



Destaque Rural Nº 167

21 de Abril de 2022

SUSTENTA: NÚMEROS QUE TRAZEM DÚVIDAS!!

Nelson Capaina¹

1. INTRODUÇÃO

Desde os tempos dos Planos de Fomento, com os colonatos, até aos anos mais recentes, a agricultura moçambicana foi sendo caracterizada por uma baixa produtividade e produção. Os problemas foram sempre os mesmos: insuficiente uso de insumos; parcelas cultivadas com recurso a trabalho e utensílios manuais e/ou práticas tradicionais; predomínio do sistema de sequeiro; mínima utilização de tracção animal; baixo uso de tecnologias; pouco acesso a infra-estruturas e serviços de apoio; fraca capacidade de gestão de água nos campos; insuficientes e inadequados serviços financeiros; limitada produção de sementes pré-básica e básica e, por consequência, fraca disponibilidade de semente certificada; aproveitamento limitado dos principais recursos hídricos e dos perímetros irrigados; e insuficiente articulação intersectorial para responder à criação de valor acrescentado localizado na produção primária da cadeia.

Devido a esta situação, o país tem estado a receber apoio externo em equipamentos agrícolas, insumos, crédito financeiro e assistência técnica. Estes apoios chegam de forma generalizada, para o sector como um todo ou, especificamente, para uma região e/ou cultivo, incluídos em programas ou projectos. Passam mais de quatro décadas de apoios externo para desenvolver a nossa agricultura. Independentemente de as políticas serem erráticas, ou não, a história mostrou, até agora, que a expansão da produtividade e produção agrícola surgem como resultado da convergência de vários factores – a montante e a jusante –, não a curto, mas, sim, a médio e longo prazos.

Actualmente, um dos apoios existente é através do SUSTENTA, programa nacional de integração da agricultura familiar em cadeias de valor produtivas, e que tem como objectivo melhorar a qualidade de vida dos agregados familiares rurais através da promoção de agricultura sustentável (social, económica e ambientalmente). O programa compreende sete componentes: transferência de tecnologias, financiamento, mercados, planeamento e ordenamento produtivo, infra-estruturação, subsídio ao produtor e salvaguardas ambientais e sociais².

¹. Doutoramento em Desenvolvimento Rural. Pesquisador do OMR.

². MITADER. SUSTENTA. Documento em PowerPoint.

Depois de cinco anos desde a sua introdução, em alguns distritos, o programa foi alargado há pouco menos de dois anos, para grande parte do território nacional com potencial agrícola. Na primeira fase, visava beneficiar 125.000 famílias rurais, criar uma rede de 200 PACEs³, 50 pequenas e médias empresas de agro-negócio, entre outros⁴. Para a segunda fase, foram projectados resultados como, por exemplo, a produtividade do arroz que passaria de 0,6 Ton/ha (linha base⁵) para 3,5 Ton/ha na campanha 2023/2024⁶, num crescimento médio anual de 0,73 Ton (quadro 1).

Quadro 1. Produtividade do arroz, segundo SUSTENTA

	Linha base	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	Média anual
Produtividade (ton/ha)	0,6	1,6	2,4	3	3,5	
Crescimento anual (ton/ha)		1	0,8	0,6	0,5	0,73
Taxa de crescimento (%)		167	50	25	17	64,8

Fonte: MITADER. SUSTENTA. Documento em PowerPoint.

No entanto, segundo (diferentes) informações do sector agrícola, se ilustrará que estes resultados foram alcançados na campanha 2020/2021, com crescimentos que variam entre 750 e 1000% em termos de toneladas. É interessante tirar-se algumas ilações destes resultados e aprender-se deles de forma que se desenvolva o acervo nacional, primeiro, em matérias de planificação, e, segundo, no uso dos recursos. Ou seja, o país ainda precisa de tantos recursos, recorrendo ao apoio externo ou, pelo contrário, com os poucos recursos que tem, avança melhor e muito!?

Este documento pretende apresentar algumas preocupações decorrentes das estatísticas agrícolas, tendo como exemplo os resultados da produção do arroz, no âmbito do SUSTENTA. Entende-se que tem sido comum, para o mesmo produto, período de análise e a mesma entidade, encontrarem-se diferenças numéricas nos indicadores de crescimento, denotando incoerência e, certamente, falta de fiabilidade.

