

OMR
Observatório do Meio Rural

Documento de Trabalho

Observador Rural

**ORÇAMENTO DO ESTADO PARA A
AGRICULTURA**

Américo Izaltino Casamo, João Mosca e Yasser Arafat

**Nº 9
Setembro de
2013**

O documento de trabalho (*Working Paper*) *OBSERVADOR RURAL* (OMR) é uma publicação do Observatório do Meio Rural. É uma publicação não periódica de distribuição institucional e individual. Também pode aceder-se ao *OBSERVADOR RURAL* no *site* do OMR (www.omrmz.org).

Os objectivos do *OBSERVADOR RURAL* são:

- Reflectir e promover a troca de opiniões sobre temas da actualidade moçambicana e assuntos internacionais.
- Dar a conhecer à sociedade os resultados dos debates, de pesquisas e reflexões sobre temas relevantes do sector agrário e do meio rural.

O *OBSERVADOR RURAL* é um espaço de publicação destinado principalmente aos investigadores e técnicos que pesquisam, trabalham ou que tenham algum interesse pela área objecto do OMR. Podem ainda propor trabalhos para publicação outros cidadãos nacionais ou estrangeiros.

Os conteúdos são da exclusiva responsabilidade dos autores, não vinculando, para qualquer efeito ao Observatório do Meio Rural.

Os textos publicados no *OBSERVADOR RURAL* estão em forma de *draft*. Os autores agradecem contribuições para aprofundamento e correcções, para a melhoria do documento final.

ORÇAMENTO DO ESTADO PARA A AGRICULTURA¹

Américo Izaltino Casamo, João Mosca e Yasser Arafat²

RESUMO

O presente texto apresenta a evolução do orçamento do Estado para a Agricultura entre os anos 2001 e 2010. É feita uma análise dos principais indicadores do orçamento de funcionamento e corrente e a distribuição entre a administração central e provincial.

O presente estudo pretende obter respostas às seguintes perguntas: (1) o orçamento do Estado para Agricultura reflecte a prioridade política atribuída ao sector?; (2) há eficiência e eficácia na utilização dos recursos?; (3) verifica-se alguma descentralização na execução do orçamento e qual a sua eficácia? (4) os recursos são alocados prioritariamente às despesas directamente associadas com o incentivo, modernização e apoio directo à produção? (5) existe coerência entre a alocação territorial dos recursos e as zonas de maior potencial produtivo? (6) os recursos são prioritariamente afectos aos serviços públicos com maior influência sobre o aumento da produção?

É feita uma análise econométrica para verificar em que medida o orçamento do Estado e algumas das suas rubricas influenciam a produção agrária.

Palavras chave: Agricultura, orçamento, produção agrária,

¹ Este trabalho é baseado na tese de mestrado em Socioeconomia de Desenvolvimento realizada por Américo Izaltino Cassamo no ISCTEM (Instituto Superior de Ciências e Tecnologia de Moçambique).

² Américo Izaltino Cassamo é Engenheiro Agrónomo, especializado em Economia Agrária e Sociologia Rural, pelo Instituto Superior de Agronomia (ISA, da Universidade Técnica de Lisboa - UTL). É Mestre em Socioeconomia de Desenvolvimento pelo ISCTEM. É funcionário da Assembleia da República, no Gabinete Técnico e representante do Instituto FLORENCE de Desenvolvimento.

João Mosca, Doutor Economia Agrária. Director e investigador no Observatório do Meio Rural. Professor Catedrático na Universidade Politécnica.

Yasser Arafat Dada, licenciado em Economia pela Universidade Politécnica. Assistente de Investigação no Observatório do Meio Rural.

1. INTRODUÇÃO

Já é clássica que Moçambique definiu constitucionalmente a “Agricultura como a base para o desenvolvimento” do País, no n.º 1 do Art. 103 da Constituição da República. Esta definição por si só não deixa de ser indicativo de uma orientação valorativa (ao menos no discurso) do governo em relação à agricultura e aos agricultores. Ainda mais quando o conceito de desenvolvimento com a noção de sustentabilidade incorpora outras esferas da sociedade.

De acordo com Cassamo (2008:8) ser “a base” de desenvolvimento, significa, para qualquer imaginário, uma liderança comprometida com os ideais de desenvolvimento da agricultura, bem estampadas no conceito da “Revolução Verde”, assim como uma luta por uma maior alocação de condições e recursos orientados para favorecer a agricultura, não só a de grande produção e a grande propriedade – sectores privilegiados no processo de modernização da agricultura, mas, sobretudo, a agricultura familiar que comporta, pelos dados oficiais, mais de 95% das explorações agrícolas existentes no país.

A visão estratégica da “base de desenvolvimento” significa que a actividade produtiva agrícola está: (1) sob um constante estado dinâmico; (2) activo sob os princípios de suficiência alimentar; (3) acasalado com os extensionistas oficiais; ou, (4) receptor de uma percentagem elevada dos gastos públicos.

O presente estudo pretende obter respostas às seguintes perguntas: (1) o OE³ da Agricultura reflecte a prioridade política atribuída ao sector? (2) há eficiência e eficácia na utilização dos recursos?; (3) verifica-se alguma descentralização na execução do orçamento e qual a sua eficácia? (4) os recursos são alocados prioritariamente às despesas directamente associadas com o incentivo, modernização e apoio directo à produção? (5) existe coerência entre a alocação territorial dos recursos e as zonas de maior potencial produtivo? (6) os recursos são prioritariamente afectos aos serviços públicos com maior influência sobre o aumento da produção?

A análise do OGE⁴ pode indicar respostas a estes questionamentos. Para o efeito este texto estuda a despesa pública de Moçambique nos últimos dez anos (2001 a 2010) com base na classificação funcional ou por finalidades, instrumento que permite ordenar o gasto de acordo com as finalidades perseguidas pela actividade do Estado, ou seja, em que sector (ou onde) a despesa se realiza.

Incluindo a Introdução, o presente texto tem oito secções. Na segunda faz-se a apresentação da estrutura do orçamento geral do Estado do país e um breve enquadramento teórico que inclui o contexto da execução orçamental, tendo como referência a Política Agrícola da Comum (PAC) da União Europeia por ser considerada um caso de êxito de longo prazo. O papel do Estado na economia é descrito na secção três. A secção quatro apresenta a metodologia e as fontes utilizadas. A quinta secção faz a apresentação e a análise do orçamento da agricultura ressaltando os aspectos em coerência com os objectivos e enquadramento teórico. Na sexta secção apresenta-se uma análise econométrica para conhecer quais os gastos públicos que tiveram maior influência sobre a produção agrícola, durante o período analisado. Na secção sete tecem-se algumas considerações gerais obtidas da análise. Finalmente na secção oito faz-se uma breve conclusão.

³ Orçamento do Estado.

⁴ Orçamento Geral do Estado.

2. APRESENTAÇÃO DO ORÇAMENTO E BREVE ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2.1 Apresentação do orçamento e aspectos gerais

a) Introdução

Isaken *et al.*, (2007:2), discutindo o processo de orçamentação e transparência em Angola, evidenciam que o OGE é uma proposta governamental para coordenar comparativamente despesas e receitas públicas, durante um período de vigência. Com o OGE, o Governo confere ao aparelho de Estado uma organização, ao possibilitar a adaptação das despesas às receitas, a limitação das despesas e a exposição do plano financeiro do Estado.

Sendo uma proposta, o autor nos alerta que o processo orçamental⁵ passa por uma série de procedimentos que inclui estabelecimento de prioridades, construção do orçamento pela administração para materializar as suas políticas financeiras, económicas e sociais, e a aprovação política do orçamento pelo legislativo, constituindo um ciclo.

Na maior parte dos países com tradição orçamental, há um processo principal que é o orçamento anual. Todavia, existem países que procedem à revisão semestral do orçamento. Para Isaken *et al.*, (2007:2), de uma forma geral, o ciclo orçamental é um processo que inclui no mínimo as seguintes fases:

- Preparação da proposta orçamental: geralmente elaborada sob os auspícios do departamento do orçamento no Ministério das Finanças depois de compilar os dados provenientes de outros ministérios e instituições autónomas, com a decisão final a ser tomada pelo executivo (Governo, Conselho de Ministros, Presidente).
- Aprovação do orçamento: esta é uma prerrogativa constitucional do Parlamento e a sua leitura e adopção, normalmente, acontece nos comités especializados e na plenária. Antes da aprovação, é usual que o Parlamento introduza emendas à proposta orçamental que, uma vez aprovada, passa a Lei.
- Execução do orçamento: esta responsabilidade recai sobre vários ministérios e instituições governamentais, sob responsabilidade do executivo. A autoridade tributária cobrará receitas como autorizado e os ministérios e as agências gastarão o dinheiro em serviços planeados, investimentos e programas de acordo com o orçamento.
- Fiscalização e avaliação anual do orçamento: constitucionalmente, cabe a Assembleia da República fiscalizar a execução orçamental e o Tribunal de Contas auditar as contas.

Ainda com suporte literário de Isaken *et al.*, além-fronteiras, o cunho parlamentar sobre o orçamento de Estado passa do simbólico carimbar da proposta sem que praticamente haja qualquer discussão ou significativa alteração (em regimes fortemente presidencialistas e autoritários), a uma substancial avaliação e possibilidade de o rejeitarem no seu todo (incluindo o Governo que o propôs inicialmente nos regimes de forte influência parlamentar).

Ainda que em muitos países o processo orçamental seja entendido como “posse exclusiva” das instituições estatais em estrita observância dos manifestos eleitorais dos partidos vencedores, para este autor (2007:3), há internacionalmente uma grande pressão para que a sociedade civil desempenhe um papel activo neste processo, nomeadamente no lado da despesa, pressionando para gastos a favor dos pobres e de grupos vulneráveis em particular.

O orçamento compõe duas componentes básicas interligadas: receitas e despesas e o equilíbrio ou desequilíbrio entre ambas.

⁵ Procedimentos políticos e técnicos da elaboração e implementação orçamental.

O Quadro 1 apresenta as definições e componentes constantes para os dois grupos das rubricas orçamentais.

Quadro 1
Componentes de Despesas e Receitas

	CORRENTES		CAPITAL	
	Definição	Componentes	Definição	Componentes
DESPEAS PÚBLICAS	Conjunto de despesas que o Estado faz em troca de um bem, ou de um serviço. Efectuadas para garantir o funcionamento normal da administração pública;	Aquisições de bens e serviços, indispensáveis ao funcionamento dos organismos públicos. Remunerações da função pública	Feitas na aquisição de bens duradouros que potencializam o aumento da capacidade produtiva do país.	Investimentos públicos; (estradas, pontes, ...); Juros da dívida pública (reembolsos de empréstimos)
RECEITAS PÚBLICAS	<i>Receitas Tributárias ou Coercivas</i> : fixadas através da Lei tendo os particulares de se submeter às condições impostas	IVA, taxa sobre consumo de tabaco, ISP, ...	<i>Receitas Patrimoniais ou Voluntárias</i> : valor da venda do Estado aos particulares de uma parcela do seu patrimonio, sendo os preços fixados contratualmente; <i>Receitas Crediticias</i> : resultantes da contracção de empréstimos; <i>Privatizações</i> : venda de empresas (ou partes de empresas) estatais	

Fonte: Adaptado de Isaken, *et al.*, 2007.

Como ilustrado no Quadro 1, a parte das receitas engloba rendimentos que a função pública espera arrecadar através de vários instrumentos, designadamente:

- Impostos (directos e indirectos, como imposto sobre o rendimento de pessoas singulares e colectivas, impostos sobre os lucros das companhias, impostos sobre rendimentos de capital, impostos sobre propriedade, o IVA⁶, variadas taxas e contribuições);
- Emissão de dívida pública (empréstimos domésticos e externos, privados, públicos e das famílias), donativos, ajuda internacional (por exemplo o apoio directo ao orçamento);
- Venda de activos (venda ou privatização de propriedade, serviços e concessões);
- Lucros de participações do Estado;
- Emissão de moeda.

É com estas receitas que o Governo procura custear as despesas e as necessidades de investimentos públicos, de modo a garantir o funcionamento da economia.

Como corroborado por Cangoz (2010:17), esta necessidade do governo suportar os seus gastos através de receitas colectadas começa em 1215 com a Magna Carta, considerado primeiro documento a regular o pagamento de impostos de diferentes sectores da sociedade, de forma a suportar a administração estatal.

Ainda sobre esta matéria, Isaken, *et al.* defendem que, em países emergentes de rendimentos baixos, a receita e a forma como ela é obtida, distribuída e aplicada para o equilíbrio da receita pode trazer efeitos nefastos para o desenvolvimento, igualdade e participação, se não for acautelada a progressividade ou não do sistema de impostos⁷, ou seja, aumentando a taxa do imposto à medida que o rendimento aumenta.

⁶ Imposto sobre Valor Acrescentado.

⁷ Os impostos sobre o rendimento são, normalmente, progressivos enquanto os impostos indirectos, como o IVA, são geralmente regressivos, uma vez que os pobres pagam uma maior proporção do seu rendimento em tais impostos.

O facto de alguns impostos serem progressivos, revela que na definição das receitas toma-se em consideração diferentes actividades económicas, bem como, grupos de interesses. Para ambos os casos, resultam em impostos específicos, tais como predial e territorial, fixos moderados ou *per capita*⁸, salários e remunerações, mas também para produtos específicos como o álcool e tabaco.

Como defendido por Miliband (1987) citado por Cangoz (2010), as necessidades de escalonamento dos impostos obriga que, dentro da autonomia do Estado, exista alianças entre a coisa pública e a classe económica dominante.

Um facto curioso é de que a democratização de um país também se pode associar à forma como as receitas governamentais são colectadas. A teoria do *resource course* citado por Isaken *et al.* defende que os regimes com fácil acesso a riquezas minerais (e não pela aplicação de impostos directos à população e às pequenas e médias empresas), serão cronicamente de difícil democratização. Estes regimes podem manter as taxas dos impostos directos baixos, deixando de existir a ligação entre os contribuintes que pagam impostos e a sua exigência de que o Governo preste contas sobre como esses impostos são gastos e acerca da quantidade e qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Nesses países as pessoas pagam muito pouco em impostos directos, podem eventualmente receber em média serviços acima das contribuições tributárias, dificultando a emergência de organizações de contribuintes e da consciência de cidadania para a defesa dos seus interesses e o nível de exigência perante o Estado na sua função redistributiva e de prestador de serviços.

Do lado das despesas, o orçamento compreende o uso planificado das receitas sobre produtos e serviços, administração, saúde e educação, exército e polícia, investimento, pagamento da dívida, entre outras.

Uma possível terceira componente é o equilíbrio orçamental. Ocorrendo um *superávit* quando as receitas excedem as despesas e notando-se um *défi*ce quando a despesa governamental é maior que a sua receita.

Por muitos anos foi aceite que os orçamentos governamentais pudessem ser geralmente deficitários e que fossem financiados através de recurso ao crédito. Todavia, em anos mais recentes, com a consolidação dos critérios de convergência na Europa, onde o *défi*ce não deve ultrapassar os 3% do PIB⁹, os governos têm sido encorajados a atingirem orçamentos equilibrados, sob pena de uma penalização, já que o equilíbrio orçamental e o nível do endividamento do Governo também podem ter efeitos a longo prazo na inflação, taxas de juro, crescimento e desenvolvimento. Sucessivos anos de *défi*ce fazem aumentar a dívida pública, o serviço da dívida e torná-la insustentável¹⁰.

b) Classificação da despesa

Na estrutura orçamentária ressalta a observação do valor agregado, não deixando muitos argumentos para análise. Pelo facto, o conhecimento da composição dos gastos e os níveis de realização da despesa que são um *proxy* dos níveis de priorização intra-anual da execução das próprias políticas públicas é necessário.

Para este fim, a despesa pública obedece a um conjunto de critérios que englobam uma série de classificações: funcional ou por finalidades, a económica ou por natureza; e a institucional ou por competência.

⁸ É exemplo deste imposto, o fixo sobre a votação, cobrado *per capita*. Este tipo de imposto atende bem ao princípio da neutralidade mas não de forma justa o da equidade, pois, não se baseia pela pobreza, riqueza ou rendimento.

⁹ Produto Interno Bruto.

¹⁰ *Défi*ces sucessivos acumulam a dívida pública considerada como uma injustiça inter-geracional, porque terá de ser paga através de impostos adicionais, reduzindo o rendimento disponível das futuras gerações.

A classificação funcional ou por finalidades possibilita ordenar o gasto de acordo com as finalidades perseguidas pela actividade do Estado. A classificação económica apresenta as contas do Estado escalonados de acordo com o objecto do gasto ou da despesa, podendo separar-se os gastos de acordo com sua aplicação. Na classificação institucional o foco da análise está virado para o organismo ou jurisdição responsável pelo gasto. Neste caso a categorização distribui-se por poderes do Estado (Executivo, Legislativo ou Judiciário) ou por organismos dentro de cada jurisdição.

Como apresentado no Quadro 1, as despesas públicas dividem-se em correntes, que abrange custos para funcionamento institucional e transferências correntes, e em despesas de capital, que se subdivide em investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

Como constatado pelo relatório de FMI (2008), em Moçambique, dada a dificuldade de monitorar o uso de fundos para *itens* específicos das despesas correntes/funcionamento (em oposição às despesas de capital) bem como despesas de rotina (em oposição ao desenvolvimento), as despesas de investimento são consideradas as financiadas por fundos externos consignados. As despesas correntes inscritas como internas são financiadas através das receitas internas ou por GBS¹¹.

Para o presente estudo analisa-se a despesa por finalidades que permite ordenar o gasto de acordo com as finalidades perseguidas pela actividade do Estado, ou seja, em que sectores ou onde a despesa terá lugar: (1) legislativa, (2) judiciária, (3) administração, (4) agricultura, entre outros.

c) Tipos de Orçamento

A bibliografia existente apresenta vários tipos de Orçamentos (programa, objectivos, de itens por linhas, incremental, etc.) que beneficiaram de uma série de mudanças e adaptações ao longo do tempo, de acordo com as necessidades de cada país. Não há um consenso claro sobre o que constitui um orçamento de sucesso ou apropriado ou uma estratégia orçamental. Nesse sentido, Giacometti, et al., (nd:4), descreve os seguintes tipos de orçamentos: Orçamento de Itens por Linha; Orçamento Incremental; Orçamento por Funções; Orçamento por Programas e Desempenho; Orçamento Moderno.

