

MODELOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM MOÇAMBIQUE PARA COMBATE A POBREZA E PROMOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: Análise de SUSTENTA.

PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION MODELS IN MOZAMBIQUE TO COMBAT POVERTY AND PROMOTE REGIONAL DEVELOPMENT: SUSTENTA Analysis.

Luis Jo Sandramo Inchuca: Doutorando em Desenvolvimento Regional, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – UFT; E-mail: Luis.inchuca@mail.uft.edu.br

Nilton Marques de Oliveira: Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – UFT; E-mail: niltonmarques@uft.edu.br

Grupo de Trabalho (GT): GT7. Desenvolvimento rural, territorial e regional

Resumo

O presente artigo propõe uma análise dos modelos de implementação de políticas públicas em Moçambique, com ênfase na contribuição para a redução da pobreza e o fomento do desenvolvimento regional, destacando o programa SUSTENTA-Programa de Gestão Integrada de Agricultura e Recursos Naturais. Foram examinados os mecanismos adotados pelo governo para a efetiva implementação dessas políticas e seu impacto na melhoria das condições de vida das populações rurais. O estudo buscou compreender os desafios enfrentados e as lições aprendidas com a execução do programa SUSTENTA, oferecendo balizas para aprimoramentos futuros e para a formulação de políticas mais eficazes no combate à pobreza e no desenvolvimento sustentável nas áreas rurais moçambicanas. O programa SUSTENTA é uma iniciativa governamental que visa promover o desenvolvimento sustentável nas áreas rurais, com foco na redução da pobreza e na melhoria das condições de vida das comunidades locais. O programa geralmente é implementado por meio de parcerias entre o governo, organizações da sociedade civil e outras partes interessadas, e busca abordar os desafios específicos enfrentados pelas populações rurais. Como conclusão da pesquisa, em 2023 foi divulgado o relatório sobre o programa SUSTENTA, na gestão do FNDS - Fundo Nacional de Desenvolvimento Sustentável, na qual, surgiram suspeita de indícios de corrupção envolvendo os gestores do Programa, que segundo a Sociedade Civil, muito dinheiro destinado a projetos de desenvolvimento agrário do Banco Mundial, foi desviado para fins obscuros¹. De acordo com o relatório, o programa não produziu resultados desejados devido a má gestão financeira, vulnerabilidade da Instituição gestora dos fundos, resultando no fracasso do modelo de implementação da Política Pública.

Palavra-Chaves: SUSTENTA, Políticas Públicas, Redução da Pobreza, Agricultura familiar, Desenvolvimento Regional.

¹ Visto em: <https://e-global.pt/noticias/lusofonia/mocambique/mocambique-relatorio-da-auditoria-levanta-suspeitas-de-corrupcao-no-projeto-sustenta/>, Acesso em 27.01.2024.

ABSTRACT

This article proposes an analysis of public policy implementation models in Mozambique, with an emphasis on the contribution to reducing poverty and promoting regional development, highlighting the SUSTENTA program - Program for Integrated Management of Agriculture and Natural Resources. The mechanisms adopted by the government for the effective implementation of these policies and their impact on improving the living conditions of rural populations were examined. The study sought to understand the challenges faced and the lessons learned from the implementation of the SUSTENTA program, offering guidelines for future improvements and the formulation of more effective policies to combat poverty and sustainable development in Mozambican rural areas. The SUSTENTA program is a government initiative that aims to promote sustainable development in rural areas, focusing on reducing poverty and improving the living conditions of local communities. The program is generally implemented through partnerships between the government, civil society organizations and other stakeholders, and seeks to address the specific challenges faced by rural populations. As a conclusion of the research, in 2023 the report on the SUSTENTA program was released, under the management of the FNDS - National Fund for Sustainable Development, in which suspicions of signs of corruption involving the Program managers emerged, which according to Civil Society, a lot of money destined for the World Bank's agricultural development projects, it was diverted for obscure purposes. According to the report, the program did not produce desired results due to poor financial management, vulnerability of the institution managing the funds, resulting in the failure of the Public Policy implementation model.

Keywords: SUSTAIN, Public Policies, Poverty Reduction, Family farming, Regional Development.

1. INTRODUÇÃO

Para abordar sobre modelos de implementação das Políticas Públicas em Moçambique no combate a Pobreza e promoção de desenvolvimento Regional- análise de SUSTENTA, é importante de antemão fazer uma breve contextualização do país no processo de transição e organização econômica. Moçambique é um país situado na África Austral, ocupando uma vasta área costeira do Oceano Índico, com uma superfície de 799 380 quilômetros quadrados. Alcançou a sua independência nacional em 25 de junho de 1975, fruto de um esforço conjugado entre o regime da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) e das atribulações da revolução portuguesa em 1974, ainda que o horizonte fosse já o da descolonização ou de independência. Nos últimos dez anos o país tem registrado uma taxa de crescimento populacional que varia entre 2% (23 milhões de habitantes) em 2010 (Santos, 2021). O que significa que há tendências de aumentar, chegando a atingir 32,08 milhões de habitantes em 2021, correspondente a uma taxa de 2,8%, tendo crescido 8% a mais em 11 anos (INE, 2017).

