



O País vai ficar insustentável

O sector agrário de Moçambique é de longe aquele que mais planos, programas e estratégias de desenvolvimento teve desde a Independência Nacional. O primeiro instrumento foi a Política Agrária e as respectivas Estratégias de Implementação (PAEI), aprovada em 1995, através da Resolução 11/95, de 31 de Outubro. O PAEI tinha os seguintes objectivos: (I) transformação da agricultura de subsistência numa agricultura cada vez mais integrada nas funções de produção, distribuição e processamento; (II) o desenvolvimento de um sector agrário de

subsistência que contribua com excedentes para o mercado; (III) o desenvolvimento de um sector empresarial eficiente e participativo no desenvolvimento agrário.

Três anos mais tarde, o Governo aprovou o Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura – PROAGRI I (1998 - 2004), como instrumento programático de acções de capacitação institucional, formação de pessoal, investigação e extensão agrária. Com um orçamento de mais de 202 milhões de dólares¹, o PROAGRI I foi o primeiro programa nacional de investimento no sector agrário, mas a sua

¹ <https://silo.tips/download/grupo-moambicano-da-divida-uma-visao-sobre-o-proagri-uma-analise-do-grupo-moambi>



implementação não envolveu a participação da sociedade civil e do sector privado. Outra crítica que se faz é que maior parte do dinheiro do PROAGRI I foi investido na capacitação institucional e não necessariamente no aumento de produção e produtividade, incluindo a capacitação dos produtores².

Com o fim do PROAGRI I, foi desenhada a segunda fase do programa (PROAGRI II: 2006 - 2010), planificada para começar em Janeiro de 2005, sendo o primeiro ano para resolver questões operacionais e de procedimento pendentes e o arranque efectivo em 2006. Em 2007, o orçamento inicial do PROAGRI II foi revisto em baixa de 270 milhões para 200 milhões de dólares, na sequência de reestruturações feitas no Ministério da Agricultura durante o primeiro Governo de Armando Guebuza³.

O Plano Director da Extensão Agrária também foi revisto para garantir o seu alinhamento com os objectivos do PROAGRI II. O novo

plano (2007-2016) passou a priorizar diferentes abordagens de extensão em apoio ao processo de desconcentração e maior eficiência e aumento da cobertura da provisão de serviços múltiplos de extensão. O primeiro Plano Director da Extensão Agrária (1999-2004) visava, por um lado, adoptar os serviços unificados de extensão, compreendendo a produção de culturas, pecuária e a gestão dos recursos naturais e, por outro, um sistema integrado do serviço nacional de extensão agrária, com parcerias funcionais entre os serviços de extensão públicos e privados, incluindo o desenvolvimento de contratos públicos com provedores de serviços não-governamentais⁴.

Ainda na componente de extensão agrária, foi aprovado o Programa Nacional de Extensão Agrária (PRONEA: 2007-2014) que incorpora as orientações dos dois planos anteriores, realçando as orientações para o mercado, priorizando as commodities, as cadeias de

² <https://silo.tips/download/grupo-moambicano-da-divida-uma-visao-sobre-o-proagri-uma-analise-do-grupo-moambi>

³ MediaFax, edição de 15 de Março de 2007

⁴ <https://www.fanrpan.org/archive/documents/d00673/>

valor agregado, bem como os seus componentes, especialmente a orientação para a formação dos produtores rurais em negócios agrícolas, o fortalecimento das associações e das cooperativas e o suporte aos produtores rurais emergentes⁵.

Em 1998, o Governo aprovou, através da Resolução 16/98, a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN I), instrumento elaborado na sequência da Cimeira Mundial de Alimentação (CMA), realizada em Roma em 1996, quando os diversos países se comprometeram a reduzir a fome para metade até 2015. Em 2007, o Governo viria a aprovar a segunda fase da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN II), depois de se constatar que a ESAN I tinha várias limitações, como a falta de indicadores claros de monitoria e avaliação de curto e médio prazos; falta de plano operacional para coordenação multi-sectorial; falta de um orçamento de implementação e falta de definição de grupos alvo⁶. Ainda em 2007, foi aprovada a Estratégia de Revolução Verde, outra iniciativa do sector agrário que fracassou.

