



Destaque Rural N° 176

21 de Junho de 2022

POLÍTICAS PÚBLICAS: NÃO ÀS OPÇÕES POR “PERCEPÇÕES” OU SOMENTE POR JUSTIFICATIVOS “POLÍTICOS”

João Mosca e Yara Nova¹

O presente texto tem como objectivo apresentar um conjunto de possíveis políticas que possam conduzir o sector agrário a uma efectiva transformação estrutural de médio prazo e longo prazo (não menos de 20 a 30 anos), em função de circunstâncias diversas, internas e externas, económicas e não-económicas.

As acções combinadas de investigação agrária, extensão rural e inovação conduzem a um aumento da produtividade e da produção e à criação de excedentes de mão-de-obra, devido à substituição do factor trabalho por capital, o que permite a industrialização em escala de forma a que a economia e a agricultura ganhem competitividade.

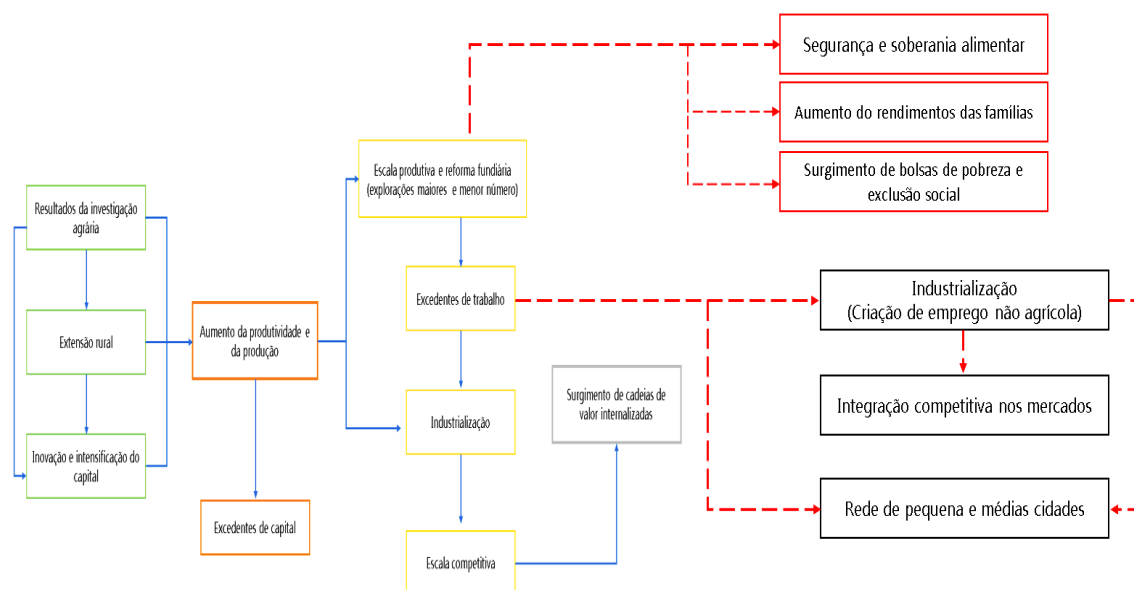
Na transformação estrutural do sector agrário, acontece, geralmente, o aumento das áreas médias competitivas e uma redução do número total de explorações, o que implica reformas fundiárias e a exclusão dos trabalhadores e agricultores com diferentes tamanhos de exploração e não competitivos. Com a industrialização, emergem no meio rural pequenas e médias cidades e ocorre uma migração para as cidades de maior dimensão, na medida do crescimento da indústria e dos sectores de serviços, ou, caso esses processos não existam, o surgimento de bolsas de pobreza.

O aumento da produção devido ao incremento da produtividade e das áreas médias por efeito da tecnologia, gera uma maior oferta de bens agrários o que, com o aumento do rendimento das famílias, leva à melhoria da segurança alimentar. No caso de a absorção do trabalho excluído ser superior à demanda de trabalho no conjunto da economia, a diferenciação social e a insegurança alimentar aumentam nesses grupos da população. A pobreza aumenta e, em casos extremos, podem surgir os “sem-terra”.

A figura abaixo apresenta, em teoria, a dinâmica da transformação agrária, de forma esquemática, e, por isso, sintética e com lacunas.

¹ João Mosca, Doutor em Economia e Sociologia Rural, pesquisador do OMR. Yara Nova, Licenciada em Economia, Mestre em Economia e Políticas Públicas e assistente de investigação no OMR.

