritos à sua interpretação, afigura-se crucial para assegurar a qualidade dos dados e o entendimento da realidade. Um exemplo de problemas na estrutura metodológica é o tipo de questão de pesquisa contida nos inquéritos oficiais. A questão de pesquisa é estruturada de uma forma que restringe, por exemplo, a ‘hipótese’ de as famílias rurais estarem ligadas a diversificados MTR. Ou seja, somente duas opções relativas ao tipo de actividade desempenhada - ‘actividade principal ou secundária’ - nos últimos sete dias são incluídas nos inquéritos oficiais (com centralidade na primeira), podendo implicar uma má interpretação da questão e que a maioria dos respondentes reporte apenas a actividade de longa duração que se lembre e a auto-classifique como, por exemplo, ‘trabalho na machamba’ por ser a mais regular no período de referência (nos últimos sete dias invés de um período mais abrangente como doze meses), embora possa não ser a única ou possa estar a ser desenvolvida num contexto de combinação com fontes irregulares de trabalho assalariado rural.

Um aspecto a ressaltar no concernente a problemas de interpretação é a ideia ou o ‘preconceito’ que, geralmente, se tem sobre o trabalho assalariado. Este é muitas vezes associado a formas regulares de trabalho, ‘economia formal’ e/ou zonas urbanas (consideradas estáveis), sendo que tendem a ser poucos os que se classificam com trabalhador assalariado/remunerado, em especial na agricultura.

Ao questionar-se um indivíduo que tenha uma machamba, sobre a sua ‘ocupação principal’, se é eventual ou sazonal, parece algo inútil, uma vez que o carácter irregular dessa actividade raramente aparece como principal.

Adicionalmente, os inquéritos oficiais IFTRAB, IAF, IOF, Censo e TIA sofrem de algumas inconsistências conceptuais que comprometem a qualidade dos dados levando à negligência do trabalho assalariado rural. Por exemplo, o conceito de agregado familiar utilizado pode levar a *bias* nos dados sobre MTR

recolhidos. Os inquéritos oficiais baseiam-se num conceito residencial de AF (que considera como membros de AF todos aqueles que têm dormido ou comido com regularidade na residência do AF entrevistado no tempo do inquérito) que pode ignorar, por exemplo, potenciais membros que são contribuintes activos das despesas do agregado embora não residem ou residem com intervalos irregulares na residência do AF entrevistado.

Possíveis implicações da negligência de MTR para a estrutura produtiva

As zonas rurais da economia de Moçambique são um forte alicerce da base de acumulação de capital no país. A economia rural se encontra orgânica e estruturalmente ligada aos mercados de trabalho nacionais e regionais. A organização social da produção familiar foi, historicamente, influenciada pelos interesses do capital. Devido a uma série de bloqueios, como as condições de reprodução social da força de trabalho, o campesinato, diferenciado e com uma frágil estrutura de organização, vê-se estruturalmente integrado no trabalho assalariado.

Os camponeses, que são diferenciados (pobre, médio e rico) podem produzir culturas alimentares e de rendimento para venda e autoconsumo (recorrendo ou não a contratação de força de trabalho adicional) mas também oferecer a sua força de trabalho as plantações agrícolas e/ou envolver-se em actividades não agrícolas, muitas vezes como trabalhadores assalariados dependendo do seu extracto social, relações e contexto socioeconómicos.

Ora, nesta perspectiva, algumas questões emergem. Como é que os processos e as relações de produção, distribuição e reprodução se interligam no contexto do modo de acumulação dominante? Como é que as dinâmicas de acumulação, industrialização e proletarização se relacionam e que implicações colocam à organização social da produção e a estrutura produtiva?

O desenvolvimento da base produtiva pode ser comprometido caso seja ofuscada a base de acumulação das famílias rurais. Como equacionar, a produtividade das firmas por um lado, e a segurança económica e social da força de trabalho por outro? Considere-se, por exemplo, que algumas firmas desejem aumentar a produtividade via mecanização, que implicações a alternativa pela mecanização coloca a rentabilidade das próprias firmas se tomar em conta que uma consequência imediata desta alternativa é a redução da força de trabalho? A restrição no emprego que muitas vezes constitui a base de acumulação, financiamento e sobrevivência das famílias pode colocar em causa a capacidade das famílias de adquirir bens.

Até que ponto a restrição na fonte de rendimento das famílias para aquisição de bens pode condicionar a procura por bens oferecidos no mercado e implicar uma limitação a possíveis clientes para as firmas?

Ademais, a expansão das firmas pode, em determinadas fases da sua consolidação, ter necessidade de demanda por força de trabalho, como por exemplo no caso do *boom* na indústria mineira. Esta força de trabalho pode ser recrutada localmente ou via trabalho migratório. Pode-se questionar as pressões que esta necessidade coloca a demanda e oferta de força de trabalho e as relações laborais e institucionais em termos de disponibilidade de força de trabalho, sustentabilidade das formas de trabalho, condições de vida e de trabalho entre outras pressões económicas e sociais.

Um outro aspecto a ressaltar e que tem sido muitas vezes ofuscado é a influência que o tipo de actividade, de culturas e épocas agrícolas (se for o caso de actividades agrícolas) pode ter em diferenciados MTR e suas implicações para as firmas. Aqui, é contraditório como, por exemplo, no caso da produção de produtos primários para exportação que são assentes em monocultura e intensivos em força de trabalho (principalmente eventual e sazonal) o trabalho assalariado rural é negligenciado à luz do quadro de análise convencional. Como é possível falar de monocultura, *contract farming* e negligenciar os MTR? Isto levanta pressões para a capacidade organizativa e institucional.

Adicionalmente, considerando a multiplicidade de actividades a que se encontram envolvidos os agregados rurais, se as actividades não agrícolas, por exemplo, se mostrarem mais lucrativas e a força de trabalho se retirar de outras alternativas de fontes de rendimento, a actividade agrícola pode, por exemplo, ser prejudicada, em especial nos períodos de pico em épocas de colheita.

Conclusão

O estudo ilustra que há várias implicações decorrentes da negligência de Mercados de Trabalho Rural para a estrutura produtiva e possibilidades de acumulação em Moçambique ao considerar que a força de trabalho não é um simples activo e que os mercados de trabalho são centrais na estrutura produtiva e sistema de acumulação, *inter alia*, pelas ligações que estimulam entre diferentes agentes e actividades na economia.

A reflexão deste estudo desafia a análise convencional, assente numa perspectiva dualista, segundo a qual a incidência do trabalho assalariado rural é marginal, reflectindo o facto de o meio rural ser assumido como dominado pela produção de pequenos camponeses orientada para a subsistência e dependente do trabalho

familiar que não participa sistematicamente no mercado de trabalho. Este estudo indica que a agricultura familiar e o trabalho assalariado financiam-se mutuamente pelo que, dada a dependência em rendimentos monetários para a consolidação do campesinato, este suporta os custos da sua reprodução.

Mercados de Trabalho Rurais em Moçambique são prevaletentes, complexos, múltiplos e heterogéneos e se desenvolvem em contexto de diferenciação socioeconómica. O trabalho assalariado existe em diferentes níveis e em diferentes actividades, há os que se “assalariam” e ao mesmo tempo contratam trabalhadores assalariados em algumas das suas actividades, os que apenas se “assalariam” e os que apenas contratam trabalhadores assalariados, dependendo do seu extracto, processos e relações socioeconómicos assim como actividades envolvidas.

A forma como pensamos e tratamos a realidade pode influenciar os esforços de analisá-la, transformá-la e colocar em causa os objectivos de desenvolvimento. Como pensar e equacionar a estrutura produtiva, distribuição, padrão de vida e o desenvolvimento da base produtiva sem equacionar a natureza dos MTR num contexto amplo das dinâmicas de acumulação em que estes se desenvolvem?

Referências

- Ali, Rosimina 2013. Mercados de Trabalho Rurais: Porquê são negligenciados nas políticas de emprego, redução da pobreza e desenvolvimento em Moçambique? In: Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava, & António Francisco (eds.). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE.
- Castel-Branco, C. N. 1983a. *A integração dos assalariados com boa base na agricultura numa economia socialista planificada*. Maputo, CEA. UEM
- Castel-Branco, C. N. 1983b. *A integração dos camponeses médios numa economia socialista planificada*. Maputo, CEA. UEM
- Castel-Branco, C. N. 2010. *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Cadernos IESE no. 1. Maputo, IESE.
- Castel-Branco, C. N. & Mandlate, O. 2012. Da Economia Extractiva à Diversificação da Base Produtiva: O Que Pode o PARP Utilizar da Análise do Modo de Acumulação em Moçambique? In: Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava, & António Francisco (eds.). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo, IESE.
- CEA 1982c. *Plantações de Chá e Economia Camponesa. Informação básica para um plano director da Zona Gurúè-Socone, Alta Zambézia*. Maputo, CEA. UEM
- Cramer, C., Oya, C. & Sender, J. 2008. *Rural Labour Markets in Sub-Saharan Africa: A New View of Poverty, Power and Policy*. Policy Brief No 1. London, CDPR.
- Fine, B. 1998. *Labour Market Theory. A Constructive Reassessment*. London and New York, Routledge Frontiers of Political Economy.
- GdM 2011. *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014*. Maputo, Governo de Moçambique.
- INE (Instituto Nacional de Estatísticas). 2013. Inquérito Nacional Continuo dos Agregados Familiares (INCAF) 2012-2013. Julho-Setembro 2012 Relatório. Maputo: INE.
- INE (Instituto Nacional de Estatísticas). 2009. Censo Populacional. Maputo: INE.
- INE (Instituto Nacional de Estatísticas). 2008. 2008 Trabalho de Inquérito Agrícola (TIA). Maputo: INE.
- INE (Instituto Nacional de Estatísticas). 2005. 2005 Trabalho de Inquérito Agrícola (TIA). Maputo: INE.
- INE (Instituto Nacional de Estatísticas). 2006. Inquérito Integrado a Força de Trabalho (IFTRAB) 2004-2005. Maputo: INE.
- INE (Instituto Nacional de Estatísticas). 2003. Inquérito aos Agregados Familiares (IAF) 2002-2003. Relatório Final. Maputo: INE.
- INE vários a. *Diversos questionários de Inquéritos e Censos oficiais*. Maputo, INE.
- INE vários b. *Base de dados de diversos Inquéritos e Censo oficiais*. Maputo, INE.
- Massingarella, C., Nhate, V. & Oya, C. 2005. *Mercados Rurais de Emprego em Moçambique. Um estudo sobre o trabalho assalariado temporário e informal nas zonas rurais de Manica, Nampula e Zambézia*. Maputo, MPD.
- O'Laughlin, B. 1981. A questão agrária em Moçambique. *Estudos Moçambicanos*. (3), 9–32.
- O'Laughlin, B. 2001. Proletarianisation, agency and changing rural livelihoods: forced labour and resistance in colonial Mozambique. *Journal of Southern African Studies*. 3 (28), 511–530.
- O'Laughlin, B. & Ibraimo, Y. 2013. *A Expansão da Produção de Açúcar e o Bem-Estar Dos Trabalhadores Agrícolas e Comunidades Rurais em Xinavane e Magude*. Maputo, IESE.
- Oya, C. 2010b. *Rural Labour Markets in Africa: The Unreported Source of Inequality and Poverty*. London, CDPR.
- Sender, J. & Oya, C. 2007. *Divorced, Separated, and Widowed Women Workers in Rural Mozambique*. Leiden, African Studies Centre (ASC).

Sender, J. & Smith, S. 1986. *The Development of Capitalism in Africa*. London and New York, Methuen.

Standing, G., Sender, J. & Weeks, J. 1996. *Restructuring the Labour Market: The South African Challenge. An ILO Country Review*. Geneva, ILO.

World Bank 2012. *World Development Report 2013: Jobs*. Washington DC, World Bank.

Wuyts, M. 1978. *Camponeses e economia rural em Moçambique*. Maputo, CEA. UEM.

Parte 4

Serviços públicos e
desenvolvimento da base
produtiva

SECTOR PRIVADO NO CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS REFORMAS NO SECTOR AGRÁRIO EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE A PARTIR DE EXPERIÊNCIAS LOCAIS

Salvador Forquilha

Introdução

À semelhança do que acontece em outros sectores, as reformas no sector agrário enquadram-se num contexto mais vasto das reformas do Estado (Batlet et al. 2012; Crook 2010; Kiragu 2002; Booth 2010). Para o caso de Moçambique, estas reformas estão em curso desde os finais dos anos 1980 e começos dos anos 1990, cujos contornos se tornam mais visíveis com o lançamento da estratégia global da reforma do sector público em 2001 (Forquilha 2013). Com efeito, embora já houvesse reformas em implementação em diferentes sectores, consubstanciadas em políticas e estratégias sectoriais, foi sobretudo com o lançamento da estratégia global da reforma do sector público que as reformas passaram a estar mais estruturalmente associadas à melhoria da qualidade de serviços providenciados pelos diversos sectores, com base em três aspectos principais, nomeadamente descentralização, envolvimento do sector privado e envolvimento comunitário.

Este artigo procura analisar as dinâmicas do sector privado no contexto da implementação das reformas no sector agrário, a partir das experiências locais do distrito de Ribáuè. Trata-se de interrogar e analisar a maneira como as estratégias e políticas agrárias, consubstanciadas no Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA) 2010–2019, são apropriadas e implementadas

localmente, particularmente no que se refere à criação de um ambiente propício para iniciativas do sector privado na agricultura (MINAG 2010).

Com base no trabalho de campo efectuado no distrito de Ribáuè,¹ o artigo sublinha que a fraca institucionalização do Estado e a incoerência institucional fragilizam o efeito do processo da implementação de reformas no sector agrário, especificamente no que diz respeito à criação, por parte do Estado, de um ambiente propício para o sector privado a nível local. O artigo divide-se em duas partes. Na primeira parte, há uma análise dos aspectos relevantes das reformas do Estado, nomeadamente a descentralização administrativa, para o sector agrário. Na segunda parte, o artigo discute as dinâmicas do processo da implementação destas reformas e seus efeitos na criação de um sector privado a nível local.

Reformas do Estado e o sector agrário

Um dos aspectos mais marcantes das reformas do Estado nos últimos vinte anos é a reforma de descentralização, consubstanciada na Lei 2/97 (RdM 1997), referente à criação das autarquias locais, e na Lei 8/2003 (RdM 2003), que estabelece princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado, nos diferentes escalões, nomeadamente províncias, distritos, postos administrativos e localidades (Lei 2/97 n.d.; Lei 8/2003).

Aprovada e implementada num contexto de ausência de política e estratégia de descentralização, a Lei 8/2003 acabou sendo um instrumento importante para a estruturação, institucionalização e actuação do Estado a nível local, com consequências importantes para os diferentes sectores, incluindo o sector agrário.

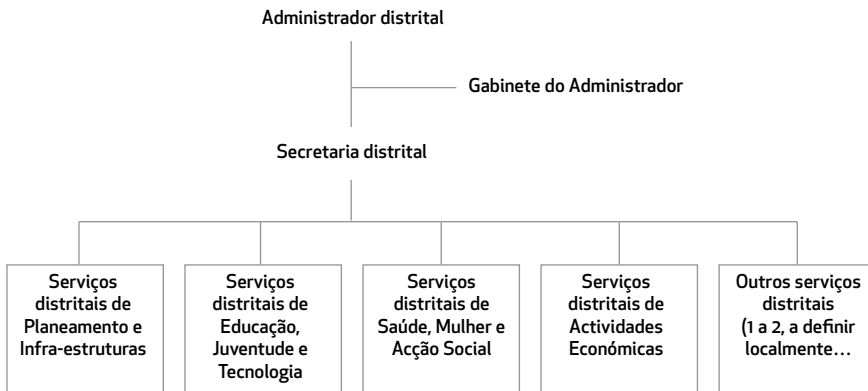
Assim, muitas políticas e estratégias sectoriais passaram a incorporar aspectos ligados à descentralização, especificamente na vertente da desconcentração, também conhecida por descentralização administrativa. Isto essencialmente por duas razões: a) a descentralização administrativa afecta a organização, competências e funcionamento dos sectores; b) a descentralização administrativa afecta os princípios e normas de planificação sectoriais. Foi neste contexto que as antigas direcções distritais sectoriais foram extintas e, no seu lugar, criados os serviços distritais, que fazem parte do Governo distrital.

Assim, no que se refere ao sector agrário, no lugar das antigas direcções distritais de agricultura, a reforma de descentralização administrativa trouxe serviços distritais de actividades económicas (SDAE). É importante referir que

1 O trabalho de campo teve a duração de nove semanas e decorreu entre os meses de Abril e Agosto de 2013, no âmbito do projecto de investigação "Governação, Serviços Públicos e Construção do Estado", desenvolvido pelo grupo de investigação Cidadania e Governação do IESE.

não se trata de uma mera reprodução da antiga direcção distrital de agricultura, na medida em que os serviços distritais de actividades económicas, além do sector agrário, englobam igualmente outros sectores tais como indústria e comércio, turismo, pescas e desenvolvimento local. Mas, como é que estas reformas afectam o sector agrário?

Gráfico 1: Estrutura Tipo do Governo Distrital



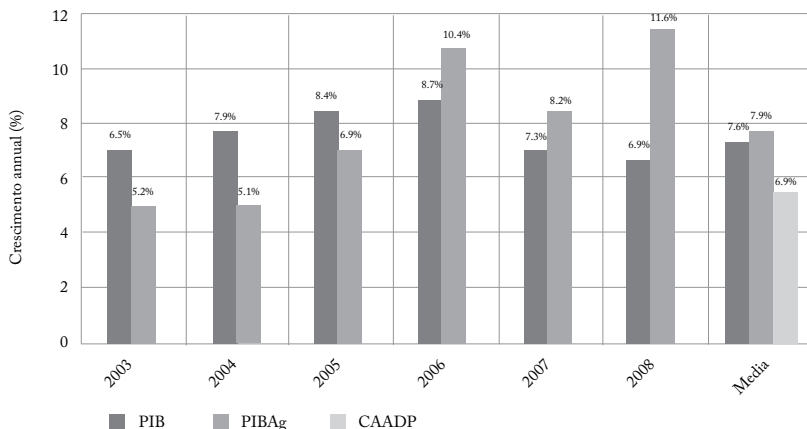
Fonte: (Decreto 6/2006)

Desde a independência, a agricultura tem vindo a ser considerada como a base do desenvolvimento de Moçambique. O PEDSA sublinha que:

o sector agrário é um pilar da economia nacional. Em 2009 contribuiu com 24% para o Produto Interno Bruto (INE). Para além disso, a agricultura emprega 90% da força laboral feminina do país e 70% da força laboral masculina. Isto significa que 80% da população activa do país está empregue no sector agrário (MINAG 2010: 4).

O gráfico 2 mostra a contribuição do sector agrário para o PIB.

Gráfico 2: A contribuição do sector agrário para o PIB



Fonte: MINAG, 2010

Embora as reformas de descentralização administrativa acima mencionadas tenham como finalidade tornar a máquina administrativa do Estado mais célere na provisão de serviços e, desta forma, servir melhor o cidadão, o processo da sua implementação tem estado a revelar constrangimentos do ponto de vista do funcionamento institucional, no sentido de que, com a criação dos serviços distritais, as reformas, paradoxalmente, tornam a máquina administrativa do Estado mais pesada a nível distrital, com consequência para o desempenho dos sectores a nível local. Por exemplo, falando das consequências das reformas de descentralização administrativa para o funcionamento do sector agrário nos distritos de Nampula, um funcionário da direcção provincial de Nampula sublinha:

“(…) Hoje já não temos as direcções distritais de agricultura... o que temos são os chamados serviços distritais de actividades económicas [SDAE]. Isso trouxe uma estrutura pesada para o sector da agricultura a nível dos distritos, no sentido de que desta maneira, ao concentrar muitos sectores juntamente com a agricultura, fica difícil flexibilizar os assuntos da agricultura... mesmo os próprios produtores quando têm problemas relacionados com a agricultura, os produtores nunca dizem que nós vamos ao SDAE... continuam a dizer que nós vamos à direcção distrital da agricultura. Além disso, no SDAE, aquele técnico que tratava só da produção pecuária, hoje ele tem que dar assistência a outras coisas como pescas... se estava ligado à produção vegetal, já tem que atender outros assuntos tais como indústria, comércio...então, acaba havendo aquilo que nós chamamos distorção

*profissional ou desvio profissional. Ora, isso acaba afectando o desempenho do sector da agricultura na sua plenitude (...)*²

Mas, os constrangimentos não param por aqui. Eles dizem respeito também, por um lado, ao espaço de manobra que os responsáveis dos sectores a nível da província têm relativamente à implementação de actividades a nível distrital e, por outro lado, à coordenação sectorial institucional a nível provincial quando se trata de intervir nos sectores a nível dos distritos, tal como um funcionário da Direcção Provincial de Agricultura de Nampula menciona:

*“(...) O outro constrangimento tem a ver com a coordenação das actividades... Por exemplo, quando tenho uma actividade num distrito qualquer, eu tenho que depender da agenda do administrador do distrito... se eu quero implementar bem as acções de política ou estratégia do meu sector num distrito, dependo do administrador, porque não posso chegar ao distrito e convocar o director do SDAE para uma reunião sectorial [da agricultura], sem consultar o administrador. Quer dizer, tenho que ver qual é a prioridade do administrador... se o administrador disser que a prioridade é sair com o director do SDAE para uma localidade, ele [o director] não pode vir para a minha reunião... e pode ser até que a minha reunião seja muito mais importante do que a ida [do director] à localidade. Esta estrutura não permite muita flexibilidade para resolução de problemas. Da mesma forma, se eu quiser introduzir alguma inovação no trabalho do SDAE, por exemplo, eu tenho que consultar os outros directores provinciais dos sectores representados no SDAE... e basta que um só se oponha à minha iniciativa... eu vou ter que entrar em negociações com cada um dos directores provinciais em causa por forma a poder fazer passar a minha iniciativa. Como vê, é uma burocracia pesada. Além disso, o facto de muitos sectores estarem concentrados no SDAE, na prática, esses outros sectores não descentralizam os seus recursos para poder fazer funcionar o SDAE... não descentralizam nem recursos financeiros e muito menos recursos materiais e humanos, o que significa que todo o peso acaba ficando para o sector da agricultura... é uma sobrecarga muito grande e isso tem efeitos no desempenho do sector da agricultura”.*³

Todavia, é importante referir que, nos últimos anos, além das reformas de descentralização administrativa acima mencionadas, o sector agrário tem vindo igualmente a implementar reformas sectoriais, que decorrem de programas, políticas e estratégias do sector, tais como o Programa de Desenvolvimento

2 Entrevista com o Sr. E. U., Funcionário da Direcção Provincial de Agricultura de Nampula, Nampula, 29 de Julho de 2013.

