



**DESTAQUE RURAL Nº 84**

25 de Março de 2020

**CONTRIBUTO PARA UMA ANÁLISE DO  
PROGRAMA QUINQUENAL DO GOVERNO  
2020-2024 (PQG 20-24)**

**João Mosca**

## **1. INTRODUÇÃO**

O Programa Quinquenal do Governo 2020-2024 (PQG 20-24) será brevemente discutido na Assembleia da República. O Observador do Meio Rural (OMR) publica este texto como contributo de um actor da sociedade civil. O objectivo é o de participar, de forma indirecta, no debate. Caso seja tomado em consideração, será um contributo útil. O OMR participa, assim, de forma construtiva e crítica, na análise do PQG 20-24. Neste texto, apenas são apresentadas apreciações gerais. O OMR, no âmbito das suas competências estatutárias, já comentou e contribuiu, em sede própria, para o Plano do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER).

## **2. APRECIACÕES GERAIS**

### **2.1 Estratégia e política de desenvolvimento**

O PQG 20-24 não revela possuir uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo. Não é perceptível uma base política e ideológica sobre as opções governamentais, aparecendo como medidas ministeriais descoordenadas.

A redacção do texto e os conteúdos por ministério responsável pelas diferentes actividades, apresentam níveis de detalhe e de especificação muito distintos, sendo o PQG 20-24, tal como é apresentado na proposta a ser discutida em plenária da AR, um texto desequilibrado e mesmo incoerente na forma e no conteúdo. Aparenta ser um documento em que se "colaram" textos elaborados nos ministérios, sem alguma elaboração para o tornar um documento de planificação unitária do governo.

### **2.2 Considerações críticas gerais**

O autor, nestas considerações gerais, não abordou todos os sectores económicos e sociais. Foi uma escolha da responsabilidade do autor. Não existe, um critério único na selecção dos sectores e assuntos referidos acima. Destacam-se as seguintes considerações gerais:

- O discurso presidencial sobre a “Fome Zero” está omissivo no PQG 20-24.
- As questões de segurança (conflitos militares, combate aos tráficos, defesa do cidadão contra crimes – raptos, roubos, luta contra a corrupção, etc.) não são referidas, assim como não se realça a importância do reforço das forças militares, policiais, de segurança e de investigação criminal.
- O sistema judicial é abordado de forma passageira. Como aumentar a sua eficácia, celeridade e independência dos restantes poderes do Estado de Direito, entre outros aspectos?
- Muitas funções do Estado na economia estão omissas. Por exemplo, as funções de regulação e fiscalização de actividades económicas.
- Nenhuma referência é apresentada sobre as reformas do Estado, como, por exemplo, a descentralização, a reestruturação do Aparelho de Estado (institutos, órgãos reguladores, etc.), a consolidação orçamental, a reestruturação e/ou privatização das empresas públicas, entre outras. Por exemplo, em relação ao sector empresarial do Estado, o texto apenas refere a “viabilização e rentabilização das empresas”, “melhorar o desempenho económico-financeiro” e nada indica acerca da privatização e aceitação da inviabilidade estrutural e nas condições actuais do mercado e do funcionamento da economia. Este é um assunto decorrente nos últimos muitos anos, sem que medidas fundamentais fossem tomadas.
- Não são referidas medidas de política económica (fiscalidade, tarifas alfandegárias, preços e mercados, crédito, investimento público, orçamento de despesas, etc.), para concretizar os termos/objectivos de aumento da competitividade, ambiente de negócios, incentivos, etc., entre outros.
- A consolidação fiscal não é abordada com a importância que merece, nomeadamente, uma vez mais, acerca das dívidas ocultas, o crescimento da dívida pública e o volume e peso do orçamento de despesas na economia. O documento expressa, vagamente, do seguinte modo: “Assegurar uma gestão prudente e transparente das finanças públicas através da consolidação fiscal assente na racionalização da despesa pública ...”. Porém, nada é indicado sobre os saldos rolantes e a desorçamentação, assunto sobejamente conhecido e estudado por investigadores da sociedade civil. Também nada é referido sobre as medidas de austeridade, a concentração do orçamento nos órgãos centrais e a descentralização orçamental e as finanças locais.
- Nada é apresentado sobre os contratos com as empresas multinacionais de recursos naturais e as sugestões da sociedade civil para renegociação com o objectivo de os recursos naturais se traduzirem em mais benefícios para o país e os cidadãos. Há quase dez anos que estes não são tomados em consideração.
- A exploração do gás e respectivos investimentos são apresentados como realizações do Estado enquanto são decisões das empresas multinacionais. A redacção surge com os termos assegurar, garantir, concluir investimentos, iniciar a construção de ... e outros. O Estado vai iniciar a produção de GNL? Vai iniciar a construção de duas unidades do projecto Rovuma LNG?