Figura 1
Transformação agrária a médio e longo prazos



Nota: o conceito de soberania utilizado neste texto refere-se somente à capacidade de um país ou região produzir grande parte com produção própria. Nesta conceptualização restrita, a soberania alimentar de um país ou região intra ou supra nacional é medida, grosso modo através da balança comercial alimentar.

Fonte: elaborado pelos autores.

A transformação estrutural não é autómoma do conjunto da economia e da sociedade. Neste trabalho apenas se destacam alguns aspectos da globalidade dessas evoluções, referidos em Destaques Rurais anteriormente publicados relacionados com esta pesquisa: (1) diminuição lenta e pouco significativa do elevado peso da agricultura na formação do PIB, em favor de outros sectores, normalmente, em realidades mais desenvolvidas, a indústria transformadora os serviços às empresas e aos cidadãos e a administração pública. No caso de Moçambique, a agricultura mantém-se como o principal contribuinte do PIB (embora com um ligeiro decréscimo), verificando-se um aumento importante da indústria extractiva e da administração pública, configurando-se uma economia “administrativada” e extrovertida; (2) o país possui uma economia pequena (medida pelo volume da riqueza gerada, medido pelo PIB), o PIB por habitante é dos mais baixos do mundo, e a capacidade de poupança da economia (cerca de 10% do PIB³), não permite, sequer, chegar ao valor da amortização do

² O peso do Orçamento Geral do Estado no PIB foi de: 2016 - 30%; 2017 - 28,7%; 2018 - 38,6%; 2019 - 42,2% e 2020 - 39,6. Estas percentagens foram calculadas com base nos dados do INE e do MEF-DNO.

³ A taxa média da poupança de Moçambique entre 2000-2010, conforme Francisco (2014), variava segundo as fontes: para o Banco de Moçambique, 4% do PIB e para o Banco Mundial, 5% do PIB. (Francisco, A. E Suitá, M., 2014. *Poupança interna: Moçambique e os outros*. IESE, Maputo). Segundo os dados do Banco Mundial, a taxa média da poupança, entre 2005-2019, foi de 12,3%.

Numa outra perspectiva, o consumo total da economia/PIB, a preços correntes, nos anos 2007, 2008, 2019 e 2020, foi, respectivamente, de 90%, 88%, 96% e 90% (Banco de Moçambique). O consumo total é o somatório do consumo de entidades privadas (empresas, famílias) e do governo. Isto é, cerca de 90% da riqueza gerada anualmente, é consumida sem fins de reprodução da capacidade produtiva, construção de infra-estruturas, etc.

capital fixo do país; (3) as contas externas têm revelado um aumento do défice da Balança Comercial, assim como das balanças agrária e alimentar, isto é, a oferta de alimentos no mercado interno é crescentemente assegurada por importações, contribuindo para que a economia moçambicana seja muito sensível aos choques externos; (4) a segurança alimentar está longe de ser alcançada⁴ e o número de pobres aumenta, embora a percentagem de população nessas condições tenha diminuído⁵; (5) a economia moçambicana não é competitiva, avaliada pela incapacidade concorrencial da produção agrária face às importações, e as cadeias de valor de recursos naturais e *commodities* agrícolas estão externalizadas, facilitando a transferência/acumulação no exterior; conseqüentemente, as economias informais crescem e as pequenas e médias empresas têm dificuldades de sobrevivência; (6) a emergência do sector de recursos naturais tem criado um padrão de crescimento espacial e socialmente concentrado, desarticulado entre sectores, sem o surgimento de *clusters* e, portanto, com muito baixo valor acrescentado gerado localmente.⁶

O parágrafo anterior reflecte globalmente o estado da economia. Em síntese, uma evolução de aprofundamento das características de uma economia subdesenvolvida, extrovertida e dependente, com pouca poupança interna e baixa capacidade de investimento com recursos internos; uma economia consumista, uma administração pública “pesada” com poucas relações inter-sectoriais e de baixo valor acrescentado em consequência da debilidade e baixa competitividade do tecido económico.

A política económica e as políticas públicas, além de incoerentes e instáveis, são derivadas, em grande parte, da irregularidade no tempo e em volume dos recursos externos, gerando dúvidas e riscos acrescidos aos empresários e às opções produtivas dos pequenos e médios produtores e no consumo das famílias. A instabilidade das políticas é também motivada pelas mudanças das orgânicas dos aparelhos da administração do Estado, da baixa transparência e grande corrupção, da substituição constante do corpo directivo e técnico, ressaltando-se a crise gerada pelas dívidas ocultas que teve efeitos graves sobre a economia e a sociedade.⁷

As possíveis políticas apresentadas abaixo, no quadro 1, não possuem uma base consistente sobre os efeitos de cada uma delas na economia moçambicana. Em teoria macroeconómica,

