

Novembro de 2018

Introdução

A agricultura é definida pela Constituição da República de Moçambique (CRM) como base do desenvolvimento, e o meio rural tem sido referido no discurso político como aquele que carece de maior atenção de políticas públicas por ser onde mora cerca de 70% da população. No entanto, as políticas públicas, com particular destaque para o Plano Quinquenal do Governo (PQG), os Planos Económicos e Sociais (PES) e Orçamentos do Estado (OE), não provam o estabelecido na CRM nem nos discursos políticos.

Este texto analisa as dotações orçamentais à agricultura e desenvolvimento rural na Proposta do OE 2019. Por se tratar do último OE do mandato do actual governo, a análise foi extensiva à evolução das dotações orçamentais ao longo de todo o quinquénio: 2015 a 2019, procurando aferir se as metas estabelecidas no PQG 2015-2019 poderão, ou não, ser cumpridas até ao final do exercício económico de 2019.

Neste contexto, esta análise levanta preocupações e avança sugestões relacionadas com a política por detrás das metas de dotação orçamental, a definição de produtos agrícolas prioritários, das zonas prioritárias, o sector familiar agrícola, serviços de sanidade animal e, por último, a questão da investigação e extensão rural agrícola, particularmente a capacitação técnica a nível local.

Nos PES analisados não se encontram inscritas actividades ligadas à investigação agrária, excepto a disponibilização de novas variedades de sementes que, entretanto, reduziu de 2016 para 2018 em 12 variedades (de 18 para 6 variedades), mas aumentou em duas variedades de 2018 para 2019. No final, o número de novas variedades de sementes manteve-se em 10, nos anos 2015 e 2019.

Que política está por detrás do OE 2019?

Uma das principais preocupações tem sido a evidente secundarização da agricultura e do meio rural, quando se trata de implementação de políticas públicas e alocação de verbas do Orçamento do Estado para o sector. Conforme se pode ver no quadro abaixo, as dotações orçamentais para a agricultura e desenvolvimento rural estiveram abaixo de 10%, de 2015 a 2018, desrespeitando o compromisso assumido pelo Governo de alocar, pelo menos, 10% do OE àquele sector, segundo a Declaração de Maputo.

Quadro 1: Evolução das alocações orçamentais à agricultura e desenvolvimento rural 2015-2019 segundo Leis Orçamentais

Subsector	2015	2016 (proposta)	2016 Rev.	2017	2018	2019 (proposta)
Agricultura e desenvolvimento rural (Em Milhões de MT)	15 845,00	15.340,30	16.271,50	18.215,80	13.238,80	29.130,20
Despesas totais (Ex. Encargos Gerais do Estado) (Em Milhões de MT)	196.608,50	207.525,00	204.304,10	209.893,20	232.246,10	263.912,70
Proporção da agricultura e desenvolvimento rural nas despesas totais (em %)	8,1%	7,4%	7,9%	8,7%	5,7%	11,0%

Fonte: Construído pelos autores com base nos OE 2015-2019 (Proposta)

De acordo com os dados publicados pelo Governo nas leis orçamentais de 2015 a 2019 (proposta), a alocação orçamental ao sector da agricultura e desenvolvimento rural variou de 5,7% a 11% das despesas totais. Com base nestes dados, em 2019 está previsto 11% do total do OE. Esta percentagem representa um aumento para cerca do dobro da alocação orçamental de 2018, que era de 5,7%.

Entretanto, com base nos somatórios das dotações orçamentais ao Ministério de Agricultura e Segurança Alimentar (MASA) e ao Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER), a nível central e provincial, as dotações orçamentais variaram de 2,53% a 4,10% conforme mostra o quadro 2 abaixo.

Com esta discrepância de dados, não fica claro quais contas o governo inclui para a obtenção das proporções de alocação orçamental apresentadas no quadro 1.