Este crescimento demográfico tem peso na zona rural, onde em 1975 quase 98% da população vivia no campo, desses, 80% vivia de agricultura com uso de técnicas rudimentares. Até 2022 os dados mostram que 62,8% da população vive na zona rural e desses, 75% ainda depende da agricultura para sua sobrevivência (MADER, 2021). Apesar de Moçambique possuir boas potencialidades agro ecológicas, de ter 36 milhões de hectares de terra arável, extensas áreas com terras férteis e 15 grandes bacias hidrográficas, o rendimento agrícola ainda é muito baixo. Para os cereais é de 0,8 toneladas/hectare (Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento [GBAD], 2018)²

A agricultura familiar tem uma contribuição significativa no Produto Interno Bruto (PIB), com cerca de 21% a 24% no PIB nos últimos 10 anos (Muianga, 2020). O Artigo nº103 da Constituição da República de Moçambique (CRM) de 1990, define agricultura como a base de desenvolvimento, isto impulsiona de alguma forma a implementação de programas virados a Políticas Públicas para a erradicação da Pobreza. Com o governo da FRELIMO, inicia-se o processo de transição e reformas na economia que mais tarde veio a ser interrompido com a eclosão da guerra civil em 1977 e que duraria 16 anos, contra o regime da FRELIMO, então partido único, com a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO)³.

Como forma de reduzir a pobreza, o governo de Moçambique foi experimentando várias Política Agrária e Estratégia de Implementação (PAEI), 1996, que consistia no PROAGRI I (1998-2004), PROAGRI II (2004-2006) e Revolução Verde em 2007, foram criadas estratégias como Plano de Ação para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA I), 2001-2005, na qual, uma das constatações imediatas é que, o primeiro PARPA I (que foi substituído pelo PARPA II) não abordava a questão da governação e que se concentrava em objectivos sectoriais nas áreas de educação, saúde, acção social, agricultura e desenvolvimento rural, emprego e infraestruturas, O PARPA I organiza-se à volta de “Áreas de acção fundamentais” (a educação, a saúde, as infraestruturas - estradas, energia e água, a agricultura e desenvolvimento rural, a boa governação, e a macroeconomia(Castel-Branco, 1994).

Com este estudo pretende-se trazer a discussão em volta dos modelos de implementação das Políticas Públicas formuladas com intuito de acabar com a pobreza e promover o desenvolvimento regional. Foi escolhido o recente Programa SUSTENTA- cuja primeira fase

² Artigo: Da Costa, JACINTA, e CASTIGO, Análise dos progressos, constrangimentos e desafios do programa agrário “SUSTENTA” em Moçambique, 2021.

³ Cadernos de Estudos Africanos: O Desenvolvimento do Poder Local em África: O caso dos municípios em Moçambique,(Rocha e Zavele, 2015).

foi lançada em 2017 e a segunda em 2020, e é um programa de integração da agricultura familiar em cadeias de valores produtivas, com vista ao melhoramento da qualidade de vida das famílias rurais através da promoção da agricultura sustentável em Moçambique.

2. MATERIAIS E MÉTODO

Antes de passar para a abordagem metodológica usada, vale lembrar que o conhecimento pode ser definido como sendo a manifestação da consciência de conhecer. O conhecimento como forma de solução problemática, mais ou menos complexa, ocorre em torno do fluxo e refluxo em que se dá a base da idealização, pensamento, memorização, reflexão e criação, os quais acontecem com maior ou menor intensidade, acompanhando parâmetros cronológicos e de consciência do refletido e do irrefletido. O conhecimento é um processo dinâmico e inacabado, serve como referencial para a pesquisa tanto qualitativa como quantitativa das relações sociais, como forma de busca de conhecimentos próprios das ciências exatas e experimentais (Gerhardt e Silveira, 2009).

Para a elaboração do presente artigo, foi necessário recorrer ao método qualitativo, por via de um estudo exploratório que serviu para proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Para tal, envolveu o levantamento bibliográfico e documental, feito a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites, trabalho científico, que era para saber o que já se estudou sobre o assunto (Sousa e De Oliveira, 2021).

Foi preciso visitar alguns manuais cartográficos e de estatística da população divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) para atualização de crescimento populacional e outros artigos que falam de pobreza, economia de Moçambique e políticas agrárias desenhadas para alavancar o crescimento econômico.

Foi necessário o uso do método científico e análise de conteúdos para abordar sobre o tema, recorrendo a documentos oficiais do Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural de Moçambique e outras revistas disponíveis na Internet. De acordo com Gerhardt e Silveira (2009), o método científico é a expressão lógica do raciocínio associada à formulação de argumentos convincentes. Esses argumentos, uma vez apresentados, têm por finalidade informar, descrever ou persuadir um fato.

3. DISCURSO SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Como sustenta De Oliveira (2015), o desenvolvimento regional compreende um esforço das sociedades locais na formulação de políticas regionais com o intuito de discutir as questões que tornem a região sujeito de seu processo de desenvolvimento e, nos processos endógenos de desenvolvimento regional, são os atores da própria localidade que, ao adotarem estratégias, a partir do potencial desenvolvimentista existente em seu território, controlam o processo de transformação local visando aumentar o bem-estar da comunidade da qual fazem parte (Mattedi, 2015).

Mas porém, sabe-se que o conceito de desenvolvimento não é acabado, mas, sim, está em constante transformação, caso da preocupação com a dimensão subnacional, claramente evidenciada na afirmação de Lima & Simões (2009) de que o desenvolvimento ocorre de forma desigual e, uma vez iniciado em determinados pontos, tem a característica de fortalecer as regiões mais dinâmicas em detrimento das menos dinâmicas e se configura em aspectos intra e inter-relacionados às mesmas (ETGES, 2013).