Por outro lado, pode-se considerar que o país tem um nível de investimento elevado, o que só pode ser explicado pelo investimento externo ou financiamento externo às empresas e ao governo (donativos e empréstimos). Nos anos 2007, 2008, 2019 e 2020, o investimento total (formação bruta de capital)/PIB, a preços constantes de 2014, foi, respectivamente, de 26%, 27%, 45% e 56%

⁴ Segundo os dados do Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN) do MADER, as percentagens de população em situação de insegurança alimentar crónica em 2006 e 2013 eram respectivamente de 34,8% e 24,3%. Em termos populacionais, os valores eram de 7,3 milhões e 5,8 milhões de moçambicanos.

⁵ “Com base neste conceito de pobreza de consumo, verificou-se um crescimento da população em situação de pobreza, aumentando, a nível nacional, de 11,2 milhões em 2008, para 11,8 milhões em 2014. Em termos percentuais, os valores para os mesmos anos são de 51,7% e 46,1%.

⁶ “.....os grandes projectos, que marcaram a segunda década, o grande investimento para toda a área do complexo mineral energético, não geram os níveis de emprego nem geram as ligações necessárias com o resto da economia para poder dinamizar a economia como um todo. (...). Mas, ao todo, 80% do investimento vai para infraestruturas e serviços ligados com o complexo mineral energético ou, no caso da agricultura, ligados com a exportação de bens primários sem processamento, que é o caso das florestas, o caso do tabaco, o algodão e o caju”. Castel Branco em entrevista à DW, 06/10/2012.

⁷ CIP (2021). Custos e Consequências das Dívidas Ocultas para Moçambique.

existe o paradigma de se definir uma única política para um único objectivo principal e seus instrumentos de implementação e outras políticas complementares que têm por finalidade minimizar os efeitos e as externalidades, positivas e negativas, que qualquer opção de política gera (neste caso, a política relacionada com o objectivo principal). Todas as opções de políticas (uma ou mais em simultâneo) provocam efeitos não desejáveis. Estudos parciais e constatações empíricas, muitas vezes, com metodologias pouco consistentes, indicam, por exemplo: o efeito positivo da extensão agrária sobre a produtividade por unidade de superfície, principalmente quando acompanhada com acesso a insumos;⁸ respostas positivas da produção, conforme os preços e o acesso aos mercados, podendo-se verificar alterações nas estruturas/opções produtivas “tradicionalis”⁹.

Os estudos quantitativos podem dar indicações acerca de quais os efeitos que a gestão de uma variável pode provocar no conjunto da economia e, neste caso, do sector agrário. Por exemplo, que efeitos dos investimentos em tecnologia na produtividade e outras variáveis, podem ser previsíveis quando se altera a taxa de juros em 1%? Qual é o efeito na produção provocado por alterações do preço do bem a produzir? Que consequências podem acontecer sobre a segurança alimentar, a produção, o rendimento das pessoas e o bem-estar com a implantação de um reassentamento populacional?

⁸ “A extensão agrária ajuda a aumentar a produtividade agrícola e os rendimentos da exploração agrícola, fornecendo um quadro através do qual os agricultores são organizados em grupos funcionais para ganharem acesso a crédito, insumos, serviços de mercantilização e informação sobre programas governamentais (Hanyani-Mlambo 2002)” - Hanyani-Mlambo, B.T. 2002. Strengthening the pluralistic agricultural extension system: a Zimbabwean case study. Integrated Support to Sustainable Development and Food Security Programme. Roma: FAO. Cunguara, Benedito e Moder e Karl (2011), Is “Agricultural Extension Helping the Poor? Evidence from Rural Mozambique”. *Journal of African Economies*, Volume 20, Issue 4, August 2011, Pages 562–595, chegam a conclusões semelhantes.

⁹ Vários casos revelam a importância da comercialização e dos preços nas opções produtivas. Casos como o tabaco, gergelim, feijão bóer em Moçambique, atestam esta afirmação. Veja Yara Nova (2021). Papel dos pequenos produtores nas opções de políticas agrárias em Moçambique”. Dissertação de Mestrado. Universidade de Lisboa.