3 Entrevista com o Sr. E. U., Funcionário da Direcção Provincial de Agricultura de Nampula, Nampula, 29 de Julho de 2013.

Agrário (PROAGRI) I e II, a Estratégia da Revolução Verde e, muito recentemente, o Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA) 2010 - 2019.

Em todos estes instrumentos sectoriais, reconhece-se, por um lado, a relevância do envolvimento do sector privado para o desenvolvimento da agricultura e, por outro lado, o papel do Estado no estabelecimento de condições propícias para emergência do sector privado. A este respeito, o PEDSA sublinha que:

o Governo empenha-se essencialmente na criação de um ambiente propício para o sector privado investir na produção, processamento e comercialização, através de infra-estruturas, atribuições de incentivos, melhoria do quadro legal e provisão de serviços públicos com enfoque na administração e gestão de terras e florestas e protecção ambiental, fomento da produção, informação agrária, defesa fitozoossanitária, investigação agrária e capacitação dos produtores, bem como na rede de segurança em resposta a emergências (MINAG 2010: viii).

O PEDSA defende, assim, a existência de um sector privado na agricultura mais activo na produção e provisão de serviços. Para o PEDSA, o sector privado na agricultura moçambocana é composto por uma variedade de actores. Especificamente, o PEDSA sublinha que “fazem parte do sector privado os produtores do sector familiar, as associações, os agricultores emergentes, os agricultores e criadores comerciais, os empreendedores florestais, bem como os provedores de bens e serviços agrários incluindo insumos, equipamentos, assistência técnica, serviços financeiros, processamento e comercialização” (MINAG 2010: vii).

Neste artigo, quando falamos do sector privado local, fazemos referência aos actores privados abrangidos pela pesquisa, nomeadamente produtores médios (com cerca de 5 a 10 hectares de área cultivada), associações e provedores de serviços de processamento e comercialização. Chegados a este ponto, a pergunta a seguir é: como é que este conjunto de reformas, tanto de descentralização administrativa como sectoriais, no âmbito do PEDSA, afecta o sector privado a nível local? Isso é o que vamos discutir na secção que se segue, a partir de experiências do distrito de Ribáuè, tal como mencionámos na introdução.

Dinâmicas e efeitos das reformas na criação de um ambiente para o sector privado na agricultura local

Tal como acontece em outros sectores, a implementação de reformas é um processo complexo, cujos resultados dependem de uma combinação de factores, nomeadamente contexto, instituições e actores. Isso é o que permite explicar, por exemplo, que, muitas vezes, haja uma distância entre o preconizado e os resultados das reformas (Olivier de Sardan 2009). Mas, antes de apresentar e discutir as dinâmicas e efeitos das reformas na criação de um sector privado na agricultura local, vejamos, ainda que brevemente, os principais traços característicos do distrito de Ribáuè – o local onde foi efectuado o trabalho de campo, que constitui o suporte para este artigo.

O Distrito de Ribáuè

Com uma superfície de 6 292 km², uma população estimada em 228 411 habitantes e uma densidade populacional de 36.3 hab/km² (INE 2012), o distrito de Ribáuè localiza-se na parte sudoeste da província de Nampula, tendo como limites o distrito de Lalaua a norte, os distritos de Murrupula, alto Molocue e Gilé a sul, os distritos de Murrupula, Nampula e Mecuburi a este e o distrito de Malema a oeste (Ibid).

O distrito de Ribáuè localiza-se num importante corredor de desenvolvimento – o corredor de Nacala – e é atravessado por uma rodovia em construção, que liga as cidades de Nampula e Cuamba, além da linha férrea que faz a ligação entre o porto de Nacala e o interior de Niassa. Esta via férrea é uma das mais importantes infra-estruturas económicas do distrito de Ribáuè, na medida em que constitui o principal meio que permite a circulação de pessoas e bens e, sobretudo, o escoamento de produtos agrícolas e, por via disso, um elemento essencial para a economia local.

Ribáuè tem uma economia baseada na agricultura, orientada principalmente para culturas de rendimento (tabaco, girassol, algodão, soja e gergelim) e culturas alimentares (milho, mandioca, amendoim, mapira, arroz, feijões, batata-reno e hortícolas). O distrito possui um enorme potencial agrícola. Dados do II senso agro-pecuário de 2010/2011 indicam que, em 2010, o distrito possuía 37 961 explorações agro-pecuárias ocupando uma área cultivada total de 49 003 hectares, tal como as tabelas 1 e 2 ilustram.

Tabela 1: Número de Explorações Agro-pecuárias por Tipo; Áreas Cultivadas no Distrito e Total da Província - 2010

	Distro		Província		Dist/Prov%	
	Nr. de Expl.	Área Cult.	Nr. de Expl.	Área Cult.	Nr. de Expl.	Área Cult.
Prqueñas e Médias	37 960	48 999	829 607	1 018 540	4.6	4.8
Grandes	1	4	35	19 208	5.6	0.0
Total	37 961	49 003	829 642	1 037 748	4.6	4.7

Fonte: INE 2012

Tabela 2: Número de Explorações Agro-pecuárias Com Culturas Alimentares Básicas, e % em Relação ao Total - 2010

	Distro		Província		Dist/Prov%	
	Nr. de Expl.	Área Cult.	Nr. de Expl.	Área Cult.	Nr. de Expl.	Área Cult.
Prqueñas e Médias	35 459	48 999	763 867	1 018 540	4.6	4.8
Grandes	1	4	18	19 208	5.6	0.0
Total	35 460	49 003	763 885	1 037 748	4.6	4.7

Fonte: INE 2012

Além da agricultura, existe um sector industrial local muito incipiente, basicamente constituído por uma fábrica de descaroçamento e prensagem de algodão, uma fábrica de processamento de água mineral bem como 154 moageiras, 26 carpintarias e 5 padarias (Ribáuè District Government 2014).

De acordo com os dados do governo distrital, a rede comercial do distrito conta com 14 estabelecimentos retalhistas e um sector informal cada vez mais presente, que garante às povoações e localidades mais distantes das sedes dos postos administrativos, produtos de primeira necessidade. Ribáuè possui três postos administrativos, nomeadamente Ribáuè – sede, Cunle e Iapala. No passado, a sede do posto administrativo de Iapala foi uma vila economicamente importante para o distrito de Ribáuè, uma vez que possuía um complexo ferroviário que garantia emprego para uma parte dos residentes não só da vila como também dos arredores.

A guerra civil destruiu uma parte significativa das infra-estruturas do complexo ferroviário, tendo reduzido consideravelmente a actividade ferroviária, levando para o desemprego a quase totalidade dos trabalhadores, com implicações do ponto de vista da renda das famílias locais. Assim, as poucas pessoas que ainda possuem um emprego formal (permanente ou sazonal) não só em Iapala como também nos outros dois postos administrativos, nomeadamente Ribáuè-sede e Cunle, estão ligadas sobretudo às empresas de fomento de culturas de rendimento, particularmente tabaco, gergelim e algodão, além do sector público local.

Tal como mencionámos acima, os diferentes instrumentos de políticas e estratégias do sector agrário sublinham que o Estado tem um papel extremamente importante na criação de condições para a emergência e desenvolvimento do

sector privado. Esta ideia está presente nos dirigentes do sector não só a nível da província como também do próprio distrito. Aliás, de acordo com os discursos das autoridades do sector agrário, entrevistadas no âmbito desta pesquisa, o sector privado já começa a ganhar uma certa visibilidade na produção e comercialização de insumos. Para as autoridades do sector agrário, este facto resulta também do papel que o Estado desempenha na criação de ambiente propício para o sector privado. Nas palavras de um dos dirigentes do sector:

... O sector privado já começa aos poucos a ter um papel visível, por exemplo, na produção de insumos... o Estado está a potenciar o sector privado no sentido de produzir localmente a semente. Há venda de insumos agrícolas envolvendo o sector privado.⁴ Além disso, constatamos que o sector privado, com base na sua própria produção, abastece o mercado com produtos muitos diversificados ...⁵

Embora o PEDSA, quando fala do papel do Estado em matéria de criação de ambiente propício para o sector privado, mencione sobretudo infra-estruturas, melhoria de quadro legal e serviços públicos, há casos em que esse papel se circunscreve à criação de incentivos para que uma determinada empresa se instale e comece a produzir num determinado distrito. É o caso do que aconteceu, por exemplo, com a empresa Corredor-Agro Lda, no distrito de Ribáuè:

A empresa Corredor-Agro Lda chegou a Ribáuè a partir de uma conversa que houve com a direcção provincial de agricultura. Os donos da empresa vieram ver as condições de terra aqui em Ribáuè. O nosso papel (SDAE) foi criar condições para localização das áreas necessárias para a sua actividade, facilitar a ligação com as comunidades, os produtores, os fóruns e associações, mediar eventuais conflitos com as comunidades, etc. ...⁶

Mas, se é verdade que o papel do Estado é relativamente visível em termos de incentivos para as empresas, que pretendem se instalar a nível local, tal como ilustra o caso de Ribáuè acima mencionado, também não é menos verdade que esse papel é menos visível no que se refere à disponibilização de infra-estruturas e serviços públicos com vista a facilitar o envolvimento do sector privado, particularmente as associações de produtores e os médios produtores. Para compreender melhor esta

4 O distrito de Ribáuè, por exemplo, conta com 5 comerciantes que se dedicam à venda de insumos. De acordo com os entrevistados, os insumos são vendidos ao preço do mercado. O SDAE visita regularmente os comerciantes vendedores de insumos para garantir que os insumos vendidos são de boa qualidade.

5 Entrevista com o Sr. E. U, Funcionário da Direcção Provincial de Agricultura de Nampula, Nampula, 29 de Julho de 2013.

6 Entrevista com o Sr. O. A., Funcionário dos Serviços Distritais de Actividades Económicas de Ribáuè, Ribáuè, 23 de Abril de 2013.

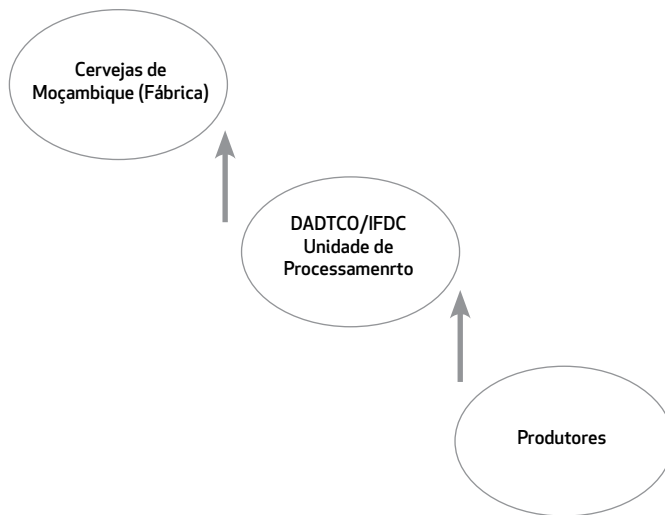
realidade, vejamos dois casos que mostram pouca visibilidade do Estado no seu papel de criação de ambiente para actuação do sector privado na agricultura local.

O primeiro caso é o projecto de cultivo da mandioca para produção de cerveja denominada “Impala”. Localizado em Namigonha, cerca de 12 km da vila-sede de Ribáuè, este projecto envolve essencialmente quatro actores, nomeadamente os produtores da mandioca, a organização International Fertilizer Development Center (IFDC), a empresa DADTCO (proprietária da unidade de processamento da mandioca) e a empresa Cervejas de Moçambique (proprietária da fábrica de cerveja “Impala”). A mandioca é cultivada por produtores organizados em associações, que recebem assistência da IFDC e vendem a sua produção à empresa DADTCO. Depois de comprar a mandioca aos produtores e processá-la, a DADTCO vende a mandioca processada à Cervejas de Moçambique, tal como ao Gráfico 3 ilustra. Na sessão do grupo focal organizada no âmbito desta pesquisa, os produtores associados mencionaram insistentemente que o Governo distrital não dava nenhum apoio aos produtores. Aliás, mesmo na resolução de conflitos decorrentes da parceria que os produtores têm com a DADTCO e a IFDC, particularmente no que se refere ao preço praticado na venda da mandioca, os produtores queixam-se da ausência do Estado em todo o processo de produção e comercialização da mandioca, tal como mostra o extracto da intervenção a seguir:

... O Estado está ausente nas nossas actividades de produtores de mandioca... nós é que sofremos. Do lado do Estado (SDAE), a pessoa que deveria olhar para as questões de agricultura não tem tido nenhum contacto connosco. Quando este projecto de produção de mandioca começou, a empresa que compra a nossa mandioca (DADTCO) dizia-nos que havia de comprar a nossa mandioca a 5 MZM cada kg. Mas, hoje não é isso que acontece... estamos a vender 1,5 MZM cada kg e o Estado não diz nada. Nós já fizemos chegar as nossas preocupações ao Estado, mas não temos nenhuma reacção. Além disso, não temos nenhuma assistência técnica da do Estado... aqui nunca chegou nenhum extensionista do Governo... a associação gostaria que aqui houvesse transporte em condições para podermos aumentar os nossos hectares, mas não temos⁷

7 Intervenção de A. N., Presidente da associação dos produtores de mandioca de Namigonha, na discussão do grupo focal, Ribáuè, 18 de Abril de 2013.

Gráfico 3: O negócio da mandioca na localidade de Namigonha: dos produtores até à fábrica da Cervejas de Moçambique



Fonte: Elaborado pelo autor, com base na informação obtida nas entrevistas.

Relativamente à assistência técnica sob forma de extensão agrária, é importante referir que o Governo do distrito de Ribáuè possui um número insignificante de extensionistas. Com efeito, de acordo com os dados fornecidos pelo SDAE, dos 61 extensionistas, que o distrito tinha em 2012, apenas 7 pertencem ao Governo distrital. Os restantes são das empresas e ONG que operam no distrito. Além do seu número reduzido, os extensionistas estatais, em Ribáuè, não têm meios de trabalho por forma a dar uma assistência técnica adequada aos produtores. Por exemplo, o posto administrativo de Iapala, que é extremamente rico em produção agrícola conta com apenas 1 extensionista do Estado, que não dispõe de equipamento informático e muito menos um meio circulante. Nestas circunstâncias, muitas vezes a ida do extensionista ao campo, para efeitos de assistência técnica aos produtores, fica dependente da disponibilidade de um meio de transporte do chefe do posto administrativo, de um parceiro do Governo ou ainda de um visitante. Neste contexto, algumas vezes, o extensionista usa a sua bicicleta pessoal para visitar produtores, que vivem em zonas afastadas da sede do posto administrativo. Além disso, devido à falta de equipamento informático, a informação agrária recolhida é registada manualmente no seu caderno pessoal e, só muito mais tarde, é registada nos computadores do SDAE, que ficam a cerca de 40 km.

O segundo caso, que ilustra pouca visibilidade do Estado no seu papel de criação de ambiente propício para a actuação do sector privado na agricultura, é o processo da comercialização da mandioca ao longo do corredor de Nacala,

particularmente a compra de mandioca no distrito de Ribáuê para sua venda posterior nas cidades de Nampula e Nacala. Tal como mencionámos acima, o distrito de Ribáuê apresenta um grande potencial agrícola e é um dos maiores produtores da mandioca na província de Nampula. A mandioca é produzida praticamente em todo o distrito com maior destaque para as localidades de Namigonha e Reane. Para o caso da localidade de Reane, a mandioca cultivada pelos produtores locais tem sido objecto de comercialização ao longo do corredor de Nacala. Trata-se de jovens maioritariamente idos da cidade de Nampula, que se dedicam à compra e venda da mandioca. Alguns desses jovens praticam esta actividade há alguns anos, tal como mostra o extracto de entrevista a seguir:

... Eu compro mandioca aqui em Reane e revendo em Nampula. Faço esta actividade há muitos anos. Não tenho transporte próprio. Normalmente venho de Nampula de comboio...quando chego aqui em Reane procuro meus homens que trabalham comigo. Eles são cerca de três a quatro homens. São homens fixos. O trabalho deles é ir às aldeias de Reane, que ficam a cerca de 15 km da estação de comboio onde nos encontramos, para comprar a mandioca. Eles vão...quando chegam lá compram e trazem a mandioca na cabeça. Lá nas aldeias compramos a mandioca em molhos... cada molho tem 5 a 8 mandioacas e compramos a 10 MZM. Depois de comprar a mandioca, arrumamos em sacos e ficamos à espera do comboio, que passa por aqui diariamente. Daí, colocamos a nossa mandioca no comboio com destino à cidade de Nampula. Quando chegamos à cidade de Nampula, por cada saco, pagamos 40 MZM à empresa Corredor de Desenvolvimento do Norte (CDN) – a proprietária dos comboios que circulam nesta linha. Na cidade de Nampula a mandioca é vendida imediatamente porque há muita procura... vendemos 250 – 300 MZM cada saco. Algumas pessoas compram a nossa mandioca para consumo imediato, outras compram a nossa mandioca para revender em Nacala, Ilha de Moçambique... Mas, nem sempre conseguimos colocar a nossa mandioca no comboio todos os dias. Há dias em que o maquinista se recusa a levar a nossa mandioca no comboio. Quando é assim, nós temos grandes prejuízos porque só conseguimos colocar a mandioca no comboio um ou dois dias depois e já não chega fresca à cidade de Nampula... Nestes casos, revendemos a mandioca a preços baixos. Além disso, a empresa CDN decidiu diminuir o número de paragens ao longo da linha e a nossa paragem (MUSA) é uma das que vão fechar... Isso vai ser um grande prejuízo para o nosso negócio⁸

8 Entrevista com o Sr. A. M., comprador e revendedor de mandioca, Ribáuê, 03 de Julho de 2013.

Nas circunstâncias acima descritas, encontra-se também a comercialização de tomate e outros legumes produzidos na localidade de Reane. Até à data da realização desta pesquisa, o comboio era o meio de transporte mais usado (para não dizer o único) para o escoamento de mandioca e outros produtos agrícolas da localidade de Reane para a cidade de Nampula. Não existem vias de acesso para o interior do distrito de Ribáuè, em condições que permitam a circulação de viaturas para o efeito de escoamento da produção agrícola.

Neste contexto, como se pode constatar a partir do caso de Ribáuè, além da fraca capacidade do Estado em matéria de assistência técnica aos produtores, consubstanciada nas deficiências da rede de extensão agrária estatal, não existe uma rede de infra-estruturas adequada, nomeadamente estradas e silos para incentivar iniciativas privadas na comercialização agrícola, cenário que contrasta com o preconizado nos principais instrumentos de políticas e estratégias do sector, tais como a Política Agrária e Estratégia de Implementação (PAEI, promulgada em 1996), a Estratégia de Revolução Verde, o PEDSA 2010 – 2019, etc.

