



## Destaque Rural Nº 239

7 de Junho de 2023

### **PROGRAMA SUSTENTA: ALGUNS ASPECTOS CRÍTICOS**

**Nelson Capaina**

## **1. INTRODUÇÃO**

O presente documento pretende trazer à luz algumas ilações no âmbito da avaliação intercalar do Programa SUSTENTA, tendo como enfoque a fase piloto, implementada nas províncias de Nampula e Zambézia, entre 2017 e 2019. Desde então alargado para todo território nacional, o mesmo tem sido referenciado como a grande bandeira do desenvolvimento agrário do país. No entanto, algumas questões ficaram por responder, nomeadamente: quais foram os resultados da implementação na fase piloto? Que valências e adversidades ele criou ou acelerou, ou, na melhor das hipóteses, ajudou a criar e/ou exacerbar?

Além da introdução, o texto possui mais seis secções. Na segunda secção, procura-se indicar os mecanismos de orçamentação e forma de execução; na terceira secção, apresenta-se a componente de inovação e mecanização, traduzida na difusão e adopção de tecnologias e consequente expansão do mercado; a quarta, trata de alguns aspectos das cadeias de valor, como espaço de múltiplos actores que, localmente, devem acrescentar valor ao produto; a quinta secção, debruça-se sobre o custos dos *kits* e rendimento, procurando-se aferir o impacto dos preços dos kits sobre os produtos seleccionados no Programa; a sexta secção, trata de potenciais conflitos que o Programa, pela sua natureza, pode estar a ocasionar nas comunidades. A terminar, apresentam-se algumas notas finais.

## **2. ORÇAMENTO E ACTIVIDADES**

Como qualquer empreendimento – que pode ser individual ou colectivo, público ou privado – o SUSTENTA tem a componente orçamental, que é parte ou todo do plano financeiro estratégico, compreendendo a previsão das operações financeiras para a gestão relativa a um determinado período, geralmente, anual, mas pode ser plurianual, trianual ou de outra periodicidade<sup>1</sup>. Em matéria financeira, o orçamento é o instrumento

---

<sup>1</sup> European Union–Committee of the Regions (2016). Evolution of the budget dedicated for Rural Development Policy.

operativo básico e da sua execução depende o cumprimento das metas fixadas pela equipe de gestão<sup>2</sup>.

A análise do exercício orçamental pode mostrar duas formas de execução: o orçamento convencional, geralmente, associado à perspectiva estática, sem alterações estratégicas, mas definido num contexto de gestão e alocação dos tipos rígida e *top-down*, em que os receptores apenas devem receber e usar o dinheiro, conforme o programado; e o orientado para resultados, que é mais flexível, quando permite uma certa autonomia, facilitando possíveis ajustes, conforme mudanças conjunturais, no contexto local.

Quadro 1

Algumas diferenças entre o orçamento convencional e o orientado para resultados

<b>Factores ponderadores</b>	<b>Orçamento convencional</b>	<b>Orçamento orientado para resultados</b>
Principal referencial	<i>Inputs</i>	Resultados
Ênfase	Cumprimento de normas	Cumprimento de resultados
Perspectiva temporal	Curto prazo	Médio e longo prazos
Gestão	Rígida	Flexível
Alocação de recursos	Top-down, inércia ( <i>incrementalismo</i> )	Planificação estratégica
Pergunta chave	O que se adquire?	O que se quer conseguir?
Sistema de monitoria	Seguimento da execução	Avaliação da política

Fonte: adaptado de vários autores

A forma convencional de operação orçamental segue a lógica por *inputs*, em que a estrutura é feita por tipo de insumos, com foco no seguimento da programação, execução e gastos<sup>3</sup>. Nas décadas recentes, foi sendo discutida a necessidade de se dar mais atenção às metas de desempenho (*output* e *outcome*), em substituição da lógica *input based-budget*<sup>4</sup>. Nota-se que há necessidade de se passar de uma abordagem de elaboração e execução orçamental de base incrementalista, para uma abordagem baseada em resultados (*performance-based budget*).

Para uma avaliação do projecto é indispensável a análise pormenorizada do orçamento, metas e resultados atingidos, segundo o programado para cada ano e para o conjunto da fase em estudo. As actividades da fase piloto do Programa estavam orçadas em 40 milhões de dólares norte americanos. O mesmo está repartido em três componentes: 1) facilitação do desenvolvimento da cadeia de valor agrícola e florestal (52,5%); 2) gestão

<sup>2</sup> Instituto para el Desarrollo de Antioquia (2014). Guía práctica para la elaboración, presentación y ejecución del presupuesto municipal. Publicaciones IDEA.