Sobre a teoria de desenvolvimento regional, realça-se aqui, trazida por Douglas North, (1995), que reconhece como o valor das instituições influencia no desempenho econômico. Ele

se refere a alguns estudos feitos na década 90, que relatam sobre o desempenho econômico, sobretudo nos aspectos relativos ao crescimento econômico e a desigualdade estimuladas pelo desenvolvimento teórico. Esta teoria do autor, explica a questão da desigualdade regional que se verifica em Moçambique e, explica também a questão de território e importância das instituições para o sucesso dos programas governamentais. Por isso, o autor traz duas abordagens para explicar este fenômeno. Primeiro tem a ver com grupos que se relacionam diretamente com o grau de desenvolvimento institucional ao nível e a variação do produto. Segundo, tem haver com aqueles grupos que analisam a influência das instituições sobre o comportamento de poupança e intermediação de diferentes economias.

Indo mais profundo das questões de gestão e implementação de projetos de desenvolvimento, consta que: primeiro os modelos já adotados até então por Moçambique são adequados a realidade histórica do País, mas que as instituições que garantem a sua execução não são eficientes e consistentes, sendo influenciadas por práticas inapropriadas que visam interesse próprio e não do povo. O direito de propriedade são cruciais ao crescimento econômico; segundo: O grau de corrupção percebida influencia negativamente o desempenho econômico; Terceiro: A confiança entre agentes econômicos e a participação cívica que é o incentivo da população em geral para se envolver no processo político e as questões que as afetam, têm importante efeito sobre o crescimento econômico e a produtividade dos fatores. Último: O desenvolvimento institucional, que seria promover o crescimento econômico e a convergência dos países em desenvolvimento para os padrões dos países desenvolvidos tem se revelado bastante fraco aos interesses populares.

Porém, esta teoria das instituições explica com exatidão a origem dos fracassos dos modelos de implementação das políticas de desenvolvimento que nos propomos aqui a discutir, visto que elas elas (Políticas Públicas) estão estritamente ligadas a instituições democraticamente criadas para a gestão da coisa pública, mas no entanto, a corrupção e falta de liberdades políticas e econômicas estejam a influenciar as tomadas de decisões certas para o alcance do almejado crescimento econômico.

Para o Brasil por exemplo, a preocupação com a redução das desigualdades regionais está expressa na Constituição Brasileira de 1988, onde se lê que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais do país” (BRASIL, 1988). A Política Nacional de Desenvolvimento Regional –PNDR, proposta pelo Ministério da Integração Nacional, por sua vez, afirma que no Brasil, as desigualdades regionais constituem um fator de entrave ao processo de desenvolvimento. A unidade da federação com o Produto Interno Bruto per capita (a preços de mercado) mais elevado supera em cerca de nove vezes o da unidade pior situada neste indicador. Ora, essas diferenças de capacidade de produção refletem-se diretamente sobre as perspectivas de qualidade de vida das populações que residem nos estados mais pobres (Corrêa & Silveira, 2019).

Outra abordagem sobre desenvolvimento regional é a da base exportadora, apresentada por North (1995). Em análise o autor, a respeito do desenvolvimento da economia americana, criticou o que se tinha como definitivo no desenvolvimento da economia europeia. Para ele, a exportação induz o surgimento de novas atividades de processamento industrial e de serviços associados ao produto de exportação, gerando, inclusive, diversificação setorial e, consequentemente, o desenvolvimento (Corrêa & Silveira, 2019).

Assim, pode-se entender o subdesenvolvimento como um subproduto do desenvolvimento com base nos valores ocidentais (europeu), sendo, portanto, um processo autônomo e não uma etapa do desenvolvimento. Essa característica é identificada, sobretudo em decorrência da estrutura interna subdesenvolvida, cuja articulação, seja doméstica ou internacional, não resulta na distribuição adequada das riquezas geradas, ou seja, a relação

centro-periferia se dá de forma desigual por conta da sua conformação histórica e estrutural, de tal forma que, naturalmente, não haverá desenvolvimento periférico (Furtado, 2013).

É justamente nessa questão a interação entre atores a principal crítica feita, sobretudo por autores de influência marxista, embora não só desses. O entendimento de que o desenvolvimento teria um fim em si mesmo, ignorando os conflitos sociais existentes, geraria, como consequência, resultados indesejáveis. Em síntese, é o que Furtado (1998) chamou de mito do desenvolvimento, que remete à necessidade de se pensar de forma mais articulada o processo (Corrêa & Silveira, 2019).

4. ABORDAGEM SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de formulação de políticas públicas compreende dois elementos principais: definição da agenda e definição de alternativas. O primeiro envolve o direcionamento da atenção em torno de questões ou problemas específicos. O segundo, a exploração e o desenho de um plano possível para a ação (Capella, 2018). Por isso, não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública:

Entende-se por Políticas Públicas, tudo aquilo que um Governo se propõe a fazer ou/e deixa de fazer, com todos os impactos da sua ação e da sua omissões. O argumento é que o Estado apenas se preocupa com crescimento econômico e deixa de lado os aspectos sociais (Sérgio & Azevedo, 2003, p.38).

Para Mead (1995), Políticas Públicas é como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980), define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos (Sousa, 2003).

