

# DESAFIOS DE DESENVOLVIMENTO DA BASE PRODUTIVA: UM OLHAR A PARTIR DO PARP 2011-2014

Carlos Muianga

## INTRODUÇÃO

O Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP 2011-2014) tem como objectivo geral reduzir a incidência da pobreza dos actuais 54,7% para cerca de 42% em 2014, com base num crescimento económico inclusivo e de base alargada (GdM, 2011a).

Uma das questões que o PARP levanta é o desenvolvimento de uma base produtiva alargada e diversificada, com foco no aumento da produção e produtividade agrária e pesqueira, promoção de emprego e apoio às pequenas e médias empresas (PMEs). Contudo, a forma como o PARP discute ou conduz as questões à volta do desenvolvimento da base produtiva levanta, pelo menos, dois problemas fundamentais: (i) a análise sobre o aumento da produção e produtividade agrária e pesqueira abstrai-se, quase completamente, da análise sobre processos de acumulação e de organização social da produção, mercados e ligações que existem e estão em curso, e que têm impactos sobre as dinâmicas macroeconómicas, a alocação e utilização de recursos e as oportunidades de opções reais de desenvolvimento, e (ii) o foco no desenvolvimento de PMEs encontra-se desligado da análise sobre estruturas produtivas e não reflecte nem conduz a uma discussão de qualquer problema e/ou estratégia industrial concretos.

Este artigo pretende discutir, com base nas dinâmicas existentes (e seus constrangimentos específicos), como pensar no desenvolvimento de uma base produtiva alargada e diversificada no contexto do PARP, e quais são as questões e desafios que se levantam. O artigo argumenta que, para desenvolver uma base produtiva alargada e diversificada, é necessário compreender o que existe e porque existe, encontrar o fio condutor comum

que explica as várias dinâmicas existentes e a consistência e ligações entre elas (isto é, identificar e pensar nos processos de acumulação e de organização da produção - o que se produz, para que finalidade, como, em que escala, com que recursos e capacidades, com que logística e finanças, as condições e padrões de rentabilidade, os mercados, as ligações, etc.), e pensar na intervenção pública estratégica (política e estratégia industrial), sobretudo na necessidade de um suporte mais efectivo à actividade produtiva das firmas e no tipo de intervenções necessárias para estimular o investimento na actividade produtiva directa. O artigo argumenta, ainda, que, para uma análise mais consistente das oportunidades, prioridades e limites para o desenvolvimento da base produtiva, é necessário olhar não só para os contextos produtivos reais (isto é, as dinâmicas produtivas dominantes e suas características específicas), como também perceber como afectam ou estruturam os processos de acumulação e de organização técnica e social da produção.

Para além da introdução, este artigo tem mais quatro secções. A segunda secção explica como o PARP trata da problemática da produção e do desenvolvimento da base produtiva e com que base analítica o faz. A terceira secção faz uma análise em torno das fraquezas e deficiências do PARP e suas implicações. A quarta secção discute os desafios para o desenvolvimento da base produtiva, com base em algumas questões específicas que o PARP levanta. Finalmente, a conclusão, para além propor uma forma de pensar e de tratar das questões de produção, coloca algumas perguntas e possíveis respostas.

## O PARP E O DESENVOLVIMENTO DA BASE PRODUTIVA

Como já foi mencionado na secção introdutória, uma das questões que o PARP levanta é o desenvolvimento de uma base produtiva alargada e diversificada, com foco no aumento da produção e produtividade agrária e pesqueira, promoção do emprego e apoio ao desenvolvimento de PME's. Portanto, a definição de prioridades para o desenvolvimento da base produtiva no PARP reflecte um carácter sectorial, isto é, uma soma de prioridades dos diferentes sectores, contidas nos respectivos documentos/estratégias sectoriais do governo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Plano Estratégico do Desenvolvimento Agrário (PEDSA) 2011-2020 (GdM, 2011b), Política e Estratégia Industrial (GdM, 2007a), Estratégia para o Desenvolvimento das Pequenas e Médias Empresas em Moçambique (GdM 2007b), Estratégia para a Melhoria do Ambiente de Negócios em Moçambique (GdM, 2008), Estratégia de Emprego e Formação Profissional em Moçambique 2006 - 2015 (GdM, 2006).