Quadro 2: Somatório das dotações orçamentais ao MASA e MITADER, a nível central e provincial 2015-2019

Subsector	2015	2016	2016 Rev.	2017	2018	2019 (proposta)
MASA + MITADER (e respectivos institutos) (Em Milhões de Meticais)	8.065,78	7.357,30	6.710,07	7.576,66	5.870,64	10.521,32
Despesas totais (Ex. Encargos Gerais do Estado) (Em Milhões de MT)	196.608,50	207.525,00	204.304,10	209.893,20	232.246,10	263.912,70
Proporção das dotações orçamentais ao MASA + MITADER nas despesas totais (Em %)	4,10%	3,54%	3,28%	3,61%	2,53%	3,99%

Fonte: Construído pelos autores com base nos OE 2015-2019

Deseja-se que a fasquia de 11% do total do OE 2019 para agricultura e desenvolvimento rural não tenha sido atingida por meio da inclusão de outras linhas orçamentais de outras entidades que intervêm no meio rural. A proposta do OE 2019 não permite saber que elementos específicos estão incluídos na linha orçamental da agricultura e desenvolvimento rural em 2019.

Após muita exigência e insistência das organizações da sociedade civil (OSC) para que o Governo aumente a alocação orçamental à agricultura e desenvolvimento rural, a sociedade civil espera que a alocação (11%) proposta para 2019 não seja apenas para acalmar os ânimos em ano eleitoral. Por isso, a sociedade civil relacionada com a agricultura continuará atenta na monitorização do OE dos anos a seguir a 2019, para verificar a continuidade da dotação orçamental superior a 10% do total do OE.

Encargos da dívida mais caros do que agricultura e desenvolvimento rural

Se por um lado é satisfatório notar que, em 2019, a agricultura e o desenvolvimento rural poderão ter uma dotação orçamental equivalente a 11% do total do OE, pela primeira vez na história do país, por outro lado, preocupa a sociedade civil notar que o Estado irá gastar mais dinheiro com encargos da dívida (35 milhões de Meticais) contra os cerca de 29 milhões de Meticais da agricultura e desenvolvimento rural. Essa desigualdade é reveladora da aposta do Governo em continuar com uma política de endividamento público mesmo que tal represente maiores encargos financeiros do que aqueles direccionados às prioridades de produção agrícola ou de desenvolvimento do país, de forma mais geral.

Secundarização do sector familiar

A agricultura e o meio rural são dominados pelo sector familiar, o que significa que todas as políticas, incluindo as alocações orçamentais, devem ter como prioridade esse sector familiar. Porém, a sociedade civil relacionada com o sector agrário nota, com preocupação, uma secundarização do sector familiar seja em termos de assistência técnica, por via de extensionistas que não oferecem formação técnica a nível local, e, quando oferecem, não é com regularidade e continuidade, seja por via da implementação de actividades conexas que promovem o bem-estar sócio-económico como, por exemplo, combate à desnutrição crónica nas crianças dos zero aos cinco anos que afecta 53% das crianças.

Em 2016, existiam 1.371 extensionistas no país. A previsão de contratação de profissionais na área de extensão agrária nos anos subsequentes foi decrescente. Em 2017 previa-se a contratação de 390 extensionistas e em 2019, prevê-se a contratação de 283 extensionistas.

A aposta do Governo no sector da agricultura e desenvolvimento rural é consistente com os anos anteriores na falta de priorização de produtos alimentares considerados essenciais no contexto moçambicano, sem definição de zonas prioritárias. Por exemplo, a amostra de projectos de investimento previstos para 2019, apresentados no quadro abaixo, denotam a forma difusa e vaga em que o OE tem sido apresentado. Desde o fomento do caju passando pela revitalização da cadeia de valor do algodão ao combate ao amarelamento letal do coqueiro, é difícil identificar as prioridades.