No Brasil, por exemplo, entre 1920 a 1980, o Estado Brasileiro tinha adotado um modelo “Desenvolvimentista”, conservador, centralizador e autoritário. Este modelo, não trouxe muitos resultados porque o modelo não priorizava aspectos sociais, valorizava apenas a elite capitalista com interesses econômicos (Noronha, 2005).

Estes aspectos podem explicar o fracasso de muitos modelos que Moçambique adotou desde a independência até os dias de hoje. Mas, as conclusões carecem de mais estudos sobre as formulações das políticas públicas, que não são objecto deste estudo.

O modelo de desenvolvimento” formulado e implementado logo após a independência” foi baseado numa economia socialista centralmente planificada, ou seja, usou o mesmo modelo Desenvolvimentista que o Brasil tinha usado em 1920. Portanto, sob o contexto, o Estado moçambicano teve de redefinir estratégias para o desenvolvimento rural. A principal estratégia adotada no setor agropecuário, neste período, tinha em vista a transformação da agricultura, de modo a aumentar a produtividade e, por extensão, a produção, sendo este setor considerado o “motor” do crescimento econômico de Moçambique (Mafavisse & Clemente, 2016).

5. AS REFORMAS AGRÁRIA EM MOÇAMBIQUE

Como referimos na introdução do presente artigo, o período após a independência nacional, Moçambique iniciou uma longa história de profundas reformas sobretudo no sector agrário, devido a sua expressão para a dinamização da economia. De 1975 a 1986 o país viveu uma fase de economia centralizada, regida pelo governo de partido único, com um regime socialista. Com a morte do Presidente samora Machel, mesmo no auge da guerra civil, sucede o Presidente Joaquim chissano que conduziu a guerra civil até o cessar fogo assinado nos acordos de Roma em 1992, a economia de Moçambique parou e ficou debilitada, infraestruturas todas destruídas como consequência da Guerra civil (Nuvunga, 2015).

Com uma economia debilitada, e com quase 89% da população rural dependente da agricultura de subsistência, Moçambique inicia uma nova etapa com a realização das primeiras eleições multipartidárias em 27 e 29 de Outubro de 1994, para eleição do Presidente da República e a Assembleia da República, num processo de democratização esforçada ao partido no poder e, avança-se para o sistema capitalista e de economia de mercado. A agricultura continua a base de desenvolvimento, e foi criada a Assembleia da República onde já se podia discutir os interesses do povo, representados pelos deputados eleitos (Rocha; Zavale, 2015).

Segue uma outra etapa de reconstrução econômica, com a Frelimo no poder, são desenhadas as agendas resultantes do manifesto da FRELIMO, para os 5 anos de Governação. Mas deve-se recordar que, o pedido de entrada de Moçambique, em 1984, para o Banco Mundial e para o Fundo Monetário Internacional era a única esperança para Moçambique na altura, conseguir apoio da comunidade internacional. Para tal, devia-se chegar a um acordo sobre um programa de reabilitação e consequentemente imperativos dos financiadores que culminaram com a abertura a uma economia do mercado, a política da propriedade privada, democratização assente no multipartidarismo e nos direitos políticos e associativos dos cidadãos (Muchoco, 2018).

6. MODELOS E POLÍTICAS AGRÁRIAS PARA RECONSTRUÇÃO ECONÓMICA DE MOÇAMBIQUE

Após Moçambique experimentar em 1987, um programa de ajuste estrutural com o apoio do FMI e do Banco Mundial, denominado Programa de Reabilitação Económica-PRE, que tinha como objetivo debater a grave crise econômica e social que o país atravessava, resultado do fracasso das estratégias de desenvolvimento socialistas adotados após a independência em 1975 e da guerra civil que assolava o país, Moçambique avança para outras políticas baseadas no setor agrário com enfoque para o Programa nacional de Investimento do sector agrário de Moçambique, denominado PROAGRI I (1998 – 2004) e a segunda fase, denominada PROAGRI II que foi de 2006 a 2010 (Nova, 2022).

Ainda na senda de implementação de políticas e programas para o alívio a pobreza e promoção de desenvolvimento regional nas zonas rurais, depois dos falhados programas de reconstrução da economia, conhecidos como PPI e o PRE/ PRES, segundo afirmam o Castelo-Branco; De Brito; Francisco, (2012), o Plano Prospectivo Indicativo (PPI) tinha como propósito, eliminar o subdesenvolvimento herdado do colonialismo português em apenas dez anos, ou seja, entre 1981 a 1990. Composto por três programas essenciais coletivização do campo, industrialização e formação, o PPI priorizava o crescimento rápido da produção material, projetava-se a quintuplicação da produção material por dez anos, com uma taxa média anual de crescimento na ordem de 17,5%, que se traduzia em:

Um sistema passivo de gestão macroeconômica e financeira, simples instrumento burocrático do plano material, em resposta ao modelo de planeamento material centralizado, pois nele acreditava-se que os défices, então gerados, seriam cobertos no futuro pelos efeitos do rápido crescimento do produto e da eficiência das empresas. Esta componente do PPI isolava a necessidade de financiamento externo, reduzindo a dependência internacional. Assim, as relações com os outros países centrar-se-iam tradicionalmente em sectores não necessariamente produtivos` (Baloi, 2018)⁴.

