



## Destaque Rural Nº 238

5 de Junho de 2023

### SUSTENTA: QUE MODELO AGRÁRIO?

João Mosca<sup>1</sup>

#### 1. INTRODUÇÃO

Este texto procura enquadrar o Programa SUSTENTA em algum dos modelos de produção agrária<sup>2</sup> mais conhecidos (estudados e implementados), tendo como objectivo deduzir se a implementação do Programa permitirá alcançar o que se pretende de desenvolvimento rural que, no caso de Moçambique, poderá ter os seguintes objectivos: (1) reduzir / eliminar a pobreza através do aumento da produtividade agrícola; (2) aumentar os rendimentos obtidos noutras actividades; (3) alargar e melhorar os serviços básicos aos cidadãos; (4) estimular a emergência de um tecido empresarial criador de emprego e com articulações entre os elos das cadeias de valor dos produtos priorizados e no quadro de um desenvolvimento rural integrado.

Este texto possui, além da introdução, mais quatro secções. Na segunda secção apresenta-se os conceitos de modelo de produção agrária, que inclui a componente dos sistemas de produção, das cadeias de valor e do desenvolvimento rural integrado. Na terceira secção, o autor analisa as principais medidas de implementação enquadrando-as nas abordagens referidas na secção anterior. A quarta secção procura responder à questão central deste texto, que é o de saber se o SUSTENTA se enquadra em algum modelo de produção agrária, no que se refere à concepção e implementação. Finalmente fazem-se algumas sugestões.

---

<sup>1</sup> Doutor em Economia Agrária e Sociologia rural. Pesquisador do OMR.

<sup>2</sup> Victor Hugo da Fonseca Porto (2002). *Sistemas agrários: uma revisão conceitual e de métodos de identificação como estratégias para o delineamento de políticas públicas*. Embrapa Clima Temperado. Pelotas. Brasil.

## 2. O CONCEITO DE MODELO DE PRODUÇÃO<sup>3</sup>

O quadro abaixo apresenta em colunas os modelos de produção agrária mais referidos na literatura. Nas linhas estão apresentadas as diferentes opções e combinações dos elementos definitórios de cada um dos quatro modelos, que se podem considerar de tecnologia e serviços à produção (dois últimos grupos de linhas). Em cada célula do quadro está representada a característica dominante do respectivo modelo de produção. Além disso, um determinado modelo pode possuir características mistas, isto é, características de mais que um dos modelos representados.

Quadro 1  
Modelos agrários

Factores de produção, serviços e mercados	Modelos de produção agrária				
	Pequena exploração	Produção de conservação	Médios produtores	Subcontratação ( <i>out grower</i> )	Agro-negócio
Terra (dimensão)					
Pequena					
Média					
Grande					
Trabalho					
Intensivo					
Extensivo					
Conhecimento/trabalho especializado					

<sup>3</sup> O autor seleccionou a seguinte passagem constante no texto de Porto (2002). Ibidem, e de autoria de Chonchol, J. (1994). Sistemas agrários em América Latina. Santiago: Fondo de Cultura Económica:

“Para se compreender a lógica de reprodução dos sistemas agrários, torna-se necessário entender a lógica de reprodução dos seus componentes (agriculturas patronal, camponesa e familiar).

Os sistemas agrários possuem uma lógica de produção, intimamente conectada com a lógica ou racionalidade do produtor, além de uma lógica de reprodução expressada não somente por suas próprias condições, mas de maneira que formam parte da produção como processo social, e que assinala seus limites e possibilidades.

Fundamentalmente, é necessário compreender como o produtor e a sua família, das agriculturas familiar e camponesa, se inserem e se articulam, por um lado, na sociedade interna e, pelo outro, na sociedade externa. Na sociedade interna, existe uma forte articulação entre as condições de situação de produção (qualidade e quantidade de terra, ecologia, condições climáticas, ciclos agrícola e vegetativo, tipo de propriedade, acesso aos recursos, etc.) e a da família (organização social, gestão e planificação dos recursos, coordenação para o uso da mão-de-obra, ciclo familiar, intercâmbio de insumos e serviços). Na sociedade externa, as condições e situações de produção não se esgotam no âmbito de acção directa do produtor. Ele tem uma relação intencional e não intencional com a situação e processos socioeconómicos, culturais, agroecológicos, espaços físico e social que demarcam a actividade produtiva de sua propriedade, e que, portanto, condicionam a sua resposta a esse contexto. A articulação e inserção do produtor e sua família na sociedade externa expressam-se na dinâmica microrregional, regional, nacional e internacional, nomeadamente no mercado. No mercado, não só a resultante da exploração familiar, a produção propriamente dita, mas também a mão-de-obra familiar com todas as suas potencialidades.”