À rubrica “intensificar a produção de culturas alimentares” – sem mencionar de que culturas se trata – serão alocados 14,5 milhões de meticais contra 53,9 milhões da cadeia de valor do algodão e 97,6 milhões de meticais a serem gastos na produção de mudas de cajueiros.

Quadro 3: Amostra de projectos de investimento no sector da agricultura para 2019 (em milhões de meticais)

Título do projecto	Fundos externos	Fundos internos	Total
Fomento da cultura do caju	-	55,4	55,4
Produção de mudas	-	97,6	97,6
Tratamento químico de cajueiros	-	279,2	279,2
Apoio ao desenvolvimento agrário	-	263,9	263,9
Revitalização da cadeia de valor do algodão	-	53,9	53,9
Reabilitação/construção de regadios	-	14,4	14,4
Programa de extensão agrária (PNSA)	116,0	-	116,0
Projecto de desenvolvimento de cadeias de valor nos corredores de Maputo e Limpopo (PROSUL)	500,6	-	500,6
Construção e reabilitação de infra-estruturas agrárias	-	20,8	20,8
Intensificar a produção de culturas alimentares	-	14,5	14,5
Combate ao amarelecimento letal do coqueiro			

Fonte: Proposta do OE 2019, pág. 36

Não são apresentados programas nem orçamentação para actividades fundamentais que proporcionam o aumento da produtividade, como seja a transferência de tecnologias, através da formação e capacitação técnica dos produtores e, em particular, os que se integram em associações e cooperativas. Igualmente pouco significativas são as referências acerca da organização e incentivos para que o associativismo cresça no seio dos pequenos produtores. Os valores correspondentes não estão especificados

O PES deveria referir medidas de política económica para o incentivo dos diferentes tipos de produtores, como a revisão reclamada pelas empresas agrárias quanto ao IRPC, opções de abertura/proteção alfandegária, revisão dos sistemas de subsídios e prestação de serviços agrários.

Conclusão: como inverter a secundarização da agricultura?

Para inverter a secundarização da agricultura, é necessário que o Poder assuma realmente o princípio constitucional, elaborando e fazendo cumprir uma política agrária explícita, ajustada e estável, com instituições de gestão profissional, que sejam eficazes e eficientes, e com maior afectação de recursos internos. Instituições democráticas que envolvam os agentes económicos nos processos de decisão e fiscalização e tenham capacidade de gerir conflitualidades à luz do Direito e em defesa dos direitos. É necessária uma política agrária que corresponda à promoção de um desenvolvimento sustentável da economia e da sociedade e que seja independente dos interesses económicos e políticos conjunturais.

Ademais, os Planos Económicos e Sociais (PES) dos próximos anos devem estar reflectidos no orçamento por acções concretas e recursos específicos direccionados para promover iniciativas

dos agricultores de pequena escala, particularmente mulheres e jovens, focalizando naquelas componentes do orçamento agrário que, quando implementadas, terão impacto directo neste grupo alvo, com destaque para as áreas de: (i) apoio directo à produção, (ii) serviços de investigação e extensão agrária e rural, (iii) sistemas de irrigação de média e pequena escala, (iv) microcrédito e serviços financeiros rurais, v) gestão pós-colheita e (vi) segurança de uso e posse de terra. Particular atenção deve ser dirigida para a agricultura camponesa e as opções das práticas agro-ecológicas associadas, para o alcance da soberania alimentar.

Os serviços de extensão rural devem integrar uma componente de capacitação técnica, em sociologia, e de gestão do associativismo dos camponeses para permitir melhoria das técnicas de produção, de forma sustentável, evitando a contínua dependência dos camponeses aos extensionistas.

Este documento foi elaborado com a participação financeira da União Europeia. O seu conteúdo é da responsabilidade exclusiva do projecto não podendo, em caso algum, considerar-se que reflete a posição da União Europeia

O texto é da responsabilidade do OMR

FORUM DE MONITORIA DO ORÇAMENTO

Membros do FMO