Enquanto isso, o Programa de Reabilitação Económica (PRE) e Social (PRES), em 1987, que veio a seguir do PPI, segundo o autor, passou por muitas fases, tendo sido aplicado

⁴ Extraído do Livro de Castelo-Branco, citado por Baloi e Chaha in Políticas e Estratégias de Combate à Pobreza e de Promoção do Desenvolvimento em Moçambique: Elementos de Continuidade e Descontinuidade, 2018.

em tempos de guerra, batizado pelo nome de Programa de Reabilitação Econômica e Social (PRES) e submetido à evolução conceptual destes programas ocorridos ao longo deste período. Indica-se que o PRÉ logrou reverter a tendência de regressão do Produto Interno Bruto (PIB) per capita (Castel-Branco; De Brito; Francisco, 2012). Baloi (2018), afirmar que o PRES trouxe alguns benefícios, pois, o Programa de Reabilitação Econômica e Social inverteu a tendência do declínio econômico, no sentido de que houve algum aumento do fluxo de ajuda alimentar e cooperação internacional, reduzindo as consequências da fome, a incapacidade por endividamento do país e amorteceu o colapso do sector externo; houve uma negociação da dívida dos clubes de Paris e Londres e a consequente abertura a novas acessibilidades de financiamentos externos, que resultaram diretamente na decisão de adesão de Moçambique ao FMI e ao BM e da aplicação do Programa de Reabilitação Econômica (Baloi, 2018).

Segundo o observador rural, dentro das políticas públicas agrárias, Moçambique adotou modelos de políticas agrárias desde início do século XXI, para o desenvolvimento económico, que porém, têm sofrido alterações frequentes, num quadro de elevada instabilidade institucional, escassez de recursos e forte dependência de financiadores externos, públicos e privados. Esta dependência faz intervir, necessariamente, opções políticas e estratégias que não emanam do debate nacional sobre o caminho a seguir para o desenvolvimento da agricultura e do meio rural, nem sobre as opções políticas que dele poderiam resultar. A agenda política internacional acaba por moldar, em grande parte, as opções tomadas. (Nova & Rosário, 2022).

Contudo, os Modelos que Moçambique adotou segundo o Observador rural, destacam-se: O *modelo baseado na concessão de grandes extensões de terra ao capital estrangeiro*, normalmente associado a capital nacional, para o desenvolvimento de sistemas intensivos de produção, em alguns casos de monocultura. Neste modelo foram criadas largas áreas de produção de culturas agrícolas para transformação industrial para o cultivo por exemplo da cana-de-açúcar(Companhia de Sena Sugar de Marromeu, Buzi e Açucareira de Mafambisse), ou de espécies florestais exóticas de crescimento rápido, como é o caso do eucalipto(Companhia da Maforga); O segundo modelo, mais enraizado, foi o de *concessão exclusiva de comercialização de determinado produto a uma determinada empresa, nacional ou estrangeira, que promove a produção de determinada cultura agro-industrial* (por exemplo, tabaco ou algodão) em regime de agricultura contratualizada com produtores familiares. Este modelo é normalmente praticado junto de explorações de pequena e média dimensão e possui uma abrangência geográfica e sectorial delimitada. O preço médio por kg era determinado pelo produtor, depois de negociado com o comprador. Por isso, produz efeitos localizados na melhoria do padrão de vida da população. Por último, o modelo que *procura transformar o pequeno e médio produtor em empresário agrícola*. A ideia central reside na tentativa de integrar um conjunto de produtores seleccionados em cadeias de valor nacionais, através de apoios directos à mecanização e à introdução de inovações tecnológicas, de modo que estes realizem um upgrade das suas explorações e, por arrasto, promovam a introdução de tecnologias nos pequenos produtores das zonas envolventes. Foi através do último modelo que se baseia o Programa SUSTENTA, implementado desde 2020 (Nova & Rosario, 2022).

7. PROGRAMA SUSTENTA, RESULTADOS PARA ECONOMIA MOÇAMBICANA

O Programa SUSTENTA, é uma política agrária do governo que procura gerar uma dinâmica de desenvolvimento agrário integrado que contribua para a melhoria da qualidade de vida no meio rural, assegurando a segurança alimentar e a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. Foi discutido e aprovado em junho de 2016 e só veio a ser implementado em Fevereiro de 2017, com lançamento da fase I a partir de um discurso do presidente da República de Moçambique, Filipe Jacinto Nyusi, num comício popular na província da Zambézia com um apoio inicial de 16 mil milhões de meticais (192 milhões de euros) do Banco Mundial⁵. Numa primeira fase abrangeu os distritos das províncias da Zambézia distritos de Gurué, Alto Molocué, Ile, Gilé e Mocuba (Gobeia, 2022).

Em 2020, na segunda fase do programa, o SUSTENTA é alargado a nível nacional e o personagem principal da campanha agrária 2020-2021, abrangindo os distritos da zona sul, com os mesmos objetivos de estabelecer as ligações entre o INTEGRADOR (PACE) e outros atores das cadeias de valor, nomeadamente os INTEGRADOS (PA), provedores de insumos e mercados. Esta atividade consiste na identificação de mercados e assistência na negociação de preços e comercialização. O SUSTENTA tem como objectivo melhorar a qualidade de vida dos agregados familiares rurais através da promoção de agricultura sustentável (Social, Económica e Ambiental) (MADER, 2020)⁶.