Um outro aspecto que afecta o sector privado na área da agricultura é o acesso à terra. Embora o país disponha de uma legislação no que se refere à terra e o sector da agricultura sublinhe a ideia de que o acesso à terra é crucial para o aumento da capacidade produtiva e a melhoria da produtividade agrária, o Estado não tem condições para, em todos os distritos, oferecer os serviços de legalização da terra. Para o caso da província de Nampula, por exemplo, de acordo com a informação obtida nos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro, neste momento, apenas três distritos, nomeadamente Malema, Moma e Monapo reúnem condições para gestão local de terras. Obviamente, esta situação coloca grandes desafios em matéria de investimento privado na agricultura para os distritos que não dispõem de capacidades locais para a gestão de terra, que têm que contar com o apoio directo dos técnicos dos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro, baseados na cidade de Nampula, tal como refere um dos técnicos:

... Quando existem investidores interessados em investir na agricultura num distrito que não tenha capacidade de lidar com o assunto de terra localmente, a primeira coisa que esses investidores devem fazer é, mesmo assim, entrar em contacto com o Governo distrital do distrito em causa. Em seguida, o administrador deve tomar o assunto a sério e tratá-lo a nível do seu Governo. Depois, o administrador entra em contacto com os Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro para pedir apoio. Neste caso, nós mandamos a partir da

*cidade de Nampula técnicos para dar assistência técnica ao distrito em matéria de georeferenciamento...fazemos o registo de informação no cadastro*⁹

Por conseguinte, as experiências provenientes de Ribáuè mostram que o papel reservado ao Estado na criação de ambiente para o sector privado é marcado pela deficiência na provisão de serviços, nomeadamente no que se refere à extensão agrária, serviços de cadastro de terras, desenvolvimento de infra-estruturas (estradas; silos) e acesso ao mercado. Aliás, estas experiências são conhecidas e confirmam uma parte do diagnóstico relativo ao desempenho do sector agrário apresentado pelo PEDSA nos seguintes termos:

o deficiente manuseamento pós-colheita, a insuficiente aplicação de normas de qualidade dos produtos, a falta de acesso ao crédito para comercialização, a fraca disponibilidade de informação sobre mercados e preços, a falta de serviços de extensão para a comercialização e a ausência de associações fortes de camponeses, inibem o estabelecimento de ligações mais próximas e equitativas entre agricultores e os mercados e o funcionamento efectivo dos mercados de insumos e de produtos agrários ... (MINAG 2010: 21).

Neste contexto, apesar de o sector agrário estar a conhecer importantes reformas, cristalizadas em programas, políticas e estratégias, os seus efeitos são fragilizados essencialmente por dois factores inter-relacionados: a) A fraca institucionalização do Estado a nível local, resultante por um lado de uma reforma dos órgãos locais do Estado que não permite uma actuação flexível dos sectores e, por outro, de insignificante investimento em recursos humanos, materiais e financeiros nos locais onde efectivamente acontece a produção agrária; b) A incoerência institucional, cristalizada, por um lado, na ausência de uma priorização consequente na alocação de recursos, em conformidade com o preconizado pelos programas, políticas e estratégias sectoriais e, por outro, na ausência de uma abordagem holística dos desafios do sector agrário, que permita mobilizar acções complementares de outros sectores.

⁹ Entrevista com o Sr. C. M. S., Funcionário dos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro de Nampula, Nampula, 30 de Julho de 2013.

Conclusão

Embora os diferentes instrumentos de políticas e estratégias do sector agrário reservem um papel central ao Estado na criação de ambiente para o sector privado, a prática mostra que esse papel fica ofuscado pela fraca capacidade que o Estado, de facto, tem na provisão de serviços, nomeadamente extensão agrária, cadastramento de terras, desenvolvimento de infra-estruturas, no âmbito da comercialização agrícola, e acesso ao mercado por parte dos produtores.

As experiências do distrito de Ribáuè discutidas ao longo deste artigo sugerem que as reformas do sector agrário consubstanciadas nas políticas e estratégias sectoriais têm efeitos mitigados em matéria de criação, por parte do Estado, de um ambiente propício para o sector privado local. Isso deve-se, essencialmente, a dois factores inter-relacionados: a fraca institucionalização do Estado e a incoerência institucional.

Referências

- Batley, R., McCourt, W. & McLoughlin, C. 2012. The politics and governance of public services in developing countries. *Public Management Review*, 14(2), pp.131–144.
- Booth, D. 2010. *Towards a theory of local governance and public goods' provision in sub-Saharan Africa*, London: Africa power & politics.
- Crook, R. 2010. Rethinking civil service reform in Africa: “islands of effectiveness” and organisation commitment. *Commonwealth & Comparative Politics*, 48(4), pp.479 – 504.
- Decreto 6/2006, *Boletim da República*, I Série, nº 29, de 19 de Julho de 2006.
- Forquilha, S. 2013. “Não basta introduzir reformas para se ter melhores serviços”: Subsídio para uma análise dos resultados das reformas no subsector de água rural em Moçambique. In *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE, pp. 331 – 355.
- Governo do Distrito de Ribáuè. 2014. Plano económico e social e orçamento distrital PESOD 2014.
- INE. 2012. *Estatísticas do distrito de Ribáuè*, Maputo: Instituto Nacional de Estatísticas.
- Kiragu, K. 2002. *Improving service delivery through public service reform: lessons of experience from selected sub-saharan Africa countries*, Nairobi: KK Consulting Associates.
- MINAG. 2010. *Plano estratégico o para desenvolvimento do sector agrário PEDSA 2010 - 2019*, Maputo: Ministério da agricultura.
- Olivier de Sardan, J.-P. 2009. *The eight modes of local governance in west Africa*, London: Africa power & politics.
- RdM (Republica de Moçambique). 1997. Lei 2/97, *Boletim da República*. I Série, nº 7, de 18 de Fevereiro de 1997.
- RdM. 2003. Lei 8/2003, *Boletim da República*. I Série, nº 20, de 20 de Maio de 2003.

GOVERNAÇÃO E SERVIÇOS PÚBLICOS A NÍVEL DISTRITAL: O ENVOLVIMENTO DO SECTOR PRIVADO

Salvador Forquilha

O envolvimento do sector privado na provisão de serviços públicos é um dos aspectos marcantes dos programas de reformas do sector público na África subsaariana, particularmente a partir da segunda metade dos anos 1990. Com efeito, depois de resultados pouco visíveis da primeira geração das reformas do sector público, que se resumiu essencialmente nos planos de ajustamento estrutural, com enfoque na reestruturação de serviços públicos, o sector privado passou a estar cada vez mais associado à co-produção de serviços públicos (Kiragu 2002; Crook 2010).

Para o caso de Moçambique, o documento da Estratégia Global da Reforma do Sector Público, ao falar da prestação de serviços públicos, sublinha o seguinte:

serviços públicos prestados não mais por unidades de administração directa do Governo Central, mas por unidades das administrações locais do Estado, autarquias locais, parcerias entre o sector público e privado ou organizações da sociedade civil, sector privado ou institutos públicos... (CIRES 2001: 23).

Foi neste contexto que documentos de políticas e estratégias dos diferentes sectores, particularmente educação, saúde, águas, agricultura, passaram a insistir, cada vez mais, no papel do sector privado na provisão de serviços públicos.

Mas, se por um lado a questão do envolvimento do sector privado na produção de serviços públicos está patente nos principais documentos de políticas e estratégias sectoriais, por outro lado, esse envolvimento não é assim tão linear, na medida em

que, em muitos casos, particularmente a nível distrital, o sector privado ainda é incipiente. Neste sentido, analisar o envolvimento do sector privado na produção de serviços públicos a nível distrital é interrogar-se sobre as condições conducentes para a sua emergência e desenvolvimento como actor de desenvolvimento, o que, em última análise, nos remete para a discussão das dinâmicas da governação local, olhando para a coerência institucional (Olivier de Sardan 2009; Bierschenk 2010; Crook 2010; Booth 2010; Manor 2011; Batley et al. 2012).

Este artigo analisa a questão do envolvimento do sector privado na co-produção de serviços públicos a nível distrital. Partindo da análise das dinâmicas de dois sectores, nomeadamente agricultura e águas, (com destaque para o subsector da água rural), o artigo argumenta que o envolvimento do sector privado na co-produção de serviços públicos a nível local depende, entre outros aspectos, da maneira como as políticas e estratégias sectoriais se articulam com os principais instrumentos de governação local, nomeadamente os planos distritais e iniciativas de desenvolvimento local. O desenvolvimento do argumento é feito em dois momentos. No primeiro momento, o artigo centra-se nos principais aspectos das reformas que marcam o processo da governação a nível distrital e no segundo momento, o artigo analisa em que medida os principais instrumentos de governação distrital e iniciativas de desenvolvimento local se articulam com políticas e estratégias sectoriais.

Governação distrital: reformas de descentralização e suas dinâmicas

Desde os anos 1990, Moçambique tem estado a conhecer importantes reformas políticas com implicações para o processo da governação a nível local. Estas reformas consubstanciam-se, no processo de descentralização, que tem estado a ser implementado sob dois modelos: descentralização política, que consiste na devolução do poder do Estado central para entidades locais autónomas – as autarquias locais (Lei 2/97); e descentralização administrativa, que consiste numa desconcentração de funções e competências do Estado central para entidades do Estado a nível local – províncias e distritos (Lei 8/2003).

No que se refere à descentralização administrativa, a lei dos órgãos locais do Estado estabelece que:

o distrito é a unidade territorial principal da organização e funcionamento da administração local do Estado e a base da planificação do desenvolvimento económico, social e cultural da República de Moçambique (Lei 8/2003 art. 12).

Neste contexto, as reformas de descentralização deram origem a um conjunto de instrumentos de governação local com destaque, entre outros, para os planos distritais, nomeadamente o Plano Económico, Social e Orçamento do Distrito (PESOD) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD) com o horizonte de um ano e cinco anos, respectivamente (Forquilha 2010).

Elaborados com base em metodologias centralmente definidas, os planos distritais seguem uma lógica territorial, isto é, tomando o distrito como uma unidade territorial, e, em princípio, o processo da sua elaboração conta com o envolvimento comunitário através das instituições de participação e consulta comunitária, particularmente os conselhos locais. Todavia, embora o discurso político e a legislação sublinhem a dimensão territorial do processo da elaboração dos planos distritais, em muitos casos, o processo ainda continua sendo fortemente marcado pelas lógicas sectoriais, tal como ilustra o caso do distrito da Gorongosa:

... Há lacunas no processo da planificação. Quando se fez a descentralização pensava-se que o plano ficaria completo no distrito... mas, isso não funciona assim. Por exemplo, para o PESOD de 2012, na altura da sua elaboração, o distrito não tinha informação sobre o que vinha dos sectores em termos de actividades e orçamento... o que quer dizer que o PESOD para 2012 foi elaborado sem informação sobre actividades e orçamento provenientes dos sectores [educação, saúde, agricultura, obras públicas, etc.]. Nestas circunstâncias, muitas vezes, o que acontece é que o distrito só recebe informação sobre actividades e fundos ao longo do processo da execução do PESOD... A nível do distrito foram criados vários serviços distritais, mas alguns fundos e pessoal técnico ainda continuam centralizados a nível dos respectivos sectores na província¹

A disponibilização tardia da informação não só sobre actividades e orçamento provenientes dos sectores, mas também dos limites orçamentais no geral transforma o processo da planificação distrital num exercício de listagem das necessidades/prioridades locais. Além disso, isso torna difícil a implementação e monitoria do PESOD e dificulta a coordenação das actividades sectoriais pelo Governo do distrito, facto que pode afectar os resultados de acções desenvolvidas no quadro das reformas sectoriais.

Um outro instrumento de governação distrital é o plano estratégico de desenvolvimento distrital – PEDD. Com o horizonte de cinco anos, o PEDD procura trazer informação relevante sobre a caracterização do distrito, o diagnóstico das suas potencialidades e desafios, bem como a estratégia de desenvolvimento.

1 Entrevista com o Sr. P. M., membro do governo do distrito de Gorongosa, Gorongosa, 1 de Novembro de 2011.

Neste sentido, o PEDD surge como um instrumento de referência não só para a elaboração dos planos distritais anuais, nomeadamente os PESODs, mas também da orientação dos investimentos a nível distrital.

Além dos planos anuais e quinquenais do distrito, os Governos distritais dispõem igualmente de um outro instrumento importante de governação – o Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD). Na origem do FDD, (inicialmente conhecido como Orçamento de Investimento de Iniciativa Local – OIIL) está a aprovação, pela Assembleia da República, da Lei 12/2005 referente ao Orçamento do Estado para 2006, que estabeleceu também as despesas de investimento de âmbito distrital, no valor de 7 milhões de meticais para cada distrito (Forquilha 2009). Em 2009 o OIIL foi transformado em FDD, com a aprovação do decreto 90/2009. Nos últimos anos, o valor atribuído aos distritos, no âmbito do FDD, tem estado a crescer, ultrapassando os 7 milhões de meticais.² Os desafios relativos ao uso do FDD são bem conhecidos: falta de orientações claras, particularmente nos primeiros anos, baixos níveis de reembolso, gestão pouco transparente nalguns casos, etc (Orre & Forquilha 2012).

Mas, relativamente ao FDD, o desafio mais importante é, provavelmente, a sua fraca ligação com os outros instrumentos de governação local, nomeadamente os planos distritais e as políticas e estratégias sectoriais, com vista a servir de elemento impulsionador de desenvolvimento a nível local, em função das potencialidades de cada distrito, de acordo com os PEDDs.

Como é que estes diferentes instrumentos de governação se articulam, por um lado, entre si e, por outro, com políticas e estratégias sectoriais? Em que medida esta articulação pode favorecer o envolvimento do sector privado na co-produção de serviços públicos a nível local? Para responder a estas perguntas, vamos olhar para dois sectores, nomeadamente agricultura e águas.

Envolvimento do sector privado na co-produção de serviços públicos: como e através de que mecanismos?

Nos últimos quinze anos, diferentes políticas e estratégias de sectores importantes em Moçambique, tais como saúde, educação, agricultura, água e saneamento têm vindo a sublinhar a importância do envolvimento do sector privado na co-produção de serviços públicos. Mas, apesar disso, o processo de implementação das reformas tem estado a revelar uma certa contradição e incoerência institucional, em termos de articulação de políticas e estratégias sectoriais com os principais

² Por exemplo, no ano de 2012, o distrito de Ribáuê recebeu cerca de 11 milhões de meticais.

instrumentos de governação distrital. A contradição e incoerência institucional acima mencionadas dificultam não só o envolvimento do sector privado na co-produção de serviços públicos, como também, em alguns casos, até não favorece a emergência e desenvolvimento dum sector privado local capaz de jogar um papel importante no processo de desenvolvimento distrital. Em que sentido? Isso é o que vamos discutir nas linhas que se seguem, com base nos sectores agrário e de águas.

O sector agrário

Apesar da questão do envolvimento do sector privado na agricultura estar presente em diferentes documentos do sector, é sobretudo no Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA) 2010 – 2019 que ela ganha uma maior visibilidade. Com efeito, o PEDSA sublinha que ele “cria espaço para um sector privado mais activo na função de produção e provisão de serviços” (MINAG 2010: vii). Na perspectiva do PEDSA:

fazem parte do sector privado, os produtores do sector familiar, as associações, os agricultores emergentes, os agricultores e criadores comerciais, os empreendedores florestais, bem como os provedores de bens e serviços agrários incluindo insumos, equipamentos, assistência técnica, serviços financeiros, processamento e comercialização (MINAG 2010: vii).

Mas, para o caso dos distritos, o sector privado é ainda maioritariamente constituído por produtores do sector familiar que, nalguns casos, se organizam em associações. Para os distritos com um forte potencial agrícola, como por exemplo, o distrito de Ribáuè, ainda é possível encontrar agricultores emergentes, cultivando entre 5 – 10 hectares.

A emergência e o desenvolvimento do sector privado são parte da responsabilidade do Governo. Aliás, o PEDSA sublinha que:

o Governo empenha-se essencialmente na criação de um ambiente propício para o sector privado investir na produção, processamento e comercialização, através de infra-estruturas, atribuição de incentivos, melhoria do quadro legal, e provisão de serviços públicos com enfoque na administração e gestão de terras e florestas e protecção ambiental, fomento da produção, informação agrária, defesa fitoossanitária, investigação agrária e capacitação dos produtores, bem como na rede de segurança em resposta a emergências (MINAG 2010: viii).

A nível distrital, a criação do ambiente propício para o sector privado requer sobretudo uma articulação dos principais instrumentos de governação com políticas/estratégias sectoriais. No caso do sector agrário, isso significa uma ligação entre os planos distritais, o FDD e o PEDSA. Esta ligação permitiria, por exemplo, fazer face ao desafio de financiamento dos pequenos e médios produtores através de recursos provenientes do FDD.

Mas, é importante sublinhar que não se trata apenas de financiar os produtores ou agentes económicos ligados à comercialização de insumos ou instalação de cantinas rurais. Aliás, hoje, em muitos distritos, é possível encontrar mutuários do FDD que tenham recebido fundos com a finalidade de produzir comida, comercialização agrícola, particularmente desde a altura em que o Presidente Guebuza, nas suas presidências abertas, começou a insistir na ideia de que o dinheiro devia ser usado para a produção de comida, geração de renda e criação de emprego. Trata-se, isso sim, de canalizar esse financiamento para as zonas tidas como estratégicas e prioritárias nos planos de desenvolvimento distrital e nas políticas/estratégias do sector agrário, como por exemplo o PEDSA. Esta seria uma maneira, por um lado, de fazer face ao desafio do financiamento do sector privado local e, por outro lado, de dinamizar o desenvolvimento local através da operacionalização dos planos distritais, usando os recursos disponibilizados no âmbito do FDD.

Nos casos em que o FDD financia projectos no sector agrário, nem sempre os projectos se localizam nas áreas identificadas pelos planos distritais como sendo estratégicas e prioritárias. Além disso, apesar de o PEDSA sublinhar que deve haver apoio aos “beneficiários de créditos agrícolas e beneficiários de Fundos para Desenvolvimento dos Distritos (FDD) com informação técnica e aconselhamento para o desenvolvimento de empresas agrárias” (MINAG 2010: 46), o facto é que os Serviços Distritais de Actividades Económicas (SDAE) dispõem de capacidade técnica extremamente reduzida, em termos de número de extensionistas, para fazer face às necessidades de assistência técnica aos produtores, particularmente do sector familiar. Por exemplo, o distrito de Ribáuè, na província de Nampula, o número total de extensionistas não tem crescido nos últimos dois anos, tal como a tabela a seguir mostra.

Tabelas 1: Extensão rural no distrito de Ribáuê

Indicador	2011	2012	2013 (planificado)
REDE DE EXTENSÃO			
Nº de redes de extensão	4	5	8
Nº de extensionistas	78	61	70
Mulheres	2	0	8
Homens	76	61	62
BENEFICIÁRIOS			
Nº de camponeses assistidos (em grupos)	2 100	2 100	11 200
Mulheres	1 256	1 361	9 078
Homens	844	739	2 122

Fonte: Adaptado do PESOD – 2013, Governo do Distrito de Ribáuê 2013

A maior parte dos técnicos extensionistas, com que o distrito de Ribáuê conta, pertence a companhias privadas e ONGs, nomeadamente OLAM, Corredor-Agro, Sonil, OLIPA/Promer e SCIP, tal como ilustram as palavras de um técnico do SDAE de Ribáuê:

... Neste momento, o distrito de Ribáuê tem poucos extensionistas do Estado... na verdade só temos cinco extensionsistas para atender às necessidades do distrito, em termos de assistência aos produtores. Na situação actual, o distrito precisaria, no mínimo, de onze técnicos extensionistas do Estado. Além disso, temos problemas de meios de trabalho para os poucos extensionistas que temos... Nestas circunstâncias, nós temos pedido a colaboração das empresas que operam aqui no distrito, no sentido de os técnicos do sector privado partilharem os meios com os nossos técnicos³

Portanto, além do desafio da articulação dos principais instrumentos de governação distrital (planos distritais, FDD) com políticas/estratégias sectoriais, tal como mencionámos acima, a criação do ambiente propício para emergência e desenvolvimento do sector privado local enfrenta igualmente o desafio da fraca capacidade técnica da parte do Estado, em termos de assistência aos produtores, particularmente do sector familiar. Vejamos, a seguir, as dinâmicas do subsector de água rural.

3 Entrevista com Sr. E. L., técnico dos Serviços Distritais de Actividades Económicas de Ribáuê, Ribáuê, 23 de Abril de 2013.

O subsector de água rural⁴

No que se refere ao subsector de água rural, à semelhança do que acontece no sector da agricultura, a questão do envolvimento do sector privado está presente nos principais instrumentos de políticas e directrizes do sector de águas em geral, tais como a Política de Águas (PA), o Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento Rural (PESA-ASR), o Manual de Implementação de Projectos de Abastecimento de Água Rural (MIPAR). Por exemplo, na secção consagrada ao abastecimento de água em áreas rurais, a Política de Águas (PA) estabelece que:

é encorajado o envolvimento do sector privado na preparação e suporte às comunidades, projectos, construção, fiscalização, apoio à manutenção, provisão de peças sobressalentes, investigação e produção de equipamento. Onde o sector privado não esteja capaz ou interessado em envolver-se, serão encontradas de forma flexível outras soluções adaptadas a cada região” (Resolução 46/2007, p.52).

De acordo com a Política de Águas (PA), o envolvimento do sector privado visa dois objectivos principais, nomeadamente “beneficiar do dinamismo do sector privado e conseguir um mais rápido crescimento socioeconómico atraindo o investimento privado (Resolução 46/2007, p.61).

Mas, à semelhança do que acontece em outros sectores, o envolvimento do sector privado na co-produção de serviços de abastecimento de água rural não é assim tão linear. Isso deve-se a vários factores. Alguns destes factores dizem respeito, por um lado, à própria capacidade do Estado em criar condições para emergência e envolvimento efectivo do sector privado e, por outro lado, ao estágio embrionário do sector privado, particularmente a nível distrital. Por exemplo, relativamente ao Estado, nem todos os distritos têm uma capacidade efectiva instalada para planificar, implementar, monitorar e gerir contratos de projectos de construção de infra-estruturas de água. Alguns contratos de construção continuam sendo geridos a nível provincial e, muitas vezes, com uma fraca comunicação com os distritos, acabando por resultar em atrasos significativos nos pagamentos aos empreiteiros e má qualidade das obras (SNV 2010). Além disso, a escassez de técnicos qualificados de água ao nível dos Serviços Distritais de Planeamento e Infra-estruturas (SDPIs) não permite que os distritos fiscalizem adequadamente as obras construídas de modo a garantir um serviço de qualidade. Um outro

⁴ Esta secção é retomada (com ligeiras modificações) do nosso artigo publicado no Desafios 2013 (Forquilha 2013).

aspecto, que mostra a incoerência institucional relativamente ao envolvimento do sector privado, é a questão dos artesãos.