³. Pequeno agricultor comercial emergente

⁴. <https://www.fnds.gov.mz/index.php/pt/nossos-projectos/listagem-de-projectos/sustenta>

⁵ Os documentos do MADER não indicam o significado da "linha base". Supõe-se ser uma referência de um ano base ou uma média de anos anteriores.

⁶. MITADER. SUSTENTA. Documento em PowerPoint.

2. CONTEXTO

Uma das grandes preocupações do governo é elevar os níveis de produção e produtividade agrícola e/ou de outra actividade especializada, a fim de assegurar o crescimento económico. Nos últimos 10 anos (2010-2020) o governo pretendia incrementar a produtividade de arroz (ton/ha) de 1,1 para 2,0⁷. Estimava-se que, com irrigação, a produtividade média esperada seria de 2,7 ton/ha⁸. Tal significa, passar a meta de produção anual de 260 mil toneladas, em 2010, para 5100 mil toneladas em 2020.

Em 2014, a produção nacional de arroz quase que quadruplicou relativamente aos 10 anos anteriores, passando de 113.000 toneladas, na época agrícola 1994/1995, para 433.752 toneladas. Segundo os documentos do sector, este crescimento foi devido, principalmente, à expansão das áreas cultivadas, enquanto o rendimento médio por hectare manteve-se estagnado⁹.

Cinco anos depois de se definir a primeira meta acima referida, há uma evolução na abordagem estatística na produção de arroz (NRDP 2016-2027)¹⁰. A produtividade passaria de 1,15 Ton/ha, em 2016, para 1,8 ton/ha até 2027, e a produção total passaria de 371.176 toneladas para 980.592 toneladas. Refere-se ainda, no NRDP (2016-2027), que um dos objectivos é incrementar os rendimentos dos produtores em sequeiro de 1,2 para pelos menos 1,8 Ton/ha, e de 2,8 para pelo menos 5,0 Ton/ha em sistema de irrigação.

"Existe uma preocupação abrangente com a falta de estatísticas para monitorar de maneira coerente se África está no caminho certo. Sem dados estatísticos credíveis, não se podem ter políticas sólidas. Se não se pode avaliar o estado actual, se não se pode dizer exactamente para onde se quer ir e se não se pode monitorar se está a ir correctamente, é muito difícil liderar políticas eficientes", dizia Nathalie Delapalme, Directora Executiva da Fundação Mo Ibrahim, no lançamento da avaliação do progresso do Continente em termos da implementação dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas e da Agenda 2063 da União Africana.

Este é o problema no sector agrícola, em geral, e no SUSTENTA, em particular. O SUSTENTA foi concebido em 2016 e lançado em Fevereiro de 2017 no distrito de Ribaué, Província de Nampula. Nesta primeira fase, o SUSTENTA foi implementado em 10 distritos, nomeadamente, Rapale, Ribaué, Malema, Mecubúri e Laláua, na Província de Nampula, e Mocuba, Gurué, Alto Molocué, Ile e Gilé, na Zambézia¹¹.

⁷. Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA 2011-2020).

⁸. Plano Nacional de Investimento do Sector Agrário (PNISA 2013-2017).

⁹. Programa Nacional para o Desenvolvimento do Arroz (NRDP 2016-2027).

¹⁰. Programa Nacional para o Desenvolvimento do Arroz (NRDP 2016-2027).

¹¹. MITADER. Balanço do SUSTENTA, 1º Ciclo Produtivo, Fevereiro de 2017–Junho de 2018. Documento em PowerPoint.

Estas zonas apresentam os mesmos problemas de sempre: precárias vias de acesso, serviços de extensão deficitários, financiamento escasso, elevadas perdas pós-colheita, etc. Contudo, nesta fase, nestes distritos, foram promovidas pelo SUSTENTA quatro culturas, nomeadamente, o milho, a soja, o gergelim e o feijão bóer. Refere-se que a produção passou de 4.075,68 toneladas para 5.390,49 toneladas, cerca de 32% de crescimento (quadro 2) e a produtividade aumentou em todas culturas.