Segundo MADER (2020), de 2017 até a 2023, esperava-se resultados que justificassem o aumento da produção e produtividade, através do uso da maquinarias e insumos agrícolas para apoio aos camponeses no processo de produção e geração de rendimento (comercialização), visto que, a intervenção do SUSTENTA compreende sete componentes estruturais de apoio à agricultura familiar, nomeadamente: transferências de tecnologias (pacotes tecnológicos e capacitação dos produtores; financiamento (crédito à produção agrícola e crédito ao processamento e comercialização); mercados (estabelecimento de ligações de mercado e fomento); planeamento e ordenamento produtivo (requalificação de vilas, blocos produtivos e registos de DUAT); infraestruturas (vias de acesso, regadios, infraestruturas de armazenamento e de agro processamento); salvaguardas ambientais e sociais (práticas agrícolas sustentáveis e produção orgânica); subsídio ao produtor (pacotes de incentivo à produção) (MADER, 2020, p. 16)⁷.

8. DISCUSSÃO E RESULTADOS

O SUSTENTA no quinquênio 2019 a 2023, foi um programa nacional do setor agrário definido pelo governo como política pública, estratégico para aumento da produção através de integração da agricultura rural em cadeias de valor produtivas que tem como objetivo melhorar a qualidade de vida dos agregados familiares rurais através da promoção de agricultura sustentável (MADER, 2020). Servindo como a principal fonte de trabalho e de rendimento de grande parte da população rural na qual cerca de 67% vive de agricultura), significa que é a base de sustento dos moçambicanos é dela que se deve definir a base de desenvolvimento. por isso, deve ser ampla e profundamente debatido pelos principais atores envolvidos na atividade agrária (MADER, 2020).

⁵ Disponível em: <https://www.rfi.fr/pt/programas/economias/20201125-sustenta-promete-mudar-desenvolvimento-agr%C3%ADcola-e-rural-de-mo%C3%A7ambique> Acesso em 01.07.2023

⁶ MADER Mocambique: Programa SUSTENTA, VISTO EM <https://www.agricultura.gov.mz/>, Acesso em 01/07/2023

⁷ MADER, citado por GOBEIA, Efraime da Graça Armando. Desenvolvimento económico e social de agricultores beneficiários e não beneficiários do " SUSTENTA " no Regadio do Baixo Limpopo (Moçambique). 2022.

De acordo com MADER, citado no Jornal economia da FAO⁸:

O projecto Sustenta é o mais recente “programa nacional de integração da agricultura familiar em cadeias de valor produtivas” em Moçambique. As autoridades garantem que 200 mil pequenos produtores e cerca de 3.750 produtores semi-comerciais se inscreveram para beneficiar do projeto alargado este ano (2020) a nível nacional.

O mesmo Jornal do dia: 25/11/2020, refere que na fase piloto, o programa tinha um orçamento de cerca de 192 milhões de euros:

Foi lançado em 2017, na província da Zambézia com um apoio inicial de 16 mil milhões de meticais (192 milhões de euros) do Banco Mundial. O Sustenta é agora alargado a nível nacional e o personagem principal da campanha agrária 2020-2021.

Em termos de rendimento, segundo o Jornal a verdade⁹, o programa só na fase-piloto, o Governo salienta que beneficiou cerca de 10.000 pequenos agricultores e semi-comerciais nas províncias de Zambézia e Nampula. As famílias viram a sua produção média anual aumentar de 760 kgs por hectare para 1.200 kgs por hectare na cultura do milho e de 550 kgs para cerca de 950 kgs por hectárea no gergelim.

As críticas ao Programa segundo o Jornal de economia do dia 25-11-2020:

Para João Mosca, especialista em economia agrária e sociologia rural, sublinha tratar-se “de um projecto de grandes dimensões” que se for concretizado da forma como está idealizado mostra uma mudança “fundamental de paradigma e de modelo de desenvolvimento agrícola e rural.

Uma das críticas apontadas ao SUSTENTA prende-se com a ausência de uma avaliação independente da primeira fase de implementação do projecto. O também diretor e investigador do Observatório do Meio Rural sublinha que a ausência deste estudo se deve à pandemia da covid-19.

De acordo com o Jornal Economia, “Neste momento existe muito subjectivismo, muita política no meio do assunto, muitos a favor e muitos contra (...) há suspeições, hipóteses de corrupção e a velha história de que projetos dentro da agricultura sempre falharam”, sustenta João Mosca. Para acompanhar de perto esses conjunto de riscos e obstáculos “que têm de ser resolvidos caso a caso”. O economista moçambicano acrescenta que o Observatório do Meio Rural vai avaliar e monitorar amiúde o desenvolvimento do projecto, de forma “independente do Ministério da Agricultura para tentar fazer com que o SUSTENTA seja, pelo menos, melhor” que outros projectos do passado.

Em termos estatísticos, de acordo com estudo aprimorado feito, dentre outros aspectos, com o SUSTENTA esperava-se aumento do crescimento anual da produção agrícola de 2,3% para 5% (PR, 2020). Segundo dados do INE (2021), quanto às áreas cultivadas, para Nampula, de 2017 para 2018 registou-se um acréscimo de 10,5% e de 2018 para 2019 de 2,5%. Para Zambézia, de 2017 para 2018 o acréscimo registado foi de 8% e de 2018 para 2019 de apenas 2,2% (Da Costa e Castigo, 2021).

O estudo mostra que, mesmo com a disponibilização dos equipamentos agrícolas e reabilitação de algumas infraestruturas agrárias e com existência de outros programas de

⁸ Jornal de Economia Disponível em: <<https://www.rfi.fr/pt/programas/economias/20201125-sustenta-promete-mudar-desenvolvimento-agr%C3%ADcola-e-rural-de-mo%C3%A7ambique>> Acesso em: 03/07/2023.