No contexto das políticas e linhas estratégicas do sector de águas, os artesãos são um elemento importante no processo da co-produção de serviços de água. No caso do abastecimento de água rural, os artesãos podem representar uma mais-valia na medida em que se trata de provedores, inseridos nas comunidades para as quais prestam serviço e, por isso mesmo, elas podem mais facilmente pedir-lhes contas, caso o trabalho tenha sido mal feito (Estamos 2003).

De facto, o Governo e os Parceiros que operam no subsector de água rural têm investido recursos na formação dos artesãos locais como forma de apoiar a emergência de um sector privado mais inserido nas comunidades. Consta-se, todavia, que os artesãos locais, uma vez treinados, nem sempre são absorvidos nas obras de reabilitação de infra-estruturas dos governos distritais. Uma das razões para a não absorção é o facto de muitos artesãos não reunirem condições para se apresentarem em concursos públicos lançados pelos governos distritais, uma vez que não possuem alvarás. Aqui a pergunta é: porquê investir recursos na formação de artesãos locais quando, depois, o próprio Estado não cria mecanismos para a sua absorção e, desta forma, contribuir para a emergência dum sector privado local capaz de jogar um papel importante na co-produção de serviço de abastecimento de água rural? A este propósito, um dos membros do governo do distrito de Nacaroa dizia:

... a questão dos artesãos locais precisa dum tratamento a outro nível, porque aqui no distrito não podemos fazer nada. Nós aqui já temos muitos artesãos que participaram em cursos promovidos pelos projectos. Mas, quando lançamos concursos, por exemplo, de reabilitação de fontes de água, estes nossos artesãos não podem participar porque não têm alvarás... E isso traz muita frustração nas pessoas, sobretudo nos próprios artesãos porque não podem fazer render o que aprenderam na formação⁵

Uma forte articulação entre os instrumentos de governação distrital e as políticas/estratégias do sector de águas permitiria que os artesãos treinados no contexto dos programas/projectos de abastecimento de água e saneamento tivessem acesso aos fundos do FDD, com a finalidade de desenvolver o negócio de reparação de infra-estruturas de água e saneamento a nível local. Contudo, este parece não ser o caso. Aliás, no distrito de Ribáuè, por exemplo, é interessante verificar que dos cerca de 513 projectos aprovados no âmbito do FDD, no período compreendido

5 Entrevista com o Sr. G. E., membro do governo do distrito de Nacaroa, Nacaroa, 26 de Outubro de 2011.

entre 2006 – 2012, não há nenhum projecto ligado a actividades de um artesão ou uma associação de artesãos treinados no contexto dos programas/projectos de água e saneamento.⁶

Mas os problemas não estão só do lado do Estado. Eles existem também do lado do próprio sector privado. Falando do envolvimento do sector privado no subsector de água rural, um técnico da Direcção Nacional de Águas dizia:

... o sector privado é um parceiro essencial para nós. Nós precisamos do sector privado para construção, fiscalização, participação e educação comunitária, consultoria... Mas muitas vezes o nó de estrangulamento é a capacidade que eles têm para responder aos concursos em tempo útil. O sector privado ainda é embrionário, não se assume como profissional... Aconteceu, por exemplo, algumas vezes que uma empresa ganhou o concurso para construção de infra-estruturas de água, nós próprios tivemos que insistir várias vezes para que passasse pelos nossos serviços para assinar contrato. Outras vezes, eles têm dificuldades em apresentar a documentação como deve ser⁷

Além dos aspectos acima mencionados, o envolvimento do sector privado na provisão do serviço de água rural requer também que as condições do mercado a nível local existam efectivamente. Mas, tal como mostra um estudo levado a cabo sobre a matéria na província do Niassa pela Estamos, essas condições muito provavelmente ainda precisam de ser construídas (Estamos 2003).

A questão da capacidade do sector privado e das condições do mercado estão devidamente identificadas como assuntos relevantes do subsector de água rural, tal como sublinha o documento do programa do Programa Nacional de Água e Saneamento Rural (PRONASAR), num dos seus anexos. Com efeito, o anexo 3 do PRONASAR menciona que

diversas organizações reportam fraco desempenho e/ou atrasos significativos dos prestadores de serviços do sector privado, principalmente os empreiteiros de perfurações. Os constrangimentos de capacidade também são reportados em serviços relacionados, como pesquisas geofísicas, testagem da qualidade da água e, mais importante, serviços de reparação de furos e bombas manuais. Estes factores contribuem para o baixo resultado, elevadas taxas de furos negativos e aumento de custos dos inputs e serviços. O desempenho geral do sector é negativamente afectado pelas insuficiências do mercado de inputs, devidas em parte ao número limitado de fornecedores desses inputs em relação à procura crescente, aos impostos

6 Governo do distrito de Ribáuè, 2012

7 Entrevista com o Sr. M. M., técnico de planificação, Direcção Nacional de Águas, Maputo, 3 de Abril de 2013.

e taxas de importação, e à falta de partilha atempada de informação sobre preços e de actividades orientadas de promoção de investimentos, para mencionar algumas causas (DNA 2009: 14).

Conclusão

O envolvimento do sector privado na co-produção de serviços públicos a nível distrital exige coerência institucional, consubstanciada na articulação de instrumentos de governação distrital com políticas/estratégias sectoriais. Esta articulação permitiria uma maior racionalização e maximização dos recursos financeiros canalizados para os distritos, particularmente o FDD, financiando projectos que respondam aos planos distritais e às políticas/estratégias sectoriais, o que, por sua vez, poderia contribuir para criar condições favoráveis para emergência e desenvolvimento do sector privado a nível local.

Referências

- Batley, R., McCourt, W. & Mcloughlin, C. 2012. The politics and governance of public services in developing countries. *Public Management Review*, 14 (2), pp.131–144.
- Bierschenk, T. 2010. *States at work in West Africa: sedimentation, fragmentation and normative double-binds*, Mainz: Department of Antropology and African Studies/Johannes Gutenberg Universität.
- Booth, D. 2010. *Towards a theory of local governance and public goods' provision in sub-Saharan Africa*, London.
- CIRESP. 2001. *Estratégia global da reforma do sector público*, Maputo: Governo de Moçambique.
- Crook, R. 2010. Rethinking civil service reform in Africa: “islands of effectiveness” and organisation commitment. *Commonwealth & Comparative Politics*, 48(4), pp.479 – 504.
- DNA. 2009. *Programa nacional de abastecimento de água e saneamento rural. Documento do programa. Versão final*, Maputo: MOPH.
- Estamos. 2003. *Small-scale private sector participation in Niassa*, London: WaterAid & Tearfund.
- Forquilha, S. 2009. Reformas de descentralização e redução da pobreza num contexto de estado neo-patrimonial. Um olhar a partir dos conselhos locais e OIL em Moçambique. In *Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 19 - 48.
- Forquilha, S. 2010. Governança distrital no contexto das reformas de descentralização administrativa em Moçambique. Lógicas, dinâmicas e desafios. In *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, pp. 31 - 49.
- Forquilha, S. 2013. “Não basta introduzir reformas para se ter melhores serviços públicos”: subsídio para uma análise dos resultados das reformas no subsector de água rural em Moçambique. In *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE.
- Governo do Distrito de Ribáuè. 2012. *Matriz dos projectos aprovados por deliberação dos conselhos consultivos do distrito para sua avaliação e homologação pelo conselho consultivo distrital*, Ribáuè.
- Governo do Distrito de Ribáuè. 2013. *Plano económico social e orçamento distrital. PESOD 2013*, Ribáuè.
- Kiragu, K. 2002. *Improving service delivery through public service reform: lessons of experience from select sub-saharan Africa countries.*, Nairobi: KK Consulting Associates.
- Lei 8/2003, de 20 de Maio 2003., *Boletim da República*, I série, N° 20.
- Manor, J. 2011. *Perspectives on Decentralization*. Visby: ICLD.
- Ministério da Agricultura. 2010. *Plano estratégico para o desenvolvimento do sector agrícola. PEDSA 2010 - 2019*. Maputo.
- Olivier de Sardan, J.-P. 2009. *The eight modes of local governance in west Africa*, London: Africa power & politics.
- Orre, A. & Forquilha, S. 2012. “Uma iniciativa condenada ao sucesso”. O fundo distrital dos 7 milhões e suas consequências para a governação em Moçambique. In *Moçambique: Descentralizar o centralismo*. Maputo: IESE, pp.169 - 196.
- Resolução 46/2007, de 30 de Outubro 2007., *Boletim da República*, I série, N° 43, 5° Suplemento.
- SNV. 2010. *Desafios da descentralização dos fundos do sector de água e saneamento para o nível distrital: experiências das províncias do Niassa, Cabo Delgado e Nampula*, Maputo: Swiss Agency for Development and Cooperation.

EMPRESÁRIOS DE “PENÚRIA”. A PROBLEMÁTICA DA EMERGÊNCIA E ENVOLVIMENTO DO SECTOR PRIVADO LOCAL NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O CASO DO DISTRITO DE NACALA.

Domingos M. do Rosário

Introdução

A problemática do envolvimento do empresariado, em Moçambique, encontra-se definida em instrumentos legais e programáticos do governo (PARPA II, PQG-2005-2009). O debate político entre diferentes forças vivas da sociedade converge para a atribuição de um lugar de relevo ao papel que o empresariado nacional devia exercer tanto no processo de integração regional quanto na promoção do crescimento e do desenvolvimento económico de Moçambique. Estudos recentes encomendados pelo Governo de Moçambique e por instituições internacionais indicam que: (i) aspectos legais; (ii) a frágil capacidade institucional das instituições; (iii) a qualidade das infraestruturas e (iv) a problemática do acesso ao financiamento/acesso a crédito (Banco Mundial et al. 2003) como sendo as principais razões que dificultam o desenvolvimento do sector privado e sua contribuição para melhoria da prestação de serviços públicos.

Nos últimos anos e no âmbito das reformas políticas e macroeconómicas em curso no país, o governo reconhecendo que as pequenas e médias empresas constituem o centro do desenvolvimento do país, na medida em que podem contribuir para a geração de postos de trabalho, reduzir a pobreza e contribuir para o crescimento económico, implementou um conjunto de reformas sectoriais, não só

no âmbito do EMAN1, que preconizava colocar Moçambique no topo da SADC até 2012, mas também nos termos do “Doing Business Index”. Contudo estes desafios não atingiram resultados palpáveis. Volvidos 5 anos, Moçambique continua entre os três piores países da SADC e os arranjos institucionais em que assenta o actual código do sector privado está ultrapassado: A falta de vontade política; a ausência de compromisso e responsabilização; a fraca liderança; a ausência de mecanismos de redefinição do arranjo institucional para coordenação das reformas implementadas pelo governo, fazem com que as reformas sejam secundarizadas, o que torna o ambiente de negócios mais complexo, desincentivando assim a emergência do empresariado local (O país 2013).

Para a confederação das Associações Económicas, esta problemática persiste porque o governo reduz as reformas na simples aprovação de Legislação e de taxas, ignorando todo um contexto em que essas reformas devem ser implementadas (*Noticias* 2013). A criação de um Porto seco na zona económica especial de Nacala, é um exemplo a reter, não só porque aumenta significativamente os riscos de transação pelas taxas cobradas, mas também porque torna o porto de Nacala menos competitivo em relação a outros portos da região, o que contribui para o fraco envolvimento do empresariado local na melhor prestação de serviços locais (Ibid).

Neste contexto a pergunta que se coloca é: quais são as barreiras e ou factores estruturais que impedem o desenvolvimento do empresariado de Nacala e seu envolvimento na prestação de serviços públicos locais?

Antes de responder a esta questão, a apresentação da metodologia e do objecto de estudo se mostra fundamental para a compreensão dos factores administrativos e legais que impedem e ou facilitam o envolvimento do empresariado local na prestação de serviços públicos ao nível local.

Metodologia do estudo caracterização dos distritos e estrutura do trabalho

Tratando-se um estudo de análise das percepções locais sobre os factores legais e administrativos que impedem e ou facilitam o envolvimento do empresariado local na prestação de serviços públicos locais, conduzimos entrevistas com grupos focais constituídos por empresários ligados a área de restauração, construção civil e transportes de Nacala Porto; artesãos locais que trabalham na área de construção e reparações em Nacala a velha, Representante local do CTA, representante da ATRON (Associação dos Transportadores de Nacala), alguns comerciantes de Nacala-a-velha, o sector das actividades económicas de Nacala Porto e Nacala-

a-velha (SDAE). Realizadas entre dois períodos de 21 dias cada, estas entrevistas permitiram-nos compreender a partir das percepções destes atores, as reais barreiras que impedem o envolvimento do empresariado local na prestação de serviços públicos locais. A observação participante também foi privilegiada. De facto durante nossa estadia em Nacala-a-velha vimos pequenas obras que deviam ser executadas por empresários locais, mas que eram operadas por firmas estrangeiras.

Caracterização do (s) objecto (s) de estudo

- a.) *O distrito de Nacala-Porto* é o segundo centro urbano da província de Nampula, possui uma superfície de 560 km² e uma população de 231 336 habitantes. A sua densidade populacional é de 713.3. A população é jovem e maioritariamente feminina (50.8%) e de matriz urbana. Cerca de 75% da população habita na zona urbana, dividida em 2 postos administrativos, Mutiva e Muanona. Maioritariamente, a população de Nacala porto professa a religião islâmica (79.3%). Diferentemente de Nacala-a-velha, o distrito de Nacala Porto é tradicionalmente ligado à actividade de serviços, nomeadamente na área de transporte cujo desenvolvimento esta directamente associado ao Porto e caminhos-de-ferro. Existem em Nacala 13 instituições bancárias; 50 instituições financeiras ligadas ao microcrédito, microfinanças, seguradoras e outros. A indústria alimentar, extractiva, de bebidas, têxtil vestuário, de borracha, metálica e de borracha está instalada no distrito empregando cerca de 3 mil pessoas (INE 2013a); para além destas indústrias existem 4 empresas de transporte oficializadas; 6 estabelecimento de alojamento, 45 restaurantes e 26 organizações da sociedade civil com cerca de 110 activistas (Ibid).

- b.) *Distrito de Nacala-a-velha* esta situado no litoral da província de Nampula a 210 km da capital. Faz fronteira, a Sul com o distrito de Mossuril; a Este com o oceano Indico; a Norte com o distrito de Mema e a Oeste com os distritos de Erati e Monapo. A sua população actual é de 106 543 habitantes e uma densidade populacional de 92.6. A população é jovem e maioritariamente feminina (51.3%) e de matriz rural. Taxa de urbanização de 6%. Quanto a infra-estruturas, o distrito é atravessado pela estrada principal e pelo caminho-de-ferro que liga o Malawi à cidade de Nacala Porto e está ligada ao corredor de Nacala através da estrada nacional. A estrada que liga Nacala-velha à Mema numa extensão de 50 km e os restantes 177 km da rede de estrada, são transitáveis. Existem outras rodovia classificadas que

facilitam a comunicação interna entre umas regiões e outras. A agricultura é a actividade dominante. Em 2010 havia no distrito 21 316 pequenas e médias explorações agrícolas que eram exploradas em regime de consociação de culturas embora de variedades locais (INE 2013b). A pequena indústria local, pesca, carpintaria e artesanato surgem como alternativas à actividade agrícola ou constitui prolongamento desta. Devido a proximidade da cidade de Nacala e às ligações rodoviárias com a capital da província, o distrito de Nacala-a-velha esta integrado em várias redes de mercado. Tal significa que os elos comerciais para bens produzidos localmente se estreitam desde o interior do distrito até Nacala, Tanzânia e Malawi. Com uma rede formal totalmente inoperante a actividade comercial tem sido exercida por comerciantes informais espalhados pelas comunidades, garantindo assim o abastecimento em produtos de primeira necessidade as comunidades rurais e a compra de excedentes agrícolas. Até 2005 não existia em Nacala-a-velha nenhum sistema formal de crédito e não havia nenhuma instituição bancária (MAE 2005). A situação empresarial e de infra-estrutura de comercial e industrial de Nacala-a-velha, mesmo depois de enquadrada dentro da Zona Económica Especial em 2009, e com a construção do Porto de Nacala-a-velha, está longe de melhorar. De acordo com o Instituto Nacional de estatística, de 2008-2011 foi apenas aberta uma unidade bancária e até 2012 não havia nenhuma unidade e ou meio de pagamento (ATM e POS no distrito); até 2012 existia apenas 1 indústria extractiva (empregava 281 pessoas); existia 1 indústria alimentar (empregava 4 pessoas); até 2012 existiam em Nacala-a-velha apenas 21 estabelecimentos comerciais a retalho (empregavam 54 pessoas); 1 armazém (empregava 28 pessoas); 1 alojamento (empregava 3 pessoas); 4 restaurantes (empregava 8 pessoas) e 17 organizações associativas com 61 pessoas (INE 2013b).

Para melhor a apresentação do argumento, este artigo será dividido em duas partes: a primeira, que se circunscreve ao distrito de Nacala Porto, apresenta as barreiras da consolidação do empresariado local numa situação de grandes investimentos e de competição com grandes empresas estrangeiras no âmbito da zona Económica Especial (ZEE). Nesta secção mostramos que a existência de interesses de elites políticas locais e as centralmente estabelecidas que utilizam o Estado como meio de assegurar o acesso ao grande capital internacional, impede-os de aprovar uma legislação mais específica e “proteccionista” que facilite o envolvimento do empresariado local na prestação de serviços públicos locais. A segunda parte, que analisa o distrito de Nacala-a-velha, mostra como é que numa situação de “penúria” e/

ou inexistência de uma classe empresarial local, a promoção das associações locais, que deveria no âmbito da política de descentralização, constituir uma alternativa viável, encontra barreiras devido ao clientelismo de poder instituído ao nível da administração local.

O papel da zona económica especial de Nacala na (des)promoção do empresariado local

Em 2007 o Governo de Moçambique, aprovou o Decreto 76/2007 de 18 de Dezembro que cria a Zona Económica Especial de Nacala (ZEEN). Esta zona compreende a área geográfica dos distritos de Nacala-a-velha e Nacala Porto e tem como objectivo atrair investimentos nacionais e internacionais. Contudo só em 2009, depois da reconquista do município da Nacala Porto pela Frelimo é que a ZEEN começou a ser implementada, com a aprovação dos primeiros 11 projectos de investimento. Até 2011, a ZEEN tinha atraído 400 milhões de US\$ (AIM 2011).

Volvidos dois anos de implementação dos primeiros 11 projectos no âmbito da ZEEN, o governo de Moçambique aprova a lei 15/2011 de 10 de Agosto que estabelece as normas orientadoras do processo de contratação, implementação e monitoria de empreendimentos de parcerias público-privadas de projectos de grandes dimensões e de concessões empresariais. Essa lei, tinha como objectivo regulamentar os grandes investimentos, tais como: (i) a reabilitação e transformação da base área de Nacala em aeroporto civil; (ii) a reabilitação e expansão do porto de Nacala; (iii) a construção da barragem de Nacala e da Terminal de carvão de Nacala, de modo a dar visibilidade a zona Económica.

A implementação destes projectos constituía grande preocupação para o governo que para além de aprovar a Lei, tinha criado no âmbito do Centro de promoção de Investimentos, uma unidade orgânica, cuja missão era de promover ligações empresariais. Contudo o papel desempenhado por esta unidade é pouco visível e marginal, ainda mais porque não conseguiu fazer o necessário para reduzir a percentagem de 80% de compras de bens e serviços que, por exemplo, a construtora brasileira Odebrecht faz no mercado brasileiro em detrimento do nacional. A ausência de pequenas empresas locais qualificadas, a fraca qualidade dos serviços prestados, os preços elevados, a falta de licenças e de capacidades empresariais são apontadas como sendo as principais causas do não envolvimento do empresariado local na prestação de serviços (Conselho de Ministros 2007).

Se esta problemática deveria merecer uma atenção especial, não só por constituir uma das exigências do empresariado local, preocupada com as aquisições

de bens e serviços no mercado internacional, entretanto disponíveis no mercado local e nacional (Cumbe 2013), mas também por o governo, no âmbito das ZEE ter previsto a aplicação da componente de Inovação/Catalisador, que prevê, dentre outras coisas, a capacitação de pequenas e médias empresas (PME's) para responderem as demandas e necessidades dos projectos de grande dimensão no fornecimento de bens e serviços, a operacionalização deste princípio não produz resultados satisfatórios. A insuficiência de instrumentos legais, limitações de capital e a falta de políticas mais “proteccionistas” é interpretada como sendo um dos factores que inibe o desenvolvimento e crescimento do sector privado e contribua de forma mais significativa na prestação de serviços públicos, sobretudo ao nível local. Neste contexto, a solução poderia ser encontrada nas parcerias entre grandes e pequenas e médias empresas.

