



CONTRIBUTO PARA UMA MUDANÇA NO DESEMPENHO ECONÓMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DA AGRICULTURA EM MOÇAMBIQUE

1. INTRODUÇÃO

Não existem dúvidas que a agricultura não desempenhou as suas funções definidas após a independência e no III Congresso da Frelimo, que eram o abastecimento do povo, o fornecimento de matérias-primas para a indústria nacional e contribuir para as exportações (balança comercial agrícola). Não importa neste documento referir a esses aspectos, pois vários estudos e factos revelam claramente essa afirmação.

Este texto tem como objectivo sugerir medidas para que a agricultura, além das funções acima mencionadas, seja o sector fundamental na redução do número de pobres e das desigualdades sociais, para o equilíbrio do território, diminuição de fenómenos migratórios forçados e redução de elementos potenciadores de conflitos de diferentes naturezas, assegurando a soberania alimentar do país. A Associação Comercial e Industrial e de Serviços (ACIS), a Associação de Fruticultores de Moçambique (FRUTISUL), a Gapi - Sociedade de Investimentos, SA, o Observatório do Meio Rural (OMR) e a União Nacional de Camponeses (UNAC) subscrevem o presente documento.

A agricultura apenas se desenvolve em contexto de: (1) estabilidade política e militar; (2) um ambiente macroeconómico equilibrado, estável e favorável ao sector; (3) com o desenvolvimento global da economia e do meio rural, em particular, a rede de estradas, a educação e a saúde que possuem um elevado efeito multiplicador sobre a produção, a redução da pobreza e o bem-estar da população.

O desenvolvimento da agricultura deve ser economicamente inclusivo, o que significa que as políticas públicas, os mercados e as instituições devem favorecer a criação de riqueza de todos os agentes económicos, destacando-se o sector familiar e as pequenas e médias empresas. Os recursos naturais, com revisão dos benefícios fiscais, poderão contribuir para que exista uma maior capacidade do Estado alocar recursos para o desenvolvimento de outros sectores, nomeadamente da agricultura e da promoção dos camponeses, devendo as mineradoras e o Governo ter maior atenção à forma como se procedem os reassentamentos e à criação de emprego local. Os produtores de diferentes tipo e os consumidores devem optar de forma soberana sobre o que, quanto e onde produzir e consumir, em função de lógicas produtivas diferenciadas, em resposta às políticas públicas de auto-suficiência e soberania alimentar do país e aos incentivos e sinais dos mercados.

2. POLÍTICAS

Para as organizações assinantes deste documento, estes aspectos são fundamentais para que a agricultura, a médio e longo prazo, possa desempenhar os papéis acima referidos e contribua para a diversificação e transformação estrutural da economia.

2.1. Prioridades territoriais e produtivas:

Para concentração de recursos e obtenção de maior eficiência e eficácia dos investimentos e das políticas públicas, aconselha-se que se definam territórios delimitados com critérios económicos e de potencial produtivo e que sejam de dimensão limitada. Nestes territórios, devem-se concentrar as acções de investigação, extensão e investimento público e privado, comercialização, benefícios fiscais para os investidores e para as comunidades (com ênfase para o empoderamento da mulher e dos jovens) e subsídios, segundo os critérios e prioridades abaixo sugeridas. Especial atenção deve ser dada às questões de género no que respeita ao acesso a recursos, especialmente da terra, e na distribuição dos rendimentos da família, para alterar a divisão do trabalho intra familiar que actualmente desfavorece a mulher. Em relação aos jovens, é importante que existam incentivos que os retenham no meio rural, principalmente através de iniciativas de auto emprego, de pequenos negócios e criação de emprego estável.

Em relação às zonas de menor potencial agrário, deverão existir incentivos para a emergência ou promoção de actividades tradicionais locais (pecuária, pesca, florestas, caça, olaria, etc.). Também ao Estado competirá favorecer estas zonas com maiores e melhores serviços para os cidadãos, como sejam a saúde, educação e a construção de infra-estruturas de comunicações e produtivas que gerem emprego.

Os produtos a subsidiar devem ser os que têm maior importância no rendimento dos produtores, na alimentação do povo e na substituição de importações, designadamente o milho, mapira, mandioca, arroz, feijões, tomate, batata-reno, cebola, carne bovina, caprina e de aves e frutas (banana, citrinos, manga, papaia) e algumas de clima temperado que tenham maior consumo e maior peso nas importações. Os benefícios fiscais, os incentivos económicos e os subsídios, devem ainda incidir sobre a produção de sementes (sem secundarizar a biodiversidade e as sementes locais) e de animais reprodutores (aves e bovinos).

2.2. Terra, recursos naturais e território:

A terra é o principal activo de uma nação. Os recursos naturais devem ser conservados e explorados de forma sustentável de modo a beneficiar as comunidades e os agentes económicos, gerando empregos estáveis e dignos e, por consequência, o país.