Sobre este assunto, é aceitável a contribuição de Isaken, *et al*, (2007:4) ao enfatizar que os economistas têm contribuído para algumas balizas, onde a mais vincada vem da análise da administração pública/sector público promovida pelo Banco Mundial e enunciada no *Manual da Despesa Pública* desta instituição em 1998. Segundo este autor estas normas que parecem ser internacionalmente reconhecidas pelos governos e pelas IFIs¹² orientam para a necessidade da preparação e a execução do orçamento cumprir requisitos interligados de disciplina fiscal agregada, atribuição de recursos de acordo com prioridades estratégicas, e uso eficiente e eficaz de recursos na implementação de prioridades estratégicas.

O carácter elucidativo desse autor remete-nos para uma outra visão do orçamento, mais política e social, trazida das esferas da ciência política que, considerando de forma dominante os aspectos do processo de preparação orçamental e vigente nas democracias liberais, mantém que o orçamento deve reflectir os desejos e aspirações do povo. Um processo orçamental correcto deve, segundo esta corrente:

- Ser participativo e envolver os cidadãos na sua formulação;
- Ser transparente, de modo a que os governos prestem contas sobre as suas prioridades e sobre os gastos excessivos ou abaixo do previsto; e,
- Ter prioridades bem definidas porque toma em consideração as necessidades básicas da maioria do povo e as mais prementes questões de desenvolvimento do país.

¹¹ Fundos do Apoio ao Orçamento Geral

¹² Instituições Financeiras Internacionais.

Do exposto, pode aferir-se que, com o OE, o Governo estabelece balizas para assegurar a sua política económica e orçamental. Com a baliza política, espera-se que se promova o desenvolvimento económico, proporcione a criação de emprego, garanta a estabilidade dos preços, assegure o equilíbrio das contas externas. A política orçamental é assegurada com a definição de políticas fiscais: criação de impostos (IVA, IRS¹³,...) e políticas redistributivas. Com o objectivo de diminuir as desigualdades da distribuição dos rendimentos, procura-se utilizar as receitas e despesas do Estado para alcançar objectivos de política económica¹⁴.

d) Enquadramento Legal

Atento a este assunto, a revista Jus Navigandi¹⁵ proclama que na actividade orçamental do Estado identifica-se uma característica que parece estar intrínseca à própria concepção de orçamento: o seu carácter instrumental ou processual. Significa que o orçamento não é um fim em si mesmo, ou seja, os objectivos do orçamento encontram-se fora de si, visando permitir a implementação de políticas públicas e a actualização dos programas e do planeamento governamental.

O artigo de Navigandi enfatiza que a característica instrumental não significa que o orçamento seja uma fórmula mágica capaz de garantir as previsões que o contém, pois, estas dependem do desempenho económico e de decisões políticas que a confirmem. Ressalvada esta questão, a função processual ou instrumental evidencia-se no momento em que cobre o prognóstico de resultados financeiros sobre determinado intervalo de tempo, permitindo por um lado a definição e a orientação das prioridades estatais, e por outro o controle sobre as finanças públicas.

Navigandi realça que a terminologia instrumental é empregue para assinalar a impossibilidade do orçamento caucionar os resultados económicos previstos. Contrariamente, a função processual que representa o limite da acção pública definido na peça orçamentária.

Das várias obras consultadas, ressalta o facto do processo orçamental ser regulado por ferramentas orçamentárias definidas *a priori* ao nível da lei constitucional. Tomando como exemplo o Brasil, Giacometti, *et al*, corroborando o pensamento de Navigandi, são categóricos ao afirmarem que destacam-se neste Estado Federal, pelo menos, três instrumentos constitucionais, a saber: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Directrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

- a) PPA: o plano plurianual é aprovado por lei e regula os projectos governamentais de longa duração, ou seja, aqueles programas que tenham vigência temporal superior a um exercício financeiro. Fala-se aqui de obras/acções/projectos governamentais a serem seguidos em um intervalo de tempo superior a um ano. Por este facto, a instituição deste instrumento legal procura responder a essa necessidade assegurando-se o planeamento e a transparência por meio de uma disciplina legal que regule tais casos.
- b) LDO: através desta lei procurasse orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, de forma a alcançar-se as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.

¹³ Imposto sobre Rendimento Social.

¹⁴ Políticas Económicas podem ser definidas como as conjugações deliberadas de certos meios para alcançar determinados fins da área económica, ou seja, quando o governo hierarquiza certos objectivos e usa instrumentos institucionais para os alcançar. Estas podem ser *estruturais* quando aplicadas a longo prazo e *conjunturais* quando aplicadas a curto prazo.

¹⁵ www.jus.com.br/revista/texto/4505/breves-consideracoes-sobre-orcamento-publico.

- c) LOA: É uma lei que, para além congregar a previsão de receitas e gastos governamentais para o ano seguinte, orienta a acção estatal e permite a criação de parâmetros que possibilite a fiscalização.

Ainda na literatura, a reflexão publicada por Rafael (2010:2), mostra que em Moçambique, a Lei Nº 15/97, de 10 de Junho, delimita as directrizes que conduzem a elaboração, gestão, execução, controlo e fiscalização do OGE e a CGE¹⁶. De acordo com esta reflexão, o artigo 2 desta Lei sustenta que o OGE é “um documento no qual estão previstas as receitas a arrecadar e fixadas as despesas a efectuar num determinado ano económico, visando a prossecução da política financeira do Estado”.

No raciocínio de Rafael, a elaboração do OGE é de carácter obrigatório, razão pela qual, respeitando sempre as regras da anualidade e da publicidade, anualmente e em obediência ao artigo 130 da CRM “especifica as receitas e as despesas”. Rafael indicou ainda que “em termos de enquadramento legal, a CRM estabelece, na alínea l) do Nº 2 do artigo 179, que é de exclusiva competência da AR¹⁷ “deliberar sobre as grandes opções do Plano Económico e Social e do Orçamento do Estado e os respectivos relatórios de execução” e, de acordo com a alínea m) do mesmo número e artigo, “aprovar o orçamento do Estado”, cabendo ao Tribunal Administrativo, face ao disposto na alínea a) do Nº 2 do artigo 230, emitir o relatório e o parecer sobre a CGE”.

e) Processo de Orçamentação em Moçambique

Mundialmente, a história apresenta alterações na concepção de Orçamento – assim como as próprias finalidades e objectivos almejados pelo Estado – desde o período de transição entre o Mercantilismo e o Liberalismo até os dias actuais.

Nesta plenitude, a prática de preparação orçamental em Moçambique conformado pela história da administração colonial, da guerra civil e das variadas flutuações económicas não fugiu ao enunciado no parágrafo anterior. Pois, o quadro constitucional moçambicano, tomando como ponto de partida o seu estatuto de colónia e mais tarde um regime de partido único, resultou, primeiramente, em instituições e processos orçamentais fortemente centralizados. Aliás, tendo presente que logo a seguir à independência o país experimentou uma guerra de 16 anos, as realidades ideológica e militar eram os dois factores-chave que moldavam a operação orçamental e a gestão global das finanças públicas em Moçambique. Este contexto, fez que houvesse uma larga proporção da despesa atribuída às áreas militares e de ordem pública em detrimento das áreas com enfoque no cidadão, tais como a saúde e educação que, também, era afectada por um rácio de implementação muito mais baixo.

Nas linhas abaixo passamos em revista alguns aspectos importantes que influenciaram o desenvolvimento do sistema à data da independência e que de algum modo ainda caracterizam o sistema de hoje.

Ainda em guerra e 8 anos após o fim da dominação colonial, Moçambique deu início às tentativas de reforma em 1983¹⁸ que desembocaram num Programa de Reabilitação Económica (PRE), em 1987. O PRE procurava trazer novo alento ao sistema pro mercado, com apresentação de instrumentos para fazer necessários ajustamentos macroeconómicos, assim como, promover a recuperação da produção. Sobre as reformas económicas que o PRE se baseava, se faz oportuno observar o que Mosca (2010:109) indica:

- A redução do défice do orçamento estatal.
- A adopção de novas soluções para financiar o défice orçamental.

¹⁶ Conta Geral do Estado.

¹⁷ Assembleia da República.

¹⁸ Influenciadas pelo Banco Mundial e FMI que condicionaram seu apoio mediante reformas no país (vide Mosca (2010:105).

- A reestruturação da situação financeira das empresas públicas.
- A reforma das políticas de crédito doméstico.
- A recalendarização da dívida externa.
- O ajustamento nos preços controlados.
- O ajustamento na taxa de câmbio.

Embora os efeitos do PRE começassem a fazer-se sentir, por exemplo, com aumento de problemas sociais em muitas famílias, na medida em que passou a ser difícil acolher e manter familiares fugidas da guerra, a planificação central, pelo menos formalmente, continuou sendo a estratégia fundamental no sistema de gestão da coisa pública. Como defendido por Mosca (2010), neste pensamento ideológico havia um princípio de “gestão unificada” para todas as unidades administrativas centrais, sectoriais e regionais do país, sendo que as decisões tomadas ao nível mais elevado se aplicavam nas unidades de mais baixo nível.

Conforme os dados consultados do relatório do FMI (2008:18), obtida a Paz em 1992 e a consequente abertura política acompanhada pela transição do sistema de partido único para uma democracia formal multipartidária a partir das eleições de 1994, o processo de orçamentação passou a ter um ciclo que iniciava no MPF¹⁹, passando pela aprovação do Governo que, sob a forma de Proposta de Lei, a apresenta à AR para a discussão, até ao dia 30 de Setembro²⁰, para esta aprová-lo até o dia 15 de Dezembro. O relatório do FMI enfatiza ainda que nos finais dos anos 90 e princípios do século XXI, o processo orçamental teve outro incremento fruto de um conjunto amplo de reformas legislativas²¹ de relevância, que estão em linha com as boas práticas internacionais. Assim, desde a III Legislatura Multipartidária, altura em que o MPF se dividiu em dois, o papel de orçamentação é compartilhado entre a DNP²², do MPD²³, e a DNO²⁴, do MF.

3. Breve enquadramento teórico e contexto do papel do Estado na economia

a) Papel do Estado na economia

Apesar da secular controvérsia entre aqueles que defendem a intervenção do Estado na economia, de um lado, e, os liberais preconizadores do Estado mínimo, do outro, Silva (1998) *apud* Barracho (2003) enfatiza que a experiência histórica tem demonstrado que quanto maior o crescimento e a diversificação da actividade produtiva maior tende a ser o envolvimento económico do Estado.

Para este autor, as evidências que indicam que o processo de desenvolvimento económico das nações é acompanhado de crescimento da despesa pública com relação à renda nacional, é sustentada pela *Lei de Wagner*, postulada pelo economista alemão Adolph Wagner no final do século XIX a partir de um estudo baseado em observações empíricas na Alemanha, Estado Unidos, Japão e países do velho continente.

¹⁹ Ministério de Plano e Finanças.

²⁰ FMI (2008:18) assegura que sectorialmente, “o processo de elaboração do orçamento inicia em Maio, quando o MPD encaminha aos ministérios sectoriais um Aviso Circular estabelecendo os tectos de programação das unidades e dos órgãos”. Este Aviso implica também a fixação de uma data para apresentação pelas unidades sectoriais das suas propostas ao MPD, que nos últimos anos se tem situado em redor de 31 de Julho.

²¹ A mesma citação considera ainda que, entre essas reformas, pode-se destacar o novo quadro legal para o sector tributário e a implementação de um sistema moderno e abrangente de gestão das finanças públicas; a nova legislação das aquisições públicas e da função pública; a simplificação dos procedimentos burocráticos e a introdução de legislação anti-corrupção.

²² Direcção Nacional de Planificação.

²³ Ministério da Planificação e Desenvolvimento.

²⁴ Direcção Nacional do Orçamento.

Para Baracho (2003:48), os dados históricos retirados da experiência de Wagner mostram que, em estados saídos da guerra, a sociedade não apresenta nenhuma reacção a um novo patamar de arrecadação de tributos, instituídos no pós-guerra, de forma a alcançar progressos.

Não obstante esta Lei de Wagner, as despesas de muitas economias ocidentais tem aumentado mais que a renda obedecendo outras teorias e não necessariamente a do Wagner.

Para Oliveira (2001:8) apud Barracho (2003:49), assumido os diferentes papéis adstritos ao Estado, a grandeza dos recursos de que este necessita varia em função da dimensão e amplitude do papel que lhe é atribuído. Assim, dependendo das condições de reprodução de capital, este papel pode ampliar-se ou estreitar-se.

Segundo Baracho (2003:50), poderá ser essa a razão das estatísticas publicadas periodicamente por organismos da *Bretton Woods*, como o Banco Mundial, OCDE²⁵ ou o FMI, indicarem que, nos últimos tempos, a participação do Estado na Economia tem crescido na grande maioria das nações desenvolvidas, contrariando a ideologia neoliberal que defendem.

No sector da agricultura, os países mais desenvolvidos garantiram a sustentabilidade deste sector de economia também com um papel interventivo do Estado. Não é por acaso que um dos temas mais em voga no debate internacional nos últimos anos tem sido a prevalência de programas de subsídios entre as grandes nações produtoras e exportadoras de alimentos, fibras e biocombustíveis, ao contrário das nações em desenvolvimento que pouco (ou nada) subsidiam os seus agricultores.

Esse facto do papel preponderante do Estado no apoio a agricultura é o que diferencia estruturalmente a agricultura dos países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento. O Quadro 2 revela que o papel interventivo do Estado na agricultura no ocidente e nos países em desenvolvimento é bastante diferente.

²⁵ Organização da Cooperação e Desenvolvimento Económico.

Quadro 2

Comparação do papel interventivo do Estado, ocidente *versus* países em desenvolvimento

Ocidente	Países em Desenvolvimento (África)
Clara orientação de política de transferir renda das actividades urbanas para os agricultores.	O consumidor africano beneficia-se de produtos agrícolas a preços mundiais e o contribuinte não é chamado a pagar a conta dos problemas de renda do sector agrícola.
Políticas “agressivas” de repasse de subsídios agrícolas, e muito dinheiro destinado a esse fim.	Abre espaço a menos de uma dezena de empresas transnacionais que controlam o mercado de sementes em todo o mundo, introduzem as sementes transgénicas que não se reproduzem nas safras e que precisam ser, cada vez, compradas com altos lucros para as empresas.
Inunda África com kit’s das sementes transgénicas que são acompanhadas por um pacote maior que inclui a tecnologia, os pesticidas, a maquinaria e o financiamento bancário, atrelando os produtores aos interesses agro-alimentares das empresas transnacionais.	Aceita que 80 por cento da sua população que está na agricultura, beneficie apenas de dois por cento dos créditos dos bancos comerciais.
Em média, gasta por hectare de terra arável 107 quilogramas de nutrientes.	Marginaliza a agricultura, beneficiando-a, apenas, com 9 quilogramas de fertilizantes para a mesma extensão, não obstante este sector com esses investimentos a baixo nível, contribuir, em média, com 37 por cento para o PIB e em muitos países, individualmente, contribuir com 40 por cento para a produção global.
Continua a subsidiar ²⁶ sua agricultura.	-Continua sem ter competitividade agrícola; Recebem excedentes a preços baixos dos países; Para se viabilizarem economicamente, se obrigam a exportar grãos e cereais que vão alimentar o gado dos países industrializados quando poderiam, no mercado interno, servir de alimento para suas populações,
Fazem com que os subsídios à agricultura sejam legalizados, de forma que conseguem competitividade no mercado internacional tanto na parte da indústria que são fortes, quanto no sector fraco.	Tem potencial para auto-financiar a sua própria agricultura, sem ter de recorrer a instituições financeiras de outros continentes, mais ficam reticentes em ter um papel mais interventivo na agricultura
Perante a crise financeira, que afecta directamente um punhado de ricos, não hesitam, em tempo recorde, injectar uma soma monetária 100 vezes mais ao necessitado pelos pobres.	Enquanto a crise alimentar que afecta, no mínimo, 925 milhões de pessoas (triplo da população norte americana) ²⁷ , com consequências graves visíveis hoje. Desde milhões de pessoas que se mantém cronicamente subnutridas e depois afectadas por uma série de doenças que encurtam a sua vida ou as torna ainda mais pobres. O Ocidente, com toda essa desgraça visível, apenas prometeu 7 biliões de USD ²⁸ que só saem, se saírem, mediante comprometimento dos países afectados em seguir a letra as políticas públicas desenhadas pelos países ricos e cumprir os “direitos humanos”.

Fonte: Elaboração própria com base em fontes secundárias

²⁶ Subsidiar um produto não significa cometer acto ilícito, muito pelo contrário, faz-se necessário para dinamizar a economia do país, melhorar a qualidade do produto, reduzir o preço do produto a preço competitivo e ganhar margem significante no mercado internacional.

²⁷ Dados da FAO (2008) segundo Cassamo (2008: 8).

²⁸ Dólar norte-americano.

Dessa forma, torna-se claro a importância de se discutir mecanismos de intervenção estatal na agricultura africana, uma vez que a agricultura representa parcela de grande importância para a economia deste continente. Nesta economia, o papel mínimo defendido pela economia neo-liberal deve ser posto de parte.

b) Política Agrícola Comum da União Europeia: lições para Moçambique²⁹

O papel do Estado no desenvolvimento da economia e do sector agrário em particular, é um tema controverso. Não obstante, a prática revela que os países desenvolvidos ou os que possuem o sector agrário e o meio rural desenvolvidos, tiveram e têm, de diferentes formas, uma importante intervenção do Estado através de ajudas e políticas públicas específicas para o sector. O exemplo da União Europeia e dos Estados Unidos são dois casos importantes.

As ajudas e as políticas agrárias devem ser interpretadas no quadro da transformação estrutural da agricultura e do desenvolvimento económico no seu conjunto. Em cada fase, a agricultura possui diferentes funções no desenvolvimento³⁰.

