



**DIAGNÓSTICO DAS POLÍTICAS AGRÁRIAS
NOS ÚLTIMOS 10 ANOS:
PEDSA II E PNISA II
CONTRIBUTO DO OMR**

Yara Nova e João Mosca

1. INTRODUÇÃO

O Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER), iniciou o processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA) II e o Plano Nacional de Investimento do Sector Agrário (PNISA) II, que são os principais instrumentos orientadores do sector agrário. Este é um processo que teve início em 2020, no contexto do fim da vigência dos planos anteriores o PEDSA (2011-2020) e o PNISA (2013-2019).

Este texto possui quatro secções. A primeira secção tem como objectivo fazer o diagnóstico das principais medidas orientadores do sector, consideradas como essenciais para a transformação estrutural do sector agrário, redução da pobreza e a segurança alimentar e nutricional. Na segunda, são apresentadas e analisadas as características do modelo de desenvolvimento do sector agrário dos planos anteriores, comparando com o modelo do actual plano. Na terceira secção, caracteriza-se o modelo do PEDSA e PNISA e apresentam-se as sugestões/propostas do OMR. Finalmente, na quarta secção, faz-se uma interpretação geral do modelo do PEDSA.

2. O MODELO PEDSA, ANTERIOR E ACTUAL

Diagnóstico

PEDSA e PNISA I	PEDSA e PNISA II
Modelo de desenvolvimento	
Modelo de desenvolvimento agrário assente no agronegócio e cadeias de valor, com intensificação dos factores de capital, virado para o exterior (exportação de <i>commodities</i> e importação de bens alimentares).	Por um lado, constata-se a continuidade do modelo de desenvolvimento agrário assente no investimento privado para o desenvolvimento das cadeias de valor seleccionadas e, por outro, um modelo de integração dos pequenos agricultores (PAC),

PEDSA e PNISA I	PEDSA e PNISA II
	também com prioridade para as culturas de exportação. Políticas de redução/substituição de importações não estão mencionadas.
Intervenção (privado, Estado e outros)	
<i>Orçamento:</i>	<i>Orçamento:</i>
Baixa previsão de alocação do Orçamento Geral do Estado ao sector agrário (média de 4% entre 2001 e 2019), centralizado nos órgãos centrais (entre cerca de 50% e 70% nos mesmo anos afectos) e baixa capacidade de execução orçamental (média 59% entre 2013 e 2021). O OGE é muito dependente de recursos externos e projectos de curta duração sem continuidade. O défice orçamental do PNISA foi de cerca de 79%, por falta de recursos externos.	Mudança da fonte de financiamento do PNISA, que prevê a participação do sector privado em 40% e do Governo (60%).
<i>Descentralização do poder:</i>	<i>Descentralização do poder:</i>
Elevado nível de centralização do poder de decisão. Não foram enunciadas acções de descentralização do poder a nível Central, Provincial e Distrital.	Previsão de descentralização do poder de decisão com a criação dos comités de coordenação dos programas ao nível Central, Provincial e Distrital (nada referido sobre a alocação de recursos para os níveis provincial e distrital).
<i>Referência aos pequenos produtores (agricultura familiar):</i>	<i>Referência aos pequenos produtores (agricultura familiar):</i>
Várias acções para impulsionar o sector agrário no geral, porém, apesar da agricultura familiar ser a de maior expressão no país, não foi mencionado de forma directa. Secundarização da agricultura camponesa e familiar e dos pequenos produtores.	Os pequenos produtores são referidos no modelo de integração das cadeias de valor (Modelo de Pequeno Agricultor Comercial - PAC). A agricultura camponesa e familiar não é referida em nenhuma das medidas de políticas públicas adotadas.
Políticas públicas	
<i>Sectores agrários</i> Faz-se referência de forma geral dos sectores agrários e dos principais constrangimentos existentes, mas apresentam-se medidas ou acções estratégicas de forma ambígua e sem diferenciação nos principais intervenientes.	<i>Sectores agrários</i> Apresentam-se medidas e acções com um maior foco na necessidade de investimentos na investigação agrária principalmente no sector agrícola, pecuário, pescas e florestas.

PEDSA e PNISA I	PEDSA e PNISA II
<p><i>Produção e serviços</i> Maior primazia ao desenvolvimento de programas ligados à mecanização agrícola, gestão pós-colheita e irrigação, mas com eficácia baixa.</p> <p><i>Mercados</i> Referência a necessidade de melhoramento da rede de comercialização, mas pouco efectivado, restringindo-se na promoção de feiras e criação da Bolsa de Mercadorias, com limitada afluência por parte dos pequenos produtores.</p> <p><i>Segurança alimentar e mudanças climáticas</i>¹</p>	<p><i>Produção e serviços</i> Maiores investimentos na capacitação dos extensionistas, maior apoio a mecanização, gestão pós-colheita e irrigação com maior intervenção do sector privado. Entretanto levantam-se as questões dos programas anteriormente desenvolvidos, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A necessidade de se ter em consideração o “modelo” de parcerias e de gestão dos Centros de Prestação de Serviços Agrários (CPSA), do Complexo de Silos da BMM e regadios, de modo a garantir maiores eficácia e eficiências dos investimentos e benefícios para os pequenos produtores abrangidos, assim como para assegurar o funcionamento das infra-estruturas a longo prazo. • Necessidade de se considerar a adaptação do equipamento e das infra-estruturas aos diferentes tipos de produtores; • Importância das condições para permitir o acesso a esses serviços pelos pequenos produtores. <p><i>Mercados</i> Poucas medidas enunciadas sobre a questão da necessidade de melhoramento da rede comercial, cingindo-se na criação ou promoção de feiras de comercialização.</p> <p><i>Segurança alimentar e mudanças climáticas</i></p>

¹ A segurança alimentar terá tratamento em documento próprio.