Parcerias entre grandes e pequenas e médias empresas no âmbito da zona económica especial. Que parceria?

Se os grandes projectos aprovados no âmbito da zona económica especial aumentaram expectativas da classe empresarial local, sobretudo a ligada ao sector de transporte e construção civil, na medida em que viam a possibilidade de estabelecer com essas empresas parcerias de modo a se fortificar e tornarem-se mais competitivas, na prática essas parcerias estão longe de se concertizar. Para os empresários locais, o discurso do governo é apenas de intenções e não condizente com a situação real de Nacala.

O governo está a olhar para Nacala sim, mas devíamos perceber para quem está direccionado esse olhar. Devem estar direccionados para outras pessoas e não para nós que durante muito tempo asseguramos o abastecimento de mercadorias ... houve uma altura no tempo da guerra, em que tínhamos contrato com BP em que abastecíamos em combustível, todas as bombas incluindo os aeroportos de toda a zona Norte de Moçambique, distribuíamos para Lichinga, para Cabo Delgado, numa altura em que a estrada estava péssima ... com chuvas nós fazíamos questão de transportar mercadorias para esses locais. Hoje já nos querem cortar o contrato e dar a uma empresa sul-africana ... que promoção está a ter? Nos momentos críticos tivemos essas situações todas, hoje que as estradas estão boas, as oportunidades de negócio são outras, ninguém quer mais saber de nos começam a querer empresariado estrangeiro ... penso que tudo isto está ligado a legislação que é muito fraca e não nos protege (Presidente da ATRON, Nacala, 20 de Julho de 2013).

A fragilidade na legislação empresarial Moçambicana reduziu de forma significativa estas expectativas. Copiada em outros contextos, nomeadamente de países da América Latina e Ásia onde foram implementadas Zonas Económicas Especiais, o governo não conseguiu adaptá-la a realidade local. Essa legislação entra não só em contradição com a política fiscal e monetária nacional, mas também com a legislação do sector de migração e de trabalho. De acordo com alguns estudos, uma das principais causas do insucesso das Zonas Económicas Especiais na promoção das parcerias entre pequenas e médias e grandes empresas, está ligada a inadequação de políticas fiscais, laboral e administrativa (FIAS 2008).

A lentidão das reformas em curso no país por parte do governo faz com que empresas como Odebrech e outras grandes empresas que ganharam concursos para a reestruturação do aeroporto militar de Nacala; o Consorcio Vale-CFM para a construção do porto de mercadorias de Nacala-a-velha e a WBO contratada no âmbito do *Millenium Challenge Account* para a reabilitação da barragem de Nacala, subcontratem ao seu bel-prazer outras pequenas empresas estrangeiras, de prestação de serviços de extração de pedra, construção de condomínios pré-fabricados, importação de pequenos insumos, etc. em detrimento de empresas locais. Na sua maior parte, as empresas subcontratadas trazem consigo não só equipamento, mas também pessoal de qualidade duvidosa, para ocupar cargos importantes, deixando o pessoal local com posições subalternas.

Estas empresas contratadas, fazem a subcontratação nos seus países com base em relações de amizade e de camaradagem (oportunidades de business) que estabeleceram há bastante tempo ... e a nossa legislação nada impede e nada obriga que a empresa contratada e subcontratada tenha que contratar uma percentagem de empresas e de pessoal local ... são livres de buscar o que querem, a hora que querem sem problemas nenhuns ... é uma falha da legislação que não permite a obrigatoriedade de as empresas grandes fazerem parcerias com pequenas empresas locais e ou recrutarem uma percentagem de mao-de-obra local ... Aqui dizem que querem apenas carpinteiros, pedreiros, etc. Foi por isso que a Vale e a Odebrech abriram uma escola técnica para formar este tipo de pessoal.

A aposta em empresas estrangeiras em detrimento das nacionais está associado a interesses de elites políticas locais, mas também as centralmente estabelecidas que utiliza o acesso privilegiado aos megaprojectos com base em alianças e história política, ou seja, com base na captura do Estado, como meio de assegurar o acesso ao grande capital internacional. Em muitos destes casos, as corporações nacionais, recorrem ao uso do capital institucional (acesso às instituições, tráfico de influências e alianças com o poder político a fim de escolher

e penetrar em áreas estratégicas com posições fortes de negociação (Castel-Branco 2010), em detrimento do empresariado local. O caso de um empresário local, que decidiu antes do projecto, endividar-se sob promessa de ganhar as obras de reconstrução do novo Aeroporto de Nacala é eloquente.

Quando se estava a pensar esta ideia de “Zona Económica Especial, o Ministro Cuereneia, incentivou-nos a investir na área de transportes. Das várias reuniões que teve connosco disse, apostem ... o comboio já arrancou para não se sentirem ultrapassados. Invistam o banco já criou abertura, está aqui o BIM, o Standard Bank, o BCI fortifiquem-se para poderem competir como os outros ... porque a obra do aeroporto vai arrancar. Fiz um plano obtive financiamento do BIM de 5 milhões de dólares americanos e fui a China comprar Bulldózers, pás mecânicas, camiões basculantes, niveladoras, todo o equipamento de construção ... como não havia Gazeda, paguei todos os direitos alfandegários. Arranca a obra do aeroporto e quando abriram o concurso para contratar o construtor, apresentei meu equipamento, que era da última geração, proposta e tudo. Simplesmente vieram ver equipamento e disseram não, “nós não trabalhamos com equipamento chinês, porque não nos oferece garantia, ... tive que arranjar saída. ... Consegui uma sub-empregada para fazer terraplanagem em Maputo, depois consegui outra sub-empregada em Chokwé. Puxei o equipamento para Chokwe, terminei. Ganhei outra obra para fazer um aterro na zona da Costa do Sol, onde estavam a fazer condomínios; terceira obra, fiz isso em três meses porque tinha muito equipamento. ... Quando termino a obra da Costa do Sol, aparece alguém que faz proposta da compra da maior parte do equipamento. Era um nacional, fechámos o negócio, passei-lhe os documentos e com o dinheiro liquidei minha dívida com o banco e fiquei com uma pequena parte do equipamento, era meu lucro. ... Volto para Nacala satisfeito, por pelo menos ter conseguido amortizar a dívida com o banco. Mas, uma semana depois vou para o aeroporto por uma razão qualquer, vejo lá meu equipamento a trabalhar e a empresa que estava a operar era estrangeira. Tirei fotos e fui mostrar o director que tinha recusado meu equipamento, ... ele disse que havia interesse de algumas pessoas aí. Apresentei o caso ao Miniso Aiuba Cuereneia, contei-lhe a história, expliquei que fiz aquilo incentivado por ele, apresentei as provas ... não sei se ele fez alguma coisa ... Epa ... é doloroso e o equipamento está lá até agora a trabalhar (J. Smedo, Empresário local de Nacala, 20 de Julho de 2013).

Estas práticas entram em contradição com o discurso oficial do governo de que é primordial desenvolver o sector produtivo e competitivo das PME's de modo a gerar postos de trabalho, assim como bens e serviços de modo a contribuir para a

redução do nível de pobreza, ao nível local. As empresas e empresários nacionais, particularmente as pequenas e médias empresas, não tendo vantagens tecnológicas que lhes permitem adquirir poder no mercado mundial, se não se ligarem a grandes empresas vão enfrentar competição muito forte de empresas externas logo ao emergirem. Logo, se não adquirem capacidade competitiva via parcerias rapidamente cairão na falência (Young 2005).

Para conseguir este objectivo, o governo devia acelerar a produção não só de uma legislação contextualizada e que defendesse os interesses das pequenas e médias empresas locais, mas criar também condições para as empresas locais, tenham capacidade para competir com as empresas estrangeiras. Caso não, devem procurar outras alternativas para se fortalecer, e no contexto da zona económica especial de Nacala, o Gazeda, representa uma boa oportunidade em função dos incentivos fiscais oferecidas às empresas.

Será que o Gazeda representa uma alternativa ao desenvolvimento do empresariado local?

É verdade que teoricamente o governo, no âmbito do Gazeda promoveu um conjunto de incentivos, tais como (i) existência de contabilidade organizada; (ii) ter cópia de BI; (iii) ter residência fiscal domiciliada em Nacala; (iv) Alvará e (v) escolha de áreas específicas de investimento, para primeiramente ter três anos de isenção, e depois do quarto ao décimo pagar, apenas 50% de impostos e finalmente, do décimo até, pagar 75% dos direitos e isenções na compra de maquinaria. Se é verdade que ficar um ano sem pagar IRPC e estar isento de pagar direitos na importação de equipamento traria uma vantagem competitiva muito importante, contudo estes incentivos estão longe de corresponder aquilo que é a estrutura das microempresas e do sector empresarial locais. As altas taxas cobradas pelas finanças, sua estrutura informal e ilegal impedem muitas microempresas a responderem as condições necessárias para aceder ao Gazeda: as entrevistas com dois empresários ajudam a perceber que dificuldade de ter acesso ao Gazeda para beneficiar de isenções fiscais.

Por exemplo esta história de que para entrar na Gazeda é necessário ter contabilidade organizada ... quer dizer que a Gazeda não aparece para pequenas empresas ... eu não estou a ver uma pequena e média empresa aparecer no primeiro ano com contabilidade organizada. A Primeira coisa seu volume de negócios não é suficiente para ter contabilidade organizada, porque para ter contabilidade organizada, depende do volume de negócios nesse ano. Por exemplo,

as Finanças dizem com este teu volume de negócios pode estar neste ou naquele regime. Depois, quando teu volume de negócios começa a aumentar até certo nível, são as finanças que te comunicam de que a partir do próximo exercício económico, você passa a ter contabilidade organizada porque teu volume de negócios é outro... (Mário Fernando, Atron, Nacala 20 de Julho de 2013).

E um outro empresário acrescenta:

Não porque queiramos fugir ao fisco, mas as condições o exigem ... quando vamos ao Gazeda para ter benefícios exigem-nos uma série de condições para podermos aderir. Primeiro contabilidade organizada, segundo exercício fiscal dos últimos 3 anos, etc, etc ... mas eu pergunto essas empresas novas, portuguesas que estão aí a um mês, apresentaram exercício fiscal dos últimos 3 anos? tem contabilidade organizada? Eles foram para Portugal e ou Africa do sul ver isso? Porque pedem a nós e não pedem aos estrangeiros? Há uma dualidade de critérios muito grande e sempre em benefício dos estrangeiros e em claro prejuízo dos empresários locais, o que mina seu processo de desenvolvimento ... Nós temos problemas sérios de contabilistas. Temos um grande défice de recursos humanos e em especial contabilistas e quando a gente pede contabilidade externa dessas empresas é muito cara, principalmente para nós empresários locais que não temos muita possibilidade ... (J. Semedo, Representante da CTA, Nacala 18 de Julho de 2013).

Moçambique não tem contabilistas qualificados em números suficientes e os custos de colectar, reunir e preencher os documentos para as pequenas empresas são, muitas vezes, maiores do que o valor dos impostos (Lafleur 2007). Há um conjunto de barreiras de ordem administrativa e legal que impedem os empresários já estabelecidos competir em pé de igualdade com empresários estrangeiros que mais se beneficiam da Zona Económica Especial.

O Governo quando puxa o empresário nacional e ou estrangeiro para cá, que seja novo, para vir se instalar aqui dá-lhe uma serie de benefícios fiscais, isenção de direitos fiscais para a compra de equipamentos, isenção de impostos de IVA, isenção de IRPS, uma série de benefícios fiscais que são dadas ao investidor estrangeiro. Vou-lhe dar um exemplo que preocupa os empresários locais. Imagina que um empresário local tenha importado antes da zona económica especial com ajuda de um empréstimo do banco, uma fábrica de blocos no Brasil e está a fazer blocos e vender ... neste momento vem um empresário estrangeiro ou nacional, mas que seja novo em Nacala, vem se instalar cá e colhe os benefícios fiscais. Uma das

coisas que ele faz é montar uma fábrica de blocos com equipamento igualzinho ao meu, que veio do Brasil também. Mas ele está isento de importação, isento de IVA, isento de IPPS e vende o mesmo bloco que eu vendo, compra o mesmo cimento, a mesma areia e pedra que eu compro a diferença é que ele tem isenção e eu não tenho. Automaticamente este meu vizinho está em condições de fazer metade do preço que prático. IVA 17%, IRPS 20% dá-lhe um bom espaço de manobra para baixar o preço. Vende mais barato mas, com a mesma qualidade, porque a fábrica de blocos e a matéria-prima que usa é a mesma que a minha. Será que esta zona especial é também para nós? ... Quando apresento meu preço, minha cotação é maior em comparação com a do outro e por isso estamos a perder clientes na área de transportes, estamos a perder clientes na área de construção civil.

O governo devia demarcar uma zona especial em que todos os intervenientes nesta zona se beneficiassem dos incentivos fiscais sob pena de acabar com o empresariado local. O governo devia criar políticas que impedissem empresários de investir em fábricas pequenas como de blocos, restaurantes e criar mais incentivos para que estas áreas fossem tomadas por empresários locais, mesmo que para tal tivesse que criar um Fundo de apoio ao pequeno empresário local de modo que este participasse no desenvolvimento local.

É verdade que o governo com apoio do Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (FIDA) e do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) no âmbito do Fundo de Apoio a Reabilitação Económica (FARE) uma verba no valor de 34.2 milhões de US\$ cujo objectivo era reduzir a pobreza; melhorar as condições de vida da população rural e aumentar a viabilidade das empresas locais através do acesso sustentável aos serviços financeiros nas zonas Rurais (FARE 2009), contudo nos parece que ainda não conseguiu surtir os efeitos desejados. Além de não ter potenciado as empresas locais, este programa está aquém de produzir uma política de ligações empresariais entre as grandes empresas e as pequenas e médias empresas locais que facilite o desenvolvimento de negocios e desta forma participar de forma activa na prestação de serviços locais, sobretudo no âmbito de infraestruturas de água e saneamento, um dos maiores problemas de que enferma o distrito de Nacala-a-velha.

A problemática do desenvolvimento do empresariado local e seu envolvimento na prestação de serviços públicos locais em Nacala-a-velha

Segundo estatísticas oficiais, até 2012 existia em Nacala-a-velha, 1 indústria alimentar (empregava 4 pessoas); 21 estabelecimentos comerciais; 1 armazém; 1 alojamento e 4 restaurantes. Estas estatísticas nos mostram a ausência quase que completa de um sector empresarial capaz de contribuir para a prestação de serviços públicos locais. Contudo e antes da eleição do distrito de Nacala-a-velha a categoria de Zona Económica Especial, tentativas houve por parte do governo local, sobretudo no sector de infra-estruturas e no âmbito da política de descentralização, criar incentivos para emergência de um empresariado local, sem contudo ter resultado. Que factores contribuem para este insucesso?

No que diz respeito ao sector de infraestruturas e precisamente o sector de águas,¹ o envolvimento do sector privado está plasmado nos principais documentos do sector, nomeadamente, no plano estratégico de abastecimento de Água e Saneamento Rural (PESA-ASR), no Manual de Implementação de projectos de abastecimento de Água Rural (MIPAR) e na Política de águas, que encoraja o envolvimento do sector privado na preparação e suporte das comunidades nos projectos de construção, na fiscalização, no apoio e manutenção, etc.

No âmbito da descentralização, o Decreto 15/2010 de 24 de Maio – Regulamento de contratação de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado, constituir um dos mecanismos de promoção do sector privado local, das associações de artesãos locais no desenvolvimento da economia local. No âmbito da Política de Águas, este decreto, permite a constituição de estruturas de manutenção ao nível local capazes de garantir a sustentabilidade das instalações de água e infraestruturas locais. Contudo sua materialização ao nível do distrito de Nacala-a-velha, não encontra espaço no seio do governo do distrito.

A promoção do distrito de Nacala-a-velha ao estatuto de “Zona Económica Especial” despertou atenção das associações locais e de algum empresariado que viu crescer suas expectativas de contribuir para o desenvolvimento da economia local, através da prestação de serviços públicos à comunidade. No âmbito do sector de águas, o início das actividades da Scip em 2010 no distrito veio reforçar ainda estas expectativas. De facto o Scip, para além de reactivar os comités anteriormente constituídos e cujo funcionamento era deficitário, disponibilizou

1 A problemática do acesso água e infra-estruturas Quanto ao abastecimento de água em Nacala-a-velha é uma das questões mais serias uma vez que maior parte da população não tem acesso a água potável. Em 2007, apenas 0,1% da população tinha acesso a água dentro de casa; 2,4% na rede pública e fora de casa; 11,4 na fontanária; 13% no poço ou furo e as restantes 57,7% tiravam água em poço a céu aberto (INE, 2013).

treinamento mais especializado, para a manutenção e reparação de toda a fonte de água, disponibilizou apoio jurídico e financeiro para a criação da Associação de artesãos locais e para a obtenção de um Alvará junto do Governo Distrital/SDPI de um alvará.

É interessante notar que apesar do Alvará dar competência à associação dos artesãos locais de Nacala-a-velha para “fazer manutenção completa das fontes de água, operar pequenas reabilitações no âmbito das obras públicas locais, fazer a manutenção de rotina das estradas que fazem ligações entre as diferentes comunidades de Nacala-a-velha, as actividades da associação dos artesãos, estão apenas confinadas à reparação de fontes de água. O exercício de outras actividades tais como a manutenção de estradas, pequenas reabilitações de edifícios públicos, passaram a ser exercidas a partir de determinada altura, por empresas vindas de outras partes da província de Nampula, dependendo das relações de parentesco e ou afinidade que estes tinham com os responsáveis do Serviço Distrital de Planeamento e Infraestrutura (SDPI).

Os relatos abaixo obtidos, numa entrevista colectiva com a associação dos artesãos locais mostra bem que a predominância das relações clientelistas na adjudicação de obras ao nível local, se sobrepõe as normas traçadas pelo próprio governo central. Este procedimento para além de baixar os incentivos e minar o processo de desenvolvimento das associações locais, embriões do empresariado local, impede-lhes de contribuir na prestação de melhores serviços públicos ao nível local. A entrevista realizada com os membros de uma associação local e grupo de artesãos demonstra tal procedimento:

O Sr. Administrador Mário Ernesto, antecessor do Administrador Tchapo, ele precisou de formar uma associação Disse, o distrito precisa de uma associação de construtores ... Havia uma associação de construtores locais formado pelo antigo administrador ... O administrador Mário Ernesto mandou a funcionária que até agora está ali, e disse para arranjar pessoas que têm experiência de construir para formar associação... aquela senhora veio me convidar e eu fiz o recrutamento de pessoas... mestres pedreiros, electricistas, carpinteiros ... essa Associação chamava-se Okalibera Mingurimera Ltd microempresa rural associativa isto é associação ... Este senhor não tenho problemas com ele Ele queria trabalhar com as associações Ele queria que as associações existissem ... antes de ser transferido..., se o senhor for assim pode ver umas 5 casas casas do Governo que nós construímos com o antigo administrador. Aquelas casas foi minha obra, fiz com minha equipa da associação, ... Além de ser artesão também construo, ... Eu sou analfabeto, não gosto de pôr dedo as pessoas ... o actual administrador e sua equipa não deram continuidade ao trabalho feito pelo outro

... não quiseram saber ... eu tenho papeis que gastei dinheiro, dinheiro ... Eu chorei homem.... Posso até tirar lágrimas, porque... porque ... Eu estava a frente dos papéis desta associação... até já temos um alvará, mas não sei explicar qual é o paradeiro desse Alvará...

Um outro artesão acrescenta:

Esse alvará foi usado nos seguintes termos: Eu fui mandatado para fazer o levantamento da casa do chefe de posto de Ger-Gêr, da residência e da secretaria da barragem para efeito de reabilitação com a associação ... fui para lá várias vezes, usei minha mota, meu dinheiro como se fosse empreiteiro, porque estava esperançado que ia ganhar a obra, ... tudo o que eu estava a fazer ai, não ia ser desperdício para mim. Levei meu transporte e levei um funcionário da SDPI fizemos o levantamento necessário: Fomos a Ger-Ger fazer o levantamento, de todos os elementos necessários; voltamos abasteci a mota de novo e fomos a barragem fizemos o levantamento. ... Feito isso, apresentamos os documentos, elaboramos um orçamento e celebramos o contrato para reabilitação daquelas casas, ... assinei o contrato porque este trabalho era prioridade para a associação e não é preciso concurso público, ... tudo bem ... fui assinar o contrato ... com o administrador ... Mas o mais engraçado é que passados alguns dias dizem que o dinheiro não saiu, ... mas o senhor director me tinha dito que tinha fundos e que só estavam a espera de libertar ... assinei contrato para depois dizerem que o dinheiro não saiu, ... mas todo o levantamento e orçamento tinham sido feitos ... não virei a cara ... fizemos uma pequena pesquisa e descobrimos que a obra estava a ser feita por um empresario de Memba, ... mas prontos o director do SDPI é de Memba. Então, quando o dinheiro não sai para esta associação e o trabalho foi feito por empresarios de Memba, que isso quer dizer? ... Nem comunicação oficial nem nos devolverem o contrato, porque em condições normais deviam devolver o contrato ou dizer que o contrato está anulado e abrir um concurso para as pessoas concorrerem. ... Usaram meu contrato e meu alvará para outras pessoas que não tinham alvará.