A primeira fase é caracterizada pela agricultura possuir as seguintes funções: (1) produção de alimentos; (2) produção de matérias-primas para a agro-indústria; e, (3) exportação ou redução das importações para tornar a balança comercial superavitária e com segurança alimentar. Neste contexto, são aplicadas políticas e ajudas com o objectivo de aumentar a produção, sobretudo a alimentar, principalmente através da intensificação da produção com tecnologias intensivas em capital.

Nesta fase, os apoios são geralmente os seguintes: (1) preços de garantia contra a produção entregue ou confirmada em ou por algum organismo oficial; (2) quotas de produção com aquisição pelo Estado dos excedentes não absorvidos pelo mercado; e, (3) apoio ao investimento com participação total ou parcial de fundos públicos, sobretudo os relacionados com a modernização das explorações agrícolas viáveis (meios mecânicos, replantação de culturas perenes com variedades mais produtivas e de melhor qualidade, etc.)³¹.

Estas ajudas são acompanhadas por políticas de preços e de mercados. As mais comuns são as seguintes: (1) aquisição de excedentes por uma ou mais agências públicas de comercialização³²; (2) incentivos à

²⁹ O título desta secção corresponde ao texto de “Políticas agrícolas da União Europeia: lições para Moçambique”, de Eladio Arnalte Alegre, Capítulo do livro *Contributos para o debate da agricultura e do desenvolvimento rural*, da Escolar Editora, Maputo (2012).

³⁰ A agricultura possui diferentes funções no desenvolvimento conforme o estágio em que se encontra a evolução das economias e das sociedades. Primeiramente a função alimentar, de produção de matérias-primas e produção para exportação reduzindo o défice ou tornando a balança comercial agrária positiva. Posteriormente pode seguir-se a função de retenção de valor e população no meio rural assim como assegurar a coesão territorial. Posteriormente acontecem as funções de ocupação do espaço e funções ambientais. Finalmente surgem as funções de produção para novas demandas das cidades e dos urbanos. Estas funções e/ou fases não são estanques e podem coexistir na mesma fase de desenvolvimento agrário e do meio rural.

³¹ Existiram participações da UE nos investimentos realizados pelos agricultores na aquisição de equipamentos, renovação de plantações, infra-estruturas produtivas (por exemplo estábulos e armazéns).

Foram ainda instrumentos da política de modernização das explorações agrícolas os seguintes: “(1) ajudas aos investimentos de modernização em explorações viáveis; (2) incentivo para a cessação da actividade agrícola dos agricultores idosos ou com fazendas mal dimensionadas, transferindo as suas terras para outras fazendas; e, (3) ajudas à qualificação e orientação profissional da população agrícola (Alegre (2012)).

³² Em muitos países europeus existiam agências públicas que asseguravam a aquisição dos excedentes aos produtores, a um preço de garantia. O Estado assegurava um determinado preço aos produtores, cobrindo o diferencial entre os preços do mercado e os de garantia, caso estes fossem inferiores aos primeiros.

emergência de organizações dos produtores, como cooperativas de segundo e terceiro grau³³; (3) gestão/controlo da oferta através de quotas de produção³⁴; e, (4) subsídios ao produtor³⁵.

Paralelamente existem políticas públicas que suportam e orientam as medidas de preços, mercados e outras, como as seguintes: (1) políticas aduaneiras (taxas e quotas de importação)³⁶; (2) incentivos fiscais; e, (3) investimentos públicos em infra-estruturas produtivas, como por exemplo a construção e gestão de regadios e assistência técnica (e/ou extensão). A investigação é, em qualquer fase, uma função básica de suporte à produção, inovação e modernização de qualquer actividade económica.

Este conjunto de medidas consideradas de natureza produtivista, quando aplicadas de uma forma continuada e estável a longo prazo, produz geralmente os efeitos seguintes: (1) incrementos significativos de produção e excedentes³⁷; (2) elevados custos orçamentais³⁸; e, (3) efeitos sociais e ambientais não desejados.

As medidas são regra geral direccionadas para culturas³⁹. Esta estratégia implica necessariamente a indução das decisões produtivas dos agricultores em função dos benefícios e acesso às ajudas, provocando a intensificação⁴⁰ e especialização produtiva. As culturas com mais apoios são as prioritizadas pelos produtores. Existiram também subsídios por superfície trabalhada em culturas visadas pela política de mercados preços que foi objecto de críticas por ser um subsídio “cego⁴¹”. Esta opção é assumida em

³³ Cooperativas assim designadas por transformarem o bem primário numa primeira ou segunda fase de industrialização.

³⁴ Os países da UE possuíam quota de produção para determinadas culturas e produtos nos quais a UE era excedentária, como por exemplo para o trigo e o leite. A ultrapassagem destas quotas implicava penalizações (multas) que a Comissão europeia aplicava sobre os países.

³⁵ “Nunca os países industrializados subsidiaram tanto a sua agricultura. Na UE, os subsídios subiram 45% as receitas dos agricultores em 1998, para 49% o ano passado. Nos Estados Unidos, o aumento foi de 22% para 24%. O Japão continua o campeão dos subsídios, que respondem por 65% da renda dos agricultores. Só no Canadá houve uma redução de 34% para 20%. No total, os países mais ricos do mundo gastaram US\$ 361 biliões no ano passado com subsídios agrícolas”, em Mosca (2004:46).

³⁶ “A média das tarifas agrícolas a nível mundial é de 62%. Na Europa, as tarifas de importação para os produtos industriais é de cerca de 4,2%. Para os produtos agrícolas as tarifas alcançam 17,3%, com picos de até 236% (John N. Palmer, embaixador dos EUA em Portugal para a rubrica “passaporte Diplomático” no Diário Económico de 05-08-2002), em Mosca (2004:46).

³⁷ A Política Agrícola Comum (PAC) possuiu como primeiro objectivo a produção alimentar para cobrir o défice da oferta ao nível da UE do período pós II Grande Guerra. Em 1971-1973, vinte anos depois, a UE era excedentária em quase todos os produtos alimentares, com excepção dos seguintes: frutas, vinho, gorduras e óleos vegetais e carne bovina. Em 1984-1984, a Europa apenas necessitava de importar frutas e gorduras e óleos vegetais.

³⁸ O conjunto das medidas de apoio, de preços e mercados e de modernização e de armazenamento e gestão dos excedentes, entre outros, chegaram de representar em meados da década dos anos 80 do século XX, cerca de 65% do total do orçamento da União Europeia. Em 2009 este indicador manteve-se em cerca de 45%. Anota-se que a estrutura de apoios e de políticas agrícolas alteraram-se a partir de finais dos anos 80 e meados da década seguinte, aspecto que será referido mais adiante.

³⁹ A prioridade das culturas reflectidas nos recursos dos diferentes programas de apoio e de preços e mercados foram sendo alterados na medida da evolução do balanço do mercado interno de alimentos. Primeiros cereais, carene leite, depois as oleaginosas e os açúcares, seguindo-se as frutas e hortícolas. Estas alterações provocaram ajustamentos nos sistemas de produção.

⁴⁰ Segundo Lamarche (1996), “em 1990 o consumo de fertilizantes químicos superava os 300 quilos por hectare de superfície agrícola no Reino Unido e na Bélgica, enquanto se situava entre 200 e 300 kg na Holanda, Dinamarca e Alemanha”, em Alegre (2012).

⁴¹ Considera-se um subsídio aquele que é aplicado de forma universal em relação a um determinado universo de abrangidos, sem diferenciação com base em algum critério. Foi muito criticado por se tratar de um subsídio cujos principais beneficiários eram os grandes produtores aumentando as diferenciações sociais e os países com mais

função das prioridades da política nacional, que podem ser, individual ou conjuntamente, a estabilização dos preços alimentares para manter o custo de vida e tornar outros sectores competitivos, determinados níveis auto-suficiência e de segurança alimentar reduzindo as importações, a manutenção da renda dos agricultores para evitar o êxodo rural, a ocupação demográfica e económica do meio rural para assegurar a coesão territorial e reduzir efeitos ambientais negativos provocados pela desertificação humana, entre outras.

O crescimento da produção realiza-se nas culturas priorizadas nas ajudas e políticas afins, podendo verificar-se a monocultura com os efeitos inerentes a esta opção produtiva⁴². Acontece também um maior crescimento produtivo e das rendas dos agricultores nas regiões com maior tradição e aptidão para essas culturas. As desigualdades sociais procuram ser atenuadas com medidas de carácter assistencialista, promoção de actividades de desenvolvimento local, etc.

A atribuição das ajudas são socialmente desiguais. Quando o valor é calculado com base nas superfícies ou no volume de produção, os principais beneficiários são os agricultores de maior dimensão e os melhores produtores que, em princípio, coincidem com os tecnicamente mais avançados e com a dimensão das propriedades.

As ajudas, as políticas de incentivo e de mercados, as medidas assistencialistas entre outras, representam elevadas despesas do orçamento do Estado. Significa que o conjunto da economia e da sociedade subsidiam o sector agrário. Inversamente, pode considerar-se que o fluxo de capitais de outros sectores para a agricultura e da cidade para o meio rural, possui um fluxo inverso que a transferência da mão-de-obra devido à menor produtividade do trabalho agrícola, inferiores salários, menor acesso aos serviços públicos, oportunidades de negócios, distâncias dos mercados e outros custos de interioridade⁴³, alguns destes aspectos são os contributos não tangíveis da agricultura para o desenvolvimento económico, isto é, manter o custo do trabalho baixo e com isso a competitividade industrial e de outros sectores e o custo de vida nos centros urbanos.

Esta evolução da agricultura europeia provocou mudanças estruturais, principalmente as seguintes: (1) redução do número de explorações⁴⁴; (2) aumento do tamanho médio das mesmas⁴⁵; (3) modernização e maior competitividade do sector agrário.

Não obstante as críticas relacionadas com os efeitos ambientais, sociais e espaciais, foi o peso da agricultura no orçamento da Comissão Europeia o que mais influenciou a necessidade de reformas da PAC em finais da década de 80. Surge a reforma de 1992 que tem como principais objectivos os seguintes (Alegre, 2012)⁴⁶: (1) reduzir as ajudas directas por hectare e por cabeça de animal; (2) ajudas agro-

produção agrícola e por incentivar a extensificação dos sistemas de produção e não a intensificação e a competitividade.

⁴² Como por exemplo efeitos sobre a fertilidade dos solos, sobre o mercado de trabalho sazonal, os riscos do produtor, mesmo que com a possibilidade de seguros, etc.

⁴³ Assim designados pelas distâncias dos centros de decisão e centros económicos e maiores dificuldades de transportes, comunicações e maiores custos de transacção.

⁴⁴ Entre 1970 e 1990 o número de explorações na Europa baixou em cerca de 50%. Por exemplo, o número de exploração e em 1990 representavam na Alemanha 48,6% das existentes em 1970, em Espanha (40,9%), em França (50,7%) e em Itália (49,3%).

⁴⁵ Em Espanha, por exemplo, a superfície agrícola utilizada em média por exploração em 1987 era de 13,8 hectares em 2007 passou a ser 24,1 hectares, quase o dobro. Em todos os países da União Europeia, a dimensão média por exploração aumentou.

⁴⁶ As ajudas passaram a ser incentivadoras da extensificação dos sistemas de produção, considerando a existência de excedentes de produção com elevados custos.

ambientais pelos serviços ambientais dos agricultores⁴⁷, incentivando os agricultores para realizarem actividades com efeitos ambientais positivos. Outra importante crítica, foi o facto de importantes ajudas beneficiarem agricultores que não possuíam esta actividade como principal fonte de rendimento, sobretudo nas ajudas por superfície⁴⁸.

Para as zonas de menor potencial produtivo e portanto onde os diferentes tipos de ajudas eram pouco eficazes, optou-se por ajudas directas ao rendimento dos agricultores, medidas ambientais, incentivos para iniciativas de valorização de produtos regionais e pluriactividade potenciando as riquezas locais (produtos específicos locais de qualidade, turismo de montanha, cultural e de outro tipo, gastronomia, artesanato, etc.), com o objectivo de diversificar as fontes de rendimento (Alegre, 2012). Surgiram programas específicos para o desenvolvimento dessas actividades nas zonas desfavorecidas e de montanha.

Em resumo, é possível extrair as seguintes lições da Política Agrícola Comum: (1) uma forte intervenção das políticas públicas (sobretudo as orçamentais), principalmente através da influência sobre os mercados e preços utilizando diversos instrumentos (subsídios de diferentes tipos, apoios e ajudas à modernização, protecção aduaneira, etc.); (2) efeitos sociais não desejáveis, como o aumento das diferenciações sociais, maiores disparidades territoriais (dentro do mesmo país e entre países); (3) concentração produtiva em determinadas culturas; (4) desigualdades de acesso aos recursos devido aos critérios na atribuição dos subsídios e conforme os objectivos de cada fase; (5) efeitos ambientais negativos; (6) persistência durante décadas nas mesmas políticas agrárias na prossecução de um objectivo político com estatuto de “questão de soberania” - a produção alimentar e a auto-suficiência alimentar; e, (7) capacidade de introduzir reformas (principalmente as realizadas em 1992, 1999 e em 2003), para redução dos efeitos negativos e ajustar os objectivos aos novos contextos.

Este conjunto de formas e mecanismos de intervenção pública parte do postulado de que a agricultura não é competitiva na alocação de recursos através dos mercados *estricto senso*. Os volumes de crédito e do investimento privado, as estruturas dos mercados que geralmente são desfavoráveis ao crescimento dos preços reais dos produtos agrícolas ao produtor, a queda tendencial dos preços agrícolas a longo prazo⁴⁹, a capacidade organizacional e negocial da maioria dos produtores agrários, etc., implicam a necessidade de intervenção do Estado. Esta afirmação apenas é válida se a agricultura for efectivamente tomada como importante.

c) Coerência entre orçamento e política agrária

A coerência do orçamento tem como ponto de referência a relação entre a política/discurso político com a alocação de recursos e com a estrutura interna das contas públicas.

Conforme as prioridades e funções da agricultura em cada fase do desenvolvimento, é necessário adaptar os gastos públicos para que o Estado desempenhe, através deste importante/potente instrumento de política económica, as medidas conducente à indução dos agentes económicos e dos mercados para a realização dos objectivos pretendidos. E, para que o próprio Estado desempenhe as suas funções.

⁴⁷ Os serviços ambientais são por exemplo os seguintes: (1) ocupação do território permitindo a preservação da natureza; a fixação do dióxido de carbono e libertação de oxigénio pelas plantas e principalmente pelas florestas; (3) a produção de bens biológicos; entre outras.

⁴⁸ Ajudas com base na dimensão das áreas trabalhadas.

⁴⁹ Teoricamente, considera-se existir uma tendência para a queda dos preços agrícolas a longo prazo devido ao efeito da inovação tecnológica sobre a produtividade (oferta), ser mais elástica que os efeitos das variáveis da função da procura de bens agrícolas, como seja a demografia, o rendimento e outros factores, considerados mais rígidos.

O objectivo maior definido constitucionalmente era e é a auto-suficiência e segurança alimentar⁵⁰. Seria lógico que existissem políticas e a gestão dos instrumentos de gestão macroeconómica, neste caso do orçamento público, para o aumento da produção, produtividade e competitividade da produção de alimentos. Considerando que são os produtores de pequena escala os que produzem mais de 95% dos bens alimentares, seria coerente que o orçamento público reflectisse essa importância e prioridade com a alocação de recursos nos factores mais influentes na transformação estrutural da produção (escala, tecnologia e opções culturais nos sistemas de produção), com vista à intensificação, o consequente aumento da produtividade e o incremento do rendimento das famílias.

Para alcançar esses objectivos, poderiam ser utilizados os instrumentos de política com mais influência sobre os factores mencionados (produção, produtividade, intensificação e transformação estrutural). Não existem dúvidas sobre a importância da investigação em temas que tenham respostas mais rápidas e significativas da produtividade (novas variedades de sementes mais produtivas e ajustadas às condições produtivas e que correspondam com as lógicas e sistemas de produção), conhecimento e formas de combate a doenças e pragas, estudos de solos e de aptidão produtiva, estudos socioeconómicos, formas de armazenagem para redução das perdas pós-colheita, etc. É importante que os subsídios e incentivos sejam estudados e que correspondam com os objectivos da política agrícola. São necessárias políticas e instrumentos orçamentais ajustados que induzam a modernização das explorações. A aplicação de políticas implicam o ajustamento e capacitação da administração pública, não apenas para tornar as medidas eficazes como para assegurar a boa gestão, transparência e monitorização.

Existem avanços significativos do conhecimento técnico do sector agrícola. Resta fazer a transferência da tecnologia através de vários canais de informação, treino e experimentação em escala e em condições produtivas. Tudo indica que a extensão rural tem um efeito multiplicador positivo e significativo sobre a produção⁵¹, sobretudo porque está geralmente associada com a difusão e um maior acesso a pacotes de insumos.

Em termos de infra-estruturas, apenas recentemente se iniciaram investimentos significativos em regadios de pequena e média escala. Até há poucos anos atrás, o património existente no momento da independência e os poucos regadios novos ou ampliados não estavam sendo eficientemente utilizados⁵². Foram construídos silos em locais de maior produção tendo a gestão dos mesmos sido entregues a privados com lógicas e objectivos diferentes da segurança alimentar e estabilização da oferta e dos preços. Outros aspectos poderiam ser referidos para que o orçamento fosse coerente com o discurso político e com o que consta em alguns documentos de estratégias para o sector.

Além da alocação de recursos, é importante verificar a qualidade da execução orçamental. Neste caso, entende-se por qualidade, a verificação da percentagem de execução orçamental, o tipo de gastos e de investimentos realizados comparando-os com a política agrícola, a relação entre gastos de funcionamento e de investimento, o grau de descentralização, a eficácia da execução orçamental na prossecução dos objectivos, entre outros aspectos. Também acerca da transparência e cumprimento de procedimentos administrativos e financeiros legislados.

⁵⁰ Neste aspecto existe uma total concordância com a PAC na sua fase inicial, quando a Europa, saída da II Grande Guerra, era fortemente deficitária em alimentos.

⁵¹ Uaiene, Arndt e Masters (2009), e Cunguara (2011), concluem que a extensão pode permitir um incremento de rendimentos dos beneficiários em cerca de 12%, muito embora se admita que os serviços de extensão estão geralmente associados ao fornecimento de insumos.