PEDSA e PNISA I	PEDSA e PNISA II
<p data-bbox="237 268 821 296"><i>Ambiente: gestão sustentável de recursos naturais</i></p> <p data-bbox="237 342 821 478">Referenciado no PEDSA a necessidade de medidas no combate as mudanças climáticas, mas as acções estratégicas foram abordadas de forma transversais em diversos pilares.</p> <p data-bbox="237 594 656 621"><i>Medidas macro e microeconómicas</i></p>	<p data-bbox="844 268 1385 331"><i>Ambiente: gestão sustentável de recursos naturais</i></p> <p data-bbox="844 378 1385 548">São referidas algumas medidas para assegurar o aviso prévio de choques climáticos, sementes adaptadas ao clima, zoneamento do uso da terra, acções de conservação dos solos, etc.</p> <p data-bbox="844 594 1266 621"><i>Medidas macro e microeconómicas</i></p> <p data-bbox="844 632 1385 802">Nada referido sobre políticas fiscais, incentivos aos pequenos produtores, crédito de fácil acesso, preços mínimos, fundo de estabilização de preços priorizando culturas. Não existem incentivos à criação de emprego.</p>
Legislação	
<p data-bbox="237 936 821 1142">Faz referência à necessidade de revisão da política agrária. Não existe um documento sobre este assunto, que sirva de “umbrela” aos demais programas. E não existe ao final de mais de uma década de manifestação de interesse de uma Lei da Agricultura.</p>	<p data-bbox="844 884 1385 1192">Faz referência à necessidade desenvolvimento de um quadro legislativo, tendo como meta até 2025 a existência de leis como: da agricultura, sanidade vegetal e animal, florestas. E outros documentos em forma de política e lei relevantes. Não foram definidos prazos para a submissão das propostas ao Conselho de Ministros e à Assembleia da República.</p>

3. CARACTERÍSTICAS DO PEDSA E PNISA E SUGESTÕES

Apresenta-se abaixo as principais características do PEDSA e PNISA e, para cada ponto, sugerem-se algumas medidas:

- Os PEDSAs e PNISAs implementados e o proposto, apresentam um conjunto de metas ambíguas, muitas vezes não orçamentadas nem programadas no tempo, sendo estes, os factores de risco e possivelmente parte das razões dos baixos níveis de realização dos planos e projectos. Sugere-se que se opte por uma revisão na definição de cada objectivo, as metas a serem atingidas, quais as políticas específicas para cada caso, os recursos a alocar e os prazos.

- O conceito de sector privado abrange, equivocadamente, os produtores familiares, pequenos, médios e grandes produtores, sem ter a consideração as diferentes lógicas, opções produtivas, sistemas de produção e objectivos de cada um destes grupos, o que representa, como no passado, um forte risco da constante secundarização dos pequenos produtores. Sugestão: Desenvolver um capítulo dentro dos planos que aborde as acções estratégicas a serem desenvolvidas para este sector.
- O PEDSA e o PNISA prevêem várias acções no sector industrial da agricultura, sendo controverso que este tipo de políticas impulse, a médio prazo (com excepções), os pequenos produtores apontados como o alvo prioritário; mas quais serão as indústrias, como relacionar com a agricultura e será indústria localizada no território ou nos centros urbanos?
- Verificam-se confluência de funções entre os sectores público e privado em relação ao à distribuição/venda de insumos agrícolas, prevendo-se formas bastante variáveis (subsídios aos insumos, sistemas de *vouchers*, entre outros) e muito realizado directamente pelas instituições públicas, o que pode gerar conflitos com sector privado; Sugere-se a separação clara das áreas de actuação dos sectores privado e público, sendo que este, apenas actuaria em caso de ausência ou incapacidade/desinteresse do sector privado.
- A implementação do PEDSA e PNISA apenas será possível, caso exista um importante aumento da dotação orçamental destinada ao sector agrário, com uso mais eficaz e eficiente dos recursos e uma efectiva descentralização de poderes de decisão e dos recursos técnicos e financeiros. O PEDSA prevê valores para cada um dos programas específicos e acções estratégicas sem que se apresente os critérios de cálculo.
- Um factor de risco para o alcance dos objectivos do plano, será a instabilidade institucional, dado que se têm verificado mudanças institucionais constantes: quando se mudam os governos, mudam-se as instituições, as políticas, as orgânicas aos diferentes níveis territoriais, os cargos de funções directivas e técnicas, as prioridades sectoriais etc.
- As acções estabelecidas estão projectadas para um período curto (PEDSA até 2030 e PNISA até 2026) o que não é tempo suficiente para o início da transformação estrutural, de mudanças na produtividade e na estrutura fundiária, na inovação (investigação e extensão), na segurança alimentar e com crescente resiliência às mudanças climáticas a longo prazo. Os dois instrumentos da política agrária deveriam ter o mesmo período de vigência.
- Embora se faça indicação dos ministérios envolvidos, existe a necessidade de especificação das funções e do processo de coordenação entre os ministérios envolvidos, de modo a salvaguardar a eficiência institucional, a nível central, provincial e local; tem particular importância e com efeitos positivos sobre a produção, comercialização e vida das populações as áreas das estradas e transportes, da saúde e educação, da energia (preferentemente a solar) e do acesso à água.