Capital (equipamentos, insumo e financiamento/crédito)

Intensivo			Variável		
Extensivo					

Serviços (acesso/rede comercial de provedores)

Equipamentos (tratores, alfaias, carrinhas, etc.).					
Insumos					
Bancarização					
Capital externo				"Empresa promotora"	

Comercialização

Consumo final directo (família)					
Venda directa ao consumidor					
Rede comercial					
Fábricas					
Exportação					
Grande distribuição					

Fonte: elaboração do autor.

O quadro enquadra os elementos definitórios/caracterizadores por tipo de modelo:

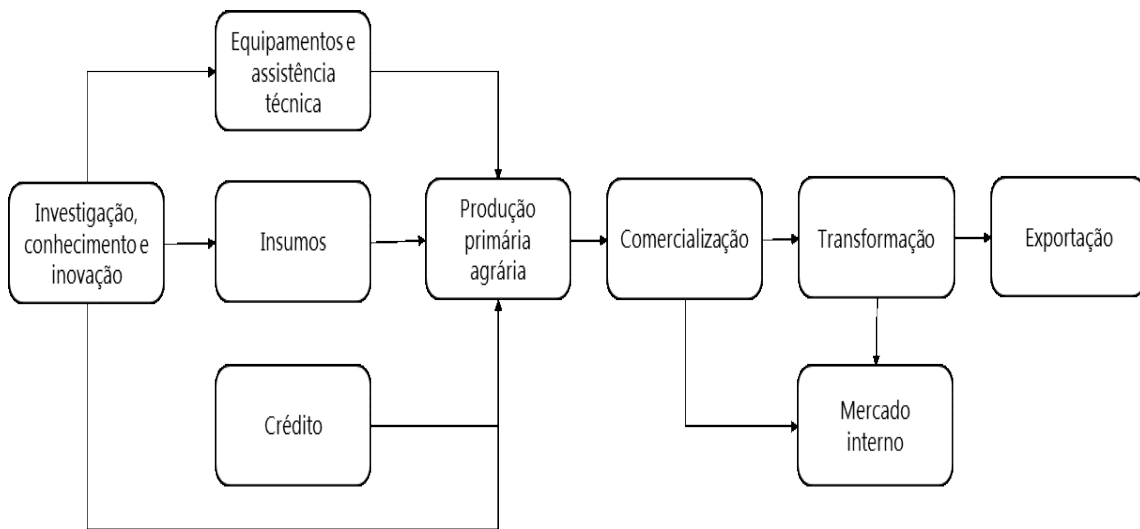
- Os pequenos produtores e a produção de conservação no que respeita à dimensão das parcelas de produção, à utilização do trabalho (maioritariamente familiar e de "ajuda mútua") e à intensificação do capital (instrumentos de trabalho e tracção animal), havendo combinações diferentes destes factores de produção. As relações com os mercados restringem-se, em grande medida, ao consumo da família e à venda em mercados locais de uma percentagem variável da produção, para obtenção de rendimentos monetários para aquisição de outros bens, (alimentares e não alimentares). De entre os pequenos produtores, existem os produtores conservacionistas ou ecológicos, cuja tecnologia assenta em combinações entre terra, trabalho e utilização de recursos locais para assegurar a qualidade dos solos, da água e do ar, produzindo, sobretudo, para a alimentação da família e venda em pequenos ou "nichos" de mercado, bem como a manutenção do meio ambiente e da biodiversidade.
- Os médios produtores (que não significa em transição para o grande produtor/agro-negócio) são caracterizados por parcelas de maior dimensão (cuja terra é sua pertença anterior ou de novas áreas obtidas), com utilização de trabalho assalariado intensivo ou semi-intensivo, pouco uso de capital (financeiro) variável segundo os produtores, sendo principalmente autofinanciados, utilização de insumos adquiridos no mercado (sementes melhoradas, fertilizantes e pesticidas), uso de equipamento em algumas operações agrícolas (sobretudo na lavoura e gradagem) e, portanto, baixa procura de serviços relacionados com os equipamentos. A produção é, geralmente, comercializada directamente em mercados ou por venda directa à indústria.