⁵² “Segundo o inventário nacional de regadios de 2003, existiam então cerca de 118 mil hectares de terras infra estruturadas e apenas cerca de 40 mil hectares (perto de 34%) estavam sendo utilizados”, em Mosca (2010), *Políticas Agrárias de(em) Moçambique 1975-2009*. Escolar Editora. Maputo.

A aplicação de um instrumento de gestão económica, quando aplicado isoladamente, pode não surtir os efeitos desejados. Por exemplo, o investimento em regadios se estar acompanhado de extensão, acesso a insumos, organização dos produtores para produzirem em regadio (limpeza de valas, manutenção das infra-estruturas e equipamentos, horário de rega, etc.), comercialização, etc., pode não elevar a produtividade da produção ou mesmo que o regadio termine por funcionar como uma área em sequeiro. Os mecanismos de estabilização de preços sem reformas nos mercados e a redução dos custos de transportes, pode não concretizar os objectivos, beneficiando outros agentes económicos que não os produtores⁵³. Subsidiar de alguma forma uma cultura sem acções de monitoria podem desviar os recursos para outros fins. Um grande número de outros exemplos já acontecidos poderia ser referido.

O exercício da aferição da qualidade pode ter como dificuldade a ausência ou indefinições na própria política agrária. Transcrevem-se seguidamente extractos do resumo do capítulo 3 de Mosca (2010: pp). Após 1987, com a implementação do Programa de Reabilitação Económica (PRE)⁵⁴; “assiste-se a rupturas bruscas nos métodos de direcção da economia e na utilização dos instrumentos de gestão macroeconómica (comparativamente com o período pós independência em que se ensaiou a implantação de uma economia de planificação central), assim como das suas magnitudes ...

..... As políticas agrárias revelam claramente a secundarização da agricultura. Os preços e os salários, a taxa de câmbio, o crédito, as políticas orçamentais que reflectem as prioridades governativas, não demonstram qualquer intenção de tomar a agricultura e o meio rural como a base do desenvolvimento como surge nos discursos políticos. Apenas a existência de fundos de crédito e de taxas de juros inferiores aos praticados no mercado destinados a alguns sectores agrários, revelam intuítos de beneficiar o sector, mas de forma incoerente e desarticulada. Com o PRE, a agricultura ou alguns dos seus sectores, são beneficiários da baixa da inflação, da liberalização dos mercados e da possibilidade de se optar por iniciativas empresariais.

Se existem beneficiários, eles são principalmente os produtores das culturas de exportação e as grandes empresas. São os agentes económicos relacionados com os bens exportáveis (sobretudo os que comercializam, transformam e exportam), os que principalmente se beneficiam da desvalorização do metical, dos níveis baixos do salário mínimo da agricultura, das condições fiscais do investimento directo estrangeiro, dos acordos de comércio externo; são eles os que mais utilizam o crédito interno ou as linhas de crédito de doadores externos, entre outros aspectos.

O Estado passou de centralizador e concentrador de recursos, da acumulação e de intervenção na economia e nos mercados para um papel descontínuo, errático, com decrescente capacidade ou mesmo incapacidade de regular e fiscalizar a economia, fortemente dependente financeiramente, debilitado de quadros e sem estratégias. Assim o demonstra a evolução dos serviços de extensão rural, a investigação agrária (neste caso até recentemente), a transferência de novas tecnologias, a formação profissional no sector, a inexistência de uma estratégia de segurança alimentar, a insipiência dos programas de desenvolvimento rural integrado ao nível local, entre outros aspectos.

Porém, a aplicação das políticas económicas e agrárias e seus efeitos no sector agrário após as reformas, são integralmente coerentes com as concepções, objectivos e prioridades do modelo do ajustamento estrutural. O plano foi eliminado. Os diferentes tipos de subsídios acabaram. As exportações e seus agentes são beneficiados. O Estado tornou-se mais leve, debilitado, sem estratégia nacional e “bem

⁵³ Os preços dos produtos agrícolas apresentam as seguintes características principais: (1) variabilidade inter e intra anual; (2) grandes diferenças entre os preços aos produtores e ao consumidor em consequência das distorções dos mercados e custos de transportes; (3) diferenças entre mercados em consequência de fraca integração entre mercados; (4) assimetria de informação com prejuízo dos produtores e especialmente dos pequenos produtores.

⁵⁴ Designação moçambicana dos Programas de Ajustamento Estrutural das Instituições de Bretton Woods.

comportado” face às sugestões das Instituições Financeiras Internacionais (IFI), mesmo tolerando-se a corrupção. Para o ajustamento estrutural, a agricultura não tem porque merecer qualquer política específica de preços e mercados, de taxas de câmbio fixas ou com outras flexibilidades, etc., o que provocaria segundo a teoria neoclássica, distorções de mercados e prejudicava a concorrência. A agricultura desenvolve-se se é competitiva, incluindo face à entrada de bens importados. E é isso que tem acontecido. A prática é coerente com a economia política do ajustamento estrutural ...”.

Se este resumo traduz a realidade, então pode afirmar-se ser difícil encontrar alguma coerência entre políticas direccionadas à produção e segurança alimentar e o orçamento. A coerência que é possível observar, é entre um orçamento pouco orientado para o apoio aos pequenos produtores. Ao longo deste trabalho será possível sobre as (in)coerências de execução orçamental quando comparado com o discurso político e o referido nos diferentes documentos oficiais acerca das funções da agricultura em Moçambique.

4. METODOLOGIA

Nesta secção, expõe-se o referencial metodológico que serviu de base para a condução da pesquisa. Para tanto, a selecção de alguns métodos de pesquisa, empregados pelas ciências sociais, que contemplam diferentes focos investigativos, contribuiu para “desenhar” o perfil da pesquisa. Tendo presente que o OGE é uma lei que impõe limites de gastos e autorização para recolha de impostos ao governo, esta pesquisa procura analisar a relação de forças entre diferentes actores sociais com enfoque para a agricultura. E isto é verificado perante a iniciativa redistributiva do OGE.

4.1 Período de estudo

O estudo cobre a época de 2001-2010. Este período começa com um importante ponto de realce na economia e política social moçambicana, resultante das maiores cheias de sempre em Moçambique no ano 2000. As intempéries de 2000, para além de luto e destruição, introduziram uma significativa desvalorização do metical, com aumento substancial dos preços de produtos de companhias estatais e consequente apelo internacional de ajuda a Moçambique.

As razões de considerar este período como fulcral para análise das despesas são os inúmeros apelos e orientações para a aposta maciça na agricultura, confirmada na CRM de 2004 que estampa no seu artigo 103, n.º 1 a agricultura como a base de desenvolvimento. Ademais, a introdução de mais políticas para o desenvolvimento agrícola, assim como, para mudanças estruturais na cadeia de comercialização agrícola e a recente liberalização do mercado dos países da SADC em 2008 pesaram para essa escolha.

4.2 Fontes

Em consonância com o direito orçamentário do Parlamento, o governo tem autoridade para colectar impostos e usá-lo para despesas públicas por um ano através da lei orçamental. Pelo que, a fonte de dados para este estudo são as leis orçamentais anuais e seus anexos, para o período 2001-2010.

Durante este processo, os dados foram analisados por *itens* de gastos e categorizados segundo a natureza das áreas tais como gastos com componentes de soberania (serviços públicos gerais, defesa, segurança e ordem pública), económico, social e encargos financeiros.

4.3 Natureza de pesquisa

O delineamento empreendido para o desenvolvimento deste estudo caracterizou-se como sendo do tipo exploratório e descritivo. Segundo Gil (2008) citado por Silva & Lima (2008:13), o estudo é exploratório quando apresenta como objectivo maior o desenvolvimento, a elucidação e a mudança de conceitos e ideias, tendo em vista, a exposição precisa de problemas ou hipóteses viáveis de pesquisas para estudos posteriores, ou seja, “tornar o tema em questão mais conhecido ou constituir hipóteses. Na maioria das vezes, essa pesquisa assume a forma de estudo bibliográfico ou estudo de caso”.

Triviños (1987), também referenciado por Silva & Lima, afirma que este tipo de estudo da oportunidade ao pesquisador de aprofundar sua prática em volta de um problema definido. Tendo como ponto de partida uma hipótese, o pesquisador intensifica seus estudos nos extremos de uma realidade específica, procurando precedentes a fim de adquirir conhecimentos, para depois planejar uma pesquisa descritiva.

Ainda com o pensamento de Silva & Lima, um estudo é descritivo quando procura expor as características de um dado fenómeno ou de determinada população ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis. Desta maneira, o pesquisador procura o entendimento e a interpretação do contexto da realidade na qual o mesmo se sucede. Sendo para tanto, fundamental, o empenho na observação do fenómeno para sua descrição, classificação e esclarecimento.

Neste contexto, a despesa pública agrícola utiliza-se dos princípios da pesquisa descritiva quando analisa os orçamentos do Estado aprovados e avalia a mudança de modelo de orientação agrícola e de opções produtivas como resultado dos investimentos recebidos, ou seja, verificar nos orçamentos a eficiência dos recursos tomando em consideração as componentes susceptíveis de contribuir na melhoria da produtividade, utilização de novas técnicas, estrutura produtiva e sistema de produção.

Destacou-se como de interesse complementar à pesquisa o estudo de caso. Para Triviños (1987) segundo os últimos autores citados, o estudo de caso compreende, uma classe de pesquisa onde se procura actuar em profundidade sobre um “objecto” que pode estar representado por uma unidade ou mais. Ademais, Gil (2008:54) apud Silva & Lima, ao se referir sobre o estudo de caso, confirma que a forma como o estudo exaustivo deste “objecto” é manejado, possibilitando o conhecimento amplo e minucioso do mesmo, tem no nível de pesquisa do tipo exploratória sua maior utilidade.

4.4 Percurso da pesquisa

Partindo da hipótese de trabalho (aumento do orçamento agrícola melhora a disponibilidade de serviços a agricultura familiar), procurou-se uma abordagem que pudesse proceder à verificação desse pressuposto.

Dividiu-se a abordagem em três fases distintas e complementares. A primeira objectivou, além de uma caracterização geral da despesa pública em Moçambique, obter também uma tipificação destas despesas para os sectores tidos como prioritários. A segunda etapa partiu desta tipificação, focalizando a função agricultura e os programas inerentes a si com o propósito de verificar o nível de investimento agrícola (rega, sementes melhoradas, apoio a produção, extensão...) a nível central e provincial. A última fase, mas não menos importante, partiu desta segunda tipificação analisando as três regiões do país, visando aprofundar a canalização de investimentos consoante as regiões com maior aptidão agrícola assim como as de maior concentração de culturas de rendimento, discutindo o padrão tecnológico vigente, verificando a atenção dada pelo governo as questões mercantis (escoamento) e financeiras.

4.5 Delimitação

O estudo esteve restrito aos gastos correntes e de investimentos públicos ligados à agricultura. As componentes de investimento agrícola (extensão, irrigação, apoio à produção, ...), foram o segmento onde se concentrou a investigação.

Em termos espaciais, as três regiões do país foram verificadas em função dos seguintes aspectos discriminados:

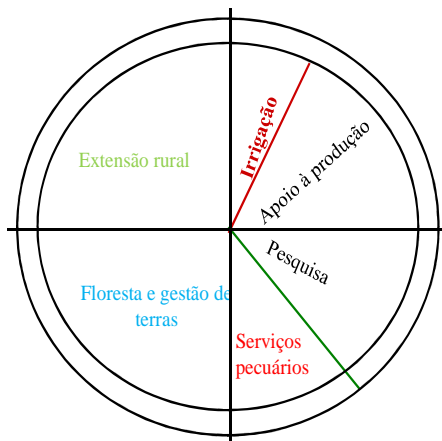
- Região com características predominantemente agrícolas (maior aptidão agrícola).
- Região apresentando maior concentração de culturas de rendimento.
- Região localizada próxima as áreas fronteiriças, para verificar a preferência de escoamento.
- Região com maior percentual de exploração agrícola.

O período da análise é o da primeira década do século XXI.

4.5.1 Operacionalização das variáveis

Dado o grande quantitativo de variáveis, para o melhor direccionamento da pesquisa optou-se em seleccionar como prioritárias verbas central e/ou provincial para a dinamização de um misto de factores que impulsionam a produção agrícola. (Figura 4).

Figura 4: Factores que impulsionam a agricultura



4

Fonte: Elaboração própria

4.5.2 Procedimentos/ Instrumentos de colecta de dados

Para além de leitura exaustiva de fontes secundárias, outros instrumentos foram adoptados de forma complementar na etapa de colecta dos dados, recorrendo-se desde os achados teóricos abordados por diferentes autores e as investigações estatísticas, que possibilitaram a compreensão dos gastos públicos agrícolas, incluindo-se:

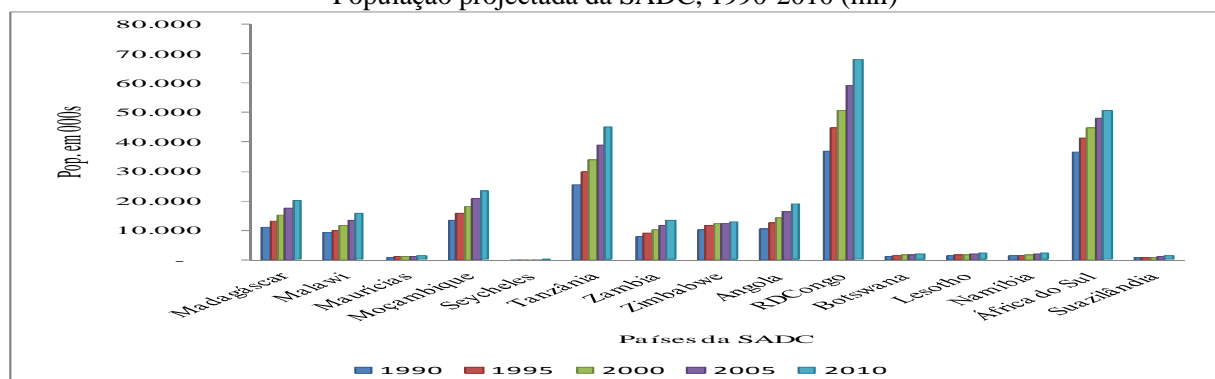
- Levantamento bibliográfico - inicialmente realizado, abordando as noções e especificações teóricas e históricas sobre os temas relacionados ao estudo, para poder entender e tomar ciência dos conhecimentos anteriormente produzidos sobre os factos que envolvem o mundo do orçamento no tocante a despesa pública, em seu contexto amplo.
- Investigação e selecção das informações (retrospectivas e contemporâneas) em acervos literários de estabelecimentos de ensino, e as informações vinculadas no sistema informativo da rede electrónica (*internet*), a exemplos de periódicos especializados como: cadernos, revistas, boletins, jornais, e demais.
- Pesquisa de informações - em bancos de dados de órgãos governamentais (central e provincial) onde incluiu-se as publicações de actos legais e/ou oficiais contidas em documentos oficiais, discursos, resoluções e medidas provisórias sobre o PROAGRI, boletins, legislações pertinentes, informações censitárias das regiões focalizadas no estudo, colectadas mediante censo demográfico, levantamentos estatísticos (série histórica) para o conhecimento do quantitativo de investimentos públicos de vulto na agricultura.
- Observações assistemáticas - serviram à fase exploratória da pesquisa, principalmente quando da formulação do problema, do desenvolvimento das hipóteses, da definição das variáveis e do planeamento e estruturação dos instrumentos para a etapa de sistematização.
- Observações sistemáticas directas - nestas tratou-se de apurar os sentidos sobre o “objecto” do estudo.

5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

5.1 Despesas públicas em países seleccionados

O Acordo sobre Agricultura (AA), aprovado na Rounda de Uruguai⁵⁵, que defende a redução nos subsídios para a exportação agrícola, um menor apoio doméstico aos agricultores e a aplicação de tarifas baixas sobre as importações de produtos agrícolas, só foi possível a sua implementação apartir de 1995, após os países desenvolvidos terem garantido uma grande capacidade produtiva dos seus agricultores. Este facto, dificulta a penetração nesse mercado de produtos oriundos dos países sem desenvolvimento.

Gráfico 1
População projectada da SADC, 1990-2010 (mil)



Fonte: Elaborado apartir da SADC (2009)⁵⁶.

⁵⁵ A rounda iniciou em Setembro de 1986 e durou até 1994.

⁵⁶ SADC Minister's Conference.

Na região da SADC que apresenta a evolução populacional ilustrada na Gráfico 1 e tem na agricultura o sector dominante para a sua subsistência e emprego para a maioria dos seus cidadãos, o panorama rural e agrário permanece com muitas dificuldades e a crises profundas e de longa duração. A título de exemplo, Rugube⁵⁷ em 2009 faz o seguinte apontamento:

- Seis de 10 pessoas vivendo nesta região residia em áreas rurais.
- A agricultura permanecia um sector chave na SADC e contribuía com 35% para o PIB regional e 13% do total de exportação.
- A performance agrícola regional era o factor determinante na qualidade de vida de mais de 150 milhões de pessoas, ou seja, 80% da população total da SADC.
- A baixa produtividade agrícola da região levava a estagnação desse sector.
- Insuficientes investimentos na agricultura, pouco acesso aos insumos agrícolas, fraco acesso ao mercado e baixos níveis de desenvolvimento tecnológico e seu uso.

Perante o cenário não encorajador para a agricultura da SADC, os países da região reconhecendo que gozam de condições propícias para a produção, definiram em 2003 a Declaração de Maputo⁵⁸, na qual 10% dos orçamentos aprovados em cada país deveriam ser canalizados para o sector agrícola, de forma a impulsionar a competitividade dos produtos agrícolas da região.

Quadro 3
Contribuição (em %) da agricultura no gasto público da SADC: 2003-2008

	Angola	Botswana	RDC	Lesotho	Madagáscar	Malawi	Maurícias	Moçambique	Namíbia	Seycheles	Suazilândia	Tanzânia	Zâmbia	Zimbabwe	SADC
2003-04	2,1	2,3	0,8	4,7	8	6,3	4	6	7,2	0,7	5	5,8	7	11,9	5,1
2004-05	6,2	2,2	0,7	4,8	7,9	12,2	2,8	4,2	6,8	0,8	6	4,8	4	10	5,3
2005-06	5,5	3	1,3	4	8	10,8	2,4	3,2	8,1	0,7	4,8	5,9	4,4	6	4,8
2007-08	3,4	3,6	1,9	3,8	4	12,8	1,3	3,8	7,9	1	3,8	5,9	4	5,9	4,7

Fonte: SADC (2009).

