



IDeIAS

Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social

VALE DO LIMPOPO E A CRIAÇÃO DA “PRIMEIRA ZONA ECONÓMICA ESPECIAL AGRÍCOLA” EM MOÇAMBIQUE

Carlos Muianga

Introdução

A região do Vale do Limpopo (VL) desempenhou um papel importante na história do desenvolvimento agrário do país. Desde o período colonial, esta região foi marcada por processos de mudança agrária de natureza diversa e contraditória, resultantes de eventos socioeconómicos e políticos que caracterizam o país até hoje. O colonialismo e as suas diferentes manifestações, as dinâmicas do trabalho migratório, o pós-independência e as respectivas estratégias agrárias (socialização do campo e da produção, as machambas estatais, etc.), a transição para uma economia de mercado, as privatizações e a penetração do capital estrangeiro, são alguns desses eventos. Estes eventos foram, em grande medida, centrais em algumas das intervenções políticas visando explorar e desenvolver o potencial agrário do VL. Recentemente, no quadro do ‘SUSTENTA’, por sinal a actual estratégia de desenvolvimento agrário do país, o Governo de Moçambique aprovou o projecto de criação da Zona Económica Especial de Agro-negócio do Limpopo (ZEEA-L), em linha com o anúncio feito em Junho de 2020 sobre o ‘Plano Estratégico’ de reestruturação e transformação da região do VL na primeira Zona Económica Especial (ZEE) agrícola do país (MADER, 2020).

Este IDeIAS é uma reflexão à volta da actual “estratégia de desenvolvimento agrário” para o VL. O mesmo é motivado pelo interesse do autor na investigação de questões centrais sobre a economia política da transformação agrária no VL, em particular das dinâmicas de produção e reprodução agrária, de diferenciação e acumulação, e de formação de classes. Enquanto a favor de uma intervenção pública visando desenvolver o potencial agrícola do VL, o IDeIAS questiona o porquê desta via de desenvolvimento agrário, tomando em conta a experiência não bem-sucedida do país na implementação e desenvolvimento de ZEEs. O IDeIAS questiona, ainda, em que medida esta decisão “estratégica” é assente numa análise histórica e política rigorosa dos processos de mudança agrária no VL e no país em geral, e da sua actual relevância. O IDeIAS defende que uma intervenção pública

visando transformar o VL numa zona de produção agrícola mais dinâmica e inclusiva deve ser informada por uma compreensão profunda de seus processos históricos e contemporâneos de mudança. Por exemplo, as condições históricas e materiais de produção agrícolas e reprodução social nas suas diferenciadas formas e relações, a emergência e desenvolvimento do capitalismo agrário e suas implicações na formação de classes agrárias. Adicionalmente, entender em que medida as dinâmicas socioeconómicas e políticas actuais (incluindo fora da agricultura e do VL) têm estruturado as relações sociais de produção e reprodução e a actual estrutura agrária e o sector agrícola em geral.

O VL esteve até então entre os principais “corredores de desenvolvimento” no país identificados como possuindo áreas com potencial para criação de ZEEs agrícolas (Macauhub, 2015). Os motivos para criar ZEEs para agricultura parecem não diferir, na essência, dos motivos da criação de outras ZEEs (não-agrícolas) já estabelecidas no país – promover investimento privado (doméstico e estrangeiro), por via de incentivos e uma variedade de benefícios, incluindo fiscais, infra-estruturas e serviços de apoio à produção e gerar sinergias/ligações entre indústrias e sectores. No caso específico do VL, a lógica é de que a disponibilidade de terra e infra-estruturas de irrigação são factores fundamentais que, adicionados a um conjunto de outros incentivos e benefícios, tem o potencial de atrair investimento privado produtivo. Esta questão remete-nos à uma reflexão sobre o modelo da ZEEA-L, os sistemas de incentivos a serem estabelecidos e, mais importante, os impactos esperados sobre o sector agrícola mais amplamente (além do aumento da produção e produtividade agrícolas). Entretanto, no que respeita a sinergias/ligações, a ZEEA-L prioriza investimentos que “respeitem” a integração das “famílias camponesas” nas CVs produtivas. A ênfase na integração das “famílias camponesas” é certamente um aspecto crítico para promoção de uma estratégia de desenvolvimento agrário inclusiva. Entretanto, famílias camponesas sempre foram integradas nos processos de produção agrícola capitalista em geral. Como esta inte-

gração se manifesta depende dos modelos e formas de organização da produção agrícola. Portanto, a questão é o que significa, na essência, integrar famílias camponesas nas CVs produtivas nas condições específicas da ZEEA-L. É importante reflectir sobre esta questão na medida em que famílias camponesas são historicamente heterogêneas, com diversificadas estratégias de subsistência e/ou acumulação, incorporados nas suas diversas formas e relações sociais de produção, incluindo relações de propriedade, classe e género, que estruturam as possibilidades de acesso (desigual) a meios de produção e reprodução.