- A subcontratação consiste na venda da produção dos pequenos e médios produtores a agentes económicos, com quem possuem contratos de fornecimento de insumos de produção e, por outro lado, por parte da empresa comercial e/ou industrial, e com o compromisso de aquisição da produção a um preço geralmente pré-estabelecido. Em alguns casos, as empresas fornecem sementes e fertilizantes a crédito pago aquando da entrega da produção. Este modelo não interfere directamente na distribuição/ocupação da terra, mas (pode?) incrementa(r) o uso de insumos (e não de equipamentos) e assegura um preço e um agente económico comprador.
- O agro-negócio é caracterizado por produções em grandes superfícies, intensivo em capital (equipamento e insumos), extensivo em trabalho, venda da produção às fábricas ou a agentes económicos que possuem o domínio da cadeia de valor respectiva (produção primária, transporte, comercialização, transformação, exportação, nova industrialização para venda em cadeias de grande distribuição). As empresas do agro-negócio necessitam de terra concedida ou adquirida (com ou sem conflitos com as populações), conforme as leis nacionais, conhecimento e técnicos especializados de diferentes níveis e especialidades.

Na realidade não existem modelos “puros”, isto é, com características perfeitamente delimitadas e sem sobreposições com características de outros modelos. A título de exemplo e com base no quadro, pode-se observar que os produtores de conservação possuem as mesmas características que os pequenos produtores, com excepção da utilização de insumos; os primeiros podem utilizar insumo de fora da exploração e do meio ambiente em que estão inseridos (adquirindo-os no mercado), enquanto os segundos, no seu extremo, não têm qualquer uso de insumo adquiridos no mercado. Outro exemplo, refere-se aos limites entre os médios agricultores e o agro-negócio, podendo os primeiros estar integrados em cadeias de valor dos segundos e possuírem características semelhantes no processo da produção primária, quanto à dimensão das áreas, a tecnologia utilizada (combinações entre terra, trabalho e capital), sem que, contudo, possuam outras características dos segundos, sobretudo nos elos com a industrialização e a comercialização.

Outro conceito muito utilizado é o das cadeias de valor, que representa o percurso produtivo e as opções tecnológicas, os serviços de apoio e os elos posteriores à produção primária (veja figura 1). As políticas relacionadas com um produto ou grupo de produtos, com o conjunto dos sistemas de produção, devem considerar a articulação dos diferentes elos da cadeia, de modo a se evitarem disfuncionalidades e estrangulamentos que podem comprometer os níveis de produção e produtividade, a eficiência e a competitividade dos agentes económicos integrados ao longo da cadeia de valor.