Quadro 1
Objectivos e políticas agrárias

Objectivos	Políticas
<p>Aumentar a produtividade por hectare e por animal através do aumento de uso de sementes, insumos e controlo de pragas e doenças e, conseqüentemente, da segurança alimentar</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Introdução de sementes de qualidade, fertilização e manutenção da qualidade dos solos e defesa de pragas, • Investimento na investigação agrária para desenvolvimento de sementes de qualidade e melhoria no acesso às mesmas pelos produtores. • Melhoria da armazenagem a diferentes níveis e preparação dos produtos para a armazenagem.
<p>Integração primária nos mercados</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Comercialização de excedentes e de insumos. Rede de comercialização rural fixa, conservação de excedentes de produção, informação sobre mercados. • Relações com grandes empresas: Estabelecimento de contractos Estado/empresários e sancionamento legislado por não cumprimento de compromissos e indemnizações das partes contratantes e com a população. • Crédito bonificado, ou fundos de fomento, atribuído aos comerciantes de excedentes, de insumos e a pequenas indústrias, em função das vendas e da produção. • Formalizar os mercados informais e/ou como articulá-los com funcionalidades de reforço mútuo. • Modelos que permitam e facilitem a integração dos produtores nas cadeias de produção local.
<p>Implantação da rede rural (oferta de bens de consumo e compra de excedentes)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Extensão rural e informação/formação dos produtores. • Incentivos aos comerciantes com temporalidade prevista: <ul style="list-style-type: none"> - Benefícios fiscais; - Taxas de juro bonificadas; - Protecção inicial de alguns bens e desarmamento alfandegário progressivo; - Aquisição pelos produtores de meios de transporte de carga com comparticipação do Estado, ou possibilidade de aluguer de meios de transporte.

Objectivos	Políticas
Preços	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecimento de preços livres, de referência, mínimos ou fixos, de bens agro-pecuários e florestais conforme os casos (produtos e períodos). • Preços relativos entre bens e atenção às relações de troca entre bens agrícolas e outros. • Mecanismos de fiscalização da prática dos preços quando estabelecidos?
Terra	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar a segurança do uso da terra. • Conservação dos solos e da floresta. • Fiscalização da exploração mineira (garimpo) - consequências sobre os solos. • Resolução dos conflitos locais, sobretudo acerca da terra.
Instituições	<p>Descentralização das instituições</p> <ul style="list-style-type: none"> • Manutenção e construção de estradas rurais e municipais. • Orçamento do Estado para as despesas locais. • Criação de tribunais locais de recursos naturais (terra, água e minas). • Organizar as comunidades em diferentes formas de associação para aumentar a capacidade negocial e reivindicativa. • Despolitização das autoridades comunitárias como representantes eleitos das comunidades. • Papel da sociedade civil de diferentes naturezas: 3º sector, pesquisa (" <i>check and balance</i>") e activismo.
Espacialização das medidas: Critérios de priorização	<ul style="list-style-type: none"> • Aptidão produtiva (considerando o clima, solos, etc). • Sistemas de produção dominantes (predominância dos cultivos prioritários). • Infra-estruturas produtivas e de comunicações. • Maior densidade populacional. • Tradição produtiva e de integração nos mercados. • Tecido empresarial (médios agricultores, rede comercial, agro-indústria, transportes, acesso às comunicações).

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em resumo, para que as políticas não sejam adoptadas sem conhecimento aprofundado é preciso estudar os seus efeitos ou, qual ou quais as medidas que maiores efeitos podem produzir sobre os objectivos principais e quais as externalidades, positivas e negativas, podem surgir, considerando os recursos disponíveis, as instituições, etc. É importante que existam esses estudos quantitativos, não obstante a importância dos estudos descritivos ou qualitativos. A participação dos vários agentes do sector (públicos, privados, comunidades, sociedade civil), a diferentes níveis e segundo os temas, contribui para uma maior consideração das realidades e suas heterogeneidades, fazendo, também, uma maior assunção dessas políticas e suas implementações num processo de desenvolvimento inclusivo. Caso contrário, acontecem ineficácias e ineficiências dos recursos utilizados na implementação de políticas e medidas, gerando insatisfação na governação, nos investidores, na cooperação e nos diferentes tipos de produtores, provocando instabilidade produtiva e institucional, incoerência de políticas, a reprodução da pobreza e das desigualdades e uma evolução não desejada e sem transformação estrutural do sector agrário no seu conjunto e da economia.

Em Moçambique, o Estado não tem gabinetes de estudos, tanto sectoriais, como sobre a economia. Os poucos estudos existentes são pontuais, "*à lá carte*" e de curto prazo, sobrevivendo com recursos de projectos externos. As universidades não possuem investigação, salvo alguns departamentos da Universidade Eduardo Mondlane que trabalham por motivação dos seus docentes e não como resultado de acções concretas da instituição. Por essas razões as opções de políticas são decididas por "percepções" ou somente por justificativos "políticos". Nem sequer são reconhecidas as pessoas que possuem larga experiência e conhecimento das realidades.