



Destaque Rural nº 117

9 de Março de 2021

AMORES E DESAMORES À VOLTA DO SUSTENTA

João Mosca

O Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER) possui, como programa principal para o desenvolvimento agrário, o SUSTENTA. A sua implementação iniciou em alguns distritos da Zambézia e Nampula, tendo sido lançado em Fevereiro de 2017. Em 2020, o programa foi alargado para todo o país. Supõe-se que, para o efeito, tenha havido uma avaliação interna que fundamente os ganhos do programa, de modo a justificar o alargamento para todo o país.

Não é conhecida, até ao momento, uma avaliação independente que, com uma metodologia consistente de investigação, revele esses ganhos com evidências e cobertura espacial que, em princípio, seriam sobre a produtividade agrária, o aumento da produção, do volume de comercialização para o consumo interno e exportação, do rendimento das famílias e pequenas e médias empresas beneficiárias, acerca dos efeitos ambientais. Estes ganhos seriam resultantes da introdução de técnicas e factores de produção mais intensivos em capital (instrumentos e meios de produção, incluindo máquinas, fertilizantes, sementes melhoradas, etc.), ajustamentos nos sistemas de produção, com suporte em mais assistência técnica e investigação técnica e social.

Igualmente, seria importante verificar o efeito do SUSTENTA na perspectiva de um desenvolvimento integrado, abrangendo investimentos em infra-estruturas produtivas (estradas, pontes, regadios, etc.), melhorias no acesso à educação, saúde, água, crédito.

Também, e não menos importante, é a análise dos efeitos sobre a estrutura social onde o SUSTENTA se implanta (por exemplo, diferenciação social, estrutura e hierarquias do poder local, critérios de acesso aos recursos, etc.).

Finalmente, um programa da dimensão e volume do SUSTENTA, exige instituições capacitadas de recursos técnicos e financeiros, eficazes a vários níveis do território, transparentes e abertas ao diálogo.

O Observatório do Meio Rural (OMR) manifestou em Agosto de 2020¹, apreço pela concepção de desenvolvimento subjacente nos documentos e no discurso de fundamentação do programa. Essa apreciação derivou de haverem bastantes aproximações entre essa concepção e os resultados de pesquisas e textos do OMR.

¹ Destaques Rural Nº 95, Agosto de 2020. <https://omrmz.org/omrweb/wp-content/uploads/DR-95-SUSTENTA-e-ProSAVANA>

O texto então publicado pelo OMR, contém o quadro abaixo, que procura referir esses aspectos, comparando com o já extinto programa PROSAVANA. Esta comparação foi apresentada porque o PROSAVANA reflectia, em grande medida, a política agrária subjacente aos discursos e práticas do então Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (MASA).

Quadro 1
Comparação entre o ProSAVANA e o SUSTENTA

ProSAVANA	Sustenta
Capital externo	Capital externo e interno
Grande propriedade	Pequena e média propriedade
Modernização intensiva (máquinas e químicos).	Modernização crescentemente intensiva
Produção de <i>commodities</i> para exportação	Bens alimentares para mercado interno (bens da cesta básica alimentar) e <i>commodities</i> para exportação
Monocultura	Integração de parte do sector familiar nas cadeias de valor com domínio do capital nacional
Domínio vertical das cadeias de valor pelo agronegócio internacional	Sector familiar com integração do campesinato nas cadeias de valor com domínio do capital nacional
Assalariamento (proletarização do campesinato). A revisão do Plano Director, o ProSAVANA incluía a transformação dos camponeses em pequenos e médios agricultores	Transformação do campesinato em pequenos e médio produtores e em semi-proletários (semi-assalariados)
Abordagem instrumental centrada na desflorestação e não em sistemas de produção e práticas sustentáveis	Possui uma vertente de "salvaguardas ambientais e sociais", assente em práticas agrícolas sustentáveis e produção orgânica
Isolamento institucional, centralização e verticalização decisional e exclusão da sociedade civil	Envolvimento governamental a diferentes níveis territoriais, elevado grau de descentralização e inclusão da sociedade civil