Figura 1  
Cadeia de valor

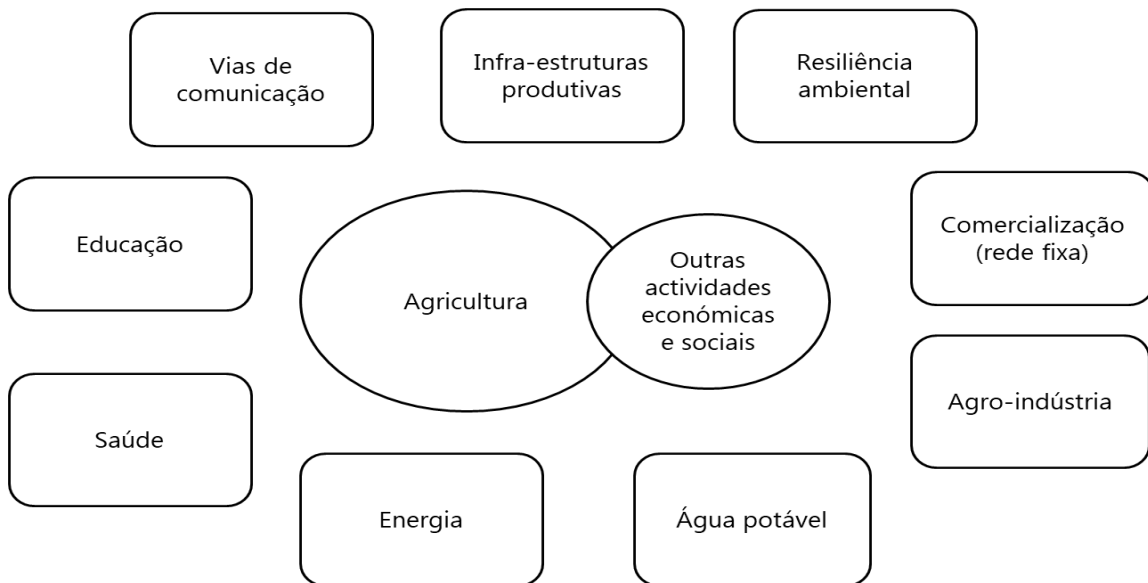


Fonte: elaboração do autor.

A análise das cadeias de valor possui interesse sob diferentes perspectivas, pois permite: (1) conhecer a evolução dos preços e dos valores acrescentados nos diferentes elos e, a partir daí, conhecer a localização da retenção da acumulação; (2) detectar os estrangulamentos e riscos ao longo do percurso dos bens, em termos da capacidade produtiva e necessidades de investimento; (3) constatar a localização geográfica das diferentes fases da cadeia e, assim, conhecer os processos de transferência territorial de recursos no quadro de uma estratégia de desenvolvimento rural integrado; (4) perceber as dinâmicas espaciais da economia, a configuração de interesses económicos, internos e externos, bem como os processos de diferenciação social; (5) verificar como a agricultura se integra no conjunto da economia e no modelo de desenvolvimento.

O desenvolvimento agrário integra-se essencialmente no meio rural, o que implica que a sua eficácia e eficiência só são possíveis com um desenvolvimento integrado com outras actividades económicas e, em especial, as directamente relacionadas com a agricultura. A figura 2 procura esquematizar as relações intersectoriais mais importantes para o desenvolvimento rural onde a agricultura constitui o centro das actividades económicas e considera a realidade das zonas onde se implanta o SUSTENTA.

Figura 2  
Agricultura e desenvolvimento rural integrado



Nota: o quadro carece de setas indicando as interligações entre as áreas/sectores representados que tornaria difícil a sua representação e a interpretação da figura. Deixa-se à interpretação dos leitores.

Fonte: elaboração do autor.

O desenvolvimento da agricultura e a redução da pobreza estão associados aos factores acima referidos. Segundo o estudo de Dadá e Mosca<sup>4</sup>, os principais determinantes da pobreza são os seguintes: (1) o rendimento das famílias, obtido por via do incremento da produtividade agrícola e do assalariamento, dentro ou fora da agricultura; (2) o tamanho das famílias e, em particular, o número de dependentes; e, (3) o nível de escolaridade. O mesmo estudo aponta a prioridade das políticas públicas para as seguintes áreas: (1) aumento da produção e segurança alimentar; (2) aumento de rendimento monetário em consequência da maior produtividade agrícola, do assalariamento e do desenvolvimento dos mercados; (3) aumento da oferta de serviços de educação, saúde, transportes, água e energia, com maior cobertura espacial e de melhor qualidade; (4) políticas demográficas e redução das migrações; e, (5) aumento da resiliência contra choques ambientais.

<sup>4</sup> Dadá, Yasser Arafat e Mosca João (2023). *Determinantes da pobreza e políticas públicas. Primeiro a pobreza.* Destaque Rural Nº 206. OMR.

### 3. BREVE APRESENTAÇÃO DO SUSTENTA

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Sustentável (FNDS) diferencia, à partida, dois tipos de produtores: os PACE (Pequeno Agricultor Comercial Emergente) e os PA (Pequeno Agricultor).