⁹ Jornal a Verdade, edição 2022, <<https://verdade.co.mz/sustenta-aumenta-rendimento-de-centenas-de-milhares-de-camponeses-acima-da-linha-de-pobreza-alimentar-em-mocambique/>> visto em: 03/07/2023.

desenvolvimento agrário, como a Agência de Desenvolvimento do Vale do Zambeze, FIDA, por exemplo, que também intervém na agricultura e melhoramento das infraestruturas agrícolas, as áreas cultivadas na fase piloto do SUSTENTA foram inferiores (DA Costa & Castigo, 2021)

Uma outra constatação do SUSTENTA tem haver com vários constrangimentos que o programa apresenta. Dentre eles constam a falta de monitoria e avaliação participativa, falta de critérios objetivos e públicos na seleção dos beneficiários, fraco acesso aos insumos agrícolas, a inexistência de infraestruturas agrícolas e os baixos preços de compra aos produtores. De acordo com o CDD (2020), o facto de não ter havido uma monitoria e avaliação participativa do programa antes de se avançar para a segunda fase não garante a existência de transparência na governação económica do programa.

O Observatório do Meio Rural (OMR, 2017) também referiu-se que o funcionamento, a eficácia, a coordenação e a transparência é um risco do programa a todos os níveis. Neste contexto, a monitoria e avaliação com as partes afetadas e interessadas com o programa é fundamental e, sobretudo, com o envolvimento das comunidades locais e das organizações da sociedade civil (Da Costa & Castigo, 2021).

O CIP (2021), no estudo que realizou entre novembro de 2020 e março de 2021 nas províncias de Tete, Nampula e Zambézia com o fim de avaliar a integridade do programa, menciona-se a falta de critérios objetivos e públicos na seleção dos beneficiários como um constrangimento do SUSTENTA. De acordo com a mesma fonte, nas zonas rurais há muitas famílias que não estão informadas da sua existência e dos seus mecanismos de acesso (Da Costa & Castigo, 2021)

O CIP (2021, p. 1), avançou que “alguns dos beneficiários nem tem capacidade de concorrer, tendo mesmo beneficiado candidatos que não possuem campos agrícolas, por existência de certas afinidades com equipas locais do programa”. O aumento da produção e rendimento agrícolas são baixos. De acordo com o Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER, 2020), para além do baixo acesso à insumos de qualidade (sementes, fertilizantes e pesticidas), deve-se à inexistência de infraestruturas rurais, na maior parte das áreas rurais.

A construção e manutenção de represas, de regadios de pequena e média escala constitui um dos maiores desafios do setor agrícola. De acordo com Muianga (2020), o escoamento e a comercialização agrícolas e o acesso aos fatores de produção, são igualmente dificultados pela existência de vias de acesso precárias na maior parte das zonas rurais do país. A maior preocupação evidencia-se nas estradas terciárias. O MADER (2020) refere que os elevados custos de transação desincentivam a participação do setor familiar no mercado (Da Costa & Castigo, 2021).

Portanto, da análise feita aos relatórios financeiros de SUSTENTA pela Sociedade Civil, o Centro de Integridade Pública avança com grandes suspeitas de corrupção e desvios de fundos destinados à população camponesa, tidas como beneficiárias dos projetos. Poucos são resultados alcançados pelo Programa uma vez que Moçambique continua a registrar situações de fome agravado pela redução dos níveis de crescimento económico em todos os setores produtivos. Assim, a má gestão financeira, vulnerabilidade da Instituição gestora dos fundos, resulta no fracasso do modelo de implementação da política Pública.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa SUSTENTA constitui um programa que segue um tipo de orientação que procura gerar uma dinâmica de desenvolvimento agrário integrado que contribua para a melhoria da qualidade de vida no meio rural, assegurando a segurança alimentar e a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Segundo afirma o Castel-Branco, (2012), o percurso para se obter os resultados neste modelo, é longo. O processo de transformação de um pequeno agricultor num agricultor comercial é moroso e requer apoios substanciais por parte dos intervenientes das cadeias produtivas e pelo Estado. Neste último caso, realça-se a teoria de instituições apresentada por North, que inclui os serviços de extensão, criação de infra-estruturas, melhoria do funcionamento e eficácia dos serviços de administração, bem como, previsibilidade e coerência nas políticas.

No entender do autor, o desenvolvimento institucional promove o crescimento econômico e a convergência dos países em desenvolvimento para os padrões dos países desenvolvidos.

O modelo de desenvolvimento” formulado e implementado logo após a independência” foi baseado numa economia socialista centralmente planificada, ou seja, usou o mesmo modelo Desenvolvimentista que o Brasil tinha usado em 1920. Portanto, sob o contexto, o Estado moçambicano teve de redefinir estratégias para o desenvolvimento rural(Cavalcante, 2019).

Estes e outros aspectos podem explicar o fracasso de muitos modelos que Moçambique adotou desde a independência até os dias de hoje. Mas, as conclusões carecem de mais estudos sobre as formulações das políticas públicas, que não são objecto deste estudo.