## AUMENTO DA PRODUÇÃO E PRODUTIVIDADE AGRÁRIA E PESQUEIRA

No caso particular da agricultura, a definição de prioridades de intervenção pública ‘estratégica’ reflecte, basicamente, um carácter dualista e homogéneo dos processos de acumulação nas zonas rurais, suportado pelo argumento de que a maior parte da população rural depende, exclusivamente, da agricultura para a sua sobrevivência.<sup>2</sup> Em Moçambique este argumento é suportado por vários documentos do governo. Por exemplo, o PEDSA considera que cerca de 70% da população moçambicana depende da agricultura para a sua sobrevivência e que cerca de 80% do rendimento das famílias rurais, por sinal consideradas as mais pobres, provém da actividade agrícola (GdM, 2011b). Entretanto, o foco do PARP no aumento da produção e produtividade agrária e pesqueira reside no “papel do sector familiar na segurança alimentar e nutricional (produção de culturas alimentares básicas como milho, mandioca, arroz e feijões), em particular nas zonas rurais, e no atraso técnico e tecnológico que este sector enfrenta (uso de técnicas rudimentares, geradoras de rendimentos e retornos muito baixos). Tal atraso técnico, para além de ser considerado uma das principais características do sector familiar, constitui, a par disso, um dos principais argumentos para a fraca produtividade do sector agrário e pesqueiro em Moçambique. Como tal, as acções do PARP para o alcance deste objectivo limitam-se, sobretudo, na melhoria do acesso a factores de produção (insumos, tecnologia, etc.), facilitação do acesso aos mercados e financiamento, e melhoria da gestão sustentável dos recursos naturais (GdM, 2011a, 2011b).

## DESENVOLVIMENTO DE PMES E PROMOÇÃO DE EMPREGO

No PARP, o foco sobre as PMEs continua, como na política e estratégia industrial e na estratégia para a promoção de PMEs (GdM, 2007a, 2007b), a ser orientado para a maximização de investimento e promoção de emprego sem, necessariamente, estabelecer uma ligação com a estrutura produtiva, nem discutir algum problema industrial concreto. De facto, no PARP, a promoção de PMEs, a par da liberalização do mercado laboral, é vista como sendo um dos principais objectivos para a criação de emprego e a consequente redução da Pobreza. Porque o PARP faz uma ligação directa e simplista

<sup>2</sup> O argumento dualista sobre processos de acumulação é amplamente contestado, sobretudo pela literatura heterodoxa, que olha para a diferenciação dos processos e relações sociais de produção nas zonas rurais, em particular para as dinâmicas dos mercados rurais de trabalho (Karshenas, 1999; Cramer, Oya & Sender, 2008; Mueller, 2012). No caso de Moçambique ver (O’Laughlin, 1981; Castel-Branco, 1983, 1994).

entre PME's e emprego, as acções sobre firmas limitam-se à criação de “um ambiente favorável” à constituição e desenvolvimento de PME's, que se resume na simplificação dos procedimentos de licenciamento de actividades económicas, e de pagamento de impostos - incentivos fiscais, entre outros (GdM, 2011a). O argumento é de que a massificação do regime de licenciamento simplificado de actividades económicas, sobretudo para a criação de PME's, em conjunto com os incentivos fiscais, vai dinamizar a actividade produtiva, criando novos postos de trabalho e, conseqüentemente, reduzir a pobreza. 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 foca a necessidade de promover ligações entre pequenas e grandes empresas (particularmente os mega-projectos), através da criação de “programas de ligações/complementaridades”, com vista a estimular o fornecimento de bens e prestação de serviços, a formação de “clusters” industriais e cadeias de produto e valor.

## FRAQUEZAS E DEFICIÊNCIAS DO PARP E SUAS IMPLICAÇÕES PARA ESTRATÉGIA PRODUTIVA

É importante considerar uma série de questões quando se pensa em estratégia produtiva (por exemplo, de onde vêm os objectivos da estratégia, 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.