<sup>3</sup> Aquino, A., Batley, R. (2016). Accounting and Fiscal Reforms in Brazil. Utrech: EGPA Annual Conference, 2016.

<sup>4</sup> Bouckaert, G., Conings, V., SterckK, M. (2007). Report Budgeting, accounting and auditing for results. Towards integrated financial management. Financial management & performance measurement, pp. 1–165.

sustentável dos recursos naturais e terra (35%); e, 3) coordenação e gestão do Programa (12,5%). Conforme quadro seguinte<sup>5</sup>:

Quadro 2  
Orçamento do SUSTENTA na fase piloto

Componente	Orçamento (Milhões de USD)
1. Facilitação do desenvolvimento da cadeia de valor agrário e florestal	21
• Capacitação dos actores (PACE, MPME)	6
• Financiamento dos actores da cadeia de valor	10
• Expansão de infra-estruturas rurais estratégicas	5
2. Gestão sustentável dos recursos naturais e terra	14
• Apoio na regularização do direito de posse da terra	7
• Fortalecimento dos serviços de administração de terras	2
• Apoio no funcionamento das plataformas provinciais de desenvolvimento integrado	1
• Protecção e recuperação dos habitats naturais críticos para as cadeias de valor na paisagem	4
3. Coordenação e gestão do Projecto	5

Fonte: DPTADR (s/data). Unidade de implementação de projectos.

Por subcomponentes, pode-se destacar: o financiamento dos actores da cadeia de valor, nomeadamente os PA, PACE e outros actores, como as Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPME), e o apoio na regularização do direito de posse da terra, como forma de assegurar o direito à terra às comunidades (DUAT comunitário) e aos produtores (PACE e PA) individualmente.

Apenas foi encontrada informação de financiamento sobre o primeiro ciclo produtivo, 2017-2018. Neste relatório<sup>6</sup>, que não espelha as metas e os resultados esperados, indica-se que foram capacitados 167 PACE e 6.433 PA, em diversas valências. No mesmo relatório foi possível identificar as valências destinadas aos PACE, nomeadamente: (1) identificação de necessidades de investimento; (2) elaboração de planos de negócios; (3) fomento agrário; e, (4) técnicas de uso e manutenção de maquinaria agrícola. Para ambos, PACE e PA: (1) técnicas de salvaguardas socioambientais; (2) práticas sustentáveis de produção; e (3) técnicas de manejo integrado de pragas.

No mesmo relatório, existe a indicação, de acções para o reforço da capacidade institucional, o apoio às instituições públicas distritais e provinciais em meios de trabalho e na formação técnica do pessoal. Refere-se que o Programa desembolsou, para os PACE e PA, o montante de 150.000.000,00 MZN (cento e cinquenta milhões de meticais) em

<sup>5</sup>. Governo da Província da Zambézia. Direcção Provincial da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural. Unidade de Implementação de Projectos (s/d). SUSTENTA.

<sup>6</sup>. MITADER (s/d). Balanço do SUSTENTA, primeiro ciclo produtivo.

crédito em espécie, através de *kits* de insumos para os PA; à produção agrícola para os PACE; e às MPME para o processamento e comercialização<sup>7</sup>.

Neste caso, por exemplo, o output do SUSTENTA seria o número de tractores adquiridos e distribuídos e, como *outcome*, a área lavrada pelos tractores, a respectiva redução de tempo de trabalho e o aumento da produtividade.

### 3. INOVAÇÃO E MECANIZAÇÃO

O mercado, quando não distorcido e competitivo, aumenta o incentivo para a inovação, o que por sua vez, permite o aumento da produtividade e a expansão do mercado, criando incentivos para a inovação. Assim, o crescimento económico e a inovação prosseguem num processo que se reforça mutuamente<sup>8</sup>.

Uma componente da inovação é a difusão e adopção de tecnologias, em que os países não inventores, podem beneficiar por via da importação da tecnologia. No entanto, a importação pode não abranger as pessoas mais pobres, que, muitas vezes, estão incapacitadas de adoptar novas técnicas, visto que os seus territórios não se mostram atractivos para a localização do investimento<sup>9</sup>, próprio ou de terceiros, nacionais ou estrangeiros, bem como assegurar a manutenção e exploração eficiente das novas tecnologias, acessibilidade a peças, sobressalentes e outra assistência técnica necessária, incluindo a adequação e aceitação local da tecnologia.