Estas questões devem ser abordadas, primeiro, reflectindo sobre a experiência de Moçambique na implementação e desenvolvimento de ZEEs. Segundo, devem fundamentalmente ser localizadas dentro das condições históricas e materiais específicas de produção agrícola e reprodução social do campesinato no VL. No que respeita à primeira, está a relevância de reflectir sobre a não bem-sucedida experiência do país na implementação e desenvolvimento de ZEEs, apesar da ‘retórica e do entusiasmo’ acerca dos seus benefícios, informados pelas experiências de sucesso dos países do Leste Asiático (Tinarwo, 2018). Segundo o director da Agência de Promoção de Investimento e Exportações - APIEX, das seis ZEEs até então criadas no país, apenas duas - as ZEEs de Nacala e Mangamungassa, em Nampula e na Beira respectivamente - estão operacionais (Carta de Moçambique, 2020). O fraco desempenho na implementação e desenvolvimento das ZEEs resume-se à deficiência e/ou ausência de infraestruturas e serviços de apoio (por exemplo, energia eléctrica e água, estradas, transporte, etc.), a natureza dos projectos de investimento efectivamente em operação, o limitado acesso a recursos (sobretudo financeiros) e fraca capacidade por parte das pequenas e médias empresas nacionais, etc. Alguns destes problemas existem também em ZEEs e zonas francas industriais relativamente mais desenvolvidas (por exemplo, na ZEE de Nacala e no Parque Industrial de Belululane). Um problema particular está ligado ao facto de que a maioria das ZEEs foram criadas com a

visão de atrair projectos âncora, sem os quais a sua viabilidade seria limitada. Portanto, esta realidade levanta dúvidas sobre a eficácia das ZEEs como vias/estratégias de desenvolvimento e sua relevância para a promoção do investimento e competitividade da economia nacional. Assim, em que medida esta experiência pode ajudar a repensar a actual estratégia de desenvolvimento agrário para o VL, e o que a criação da ZEEA-L pode significar para a diversidade de famílias camponesas, com diferentes condições e possibilidades de acesso a recursos produtivos, em especial capital, terra, água e força de trabalho nas zonas irrigadas, onde a actual estratégia agrária está particularmente centrada? Estas questões requerem investigação empírica mais profunda, e neste IDelIAS não é possível abordá-las para além desta reflexão.

No que respeita à segunda, localização dentro das condições históricas e materiais específicas de produção agrícola e reprodução social do campesinato no VL, uma preocupação emerge: até que ponto a integração das famílias camponesas nas CVs de produção agrícola vai replicar padrões históricos de integração do campesinato na produção agrícola capitalista, como produtor e como fonte de reprodução de força de trabalho barata para o capital (agrário)? Como produtor, um aspecto central para reflexão está ligado às diferentes posições das “famílias camponesas” e o seu poder relativo ao longo das CVs produtivas, que vai para além da produção de mercadorias agrícolas baratas para o grande capital agrário e/ou industrial. Como força de trabalho, um aspecto a reflectir tem a ver com a reprodução dos actuais e dominantes padrões de instabilidade e baixa remuneração do emprego agrícola, incluindo as condições precárias de trabalho que caracterizam a produção nas plantações (Ali & Muianga, 2016). Ligado a este aspecto está a necessidade de se reflectir sobre dinâmicas de classe e poder relacionadas com diferentes classes/grupos de produtores e seus interesses, e como estes respondem à estratégia pública. Estas dinâmicas incluem os conflitos e alianças de classe construídos historicamente e que (re) emergem das transformações nas relações de produção, incluindo as relações de trabalho que possam resultar desta via de desenvolvimento agrário. Estes conflitos e alianças podem ser ao nível do capital doméstico e entre este e o grande capital agrário multinacional e o campesinato na sua diversidade, que podem estar a ser estruturados como resposta a uma possível “reforma agrária” no VL. Estas dinâmicas de classe, incluindo alianças entre o Estado, capitais multinacional e doméstico, vão efectivamente, estruturar as oportunidades, as condições e os níveis em que diferentes classes de produtores, especialmente os produtores familiares de subsistência, se posicionam e são integrados nas CVs. Relacionado a este aspecto estão as diversas formas e mecanismos

de integração dos produtores locais dentro de diversas formas de produção agrícola capitalista e os efeitos destas formas de integração na organização da produção agrícola e nas mudanças no controle, acesso e uso de recursos: terra, água e força de trabalho (Weldwisch, 2015). É também importante reflectir sobre as oportunidades e possibilidades que os produtores mais dinâmicos na região, alguns com ligações com o poder político e com facilidade de acesso a recursos (por exemplo, terra, crédito) e mercados, têm comparativamente aos pequenos produtores de subsistência. Isto constitui, sem dúvida, uma fonte visível de desigualdades entre produtores, e a evidência mostra que produtores mais dinâmicos (camponeses ricos e médios) no VL frequentemente levam vantagem das oportunidades criadas pela intervenção política. Um exemplo disso é a relativa facilidade que os camponeses ricos têm em termos de acesso a linhas de crédito ligadas a programas específicos do governo (mecanização agrícola, produção de arroz, etc.). Mesmo quando estes são negativamente afectados pela intervenção pública, é mais provável que estejam em melhor posição para confrontarem eventuais reformas e direcionar as suas preocupações comparativamente aos camponeses mais pobres.

