



## **DESTAQUE RURAL Nº 19**

Março de 2017

### **SUSTENTA**

#### **Oportunidade e riscos**

Direcção do Observatório do Meio Rural

### **1. BREVE APRESENTAÇÃO DO PROJECTO SUSTENTA**

Foi lançado pelo presidente da República, em Ribaué, no dia 17 de Fevereiro de 2017, o Projecto SUSTENTA, sob tutela/direcção do Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER). Este Destaque do Meio Rural procura apresentar o projecto referindo o que nele há de novo ou de lições de algumas projectos em curso, o que há de positivo e quais os riscos da sua implementação. O presente trabalho baseia-se na apresentação do projecto em *power point*. Assim que o OMR possua o documento do projecto fará uma análise mais aprofundada e, se o justificar, elaborará outro texto analítico.

O SUSTENTA prevê aumentos de produção de bens alimentares e de "*commodities*" (rendimento) realizada por produtores de pequena dimensão ("famílias camponesas"), de média dimensão ("comercias emergentes" - PACEs) e pequenas e médias empresas (PMEs), locais, e fomentar as relações comerciais entre estes tipos de produtores, concretizadas através da venda de insumos, de serviços de mecanização e da comercialização de excedentes e, numa fase posterior, da transformação desses bens. Esta estratégia possui, teoricamente, os seguintes elementos essenciais: (1) produção baseada na pequena exploração; (2) priorização da produção alimentar; (3) médios e grandes produtores locais como agentes dinamizadores da actividade agrícola; (4) incorporação de elementos não estritamente da agricultura, aproximando-se do que se pode considerar como a estratégia de desenvolvimento rural integrado (construção de pequenas barragens, reflorestamento, energia, turismo, estradas, entre outras). O SUSTENTA considera a criação de um serviço de extensão próprio, de instituições locais e de mecanismos de coordenação institucional a diferentes níveis.

O SUSTENTA concentra-se em cinco distritos de Nampula (Mecuburi, Laláua, Ribáue, Malema e Rapale) e cinco da Zambézia (Gurúe, Alto Molócue, Ile, Gilé e Mocuba), onde habitam cerca de 2,48 milhões habitantes, com uma densidade aproximada a 40 habitantes por km<sup>2</sup>. Em média, nestes distritos, 57% da população vive abaixo da linha de pobreza. O projecto pretende abranger 125 mil famílias de agricultores familiares, 200 pequenos agricultores comerciais emergentes (PACEs) e 50 empresas médias de agro-negócio (PMEs). O Projecto prevê a criação de 25 mil postos de trabalho, só no sector florestal.

Os financiamentos previstos para os três tipos de produtores são de até 15.000,00 meticais por família agricultora, de 252.500,00 a 5.500.000,00 meticais por PACE e de 5.500.001,00 a 55.000.000,00 meticais por PME. Estes financiamentos serão com taxas de juro nulas para as famílias camponesas e de 10% para PACEs e PMEs, reembolsados em espécie para o primeiro caso e em dinheiro para o segundo e terceiro casos. Os PACEs e as PMEs devem participar

inicialmente com 10% e 20% respectivamente do valor do investimento. O Projecto é financiado pelo Banco Mundial no valor de 8.585.000.000,00 meticais e outro tanto pela banca comercial.

Prevêem-se aumentos de produtividade ambiciosos (por exemplo, passar de 800 quilos para 3.000 quilos de milho por hectare no sector familiar). Contrariamente, a projecção da redução da pobreza nas zonas cobertas é baixa: somente em 1% por ano.

O projecto prevê a constituição de direcções provinciais do MITADER, a criação de um observatório provincial de desenvolvimento com a inclusão de diferentes instituições públicas, privadas e da sociedade civil.

## **2. ANÁLISE DO SUSTENTA**

### **Políticas públicas**

Qualquer programa ou projecto necessita de políticas públicas que lhe sejam favoráveis, ou, pelo menos, que não dificultem os objectivos pretendidos. Neste caso, existem estudos que comprovam os efeitos dos preços e mercados, a importância das perdas pós-colheita e a baixa capacidade de concorrência dos produtores nacionais face à importação.

Tem particular importância a política de preços e de mercados. Os preços devem ser incentivadores para que, juntamente com aumentos da produtividade, aconteçam incrementos de rendimento competitivos comparativamente com os obtidos em outras actividades. O estabelecimento de preços de garantia é uma possibilidade, cujo mecanismo apenas seria accionado quando este preço for superior ao praticado no mercado. O eventual estabelecimento de preços de garantia deveria contemplar a relação entre os preços dos diferentes bens, a fim de induzir os produtores para a produção dos bens prioritárias.