Em 2010, foi aprovado o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA: 2010-2020), cuja operacionalização toma em consideração a (a) geração e transferência de tecnologias, provisão de insumos agrários; (b) produção agrária; (c) actividades de processamento e comercialização que acrescen-

tam valor aos produtos agrícolas, pecuários, florestais e faunísticos; e (d) gestão sustentável dos recursos naturais.⁷ Três anos mais tarde, o Governo aprovou o Plano Nacional de Investimento do Sector Agrário (PNISA: 2013-2017) como instrumento que reafirma a visão do sector agrário estabelecida no PEDSA de desenvolver “um sector agrário prós-

pero, competitivo equitativo e sustentável”, contribuindo para a segurança alimentar, aumento da renda e rentabilidade dos produtores agrários e aumento a produção agrária orientada para o mercado, de forma rápida, competitiva e sustentável⁸.

Os diversos instrumentos de desenvolvimento do sector agrário aprovados pelos sucessivos Governos da Frelimo, como políticas, programas, planos e estratégias, não foram capazes de promover aumentos significativos de produção e de produtividade.⁹ Apesar do grande potencial agropecuário, Moçambique ainda não é um país autossuficiente e é dependente de importação de produtos básicos, como arroz, tomate, cebola, batata reno. Apesar dos

sucessivos fracassos das iniciativas do sector agrário, o Governo continua a apresentar novos programas como soluções para todos os problemas da agricultura. No lugar de promover uma reflexão profunda e inclusiva sobre o que falhou nos programas já implementados para evitar a repetição de erros, incluindo o desperdício de recursos financeiros e materiais, a maior preocupação do Governo é aprovar novas iniciativas do sector agrário.

Os diversos instrumentos de desenvolvimento do sector agrário aprovados pelos sucessivos Governos da Frelimo, como políticas, programas, planos e estratégias, não foram capazes de promover aumentos significativos de produção e de produtividade

⁵ <https://journals.openedition.org/cea/2853>

⁶ <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/moz149216.pdf>

⁷ http://www.setsan.gov.mz/wp-content/uploads/2016/12/PEDSA_FINAL_Versao_10Out2010.pdf

⁸ <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/moz158423.pdf>

⁹ https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032015000600115



O caso do Sustenta

Depois da primeira fase implementada nas províncias da Zambézia e Nampula desde 2017, o Sustenta vai ser implementado em todo o país como projecto de integração da agricultura familiar em cadeias de valor produtivas. O objectivo é melhorar a qualidade de vida dos agregados familiares rurais através da promoção de agricultura sustentável (social, económica e ambiental).

Quando foi aprovado em 2017, o Sustenta foi apresentado como um projecto que materializa os objectivos e metas do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável (PNDS) e consistia na gestão integrada de agricultura e recursos naturais. Tinha um orçamento inicial de 616 milhões de meticais, financiados pelo Banco Mundial.¹⁰ Em Novembro de 2019, o Governo aprovou o reforço do financiamento do Sustenta, com um donativo do Banco Mundial (através da Associação de Desenvolvimento Internacional), no valor de 60 milhões de dólares¹¹.

Antes de ser implementado a nível nacional, era expectável que o projecto fosse submeti-

do a uma avaliação independente, com foco nos resultados da primeira fase em implementação nas províncias da Zambézia e Nampula. Além dos agricultores abrangidos pelo projecto, do financiador (Banco Mundial), do órgão implementador (FNDS), o Governo poderia abrir as portas para a sociedade civil como forma de garantir maior participação pública e transparência no processo de avaliação. Mas o Governo preferiu avançar para a fase nacional sem abrir espaço para uma reflexão profunda dos resultados conseguidos nos últimos três anos. Em resposta às críticas, Filipe Nyusi disse em Tete que o "Sustenta não caiu do céu"¹², justificando que o programa está integrado no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA).