### PROBLEMAS COM A ESTRATÉGIA DE PRODUÇÃO

Algumas das principais deficiências que o PARP revela reflectem, sobretudo, 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<sup>3</sup> (que serviram como base de suporte para a elaboração do PARP e que, em alguns casos, até entram em contradição ou em

<sup>3</sup> Estes documentos já foram mencionados na secção anterior.

conflito com o PARP, e mesmo entre si), o PARP parte da retórica para a definição de prioridades para o desenvolvimento da base produtiva nacional, isto é, parte do que seria desejável ter, fazer e acontecer, independentemente dos limites, constrangimentos e possibilidades reais para a sua materialização. Por exemplo, o foco generalizado sobre o que “falta” (que no caso, por exemplo, da agricultura inclui insumos, tecnologias, financiamento, infra-estruturas, 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, e com que recursos e capacidades.

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 agrícola. 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 de pensar no aumento da produção e produtividade agrícola e acesso aos mercados entre os produtores de pequena escala.

Esta análise mostra a importância da necessidade de perceber que condições de produção (empresas, produtores e mercados agrícolas e ligações) existem actualmente (Woodhouse, 2012), quais as dinâmicas dos mercados rurais de trabalho assalariado (Cramer, Oya & Sender, 2008; Mueller, 2012)<sup>4</sup>, e que relações sociais são formadas à volta dos processos e sistemas de produção e consumo nas zonas rurais (Collin e Crawford, 2000).

Além disso, existe uma dinâmica real e dominante no sector agrícola (por exemplo, as concessões agrícolas viradas para exportação: biocombustíveis, florestas, tabaco, algodão, caju, açúcar, etc.), com características específicas bem definidas (mercados, finanças, logística, etc.), que tende a consolidar-se cada vez mais e com impacto estruturante na actividade produtiva do sector familiar. Esta dinâmica afecta e estrutura os mercados e a disponibilidade de recursos (terra, água, trabalho, capital, etc.) para o

---

<sup>4</sup> Cramer, Oya & Sender (2008), com base no inquérito sobre o mercado rural de trabalho em Moçambique 2002/2003, defendem que os mercados de trabalho são determinantes para entender as dinâmicas de desenvolvimento nas zonas rurais. Segundo os resultados do inquérito, constata-se que existe uma diversidade e complexidade de actividades e relações laborais nas zonas rurais, que os modelos *standards* de mercado de trabalho não captam.

“sector agrário familiar”.<sup>5</sup> Embora determine a estrutura da produção e comercialização agrária no país, não é sistemática nem estrategicamente equacionada na definição das prioridades produtivas do PARP, sobretudo como potencial para o desenvolvimento de forças produtivas no campo (recursos, capacidades e qualificações, etc.). Portanto, considerando estas deficiências, como é possível pensar, de forma consistente, em processos reais de produção agrária, de distribuição e de consumo, e como estes processos se organizam e se articulam dentro da economia?

A análise sobre a promoção de PME's revela também os problemas de concepção da estratégia produtiva do PARP. O foco sobre as 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, aprendizagem até ao seu desenvolvimento e competição nos mercados 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 necessário. A questão que se coloca é: Até que ponto a simplificação dos procedimentos de licenciamento às actividades económicas, em particular para a criação de PME's, permite identificar as reais capacidades para as empresas exercerem certas actividades, adquirirem novas capacidades, competências e qualificações, desenvolverem ligações (a montante e a jusante) e operarem em mercados específicos? Porque é que o licenciamento às actividades produtivas não pode ir para além da necessidade de legalizar e/ou criar maior número possível de PME's e olhar, ao mesmo tempo, para as dinâmicas das estruturas produtivas, de inovação e criação de novas capacidades e conhecimentos, etc.?

Como argumenta Amsden (2001), a inovação envolve geração de conhecimento e a capacidade de aplicá-lo no desenvolvimento dos processos produtivos. Portanto, visto desta maneira, desenvolver uma base produtiva alargada e diversificada por intermédio da promoção de PME's, ao invés de focar simplesmente a necessidade de

---

<sup>5</sup> 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 para o mercado, como o PARP pretende fazer, implica, necessariamente, a compreensão das dinâmicas socioeconómicas 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.

criar mais firmas, deve focar, sobretudo, a criação de empresas que são capazes de aprender e apropriar conhecimento e capacidades e, a longo prazo, gerar novo conhecimento e novas capacidades (Amsden, 2001, citado em Ocampo, 2004, p.15).