Os mercados devem estar articulados para facilitar a mobilidade das pessoas e dos bens e assegurar a oportunidade de venda em locais de maior benefício para os produtores. Os mercados dominados por monopólios do lado da procura (monopsónios) devem ser abertos à entrada de novos agentes económicos para permitir a concorrência e reduzir os desequilíbrios negociais. Existem situações de comportamento de cartel (vários agentes económicos acordam em praticar um mesmo preço e oferecer semelhantes condições em outros aspectos). Seria importante que se encontrassem formas simples (por exemplo, por telemóvel) de difusão dos preços nos mercados em redor dos locais de produção para que os produtores possam optar pela venda a melhores preços.

A política alfandegária é importante. Sugere-se a revisão da pauta aduaneira, incluindo com a SADC, para assegurar a protecção temporária e específica dos bens que forem seleccionados, procurando equilíbrios entre os preços ao produtor e ao consumidor, o que pode ser garantido, em parte, com os preços de garantia ao produtor. As taxas de importação de bens alimentares poderiam servir, por exemplo, para a constituição de um fundo de estabilização de preços. Este fundo já existiu em Moçambique.

As perdas de pós-colheita são bastante significativas. A possibilidade de se incluir pequenos sistemas de armazenamento e melhorias dos silos "tradicionais" poderia reduzir as perdas, assegurar maior segurança alimentar, aumentar rendimentos com a venda dos excedentes em momentos de alta de preços, considerando a sazonalidade dos preços agrícolas.

É conhecido que a introdução de sementes e de fertilizantes associada à extensão rural possui importantes efeitos sobre a produção. Estes aspectos estão previstos no Projecto.

## **Instituições**

A concepção de desenvolvimento rural do SUSTENTA abrange áreas que intersectam (sobrepoem) com o âmbito do Ministério da Agricultura e da Segurança Alimentar (MASA), como por exemplo, a extensão rural. Questiona-se sobre os fundamentos da existência de dois ministérios com amplas funções sobrepostas e cuja separação orgânica pode provocar distorções de funcionamento, dificuldades de coordenação, duplicação de funções e, eventualmente, conflitos institucionais. A nível local, essa intersecção também existe. Mais, o surgimento de novas instituições com recursos pode provocar desequilíbrios, disputas de poder e capacidade de intervenção e influência com os organismos já existentes.

A aproximação ao conceito de desenvolvimento rural integrado deveria estar aprofundado, sobretudo com a coordenação e concentração, no território, dos serviços de educação e saúde, por possuírem um efeito multiplicador elevado sobre a produção, além de serem serviços fundamentais do bem-estar dos cidadãos.

A filosofia e concepção de desenvolvimento rural do SUSTENTA não é totalmente coincidente com a política que se pode deduzir do MASA. Este Ministério prioriza claramente os grandes investimentos, as médias e grandes explorações, o surgimento dos agricultores emergentes e, conseqüentemente, a produção de *commodities* e a tecnificação (tractorização e a intensificação de insumos, sobretudo fertilizantes). Não se pode considerar que as diferenças sejam ideológicas. São, sim, de natureza pragmática, pois, em ambos os casos, trata-se do desenvolvimento capitalista assente da intensificação das técnicas baseada no factor capital, na integração subordinada dos pequenos produtores nos mercados em desigualdade de poder negocial, assimetrias de informação e de conhecimento.

Finalmente, a selecção de distritos onde intervir pode provocar conflitos com os distritos vizinhos, reclamando também a inclusão no Projecto prevendo a alocação de recursos. Estes aspectos constituem riscos que só são ultrapassáveis com coordenação, entendimento e colaboração institucional e pessoal dos dirigentes e quadros técnicos e administrativos das instituições envolvidas no desenvolvimento rural, principalmente ao nível do território.

O SUSTENTA não prevê acções de avaliação, monitorização, fiscalização, de auditoria da implementação do projecto. Na orgânica de direcção/coordenação do SUSTENTA as OSCs surgem com papéis secundários. As comunidades e suas representações não estão contempladas. Os mecanismos e instituições de coordenação estão pouco desenvolvidos.

O SUSTENTA pouco desenvolve a necessidade de aprofundar a organização dos produtores. Esta é uma condição importante para a introdução de novas técnicas, facilitando a extensão rural, o acesso ao crédito e a negociação nos mercados.