E outro acrescentava ainda:

Se o contrato, que assinamos, não estava correcto então porque é que o administrador não indeferiu? Porque é que o despacho não chegou a nós? Nós ficaríamos a saber o motivo do chumbo do contrato, se foi o orçamento que foi maior ... etc, etc. ... utilizaram nosso alvará para interesses de algumas pessoas ... Sabe quando você fala aos chefes sobre essas coisas, você recebe nomes ... quando

... você critica é chamado da oposição, ... dizem que são esses, e automaticamente você fica inimigo do chefe e fica da oposição ... e aquilo morreu assim ... e a nossa empresa morreu assim, ... com esses constrangimentos todos, o associativismo aqui em Nacala-a-velha não pode existir, é puro discurso ... porque é que não nos deram essas obras para nós fazermos? Eram pequenas coisas, pinturas, substituir redes mosquiteira, colocar fechaduras, substituição do tecto, coisas mesquinhas ... Estou a dizer estão aí as casas ... faz três anos que aquelas casas existem... agora para dar continuidade, não querem ... nem a microempresa rural, nem esses de artesãos podem existir ... Há um conjunto de barreiras que é colocado pelo SDPI não está a incentivar o surgimento e crescimento das pequenas empresas ... eu tenho muitos papéis ... eu até pedi dinheiro a meus pais para conseguir ter o alvará da associação, pegar galinhas para eu poder viajar para Nampula para Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação DPOPH ... para ter alguma coisa da dita associação. Porque mesmo o administrador cessante, o Sr. Mário Ernesto no seu gabinete de serviços, me disse olha, Sr. Fernando, quem quer dinheiro gasta dinheiro, faça tudo, usa teu dinheiro, vai para Nampula para DPOPH, anda atrás destes papéis para vocês terem vossa associação aqui, para vocês estarem legais e passarem a fazer trabalhos aqui ... E chegamos a esta fase de artesãos e estamos agora como artesãos.

Um outro membro acrescenta para acentuar a problemática das dificuldades das associações no distrito de Nacala-a-velha:

Imagine só nem pequenos serviços de reabilitação de pequenas vias de acesso, aquelas mais terciárias, que não são da competência da ANE que ligam povoados a povoados. Aqui é normal vermos essas vias serem trabalhadas pelos senhores empreiteiros, com concurso deles lá. Mas nós sabemos que essa via não é da responsabilidade da ANE, mas do âmbito local. Mas esse empreiteiro está aqui com seus camiões a fazer o que? Não deveríamos ser nós com a associação local, com nossas pás, enxadas a fazer isso? ... Não seria essa uma maneira de dar emprego ao povo? Seriam 30 homens, 30 carinhas a trabalhar aí e depois ganhariam 1500, 2000, 3000 meticais se não me engano ... quantas famílias seriam beneficiadas e nossa associação iria crescer ... eu acredito que nenhuma grande empresa que não nasceu de pequenina e progrediu, mas nosso governo só quer coisas grandes e não valoriza coisas pequenas ... não há esse lema, o lema que diz, esse lema de "dar voz a quem não tem voz, não existe" é puro discurso.

Um outro acrescentava ainda:

Nós artesãos, estamos a ver muita coisas ... somos ditos que Alvará era para fazer pequenas reabilitações ... Aqui na vila sede, não somos olhados, acontecem reabilitações e não somos chamados. Exemplo o campo de futebol foi reabilitado e nada nos foi dito, a secretaria tinha rachas, ... deveríamos ser nós a fazer e não nos disseram nada ... foi um grupo que veio de Nampula que ganhou o concurso ... dizem que nosso alvará é só apenas para reabilitar furos de água ... estamos isolados, o governo como pai, tem a missão de nos dar orientações, mas não olha para nós, isto tudo por causa de corrupção ... a quem diz, por exemplo que quando a gente ganha uma obra e ver que não tem capacidade, podemos recorrer a artesãos de outros distritos para os fundos não irem longe e promover o associativismo local ... mas não! O governo não nos olha, diz que não temos capacidade antes mesmo de fazermos as ... então porque é que nos deram o Alvará?

A informalidade dos processos administrativos, o clientelismo do poder ao nível local e a falta de institucionalização dos processos, fazem com que a mudança da liderança política ao nível de base afecte também as relações que são estabelecidas entre o governo local e as associações. Enquanto para o governo local a falta recursos, oportunidades de capacitação, treinamento, em matéria de gestão de negócios e de espírito associativo - ligado a “cultura individualista” das sociedades costeiras de Nacala, joga um papel determinante na ausência de capacidade para dar resposta as demandas locais em termos de prestação de serviços públicos, para os artesãos locais, não existe vontade política por parte do governo distrital para promover o associativismo e desta forma, fazer-se o alinhamento entre o discurso das reformas produzido pelo governo central com a implementação ao nível local. Para os artesãos locais, o fundo de desenvolvimento distrital, os “Sete Milhões” distribuídos no âmbito do FDD, poderiam desempenhar um papel preponderante na consolidação do associativismo local. Contudo a forma como é gerido e canalizado quase que integralmente, de forma clientelista, para sectores considerados prioritários, como o sector agrícola, não permite que outro tipo de associações, ligadas a outras áreas, tenham financiamento para iniciar de forma sustentável sua actividade e desta forma contribuir para a prestação de serviços de qualidade ao nível local.

Conclusão

Apesar de o governo ter criado nos últimos anos, um conjunto de instrumentos legais com o intuito de promover o empresariado local, de forma que esse contribuísse na melhoria do processo de prestação de serviços públicos ao nível

local, factores administrativos, fiscais e legais de um lado; e comerciais das elites centralmente estabelecidas, com interesses económicos ao nível do distrito de Nacala, por outro, constituem ainda um nó de estrangulamento no desempenho do papel deste sector. Estas barreiras exacerbam cada vez mais o hiato entre as grandes empresas (internacionais) e as pequenas e médias empresas locais. A discrepância de meios materiais a falta de apoio e de incentivos, a baixa qualificação dos recursos humanos constituirão, se medidas concretas não forem tomadas, nos próximos anos, um problema fundamental e colocará o empresariado local de Nacala, numa situação de informalidade o que não lhe permitirá exercer seu papel de prestador de serviços públicos de base. Neste contexto uma pergunta se coloca: caso as reformas operadas não produzam, nos próximos anos, mudanças significativas e abram espaços para o surgimento, envolvimento e consolidação do empresariado local, não se abrirá um espaço para seu desaparecimento?

Referências

- AIM. 2011. "Zona economica de Nacala atrai 400 milhoes de US\$". Maputo: 28 de Junho.
- Castel-Branco, C. N. 2010. "Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique". In L. Brito et al. (org). *Desafio para Moçambique 2010*, Maputo: IESE.
- Conselho de Ministros de Moçambique. 2007. *Estratégia para o Desenvolvimento de Pequenas e Medias empresas em Moçambique*, Maputo.
- Conselho de Ministros. 2006. *Plano de Acção para a redução da Pobreza Absoluta 2006-2009*. Maputo.
- Conselho de Ministros. 2005. *Programa Quinquenal do Governo para 2005-2009*. Maputo.
- Cumbe, M. 2013. *Será possível impulsionar o crescimento socioeconómico através de isenções fiscais? Reflexões sobre a política pública das zonas económicas especiais em Moçambique. O caso da Zona económica especial de Nacala*, Maputo: UEM.
- Decreto. 15/2010 de 24 de Maio. *Boletim da Republica*, 1ª serie, numero 20. Suplemento.
- Decreto. 76/2007 de 18 de Dezembro. *Boletim da Republica*, 1ª Serie, 8 suplemento.
- FARE. 2009. *Programa de Apoio às Finanças Rurais*. Maputo.
- FIAS. 2008. "Service Economic Zones: performance, lessons learned and implications for Zone development". The World Bank: New York.
- INE. 2013. *Estatísticas do distrito de Nacala Porto-2013*, Maputo: INE Novembro
- INE. 2013. *Estatísticas do distrito de Nacala-a-velha-2013*, Maputo: INE Novembro
- MAE. 2005. *Perfil distrital do distrito de Nacala-a-velha*. Maputo.
- Lafleur, J. 2007. "Desenvolvimento económico e Ambiente de Negócios", In GTZ (Org.) *Pequenas e médias empresas em Moçambique: Situações, Perspectivas e Desafios*, Maputo.
- Jornal Noticias. 2013. *Reformas Dividem Governo e privados*. Maputo.
- Jornal O país. 2013. *CTA diz que as Reformas são secundarizadas*. Maputo.
- Lei nº 15/2011 de 10 de Agosto, *Boletim da Republica*, 1ª serie, número 32.
- Young, E. 2005. *Reformulação da Política e Estratégia Industriais em Moçambique*. Econpolicy Research Group.

INHARRIME PELAS ESTRADAS: NOTAS SOBRE DESCENTRALIZAÇÃO E SERVIÇOS PÚBLICOS NUM DISTRITO DA PROVÍNCIA DE INHAMBANE

Euclides Gonçalves

*Empresários de Inharrime fazem-se de palmeiras
varem longe e deixam o seu distrito ficar na sujidade
[deixam] as estradas ficarem com covas e pedras
[...]
Dizem que Champion quer tomar Inharrime
Não sabem o que quero
É proibido perguntar?
Eu só perguntei, afinal quem tomou Inharrime?
E muitas pessoas começaram a coçar as cabeças alegando que Champion quer
tomar Inharrime
Senti-me envergonhado quando no dia de Inharrime o administrador
disse: “Viva Inharrime...” e muitos não conseguiam levantar os braços como
consequência das covas e pedras existentes nas estradas
Ao andar, mesmo calçados bons descolam-se porque as condições de trânsito não
favorecem.
[...]
Você apanha chapa da Missão Mocumbi para Inharrime
A chegada os carros têm os amortecedores e faróis estragados
Eis a razão de minha pergunta porque tudo está de qualquer maneira...”
(Champion, Hi mani anga nghola Nharrime 2011)*

Introdução

Se partirmos do pressuposto que na música, os cidadãos encontram um veículo para abordarem assuntos relativos à vida social, política e económica,¹ o extracto da composição de *Champion* transcrito acima oferece uma excelente porta de entrada para a análise do processo de descentralização e a sua relação com a provisão de serviços públicos. Ao questionar sobre “quem tomou Inharrime,” *Champion* chama atenção ao governo sobre a responsabilidade de prestação efectiva de um serviço de transporte, no caso tomando como ponto de partida a estrada entanto que bem público. Simultaneamente, *Champion* torna a questão da qualidade das estradas num fenómeno social total ao fazer referência aos prejuízos económicos, ao impacto na saúde dos cidadãos e sua efectiva participação de eventos políticos.

Neste artigo discuto o processo de descentralização e a provisão de serviços públicos no distrito de Inharrime. De forma complementar a estudos que enfatizam as condições institucionais e legais (Uandela 2012; Weimer 2012) para a materialização da oferta de determinados serviços públicos (Rosário et al. 2011; AfriMAP & OSISA 2012; Forquilha 2013), proponho que análises sobre a provisão de serviços públicos devem prestar atenção aos processos que ocorrem na preparação, oferta e manutenção desses serviços. Ao olharmos para estas etapas diferentes mas interrelacionadas, torna-se possível compreender os desafios, expectativas e frustrações de diferentes actores nos lados da oferta e demanda de serviços públicos.

Os materiais na base deste artigo foram recolhidos durante seis semanas de trabalho de terreno no distrito de Inharrime. Nos meses de Junho, Julho e Agosto de 2013, entrevistei funcionários dos Serviços Distritais de Planeamento e Infra-estruturas (SDPI), chefes de localidades, líderes comunitários e residentes nas localidades de Nhapadiane, Mahalamba, Nhanombe e Chacane. Em Nhanombe, Napadiane e Mahalamba, entrevistei actores chave no processo de construção das estradas cuja informação são a base da minha discussão. Nos escritórios dos SDPI observei uma sessão de abertura de propostas e a nível provincial entrevistei representantes e técnicos da Direcção Provincial de Obras Públicas e da Administração Nacional de Estradas. Nestas instituições, consultei também documentos aos processos de reabilitação e manutenção de estradas no distrito de Inharrime, as duas infra-estruturas públicas no centro da minha análise.

A discussão toma como base os processos de reabilitação e manutenção das estradas Mocumbi-Mejoôte e Inharrime-Panda no distrito de Inharrime. A primeira, é uma estrada não classificada, sob a responsabilidade do governo distrital

1 Para exemplos de trabalhos que desenvolvem argumentos com base neste pressuposto veja *Vail e White (1978)*, *Munguambe (2000)* e *Israel (2009)*.

cujo trabalho foi interrompido a meio, tendo o empreiteiro abandonado a obra. A segunda, é uma estrada classificada sob a responsabilidade da ANE que, tendo sido concluída e entregue, deixou insatisfeitos alguns utentes que consideram que a obra “não está concluída.” Ambas estradas são, há anos, objecto de conversa do dia-a-dia entre os habitantes de Inharrime e as músicas de Champion, as quais retomarei em detalhe adiante, são uma expressão disso.²

Tomando como ponto de partida uma perspectiva que assume que a relação entre descentralização e melhor provisão de serviços não deve ser assumida mas investigada,³ neste projecto busco inspiração em estudos que dão ênfase a história e economia política (Trankell 1993; Colombijn 2002a; Nas & Pratiwo 2002; Nielsen 2012) e a dimensão interpretiva (Pina-Cabral 1987; Anand 2006; Dalakoglou 2010) da planificação, uso e manutenção de estradas. Nestes estudos, o pressuposto de que estradas levam ao desenvolvimento é colocado em questão e exploram-se as intenções e expectativas dos vários actores e os efeitos perversos da construção e uso de estradas. Como nota Colombijn:

Um longo processo de tomada de decisão antecede o trabalho de construção; uma vez iniciada a construção da estrada, os trabalhos podem ser paralisados ou interrompidos e, uma vez concluída pode estimular pessoas a usar a oportunidade para adoptar novos comportamentos e forçar outros, a abandonar práticas anteriores contra a sua vontade. Em cada estágio, antes, durante e depois da construção de uma nova estrada, a estrada gera intensa interacção social. (Colombijn 2002b: 597)

Neste artigo começo por verificar empiricamente como se realiza o processo de descentralização no subsector de estradas. Depois, a partir de notas de campo sobre duas estradas analiso uma das etapas do processo de construção, uso e discursos feitos sobre estradas no distrito para compreender as perspectivas dos provedores e beneficiários do serviço de transporte. Antes de concluir, retomo o debate sobre a relação entre descentralização e serviços públicos olhando para os elementos chave da relação entre provedores e beneficiários.

2 Mesmo que muitos dos entrevistados tenham citado e afirmado que se identificavam com as composições de Champion, é importante notar que as músicas são usadas aqui como ilustrações e não representações fiéis da realidade do distrito ou do sentimento de todos habitantes de Inharrime.

3 Pesquisas em países africanos mostram que não existe necessariamente uma correlação positiva entre descentralização e provisão de serviços públicos. Veja por exemplo, Booth 2011, Uandela 2012 and Forquilha 2013.

Descentralização e o subsector de estradas em Moçambique

Em Moçambique, as estradas são concebidas como meios essenciais para o desenvolvimento. É por via da rede de estradas que se faz maior parte do movimento de pessoas, ligando socialmente e economicamente pontos de produção e distribuição de bens. Também é por via das estradas que as regiões e recursos podem ser ligados a mercados consumidores e fornecedores. Contudo, o subsector de estradas é um dos que regista progressos demorados no processo de descentralização. Este progresso lento deve-se, em parte, a existência de limitados recursos humanos e financeiros e correspondentes arranjos institucionais a nível dos governos distritais. Estes constrangimentos, publicamente reconhecidos pelos líderes do sector, estão reflectidos em vários documentos orientadores e programáticos do subsector e, planos e estratégias para ultrapassá-los têm sido continuamente redesenhados.⁴

Actualmente a Política de Estradas divide a gestão de estradas em estradas classificadas (nacionais, regionais e distritais) e estradas não classificadas (vicinais – ligam as estradas terciárias, postos administrativos e outros centros populacionais). As primeiras são construídas e geridas pela ANE, as segundas são melhoradas e mantidas pelos governos distritais.

Enquanto a nível central e provincial, a ANE recebe apoio financeiro e técnico de fontes externas a nível distrital, os governos locais têm apenas disponível o Fundo de Infra-estruturas para coordenar as suas intervenções no sector. Contudo, é importante notar que a própria aprovação do Estatuto Orgânico do Governo Distrital,⁵ que estabelece as Secretarias Distritais de Planeamento e Infra-estruturas é uma criação recente. No caso de Inharrime, até 2009, as infra-estruturas estavam incorporadas na Secretaria Distrital. Em termos de recursos humanos, os serviços contam com a prestação de um técnico superior na área de planeamento e ordenamento territorial na vertente turística, um técnico médio em obras públicas, um topógrafo, um pedreiro, um canalizador, uma contabilista com o nível básico e três serventes.

Em princípio, o processo de descentralização no subsector de estradas deve ser acompanhado pelo fortalecimento da capacidade local a nível dos distritos, municípios e províncias de forma que estas possam reabilitar e manter as redes de estradas sob sua responsabilidade. Este fortalecimento da capacidade local deve incluir a formação técnica e de gestão para os agentes do sector e o estímulo ao desenvolvimento de pequenos empreiteiros.

4 Veja por exemplo Resolução nº 50/98 de 28 de Julho, Decreto 40/2012 de 30 de Novembro e MOPH (2007).

5 Ver decreto 6/2006 de 12 de Abril.

Este princípio do processo de descentralização no subsector é ecoado no discurso do governo provincial que faz referência ao “envolvimento dos governos locais e das comunidades na gestão das vias de acesso que servem de ligação com as comunidades e postos administrativos” e ao “envolvimento dos empreiteiros locais e consultores independentes em atividades de estradas” (DPOPH 2013: 3). Na prática, a gestão de estradas classificadas continua centralizada a nível provincial e as acções de capacitação para técnicos e empreiteiros nos distritos são em números reduzidos e em intervalos longos.

No que respeita à participação de empreiteiros locais e da população nas intervenções feitas a nível do distrito, a prática distancia-se do estipulado nos instrumentos reguladores. A intenção de ver o surgimento de um sector privado a nível da província e dos distritos com competência para responder a demandas de construção, reabilitação e manutenção de estradas ainda não resultou num conjunto de acções que se traduzem na emergência de empreiteiros locais. No geral, Inhambane depende de empreiteiros vindo de outras províncias, particularmente Maputo e Gaza, para executar obras nas estradas a nível distrital. Em Inharrime, não existe um empreiteiro que opere no subsector de estradas.⁶

A participação da população na planificação de estradas a serem intervencionadas limita-se às contribuições feitas para o desenvolvimento dos Planos Económico Social e Orçamento Distrital (PESODs) e a apresentações de necessidades feitas por ocasião das visitas de altos dignitários e representantes do Estado. No que concerne a reabilitação e manutenção de estradas, as comunidades são chamadas a vender a sua mão-de-obra para os empreendimentos seguindo o princípio de que a realização de intervenções com recurso a mão-de-obra intensiva gera emprego nas zonas rurais e, conseqüente, reduz a pobreza e melhora as condições de vida das populações. Acções de informação e campanhas de educação pública sobre as intervenções no sector são raras.

Em última instância, as intervenções no sector de estradas a nível distrital acontecem a duas velocidades. Uma determinada pela ANE e outra pelo governo distrital. Como referiram os técnicos da ANE e do governo distrital, o distrito apenas “acompanha” as obras da ANE e só tem alguma participação “se houver algum problema como a falta de colaboração da população.”⁷ Como veremos adiante, esta disposição institucional não só separa os processos de procurement, execução e fiscalização das obras mas também aliena os utentes das estradas.

6 Mesmo em províncias onde existem comparativamente mais empreiteiros, a acção de empreiteiros a nível dos distritos ainda é limitada. O facto é generalizado pelo país a tal ponto que em resultado da constatação do problema durante as visitas de governação aberta, o Presidente da República orientou para que os distritos tomem maior responsabilidade na manutenção e gestão de estradas. Veja por exemplo Jornal Notícias “Em busca de eficiente manutenção: PR que distritos a gerirem estradas.”

7 Entrevistas. Inharrime, técnico da SDPI. Maxixe, técnico da ANE.

Duas vinhetas de Inharrime

Localizado no Sul da província de Inhambane, o distrito de Inharrime tem limites a Norte com o Distrito de Jangamo, a Sul como distrito de Zavala, a Este com o Oceano Índico e a Oeste com os distritos de Manjacaze na província de Gaza e Panda na província de Inhambane. Com uma superfície de 2 744 km² o distrito possui 13 estradas principais. Destas o governo do distrito considera que três estão em bom estado, cinco em estado razoável e cinco em estado mau (Governo de Inharrime 2011). Este cenário varia de acordo com a estação do ano e com a qualidade dos trabalhos de manutenção realizados. Por exemplo, enquanto os 50 km da EN1 que atravessa o distrito podem ser consensualmente considerados via em bom estado, o troço EN1 – Praia de Závora possui secções problemáticas que são melhoradas por períodos curtos após os trabalhos de manutenção. Da mesma forma, a estrada Inharrime-Panda, também considerada via em bom estado, é discutida neste artigo exactamente porque a percepção dos utentes difere da dos técnicos do subsector.