Quadro 2. Produção, produtividade e rendimento por cultura, primeiro ano do SUSTENTA

Culturas	Antes do SUSTENTA				Com SUSTENTA			
	Milho	Soja	Gergelim	F. Boer	Milho	Soja	Gergelim	F. Boer
Produção	Dados não disponíveis na fonte utilizada				2.737,90	772,80	436,19	1 443,60
Produção total (ton)	4.075,68				5.390,49			
Produtividade (Ton/ha)	0.64	0.414	0.365	0.379	1.24	1.19	0.98	1.24
Preço (Mt/kg)	8	23	70	10	8	23	70	10
Rendimento (Mt/ha)	5.120	9.522	25.550	3.790	9.920	27.370	68.600	12.400

Fonte: Balanço do SUSTENTA, 1º Ciclo Produtivo, Fevereiro de 2017–Junho de 2018

Tanto quanto se sabe, até 2019/2020, o SUSTENTA estava a ser implementado nestes distritos e, somente em 2020, foi alargado para outras províncias do país, dando a possibilidade de promover outras culturas, nomeadamente o arroz. Como se depreende, a expansão de um programa desta natureza requer uma preparação prévia, o que passa pela implantação das unidades provinciais (ou regionais) de implementação; a capacitação institucional de base que consiste essencialmente na contratação e/ou treinamento dos extensionistas e PACEs, incluindo outros técnicos dos diferentes ramos do sector público que, à partida, fazem a interface na sua implementação, bem como a alocação de meios técnicos. Seguem-se as actividades junto dos beneficiários, visando alcançar resultados previamente definidos.

Para este processo acontecer e dar resultados positivos, não se deve rigorosamente «queimar etapas», sob o risco de o programa colapsar. Não se conhecendo qualquer avaliação intercalar da sua implementação, bem como os critérios para sua expansão à escala nacional, referem-se abaixo os dados sobre a produtividade e rendimento (quadro 3), da campanha 2020/2021, comparando com os dados do Inquérito Agrário Integrado de 2020 (IAI 2020).

Quadro 3. Produtividade e rendimento por cultura, campanha 2020/2021 (SUSTENTA)

Culturas	IAI 2020						SUSTENTA 2021					
	Arroz	Milho	Soja	Gergelim	Girassol	Feijão	Arroz	Milho	Soja	Gergelim	Girassol	Feijão
Produtividade (Ton/ha)	0,6	0,71	0,79	0,44	0,35	0,24	4,5	2,8	1,2	0,9	1,2	0,85
Preço (Mt/kg)	17,5	12	35	60	15	40	17,5	12	35	60	15	40
Rendimento (Mt/ha)	10.500	8.568	27	26.400	5.175	9.600	78.750	33.600	42.000	54.000	18.000	34.000

Fonte: Ligações de Mercados no âmbito do Programa SUSTENTA¹².

¹². Documento em PowerPoint apresentado pelo MADER no Seminário de Socialização e Harmonização do Estudo da Cadeia de Valor do Milho. Xai-Xai, 04 de Março de 2022.

O que se passa afinal com estes dados? Primeiro, as estatísticas do IAI 2020 abrangem todo o território nacional incluindo, portanto, distritos integrados no SUSTENTA, sendo este aumento da produtividade em 750%, em apenas uma campanha agrícola uma quase impossibilidade.

Segundo, para a mesma época agrícola (2020/2021) o SUSTENTA apresenta dois dados diferentes sobre o arroz. No lançamento da Campanha de Ceifa do Arroz, referiu-se que nas áreas de implementação do programa, o rendimento médio foi de 6 Ton/ha, superando a média nacional de 1 Ton/ha¹³, com a taxa de crescimento de 500%. Estes mesmos dados tinham sido apresentados em Maio de 2021, quando foi frisado que um dos resultados do SUSTENTA era que os produtores nos novos campos do SUSTENTA atingiram uma produtividade média de 6 Ton/ha contra a média nacional de 1 Ton/ha¹⁴. Contudo, é interessante verificar que, comparando com a linha base (quadros 1 e 3), a taxa de crescimento passa de 500% para 1000%.

Terceiro, nas regiões com referência nacional na produção do arroz, nomeadamente Cabo Delgado, Nampula, baixa Zambézia, Sofala, Gaza e Maputo, o SUSTENTA não estava presente, ou estava em fase inicial de implantação. Em Gaza, o programa foi lançado nos finais de 2020 e somente em Outubro de 2021 os extensionistas receberam os meios circulantes para os trabalhos de assistência aos produtores. E este exercício é extensivo a outras províncias.