Vale a pena realçar a ideia de que: As instituições que garantem o direito de propriedade são cruciais ao crescimento econômico; segundo: O grau de corrupção percebida influencia negativamente o desempenho econômico; Terceiro: A confiança entre agentes econômicos e a cooperação cívica têm importante efeito sobre o crescimento econômico e a produtividade dos fatores. Último: O desenvolvimento institucional promover o crescimento econômico e a convergência dos países em desenvolvimento para os padrões dos países desenvolvidos (Cavalcante 2019).

Por fim, vale a pena lembrar que: Instituições robustas impulsionam o crescimento econômico, o que nos conduz à consolidação das bases para o desenvolvimento econômico de uma região ou território. Consta na Constituição da República de Moçambique(CRM) de 1990 o lema de que a Agricultura é a Base de Desenvolvimento (Art.103 da CRM).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALOI, Jochua Abrão. Políticas e Estratégias de Combate à Pobreza e de Promoção do Desenvolvimento em Moçambique: Elementos de Continuidade e Descontinuidade. **Revista Estudos de Políticas Públicas**, 4.2: 203-214, 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**, repositório.enap.gov.br, Brasília, 2018.

CASTEL-BRANCO, C. N. **Moçambique: perspectivas económicas**. Universidade Eduardo Mondlane em associação com Fundação Friedrich Ebert, Maputo, 1994.

DE BRITO, L., Castel-Branco, C. N., Chichava, S. I., Forquilha, S., & Francisco, A. (Eds.). **Desafios para Moçambique**, IESE, Maputo, 2012.

CAVALCANTE, Carolina Miranda. Instituições, mudança institucional e desempenho econômico, de Douglass C. North. **História Econômica & História de Empresas**, v. 22, n. 1, 2019.

Centro de Integridade Pública (CIP, 2021). Falta de transparência na seleção dos beneficiários do projecto Sustenta indica compra de lealdades à nível local. **Boletim informativo** No 3/2021.

CORRÊA, José Carlos Severo; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima; KIST, Rosane Bernardete Brochier. Sobre o conceito de desenvolvimento regional: notas para debate. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 7, 2019.

CUNGUARA, Benedito. **O Sector Agrário em Moçambique: Análise situacional, constrangimentos e oportunidades para o crescimento agrário**. Michigan State University. IFPRI, Maputo. p. 40. v. 76, 2011.

DA COSTA, Jacinta Inês Marcos; CASTIGO, Pedro. Análise dos progressos, constrangimentos e desafios do programa agrário “Sustenta” em Moçambique. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 14, p, 2021.

DE SOUSA, Angélica Silva; DE OLIVEIRA, Guilherme Saramago; ALVES, Laís Hilário. A pesquisa bibliográfica: **Princípios e fundamentos**. Cadernos da FUCAMP, v. 20, n. 43, 2021.

ETGES, Virginia Elisabeta; DEGRANDI, José Odim. Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 1, n. 1, p. 085-094, 2013.

FURTADO, Celso. **Essencial Celso Furtado**. Editora Companhia das Letras, 2013.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Plageder, 2009.

GOBEIA, Efraime da Graça Armando. **Desenvolvimento econômico e social de agricultores beneficiários e não beneficiários do " SUSTENTA" no Regadio do Baixo Limpopo** (Moçambique), **Revista lume.ufrgs.br**, 2022.

MAFAVISSE, Isaías Mutombo; CLEMENTE, Evandro César. Atuação das políticas públicas na promoção do desenvolvimento rural em Moçambique-análise das políticas agrárias no distrito de Malema. **XXI Encontro nacional de Geografia agrária**, v. 11, n. 30, p. 20, 2016.

MATTEDI, Marcos Antônio; DA CUNHA NUNES, Camila. Desenvolvimento Regional e Esporte Amador: as dimensões territoriais dos Jogos Abertos de Santa Catarina. **Redes-Revista do Desenvolvimento Regional**, 20.3: 314-351. 2015.

MELLO E SOUZA, Nelson. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. **Revista de Administração Pública**, v.46: 1671-1720, 2012.

Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural(MADER). **Inquérito agrário integrado**, Maputo, 2020. Disponível em: <<https://www.agricultura.gov.mz/>>, Acesso em 03/07/2023

MUCHACONA, Jorge João; ROMÃO, Jute Coutinho. Da Reconstrução Económica à Emergência do Regime Democrático em Moçambique: uma reflexão sobre a consolidação da Sociedade Civil, 1975–2017. **Revista Eletrônica Discente História. com**, v. 5, n. 10, p. 86-99, 2018.

NORONHA, Andrius Estevam. Conceitos básicos em políticas públicas no Brasil contemporâneo. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 2, n. 2, 2005.

NOVA, Yara; ROSARIO, Rui. **Modelos de Desenvolvimento Agrário em Moçambique**, Observatorio do Meio Rural, Setembro, 2022.

NUVUNGA, Boaventura. Reforma agrária e desenvolvimento rural em Moçambique-situação actual e perspectivas. In: **Documento apresentado na Conferência da FAO sobre a Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, Brasil**, p. 7-10, 2006.

OLIVEIRA, Nilton Marques de. **Desenvolvimento regional do território do Estado do Tocantins: implicações e alternativas**. Tese (doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste/Campus de Toledo, 2015.

ROCHA, José António Oliveira; ZAVALÉ, Gonçalves Jonas Bernardo. O Desenvolvimento do Poder Local em África: O caso dos municípios em Moçambique. **Cadernos de Estudos Africanos**, p.105-133, 2015.

SOUZA, Celina Maria de. **Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa**. repositoriodev.ufba.br, 2003.