- Sugere-se a introdução do modelo de comercialização rural com base na rede comercial rural fixa, com agentes económicos locais de acumulação e investimento local, criando cadeias de valor ao nível do território.
- É necessário incentivar a emergência de uma indústria alimentar de pequena escala de transformação de matérias-primas realizada por agentes económicos locais assim como o surgimento de outras actividades relacionadas com as cadeias de valor locais.
- Para melhor avaliar o impacto dos programas, sugere-se que posteriores pesquisas estudem o número dos diferentes tipo de produtores abrangidos e não abrangidos, as mudanças na ocupação de terra, na produtividade, nos rendimentos monetários da actividade agrária, o surgimento de “agricultores emergentes”, a geração de emprego, o rendimento dos beneficiários e, se existem, quais os aprofundamentos das desigualdades e da exclusão social.
- É importante que organizações da sociedade civil, empresariais e outras, participem nas acções de monitorização e avaliação do PEDSA e do PNISA, pelo menos bianualmente, e que exista circulação de informação permanente entre essas instituições de modo a permitir essa monitorização de forma continuada.

Medidas positivas constatadas:

- Previsão de introdução do seguro agrícola, descentralização dos centros de assistência técnica, propagação de campos de demonstração de resultados.
- Introdução de políticas de preços de referência (mas não de preços mínimos) para as cadeias de valor seleccionadas.
- Introdução do mecanismo de responsabilização e penalizações ao incumprimento das actividades e metas definidas em contratos a serem assinados; não são referidas que tipo de metas e que penalizações?
- Maior descentralização das funções até ao nível distrital, com a previsão de criação dos Comités de Coordenação do Sector Agrário a nível Central, Provincial e Distrital.
- Uma maior priorização a investigação agrária (fundos a alocar, áreas principais de investigação, locais de investigação, etc.).
- São mencionadas de forma genérica, sem identificação de quais as medidas de promoção do empresariado nacional.
- Previstas reformas de natureza administrativa para melhorar o ambiente de negócios para o sector privado (quais?).

4. CONSIDERAÇÕES AO MODELO PEDSA

Os dois PEDSAs e PNISAs possuem como suporte um modelo assente no investimento no sector privado (principalmente externo), sendo este o principal destinatário/beneficiário das políticas públicas, em tecnologias cada vez mais intensivas em capital e em culturas de exportação. Os pequenos produtores são integrados nas cadeias de valor verticalizadas de acumulação no exterior, com estruturas de mercado desfavoráveis ao produtor primário que se integram nos sistemas de *out grower* de natureza extractivista ou como assalariados (maioritariamente a tempo sazonal), não obstante existirem benefícios dos pequenos produtores assim envolvidos.

A grande maioria dos pequenos produtores são secundarizados do desenvolvimento rural e do país, o que se reflecte no aumento da pobreza, das desigualdades sociais, da persistência da baixa produtividade por hectare, da redução da área média por produtor e dos níveis de cobertura dos serviços aos produtores e aos cidadãos do meio rural. Não são referidos os camponeses como possuidores de conhecimento de práticas culturais e de sistemas de produção, de sementes "indígenas" e formas de preservar a qualidade dos solos bem como o melhoramento dessas práticas.

O PEDSA e o PNISA constituem um programa verticalizado, onde o conceito de desenvolvimento local, endógeno de criação de cadeias de valor com acumulação realizada por agentes económicos do território não está contemplado. A verticalização do modelo influenciará o reforço de instituições com poderes de decisão concentrados, centralizados e compartimentadas aos vários níveis territoriais.

O modelo PEDSA, a curto e médio prazo, assim como outras estratégias havidas em vários partes do mundo, como a revolução verde ou o agro-negócio "puro e duro", poderá fazer aumentar rapidamente a produção e o rendimento de uma pequena percentagem da população rural. A longo prazo, nem sempre existe sustentabilidade dos aumentos de produção com base na produtividade, produzindo-se efeitos e externalidades negativas, tanto sociais como ambientais, conflitos de várias naturezas entre outros aspectos.

E-mail: office@omrmz.org

Endereço: Rua Faustino Vanombe, nº 81, 1º Andar.

Maputo – Moçambique

www.omrmz.org