A questão sobre os incentivos à produção levanta um outro problema. Os incentivos à actividade produtiva são um elemento fundamental na análise dos problemas que o PARP levanta, na medida em que estruturam a maneira como os agentes económicos (por exemplo, as firmas) 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 (Lall, 1992). 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. A questão que surge é qual é 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.

## O FINANCIAMENTO DA BASE PRODUTIVA

As deficiências metodológicas de concepção da estratégia produtiva no PARP também se reflectem na questão sobre o financiamento da actividade produtiva (o aumento da produção e produtividade agrária e o desenvolvimento de PME's) em geral. O PARP não estabelece limites nem constrangimentos 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<sup>6</sup> (Massarongo e Muianga, 2011) e da política fiscal e monetária<sup>7</sup> em particular (Ossemame, 2011; Ossemame e Castel-Branco, 2012), assim como das dinâmicas de expansão da actividade bancária e dos serviços financeiros à escala nacional (Amarcy e Massingue, 2011), que procuram responder ao que existe (e suas interacções) e não necessariamente ao que falta. Por outro lado, os vulgos “7 milhões”, oficialmente de-

<sup>6</sup> Ajuda externa, endividamento público interno e externo, parcerias público-privadas, etc.

<sup>7</sup> Na maioria dos casos, a política fiscal e monetária até entram em contradição com a estratégia de expansão e mobilização de recursos para financiar as prioridades produtivas do PARP.

nominados Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD)<sup>8</sup>, concebidos como um dos principais recursos financeiros para dinamizar a actividade produtiva nas zonas rurais (produção de alimentos e geração de emprego), nem sequer são considerados na “estratégia de financiamento” para o desenvolvimento da base produtiva no PARP.

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 nacional. 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 a exportação (por exemplo, a construção do Aeroporto de Nacala, a reabilitação da linha de Sena, a construção da barragem de Mphanda Nkuwa, a linha de transporte de energia Centro-Sul (CESUL), e outros investimentos de grande dimensão) que, pelo seu potencial para gerar retornos a curto e médio prazo, poderão absorver parte substancial dos recursos financeiros domésticos capazes de financiar a diversificação da base produtiva nacional (Massarongo & Muianga, 2011).

## DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA BASE PRODUTIVA: ALGUMAS QUESTÕES ESPECÍFICAS

Uma das questões que o artigo levanta é de que existem dinâmicas reais da actividade produtiva (dinâmicas dos mega-projectos minerais e energéticos, as concessões agrícolas de média e grande escala viradas para a exportação, e outras actividades produtivas de pequena escala, etc.) que, do ponto de vista metodológico, como do ponto de vista de possibilidades reais, não são consistentes com o tipo de intervenção para responder às questões que o PARP coloca. Tais dinâmicas, como o artigo argumenta, devem ser compreendidas para uma análise mais consistente dos problemas de desenvolvimento da base produtiva nacional.

---

<sup>8</sup> Sande, (2011) faz uma análise das diferentes concepções e abordagens sobre os “7 milhões” e levanta alguns desafios no contexto da diversificação da base produtiva.

## ORGANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO

O desafio da organização da produção é fundamental na análise do que é possível fazer, dadas as dinâmicas reais existentes e suas interações. 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 interações 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 (cooperativas ou associações) requer uma compreensão profunda dessas especificidades.<sup>9</sup>

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 (firmas, 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 (Sturgeon, 2001; Levelt, 2006). Portanto, cadeias de valor existem dentro de uma matriz complexa de instituições e indústrias de suporte e são sustentadas por uma variedade de inputs críticos, incluindo recursos humanos, infra-estruturas, capital, finanças, serviços, etc. (Sturgeon, 2001). 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 a 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

---

<sup>9</sup> Por exemplo, parte substancial da actividade agrícola de pequena escala (agricultura familiar) não tem carácter comercial (se tem é mínimo), pelo que o uso intensivo de insumos aumenta os custos de produção e não necessariamente o rendimento familiar e, dificilmente, pode competir com os camponeses médios e privados mais virados para o mercado - que são os que de facto usam os insumos e meios de produção relativamente mais avançados (Castel-Branco, 1983).

impacto na economia. Tais dinâmicas colocam as firmas, as instituições, as políticas necessárias para a competitividade, numa necessidade de constante transformação das estruturas organizacionais (Lall, 2002; Lall, 2004).