Mas essa resposta não satisfaz as preocupações que existem em relação à transparência na governação económica do Sustenta. Um trabalho do jornal Carta Moçambique¹³ demonstrou que camiões distribuídos aos produtores de Nampula no âmbito da implementação da primeira fase do Sustenta foram usados

¹⁰ <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Imprensa/Noticias/Governo-aprova-financiamento-para-o-projecto-SUSTENTA>

¹¹ <https://e-global.pt/noticias/lusofonia/mocambique/mocambique-governo-aprova-decreto-para-criar-fundo-de-desenvolvimento-da-economia-azul/>

¹² <https://cddmoz.org/wp-content/uploads/2020/07/Onde-%C3%A9-que-o-Governo-ir%C3%A1-buscar-os-145.5-bili%C3%B5es-de-meticais-para-financiar-o-Sustenta-1-1.pdf>

¹³ <https://cartamz.com/index.php/politica/item/3529-atraves-do-sustenta-banco-mundial-ajudou-a-frelimo-na-recente-vitoria-eleitoral>

para transportar militantes da Frelimo durante a campanha para as eleições gerais de 2019. Intitulada “Através do Sustenta, Banco Mundial ajudou a Frelimo na recente vitória eleitoral”, a reportagem dizia ainda que alguns camiões e tractores do projecto Sustenta estavam a ser usados no corte ilegal e tráfico de madeira.

Mais grave ainda, é a tentativa da transformação de um projecto sectorial, isto é, de um Ministério (Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural), numa política nacional do Governo central. Aliás, o lançamento do Sustenta mobilizou todo o Conselho de Ministros: o Presidente da República (acompanhado pelo seu “superministro” da Agricultura e Desenvolvimento Rural, Celso Correia, e pelo Ministro da Economia e Finanças, Adriano Maleiane) liderou as cerimónias centrais na Cidade de Tete, e os ministros dirigiram cerimónias idênticas em todas as províncias.

A mobilização de todo o Governo não era para menos: o Sustenta é apresentado como a “solução mágica” para todos os problemas do sector agrário. Em cinco anos, o Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER) prevê que o crescimento do sector agrícola irá sair dos actuais 2.6% para 8% por ano, gerando um excedente agrícola comercializável de cerca de 92 mil milhões de meticais, contra os actuais 34 mil milhões de meticais; espera reduzir o índice da pobreza rural dos actuais 46.1% para 31.2%; e reduzir o índice de desnutrição crónica dos actuais 43% para 35% em 2024¹⁴.

Mas a análise dos principais documentos não oferece nenhuma garantia de que o Sustenta será sustentável. A abordagem feita no projecto toma o país como uma unidade homogénea, ignorando as especificidades, as necessidades e os desafios de cada província. Por exemplo, como é que o Sustenta será articulado com outras iniciativas regionais de desenvolvimento implementadas pela Agência

de Desenvolvimento do Vale do Zambeze e pela Agência de Desenvolvimento Integrado do Norte (ADIN). Como é que o Sustenta será implementado em Cabo Delgado, província onde milhares de famílias fogem dos ataques terroristas?

Para sustentar as ambiciosas metas, o Sustenta prevê um financiamento integral para toda a cadeia de valor, com créditos bonificados que partem de 60 mil até 60 milhões de meticais, com taxas de juro que variam entre 0 e 12%¹⁵. O programa tem um orçamento indicativo de 145,5 mil milhões de meticais que deverão ser aplicados até 2024, sendo que maior parte do valor (105 mil milhões de meticais) vai para a componente de financiamento. Uma das questões que se coloca é onde é que o Governo irá buscar tanto dinheiro para financiar o Sustenta. Com um Orçamento de Estado deficitário e num contexto em que Moçambique atravessa uma crise económica gerada pelas dívidas ocultas e pela pandemia da Covid-19, dificilmente o Governo irá conseguir mobilizar dinheiro para financiar um programa tão ambicioso como o Sustenta. O próprio Governo admitiu que só estão assegurados 1/3 do valor.