Por último, a criação da ZEEA-L pode ser localizada dentro de uma dinâmica mais global de expansão do grande capital ligado ao agronegócio na era do neoliberalismo e a associada convergência de crises globais (alimentar, ambiental e financeira) que afectam a acumulação de capital a nível mundial. Esta dinâmica global está relacionada, essencialmente, à necessidade de expansão do capital financeiro global visando o acesso e controle dos meios de produção, nomeadamente terra barata em grande escala, água, força de trabalho e infra-estruturas associadas em países em desenvolvimento. Tendo em conta estes recursos, Moçambique (e o VL em particular) é um campo fértil para a expansão do grande capital ligado ao agronegócio. Porém, isto não pode ser dissociado dos interesses das classes capitalistas nacionais emergentes, quer dentro e fora da agricultura, e as suas alianças com o capital multinacional e o Estado. As dinâmicas mais recentes de penetração do capital agrário chinês e outro capital externo no VL reflectem, de alguma forma, tais dinâmicas globais de expansão do capital agrário e as oportunidades que esta cria para acumulação capitalista doméstica.

Considerações finais

Questionar a mais recente decisão sobre a criação da ZEEA-L é fundamental para repensar sobre estratégias de desenvolvimento agrário em Moçambique. As questões levantadas neste IDelIAS não devem ser vistas como uma receita para uma estratégia “viável” de desenvolvimento agrário no VL, mas sim como refletindo questões

e preocupações fundamentais que devem ser sistematicamente abordadas para a viabilidade da intervenção pública, em particular no sector agrícola. Considerar, em primeiro lugar, a experiência de implementação de ZEEs em Moçambique é um importante ponto de partida para reflectir sobre a criação da ZEEA-L. Mais do que isso, é preciso um entendimento profundo das bases históricas e materiais de produção agrícola e reprodução social no VL e suas transformações. Isto inclui entender as várias formas de integração das famílias camponesas no sistema de produção agrícola capitalista mais globalmente e seus impactos diferenciados. Este entendimento pode fornecer elementos analíticos mais dinâmicos do que uma “análise realística e factual” instantânea das actuais condições de produção agrícola de que a presente intervenção pública se diz ser informada. Finalmente, cinco questões importantes são passíveis de discussão para uma melhor reflexão sobre a estratégia de desenvolvimento agrário sugerida para o VL: (i) Porquê seguir esta via/estratégia de desenvolvimento agrário? (ii) Como esta estratégia será implementada? (iii) Que implicações terá para o desenvolvimento e transformação do campesinato e para o desenvolvimento da questão agrária e dos padrões de acumulação no país? (iv) Quais são as alternativas à esta via de desenvolvimento agrário e (v) como pensar/investigar a procura de alternativas?

Referências

- Ali, R. and Muianga, C. (2016) ‘Emprego e Condições Sociais de Trabalho nas Agro-indústrias: Contradições e Desafios’, in *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, pp. 255–267.
- Carta de Moçambique (2020). *Elefantes brancos em quatro Zonas Económicas Especiais em Moçambique*. Disponível em: <https://cartamz.com/index.php/economia-e-negocios/item/4625-elefantes-brancos-em-quatro-zonas-economicas-especiais-em-mocambique> (Acedido a 22 de Fevereiro de 2021)
- Macauhub (2015). Mozambique aims to establish special economic zones for agriculture. Disponível em <https://macauhub.com.mo/2015/08/25/mozambique-aims-to-establish-special-economic-zones-for-agriculture/> (Acedido a 22 de Fevereiro de 2021).
- MADER (Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural) (2020) *Discurso de Sua Excelência Celso Ismael Correia, Ministro da Agricultura e Desenvolvimento Rural, por ocasião do Lançamento do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale Do Limpopo*. Limpopo: MADER.
- Tinarwo, J. P. (2018) ‘Transforming African Agriculture Through Special Economic Zones: Opportunities and Challenges’, in Shimeles, A., Verdier-Chouchane, A., and Boly, A. (eds) *Building a Resilient and Sustainable Agriculture in Sub-Saharan Africa*. Palgrave Macmillan, pp. 241–255.
- Weldwisch, G. J. (2015) ‘Contract farming and the reorganisation of agricultural production within the Chókwè Irrigation System, Mozambique’, *The Journal of Peasant Studies*, 42(5), pp. 1003–1028.