Portanto, sectores, indústrias e firmas requerem novas capacidades para gerir as mudanças técnicas e a habilidade institucional para desenvolver novas capacidades (Narula 2003, citado por Lall, 2004, p.4), o que, por sua vez, requer um suporte mais efectivo à produção inicial, à aquisição e domínio de novas tecnologias, etc. Assim, a habilidade de gerar constantemente novas dinâmicas de acumulação é essencial para um crescimento alargado, diversificado e articulado (Ocampo, 2004). 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 firmas a iniciar a produção, a dominar as novas tecnologias, a inovar e a adquirir vantagens competitivas não se resume à simples questão de simplificar este ou aquele procedimento e liberalizar o mercado de trabalho, mas obedece sim a um processo mais amplo de criação de novas capacidades industriais para competir num mercado global – doméstico e externo (Castel-Branco, 2002a, 2004).

## LIGAÇÕES ENTRE PEQUENAS E GRANDES EMPRESAS

Um dos objectivos estratégicos do PARP é a promoção de ligações entre pequenas e grandes empresas (particularmente os mega-projectos), como forma de estimular o fornecimento de bens e prestação de serviços.

Uma vez existentes, é realmente importante e necessário considerar as dinâmicas dos mega-projectos e o potencial de ligações que podem gerar dentro da economia. A questão que se deve colocar, em primeiro lugar, é pensar em que é que a intervenção pública é importante. Esta questão prende-se, sobretudo, à necessidade de a intervenção pública ser capaz de identificar o tipo de interacções possível e susceptível de gerar dinâmicas de procura contínuas para as PME's domésticas e desenvolver novas capacidades industriais.

Como qualquer outra dinâmica dentro da economia, os mega-projectos 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 são estes focos de procura e até que ponto podem fornecer alguma base metodológica para pensar em estratégia industrial e processos de industrialização dinâmicos que gerem e multipliquem ligações dentro da economia.

Análises sobre mega projectos em Moçambique (Castel-Branco, 2002b; Castel-Branco, 2008; Castel-Branco & Goldin, 2003) mostram que estes são intensivos em capital, tecnologia, qualificações, etc. e, dada a complexidade dos processos produtivos (a tecnologia, os recursos, as qualificações, os “standards”, os mercados, etc.), embarcar na necessidade de criação de ligações entre pequenas e grandes empresas multinacionais requer um “upgrading” das empresas nacionais, o que, por sua vez, requer elevados custos de investimento na criação de novas capacidades industriais.<sup>10</sup>

As experiências de sucesso e insucesso de algumas empresas nacionais, que desenvolveram capacidades industriais para o mercado doméstico, com base nas ligações com mega-projectos, seria um dos pilares-chave de uma estratégia para apoiar o desenvolvimento de capacidades produtivas dentro da economia (Castel-Branco, 2003; Castel-Branco & Goldin, 2003). Contudo, há que ter atenção de que investir em novas capacidades industriais pode ser bom se a economia como um todo for capaz de absorvê-las, mas também pode ser mau se o foco for somente para mega-projectos (Castel-Branco, 2002b).

Esta análise coloca algumas questões: olhando para o que existe (firmas, 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 mega-projectos, sem constranger, necessariamente, a possibilidade de diversificar as capacidades industriais para a economia como um todo?<sup>11</sup>

## LIGAÇÕES INTER E INTRA-SECTORIAIS

O desenvolvimento da base produtiva não pode ser conceptualizado sem olhar para as relações intra e intra-sectoriais e o papel de cada sector ou actividade no processo mais geral de acumulação económica e social.