As linhas de crédito Sustenta e o formulário de candidatura para o acesso ao financiamento já estão disponíveis¹⁶, mas é importante que a sociedade seja informada sobre os mecanismos de garantia da transparência e da boa governação que serão aplicados. Com taxas de juro muito aliciantes (por exemplo, para produtores comerciais, o crédito ao investimento e tesouraria vai até 60 milhões de meticais, com taxa de juro de 5%, período de carência de 12 meses e prazo de reembolso de 60 meses), o dinheiro do Sustenta tem o potencial de atrair falsos produtores habituados a viver às custas de fundos públicos.

É importante promover maior transparência, prestação de contas e abertura a críticas para evitar a repetição de experiências do passado

¹⁴ <https://cddmoz.org/wp-content/uploads/2020/07/Onde-%C3%A9-que-o-Governo-ir%C3%A1-buscar-os-145.5-bili%C3%B5es-de-meticais-para-financiar-o-Sustenta-1-1.pdf>

¹⁵ <https://www.fnds.gov.mz/index.php/pt/nossos-projectos/listagem-de-projectos/21-desenvolvimento-sustentavel/129-programa-sustenta>

¹⁶ <https://www.fnds.gov.mz/index.php/pt/nossos-projectos/listagem-de-projectos/21-desenvolvimento-sustentavel/129-programa-sustenta>

em que fundos públicos foram usados para financiar empresários improdutivos. Outra questão que suscita preocupação é que não foi anunciado o banco que irá gerir os fundos do Sustenta, incluindo a concessão de créditos. Neste momento, as candidaturas para o financiamento são submetidas nos Serviços Distritais de Actividades Económicas (SDAE), nas unidades provinciais de implementação do Sustenta e na sede do FNDS. Isto é, a avaliação das candidaturas será feita pelos órgãos e instituições do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, do topo à base. Mas essa não é função do Governo, não cabe ao Executivo aprovar e financiar projectos, pois existem bancos e instituições financeiras e de crédito devidamente registadas no país.

No passado, a tendência de o Governo aprovar e financiar projectos resultou em escândalos financeiros. Por exemplo, no último mandato de Joaquim Chissano (2000 – 2004), o Governo decidiu usar fundos do Tesouro para conceder créditos a empresas de moçambicanos com o objectivo de criar uma

burguesia nacional que pudesse alavancar a economia através do aumento de produção e de geração de empregos. Sucede, porém, que na prática o dinheiro foi distribuído às empresas ligadas à elite política da Frelimo, a taxas de juro concessionais e sem garantias reais de retorno¹⁷.

E mais recentemente, o Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD, mais conhecido por “Sete milhões”), uma iniciativa do Governo de Armando Guebuza que visava reduzir a pobreza rural através de financiamento de projectos de produção de comida e geração de renda, beneficiou mais as elites locais da Frelimo e serviu para alargar a base de apoio partidário através da cooptação política. Mas é preciso reconhecer que esta iniciativa concorreu para a dinamização das economias locais, pois pela primeira vez havia circulação de dinheiro nos distritos. O dinheiro não chegava para todos, sobretudo para membros e simpatizantes da oposição, pois os Conselhos Consultivos, órgãos responsáveis pela avaliação e aprovação dos projectos a financiar, eram controlados pela Frelimo.

¹⁷ <https://cddmoz.org/wp-content/uploads/2020/07/At%C3%A9-que-ponto-o-BNI-n%C3%A3o-ir%C3%A1-repetir-a-triste-experi%C3%Aancia-dos-cr%C3%A9ditos-malparados-do-Tesouro-e-do-extinto-Banco-Austral.pdf>



INFORMAÇÃO EDITORIAL:

Propriedade: CDD – Centro para a Democracia e Desenvolvimento
Director: Prof. Adriano Nuvunga
Editor: Emídio Beula
Autor: Emídio Beula

Equipa Técnica: Emídio Beula, Agostinho Machava, Ilídio Nhamumbo, Isabel Macamo, Julião Matsinhe, Janato Jr. e Ligia Nkavando
Layout: CDD

Contacto:
 Rua Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro da Sommerschild, Cidade de Maputo.
 Telefone: +258 21 085 797

CDD_moz
E-mail: info@cddmoz.org
Website: http://www.cddmoz.org

PARCEIRO PROGRAMÁTICO



PARCEIROS DE FINANCIAMENTO