O Quadro 3 elucida que, mesmo a nível interno da SADC, após a Declaração de Maputo, apenas alguns países procuram apostar na agricultura de forma a alcançar a meta definida. São exemplos de sucesso o Malawi, Zimbabwe, Namíbia e Madagáscar.

5.2 O sector público em Moçambique

Tendo Moçambique adoptado constitucionalmente a agricultura como a base de desenvolvimento e possuindo nas regiões Norte e Centro um elevado potencial agrícola, subentende-se que o OGE prioriza os sectores prioritários para alavancar a agricultura, assim como, as regiões com maior aptidão agrícola. Será que isto ocorre? O próximo subcapítulo orienta-nos para algumas respostas.

a) O Tamanho do sector público

De modo a ilustrar a importância do sector público moçambicano, apresentamos o gasto público a partir de dados relativos ao volume de despesas institucionais e não institucionais executadas pelo Governo entre os anos 2001 e 2010.

⁵⁷ *Agricultural Growth, Performance and Agricultural Investment in the SADC Region (2011)*. Comunicação apresentada na Conferência sobre Desenvolvimento Rural. Sandton, África de Sul.

⁵⁸ A Declaração de Maputo incumbe aos governos africanos a dedicar até 20% dos seus orçamentos para a Educação, 15% para a Saúde e 10% para Agricultura e 0,5% para Água e Saneamento.

Quadro 4
Gasto Público em Moçambique – 2001 a 2010 (Em milhões de MT – preços correntes)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008b	2009b	2010
	Real	Real	Real	Real	Real	Real	Real	Orc.	Orc.	Orc.
Total	24.289,10	29.124,10	28.294,30	31.630,20	40.718,90	48.274,30	60.293,30	87.097,70	102.705,30	125.806,29
Institucional	11.599,80	17.487,00	21.003,90	25.030,30	31.812,30	38.903,90	49.287,80	73.037,60	88.079,90	109.718,35
Pessoal	4.965,30	6.266,60	7.383,00	9.120,80	10.732,50	12.983,10	15.995,60	18.093,30	21.572,10	29.558,61
Bens e Serviços	2.453,50	2.806,10	2.898,20	3.618,40	4.425,10	5.773,70	6.599,30	8.166,90	9.086,40	10.399,68
Transferência Institucional	504,9	948,4	1.005,60	1.153,10	995,3	1.146,20	1.492,80	2.144,70	2.287,70	10.489,46
Outros Gastos Correntes	238,4	303,1	452,6	626,1	309,3	698	1.654,00	1.328,20	2.161,90	2.920,64
Exercícios findos	0	0	0	0	0	3,7	8,5	12	0,3	12
Bens de capital	67,4	59,9	46,4	57,8	66,5	102,9	201,9	385,5	444,3	532,9
Investimento Interno excl. EGE	2.385,70	2.408,20	2.670,00	3.196,40	4.543,60	5.737,80	7.910,30	10.608,60	12.336,60	20.790,60
Investimento Externo liquidado	984,6	4.695,10	6.548,10	7.257,70	10.739,90	12.458,40	15.425,30	32.298,30	40.190,60	35.014,46
Não-institucional	12.689,40	11.637,10	7.290,40	6.599,90	8.906,60	9.370,40	11.005,50	14.060,10	14.625,40	16.087,94
Transf. não-institucional	1.625,00	1.748,10	1.939,60	2.338,90	2.837,70	3.408,80	4.409,70	4.877,20	5.460,10	6.006,11
Investimento interno EGE	705,4	905,7	570,3	714,5	773,1	804,2	1.325,50	994,6	1.110,00	1.221,00
Subsídios	77,3	131,6	175,5	191,5	221,7	312,5	344,6	422,7	430	473,00
Serviços de dívida	788,1	1.759,60	2.025,30	1.907,20	1.979,50	2.455,60	2.093,20	2.656,70	2.591,90	2.851,09
Operações financeiras	2.560,40	3.754,90	765,9	1.447,80	3.094,60	2.389,30	2.832,50	5.108,80	5.033,40	5.536,74
Inv. Externo, estimado	6.933,00	3.337,20	1.813,80	0	0	0	0	0	0	0
% institucional	47,80%	60,00%	74,20%	79,10%	78,10%	80,60%	81,70%	83,90%	85,90%	87,21%

Fontes: 2001-2007 – WB (2011); CGE (2008-2010).

Nota: Real., significa realizado; Orc., orçamentado; EGE, Encargos Gerais do Estado.

Do quadro 4 percebe-se que no ano de 2001, cerca de metade das despesas institucionais advinham da conta pessoal e 1/5 foram canalizadas para investimentos internos. Merecem destaque ainda, os gastos em bens e serviços que estiveram acima do valor alocado para investimento interno em 1,15%.

Ao longo da década em análise, os gastos com o pessoal cresceu seis vezes (em termos nominais). De igual modo, os gastos institucionais foram crescendo em oposição aos não institucionais. Esta despesa que era de 47,8% em 2001 passou para 87,21% em 2010.

b) Relação entre o PIB e o gasto público

Com o objectivo de apresentar uma ideia da grandeza em valores absolutos das despesas públicas e sua relação com o Produto Interno Bruto (PIB), foi elaborado o quadro seguinte que, para além de um enquadramento macro das análises apresentadas a seguir, discute as séries de gasto público consolidado e do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado moçambicano, bem como a participação relativa do segundo no primeiro.

Quadro 5
Produto Interno Bruto (PIB) a Preços de Mercado e o Gasto Público –
Moçambique 2000 – 2010 (em milhões de MT)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB (A)	76,545	96,883	113,811	137,425	157,345	193,322	201,437	239,249	265,52	299,183
Gasto Público (B)	24,289	29,124.1	28,294.3	31,630.2	40,718.9	48,274.30	60,293.30	87,097.7	102,705.3	122,793
Relação B/A (%)	32	30	25	23	26	25	30	36	39	41

Fontes: MPD (2001 -2007) e CGE (2008-2010).

Os dados mostram que tanto o PIB quanto o gasto público, apresentam crescimentos anuais. Todavia, o PIB mostra crescimentos menores que o gasto público. Observa-se que a relação entre o crescimento do PIB e do Gasto Público decresce entre 2001 e 2004 e aumenta nos anos seguintes (excepto em 2006 com um ligeiro decréscimo) atingindo 41% em 2010. Nota-se que o peso do gasto público aumentou rapidamente 18 pontos percentuais em seis anos. O peso dos gastos públicos pode considerar-se muito elevado.

A proporção do GP no PIB entre 2001 e 2004 reduz significativamente, provocando a diminuição da função redistributiva e alocativa do Estado e o seu papel na economia para países em desenvolvimento como Moçambique.

Como referido no Quadro 4, grande parte das despesas são canalizadas para a conta “pessoal”. Para um país como Moçambique, com grandes barreiras estruturais, a aposta dos GP em componentes como pessoal e bens e serviços, poderá ser um factor que não dinamiza a economia, antes lhe retira a força, ao absorver recursos que seriam melhor aplicados pelo sector privado.

c) Evolução da Despesa Pública

Para efeitos de análise, houve a necessidade de agregar as despesas públicas por natureza das áreas, de modo a aferir o peso das áreas que compõem o orçamento. Para o efeito criaram-se quatro componentes macros, constantes no Quadro 6.

Quadro 6: Componentes macros da despesa pública

Componente	Área de Despesa (13 funções principais)
Soberania	Serviços públicos gerais
	Defesa, a segurança e ordem pública
Económica	Combustíveis
	Energia
	Agricultura, pecuária e silvicultura
	Minação e recursos minerais
	Transportes e comunicações e outros serviços
Social	Educação
	Saúde
	Segurança e assistência social
	Habitação
	Serviços comunitários e cultura
Encargos financeiros e outras despesas	Recreação e serviços religiosos
	Operações com o pagamento da dívida pública interna e externa
	A transferência entre diferentes níveis de governação

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 7
Despesas orçamentadas (em %) por funções seleccionadas –
Moçambique – 2001/2010

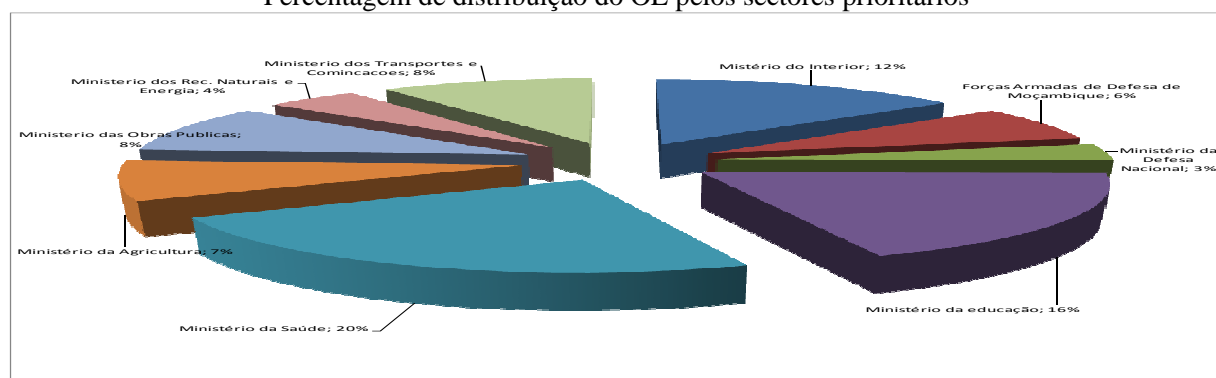
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Segurança e Ordem Pública										
Casa militar	0,89	0,36	0,63	0,40	0,32	0,28	0,28	0,26	0,34	0,34
Conselho Nacional de Defesa e Segurança	-	-	0,02	0,01	0,01	0,02	0,04	0,03	0,03	0,02
Segurança do Estado (SISE)	2,34	0,65	1,17	0,73	0,62	0,58	0,58	0,69	0,69	0,79
Ministério do Interior	9,92	4,23	7,70	4,59	3,79	3,78	3,15	2,63	2,30	2,48
Forças Armadas de Defesa de Moçambique	0,65	2,40	4,36	2,68	2,28	2,03	1,87	1,86	1,86	1,83
Ministério da Defesa Nacional	6,49	0,46	0,84	0,54	0,46	0,44	0,39	0,34	0,35	0,35
Administração Pública										
Legislativa	1,17	0,62	1,36	0,65	0,54	0,57	0,48	0,46	2,37	0,43
Ministério da Justiça	0,11	0,20	0,49	0,22	0,20	0,16	0,26	0,32	0,20	0,19
Ministério de Administração Estatal	0,39	0,16	0,62	0,78	0,86	0,67	0,50	0,73	0,64	0,43
Ministério da Função Pública	-	-	-	-	-	-	-	0,73	0,33	0,44
Social										
Ministério da educação	16,72	4,55	5,22	3,83	3,71	5,47	0,96	6,75	5,91	4,61
Ministério da Saúde	11,59	8,41	13,83	4,83	7,06	8,40	1,50	7,03	6,95	3,16
Ministério do Trabalho	-	0,24	-	-	0,01	0,01	0,03	0,05	0,04	0,03
Económico										
Ministério da Agricultura	5,52	2,40	5,23	3,76	1,43	1,19	1,74	1,33	1,22	1,53
Ministério das Obras Públicas	10,39	2,82	0,58	0,19	2,41	1,95	2,41	2,59	3,25	3,10
Ministério dos Rec. Naturais e Energia	4,25	1,55	0,41	0,19	0,97	0,21	1,78	2,05	1,23	0,77
Ministério dos Transportes e Comunicações	18,76	0,94	0,59	0,63	0,50	1,39	1,06	1,16	1,55	3,78
Restantes Sectores	9,75	65,63	49,30	71,80	71,55	68,99	79,25	68,56	68,73	73,77
Encargos da Dívida	-	3,94	6,69	3,62	2,74	3,00	2,93	1,86	1,42	1,49
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Com base nos dados da CGE (2001-2010).

O Quadro 7 que apresenta a contribuição percentual das funções seleccionadas, revela que as 13 funções consideradas prioritárias beneficiam apenas de 24% da Despesa Pública. Cerca de 63% das despesas é canalizado para outros sectores, deixando secundarizada a alocação de despesas para as funções saúde (7%) e educação (6%) que aparecem em 2º e 3º lugar, respectivamente.

Retirando “os outros sectores”, verifica-se que a direcção e a prioridade na alocação dos recursos destina-se a dois sectores que praticamente concentram a quase totalidade dos dispêndios, que são a educação e a saúde. Estas duas componentes absorveram no período em análise cerca de 36 %. A agricultura, a base para o desenvolvimento do país, apenas absorveu 3%. Por outras palavras pode dizer-se que a aposta do governo tem sido para sectores sociais, na medida em que as duas “funções” sociais do Estado (educação e saúde) absorvem em conjunto mais verbas que quatro sectores chaves para a dinamização da economia e garantia de estabilidade geral, nomeadamente obras públicas (8%), transporte e comunicações (8%), agricultura (7%) e recursos minerais (4%), conforme atesta o gráfico seguinte:

Gráfico 2
 Percentagem de distribuição do OE pelos sectores prioritários



Fonte: Elaboração Própria

Continuando a enfocar o sector agrícola, o Quadro 8 ilustra a tendência da alocação do orçamento⁵⁹ e a sua execução para a agricultura e outros sectores, elucidada esta afirmação.

Quadro 8
 Orçamento aprovado e despesas realizadas para a agricultura e outros sectores,
 2001-09 a valores constantes de 2003

Ano	Orçamento Aprovado			Despesas Realizadas		
	Total	Agricultura	Outros sectores %	Total	Agricultura	Outros sectores
2001	27,076	1,192	4,40	25,883	516	26,56
2002	29,822	1,61	5,40	28,212	1,779	28,041
2003	29,213	3,106	10,63	26,107	1,635	27,578
2004	28,607	3,287	11,49	25,32	2,333	26,274
2005	34,204	2,528	7,39	31,676	3,061	31,142
2006	36,931	2,851	7,72	34,08	2,806	34,133
2007	43,338	4,86	11,21	38,478	2,799	40,538
2008	59,852	2,163	3,61	57,689	1,525	45,343
2009	62,626	2,597	4,15	60,029	1,871	52289
Médias Anuais						
2003-09	42,11	3,056		39,054	2,29	36,757
2001-09	39,074	2,688		36,386	2,036	34,656
Média de crescimento Anual (%/ano)	4.70	3.44		4.77	4.30	3.75

Fonte: Extraído de MINAG (2011:60).

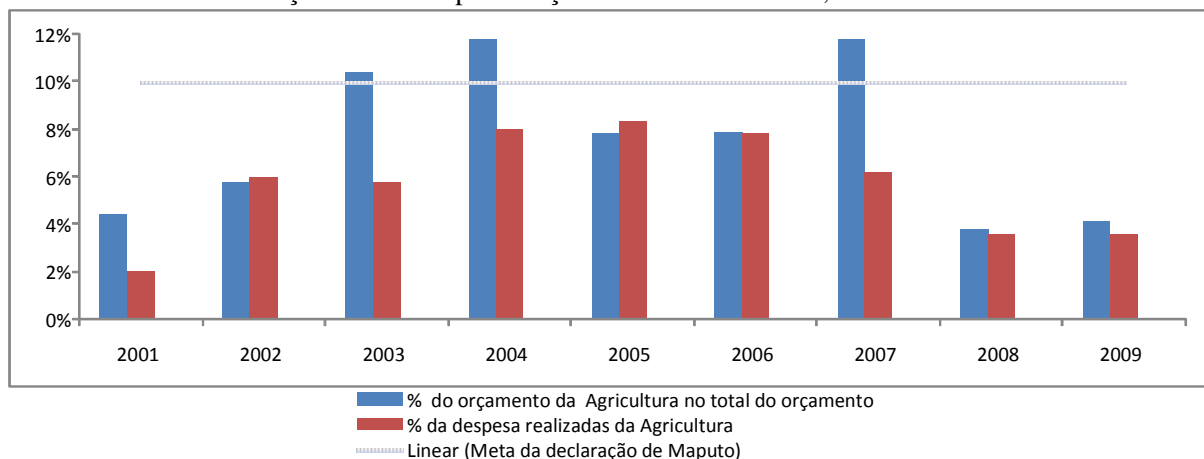
O Quadro 8 sugere que a média do orçamento do Estado cresceu acentuadamente 4,7% anualmente, enquanto a despesa realizada cresceu apenas 3,8% por ano. Mostra ainda que o sector da agricultura vem tendo um crescimento menos acentuado que os restantes sectores, apenas 3,44% ao ano contra 4,77% para os restantes sectores. Constata-se também o declínio no peso dos orçamentos aprovados para a agricultura nos períodos entre 2004 e 2005, assim como, 2006 e 2008. A descida em 2005 coincide com a extensão

⁵⁹ Pese embora sejam oficiais pelo MINAG, os valores desta quadro diferem dos dados observados em orçamentos do MF, o que acentua o carácter disperso dos dados em Moçambique.

do PROAGRI I. Convém lembrar que a partir da extensão do PROAGRI I as principais agências e países doadores reduziram sua contribuição no apoio ao sector agrícola. Segundo MINAG (2011), o maior exemplo vem do compromisso celebrado entre o Governo e os doadores para cobrir o PROAGRI II, de 2007 a 2010, que foi assinado por metade (8) dos parceiros programáticos que estiveram envolvidos (15) no PROAGRI I (1999 – 2004/06).

O Gráfico 3, elaborado com base nos dados do Quadro 8, apresenta as percentagens do orçamento alocado e executados na agricultura e no total das despesas reais. Com esta distribuição é possível mensurar se o governo de Moçambique está cumprir com a Declaração de Maputo de 2003. O mesmo gráfico sugere ainda que os orçamentos alocados à agricultura foram crescentes de 2001 até a 2004, altura que registou uma contracção, voltando a crescer em 2007. Nota-se ainda que, entre os anos em análise, Moçambique conseguiu atingir por três vezes o nível recomendado pela Declaração de Maputo de 2003, nomeadamente nos anos 2003, 2004 e 2007, alocando orçamento de pelo menos 10% para a agricultura. Porém, em nenhum momento alcançou a cifra em relação a despesa.

