

4 de Agosto de 2021



**SUSTENTA:  
Algumas considerações sobre o papel  
estratégico atribuído aos PACE**

Rui de Nazaré Ribeiro<sup>1</sup>

O SUSTENTA está a ser oficialmente publicitado como sendo o programa estratégico do desenvolvimento da Agricultura em Moçambique. Tornou-se o foco da atenção dos parceiros internos do sector agrário (públicos, privados e da sociedade civil), bem como das agências de cooperação e instituições financeiras externas. Os média têm vindo a veicular informações sobre diversas iniciativas no sector agrário, referidas como sendo todas do SUSTENTA, que têm alimentado o interesse público no programa. Alguns (poucos) artigos de opinião têm sido publicados. As opiniões divergem. Umas são entusiasticamente “pró”, outras são de algum cepticismo e outras são “esperar para ver”.

Este interesse é positivo, pois é um factor motivador do debate público sobre o programa. Considero que o SUSTENTA, sendo o programa nacional do sector agrário – a principal fonte de trabalho e de rendimento de grande parte da população rural (que representa cerca de 67% da população total moçambicana), deve ser ampla e profundamente debatido pelos principais actores envolvidos na actividade agrária.

Contudo, por um lado, o MADER ainda não teve qualquer iniciativa de consulta dos parceiros do sector agrário e, por outro, a escassez de informação oficial sobre o SUSTENTA disponível para consulta pública, bem como de estudos e pesquisa independente sobre os resultados e experiência do programa, limita muito a possibilidade de se promover debates públicos bem estruturados que possam fornecer contributos para o desenho e implementação do programa. De facto, não existe, ou, se existe, não está disponível, um documento completo sobre o SUSTENTA que informe sobre as políticas públicas que enquadram o programa, os objectivos estratégicos e os resultados que se esperam, o horizonte temporal, as estratégias de implementação, as medidas e instrumentos institucionais de suporte a essas estratégias, e os recursos necessários ao programa. O único documento programático a que tive acesso é uma breve apresentação em *PowerPoint*<sup>2</sup> que fornece informação útil, mas muito geral, e que me parece ser sobretudo uma informação de “marketing” do SUSTENTA.

---

<sup>1</sup> MSc em Políticas de Agricultura e Desenvolvimento Rural, Membro do Observatório do Meio Rural (OMR).

<sup>2</sup> Apresentação do MADER intitulada “MOÇAMBIQUE, SUSTENTA Transformando Vidas”, sem data, file SUSTENTA Projecto Final.

A informação oficial é que a concepção do Programa SUSTENTA se baseia principalmente na experiência do Projecto SUSTENTA implementado desde 2017 em 10 distritos das Províncias da Zambézia e Nampula, financiado pelo Banco Mundial<sup>3</sup>. Contudo, sabemos que, até agora, não foi feita uma avaliação final independente deste Projecto<sup>4</sup>. Isto pode indicar que o Programa SUSTENTA está a ser concebido tendo em conta documentação interna produzida pelos implementadores do Projecto, a qual também não está disponível para consulta pública.

Pelos motivos referidos, não me é possível fazer uma análise abrangente sobre o Programa SUSTENTA. O foco da minha análise neste artigo é o modelo PACE (Pequeno Agricultor Comercial Emergente) que, segundo o MADER, constitui um elemento principal da estratégia do SUSTENTA para promover a integração dos pequenos agricultores familiares em cadeias de valor agrárias.

### **O QUE É O MODELO PACE?**

Segundo a apresentação do MADER/SUSTENTA referida acima, o PACE é um "empresário integrador" com as seguintes características: É um agricultor semi-comercial ou comercial, que tem uma área média de cultivo entre 10 e 50 ha, capacidade de armazenagem e processamento primário de produtos agrícolas, sendo a sua actividade económica focalizada no mercado e que integra 200 pequenos agricultores (PA).

O modelo de negócio do PACE promovido pelo MADER, via SUSTENTA, combina a actividade produtiva própria para o mercado (agrícola, pecuária, agro-pecuária, agro-processamento) com o fornecimento de serviços aos PA localizados na proximidade da sua empresa. Esses serviços incluem: demonstração de tecnologias de produção e prestação de assistência técnica (extensão agrária), fornecimento de insumos (sementes, fertilizantes, pesticidas), mecanização agrícola (preparação de terras, sacha, colheita), transporte e facilitação / intermediação de ligações com os mercados de produtos e de serviços agrários e financeiros.