Quarto, os dados apresentados neste texto, cujas fontes foram indicadas, sugerem que algo não vai bem com as estatísticas que se reflectem nos discursos e documentos oficiais. Para responder às metas traçadas no PNISA (2013–2017), foi identificado o *subprograma de apoio à produção de arroz*, com o objectivo central de intensificar a produção nas seis províncias acima referidas. Este subprograma foi orçado em 6.331 mil milhões de Meticais para o programa de culturas alimentares no âmbito do PNISA, num horizonte de cinco anos, o que corresponde a 64.9% do total do orçamento global.

Qual é o orçamento do arroz no SUSTENTA? Qual é o horizonte temporal? Não existe informação. Se ela existe, não está disponível para o público. Existe, sim, uma referência de investimento indicativo para sete componentes que, no total, está orçado em 145.542.960.000,00 MZN¹⁵. Por outro lado, como qualquer cultura, a produção do arroz passa por melhorias na qualidade da semente, solos, irrigação, agro-químicos, a logística de transportes e comunicações, além de outras componentes da cadeia de valor, como conservação da produção pós-colheita, mercados e preços, etc. Isto não acontece em pouco tempo.

¹³. Lançada a Campanha de Ceifa do Arroz. Em <https://www.agricultura.gov.mz/ceifa-de-arroz-no-regadio-do-baixo-limpopo/>

¹⁴. Ceifa do Arroz no Regadio do Limpopo. Em <https://www.agricultura.gov.mz/ceifa-de-arroz-no-regadio-do-baixo-limpopo/>

¹⁵. MITADER. SUSTENTA. Documento em PowerPoint.

Quinto, os responsáveis e implementadores do SUSTENTA parecem querer transmitir a mensagem que a produção do arroz sempre teve um crescimento lento e que, de repente, com a introdução deste programa houve um boom!!, sugerindo a inoperacionalidade dos programas anteriores.

Sexto, existem diversos estudos¹⁶ sinalizando que, em muitos países em desenvolvimento, as estatísticas agrícolas têm sido frequentemente objecto de manipulação política em duas direcções. Numa, as estatísticas são subestimadas para atrair apoio externo; noutra direcção, são inflacionadas para dar a entender que existem bons resultados de modo que se está a cumprir os objectivos acordados com os financiadores.

Sétimo, um aumento, de uma tonelada, na produtividade do arroz foi observado no Chokwé na campanha agrícola 1983/1984 quando se passou de 2,1 Ton/ha, na campanha anterior, para 3,1 Ton/ha; tendo atingido 4,3 toneladas na época 1986/1987, o que corresponde a um crescimento médio anual de 0,6 Ton/ha. O ritmo de crescimento da produtividade reduziu na época 1986/1987, com um crescimento de cerca de 0,1 Ton/ha (de 4,2 Ton/ha para 4,3 Ton/ha). Os aumentos no Chokwé deveram-se a reformas ocorridas nos princípios dos anos oitenta, nomeadamente a liberalização de preços, a reestruturação do CAIL em empresas de dimensão média e com autonomia administrativa e financeira, a distribuição de terras aos camponeses e agricultores privados, a garantia dos factores de produção em tempo oportuno e existência duma instituição local, com poderes de decisão e orçamento descentralizado e com regras administrativas de tipo empresarial. Tudo isto funcionou como incentivo à produção¹⁷. Pura coincidência, ou não, os indicadores de impacto do SUSTENTA mostram uma tendência de decrescimento do ritmo anual na produtividade do arroz, ao atingir 0,5 Ton/ha na campanha 2023/2024 (quadro 1). Mas as condições, para tal, estão previamente criadas!?

Em resumo, as informações que são veiculadas sobre a produtividade e produção de arroz, no âmbito do SUSTENTA, são contraditórias e pouco consistentes, considerando os ritmos de crescimento, os tempos de evolução e as condições reais para que essas evoluções tenham acontecido. Sugere-se que exista mais cuidado com a divulgação de informações pois podem dar espaços para interpretações que ultrapassam o âmbito da análise imparcial, fundamentada e credível.

¹⁶. Entre outros, Devereux, S., 2000, 'Famine in the twentieth century', IDS Working Paper 105, Brighton: Institute of Development Studies. Devereux, S., (2001). 'Famines in Africa.' Em S. Devereux & S. Maxwell (eds.). Food Security in Sub-Saharan Africa. Londres, ITDG, pp. 117-148. Sen, A. (1999). *Pobreza e fomes: um ensaio sobre direitos e privações*. Lisboa, Terramar.

¹⁷. Mosca, J. (2005). Economia de Moçambique. Século XX. Lisboa, Instituto Piaget.