“O programa SUSTENTA define os PACE como os produtores que produzem em áreas médias de 50 hectares, com orientação para o mercado. Os PA são classificados como aqueles que trabalham em áreas mínimas de 1,5 hectares, com limitado grau de integração no mercado, baixo acesso a tecnologias de produção (mecanização, sementes de qualidade, químicos, etc.) e a serviços (financiamento e assistência técnica)<sup>5</sup>”. Como se pode observar, a tipologia dos produtores a serem integrados no SUSTENTA é bastante diluída e ampla.

Segundo os resultados da pesquisa do OMR sobre o SUSTENTA<sup>6</sup>, o perfil dos PACE foi assim caracterizado (colocam-se aqui apenas as características constantes no quadro 1, para diferenciar os tipos de produtores): “A maioria possui o ensino primário completo (32%) e nível básico (24%), mas também com nível superior (16%). A experiência na agricultura varia entre 2 e 39 anos, mas há uma maior incidência (37,5%) dos que possuem entre 11 e 20 anos de experiência na actividade agrícola.

Embora a actividade agrícola represente a principal fonte de rendimento, constatou-se que os PACE possuem outras fontes de rendimento e/ou procuram diversificar, combinando com outras actividades, como, por exemplo: o transporte de carga, a pecuária, pequenas moageiras, venda de insumos agrícolas, entre outras. Os PA têm menor oportunidade de obtenção destes rendimentos.

O estudo concluiu que a área com DUAT dos PACE é bastante variável (entre 10 e 600 hectares) e que, quanto maior for a área possuída, menor é a proporção da sua utilização. Cerca de um terço dos PACE produzem em áreas relativamente pequenas com sistemas de irrigação (1,9 hectares em média/PACE). O sistema de sequeiro é predominante, produzindo-se em áreas médias de 38,8 hectares.

A maioria dos PA possui o ensino primário incompleto (34,6%) e verificou-se uma percentagem relativamente significativa de analfabetos (21,6%); enquanto 23,6% possuem o ensino primário completo. Relativamente ao tempo de experiência na agricultura, este varia entre 2 e 53 anos, mas a maioria (31,3%) possui até 10 anos de experiência.

---

<sup>5</sup> Nova, Yara, Capaina, Nelson e Mosca, João (2023). *Programa sustenta: Instituições*. Destaque Rural Nº 210. OMR, retirado de Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (s/d). *SUSTENTA, transformando vidas*.

<sup>6</sup> Foram publicados vários textos da série Destaque rural sobre os resultados da pesquisa, cada um por tema principal do programa SUSTENTA. Pode ver em [https://omrmz.org/destaque\\_rural/](https://omrmz.org/destaque_rural/). Para o caso específico do perfil dos PACE, veja Nova, Yara, Capaina, Nelson e Mosca, João (2023). Programa Sustenta: Instituições Destaque Rural Nº 201. OMR

A principal fonte de rendimento provém da venda da produção agrícola (99,3% dos produtores vendem parte ou a totalidade dos seus produtos agrícolas), seguido do trabalho temporário, vulgarmente designado por "ganho-ganho" (principalmente para os PA). Tal como os PACE, os PA possuem outras fontes de rendimento e/ou procuram diversificar as suas fontes de rendimento, contudo, com actividades diferentes das dos PACE, por exemplo: carpintaria, fabrico de bebidas tradicionais, garimpo, pedreiros, guardas, entre outras".

"Cerca de 72% dos PACE recebeu equipamentos agrícolas e meios circulantes (16%), enquanto outros 12% não receberam qualquer tipo de equipamento mecanizado (entre 2017-2019, período da fase do SUSTENTA piloto). Dos PACE que receberam equipamentos agrícolas, 39% foram tractores com alaias agrícolas em que, para alguns, incluiu atrelados (29%), e dois beneficiários receberam apenas tractores (6%)(...). A lavoura é a operação cultural em que mais se utiliza tractor (92% dos PACE e 90% dos PA). Nas restantes operações culturais (adubação, debulha, sementeira, transporte e rega), os PACE utilizam mais os equipamentos em transporte, sementeira e rega e os PA na debulha e adubação". Nenhum PA recebeu algum tipo de equipamento embora alugue máquinas para a realização de algumas operações culturais.

Tanto os PACE, como os PA, receberam "*kits*" de insumos e instrumentos de trabalho.