- Não são apresentadas medidas para corrigir os efeitos negativos da exploração dos recursos naturais, como, por exemplo, a insustentabilidade e agressões ambientais, as condições de reassentamento das populações, entre outros.
- A constituição do Fundo Soberano continua no “segredo dos deuses”.
- A investigação científica é abordada superficial e parcialmente. Por exemplo, a investigação em ciências sociais não é referida, não são apresentados resultados dos institutos de investigação.
- Não são indicadas reformas importantes na educação. Por exemplo, reformas curriculares, introdução do ensino pré-primário e medidas de regulação do caos no ensino superior. Refere-se o ensino bilingue de adultos, sem indicar a formação de docentes com estas valências para esta opção, edição de manuais em várias línguas, nem esclarece acerca da complexa decisão sobre quais as línguas nacionais a serem consideradas.
- O PQG 20-24 da saúde revela, aparentemente, uma combinação entre medicina preventiva e curativa e aumento das acessibilidades, infraestruturas e esforço para uma disponibilidade de medicamentos e melhoramento no funcionamento dos centros hospitalares, Aspectos fundamentais de saúde pública e epidemiologia não são referidos, cuja importância parece mais que evidente com o vírus Corona.
- O emprego é abordado ligeiramente, assim como aconteceu em planos económicos e sociais anteriores. O PQG 20-24 não indica que a economia gera menos emprego do que a população com idade de entrada no mercado de trabalho, havendo, assim, um saldo negativo no mercado de trabalho. Quais os incentivos para que surjam iniciativas geradoras de emprego, benefícios para as empresas por posto de trabalho criado, surgimento de pequenas empresas na agricultura, agroindústria, transportes, cultura, entre outras actividades que requerem baixos investimentos, são intensivos no factor trabalho e existe tradição produtiva, e não necessita, numa primeira fase, de muitos conhecimentos técnicos.
- O foco em energia alternativas e limpas é mencionado de forma marginal. Nada é referido sobre energia solar e incentivos ao investimento das empresas e das famílias. Seria interessante estudar-se a viabilidade centrais a combustível para pequenas vilas, entre outras alternativas.

### 2.3 Aspectos positivos do PQG 20-24

Igualmente, ressaltam-se os aspectos considerados mais positivos, tendo em conta o perfil do autor. Referem-se os seguintes aspectos:

- A importância de reconstituição da rede comercial rural, mas será preciso considerar os seguintes desafios: (1) definir as funções da rede comercial (comercialização de excedentes, abastecimento rural, venda de insumos, pequeno crédito, etc.); (2) perfil dos agentes económicos a incentivar e apoiar; (3) quais os incentivos; (4) procedimentos de selecção dos agentes económicos.

- O esforço na criação de infraestruturas, sendo, porém, em alguns casos, duvidosa a importância económica a curto prazo no contexto de crise económica e escassez de recursos. A construção de algumas infraestruturas é, certamente, suportada por razões políticas. Apenas dois exemplos: a continuação da construção do aeroporto de Xai-Xai, de novos regadios quando mais de 60% dos existentes não funcionam ou funcionam deficientemente e de forma ineficaz.
- A agroindústria é neste PQG 20-24 mais focalizada como meio de criar valor acrescentado, emprego, riqueza.
- As questões ambientais e de resiliência associadas às mudanças climáticas, conservação da natureza, preservação da biodiversidade, etc., ocupam um importante espaço no PQG 20-24, representando novas funções e medidas e investimentos do Estado e do sector privado. Estes elementos requererão, certamente, ajustamentos institucionais (não mencionados) e alocação de recursos (a confirmar no orçamento do Estado). Estes aspectos são referidos no contexto do planeamento do território.