Gráfico 3
Orçamento e Despesas orçamentadas e realizadas, 2001–2009



Fonte: Extraído de MINAG (2011).

Olhando ainda para o Gráfico 3, constata-se que a percentagem média anual do orçamento alocado para agricultura foi bastante elevado no período 2003–2007 (8%) em oposição ao período 2008–2010 (3,5%). Isto poderá indicar que o governo agiu em cometimento da declaração de Maputo no primeiro período, abrando no segundo.

d) Despesa pública para a função agricultura

Na reflexão registada em *Mozambique – Analysis of Public Expenditure in Agriculture*, o WB (2011:53) enfatiza que em Moçambique, os gastos públicos relevantes que garantem a execução da política agrícola são prestados pelas seguintes instituições:

- O MINAG, que abrange as culturas, pecuária, investigação e extensão, bem como a administração da terra rural e florestas.
- O Ministério das Pescas.
- O MOPPH através de abertura de novas vias de acesso que permitem escoamento da produção e a Companhia Hidráulica do Chókwè, E.P. (HICEP), uma para estatal que opera o sistema de irrigação do Chókwè.

Para além destes organismos, relatos indicam que há despesas públicas que complementam a execução da política agrícola praticada pelos ministérios da indústria e comércio, com construção de silos e promoção de feiras, projectos seleccionados na área da agricultura, sob a responsabilidade da Direcção Nacional de Promoção do Desenvolvimento Rural (outrora do MPD, ora do MAE) e sob os auspícios do ex-GPZ.

Embora existam outros receptores para as despesas públicas na agricultura, destaca-se que é ao MINAG a quem é alocado a maioria dos recursos. Assim, o enfoque deste trabalho está centrado neste ministério e nas instituições subordinadas. Por este facto, os gastos aqui apresentados para a função agricultura não representam todo o conjunto de recursos públicos aplicados no sector, o que possibilita uma análise não completa.

De modo a garantir a consonância com a definição da agricultura recomendada pela NEPAD⁶⁰, os gastos públicos referentes ao sector agrícola encontram-se reunidos na função agricultura no sentido mais lato do termo, com exclusão das pescas⁶¹, compreendendo culturas, pecuária, e silvicultura.

Como definido em 2.1, a despesa pública subdivide-se em despesas de funcionamento e de investimento.

Quadro 9
Despesa pública na agricultura (Total) Mil MT

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Despesas Realizadas	475.245	780.738	1.026.738	904.477	980.203	1.258.381	1.315.788	1.420.916	1.968.364	2.713.710
Orçamento de Funcionamento	150.393	130.776	172.881	210.087	252.842	272.124	361.403	386.629	525.003,25	577.818,79
Orçamento de Investimento	324.852	649.962	853.857	694.390	727.361	986.257	954.385	1.034.287	1.443.361	2.135.891
1 Extensão	10.600	17.926	20.260	17.355	41.530	71.036	87.854	237.300	348.900	138.431
2 Pesquisa	33.218	45.925	30.688	71.838	121.013	113.935	97.039	104.121	145.204	151.346
3 Apoio a produção	14.181	35.013	31.381	30.006	71.344	135.212	169.087	95.838	155.073	250.000
4 Direitos e Gestão de terras	18.746	30.232	27.362	16.145	16.208	43.853	17.095	63.018	81.237	46.215
5 Irrigação	10.007	11.757	13.744	6.732	5.568	34.798	4.821	59.579	152.574	945.030
6 Serviços pecuários	4.442	8.087	5.683	6.024	10.087	79.203	47.505	41.215	67.038	62.200
7 Floresta	13.720	7.209	7.660	8.867	9.308	19.962	28.751	11.754	14.199	15.619
8 Apoio institucional	72.476	180.950	320.653	183.356	115.434	165.167	147.880	31.674	50.369	55.406
9 Gastos comuns (e activ. não planificadas)	147.462	312.863	396.426	354.067	336.869	323.091	354.353	389.788	428.767	471.644

Fonte: 2001-2007 – WB (2011); 2008-2010 CGE

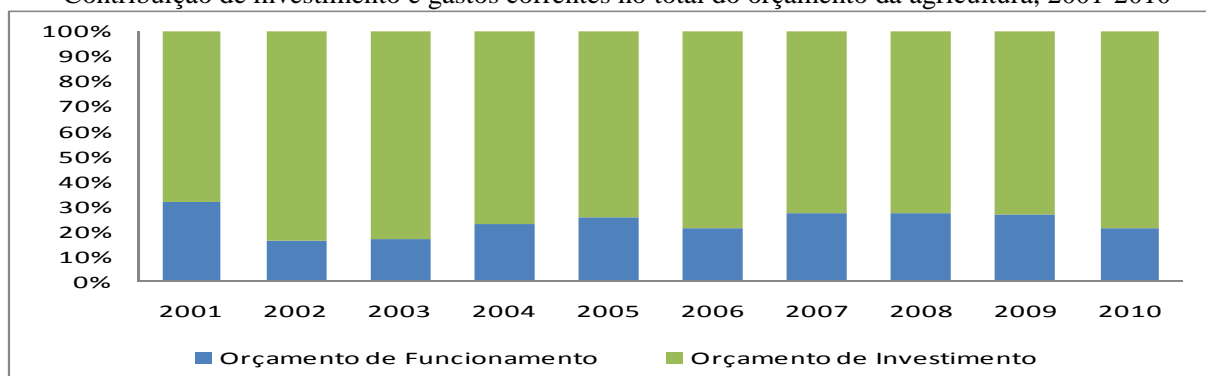
O primeiro dado a reter deste quadro e que permite elaborar o Gráfico 4, é de que, em consonância com os objectivos do PROAGRI II, a maior parte das despesas alocadas para a agricultura é canalizada para as propostas de investimento, cuja contribuição situa-se acima de 80%.

⁶⁰ NEPAD – Nova Parceria para o Desenvolvimento de África, criada em 2001.

⁶¹ Em Moçambique o Ministério da Agricultura está orientado para todas as actividades acima referenciadas excepto as pescas. Uma vez que o nosso enfoque é o direccionamento das verbas para este ministério excluímos as pescas.

Gráfico 4

Contribuição de investimento e gastos correntes no total do orçamento da agricultura, 2001-2010

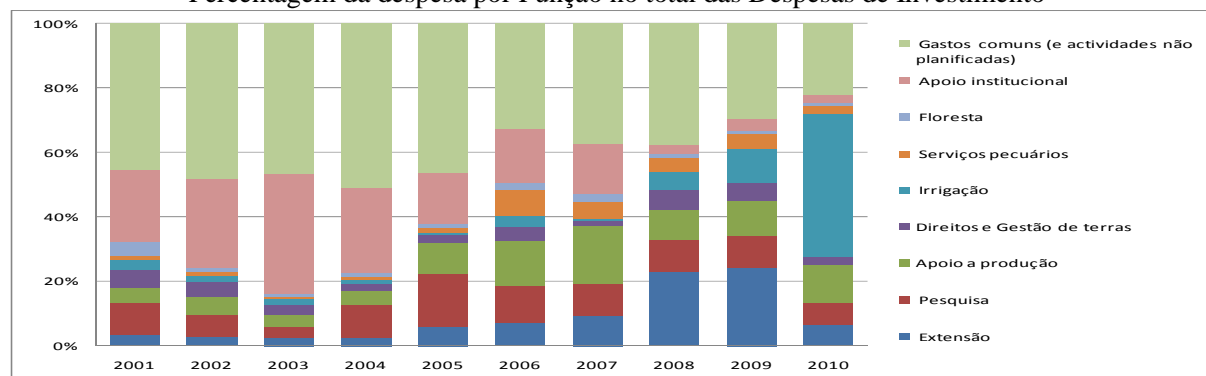


Fonte: Elaborado com base no Quadro 9.

O Quadro 9 também permite ilustrar o Gráfico 5 que apresenta o peso relativo dos orçamentos alocados as componentes agrícolas beneficiários de investimento.

Gráfico 5

Percentagem da despesa por Função no total das Despesas de Investimento

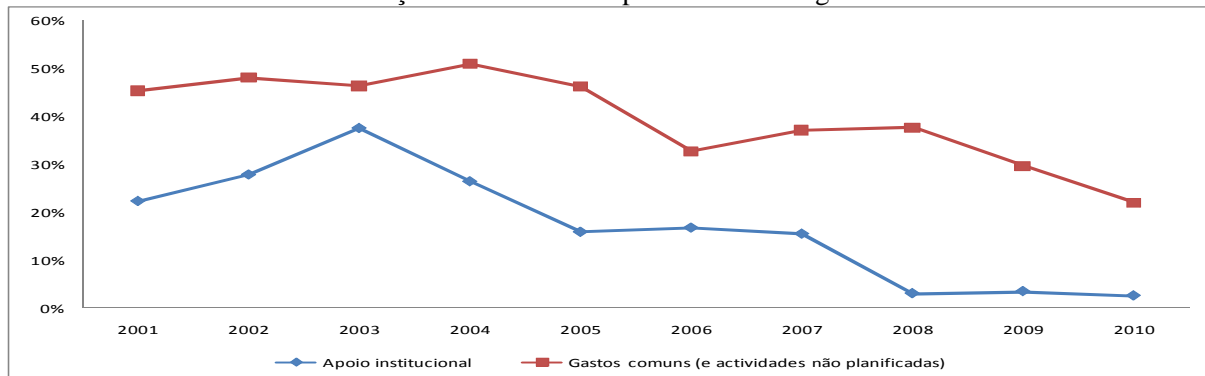


Fonte: Elaborado com base no Quadro 9.

Se bem que a proporção do orçamento agrícola alocado para o investimento seja aparentemente elevado, analisando o Gráfico 5 por componente de investimento pode constatar-se o peso em componentes que pouco ou nada contribuem para o aumento da produção e produtividade. Por exemplo:

- Ao longo dos últimos dez anos, o Governo distribuiu os gastos de investimento em 9 programas, sendo que o apoio institucional e os gastos comuns consumiram mais de metade de investimento aplicado a agricultura.
- Estes dois programas, que obtiveram os picos em 2003 e 2004 respectivamente, quando o apoio institucional atingiu 38% e os gastos comuns (não planificados) 51%. A partir desse momento o primeiro programa começou a decrescer acentuadamente e o segundo ligeiramente. Ambos representaram 57% do gasto com os principais programas de investimento.

Gráfico 6
Evolução das maiores despesas no sector agrícola



Fonte: Elaboração própria

- Numa altura em que os camponeses procuram aumentar a produção e produtividade, é interessante notar que o peso da componente "apoio à produção" continua sendo bastante reduzido, com importantes variações entre os anos.
- Componentes como extensão, pesquisa e irrigação, vitais para o aumento da produtividade agrícola, recebem dotações orçamentais muito pequenas, o que implica dizer que o Estado não criou as condições para a execução do plano director por si aprovado. O investimento em regadios começou recentemente a ter importância com investimentos suportados pelo banco Mundial.
- Desagregando o Quadro 9 para níveis central (Quadro 10) e provincial (Quadro 11), constata-se uma aposta "considerável" na pesquisa a nível central, contrastando com o nível provincial. Constata-se ainda que a concentração dos gastos comuns e não programados a nível provincial tem grande peso. Aliás, na década em análise, as províncias consumiram cerca de 70% dos recursos da função agricultura em gastos não especificados. A referida desagregação permite-nos, ainda aferir o grau de descentralização do orçamento alocado para a agricultura.

Quadro 10
MINAG – Classificação funcional (nível central)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Consumo Real	230.662	368.702	519.698	586.431	456.869	615.833	541.921	861.863	935.598	1.839.844
Orçamento de funcionamento	66.113	42.842	70.628	90.888	107.345	97.650	129.335	96.610	148.719	125.328
Orçamento de Investimento	164.549	325.860	449.070	495.543	349.524	518.183	412.586	765.253	786.879	1.714.516
Extensão	10.337	17.926	20.260	173.390	8.111	9.504	12.680	22.928	20.634	38.052
Pesquisa	33.218	35.392	30.274	71.838	120.920	111.840	96.249	232.112	172.577	225.900
Apoio a produção	14.181	35.013	31.381	29.827	68.612	107.374	79.155	95.838	155.073	479.112
Gestão de terras	18.746	30.232	27.341	15.951	16.208	43.853	17.095	27.339	37.583	111.197
Irrigação	10.007	11.656	7.431	6.503	5.041	18.349	0	59.579	95.550	446.254
Serviços pecuários	4.381	8.087	5.683	6.021	7.563	67.350	36.829	33.119	81.002	48.828
Florestas	13.712	7.209	7.660	8.867	9.047	13.568	26.267	11.754	144.275	72.023
Apoio (des.) institucional	59.967	180.345	319.040	183.146	114.022	146.345	144.311	282.584	80.185	293.150
Gastos comuns (e act. não planificadas)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	164.549	325.86	449,07	339,492	349,524	518,183	412,586	765.253	786.879	1.714.516

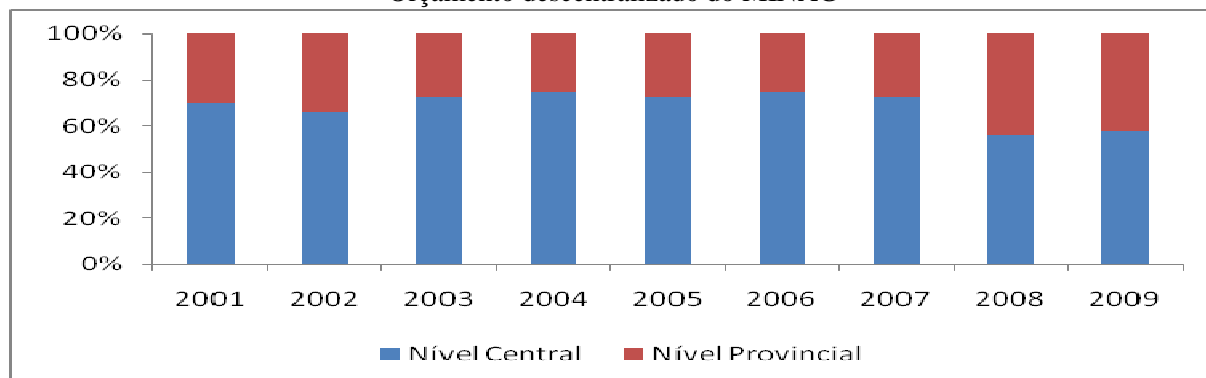
Fonte: 2001-2007 WB (2011); OGE aprovados e dados do MINAG (2008-2010).

Quadro 11
MINAG - Classificação funcional (nível provincial)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gastos realizados	244.582	412.036	507.040	474.098	523.337	642.550	773.867	237.764	745.205	745.212
Orçamento de Funcionamento	84.280	87.934	102.253	119.200	145.497	174.474	232.068	290.019	400.000	426.516
Orçamento de Investimento	160.302	324.102	404.787	354.898	377.840	468.076	541.799	?	345.205	318.696
Extensão	263	0	0	16	33.419	61.532	75.174	214.372	328.266	100.379
Pesquisa	0	10.532	414	0	94	2.095	790	?	?	?
Apoio a produção	0	0	0	179	2.733	27.839	89.932	68.499	117.490	138.803
Direito e gestão de terras	0	0	21,0	194	0	0	0	35.679	43.654	?
Irrigação	0	101	6.313	229	527	16.450	4.821	0	57.024	498.776
Serviços pecuários	61	0	0	3	2.524	11.853	10.676	8.096	?	13.372
Floresta	7	0	0	0	262	6.394	2.484	0	?	?
8 Apoio institucional	12.509	606	1.613	210	1.412	18.822	3.569	?	?	?
Gastos comuns (e act. não planificadas)	147.462	312.863	396.426	354.067	336.869	323.091	354.353	0	0	1.050

Fonte: 2001-2007 WB (2011); OGE aprovados e dados do MINAG (2008-2010).

Gráfico 7
Orçamento descentralizado do MINAG

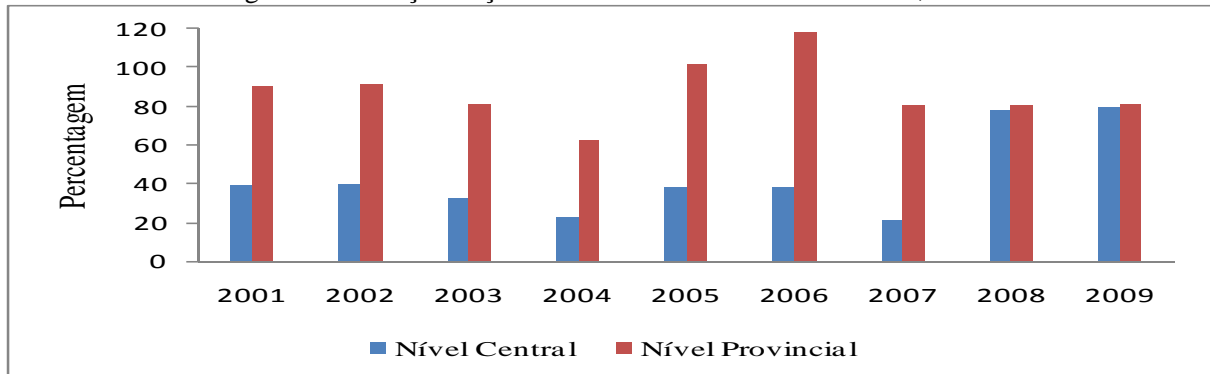


Fonte: WB (2011); CGE

O Gráfico 7 ilustra a distribuição do Orçamento pelo MINAG entre níveis central e provincial e mostra ainda que, em média, o Orçamento do MINAG central ronda os 68% do total dos gastos do Ministério entre 2001 e 2010. O grau de descentralização aumentou a partir de 2007.

Pese embora o Gráfico 8 indique um peso grande na alocação der recursos nos órgãos centrais, a percentagem de execução do orçamento é bastante elevada ao nível da província – onde o consumo de gastos não especificados (comum) é também bastante elevado, Gráfico 8.