Relativamente à diversificação e alargamento do mercado para a inovação tecnológica, na zona do Programa, esta não ocorreu, conforme se mostra: (1) a assistência técnica aos equipamentos foi realizada a partir "de fora"<sup>10</sup>, através da empresa CENTROCAR, sediada na cidade de Maputo, sem representação nas duas províncias. Não foram criadas as condições para instalação local de pequenas unidades de assistência técnica e apoio mais elementar aos produtores (PACE) possuidores dos equipamentos.

(2) a presença de comerciantes de "fora", sem investimento local em infraestruturas, mas que compravam a preços acima dos concorrentes locais, destorciam os mercados locais<sup>11</sup> e, como tal, dificilmente os produtores poderiam possuir recursos permanentes para pagar a mecanização e infraestruturização das quais depende, em certa medida, o crescimento económico.

---

<sup>7</sup> No relatório a que se faz referência não está especificado o valor de crédito concedido às MPME.

<sup>8</sup> Sachs, J. (2006). *O Fim da Pobreza: como consegui-lo na nossa geração*. 2ª ed. Lisboa, Casa das Letras.

<sup>9</sup> Sachs, J. (2006), *op. cit.*

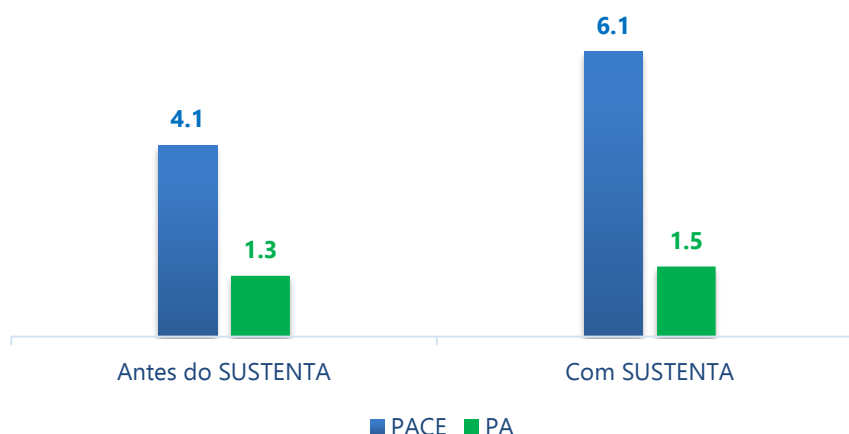
<sup>10</sup> "De fora" dos distritos de onde se encontram os produtores.

<sup>11</sup> Capaina, N., Nova, Y. e Mosca, J. (2023). Mercados no contexto do SUSTENTA. OMR, DR nº 204.

(3) o uso de equipamentos mecanizados foi mais observado nos PACE que nos PA (gráfico)<sup>12</sup>. Existem, seguramente, várias razões, das quais se destacam: a propriedade das máquinas, que pertence aos PACE, e estes priorizaram as suas machambas relativamente às áreas dos PA, levando a que, geralmente, o trabalho acontecia tardiamente em relação ao período normal de cada operação cultural; distâncias relativamente significativas entre a unidade do PACE e as machambas dos PA (uma média de 20,3 km), o que pode não compensar os custos de movimentação das máquinas; e, muitas áreas das machambas não estão adequadamente destroncadas e sem pedregulho, o que não permite um eficiente trabalho das máquinas. A mecanização, centrada nos tractores, beneficiou uma pequena franja de produtores (PACE e outros) com capacidade financeira, deixando de lado a maioria dos produtores (PA e outros) sem capacidades para o efeito.

Gráfico 1

Média de hectares lavrados, antes e com o SUSTENTA, segundo os respondentes



Fonte: dados de campo.

(4) o gráfico 1 também indica que, para as duas categorias de produtores, não houve evolução significativa no conjunto dos hectares lavrados mecanicamente. Entre os PACE, a área lavrada cresceu em dois hectares e nos PA, foi apenas de 0,2 hectares. Tal como nos outros documentos sectoriais<sup>13</sup>, o SUSTENTA não tem definida uma meta inicial em termos de hectares, referindo-se apenas ao aumento da produção, da produtividade através da qualidade das operações agrárias, da intensificação energética ao longo do ciclo de produção e processamento dos produtos agrários, através de utilização de máquinas e equipamentos de baixo custo.