O estado das estradas em Inharrime é objecto de comentários por parte dos habitantes, representantes locais do estado e visitantes. Durante as visitas de trabalho de representantes do estado e do Presidente da República, os residentes sistematicamente fazem referência a intransitabilidade e aos constantes atrasos e abandonos de obras nas estradas do distrito. Regra geral, as autoridades locais e empreiteiros apontam a queda de pluviosidade como justificação para os atrasos nas intervenções e para a rápida degradação das estradas.

Em Junho de 2013, um repórter do jornal Notícias notou que “o nível de degradação das rodovias é de tal ordem que quase é impossível circular de viatura pela via, o mesmo acontecendo a pé” e cita o administrador do distrito explicando que - “as chuvas de Janeiro deitaram a baixo todo o nosso esforço visto que acabávamos de concluir as obras e a reabilitação, nomeadamente da estrada que estabelece a ligação entre a sede do governo distrital e a EN1 cuja transitabilidade era das melhores aqui na vila, da estrada Inharrime-Coguno e da rodovia hospital-EN1.” (*Jornal Notícias* 04 de Junho de 2013)

Em Inharrime, as conversas e debates sobre estradas não apontam apenas para os aspectos negativos. Também são assunto de conversa, estradas consideradas boas e transitáveis em todas estações como é o caso da estrada cruzamento de Mocumbi-Coguno. Esta estrada é geralmente referida como um exemplo que devia ser seguido em intervenções feitas em outros troços, especialmente no troço EN1-Cruzamento de Mocumbi.

Uma discussão frutífera sobre o processo de descentralização e provisão de serviços públicos deve considerar as perspectivas dos representantes locais do

estado e dos utentes das estradas. Esse debate precisa também de ser enriquecido com notas sobre a história do povoamento da área, o contexto em que as políticas nacionais são concebidas e uma apresentação de casos específicos. No que se segue, anoro a minha em duas estradas, nomeadamente, a estrada Mocumbi-Mejoôte e a estrada Inharrime-Panda.

Mocumbi – Mejoôte: uma estrada abandonada

Como resultado dos contínuos apelos para a manutenção periódica da estrada Mocumbi-Mejoôte feitos pela comunidade na localidade de Mahalamba durante as visitas de trabalho do administrador distrital, em 2004 deu-se início a preparação de uma intervenção no troço de 14 km que liga as duas povoações. Em Novembro de 2007, a obra foi adjudicada a um empreiteiro da província de Gaza que ficou com a responsabilidade de realizar “manutenção periódica e melhoramentos localizados” na estrada. O contrato previa a realização da obra em quatro meses e o empreiteiro propôs o uso de meios mecanizados combinado com o uso de mão-de-obra intensiva.

Em Janeiro de 2008, com o apoio dos representantes locais do estado em Mocumbi e Mejoôte, o empreiteiro reuniu-se com um grupo de residentes dispostos a fornecer mão-de-obra para o empreendimento em troca de uma remuneração. Do lado de Mocumbi, um grupo de 20 residentes chegou a acordo com o empreiteiro para capinar e fazer o corte e remoção de árvores com recurso a pás e enxadas pela remuneração de 50 MZN por dia. Do lado de Mejoôte o processo foi repetido e formado outro grupo que devia realizar a mesma actividade até ao limite do povoado de Chambá com o de Mejoôte (6Km). Ambos grupos concordaram em iniciar os trabalhos enquanto os contratos eram preparados mas diferente do grupo de Mocumbi, o grupo de Mejoôte aceitou realizar o trabalho fazendo uso de instrumentos próprios. Na prática os trabalhadores de ambas frentes fizeram também a remoção de solos para os 10m de largura da via e abriram sanjas uma vez que o equipamento para estas actividades chegou atrasado.

Devido ao atraso na chegada do equipamento, a intervenção que estava inicialmente prevista para quatro meses prolongou-se por um período de nove meses. Ao atraso da conclusão da obra havia outro problema: os grupos contratados localmente não estavam a receber a respectiva remuneração. Depois de várias reclamações e ameaças de greve, receberam um valor correspondente a três meses. Mais tarde, depois de terem perdido contacto com o empreiteiro, fizeram refém o encarregado da obra que dormia no acampamento mas, vendo que este estava em situação similar a sua acabaram por libertá-lo.

Contactos com o a sede do posto administrativo e o Governo Distrital não produziram os resultados desejados. Ensaíram então o bloqueio da estrada mas os representantes locais do estado foram rápidos a convencê-los de que como residentes na área eles seriam os principais afectados pela não circulação dos poucos transportes públicos que se aventuravam por aquela estrada. Eventualmente as poucas máquinas que estavam parqueadas no acampamento feito para o empreiteiro foram retiradas na calada da noite e com isso foram-se as esperanças de receberem o pagamento devido. O trabalho não ficou concluído e em finais de 2009 o governo distrital relutantemente reconheceu o abandono da obra pelo empreiteiro. Esta situação que data de 2008 perdurava até a altura da realização do trabalho de campo para este artigo em Agosto de 2013.

A questão do abandono de obras é, provavelmente, um dos assuntos mais mediatizados no sector de obras públicas. Para a estrada Mocumbi-Mejoôte optou-se pela contratação de um empreiteiro que faria uso de mão-de-obra intensiva para simultaneamente reduzir os custos da obra e gerar emprego para a redução da pobreza como recomendam os documentos orientadores do sector (MOPH 2007). No caso, ambos objectivos não foram atingidos pois a manutenção e melhoramentos localizados na estrada não foram cumpridos.

O exemplo de Mocumbi-Mejoôte revela também que, mesmo estando em consonância com o processo de descentralização administrativa e o processo de gestão distrital das estradas não classificadas, há comunicação deficiente, falta de prestação de contas, fiscalização e acompanhamento do envolvimento das comunidades. A comunicação entre os representantes do governo local e as comunidades limitou-se ao momento da apresentação do empreiteiro e oferta de mão-de-obra. Depois de iniciada a obra, representantes do estado não retornaram para se inteirarem do progresso do trabalho sendo realizado. Quando o empreiteiro abandonou a obra, também nenhuma informação foi oficialmente prestada as comunidades. Os repetidos pedidos de esclarecimento e de pagamento dos valores em dívida feitos em reuniões públicas durante visitas de representantes locais do Estado obtiveram apenas promessas como respostas.

A fiscalização de obras da responsabilidade da administração do distrito é uma actividade que é cumprida com dificuldades pelo limitado número de técnicos disponíveis. Assim, os líderes comunitários e representantes do Estado que ocasionalmente visitam áreas sendo intervencionadas são quem faz o acompanhamento do trabalho sendo realizado. Como consequência do modelo de fiscalização adoptado, não foi possível proteger os interesses dos residentes que ofereceram mão-de-obra para o empreendimento, mitigar os efeitos do abandono da obra nem encontrar solução para o pagamento das dívidas aos trabalhadores.

Inharrime – Panda: uma estrada durável

Uma das três estradas actualmente consideradas “vias em bom estado” no distrito de Inharrime, é a estrada Inharrime-Panda. Seguindo uma orientação do sector para, sempre que possível, fazer-se recurso a materiais locais para construção de estradas, a ANE desenvolveu testes e implementou uma estrada com base em solos calcários que parece oferecer um modelo a ser seguido na província. Contrariamente aos solos predominantes na região, o calcário conserva melhor a sua integridade e o resultado é uma estrada que necessita de poucos recursos para manutenção e é transitável durante todas as estações do ano – uma estrada durável.

Esta visão dos técnicos da ANE, contrasta com a apresentada pelos residentes e utentes da estrada entrevistados no distrito de Inharrime. Embora nunca questionando a transitabilidade da estrada, muitos cidadãos viam a estrada como obra incompleta porque, explica um residente da vila de Inharrime:

... nas condições que a estrada está ela dura e resiste às chuvas mas o revestimento tira toda a qualidade do trabalho feito porque as viaturas não resistem. Você não mete a sua viatura por um ou dois anos naquela estrada.⁸

Um outro entrevistado contou como a via é transitável mas ao mesmo tempo perigosa:

O meu irmão virou naquela estrada só que ele teve sorte. Aquela estrada é muito perigosa e tem havido muitos acidentes mesmo não estando a andar a alta velocidade.⁹

As reclamações dos residentes de Inharrime são captadas em detalhe num dos temas de sucesso do músico Champion em 2013:

*Comprei carro, estragou-se por causa da rua
Comprei mota, estragou-se por causa da rua
Comprei a segunda, estragou-se por causa da rua
Comprei a terceira, estragou-se por causa da rua
Agora compreí a quarta que também vai estragar-se por causa da rua de Panda*

*Em Inharrime estamos a sofrer por causa da rua
Coitados, estamos a sofrer por causa da rua de Panda*

8 Entrevista, residente da vila sede de Inharrime, 13.06.13

9 Entrevista, residente de Chacane, 14.06.13

*Tudo o que fazemos sai mal
Sabe, aqui em Inharrime há jovens que compraram carros e arrumaram por
causa da rua*

*Quando viajamos de chapa
Veja o sofrimento que acontece
A chocarmo-nos
Veja o sofrimento que está a acontecer
A sermos sacudidos*

*Coro (2 X)
Inharrime, não podemos enriquecer[desenvolver]
Não vamos enriquecer
Inharrime, não podemos sobressair
Não vamos sobressair
Por causa da rua de Panda e de Mocumbine*

*Os velhos já não fazem filhos porque o sistema [os órgãos] reprodutor está
afectado por causa da rua
A bacia está deslocada por causa das pedras,
Quando a pessoa anda, a bacia fica empenada
Já não vejo as pessoas a marcarem consulta de gravidez no hospital porque já
não engravidam por causa das pedras
Estamos a pedir para tirarem as pedras
Vale a pena trazerem uma escavadora para tirar todas pedras e deixar aquela
arreia antiga ...seria melhor*

Aye Inharrime não podemos desenvolver por causa da rua

*Um dia desses ao sair de Panda para Inharrime encontrei pedras reunidas
Um grupo perguntava ao outro: vocês da rua de Panda para Maxixe o que
estão a fazer [produzir]?
As pedras de Maxixe [responderam] já conseguimos estragar 16 toneladas de
piscas
Então as pedras de Inharrime disseram que tinham conseguido 15 toneladas de
pneus estragados*

*Então, aí terminaram [a reunião] com aplausos...
Foi daí que reconbeci que a pobreza já entrou [estabeleceu-se] na nossa terra...*

*Não vamos sobressair por causa das pedras
Era melhor tirar as pedras e deixar o solo natural que estava aqui
Nós estávamos habituados a nossa terra que estava aqui do que os saltos que
existem agora
Quando você viaja no chapa escute o que faz girgirigido, girgirigido,
girgirigido...bam, bam, bam ...bá.... pfoklho! (Champion, Rua Nharrime–
Panda 2012)*

Às questões que Champion levanta na composição acima, os residentes de Inharrime adicionaram o facto do piso tornar-se demasiadamente escorregadio quando molhado e a poeira branca gerada pelo trânsito ser nociva à saúde. O mesmo questionamento sobre a qualidade da estrada foi feito no distrito de Panda levando as procuradorias de ambos distritos a expor o assunto a Procuradoria Provincial de Inhambane. Como resultado, a Direcção Provincial de Obras Públicas de Inhambane compôs uma equipe de avaliação constituída por técnicos de diferentes instituições para avaliar o assunto. Esta equipe multidisciplinar concluiu que o abaulamento da estrada apontado pelos utentes como uma das causas dos acidentes “corresponde ao prescrito no projecto, tendo em vista a drenagem das águas pluviais” e que “a técnica do uso de calcário não representa qualquer perigo à saúde pública [...] porém, a inalação de qualquer tipo de poeira pode ocasionar doenças respiratórias, devendo se ter o cuidado com poeiras de qualquer tipo” (ANE 2011). O mesmo documento reconhece que a necessidade de implantação de sinais verticais de trânsito para evitar que as viaturas circulem a altas velocidades.

A diferença de perspectivas entre os beneficiários e a ANE e os governos provinciais e distritais com relação a estrada Inharrime-Panda revela, em certa medida, a alienação dos beneficiários da estrada. Enquanto que pelo lado do governo, a estrada é um caso de sucesso a ser replicado dada a construção de baixo custo com recurso a materiais locais e a sua durabilidade graças ao uso de solos mais consistentes com base no calcário, os utentes propõem, no exemplo extremo de Champion, que é preferível a estrada “natural” porque esta não provoca acidentes, problemas de saúde e prejuízos económicos. Em última análise, revela-se a ineficiência dos trabalhos de âmbito social desenvolvidos *a priori* e *a posteriori* para a participação e informação da comunidade, colocando assim os utentes no centro do processo de provisão de serviços e bens públicos.

Comunidades e provisão de serviços públicos

O governo distrital dá prioridade às suas intervenções com base na capacidade de produção, na existência de um centro de saúde, de uma escola ou número do aglomerado populacional. A nível das estradas a planificação da reabilitação das vias de acesso faz-se através das visitas dos representantes do estado às comunidades assim como pelo exercício de planificação participativa conduzido por equipas técnicas do distrito. Neste tipo de planificação, os canais de comunicação do governo distrital com as comunidades não são fluidos e há casos em que representantes locais do estado também se sentem a margem do processo. Com explicou um líder comunitário e membro do conselho local:

...nós como líderes locais sentimo-nos comprometidos com as comunidades. O plano de sair da base para o topo. Isso é feito e o plano é aprovado pelo Conselho Local do Distrito. O problema é que quando vamos a execução, o plano nunca é executado em 100%, tanto nas estradas como na água. Uma das razões é que há sempre estornos mas não nos explicam porquê.¹⁰

O serviço de comunicação deverá também encontrar enquadramento na história local e imaginário das comunidades. Vários entrevistados consideraram as estradas existentes insuficientes e apresentaram preferências para algumas vias de acesso usadas desde o período colonial e que sendo reabilitadas trariam benefícios adicionais para a economia local. Em Nhapadiane, um professor primário explicou que:

nós temos estradas que achamos prioritárias. Por exemplo, reabilitação da via Mutamba, Coguno Manjacaze é sempre referida nas visitas dos governantes. Temos a via Chicodoene-Mavela. Temos a rua que vai daqui [sede de Nhapadiane] para Mocumbi. Reabilitadas estas estradas o excedente da população teria alguma saída. Mesmo os transportadores entrariam.¹¹

Se a provisão de serviços públicos é responsabilidade do Estado, a oferta desses serviços não pode ser feita para responder apenas aos planos e estatísticas determinadas pelo próprio Estado. É também responsabilidade do Estado, como a regulamentação existente requer, também assegurar a comunicação entre os provedores de serviços públicos e os respectivos beneficiários. No caso do sector de

10 Entrevista, membro do Conselho Local da Localidade, Nhapadiane, 20.06.13

11 Entrevista, professor primário, Nhapadiane, 20.06.13

estras em Inharrime, esta comunicação ainda não é realizada de forma a aproximar os serviços oferecidos às múltiplas expectativas dos beneficiários.

Conclusão

A descentralização no subsector de estradas ainda está na sua infância. Enquanto que o projecto de descentralização está expresso ao nível dos pronunciamentos públicos e documentos oficiais, na prática existe uma desconcentração para os distritos de actividades e recursos no que se refere às estradas não classificadas. Perante às necessidades do distrito, o fundo de infra-estruturas ainda não produz os efeitos desejados no que respeita a responsabilização do distrito pela respectiva rede de estradas nem a emergência de empreiteiros locais.

Como foi ilustrado nos casos das estradas Mocumbi-Mejoôte e Inharrime-Panda, a planificação, execução, monitoria e manutenção de estradas feita a nível do distrito não coloca os utentes no centro do processo. Pelo contrário, há uma distância que separa a ANE dos SDPI e ambas instituições dos utentes das estradas. Para Inharrime e outros distritos de Moçambique o desenvolvimento passa por integrar na planificação e oferta de serviços públicos as histórias e imaginários dos grupos beneficiários.

Referências

- AfriMAP, and OSISA. 2012. “Moçambique: A Prestação Efectiva de Serviços Públicos No Sector Da Educação”. Joanesburgo: AfriMAP e OSISA.
- Anand, Nikhil. 2006. “Disconnecting Experience: Making World-Class Roads in Mumbai.” *University of California International and Area Studies* (April 14).
- ANE. 2011. Rabilitação de 277 Km de estrada na província de Inhambane usando solos calcários para estabilização da base (Relatório da equipe multidisciplinar de avaliação). Inhambane
- Booth, David. 2011. “Towards a Theory of Local Governance and Public Goods Provision.” *IDS Bulletin* 42 (2): 11–21.
- Champion. 2012. Rua Nharrime–Panda. DZ Produções: Inhambane
- Champion. 2011. Hi mani anga nghola Nharrime. DZ Produções: Inhambane
- Colombijn, Freek. 2002a. “A Wild West Frontier on Sumatra’s East Coast: The Pekanbaru–Dumai Road.” *Journal of the Humanities and Social Sciences of Southeast Asia* 158 (4): 743–768.
- Colombijn, Freek. 2002b. “Introduction; On the Road.” *Journal of the Humanities and Social Sciences of Southeast Asia* 158 (4): 595–617.
- Dalakoglou, Dimitris. 2010. “The Road: An Ethnography of the Albanian–Greek Cross-Border Motorway.” *American Ethnologist* 37 (1): 132–149.
- DPOPH. 2013. “Plano Económico E Social Para O Ano 2013 Do Sector de Obras Públicas E Habitação de Inhambane”. Inhambane: DPOPH.
- Forquilha, Salvador. 2013. “‘Não Basta Introduzir Reformas Para Se Ter Melhores Serviços Públicos:’ Subsídios Para Uma Análise Dos Resultados Das Reformas No Subsector de Água Rural Em Moçambique.” In *Desafios Para Moçambique 2013*, 331–355. Maputo: IESE.
- Governo de Inharrime. 2011. “Plano Estratégico de Desenvolvimento Do Distrito de Inharrime, 2011-2015”. Inharrime: Governo do Distrito de Inharrime.
- GdM. 2012. Decreto 40/2012, de 30 de Novembro (Estatuto Orgânico do Fundo de Estradas)
- GoM. 2006. Decreto 6/2006 de 12 de Abril (Aprova a Estrutura Orgânica do Governo Distrital)
- GoM. 1998. Resolução nº 50/98, de 28 de Julho (Aprova a Política e Estratégia de Estradas)
- Israel, Paolo. 2009. “Utopia Live: Singing the Mozambican Struggle for National Liberation.” *Kronos* 35 (1): 98–141.
- Jornal Notícias. 2013. Ruas degradadas condicionam circulação em Inharrime (04/06/13)
- MOPH. 2007. “Programa Integrado Do Sector de Estradas (PRISE) 2007 - 2009”. Maputo: MOPH.
- Munguambe, Amândio Didi. 2000. *Música Chope*. Maputo: Promédia.
- Nas, Peter, and Pratiwo. 2002. “Java and de Groote Postweg, La Grande Route, the Great Mail Road, Jalan Raya Pos.” *Journal of the Humanities and Social Sciences of Southeast Asia* 158 (4): 707–725.
- Nielsen, Morten. 2012. “Como Não Construir Uma Estrada: Uma Análise Etnográfica Dos Efeitos Socioeconómicos de Um Projecto Chinês de Construção de Infra-Estruturas Em Moçambique.” In *A Mamba E O Dragão: Relações Moçambique-China Em Perspectiva*, edited by Sérgio Chichava and Chris Alden, 61–79.
- Pina-Cabral, João. 1987. “Paved Roads and Enchanted Moresses: The Perception of the Past among the Peasant Population of the Alto Minho.” *Man* 22 (4): 715–735.
- Rosário, Domingos, Padil Salimo, Amílcar Pereira, and Egídio Guambe. 2011. “Descentralização E Prestação de Serviços Públicos Nas Províncias de Sofala, Inhambane E Manica (Estudo de Base)”. Maputo: GTZ.

- Trankell, Ing-Britt. 1993. *On the Road in Laos: An Anthropological Study of Road Construction and Rural Communities*. Uppsala: Uppsala University.
- Uandela, André. 2012. "Gestão Descentralizada Dos Sistemas de Abastecimento de Água: Desahos de Efciência E Sustentabilidade - Três Estudos de Caso." In *Moçambique: Descentralizar O Centralismo? Economia, Política, Recursos E Resultados*, edited by Bernhard Weimer, 395–422. Maputo: IESE.
- Vail, Leroy, and Landeg White. 1978. "Plantation Protest: The History of a Mozambican Song." *Journal of Southern African Studies* 5 (1): 1–25.
- Weimer, Bernhard. 2012. "Saúde Para O Povo? Para Um Entendimento Da Economia Política E Das Dinâmicas Da Descentralização No Sector Da Saúde Em Moçambique." In *Moçambique: Descentralizar O Centralismo? Economia, Política, Recursos E Resultados*, edited by Bernhard Weimer, 423–456. Maputo: IESE.