Gráfico 8
Percentagem de Execução Orçamental a níveis Central e Provincial, 2001 – 2009



Fonte: Extraído de MINAG (2011).

Como corroborada por muita literatura, Moçambique apresenta riquíssimas potencialidades de irrigação e solos ainda virgens em fertilizantes. Dos quadros e gráficos acima, é fácil verificar que o peso da “despesa irrigação”, assim como de outras componentes dinamizadoras da agricultura, é bastante baixo. Este facto obrigaria os organismos do Estado virados para o fomento da agricultura a redobrar esforços para alavancar o sector. Todavia, parece não ser isto que está a acontecer, pois, como sustentado pelo Quadro 12 que apresenta os gastos do FDA, o “braço” do MINAG para desenvolvimento da agricultura, o peso das despesas dessa organização está nos gastos correntes que englobam salários e remunerações, bens e serviços e transferências. No período 2001-2007, estes gastos consumiram 63% contra 37% das despesas de capital (produtivo).

Quadro 12
Gastos do Fundo de Desenvolvimento Agrário (FDA) - Mil MT

Gastos Realizados	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	22.151	31.694	44.417	65.986	96.982	217.104	261.613
Gastos correntes	15.970	20.776	33.534	47.027	67.633	112.449	104.593
Salários e remunerações	5.834	8.238	10.589	17.022	18.483	36.314	36.047
Outras despesas com pessoal	1.916	3.856	5.185	2.939	6.123	9.227	6.035
Bens	1.303	1.367	1.229	2.135	3.238	5.893	10.350
Serviços	4.551	5.199	6.784	8.693	10.606	18.686	32.023
Transferências para administrações públicas	2.268	2.056	9.508	16.061	28.842	42.112	19.801
Outras transferências correntes (para familiares e outros)	97	60	239	174	341	216	337
Outros gastos correntes	0	0	0	0	0	0	0
Gastos de capital	6.181	10.918	10.883	18.962	29.350	104.655	177.220
Construção	0	0	0			3.973	2.361
Maquinária e equipamento	146	539	3.687	6.433	4.036	9.038	6.660
Outros bens de capital	76	0	0			1.437	1.506
Transferências de capital	5.959	7.002	5.316	7.931	21.257	70.333	103.408
Outros gastos de capital		3.377	1.880	4.598	4.056	19.876	63.284
Distribuição dos gastos realizados (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Gastos correntes	72,1%	65,6%	75,5%	71,3%	69,7%	51,8%	37,1%
Salários e remunerações	26,3%	26,0%	23,8%	25,8%	19,1%	16,7%	12,8%
Outros gastos com pessoal	8,7%	12,2%	11,7%	4,5%	6,3%	4,2%	2,1%
Bens	5,9%	4,3%	2,8%	3,2%	3,3%	2,7%	3,7%
Serviços	20,5%	16,4%	15,3%	13,2%	10,9%	8,6%	11,4%
Transferências para administrações públicas	10,2%	6,5%	21,4%	24,3%	29,7%	19,4%	7,0%
Outras transferências correntes (para familiares e outros)	0,4%	0,2%	0,5%	0,3%	0,4%	0,1%	0,1%
Outros gastos correntes	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Gastos de capital	27,9%	34,4%	24,5%	28,7%	30,3%	48,2%	62,9%
Construção	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,8%	0,8%
Maquinária e equipamento	0,7%	1,7%	8,3%	9,7%	4,2%	4,2%	2,4%
Outros bens de capital	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	0,5%
Transferências de capital	26,9%	22,1%	12,0%	12,0%	21,9%	32,4%	36,7%
Outros gastos de capital	0,0%	10,7%	4,2%	7,0%	4,2%	9,2%	22,7%

Fonte: WB (2011).

Mesmo com as potencialidades agrícolas a indicarem melhores benefícios para investimentos na região Centro e Norte (Quadro 13), verifica-se que na aprovação de projectos de investimentos agrícolas pelo CPI⁶², estas regiões, com maior produção e melhor potencial agrícola, são as que apresentam menor alocação de investimento⁶³. A região Sul, em que estudos sobre a produção alimentar e comercialização indicam ter uma proporção substancial dos seus agregados familiares rurais a participar em mercados como compradores líquidos, especialmente em épocas secas, é a que mais investimento recebe.

⁶² Centro de Promoção de Investimentos.

⁶³ O quadro em referência não apresenta a desagregação por sector, utilizando uma ampla classificação com apenas componentes ligadas com agricultura e agro-indústria. O que dificulta a interpretação dos dados quanto à componente de maior peso na intenção dos investidores.

Quadro 13
CPI - Investimento autorizado para agricultura por ano por provincial
(MIL USD) - Sector Agricultura & Agro-Indústria

Prov.	2003			2004			2005			2006			2007		
	IDE	IDN	O. Cap.	IDE	IDN	O. Cap.	IDE	IDN	O. Cap.	IDE	IDN	O. Cap.	IDE	IDN	O. Cap.
Cabo Delgado	50		4001				1.194								
Gaza				100	20	1.933	16.200	378	1.643	80	52	3.018	35.203	6.055	
Inhambane	50	38	100	905	0		141	325		239	80		283		
Manica	410	1.485	6.466	3.084	750	10.822	2.241		1.397	1.100		1.470	531		
Maputo	14.322	58	3.571	4.019	1.367	3.464	4.344	598	107.829	6.226	1.468	15.380	49.801	6.369	
Nampula	8.000	26	12.466	1.443		558	50	50	663	0	6.032		50		
Niassa				2.305		13.000	1.117	143	66.075	10.000	2.000	68.000			
Sofala	2.925	553		5.468	8.336	46.911	9.771	2.016	7.240	100	6.709	16.504			
Tete				1.449		2.050	529			2.350	150				
Zambezia	353	223	6.912	271	554	3.443	2.102	5	5.720	700	5	9.294		3.026	
TOTAL	26.110	2.832	33.516	19.043	11.027	82.181	37.689	3.515	190.567	20.794	16.495	113.666	85.867	15.451	

Fonte: Extraído do WB (2011).

O pouco investimento alocado à região Centro e Norte do país pode ser verificado com a localização de quatro dos principais instrumentos de dinamização agrícola: a capacidade de armazenagem, os meios de mecanização e transporte, a assistência técnica e acesso ao financiamento.

O quadro abaixo indica claramente que existe uma distorção em termos das necessidades para as regiões do país, pois, as regiões Centro e Norte que possuem maior potencial para o desenvolvimento da agricultura e com maior número de população (em termos absolutos e percentuais) dependentes da produção agrícola, apresentam menores capacidades infra-estruturais de armazenagem em relação ao Sul do país.

Uaiene (2008), sustentado por dados de várias organizações, aponta ainda que esta pequena capacidade de várias infra-estruturas de armazenamento levou o Malawi a instalar silos de grande capacidade junto à área fronteiriça de forma a captar a produção das províncias fronteiriças de Moçambique (Zambézia e Nampula) que, para além garantir os mercados domésticos, desempenham um papel crítico no comércio regional.

Quadro 14
Capacidade nacional de armazenagem - em mil toneladas

Província	Sector Estatal (ton.)	Privado (ton.)	Silos (ton.)	Armazém (ton.)	Total (ton.)
Maputo	51.140	80.000	45.000	86.140	131.140
Gaza	20.580	5.000	0.000	25.580	25.580
Inhambane	6.700	5.000	0.000	11.700	11.700
Manica	13.900	21.900	15.000	22.800	37.000
Sofala	7.400	88.000	28.000	67.400	95.000
Tete	23.100	6.000	0.000	29.100	29.100
Zambezia	43.520	0.000	0.000	43.520	43.520
Nampula	35.427	99.000	43.000	91.427	134.427
C. Delgado	24.338	0.000	0.000	24.338	24.338
Niassa	20.730	7.000	0.000	27.730	27.730
Total	248.835	311.900	131.000	429.735	560.735

Fonte: Extraído de Uaiene (2008).

Apesar de a agricultura ser o sector que mais contribui no PIB (em cerca de 20% em média por ano) e cerca de 80% da produção (culturas alimentares e de rendimento) ser realizada por pequenos agricultores, este é um sector pouco privilegiado no acesso ao crédito. Dados de Albino (2010) citando o TIA (2008), indicam que apenas 2.7% dos agricultores do sector familiar tem acesso a alguma forma de crédito.

Como corroborado pelo Quadro 15, pode concorrer para esta situação a distribuição geográfica da rede de IF's em Moçambique, nas quais se observa que a maior parte da população rural (predominante agrícola) não tem acesso aos serviços bancários. Pois, até Março de 2011, existiam 415 agências bancárias, a maioria das quais nas zonas urbanas, e uma cobertura de 58 distritos.

Quadro 15
Distribuição geográfica da rede de instituições financeiras

Província	Balcões Autorizados	Balcões em Funcionamento	Distribuição dos Balcões	Armazém	Coop. Crédito	Operadores de Micro Crédito	Micro bancos	Total ATM	Total POS
	(até 31/03/2011)	(até 31/03/2011)	Balcões	Distrito	(até Feb/ 2011)			(até Feb/ 2011)	
Maputo Cidade	180	151	3	277	3206
Maputo Prov.	48	42	17	7	...	83	3	71	374
Gaza	29	30	18	6	1	10	...	50	149
Inhambane	31	28	14	7	...	7	...	46	215
Sofala	47	38	11	6	...	5	1	65	376
Manica	28	22	7	5	...	1	1	28	103
Tete	31	25	11	5	1	1	...	37	86
Zambezia	26	21	12	8	...	7	...	45	45
Nampula	48	38	8	7	2	5	...	71	205
C. Delgado	13	10	5	4	...	2	2	26	58
Niassa	10	10	5	3	...	2	2	26	58
Total	491	415	108	58	7	126	9	743	4886

Fonte: Extraído de Valá (2011).

O crédito para o sector de agricultura tem registado quedas ao longo dos anos, destacando-se a redução de 7% em 6 anos. Para além da ausência de serviços financeiros no interior do país, Valá (2011)⁶⁴, podem ser apontados outros factores que limitam o acesso ao crédito, designadamente:

- O risco da actividade agrícola é mais elevado.
- Inexistência de produtos e serviços financeiros acessíveis e adaptados aos pequenos agricultores.
- Condições de garantia exigidas pela banca, os procedimentos administrativos, cobertura especial da rede bancária, iliteracia por parte da maioria dos camponeses e débil educação financeira.
- Fraca capacidade negocial dos produtores agrários e das suas organizações.
- Limitada penetração das IF's no meio rural.
- Opção dos bancos para conceder empréstimos aos agentes económicos envolvidos em fases posteriores das cadeias de valor (comercialização, transporte, agro-processamento e exportação ou importação) e as culturas de rendimentos, como o chá, açúcar, caju, sisal, copra e algodão.

⁶⁴ Comunicação dada no Seminário sobre Legislação Agrícola, promovida pela FLORENCE, Maio de 2011.

Quadro 16
Área cultivada por província segundo o tipo de exploração

	Pequenas	Medias	Grandes	Total
Area cultivada (ha)	5 428 571	130 651	74 628	5 633 850
Distribuição por província (%)				
Niassa	7,42	4,68	0,97	7,27
Cabo Delgado	8,98	2,44	0,92	8,72
Nampula	18,62	5,95	25,74	18,42
Zambezia	19,45	5,33	10,92	19,01
Tete	10,87	24,28	1,67	11,06
Manica	0,85	13,94	3,74	9,87
Sofala	8,44	8,19	6,3	8,41
Inhambane	7,43	8,08	1,35	7,36
Gaza	6,21	15,41	9,38	6,47
Maputo	2,2	9,73	38,95	2,86
Cidade de Maputo	0,53	1,97	0,06	0,56
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: CAP (2010).

Do quadro acima constata-se que a zona Centro do país cobre 48,35% da área cultivada em Moçambique, seguida da região Norte com 44,7% e a Sul com 17,25%. Não obstante as regiões Centro e Norte cobrirem, mais de 93% de área cultivada em Moçambique, estas estão desprovidas de instrumentos catalisadores de produtividade. O quadro abaixo apresenta o tipo de meios de mecanização e de transporte que as explorações utilizam.

Quadro 17
Número de explorações por província segundo o tipo de meios de mecanização e de transporte

Distribuição por província (t)	Motobomb Electrobo													Auto
	Tractores	Charruas	Arelados	Bicicletas	Camionetas	Camiao as	mbas	Ceifadeira	Sulcadeira	Grade	Mini trator	Semeiadora	combinado	
Niassa	1,58	0,58	3,16	10,88	5,79	8,48	2,07	7,06	0,00	0,00	0,95	8,33	2,78	0
Cabo Delgado	1,8	1,35	3,69	9,06	5,71	6,49	2,99	19,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0
Nampula	2,96	0,61	6,39	14,50	13,61	24,49	12,87	0,10	4,35	0,00	0,95	0,00	5,56	0
Zambézia	3,74	1,22	1,44	30,08	6,38	9,86	4,47	5,35	8,70	1,89	4,76	16,67	2,78	0
Tete	3,1	11,14	11,01	13,40	5,89	13,35	13,61	0,34	0,00	3,77	2,86	0,00	2,78	0
Manica	8,23	26,63	23,14	9,25	32,24	26,01	9,95	1,82	8,70	1,89	5,71	8,33	13,89	17,65
Sofala	10,76	4,12	9,94	9,62	11,14	3,35	11,71	13,93	13,04	3,77	12,38	25,00	11,11	0
Inhambane	0,58	4,33	6,87	0,71	2,89	1,91	1,35	0,50	4,35	0,00	3,81	8,33	0	0
Gaza	22,77	29,18	15,23	1,31	6,69	2,20	25,57	27,85	39,13	43,40	32,38	25,00	41,67	64,71
Maputo	40,31	19,39	18,25	1,15	7,99	3,00	13,11	17,96	21,74	45,28	36,19	8,33	19,44	17,65
Cidade de Maputo	4,16	1,44	0,87	0,02	1,68	0,86	2,3	5,75	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0

Fonte: CAP (2010).

Retirando quatro dos treze tipos de meios de mecanização e de transporte apresentados na Quadro 18, nomeadamente tractores, motobombas, semeadora e autocombinadas, confirma-se que, apesar da região Sul apenas possuir 17% das explorações, é esta região que detêm a maior parte do parque agrícola, pois, enquanto na zona Norte estão localizados 6% de tractores existentes nas explorações agrícolas, o Centro 24% e a região Sul apresenta 67%. O mesmo se verifica para as restantes componentes da mecanização.

Quadro 18
 Percentagem dos meios de mecanização nas explorações por regiões do país

Regiões	Tractores	Motobombas	Semeiadora	Auto combinado
Norte	6,34	17,93	8,34	0
Centro	25,83	39,74	30,56	17,65
Sul	67,82	42,33	61,11	82,36

Fonte: Adaptado de CAP (2010)

6. ANÁLISE ECONOMETRICA

6.1 Correlações

Quadro 19
 Correlação

	PIB do sector agrícola	Gastos comuns (e act. não planificadas)	Extensão, pesquisa e apoio a produção	Orçamento de funcionamento	Orçamento de investimento
PIB do sector agrícola	1				
Gastos comuns (e act. não planificadas)	0.732117583	1			
Extensão, pesquisa e apoio a produção	0.972149117	0.670009461	1		
Orçamento de funcionamento	0.989393024	0.635602189	0.94727788	1	
Orçamento de investimento	0.3106	0.884558019	0.845932437	0.85426542	1

Fonte: Elaboração própria com base nas fontes secundárias.

Analisando o quadro acima, pode constatar-se que o PIB do sector agrícola possui uma correlação positiva forte com as despesas de funcionamento e com a extensão, pesquisa e apoio a produção. Pode ainda observar-se que os Gastos comuns (e actividades não planificadas) e orçamento de investimento, possui uma correlação moderada com PIB do sector agrícola.

6.2 Regressão múltipla

Para o estudo dos dados relacionados com as despesas públicas, recorreu-se, fundamentalmente, ao método estatístico de regressão múltipla⁶⁵, com o objetivo de prever o nível ou grau de influenciadas despesas públicas na produção agrícola.

Procedeu-se à logaritmação das diferentes variáveis, com o objetivo de minimizar a dispersão entre os valores das series e também sendo este o modelo que melhor explica a variação do PIB do sector agrícola. Para o trabalho, levou-se em consideração pressupostos considerados importantes na análise de regressões e que pudessem ser testados sem constrangimento devido ao tamanho da amostra. Sendo assim o modelo baseou-se nos seguintes pressupostos:

1. Modelo de regressão linear nos parâmetros, Gujarati (2000).

⁶⁵ HAIR *et al* (2005) define regressões múltiplas como uma técnica estatística que pode ser usada para analisar a relação entre uma única variável dependente e várias variáveis independentes.

2. Valor médio zero dos resíduos (u_i) – os erros são independentes.
3. Distribuição normal de média zero e variância constante.
4. Homoscedasticidade ou variância constante dos resíduos.
5. Ausência de autocorrelação entre os resíduos.
6. O número de observações n maior que o número de parâmetros a serem estimados.
7. Variabilidade dos valores de x – ou seja, os valores de x numa dada amostra não podem ser todos iguais, Gujarati (2000).
8. Ausência de multicolinearidade perfeita entre as variáveis explicativas.

Para a análise considerou-se o PIB do sector agrário, como variável dependente, constituindo o objecto central do estudo. Como variáveis independentes escolheram-se variáveis ligadas as despesas públicas. Foram seleccionadas as seguintes:

- Despesas de Funcionamento;
- Extensão;
- Pesquisa;
- Gastos comuns (actividades não planificadas);
- Apoio a produção.

Ao longo da investigação, no processo de escolha de qual o modelo que melhor explicava a produção agrícola com base nas despesas públicas, foram excluídas algumas das variáveis acima apontadas, por estas não apresentarem um efeito estatisticamente significativo sobre a produção agrícola.

Igualmente procedeu-se com testes (AIF, SC, R^2 e DW) para a escolha de qual o modelo que melhor explica variação do PIB do sector agrário

Quadro 20
Regressão múltipla

γ	χ	B	std. error	t	t (sig.)	R^2	AIF	SC	F	F (sig.)	DW
Sector agrário	Constante	11.930	0.567	21.056	0.000	98.83%	-3.902	-3.781	169.38	0.000	2.793
	Despesas de funcionamento	0.262	0.050	5.201	0.002						
	Gastos comuns (e act. não planificadas)	0.113	0.041	2.750	0.033						
	Extensão	0.056	0.022	2.618	0.040						

Fonte:

Atente modelo de regressão múltipla acima apresentado, pode verifica-se a partir do teste F que existe pelo menos um β diferente de zero. Pode notar-se também que rejeita-se a hipótese de autocorrelação serial a partir do teste de Durbin-Watson.