Mais de dois terços da produção de milho, gergelim e feijão bóer dos PA é vendida a comerciantes "de fora", seguindo-se os vendedores locais. Os PACE vendem a produção principalmente às fábricas. As empresas agrícolas têm pouca importância na comercialização dos pequenos produtores (PA).

O quadro 2 apresenta um resumo das variáveis que caracterizam os sistemas de produção no que se refere a áreas, tecnologia, acesso a serviços e comercialização.



**Quadro 2**  
**Perfil e caracterização dos PACE e PA antes e em 2019 na área de implementação do SUSTENTA**

	<b>PACE</b>	<b>PA</b>
Terra (área média cultivada)	38,8 hectares	4,6 hectares
Trabalho		
Formação escolar	PACE maior formação, mas, em média, pequenas diferenças	
Especialização	Com excepções, o nível de conhecimento técnico é semelhante	
Base de recrutamento	Mercado/assalariamento	Família
Trabalho em outras actividades	Sim, trabalho mais qualificado e com maiores rendimentos que os PA	Pouco, trabalho sazonal de baixo rendimento
Tecnologia		
Equipamentos	Sim, próprio	Pouco, em aluguer
Insumos	Sim	Sim
Capital (financiamento)		
Financiamento a equipamentos	Mais	Muito pouco
Financiamento insumos ("Kits")	Sim	Sim
Crédito bancário <sup>(1)</sup>	Sim	Não
Comercialização		
Consumo final directo (família)	Pouco	Sim
Venda directa ao consumidor	Não	Sim
Rede comercial e <i>out grower</i>	Sim	Sim
Fábricas	Sim	Não
Exportação	Pouco	Não
Grande distribuição	Não	Não

Nota: <sup>(1)</sup> O pacote financeiro estava repartido da seguinte forma: 10% capital próprio; 50% doação; 40% empréstimo bancário.

Fonte: elaboração do autor.

Do quadro 2, pode-se concluir que as características dos PACE e dos PA, antes e depois da implementação do SUSTENTA são significativas, o que não é apenas medido pelas diferenças de preenchimento das células do quadro, mas fundamentalmente pela importância de algumas das diferenças, como, por exemplo, a base de recrutamento de trabalho, o trabalho em outras actividades, o uso de equipamentos e seu financiamento, o acesso ao crédito bancário, e as diferenças na comercialização.

O SUSTENTA está a introduzir factores de aceleração da diferenciação económica e social, sobretudo no que respeita à alocação de equipamentos com financiamento do Programa, influenciando as opções produtivas para obtenção de mais rendimento monetário e reagindo aos sinais de mercado (por exemplo, preço do gergelim e através de empresas e comerciantes "de fora" vocacionados para a exportação). Pode ainda ter consequências sobre a segurança alimentar das famílias

#### 4. SUSTENTA: QUE MODELO?

Não é possível tipificar o SUSTENTA num dos modelos apresentados no quadro 1. O SUSTENTA, como se auto define<sup>7</sup>, procura integrar os pequenos agricultores nos mercados através da produção de maiores excedentes produtivos e aumento dos rendimentos monetários e através de mais geração de emprego, dentro e fora da agricultura. Isto é, pretende fazer a transição do pequeno produtor para um “produtor comercial” na perspectiva da emergência de médios produtores (PACE), incluindo pela via da subcontratação (*out grower* – casos do gergelim, feijão bóer). O SUSTENTA não se identifica com o modelo da agricultura familiar, da agricultura de conservação, do *out grower* ou do agronegócio.

O SUSTENTA tem como filosofia integrar os pequenos produtores no mercado optando, para o efeito, pela introdução de insumos, principalmente para utilização nos cultivos seleccionados como prioritários (milho, gergelim, feijão bóer e soja) e equipamentos para os PACE; definiu, ainda, que os PACE têm também a função prestar serviços aos PA, o que não se verifica na maioria dos casos. Paralelamente, o SUSTENTA fomenta o desenvolvimento dos médios agricultores através da mecanização financiada em grande percentagem por fundos do Programa, facilidades de comercialização junto das fábricas e comércio fora do distrito e da província (em parte, devido à aquisição de carrinhas de transporte), assim como definiu algumas actividades que os PACE deveriam desenvolver junto dos PA<sup>8</sup>: aluguer de máquinas, extensão rural, comercialização agrícola, influenciando, deste modo, a posição e influência social e política dos PACE que afirmaram, na sua totalidade, serem membros da Frelimo. O SUSTENTA centra-se no incremento da produção por via da intensificação do capital e pretende fazer emergir uma classe de pequenos e médios produtores que, sendo filiados ao partido no poder, alarga a sua base de influência.