PUBLICAÇÕES DO IESE

Livros

Desafios para Moçambique 2014. (2014)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco e Salvador Forquilha (organizadores)

IESE: Maputo

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2014/IESE-Desafios2014.pdf>

Desafios para Moçambique 2013. (2013)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco e Salvador Forquilha (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//livros/des2013/IESE_Des2013.pdf

Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados. (2012)

B. Weimer (organizador)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE_Decimalizacao.pdf

A Mamba e o Dragão: Relações Moçambique-China em Perspectiva. (2012)

Sérgio Chichava e C. Alden (organizador)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/MozChin/IESE_Mozam-China.pdf

Desafios para Moçambique 2012. (2012)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2012/IESE_Des2012.pdf

Desafios para Moçambique 2011. (2011)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2011/IESE_Des2011.pdf

Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/economia/IESE_Economia.pdf

Protecção social: abordagens, desafios e experiências para Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/protecao/IESE_ProteccaoSocial.pdf

Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique – comunicações apresentadas na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2010)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo.

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/pobreza/IESE_Pobreza.pdf

Desafios para Moçambique 2010. (2009)

Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2010/IESE_Des2010.pdf

Cidadania e Governação em Moçambique – comunicações apresentadas na Conferência Inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (organizadores)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/cidadania/IESE_Cidadania.pdf

Reflecting on economic questions – *papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies.* (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/ref/IESE_QEcon.pdf

Southern Africa and Challenges for Mozambique – *papers presented at the inaugural conference of the Institute for Social and Economic Studies.* (2009)

Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava and António Francisco (editors)

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/South/IESE_South.pdf

Cadernos IESE

(Artigos produzidos por investigadores permanentes e associados do IESE. Esta coleção substitui as séries “Working Papers” e “Discussion Papers”, que foram descontinuadas).

Cadernos IESE nº15: *Plágio em Cinco Universidades de Moçambique: Amplitude, Técnicas de Detecção e Medidas de Controlo* (2015)

Peter E. Coughlin

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/IESE_Cad15.pdf

Cadernos IESE nº 14P: *Revoltas da Fome: Protestos Populares em Moçambique (2008-2012).* (2015)

Luís de Brito, Egídio Chaimite, Crescêncio Pereira, Lúcio Posse, Michael Sambo e Alex Shankland

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/IESE_Cad14.pdf

Cadernos IESE nº 13E: *Participatory Budgeting in a Competitive-Authoritarian Regime: A Case Study (Maputo, Mozambique).* (2014)

William R. Nylan

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/IESE_Cad13_Eng.pdf

Cadernos IESE nº 13P: *O orçamento participativo num regime autoritário competitivo: um estudo de caso (Maputo, Moçambique).* (2014)

William R. Nylen

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/IESE_Cad13_Port.pdf

Cadernos IESE nº 12E: *The Expansion of Sugar Production and the Well-Being of Agricultural Workers and Rural Communities in Xinavane and Magude.* (2013)

Bridget O'Laughlin e Yasfir Ibraimo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_12e.pdf

Cadernos IESE nº 12P: *A Expansão da Produção de Açúcar e o Bem-Estar dos Trabalhadores Agrícolas e Comunidades Rurais em Xinavane e Magude.* (2013)

Bridget O'Laughlin e Yasfir Ibraimo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_12p.pdf

Cadernos IESE nº 11: *Protecção Social no Contexto da Transição Demográfica Moçambicana.* (2011)

António Alberto da Silva Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_11_AFrancisco.pdf

Cadernos IESE nº 10: *Protecção Social Financeira e Demográfica em Moçambique: oportunidades e desafios para uma segurança humana digna.* (2011)

António Alberto da Silva Francisco, Rosimina Ali, Yasfir Ibraimo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_10_AFRA.pdf

Cadernos IESE nº 9: *Can Donors 'Buy' Better Governance? The political economy of budget reforms in Mozambique.* (2011)

Paolo de Renzio

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_09_PRenzio.pdf

Cadernos IESE nº 8: *Desafios da Mobilização de Recursos Domésticos – Revisão crítica do debate.* (2011)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_08_CNCB.pdf

Cadernos IESE nº 7: *Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e Ownership*. (2011)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_07_CNCB.pdf

Cadernos IESE nº 6: *Enquadramento Demográfico da Protecção Social em Moçambique*. (2011)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_06_AF.pdf

Cadernos IESE nº 5: *Estender a Cobertura da Protecção Social num Contexto de Alta Informalidade da Economia: necessário, desejável e possível?* (2011)

Nuno Cunha e Ian Orton

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_05_Nuno_Ian.pdf

Cadernos IESE nº 4: *Questions of health and inequality in Mozambique*. (2010)

Bridget O'Laughlin

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_04_Bridget.pdf

Cadernos IESE nº 3: *Pobreza, Riqueza e Dependência em Moçambique: a propósito do lançamento de três livros do IESE*. (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_03_CNCB.pdf

Cadernos IESE nº 2: *Movimento Democrático de Moçambique: uma nova força política na Democracia moçambicana?* (2010)

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_02_SC.pdf

Cadernos IESE nº 1: *Economia Extractiva e desafios de industrialização em Moçambique*. (2010)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/cad_iese/CadernosIESE_01_CNCB.pdf

Working Papers

(Artigos em processo de edição para publicação. Coleção descontinuada e substituída pela série “Cadernos IESE”)

WP nº 1: *Aid Dependency and Development: a Question of Ownership? A Critical View.* (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

<http://www.iese.ac.mz/lib/publication/AidDevelopmentOwnership.pdf>

Discussion Papers

(Artigos em processo de desenvolvimento/debate. Coleção descontinuada e substituída pela série “Cadernos IESE”)

DP nº 6: *Recursos naturais, meio ambiente e crescimento económico sustentável em Moçambique.* (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/DP_2009/DP_06.pdf

DP nº 5: *Mozambique and China: from politics to business.* (2008)

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_05_

MozambiqueChinaDPaper.pdf

DP nº 4: *Uma Nota sobre Voto, Abstenção e Fraude em Moçambique.* (2008)

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_04_Uma_Nota_Sobre_o_Voto_Abstencao_e_Fraude_em_Mocambique.pdf

DP nº 3: *Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique.* (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_03_2008_Desafios_DesenvRural_Mocambique.pdf

DP nº 2: *Notas de Reflexão sobre a “Revolução Verde”, contributo para um debate.* (2008)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/Discussion_Paper2_Revolucao_Verde.pdf

DP nº 1: *Por uma leitura sócio-histórica da etnicidade em Moçambique.* (2008)

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_01_ArtigoEtnicidade.pdf

Boletim IDelIAS

(Boletim que divulga resumos e conclusões de trabalhos de investigação)

Nº77p: *Estratégias de Crescimento Económico e Desenvolvimento na CPLP* (2015)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias77p.pdf

Nº77e: *Economic and Development Strategies in the CPLP* (2015)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias77e.pdf

Nº76: *Dilemas das ligações produtivas entre empresas numa economia afunilada* (2015)

Carlos Nuno Castel-Branco, Oksana Mandlate, Epifânia Langa

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias76.pdf

Nº75: *Padrões de investimento privado e tendências especulativas na economia moçambicana* (2015)

Carlos Nuno Castel-Branco, Nelsa Massingue da Costa, Carlos Muianga

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias75.pdf

Nº74: *Acumulação Especulativa e Sistema Financeiro em Moçambique* (2015)

Carlos Nuno Castel-Branco, Fernanda Massarongo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias74.pdf

Nº 73: *Estado e a Capitalização do Capitalismo Doméstico em Moçambique.* (2015)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias73.pdf

Nº 72: *Finança Islâmica: Quando Terá Moçambique um Sistema Financeiro Halal?* (2015)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias72.pdf

Nº 71: *Dívida pública, acumulação de capital e a emergência de uma bolha económica.* (2015)

Carlos Nuno Castel-Branco, Fernanda Massarongo e Carlos Muianga

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias71.pdf

Nº 70: *Autonomização local para quê? Questões económicas no debate sobre autonomia local.* (2015)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias70.pdf

Nº 69: *Por que é que a emissão de obrigações do Tesouro não é a melhor alternativa para financiar o reembolso do IVA às empresas?* (2015)

Fernanda Massarongo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias69.pdf

Nº 68: *Consumo Agregado Moçambicano: Evolução e Relevância Estratégica.* (2015)

António Francisco e Moisés Siúta

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_68.pdf

Nº 67: *O Gigaprojecto que Poderá Transformar a Economia Moçambicana? Pró e Contra o Projecto de GNL Moçambique.* (2014)

António Francisco e Moisés Siúta

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_67.pdf

Nº 66P: *Reformas de descentralização e serviços públicos agrários em Moçambique: Porquê os desafios persistem?* (2014)

Salvador Forquilha

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_66p.pdf

Nº 66E: *Decentralisation reforms and agricultural public services in Mozambique: Why do the challenges persist?* (2014)

Salvador Forquilha

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_66e.pdf

Nº 65P: *Por Que Moçambique Ainda Não Possui Pensão Universal Para Idosos?* (2014)

António Francisco e Gustavo Sugahara

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_65p.pdf

Nº 65E: *Why Mozambique Still Does Not Have a Universal Pension For The Elderly?* (2014)

António Francisco e Gustavo Sugahara

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_65e.pdf

Nº 64P: *Poupança interna: Moçambique e os outros.* (2014)

António Francisco e Moisés Siúta

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_64p.pdf

Nº 64E: *Domestic savings: Mozambique and the others.* (2014)

António Francisco and Moisés Siúta

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_64e.pdf

Nº 63P: *Poupança interna moçambicana: 2000-2010, uma década inédita.* (2014)

António Francisco e Moisés Siúta

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/ideias_63p.pdf

Nº 63E: *Mozambican domestic savings: 2000-2010, an unprecedented decade.* (2014)

António Francisco and Moisés Siúta

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_63e.pdf

Nº 62: *Medias e campanhas eleitorais.* (2014)

Crescência Pereira

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_62.pdf

Nº 61: *Indignai-vos!* (2014)

Egídio Chaimite

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_61.pdf

Nº 60: *Ligações entre os grandes projectos de IDE e os fornecedores locais na agenda nacional de desenvolvimento.* (2014)

Oksana Mandlate

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_60.pdf

Nº 59: *A Política Macroeconómica e a Mobilização de Recursos para Financiamento do Investimento Privado em Moçambique.* (2014)

Fernanda Massarongo e Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_59.pdf

Nº 58: *As “revoltas do pão” de 2008 e 2010 na imprensa.* (2013)

Crescêncio Pereira, Egidio Chaimite, Lucio Posse e Michael Sambo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_58.pdf

Nº 57: *Cheias em Chókwoè: um exemplo de vulnerabilidade.* (2013)

Crescêncio Pereira, Michael Sambo e Egidio Chaimite

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_57.pdf

Nº 56: *Haverá Possibilidade de Ligação Entre Grupos de Poupança e Crédito Cumulativo Informais e Instituições Financeiras Formais?* (2013)

Fernanda Massarongo, Nelsa Massingue, Rosimina Ali, Yasfir Ibraimo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_56.pdf

Nº 55: *Ligações com mega projectos: oportunidades limitadas a determinados grupos.* (2013)

Epifania Langa

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_55.pdf

Nº 54P: *Viver mais para viver pior?* (2013)

Gustavo Sugahara, António Francisco, Peter Fisker

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_54e.pdf

Nº 54E: *Is living longer living better?* (2013)

Gustavo Sugahara, António Francisco, Peter Fisker

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_54p.pdf

Nº 53: *Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: Análise de “Mitos por trás do ProSAVANA” de Natália Fingermann (3). (2013)*

Sayaka Funada-Classen

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_53.pdf

Nº 52: *Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: Análise de “Mitos por trás do ProSAVANA” de Natália Fingermann (2). (2013)*

Sayaka Funada-Classen

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_52.pdf

Nº 51: *Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: Análise de “Mitos por trás do ProSAVANA” de Natália Fingermann. (2013)*

Sayaka Funada-Classen

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_51.pdf

Nº 50: *Uma reflexão sobre o calendário e o recenseamento eleitoral para as eleições autárquicas de 2013. (2013)*

Domingos M. Do Rosário

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_50.pdf

Nº 49: *Os mitos por trás do PROSAVANA. (2013)*

Natália N. Fingermann

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_49.pdf

Nº 48P: *Sobre resultados eleitorais e dinâmica eleitoral em Sofala. (2013)*

Marc de Tollenaere

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_48p.pdf

Nº 48E: *Analysing elections results and electoral dynamics in Sofala. (2013)*

Marc de Tollenaere

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_48e.pdf

Nº 47: *Moçambique: Entre Estagnação e Crescimento. (2012)*

António Alberto da Silva Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_47.pdf

Nº 46P: *Desafios da Duplicação da População Idosa em Moçambique. (2012)*

António Francisco & Gustavo Sugahara

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_46p.pdf

Nº 46E: *The Doubling Elderly: Challenges of Mozambique's Ageing Population.* (2012)

António Francisco & Gustavo Sugahara

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_46e.pdf

Nº 45: *Moçambique e a Explosão Demográfica”: Somos Muitos? Somos Poucos?* (2012)

António Alberto da Silva Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_45.pdf

Nº 44: *Taxas Directoras e Produção Doméstica.* (2012)

Sófia Armacy

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_44.pdf

Nº 43E: *MEITI – Analysis of the Legal Obstacles, Transparency of the Fiscal Regime and Full Accession to EITI.* (2012)

Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_43E.pdf

Nº 43P: *ITIEM—Análise dos Obstáculos legais, Transparência do Regime Fiscal e Completa Adesão à ITIE.* (2012)

Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_43p.pdf

Nº 42E: *Analysis of the Reconciliation Exercise in the Second Report of EITI in Mozambique.* (2012)

Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_42e.pdf

Nº 42P: *Análise ao Exercício de Reconciliação do Segundo Relatório da ITIE em Moçambique.* (2012)

Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_42p.pdf

Nº 41: *Estado e Informalidade: Como Evitar a “Tragédia dos Comuns” em Maputo?* (2012)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_41.pdf

Nº 40: “Moçambique no Índice de Desenvolvimento Humano”: Comentários. (2011)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_40.pdf

Nº 39: *Investimento directo chinês em 2010 em Moçambique: impacto e tendências.* (2011)

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_39.pdf

Nº 38: *Comissão Nacional de Eleições: uma reforma necessária.* (2011)

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_37.pdf

Nº 37P: *Envelhecimento Populacional em Moçambique: Ameaça ou Oportunidade?* (2011)

António Alberto da Silva Francisco, Gustavo T.L. Sugahara

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_37p.pdf

Nº 37E: *Population Ageing in Mozambique: Threat or Opportunity.* (2011)

António Alberto da Silva Francisco, Gustavo T.L. Sugahara

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_36e.pdf

Nº 36: *A Problemática da Protecção Social e da Epidemia do HIV-SIDA no Livro Desafios para Moçambique 2011.* (2011)

António Alberto da Silva Francisco, Rosimina Ali

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_36.pdf

Nº 35P: *Será que Crescimento Económico é Sempre Redutor da Pobreza? Reflexões sobre a experiência de Moçambique.* (2011)

Marc Wuyts

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_35P.pdf

Nº 35E: *Does Economic Growth always Reduce Poverty? Reflections on the Mozambican Experience.* (2011)

Marc Wuyts

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_35E.pdf

Nº 34: *Pauperização Rural em Moçambique na 1ª Década do Século XXI.* (2011)

António Francisco e Simão Muhorro

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_34.pdf

Nº 33: *Em que Fase da Transição Demográfica está Moçambique?* (2011)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_33.pdf

Nº 32: *Protecção Social Financeira e Protecção Social Demográfica: Ter muitos filhos, principal forma de protecção social em Moçambique?* (2010)

António Francisco, Rosimina Ali e Yasfir Ibraimo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_32.pdf

Nº 31: *Pobreza em Moçambique põe governo e seus parceiros entre a espada e a parede.* (2010)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_31.pdf

Nº 30: *A dívida pública interna mobiliária em Moçambique: alternativa ao financiamento do défice orçamental?* (2010)

Fernanda Massarongo

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_30.pdf

Nº 29: *Reflexões sobre a relação entre infra-estruturas e desenvolvimento.* (2010)

Carlos Uilson Muianga

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_29.pdf

Nº 28: *Crescimento demográfico em Moçambique: passado, presente...que futuro?* (2010)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_28.pdf

Nº 27: *Sociedade civil e monitoria do orçamento público.* (2009)

Paolo de Renzio

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_27.pdf

Nº 26: *A Relatividade da Pobreza Absoluta e Segurança Social em Moçambique.* (2009)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_26.pdf

Nº 25: *Quão Fiável é a Análise de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique? Uma Análise Crítica dos Indicadores de Sustentabilidade da Dívida Externa de Moçambique.* (2009)

Rogério Ossemane

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_25.pdf

Nº 24: *Sociedade Civil em Moçambique e no Mundo.* (2009)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_24.pdf

Nº 23: *Acumulação de Reservas Cambiais e Possíveis Custos derivados – Cenário em Moçambique.* (2009)

Sofia Amarcy

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_23.pdf

Nº 22: *Uma Análise Preliminar das Eleições de 2009.* (2009)

Luis de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_22.pdf

Nº 21: *Pequenos Provedores de Serviços e Remoção de Resíduos Sólidos em Maputo.* (2009)

Jeremy Grest

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_21.pdf

Nº 20: *Sobre a Transparência Eleitoral.* (2009)

Luis de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_20.pdf

Nº 19: *“O inimigo é o modelo”! Breve leitura do discurso político da Renamo.* (2009)

Sérgio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_19.pdf

Nº 18: *Reflexões sobre Parcerias Público-Privadas no Financiamento de Governos Locais.* (2009)

Eduardo Jossias Nguenha

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_18.pdf

Nº 17: *Estratégias individuais de sobrevivência de mendigos na cidade de Maputo: Engenhosidade ou perpetuação da pobreza?* (2009)

Emílio Dava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_17.pdf

Nº 16: *A Primeira Reforma Fiscal Autárquica em Moçambique.* (2009)

Eduardo Jossias Nguenha

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_16.pdf

Nº 15: *Protecção Social no Contexto da Bazarconomia de Moçambique.* (2009)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_15.pdf

Nº 14: *A Terra, o Desenvolvimento Comunitário e os Projectos de Exploração Mineira.* (2009)

Virgílio Cambaza

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_14.pdf

Nº 13: *Moçambique: de uma economia de serviços a uma economia de renda.* (2009)

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_13.pdf

Nº 12: *Armando Guebuza e a pobreza em Moçambique.* (2009)

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_12.pdf

Nº 11: *Recursos Naturais, Meio Ambiente e Crescimento Sustentável.* (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_11.pdf

Nº 10: *Indústrias de Recursos Naturais e Desenvolvimento: Alguns Comentários.* (2009)

Carlos Nuno Castel-Branco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_10.pdf

Nº 9: *Informação Estatística na Investigação: Contribuição da investigação e organizações de investigação para a produção estatística.* (2009)

Rosimina Ali, Rogério Ossemame e Nelsa Massingue

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_9.pdf

Nº 8: *Sobre os Votos Nulos.* (2009)

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_8.pdf

Nº 7: *Informação Estatística na Investigação: Qualidade e Metodologia.* (2008)

Nelsa Massingue, Rosimina Ali e Rogério Ossemame

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_7.pdf

Nº 6: *Sem Surpresas: Abstenção Continua Maior Força Política na Reserva em Moçambique... Até Quando?* (2008)

António Francisco

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_6.pdf

Nº 5: *Beira - O fim da Renamo?* (2008)

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_5.pdf

Nº 4: *Informação Estatística Oficial em Moçambique: O Acesso à Informação.* (2008)

Rogério Ossemame, Nelsa Massingue e Rosimina Ali

http://www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_4.pdf

Nº 3: *Orçamento Participativo: um instrumento da democracia participativa.* (2008)

Sérgio Inácio Chichava

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_3.pdf

Nº 2: *Uma Nota sobre o Recenseamento Eleitoral.* (2008)

Luís de Brito

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_2.pdf

Nº 1: *Conceptualização e Mapeamento da Pobreza.* (2008)

António Francisco e Rosimina Ali

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_1.pdf

Outras publicações

Envelhecer em Moçambique: Dinâmicas do Bem-Estar e da Pobreza (2013)

António Francisco, Gustavo Sugahara e Peter Fisker

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/IESE_DinPob.pdf

Growing old in Mozambique: Dynamics of well-being and Poverty (2013)

António Francisco, Gustavo Sugahara e Peter Fisker

IESE: Maputo

http://www.iese.ac.mz/lib/IESE_DynPov.pdf

***Governança em Moçambique: Recursos para Monitoria e Advocacia* (2012)**

Projecto de Desenvolvimento de um Sistema de Documentação e de Partilha de Informação, IESE

IESE: Maputo

***Monitoria e Advocacia da Governança com base no Orçamento de Estado: Manual de Formação* (2012)**

Zaqueo Sande (Adaptação)

IESE: Maputo

***Pequeno Guia de Inquérito por Questionário* (2012)**

Luís de Brito

IESE: Maputo

Esta colectânea reúne artigos que resultaram da pesquisa de investigadores permanentes e associados do IESE sobre temas relevantes para o desenvolvimento da capacidade produtiva e empresarial em Moçambique. Os artigos foram produzidos no quadro da colaboração entre o IESE e o programa de apoio ao sector privado da Embaixada do Reino da Dinamarca, coordenado pelo Fundo para Ambiente de Negócios (FAN). O objectivo destes artigos é fazer a ligação entre a agenda de investigação do IESE e o debate público sobre questões que afectam o desenvolvimento produtivo do país.