Perto de 99% da variabilidade do PIB do sector agrário é explicado pelas variáveis independentes (despesas de funcionamento, a Extensão e os Gastos em actividades não planificadas).

Os coeficientes são todos estatisticamente significantes com um nível de confiança de 95%, evidencias retiradas do teste T, e que as variáveis independentes apresentam um efeito positiva sobre o PIB do sector agrário.

Em resumo, conforme a interpretação dos resultados do modelo, pode afirmar-se; (1) das rubricas em estudo do orçamento de investimento tem um efeito estatisticamente significativo os gastos em actividades não planificadas e também a Extensão; (2) ainda que as despesas de funcionamento apresentam também um efeito positivo. O volume de gastos não planificados é excessivamente elevado o que pode significar

improvisação, deficiente planeamento ou mesmo métodos discricionário das decisões de utilização dos recursos. Finalmente e não menos importante, sugere-se que se aprofunda as razões pelas quais das rubricas das despesas públicas de investimento apenas os gastos em actividades não planificadas e a Extensão tem um efeito significativo sobre a produção. Será que os elevados gastos comuns (em actividades não planificadas), a variabilidade inter-anual e a concentração do investimento e o facto de alguns investimentos ainda não produzirem *outputs*, justifica os resultados econométricos?

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Olhando para posição de Moçambique na SADC, em que sua aposta na agricultura está abaixo de países como Malawi, Namíbia, Zimbabwe, parece que o país não está a cumprir com o acordado na Declaração de Maputo, pois os dados da função agricultura indicam que, afora algumas discontinuidades nos anos 2003, 2004 e 2007, em que o orçamento aprovado (e não executado) para agricultura ultrapassou os 10% recomendados pela Declaração, em geral a tendência é de estagnação ou de queda real no período em análise.

A análise da composição e do comportamento do gasto público do Estado de Moçambique para os anos de 2001 a 2010, permite constatar que a participação sectorial da função agricultura é baixa e não sofre variações consideráveis no tempo, contrariando o disposto no artigo 103, n.º 1 da C.R.M., estando aquém no *ranking* das despesas realizadas para as 13 principais funções seleccionadas para este estudo.

No concernente a evolução anual, verifica-se, no geral, que as despesas públicas sociais (educação e saúde) mostram tendências de crescimento no período em referência e aumento significativo na participação relativa no total, enquanto no tocante às despesas de funções relativas à dinamização da economia e do “sector produtivo” de que a agricultura, recursos minerais e energia, obras públicas e transportes fazem parte, mostra uma estagnação ou tendência de queda de participação relativa nas despesas realizadas com cobertura de recursos do Estado, em todo período.

Grosso modo, os programas da função agricultura *stricto sensu*, isto é, sem considerar meio ambiente, ciência e tecnologia, turismo rural, energia rural, recursos hídricos, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento regional e outros que, sem dúvida, apresentam grande interface com o sector agro-pecuário, representaram apenas 2,68% do total de gastos do governo no período 2001-2010.

Pode argumentar-se que os gastos públicos em Moçambique, por programa, concentram-se no financiamento da estrutura social, administrativa e operacional da administração pública e na cobertura de encargos da dívida, em detrimento de outras alocações focadas no cidadão e na oferta dos serviços públicos, como é o caso da agricultura.

A literatura consultada é unânime a polarizar as regiões Norte e Centro com as melhores potencialidades agrícolas. Mesmo com os dados a indicarem melhores benefícios para investimentos na região Centro e Norte, verifica-se que na aprovação de projectos de investimentos agrícolas pelo CPI, estas regiões apresentam uma menor alocação de investimento⁶⁶. Contrariamente, na região Sul, onde se verifica uma proporção substancial de agregados familiares rurais como consumidores líquidos e com menor potencial produtivo de alimentos, recebe mais investimento público.

⁶⁶ O quadro em referência não apresenta a desagregação por sector, utilizando uma ampla classificação apenas com componentes ligadas a agricultura e agro-indústria. O que dificulta a interpretação dos dados quanto à componente de maior peso na intenção dos investidores.

O pouco investimento alocado à região Centro e Norte pode ser verificado com a localização de quatro dos principais instrumentos de dinamização agrícola: a capacidade de armazenagem, os meios de mecanização e transporte que as explorações utilizam, a assistência técnica e acesso ao financiamento. Existe uma importante distorção em termos das necessidades para as regiões do país, pois, as regiões (Centro e Norte), com maior potencial para o desenvolvimento da agricultura, com maior densidade populacional e com os rendimentos agrícolas proporcionalmente mais importantes nos rendimentos dos agregados familiares, apresentam menores capacidades infra-estruturais de armazenagem em relação a região Sul.

Os dados apresentados revelam uma desproporção entre a maior percentagem de explorações agrícolas/região e aposta no investimento para estas regiões, como forma de dinamizar a agricultura, uma vez que, retirando quatro dos treze tipos de meios de mecanização e de transporte apresentados no quadro, nomeadamente tractores, motobombas, semeadora e autocombinadas, confirma-se que, apesar da região Sul apenas possuir 17% das explorações existentes em Moçambique, detêm a maior parte do parque de máquinas agrícolas.

Tendo presente que dos programas de um primeiro grupo constituído por investimento agrícola, a extensão, pesquisa, direito e gestão de terras dirigem-se a pequenos e médio produtores, enquanto os programas de um segundo grupo como irrigação, apoio a produção, apoio institucional, serviços pecuários estão vocacionados para médios e grandes produtores. A pesquisa constatou que cerca de 23% dos gastos totais foram destinados aos programas do primeiro grupo e cerca de 70% foram destinados aos do segundo grupo.

Considerando que em Moçambique as actividades agrícolas são levadas a cabo predominantemente pela pequena propriedade, a divisão dos recursos em ambos os grupos de programas indica que a acção governamental carece de definições e coerência de objectivos.

A verba canalizada para a taxa de investimento nas áreas produtivas é pouco significativa, indicando o problema de excesso de gastos de funcionamento não especificados neste sector. Essa inferência é fortalecida pela análise da participação dos gastos de componentes dinamizadoras de produtividade no gasto total, onde a participação dos gastos não especificados (não planificados), atingiu 36% em média, superando em larga medida os sectores notoriamente impulsionadores da produtividade e produção, como os ligados às funções de extensão, pesquisa e irrigação.

8. CONCLUSÃO

Da análise do orçamento enquanto um forte instrumento de política económica e na sequência das perguntas iniciais deste trabalho, pode concluir-se:

- O orçamento da agricultura representa uma pequena percentagem do orçamento total do Governo, o que contradiz o discurso político e a Constituição. Será que existe uma permanente inconstitucionalidade quando se aprova o orçamento? Os valores atribuídos ao orçamento da agricultura não alcançam os 10% do orçamento total recomendados na reunião de Maputo dos presidentes da União Africana. O orçamento possui valores muito variáveis entre anos o que pode sugerir instabilidade institucional, execução temporária de programas e ausência de políticas agrárias persistentes de longo prazo.
- O processo de descentralização financeira tem-se verificado com uma crescente maior percentagem do orçamento da agricultura a ser canalizado para o nível provincial. Não foi possível, considerando a metodologia e os objectivos do estudo, concluir sobre a eficácia e o aumento da eficiência dos recursos localmente executados.

- Os recursos do orçamento não foram, durante o período estudado, prioritariamente alocados às regiões com maior potencial produtivo.

Em síntese, este estudo revela que o orçamento de Estado para a agricultura não tem sido utilizado como um potente instrumento de política económica, não transparece a existência de alguma política agrária de longo prazo, existem sinais de baixa eficiência e de critérios pouco claros quanto às prioridades na alocação de recursos dentro da agricultura e pelas regiões segundo potencial produtivo, isto pouco das despesas investimentos apresentam feitos significantes sobre a produção.

BIBLIOGRAFIA

ALBINO, Roberto Mito. 2010. “Serviços Financeiros em Prol do Desenvolvimento Agrário”. *In Comunicação apresentada à Comissão da Agricultura, Actividades Económicas e Serviços da AR de Moçambique*. Seminário sobre Estratégias de Políticas Agrícolas e Económicas na Redução da Pobreza, promovida pela AWEPA. Namaacha, Outubro de 2010.

ALEGRE, Eladio Arnalte. 2010. “Políticas Agrícolas da União Europeia: lições para Moçambique”. Em *Contributos para o Debate da Agricultura e do Desenvolvimento Rural*, coordenação de João Mosca. Escolar Editora, Maputo. pp. 173-196.

BARRACHO, Maria Amarante Pastor. 2003. *Gastos Governamentais em Agricultura no Brasil e em Minas Gerais*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Viçosa, Brasil. Disponível em <www.biblioteca.fjp.mg.gov.br. Acedido a 23.06.2012.

BOLETIM DA REPÚBLICA. 2004. *Constituição da República de Moçambique*. 2004.

BOLETIM DA REPÚBLICA. 2010. *Orçamento Geral do Estado de Moçambique*. 2001-2010.

CANGOZ, M. COSKUN. 2010. Redistribution of Power and Status through Public Finance: The Case of Turkey – 1980-2003. 2010.

CASSAMO, Miko [Américo Izaltino Cassamo] (2008). “Um Insulto para África”. *Semanário Magazine Independente de Moçambique*. Edição de 08.10.2008, pg. 8.

CUNGUARA Benedito. 2011. Sector Agrário em Moçambique: Análise situacional, constrangimentos oportunidades para o crescimento agrário. IFPRI, Maputo. Documento apresentado no “Diálogo sobre a Promoção de Crescimento Agrário em Moçambique”, 21 de Julho de 2011

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **República de Moçambique: Relatório sobre a Observância de Normas e Códigos – Módulo de Transparência Fiscal**. Maio de 2008. Disponível em <<http://www.imf.org/external/portuguese/pubs/ft/scr/2008/cr08152p.pdf>>. Acedido: 21.10.2010.

GIACOMETTI, Haroldo Clemente; CAVALCANTE, André Bezerra; VENTURA, Vânia Nelizel. *Orçamento Público: Instrumento de Políticas Fiscal e Económica*. Disponível em <<http://www.scribd.com>. Acedido: 26.08.2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. 2011. *Censo Agro-Pecuário 2009-2010*. Disponível em <http://196.22.54.18/censos_dir/agro-pecuária/CAP_VF.pdf>. Acedido em: 26.08.2012.

ISAKEN, Jan; AMUNDSEN, Inge; WIIG, Arne. *Orçamento, Estado e Povo: Processo de Orçamento, Sociedade Civil e Transparência em Angola*. 2007.

LAMARCHE H. 2004. Europe du Nord Europe du Sud: le chassé-croisé de la course à l’intensification”. Em Jollivet, M. et Eizner, N. (dir). *L’Europe e ses campagnes*. Presse de Sciences. Paris. Pp. 77-98.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. 2011. *A Estrutura e Tendência da Despesa Pública em Moçambique*. Direcção da Economia, Ministério da Agricultura, República de Moçambique. Maputo.

MINISTÉRIO DA PLANIFICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. 2007. *Dados Macroeconómicos de Moçambique, Sector Real, Indicador 2*. 2007. Disponível em <www.pap.org.mz/downloads/dados_macro_rC2007.pdf>. Acedido em: 02.12.2009.

MOSCA, João. 2004. S.O.S. África. Editora Piaget. Lisboa.

MOSCA, JOÃO. 2010. *Políticas Agrárias de (em) Moçambique (1975-2009)*. Editora Piaget. Lisboa.

RAFAEL, Adelson. *Monitoria do Orçamento Público pela Sociedade Civil em Moçambique: condicionantes, desafios e possibilidades*. Disponível em <<http://www.opais.com.mz>>. Acedido: 21.10.2010.

REVISTA JUS NAVIGANDI. *Breves Considerações sobre o Orçamento Público*. Disponível em <http://www.jus.com.br>. Acedido: 26.08.2012.

RUGUBE, Lovemore. 2011. *Agricultural Growth, Performance and Agricultural Investment in the SADC Region*. In Comunicação/palestra apresentada na Conferência sobre Desenvolvimento Rural. Sandton, África de Sul. 2011. Disponível em <http://www.millasa.co.za>. Acedido: 28.08.2012.

SADC MINISTER'S CONFERENCE. 2009. Disponível em <http://www.population.gov.za>. Acedido em: 28.08.2012.

SILVA, Anna Christina Marinho Luís; LIMA, Edécio Rodrigues. 2008. Consultoria Legislativa: Ferramenta de Optimização de Trabalho Parlamentar. Monografia apresentada à Universidade de Pernambuco – UPE. Disponível em www.alepe.pe.gov.br. Acedido: 24.09.2010.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE MOÇAMBIQUE. *Conta Geral do Estado*. 2001 a 20010.

UAIENE, Rafael. 2008. *Produção e Comercialização Agrícola: Resposta à Crise Mundial. (Rascunho)*. Em Palestra apresentada na Presidência da República de Moçambique. Maio de 2008.

UAIENE, R. N., ARNDT, C. e MASTERS, W. A, (2009): “Determinants of Agricultural Technology Adoption in Mozambique”. Discussions Papers, Nº 67E, Ministério do Plano e Desenvolvimento, Direcção Nacional de Estudos e Análises de Políticas

VALÁ, Salim. *Distribuição geográfica da rede de instituições financeiras*. Comunicação dada no Seminário sobre Legislação Agrícola, promovida pela FLORENCE, Maio de 2011.

WORD BANK. 2011. MAgPER [*Mozambique – Analysis of Public Expenditure in Agriculture*] – Volume I: Core Analysis. 2011.

Números publicados

Nº	Título	Autor(es)	Data
1	Porque é que a produção alimentar não é prioritária?	João Mosca	Setembro de 2012
2	Balança Comercial Agrícola. Para uma estratégia de substituição de importações?	João Mosca e Natacha Bruna	Novembro de 2012
3	Preços e mercados de produtos agrícolas alimentares.	João Mosca e Máriam Abbas	Janeiro de 2013
4	Algumas dinâmicas estruturais do sector agrário.	João Mosca, Vítor Matavel e Yasser Arafat Dada	Março de 2013
5	Contributo para o estudo dos determinantes da produção agrícola	João Mosca e Yasser Arafat Dada	Abril de 2013
6	Estrangeirização da terra, agronegócio e campesinato no Brasil e em Moçambique	Elizabeth Alice Clements e Bernardo Mançano Fernandes	Mai de 2013
7	Agro-Negócio em Nampula: casos e expectativas do ProSAVANA	Dipac Jaiantilal	Junho de 2013
8	Agricultural Intensification in Mozambique <i>Opportunities and Obstacles—Lessons from Ten Villages</i>	Peter E. Coughlin Nícia Givá	Julho de 2013

Como publicar

- Os autores deverão endereçar as propostas de textos para publicação em formato digital para o e-mail do OMR (office@omrmz.org) que responderá com um e-mail de aviso de recepção da proposta.
- Não existe por parte do Observatório do Meio Rural qualquer responsabilidade em publicar os trabalhos recebidos.
- Após o envio, os autores proponentes receberão informação por e-mail, num prazo de 90 dias, sobre a aceitação do trabalho para publicação.
- O autor tem o direito a 10 exemplares do número do *OBSERVADOR RURAL* que contiver o artigo por ele escrito.

Regras de publicação:

- Apresentação da proposta de um tema que se enquadre no objecto de trabalho do OMR.
- Aprovação pelo Conselho Técnico.
- Submissão a uma revisão redactorial num prazo de sessenta dias, a partir da entrega da proposta de artigo pelo autor.
- Informação aos autores por parte do OMR acerca da decisão da publicação, por *e-mail*, com solicitação de aviso de recepção, num prazo de 90 dias após a apresentação da proposta.
- Caso exista um parecer negativo de um ou mais revisores, o autor tem a oportunidade de voltar uma vez mais a propor a edição do texto, desde que introduzidas as alterações e observações sugeridas pelo(s) revisore(s).
- Uma segunda proposta do mesmo texto para edição procede-se nos mesmos moldes e prazos.
- Um segundo parecer negativo tem carácter definitivo.
- O proponente do texto para publicação não tem acesso aos nomes dos revisores e estes receberão os textos para revisão sem indicação dos nomes dos autores.
- A responsabilidade de publicação é da Direcção do Observatório do Meio Rural sob proposta do Conselho Técnico, independentemente dos pareceres dos revisores.
- O texto não pode ter até 40 páginas em letra 11, espaço simples entre linhas, e margens 3 cm e toda a página (cima, baixo lado e esquerdo e direito).
- A formatação do texto para publicação é da responsabilidade do OMR.



O OMR é uma Associação da sociedade civil que tem por objectivo geral contribuir para o desenvolvimento agrário e rural numa perspectiva integrada e interdisciplinar, através de investigação, estudos e debates acerca das políticas e outras temáticas agrárias e de desenvolvimento rural.

O OMR centra as suas acções na prossecução dos seguintes objectivos específicos:

- Promover e realizar estudos e pesquisas sobre políticas e outras temáticas relativas ao desenvolvimento rural;
- Divulgar resultados de pesquisas e reflexões;
- Dar a conhecer à sociedade os resultados dos debates, seja através de comunicados de imprensa como pela publicação de textos;
- Constituir uma base de dados bibliográfica actualizada, em forma digitalizada;
- Estabelecer relações com instituições nacionais e internacionais de pesquisa para intercâmbio de informação e parcerias em trabalhos específicos de investigação sobre temáticas agrárias e de desenvolvimento rural em Moçambique;
- Desenvolver parcerias com instituições de ensino superior para envolvimento de estudantes em pesquisas de acordo com os temas de análise e discussão agendados;
- Criar condições para a edição dos textos apresentados para análise e debate do OMR.

Patrocinadores:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Universidade Politécnica
A POLITÉCNICA

[Av. Paulo Samuel Kankhomba, nº 1011.](#)
[Maputo – Moçambique](#)