O foco em abordagens sectoriais na análise de processos de acumulação cria ruptura dos processos económicos reais, pois não permite identificar as possibilidades reais de interacção entre diferentes actividades, nem como estas actividades se constroem umas às outras. Por sua vez, a abordagem intersectorial na formulação de estratégia para o desenvolvimento da base produtiva não pode ser entendida como a

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Esta questão chama a atenção para se ter o cuidado de evitar que parte considerável do investimento das firmas domésticas em novas capacidades industriais seja absorvida a favor dos grandes projectos (por meio de contratos de prestação de serviços de curta duração).

soma das diferentes prioridades sectoriais. Mais do que reconhecer a necessidade da estratégia produtiva ser de carácter intersectorial (como o PARP faz), é necessário perceber como diferentes actividades se interligam, porque se interligam e para formar o quê. Por exemplo, o foco do PARP sobre o aumento da produção e da produtividade agrícola (sobretudo da produção de alimentos) não responde a um problema concreto de acumulação (aumentar a produção para quê, em que escala, para que mercado, etc.). Ou seja, qual é o papel da agricultura no actual processo de acumulação (fornecer bens básicos de consumo e matérias-primas a preços acessíveis para alimentar os processos produtivos a diferentes níveis e escalas)?

O aumento da produção e da produtividade agrícola é vital para processos de acumulação industrial e de capital (Karshenas, 1995; Castel-Branco, 1997; Winter *et al.*, 1997). Portanto, a agricultura, como qualquer outro sector, não é neutra relativamente aos processos de acumulação, e a compreensão da sua interacção dinâmica é um ponto de partida para pensar em estratégia de desenvolvimento de uma base produtiva alargada e diversificada. O desafio é como transformar certas dinâmicas sectoriais e articulá-las com os recursos e as capacidades para responder às opções e objectivos da estratégia produtiva. Por exemplo, como é que a política fiscal e monetária se interligam com os objectivos de aumento da produção e produtividade?

## CONCLUSÕES

Este artigo desenvolveu uma análise sobre como o PARP trata da produção e apresentou algumas questões específicas sobre como pensar no desenvolvimento de uma base produtiva alargada e diversificada. O artigo argumenta que, para desenvolver uma base produtiva alargada e diversificada, é necessário compreender o que existe e porque existe, encontrar o fio condutor comum que explica as várias dinâmicas existentes e a consistência e ligações entre elas.

Uma das principais preocupações levantada neste artigo é que a análise sobre a produção 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 em curso, e que têm impactos sobre as dinâmicas macroeconómicas, a alocação e utilização de recursos e as oportunidades de opções reais de desenvolvimento.

Entretanto o artigo defende a existência de dinâmicas reais (por exemplo, as dinâmicas dos mega-projectos minerais, as concessões agrícolas viradas para a expor-

tação, caju, algodão, tabaco, etc.) geradoras de focos de procura, capazes de gerar novas dinâmicas de acumulação a montante e a jusante. A análise dessas dinâmicas sugere, por um lado, a necessidade de repensar as questões de desenvolvimento da base produtiva que o PARP levanta, sobretudo na problemática da organização da produção e nos objectivos de política e estratégia industrial.

Os argumentos, os problemas e as questões específicas apresentadas no artigo levantam três perguntas interessantes para reflexão: (i) quais são os desafios para o desenvolvimento da base produtiva? (ii) porque é importante pensar em (e enfrentar) tais desafios? (iii) o que estes desafios nos sugerem e para que direcção nos conduzem?

Os desafios de desenvolvimento da base produtiva devem levantar questões fundamentais sobre processos de industrialização: como mobilizar recursos adicionais para a transformação da estrutura produtiva, dadas as dinâmicas reais de acumulação económica e social existentes. Estes desafios têm a ver com as opções de financiamento da actividade produtiva directa (pública e privada) (Amarcy & Massingue, 2011; Castel-Branco, 2011; Massarongo & Muianga, 2011), de política monetária e fiscal (Ossemane, 2011; Castel-Branco & Ossemane, 2012) e seus constrangimentos específicos. Enfrentar estes desafios sugere uma ruptura completa com o tipo de abordagem sectorial e dualista que o PARP revela, em direcção a uma abordagem mais metodológica, dinâmica e integrada de política e estratégia industrial, que permita, com base na compreensão do que existe e porque existe, identificar as possibilidades reais de interacção das dinâmicas existentes e definir prioridades concretas, articulando os recursos e capacidades (capital, firmas, tecnologias, qualificações, etc.).