O MADER parece estar a apostar nos PACE como os principais agentes da promoção do aumento da produtividade e produção dos PA e da sua integração em cadeias de valor de produtos agrários para melhorar o seu acesso aos mercados em condições mais favoráveis e que lhes permitam aumentar a sua renda e a segurança alimentar da família.

Modelos de pequeno empresário agricultor e fornecedor de serviços têm sido aplicados e desenvolvidos, aparentemente com sucesso, em alguns países asiáticos (Camboja, Nepal) e africanos (Zâmbia, Tanzânia, Gana). As experiências que estão na origem do modelo PACE em Moçambique são relativamente recentes e foram realizadas por alguns

---

<sup>3</sup> Fonte: Apresentação intitulada: Balanço do SUSTENTA – 1º Ciclo Produtivo (desde Dezembro de 2018), file Apresentação\_MITADER 11.09.2019 Updated-Versão Final.

<sup>4</sup> Confirmado pelos Representantes do MADER, em resposta a uma pergunta feita no "webinar" para apresentação e debate do estudo do CIP sobre o SUSTENTA realizado a 10/Junho/21.

programas, mas sobretudo pela TECHNOSERVE (TNS), e continuadas pelo Projecto SUSTENTA. Consultei um relatório da TNS<sup>5</sup>, no qual é feita uma análise interessante dos resultados e da experiência na aplicação e desenvolvimento deste modelo na cadeia de valor de soja na região da Alta Zambézia. Infelizmente não consegui aceder a documentação de avaliação da experiência do Projecto Sustenta com os PACE.

## **ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O MODELO PACE EM MOÇAMBIQUE**

Dadas estas limitações de acesso a documentação e não tendo estado pessoalmente envolvido em programas que lidaram directamente com o modelo PACE, a minha reflexão sobre o tema é essencialmente baseada no meu conhecimento do sector agrário em Moçambique, em consultas documentais e individuais e em observações feitas no terreno.

A minha questão central de reflexão é a seguinte: Poderá o modelo PACE ser um factor determinante da transformação da pequena agricultura familiar, predominantemente de subsistência, numa agricultura eficiente, competitiva e orientada para o mercado?

Esta questão é vasta e complexa e requer uma pesquisa rigorosa das experiências do modelo em Moçambique (que inclua consulta documental e entrevistas com os PACE, os PA seus clientes e instituições e pessoas envolvidas na implementação do modelo). Não me tendo sido possível fazer tal pesquisa, neste artigo limitar-me-ei a fazer algumas considerações que possam contribuir para o debate sobre o tema.

1. O modelo PACE implica a transformação de um pequeno/médio agricultor comercial (PMAC)<sup>6</sup> num empresário rural com um negócio diversificado. De facto, espera-se que o PACE seja um empresário de sucesso, sendo um produtor de referência (que, através do seu exemplo, transmita as boas práticas de produção e de gestão) e um fornecedor de serviços essenciais (referidos acima) para os PA da sua área de influência.

A grande maioria dos PMAC em Moçambique são agricultores (com algum outro negócio complementar ou, mesmo, principal) que têm fortes limitações de conhecimento de tecnologias de produção melhoradas e de boas práticas de gestão empresarial. Eles operam num ambiente desfavorável ao desenvolvimento da agricultura comercial devido a vários factores - políticas públicas inadequadas, escassez e fraca qualidade de infraestruturas e serviços essenciais (agrários, financeiros, transporte, comunicações, energia, água para rega, informação de mercados), grande vulnerabilidade a falhas de mercado e a adversidades climáticas. Por estes motivos, a maioria dos PMAC são, actualmente, produtiva e economicamente ineficientes, ou seja, não podem servir de modelo de referência para os outros agricultores. Os PMAC, de uma

---

<sup>5</sup> "O modelo do Pequeno Agricultor Comercial como mecanismo de desenvolvimento rural", TECHNOSERVE, Janeiro de 2019.