<sup>12</sup>. Dados obtidos através da média de áreas cultivadas, antes e com o Programa, para 10 culturas representativas para as duas categorias de produtores.

<sup>13</sup>. Plano Estratégico de Mecanização Agrária, PEDSA (2011-2017), PNISA (2013-2017), etc.

(5) para além das razões anteriormente apresentadas, o baixo crescimento de áreas mecanicamente lavradas sugere: a possibilidade de a mecanização não ter sido mais massificada, mesmo no seio dos PACE; o predomínio do uso da força braçal nas áreas pertencentes aos PA<sup>14</sup> em consequência dos custos de aluguer das máquinas; e a tendência de aumentar as áreas lavradas para culturas de rendimento, como a soja e o gergelim<sup>15</sup>.

#### 4. CADEIA DE VALOR

Alguns factores que contribuem para a baixa produtividade e produção na agricultura moçambicana, são os níveis baixos, fraquezas e inadequações no: uso de tecnologias melhoradas; acesso a infra-estruturas e serviços de apoio; serviços financeiros<sup>16</sup>; produção e utilização de sementes pré-básica e básica<sup>17</sup> e, por consequência, disponibilidade de semente certificada; e articulação intersectorial para responder a toda cadeia<sup>18</sup>.

A cadeia de valor compreende uma sequência de actividades, desde a produção e processamento à comercialização e consumo final do produto. Ela envolve, entre outros actores, os produtores, fornecedores de insumos, de investimento, processadores, transportadores e consumidores. Em geral, as várias cadeias, na agricultura, estendem-se do agricultor, a montante, até ao consumidor, a jusante. Na linha intermédia estão diferentes actores e processos, que desempenham papéis que acrescentam valor ao produto ao longo da cadeia<sup>19</sup>.

O governo, através do SUSTENTA, indica que o desenvolvimento das cadeias de valor estratégicas seria alcançado através, entre outros factores, de investimentos em infra-estruturas produtivas, comerciais, industriais e logísticas<sup>20</sup>. Isso, significa que o investimento iniciaria na zona de implementação, com infra-estruturas e serviços primários – vias de acesso, redes de transmissão de energia, fábrica de processamento primário (o que acrescentaria valor) –e, posteriormente, a montante.

---

<sup>14</sup>. Capaina, N., Nova, Y. e Mosca, J. (2023). Programa SUSTENTA: mecanização e infraestruturas. OMR, DR nº 208.

<sup>15</sup>. Nova, Y., Capaina, N. e Mosca, J. (2023). Programa SUSTENTA: produção, segurança alimentar e rendimento familiar. OMR, DR nº 205.

<sup>16</sup>. Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (2016). Programa Nacional para o Desenvolvimento do Arroz (NRDP-2016 -2027). Maputo, MASA.

<sup>17</sup>. USAID (2016). Mozambique early generation seed study. Em: [https://www.agrilinks.org/sites/default/files/resource/files/mozambique\\_early\\_generation\\_seed\\_report.pdf](https://www.agrilinks.org/sites/default/files/resource/files/mozambique_early_generation_seed_report.pdf). Mabaya, E., Alberto, M., Tomo, A., and Mugoya, M. (2017). Mozambique brief. The African Seed Access Index. Em [https://tasai.org/wp-content/themes/tasai2016/img/tasai\\_brief\\_2017\\_mozambique\\_final\\_lr.pdf](https://tasai.org/wp-content/themes/tasai2016/img/tasai_brief_2017_mozambique_final_lr.pdf).

<sup>18</sup>. Ministério da Agricultura (2013). Plano Nacional de Investimento do Sector Agrário (PNISA 2013-2017). Maputo, MINAG.

