

*Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique:
Contributo Crítico
com Debate de Postulados Básicos*

Carlos Nuno Castel-Branco

Discussion Paper nº 03/2008

*Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique:
Contributo Crítico
com Debate de Postulados Básicos*

Carlos Nuno Castel-Branco

Discussion Paper nº 03/2008

O autor: Carlos Nuno Castel-Branco é Director do IESE e Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane em Maputo.

Agradecimentos: Este texto é uma adaptação da comunicação apresentada na 1ª Reunião Nacional Anual sobre Promoção do Desenvolvimento Rural em Moçambique, sob o lema "Promovendo o Desenvolvimento Rural para o Combate à Pobreza", realizada no Distrito de Monapo (Província de Nampula) de 03 a 05 de Setembro de 2008. Agradecimentos são devidos ao Ministério da Planificação e Desenvolvimento pelo convite e pela oportunidade de debate aberto que proporcionou, e a todos os participantes na Reunião Nacional pela atenção e responsabilidade com que debateram os temas aqui expostos.

Setembro de 2008

DISCUSSION PAPERS DO IESE

Edição do Conselho Científico do IESE

A Colecção de Discussion Papers do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) publica resultados de investigação realizada pelos investigadores do IESE e associados, no quadro geral dos projectos de investigação do IESE. Esta colecção incorpora artigos em fase de desenvolvimento e debate, que podem eventualmente evoluir para publicação mais elaborada e final.

Os autores individuais dos Discussion Papers são inteiramente responsáveis pelo conteúdo dos seus artigos, os quais não reflectem necessariamente a posição do IESE sobre os temas tratados.

Os Working e Discussion Papers do IESE, assim como algumas outras publicações, podem ser descarregados em versão electrónica gratuitamente do endereço www.iese.ac.mz.

IESE'S DISCUSSION PAPERS

Edited by IESE's Scientific Council

The Discussion Papers' Collection of the Institute of Social and Economic Studies (IESE) reports the results of research undertaken by IESE's staff and associates under the broad umbrella of IESE's research projects. The Discussion Papers Collection includes papers that are going through the process of development and debate and may later evolve to more elaborated and final publication.

The individual authors of the Discussion Papers bear full responsibility for the content of their papers, which may not represent IESE's position.

IESE's Working and Discussion Papers, as well as other publications, can be downloaded in electronic version free of charge from www.iese.ac.mz.

SUMÁRIO

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.

Palavras e conceitos chave: desenvolvimento rural, industrialização rural, ligações, logística produtiva, estratégias, Moçambique.

Introdução

Quando do Ministério da Planificação e Desenvolvimento veio a solicitação para que apresentasse uma palestra sobre os desafios do desenvolvimento rural, foi-me dito que deveria usar uma abordagem que provocasse a reflexão e a discussão crítica. Evidentemente, sem que eu próprio reflectisse criticamente sobre os desafios do desenvolvimento rural estaria incapaz de ajudar quem quer que fosse a fazer o mesmo. Lancei-me, então, na tarefa de construir um quadro analítico provocador e crítico que servisse para construir esta conversa. É este raciocínio que aqui pretendo apresentar.

O que se segue é um conjunto de postulados, isto é, axiomas ou hipóteses, sobre como pensar nos desafios do desenvolvimento rural em Moçambique. A apresentação inclui tanto os postulados, como a sua derivação lógica e as implicações de política. Portanto, há três elementos críticos em cada etapa: o postulado, a sua lógica e as suas implicações.

Não é meu objectivo fazer com que a audiência/leitor concorde comigo ou trazer verdades estabelecidas. Longe disso, a intenção é provocar a reflexão estabelecendo certos axiomas ou hipótese que têm as suas implicações. O meu objectivo é que pensemos juntos nestas questões. Se as conclusões a que cada um de nós chegar resultarem de um reflexão crítica e descomplexada, sem medo de errar ou de fugir de verdades estabelecidas, então teremos alcançado o objectivo essencial deste exercício. Mesmo que, no fim, cada um chegue de novo à conclusão que já tinha antes, se o fizer explorando caminhos diferentes então poderá ter um pouco mais de certeza e confiança no seu ponto de vista.

Postulados (axiomas ou hipóteses) são ideias em investigação. Como tal, nem são verdades estabelecidas, nem ideias acabadas. A experiência mostra que as dinâmicas de inovação e criatividade estão precisamente centradas à volta da discussão de hipóteses. É isto que queremos aqui fazer: reflectir com algum sistema e método.

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.).¹

¹ INE (vários anos), O’Laughlin 1981, Wuyts 2003, 1981 e 1980, Castel-Branco 1995 e 1994.

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.²

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

² O'Laughlin 1981, Wuyts 2003, 1981 e 1980, Bowen 2000, Castel-Branco 1996, 1995 e 1994.

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.³

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 deles 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.⁴ 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?

³ Castel-Branco 2005 e 2003a.