<sup>6</sup> Considero que os parâmetros de área definidos pelo MADER para os PACE abrangem agricultores comerciais de média escala.

forma geral, não têm competências e experiência para prestar aos PA a diversidade de serviços que o MADER espera deles no âmbito do SUSTENTA. Cada um desses serviços requer competências específicas que se adquirem, não somente através de acções de formação, mas, sobretudo, pela acumulação de experiência.

Nestas condições, não se pode esperar que a transformação de um PMAC num PACE possa ser feita com sucesso num curto espaço de tempo. Isto é demonstrado pelos resultados da iniciativa da TNS, que formou 31 PACE em 6 anos<sup>7</sup>, e do Projecto SUSTENTA, que formou 77 PACE em 3 anos<sup>8</sup>. A experiência destes dois projectos mostrou que essa transformação é um processo de "incubação" gradual, que requer um substancial investimento em formação, assistência técnica e capital produtivo, assim como intervenções que promovam o desenvolvimento das cadeias de valor onde se inserem os PACE. Não disponho de dados sobre o investimento médio por PACE destes projectos. Mas, para a aquisição de equipamento agrícola pelos PACE, a TNS adoptou um modelo de financiamento em que o projecto cobriu 50% do custo do equipamento (em donativo), o PACE pagou 10% com fundos próprios e 40% foram pagos com recurso ao crédito comercial em condições bonificadas. Este modelo permitiu a aquisição de equipamento diverso de mecanização agrícola e de irrigação. Os PACE beneficiários receberam formação específica para prestar serviços de mecanização aos pequenos agricultores de forma comercial. Para criar condições de viabilidade dos pequenos produtores de soja e dos PACE, a TNS também fez uma intervenção integrada em toda a cadeia de valor da soja, desde a facilitação do acesso a insumos agrícolas, investimento na produção e processamento de sementes certificadas, até ao processamento de subprodutos de soja e facilitação de ligações de mercado.

2. Dado o papel chave que se espera dos PACE, o processo de selecção dos candidatos a PACE tem de ser rigoroso e alicerçado em critérios objectivos e relevantes e em procedimentos de candidatura e de avaliação transparentes, para reduzir o risco de más escolhas que podem levar ao insucesso do modelo. Não tive acesso a informação detalhada sobre este processo nos projectos da TNS e SUSTENTA. O relatório já citado da TNS informa que a selecção dos PACE foi baseada na avaliação do seu historial agrícola e empresarial, da sua capacidade empreendedora, da disponibilidade de boas terras agrícolas e de capital para investir, e do seu compromisso em investir no modelo promovido pela TNS. Mas não tem informação específica sobre o processo de identificação e selecção dos candidatos que, seguramente, forneceu boas lições.

---

<sup>7</sup> Fonte: Relatório da TNS referido na nota de pé 4.

<sup>8</sup> Fonte: Apresentação PP intitulada: Balanço do SUSTENTA – 1º Ciclo Produtivo (desde Dezembro de 2018), file Apresentação\_ MITADER 11.09.2019 Updated-Versão Final

As características de um PACE requeridas pelo SUSTENTA, referidas acima, são objectivas mas, a meu ver, insuficientes para uma avaliação rigorosa. Em relação ao processo de selecção de candidatos, a única informação que disponho é a do relatório da pesquisa do CIP <sup>9</sup> realizada sobre este tema nos Distritos de Ribaué, Gurué e Tsangano. Esta pesquisa concluiu que o processo de selecção dos PACE não foi transparente, porque não foi precedida pela informação pública dos critérios de selecção dos candidatos e porque os resultados da avaliação não foram divulgados, nem aos candidatos rejeitados, nem publicamente. O relatório da pesquisa refere que *"pelo facto de existirem muitos candidatos seleccionados com ligações ao Partido Frelimo nos distritos em que foi realizado o trabalho de campo, pode indiciar a existência de um processo manipulado com a finalidade de comprar lealdades a nível local"*. No "webinar" sobre este estudo, os representantes do MADER contestaram estas conclusões, tendo afirmado que houve divulgação pública dos critérios de selecção e que estes não incluem requisitos políticos.