Por razões relacionadas com as funções actuais, formação e experiência do autor, o sector da agricultura e do desenvolvimento rural merece particular atenção. De forma sintética, o PQG 20-24 da agricultura manifesta mudanças fundamentais na política agrária, priorizando o sector familiar e suas múltiplas relações com outros agentes económicos no quadro da integração nos mercados através das cadeias de valor e a prioridade para o aumento da produtividade e produção de bens alimentares para o abastecimento do mercado interno. Estão previstas acções para o aumento da competitividade do sector privado, responsabilizando-o pela dinamização da economia em áreas de influência através de relações mercantis e possíveis apoios públicos como contrapartidas de modernização dos sistemas de produção. A agricultura preconiza desenvolvimento rural integrado, assente no aumento da produtividade e da multiactividade para o aumento da renda como suporte principal para a redução da pobreza e da fome. O MADER terá uma orgânica remodelada e coerente com as funções, prioridades e principais desafios da agricultura, como as questões relacionadas com o apoio ao sector familiar e a transformação estrutural da agricultura, da sanidade vegetal e animal. O plano da agricultura assenta no desenvolvimento local integrado, o que exige planos distritais que compatibilizem os sectores fundamentais de produção e dos serviços.

A implementação de novas filosofias, concepções e estratégias, exigirá, certamente, mudanças e reformas institucionais, novas formas de pensar e actuar. Igualmente, é possível que existam resistências individuais ou institucionais, na medida que essas mudanças podem implicar alterações de funções e de poderes instituídos.

### **3. METAS E OBJECTIVOS**

As metas e objectivos previstos através de construções, produções, indicadores socioeconómicos e outras formas de quantificação de metas a alcançar, parecem ser

excessivamente ambiciosas ou mesmo irrealistas. Seria interessante que o Governo informasse, na AR, acerca das metodologias usadas para a previsão dos cenários que permitam alcançar os objectivos enunciados.

Se as metas ambiciosas pretendem mobilizar os moçambicanos para grandes esforços e envolvimento na execução do PQG 20-24, o não cumprimento ou o cumprimento parcial das mesmas pode implicar falta de credibilidade e demagogia.

Não existe a tradição de avaliação detalhada do cumprimento das metas, objectivos e promessas eleitorais. Seria importante que o Governo tivesse essa preocupação. A sociedade civil pode ter um papel importante neste aspecto.

#### **4. PLANO ECONÓMICO E SOCIAL E ORÇAMENTO PÚBLICO**

A compatibilização entre o Plano Económico e Social e o Orçamento Geral do Estado é geralmente um aspecto pouco analisado e considerado. O segundo é um reflexo do primeiro, isto é, qualquer medida, realização, investimento, política pública, etc., necessita de recursos financeiros para a sua materialização. Este é um exercício e prática de gestão pública que deve obedecer a critérios rigorosos, previstos e com normas processuais e procedimentos. Nem sempre isso acontece, como, por exemplo, atrasos nas transferências das dotações para os ministérios.

#### **5. PQG 20-24, DEMOCRACIA E INCLUSIVIDADE**

Com raras excepções, o PQG 20-24 não mereceu abertura para discussão com os agentes económicos e sociais. Isso revela pouca disponibilidade do governo para o diálogo e participação de instituições na elaboração do Plano. Isso contraria a necessidade de construir a democracia.

O PQG 20-24 refere, vagamente e de forma passageira, a intenção do reforço e da qualificação das acções para qualificar a democracia moçambicana. No quadro da reforma do Estado, é importante a institucionalização de mecanismos e plataformas de diálogo e de participação, desde o nível central até às comunidades. A abordagem das medidas sobre o Vírus Corona pela Presidência da República é um exemplo enaltecido e que deve ser seguido, não só em momentos de apuro, mas como prática rotineira da governação.

#### **6. PESG 2020-2024 E COVID-19**

A pandemia COVID-19 poderá trazer consequências económicas e sociais que alterarão profundamente o PQG 20-24. A acontecer uma elevada incidência da epidemia em Moçambique, as consequências serão certamente de grande impacto em sectores

importantes da economia. Os transportes, turismo (hotelaria e restauração), educação, determinadas indústrias e serviços, em geral, serão afectados. Se assim for, pode-se prever redução do crescimento económico (já previsivelmente baixo), devido à redução da produção, do comércio externo e do investimento. Pode haver mais desemprego. A inflação pode aumentar assim como o défice público não só pela redução dos impostos devido ao abrandamento da produção e aumento das despesas para acudir à pandemia. Se houver crise, a sua recuperação será, como sempre, muito lenta. Isso significa que a aprovação do PQG 20-24 sem considerar o Corona é puro exercício retórico que necessitará, de imediato, de ajustamentos.

Por outras palavras, o PQG 20-24 terá que ser aprovado em simultâneo com um plano de contingência para a crise eminente.