Portanto, como conceber, apoiar e desenvolver estratégias, acções ou actividades que respondam às questões ou problemas básicos de produção que o PARP levanta, e o papel de cada uma destas acções ou actividades no processo de transformação e desenvolvimento da base produtiva nacional? Por exemplo, qual é o objectivo e papel do aumento da produção e produtividade agrária no desenvolvimento de uma base produtiva alargada e diversificada? Quais são as condições de produção e de mercado (tecnologia, logística, finanças, sistemas e ligações produtivos, etc.) consistentes para prosseguir com a estratégia, as acções e actividades?

## REFERÊNCIAS

- Amarcy, S. & Massingue, N., 2011. Desafios da Expansão de Serviços Financeiros em Moçambique, in: Brito, L., Castel-Branco, C.N., Chichava, S., Francisco, A. (Eds.), *Desafios Para Moçambique 2011*. IESE, Maputo, pp. 185–205.
- Castel-Branco, C.N., 1983. A Integração dos Camponeses Médios numa Economia Socialista Planificada. Marracuene, Projecto Troca 1983. Centro de Estudos africanos (CEA), Universidade Eduardo Mondlane, Marracuene. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/CEA\\_83\\_Camponeses\\_medios.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/CEA_83_Camponeses_medios.pdf)
- Castel-Branco, C.N., 1994. Problemas Estruturais do Desenvolvimento Agrário, in: Castel-Branco, C.N. (Ed.), *Moçambique Perspectivas Económicas*. Faculdade de Economia (UEM) e Fundação Friedrich Ebert, Maputo, pp. 87–157.
- Castel-Branco, C.N., 1997. Strengths and Weaknesses of the Analysis of the Relationship between Agriculture and Industry. (mimeo). Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Agriculture\\_Industry\\_Linkages.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Agriculture_Industry_Linkages.pdf)
- Castel-Branco, C.N., 2002a. An Investigation into the Political Economy of Industrial Policy: the case of Mozambique. Unpublished PhD Thesis. SOAS. University of London
- Castel-Branco, C.N., 2002b. Megaprojectos e Estratégia de Desenvolvimento: Notas para um Debate. (mimeo). disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Mega\\_projectos\\_Moz\\_texto.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Mega_projectos_Moz_texto.pdf)
- Castel-Branco, C.N., 2003. Support to Building Capacity in Investment and Development Strategy and Articulation in the Province of Nampula. disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Rapid\\_Assessment\\_Study\\_Nampula\\_final\\_website.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Rapid_Assessment_Study_Nampula_final_website.pdf)
- Castel-Branco, C.N., 2004. Business and Productive Capacity Development and economic growth and Industrialization. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Private\\_sector\\_development.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Private_sector_development.pdf)
- Castel-Branco, C.N., 2008. Os Mega-projectos em Moçambique: Que Contributo para a Economia Nacional? Apresentação feita no Fórum da Sociedade Civil sobre a Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE). Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Mega\\_Projectos\\_ForumITIE.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Mega_Projectos_ForumITIE.pdf)

- Castel-Branco, C.N., 2011. Políticas de Investimento Público para Crescimento. Apresentação feita na Conferência sobre Desafios para o Crescimento Económico e Emprego organizada pelo Banco Mundial, FMI, DFID e Governo de Moçambique. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2011/CNCB\\_Investimento\\_Publico\\_Fev2011\\_web.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2011/CNCB_Investimento_Publico_Fev2011_web.pdf)
- Castel-Branco, C.N., & Goldin, N., 2003. Impacts of the Mozal Aluminium Smelter on the Mozambican Economy (Final Report). Submitted to Mozal. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Mozal\\_and\\_economic\\_development.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Mozal_and_economic_development.pdf)
- Castel-Branco, C.N. & Ossemame, R., 2012. Desafios de Política Monetária para Redução da Pobreza em Moçambique, in: Brito, L., Castel-Branco, C.N., Chichava, S., Francisco, A. (Orgs.), *Desafios Para Moçambique 2012*. IESE.
- Collin, J.-P. & Crawford, E.W., 2000. Economic Perspectives in Agricultural Systems Analysis. *Review of Agricultural Economics* 24, 192–216. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1349937>
- Cramer, C., Oya, C. & Sender, J., 2008. Rural Labour Markets in Sub-Saharan Africa: A New View of Poverty, Power and Policy. Centre for Development Policy and Research (CDPR), SOAS. University of London. Policy Brief No.1. Disponível em: <http://www.soas.ac.uk/cdpr/publications/pb/file48088.pdf>
- GdM, 2006. Estratégia de Emprego e Formação Profissional em Moçambique 2006-2015. Conselho de Ministros
- GdM, 2007a. Política e Estratégia Industrial.
- GdM, 2007b. Estratégia para o Desenvolvimento das Pequenas e Médias Empresas em Moçambique. Conselho de Ministros
- GdM, 2008. Estratégia para a Melhoria do Ambiente de Negócios em Moçambique 2008-2012. Ministério da Indústria e Comércio
- GdM, 2011a. Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014. Conselho de Ministros
- GdM, 2011b. Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário 2011-2020. Conselho de Ministros
- Karshenas, M., 1995. *Industrialization and Agricultural Surplus*. Oxford University Press, Oxford and New York.
- Karshenas, M., 1999. *Agriculture and Economic Development in Sub-Saharan Africa and Asia*.
- Lall, S., 1992. Technological Capabilities and Industrialization. *World Development* 20, 156–186.