As constatações da pesquisa do CIP e as minhas observações e consultas a pessoas ligadas a programas agrários levam-me a concluir que, de facto, não foram desenvolvidos critérios e procedimentos de selecção dos PACE com base numa análise cuidada da experiência nacional e internacional e da auscultação da opinião de parceiros do sector agrário interessados e que possam dar contributos relevantes neste tema.

3. Sendo os PACE empresários privados, o modelo tem que ter viabilidade económica e financeira para poder ser continuado de forma sustentável. A viabilidade de um PACE depende de várias condições, mas, sobretudo, de duas: (i) a existência de procura efectiva de mercado<sup>10</sup>; (ii) a capacidade do PACE de responder a essa procura com qualidade e a preços competitivos no mercado. Cada uma destas duas condições é determinada por vários factores.

A procura efectiva é estimulada quando os potenciais compradores conhecem as vantagens e o valor que esses bens e serviços podem acrescentar ao seu negócio (porque são expostos a demonstrações e informação sobre os mesmos), e desenvolve-se quando os bens e serviços estão disponíveis nos mercados próximos, na altura em que são precisos, com uma relação preço qualidade boa e competitiva e o comprador interessado tem fundos próprios e/ou acesso a alguma forma de crédito para os adquirir. Infelizmente, a procura efectiva dos serviços dos PACE pelos PA (que são a razão de promoção deste modelo) é actualmente marginal porque estas condições estão longe de estar reunidas nas zonas rurais do país.

---

<sup>9</sup> "Falta de Transparência na Selecção dos Beneficiários do Projecto SUSTENTA Indicia Compra de Lealdades a Nível Local", CIP Edição nº 3/2001, Maio

<sup>10</sup> Procura efectiva de bens e serviços significa a existência de pessoas e entidades que procuram esses bens e serviços e que tem capacidade de pagar por eles a preços de mercado.

A oferta e a procura de serviços dos PACE têm sido fomentadas e mantidas através de subsídios garantidos sobretudo pelo financiamento externo dos projectos da TNS e SUSTENTA. Considero que são necessários subsídios públicos para a "incubação" e consolidação dos PACE, quer indirectos (formação e assistência técnica), quer directos (co-financiamento para investimento em equipamentos e infraestruturas) pelos seguintes motivos: (i) A oferta de serviços de formação e assistência técnica é escassa e os candidatos a PACE não têm recursos para pagar por eles; (ii) O acesso ao crédito comercial é muito difícil devido às suas condições (altas taxas de juro e garantias reais) e devido ao facto da Banca considerar que o risco associado a este tipo de negócio é elevado. Mas tais subsídios são temporários e têm de ser removidos gradualmente, num período de tempo considerado suficiente para que o PACE atinja a fase de maturação e rentabilidade do negócio. Até agora, não tem sido demonstrado publicamente, com evidências, que o modelo pode ser comercialmente viável e continuado de forma sustentável sem esses subsídios. Ou seja, há um risco de colapso do modelo após o termo dos projectos.

Com estas considerações não pretendo negar que o modelo PACE seja uma boa opção. Mas pelos motivos que aponte, e em resposta à questão de reflexão que coloquei acima, considero que este modelo não pode ser a opção estratégica para promover a transformação da pequena agricultura familiar numa agricultura eficiente, competitiva e orientada para o mercado. O modelo pode ser mais um instrumento, a par de outros, que contribui para este objectivo, mas, muito provavelmente, terá de ser melhorado. É essencial avaliar as experiências realizadas e em curso no país em todas as suas dimensões (técnica, económica, financeira e institucional) e analisar as experiências internacionais para se extrair lições que permitam melhorar o modelo PACE por forma a que ele possa ser continuado como um negócio sustentável com ganhos para o fornecedor e os clientes dos serviços. Considero que, a par do modelo PACE, é necessário promover o desenvolvimento dos sistemas de mercado de produtos, insumos e serviços agrícolas comercialmente competitivos e próximos dos agricultores.

**E-mail:** [office@omrmz.org](mailto:office@omrmz.org)

**Endereço:** Rua Faustino Vanombe, nº 81, 1º Andar.

Maputo – Moçambique

[www.omrmz.org](http://www.omrmz.org)