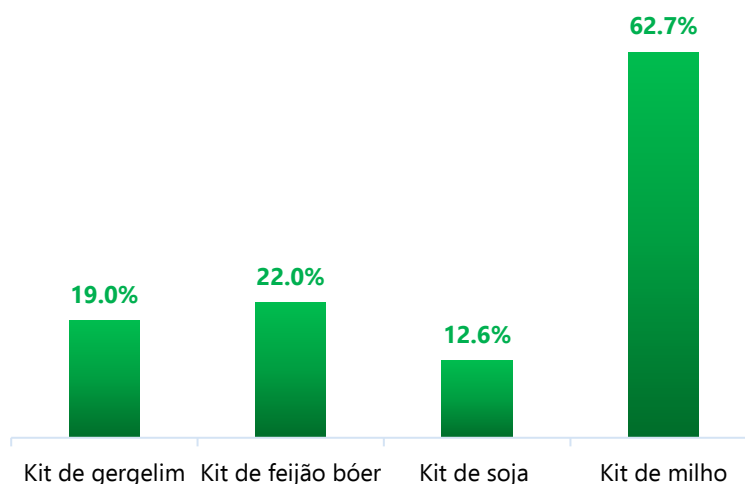
<sup>19</sup>. Capaina, N. (2022). Desafios e oportunidades na produção orizícola na baixa Zambézia: o caso da província da Zambézia. OMR, OR nº 132.

<sup>20</sup> Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (s/d). SUSTENTA – Transformando vidas.

Tal não aconteceu durante o período analisado, pois, além dos *kits* de sementes e da mecanização, não ocorreram outros investimentos necessários a um processo estruturante da cadeia de valor. Os beneficiários do Programa (PACE e PA) não conseguiram uma integração efectiva na cadeia de valor do agro-negócio, não obstante alguma relação observada entre os PACE e as empresas agro-processadoras e fábricas, na venda da produção agrícola.

## 5. CUSTOS DOS *KITS* VERSUS RENDIMENTO DOS PACE

Gráfico 2.  
Percentagem dedicada ao pagamento do kit com os rendimentos obtido na comercialização de cada cultura



Nota: Para o cálculo, consideraram-se as médias da produção e de área por campanha agrícola e os preços médios no período do SUSTENTA piloto.

Fonte: dados de campo.

Segundo o Programa, inicialmente definiu-se um conjunto de cadeias de valor e cada PACE escolheria a cultura que pretendesse desenvolver segundo a sua prática agrícola. A lógica de selecção dos *kits* seguida pelo programa foi a de selecção de uma cultura de mercado que permitisse o aumento dos rendimentos monetários das famílias e três culturas alimentares para a melhoria da insegurança alimentar.

Nas entrevistas realizadas, uma das preocupações levantadas pelos produtores foi os altos custos dos *kits*, principalmente o do milho, em relação aos preços praticados nos mercados locais de insumos. Conforme se pode observar no gráfico 2, a percentagem dos custos para o pagamento do *kit* no final da campanha nos produtos seleccionados é elevada para os *kit* de milho e feijão bóer, sendo o *kit* da soja e gergelim os que apresentam o custo relativamente menor. De referir que nestes cálculos não foram considerados outros custos fixos e variáveis da actividade agrícola.

O *kit* do milho é referido como o que irá colmatar as questões de insegurança alimentar, mas é o que apresenta o custo mais elevado entre os kits analisados, o que acaba por influenciar os rendimentos obtidos e a fraca aderência a este *kit*, para além de outros factores exógenos (caso das doenças desta cultura). Este facto acaba ainda, por explicar as razões de maior aderência de produtores nas culturas de mercado, que apresentam o preço relativamente menor.

Apesar de se referir que as culturas de mercado geram maiores rendimentos e que estes, por sua vez, podem ter efeitos positivos no combate à pobreza e à insegurança alimentar, verificou-se que os ganhos/rendimentos obtidos pelos PACE e PA com as culturas de rendimento não foram necessariamente destinados à aquisição de bens alimentares<sup>21</sup>.

## 6. CONFLITOS

Numa acepção social, entende-se o conflito como a expressão de interesses divergentes ou incompatíveis entre indivíduos, grupo de indivíduos ou grupo de actores colectivos e institucionais<sup>22</sup>. O conflito aparece quando esta divergência se transforma em desacordo entre estes actores e se adoptam medidas para defender uma ou ambas posições<sup>23</sup>. Os conflitos podem ser observados quando ocorrem disputas entre diferentes sectores da sociedade por recursos ou condições de produção e segurança ambiental<sup>24</sup>, nomeadamente: terra, turismo, projectos de florestamento, jazidas de minério, água, infra-estrutura, a biodiversidade, em geral,<sup>25</sup> e reassentamentos.