⁴ O'Laughlin 1981, Wuyts 2003, 1981, 1980 e Castel-Branco 1996, 1995, 1994, 1983a e 1983b.

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.⁵

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.⁶

⁵ Pereira Leite 1999 e 1995, Castel-Branco 2003b e 2002, Hanlon 2000, Africa America Institute 2001.

⁶ O'Laughlin 1991, Wuyts 1981 e 1980, Castel-Branco 2004a, 1995 e 1994.

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.⁷

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

⁷ Dasgupta 1980, Dobb 1963, Hettne 1995, Karshenas 1995, Lie 1998, Portes *et al*/1991 e Smith 1959.

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 improdutivoas. Para manter uma burguesia improdutivoa, 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.⁸

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 influentes 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,⁹ 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

⁸ Dasgupta 1980, Dobb 1963, Hettne 1995, Karshenas 1995, Lie 1998, Portes *et al* 1991 e Smith 1959.

⁹ Hanlon 2002, Cramer 1999, Castel-Branco 2003b e 2002.

fábricas¹⁰ à castanha não-processada a baixo preço.¹¹ 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 construir 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.¹²

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 grave 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 desenvolvimento. Segundo, todas as estratégias sectoriais devem ser subordinadas a e articuladas com o objectivo central da estratégia nacional de

¹⁰ 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.

¹¹ Abaixo do preço mundial de castanha em bruto.

¹² Castel-Branco 2003a, 2003b e 2002.

desenvolvimento, que gravite 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, 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, sistemas de sanidade, 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, mega projectos 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). Mega projectos 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, industrialização rural pode aumentar os rendimentos e expandir os mercados rurais, o que a ausência de industrialização não permite fazer. Segundo, industrialização permite penetrar em mercados mais dinâmicos e inovadores e conferir maior solidez e energia ao processo de desenvolvimento rural. Terceiro, industrialização rural é a oportunidade para transformar radicalmente a qualidade e a articulação de todos os serviços, infra-estruturas e unidades produtivas rurais. Quarto, 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, 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.¹³

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.¹⁴ 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

¹³ Hamilton 1983, Nixon 1986, Dasgupta 1980, Cramer 1999, Castel-Branco 2007, 2003a, 2003b, 1996 e 1995.

¹⁴ Cramer 1999, Castel-Branco 2005 e 2003a.

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.¹⁵

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.

¹⁵ O’Laughlin 1981, Wuyts 1989, 1981 e 1980, Bowen 2000, Castel-Branco 2005, 1995 e 1994.

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).¹⁶

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,

¹⁶ A discussão dos critérios de análise que se segue é baseada em Castel-Branco 2008.

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, reconstruem 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 percas 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.¹⁷

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

¹⁷ Sender and Smith 1986a e 1986b, Harris 1997.

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.¹⁸

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.

¹⁸ Castel-Branco 2004b, 2003b, 2002 e Castel-Branco and Goldin 2003.

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.¹⁹

O Estado recebe cerca de 1,5 biliões de USD 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

¹⁹ Doriye and Wuyts 1993 e Harris 1997, Castel-Branco 2004b.

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?²⁰

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 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.

²⁰ Castel-Branco 2005, 2004a, 2004c e 2003a.

Terceiro, o aumento da produtividade e rendimentos agrícolas criará a oportunidade história de transferir recursos para fora da agricultura (força de trabalho, excedente produtivo, recursos financeiros). Se a agricultura não se desenvolver em conexão 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.²¹

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 á *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.²²

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

²¹ Castel-Branco 2002.

²² Castel-Branco 2005, 2004a e 2003a.

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..²³

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..

²³ Castel-Branco 1995 e 1994.

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.²⁴ 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 e públicas são, primariamente, para definir as prioridades, coordenar as intervenções e estabelecer os sistemas de incentivo do sector público. Isto é, devem culminar na

²⁴ Castel-Branco 2005, 2003a, 2003b e 2002.

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 direccionem 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 por 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 vai 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

- Addison, T. (ed.). 2003. From conflict to recovery in Africa. Oxford Univ. Press: Oxford.
- 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 nº 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. (também está disponível através do link da página do IESE (<http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Problemas%20Estruturais%20no%20Desenvolvimento%20Agrario.pdf>)).
- 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. (ed.) 1994. Moçambique perspectivas económicas. Univ. Eduardo Mondlane e Fundação Friedrich Ebert: Maputo.
- 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. Insitute 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.
- Limquenco, P., *e tal* (eds). 1983. *Neo-Marxist theories of development*. Croom Helm: London.
- Mazula, B. (ed.). 1995. *Moçambique eleições, democracia e desenvolvimento*. Brazão Mazula: Maputo.
- Michie, J. and V. Padayachee (eds.). *The political economy of South Africa's transition: policy perspectives in the late 1990s*. The Dryden Press: London.
- 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. CEsa (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).



Av. Patrice Lumumba, 178 - Maputo
MOÇAMBIQUE

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