- Lall, S., 2002. Social Capital and Industrial Transformation. QEH Working Paper Series Number 84.
- Lall, S., 2004. Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness. Trade and Industrial Policy Strategies (TIPS). Disponível em: <http://www.tips.org.za/files/745.pdf>
- Levelt, M., 2006. Trade clusters and value chain in the Netherlands: the case of fashion and clothing. Presented at the DRUID Summer Conference on Knowledge, Innovation and Competitiveness: Dynamics of Firms, Networks, Regions and Institutions., Copenhagen. Disponível em: <http://www2.druid.dk/conferences/viewpaper.php?id=434&cf=8>
- Massarongo, F. & Muianga, C., 2011a. Financiamento do Estado com Recurso à Dívida: Problemas e Desafios, in: Brito, L., Castel-Branco, C.N., Chichava, S., Francisco, A. (Orgs.), *Desafios para Moçambique 2011*. IESE, Maputo, pp. 161–184.
- Mueller, B., 2012. The Poverty of the Smallholder Ideal: Highlighting Tanzania’s Rural Labour Market. Development Viewpoint no 71. Centre for Development Policy and Research, C DPR. School of Oriental and African Studies, SOAS. University of London. London. Disponível em: <http://www.soas.ac.uk/cdpr/publications/dv/file74709.pdf>
- O’Laughlin, B., 1981. A Questão Agrária em Moçambique. *Estudos Moçambicanos* (3). Centro de Estudos Africanos (CEA). Universidade Eduardo Mondlane (UEM). Maputo 9–32.
- Ocampo, J.A., 2004. Structural Dynamics and Economic Growth in Developing Countries. mimeo. Disponível em: [https://www.newschool.edu/scepa/events/papers/workshop/ocampo\\_200402.pdf](https://www.newschool.edu/scepa/events/papers/workshop/ocampo_200402.pdf)
- Ossemame, R., 2011. Desafio da Expansão das Receitas Fiscais em Moçambique, in: Brito, L., Castel-Branco, C.N., Chichava, S., Francisco, A. (Orgs.), *Desafios Para Moçambique 2011*. IESE, Maputo, pp. 133 – 160.
- Sande, Z., 2011. “7 Milhões”. Revisão do Debate e Desafios para Diversificação da Base Produtiva, in: Brito, L., Castel-Branco, C.N., Chichava, S., Francisco, A. (Orgs.), *Desafios Para Moçambique 2011*. IESE, Maputo, pp. 207–228.
- Sturgeon, T.J., 2001. How do we Define Value Chains and Production Networks?, in: Background Paper Prepared for the Bellagio Value Chains Workshop , September 25 – October 1, 2000. Bellagio, Italy.

- Winter, P., Janvry, A. de, Sadoulet, E., Stamoulis, K., 1997. The Role of Agricultural in Economic Development: Visible and Invisible Surplus Transfers, in: Working Paper No. 814. Department of Agricultural and Resource Economics. University of California, Berkeley.
- Woodhouse, P., 2012. Agricultura, Pobreza e a Prescrição do PARP, in: Brito, L., Castel-Branco, C.N., Chichava, S., Francisco, A. (Orgs.), Desafios Para Moçambique 2012. IESE, Maputo.