Entre vários factores que desencadeiam os conflitos, é importante ter em conta as causas relacionadas com os actores no território; e incluem muitos factores sociais e políticos, por vezes, muito mais importantes que os danos ou as consequências negativas da interacção. Por exemplo, a exclusão das comunidades locais dos planos de desenvolvimento, a baixa capacidade de negociação, influência política e tomada de decisões que se oferece às populações locais, a perda de autonomia, a sensação que as pessoas podem ter de ocupação e uso dos recursos que contribuíam para o seu modo de vida<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Ver Nova, Y., Capaina, N. e Mosca, J. (2023). Programa SUSTENTA: produção, segurança alimentar e rendimento familiar. OMR, DR nº 205.

<sup>22</sup> Deutsch, M. Coleman, P. e Marcus. E. (eds.) (2006). *The Handbook of Conflict Resolution Theory and Practice*. San Francisco: Jossey Bass, Second Edition.

<sup>23</sup> Herrera, P. (2020). El conflicto en la gobernanza de los territorios rurales. [I] Un marco global desde la mediación y la participación social. Fundación Entretantos

<sup>24</sup> O conceito de segurança ambiental está directamente relacionado com o de conflitos ambientais e, segundo Homer-Dixon engloba três fontes de escassez de recursos naturais, nomeadamente: mudanças ambientais, crescimento demográfico e desigual distribuição dos recursos. Este autor, considera, que a escassez ambiental pode ser a causa de conflitos violentos entre diferentes autores, a diferentes níveis. Homer-Dixon, T. (1994). "Environmental scarcities and violent conflict". *International security*, 20 (3).

<sup>25</sup> Manzanal, M. e Arzeno, M. (2010). Conflictos territoriales en ámbitos rurales de la Argentina actual. *GEOUSP - Espaço e Tempo*, São Paulo, nº 28, pp. 197 – 218.

<sup>26</sup> Herrera, P. (2020), *op. cit.*



Assumindo que o conflito pode emergir de vários tipos de interesse, pode-se prever as seguintes possíveis causas para um conflito latente na área do Programa:

- A captação de mais rendas por uns em detrimento de outros, pode agudizar as múltiplas assimetrias financeiras, económicas e de capacidades produção e competitivas (uso de mecanização e outros factores de produção que podem aumentar a área lavrada, a produtividade e os rendimentos).
- Os agricultores não integrados no Programa têm menor possibilidade de obter rendimentos e nem sempre estão satisfeitos quando comparados com os integrados.
- Estes não integrados constituem um segmento de produtores que tem suas expectativas, pensa que poderia as alcançar no Programa e que, do lado dos integrados, as mesmas estão a ser satisfeitas.
- A tentativa de criar uma "classe" de produtores, pequenos empresários, com critérios pouco claros, aumenta o fosso na heterogeneidade interna da rede produtiva local e o sentimento de injustiça.
- As relações entre os PACE e PA são caracterizadas por uma volatilidade institucional relativamente à cobrança do crédito dos *kits*. A tensão conduziu ao não cumprimento dos contractos (mesmo que verbais) e ao abandono da condição de PA, actualmente caracterizado por fenómenos de conflito latente.

## 7. NOTAS FINAIS

Do exposto, podemos tirar algumas notas conclusivas:

- A execução e prestação de contas do orçamento do Programa baseiam-se em dados do tipo *input*, ou seja, recursos empregues em processos de aquisição e não nos resultados (*output*) gerados por estas aquisições, nomeadamente a produção obtida, impactos (sociais, ambientais e outros) no uso das tecnologias, etc.
- A inovação e mecanização não foram observadas, no sentido de massificação e de adopção pelas comunidades e, conseqüente, expansão do mercado local. A assistência aos equipamentos localmente alocados, no âmbito do Programa, foi garantida a partir de fora e de forma deficitária, levando ao cenário de paralisação de máquinas.
- Alguns *kits* apresentavam custos desfavoráveis que desincentivavam a adesão dos produtores, embora houvesse a possibilidade de serem compensadas pelos *kits* de culturas de mercado.
- Na cadeia de valor não se observou um cenário em que tivesse havido investimentos estruturantes na zona de implementação do SUSTENTA, nem a montante. Como tal, a ligação directa observada foi entre os PACE e os PA com os comerciantes de fora, num processo de transacção da produção da zona do Programa para outras regiões.

- Não se deve descartar a existência de potenciais conflitos na zona de implementação do Programa, na medida em que o mesmo foi criando e/ou contribuindo para exacerbar as desigualdades sociais, não apenas entre os produtores integrados (PACE e PA) e os não integrados, mas também no seio dos produtores integrados.