No quadro da análise das cadeias de valor, o SUSTENTA concentra-se na esfera da produção e secundariza os restantes elos da cadeia, em especial: a investigação, a eficácia e rapidez na prestação dos serviços à produção, a comercialização e a transformação desenvolvidas, em particular, pelos pequenos e médios agricultores. Assim sendo, o SUSTENTA facilita a transferência de excedentes e de recursos (valor) da agricultura para outros sectores da economia e do meio rural para os centros urbanos e para o exterior. Assim sendo, o programa SUSTENTA não possui uma estratégia de desenvolvimento rural integrado, não só, medido pelo volume de recursos alocados a essas áreas, como pela priorização das acções práticas dos agentes do SUSTENTA, tanto da administração pública como dos PACE e dos PA. Isto é, a investigação, as infra-estruturas (principalmente as estradas), a comercialização e armazenagem, o aumento da resiliência ambiental, entre outros sectores e actividades, são secundarizadas pela grande

---

<sup>7</sup> Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (s/d). SUSTENTA, transformando vidas. Maputo.

<sup>8</sup> A pesquisa verificou que, a maioria dos PACE não tem realizado grande parte das funções de “extensão”. Vários factores influenciam: o incumprimento, designadamente o não pagamento dos serviços pelos PA, indisponibilidade dos PACE que não consideram estas como actividades lucrativas pelas distâncias a percorrer entre o local de trabalho/residência dos PACE e as machambas dos PA.

prioridade atribuída à produção e produtividade e à mecanização e introdução de insumos.

O Programa é implementado de forma centralizada e verticalizada, com decisões administrativas que distorcem os mercados e, conseqüentemente, cria ineficiências e ineficácias dos recursos alocados, partidariza a burocracia e a implementação social do SUSTENTA (sobretudo dos PACE e, em parte, dos PA) e, em paralelo, aprofunda essa característica do aparelho de Estado, negligenciando, ou desvirtuando, a participação local, criando condições para o aprofundamento das desigualdades económicas e sociais.

A prioridade na produção e no incremento da produtividade com base na intensificação do capital, as distorções introduzidas nos mercados devido à alocação administrativa dos recursos, a secundarização da configuração de cadeias de valor baseadas num tecido empresarial de acumulação local, a ausência de uma concepção de desenvolvimento integrado e os riscos de conflitos sociais devido à partidarização dos agentes implementadores, põem em risco a continuidade do desenvolvimento agrário e rural em períodos pós-SUSTENTA.

## 5. SUGESTÕES

As sugestões apresentadas sintetizam-se nos seguintes três eixos: (1) assegurar um desenvolvimento territorial integrado coordenado pelo plano do Governo a nível central e local e entre estes dois níveis territoriais e que dinamizem o surgimento de cadeias de valor, o desenvolvimento com relações intersectoriais de acumulação local; (2) reduzir as intervenções do Estado que distorcem os mercados (incluindo subsídios e participação em investimentos privados), que inquinam as decisões produtivas e despartidarizam as burocracias e a economia; (3) priorizar com incentivos pós-produção<sup>9</sup> para a produção e a transformação dos bens destinados ao mercado interno e à segurança alimentar; (4) reformar a burocracia do Estado (descentralizar, horizontalizar e criar mecanismos de coordenação central e local), no sentido de permitir a participação e auscultação dos agentes implementadores do Programa e melhorar a eficácia dos serviços e a resposta às demandas dos agentes económicos.

---

<sup>9</sup> Incentivos pós-produção significa que os subsídios e outros apoios / estímulos diversos à produção e ao investimento devem guiar-se na condição de contrapartidas a serem apresentadas pelos beneficiários, como, por exemplo, subsídios aos preços ("preços de garantia" ou "preços mínimos") a ser pagos pelo Estado aos produtores considerando o diferencial entre o preço de mercado e o preço de garantia previamente estimado.