O mesmo texto ressaltava alguns riscos na implementação do SUSTENTA, nomeadamente: (1) as dinâmicas sociais de diferenciação e de integração nos mercados devem assentar no mérito e condições equitativas de acesso a recursos e não por formas politizadas e de favoritismos diversos; (2) a estrutura de implementação e incorporação de técnicos igualmente com bases transparentes e de mérito; (3) seria fundamental existir a monitorização permanente da implementação; (4) necessidade de as políticas públicas (sobretudo as orçamentais/fiscais, monetárias e aduaneiras) corresponderem à prioridade da agricultura; (5) importância do planeamento intersectorial a diversos níveis

territoriais, com gradual e efectiva descentralização dos centros de decisão política e económica, e aplicação do princípio da subsidiariedade; (6) a estruturação dos serviços públicos, a construção de infra-estruturas, programas de defesa, conservação e uso sustentável dos recursos naturais, entre outros aspectos”.

Finalmente, o texto do OMR afirmava: a implementação de um programa da dimensão do SUSTENTA necessita de alianças políticas dentro do sistema do poder e capacidade de mobilização de actores empresariais e da sociedade para que, no debate, surjam sinergias e forças convergentes para o sucesso do SUSTENTA. As resistências serão certamente de vários tipos, nomeadamente: (1) de posicionamento e disputas de poder; (2) de concepção política e ideológica sobre o modelo de desenvolvimento; (3) de interesses não convergentes ou de graus de benefícios resultantes das prioridades e da alocação territorial, sectorial e entre produtores e de agentes económicos de vários sectores.

Ao longo dos meses de implementação do SUSTENTA a nível nacional, várias foram as opiniões manifestadas por diferentes comentadores, observadores, órgãos de informação e em conversas entre pessoas com diferentes níveis de conhecimento do SUSTENTA e da agricultura e desenvolvimento rural (alguns sem algum conhecimento teórico e empírico da realidade). Pode-se resumir nos seguintes aspectos:

- Comentários de natureza política, reflectindo, certamente, posicionamentos ideológicos e de concepção de desenvolvimento diferenciados no sistema do poder e de lutas por protagonismos, bem como na sociedade.
- Observações relacionadas com os procedimentos legais e de transparência na implementação de algumas decisões.
- Perguntas sobre a dimensão megalómana do SUSTENTA, comparando com outros programas falhados na agricultura em Moçambique.
- Introdução de dinâmicas sociais de reprodução das elites locais com maior diferenciação social.
- Dúvidas sobre os resultados produtivos anunciados.

Estes comentários não resultam de estudos consistentes metodologicamente e despidos de inquinações por diferentes motivações. Alguns podem ser bem-intencionados e, inclusivamente, serem sinais ou pontas de icebergs que deverão ser confirmados.

Depois do lançamento do SUSTENTA à escala nacional, pode-se, quando muito, referir alguns riscos, como os seguintes:

- A introdução de factores de capital abundantes pode encontrar dificuldades de logística, (manutenção/assistência, operação e eficiência dos recursos – nível de utilização e incrementos de produtividade/produção) e sua adaptação às condições produtivas locais (como, por exemplo, as sementes).
- As instituições públicas, privadas e da sociedade estão preparadas tecnicamente, com conhecimento e com capacidade de organização para a implementação de um programa com a dimensão do SUSTENTA?

- A selecção do aparelho administrativo e privados para a implementação do programa, assim como as escolhas dos agentes económicos e sociais, obedece a critérios de mérito e transparência?
- O volume de publicitação que se assiste, cria grandes expectativas quanto aos resultados do programa, aumentando a responsabilidade pelo cumprimento dos objectivos e metas, o que faz aumentar a acutilância das vozes críticas motivadas pelas razões acima referidas.
- A publicitação nas formas como se tem verificado, assim como as críticas que têm existido, revelam uma forte politização no debates e/ou nas análises/comentários prematuros, acerca do SUSTENTA.
- Finalmente e muito importante, como será a sustentabilidade do SUSTENTA depois do volume de recursos externos diminuïrem ou mesmo deixarem de existir?

O OMR tudo fará para fazer um estudo de avaliação do SUSTENTA e se pronunciará sobre a correspondência entre o discurso e a implementação do programa, os ganhos, problemas, desvios e dificuldades. Porém, para muitas variáveis de análise, não se pode ser conclusivo de um programa à escala nacional com apenas um ano de implementação. Até então, o OMR, como instituição de investigação, não se pronunciará sobre a implementação do SUSTENTA, mantendo apreço sobre muito da concepção de desenvolvimento. Veremos o que se passa na prática.