## **Gestão do projecto**

A gestão do projecto necessita de clarificações. Destacam-se os seguintes aspectos:

- Como se realizará a oferta de crédito a nível local, considerando a baixa presença de agências bancárias nos distritos incluídos no Projecto? Os médios agricultores poderão fazer o papel de intermediação financeira? Quais os critérios de elegibilidade e qual o mecanismo de decisão para concessão dos financiamentos? Quais os procedimentos e garantias de concessão e quais as penalizações pelo não cumprimento dos compromissos assumidos?

Sugestões: Seria útil experimentar um seguro agrícola e, por que não, no âmbito da organização de associações, promover associações de crédito?

A experiência dos vulgo "7 milhões" é rica em aspectos que não se deveriam repetir, principalmente os seguintes: (1) muito baixo retorno do financiamento sem mecanismos de penalização, transformando-se em financiamentos do Estado a fundo perdido: (2)

critérios pouco definidos na alocação dos recursos, ou, a sua deturpação, criando clientelismos partidários e eleitoralistas, e financiamento de actividades não produtivas nem prioritárias; (3) desvio de fundos relativamente às prioridades de aplicação.

- Seria útil que fossem previamente definidos os termos de referência das monitorizações e auditorias, estabelecendo-se variáveis quantificáveis. As organizações da sociedade civil (OSCs) poderiam exercer um papel importante de apoio, suporte e até de aconselhamento do projecto.

## **Resultados**

As expectativas de realizações, e dos aumentos de produção, de criação de emprego e de redução da pobreza parecem ser bastante ambiciosas. Esta é uma característica dos programas e projectos, aconselhando-se maior ponderação.

## **3. SUSTENTA: ENTRE A EXPECTATIVA E OS RISCOS**

### **Sobre as expectativas**

O SUSTENTA é um projecto bastante semelhante a experiências limitadas mas com êxito. Esperemos que o SUSTENTA seja de êxito. Se assim for, poderá acontecer uma alteração substancial na política de desenvolvimento do meio rural. Será mais inclusivo. A maioria dos produtores e da população moçambicana, que constitui o sector familiar, a produção alimentar, os empresários moçambicanos e o mercado interno estarão crescentemente articulados, o que poderá ser o início da transformação estrutural da agricultura e da economia. O aumento da renda agrícola e não-agrícola previsto (embora optimista) poderá ser um forte pilar para a redução da pobreza e da desnutrição e insegurança alimentar.

O êxito do Projecto poderá permitir o alargamento a outras zonas do país com grande potencial agrícola. Será mais fácil acreditar-se no desenvolvimento agrário e crescerá a confiança dos camponeses e empresários, da banca, dos seguros, da comunidade internacional. As conflitualidades sociais baixarão.

### **Riscos**

Apesar das expectativas e da concepção do SUSTENTA, existem bastantes riscos de implementação, que são similares aos de outros projectos no meio rural. Destacam-se os seguintes:

O SUSTENTA assenta, no fundo, na estratégia de integração dos diferentes tipos de produtores no mercado, com relações não iguais de benefícios, reproduzindo as relações capitalistas e formas de actuação do capital com possíveis (ou certos) efeitos negativos de natureza social e ambiental. Este projecto apresenta ainda diferenças com a estratégia/política agrária implícita do MASA. As críticas podem também surgir das correntes que advogam a preservação dos modos de produção e de vida dos camponeses em defesa mais extrema do conceito de soberania. Estes e outros aspectos podem ser objecto de debate político e ideológico com reacções que devem ser previstas e acauteladas através do diálogo e transparência.

É necessário monitorar a distribuição dos recursos para que exista equidade entre os tipos de produtores. A concentração dos financiamentos em determinados tipos de produtores, produtos e zonas, pode desvirtuar a concepção do SUSTENTA e ser objecto de críticas.

O funcionamento e os procedimentos, a eficácia, a coordenação e a transparência das instituições é um risco presente a todos os níveis. A captura do programa e dos seus recursos ou a má alocação

dos mesmos, poderá acontecer. Só a monitorização e as auditorias sistemáticas e independentes poderão contribuir para a redução e mitigação destes riscos.

A implementação de projectos com esta dimensão necessita de líderes de grande conhecimento, experiência e dedicação e motivação que vivam no terreno.

A direcção do SUSTENTA deverá ser ponderada na gestão das expectativas do projecto e com as comunicações à sociedade, ao governo e aos agentes económicos, sobretudo os directamente relacionados com o SUSTENTA.

A implementação do SUSTENTA deverá ser cuidadosa nas relações com as comunidades, onde o projecto se realiza. A falta ou má de auscultação inicial de um permanente contacto com os camponeses e outros agentes económicos poderá perigar o êxito do SUSTENTA.