A prioridade, neste aspecto, deve ser o da elaboração, gestão e acessibilidade do cadastro universal (de todo o país) de terras individuais, colectivas, privadas e públicas.

Sugerem-se ainda as seguintes acções principais:

- Aplicar a Lei de Terras, sobretudo nos seguintes aspectos: terras ociosas, práticas nos processos de reassentamento ou ocupações de má-fé, cadastramento de terras (com digitalização do uso e aproveitamento da terra) com acesso fácil para quaisquer cidadãos.
- Rever a Lei de Terras de modo a realizar-se a filosofia e os articulados que mais e maiores conflitualidades têm gerado, assim como aqueles que não asseguram eficiência na utilização da terra, especialmente os direitos de propriedade e de transmissão, a ociosidade por não cumprimento dos objectivos, entre outros aspectos.
- Respeitar os procedimentos de concessão de DUATs, particularmente a necessidade de uma legislação específica sobre as consultas, dando maior protagonismo e poder de decisão às comunidades locais.
- Obedecer aos princípios da sustentabilidade e de benefícios para as comunidades na exploração de recursos naturais (terra, floresta, fauna, pesca e mineração).
- Formar funcionários e oferecer cursos a empresários, organizações da sociedade civil e comunidades sobre a interpretação e aplicação das leis de terras, de reassentamentos, de minas e outras.

2.3. Modernização da agricultura:

A prioridade deve ser a distribuição de insumos básicos (sementes de qualidade, insumos, instrumentos de trabalho) das culturas principais indicadas acima aos camponeses, a preços subsidiados e/ou a crédito em espécie, evitando-se a distribuição gratuita de qualquer insumo ou outro factor de produção.

Deve-se assegurar que a modernização seja inclusiva e de acesso a todos os tipos e escalas de produtores. Considerando a resposta rápida aos insumos básicos da produção e o aumento da produtividade e da competitividade, sugerem-se as seguintes acções principais:

- Implementar um programa de selecção, produção e distribuição de sementes certificadas de variedades melhoradas de elevadas produtividades e adaptadas às zonas agro-ecológicas, assim como de viveiros de plantas que renovem e introduzam variedades mais produtivas e de início de produção mais precoce, em particular de caju, coqueiro, plantas para reflorestamento, frutas (citrinos, banana, papaia) e as de clima temperado.
- Elaboração e implementação de um programa de melhoramento das sementes de variedades locais (incluindo o mapeamento dessas variedades, a recolha sistemática de material genético e constituição de banco de germoplasma local).
- Alinhar os objectivos da mecanização agrícola com equipamentos de diversas capacidades motoras e finalidades, que sejam acessíveis e eficientes para os diferentes tipos e escalas de produtores.
- Criar incentivos para que os jovens formados no ensino superior e médio em ciências agrárias, trabalhem no meio rural e possuam oportunidades para a criação de empresas. Os cursos técnicos de agricultura poderiam incluir disciplinas relacionadas com a gestão e empreendedorismo.
- Divulgar em espaços digitais, as listas e quantidades de semente básica existentes no banco genético do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique.
- Divulgar tecnologias e definir incentivos para que existam investimentos em regadios e na adopção de sistemas de produção adaptados aos regadios e oferecer formação aos agricultores para saberem gerir a produção em sistemas irrigados.

A modernização da agricultura deve considerar a eficiência social e ambiental de modo a existir uma modernização não agressiva ao ambiente e à biodiversidade em processos sustentáveis de desenvolvimento. Nesta perspectiva, a formação e educação dos técnicos e dos camponeses é muito importante.

2.4. Infra-estruturas:

As infra-estruturas produtivas e de distribuição são fundamentais para a redução dos riscos da produção e das perdas pós-colheita, de modo a assegurar maior estabilidade do rendimento dos produtores, da oferta e dos preços de bens agrários.

As acções devem concentrar-se na redução das perdas pós-colheita (armazenagem e conservação) e melhoria da rede de estradas vicinais.

São consideradas importantes as seguintes acções do sector público relativas a infra-estruturas produtivas:

- Divulgação e dinamização da construção de silos com materiais locais e de gestão pelos produtores e comercialização de produtos químicos e outros que contribuam para a conservação dos produtos armazenados.

- Promoção de equipamentos de armazenagem de diferentes dimensões para aquisição e gestão pelos produtores.
- Incentivar investimentos privados em centrais hortofrutícolas para selecção, empacotamento, distribuição e processamento dos excedentes, de forma a reduzir a sazonalidade dos preços e o fornecimento de matérias-primas para as indústrias agro-alimentares.
- Manutenção das estradas no interior dos distritos conectando zonas produtoras e consumidoras.
- Construção de regadios de pequena escala, acompanhada de acções de formação e extensão que capacite os produtores para a produção em regadio. A localização dos regadios e a sua ocupação e gestão, devem obedecer a critérios do potencial produtivo das zonas agrárias e a critérios económicos e sociais.
- Recuperação dos tanques carracidas, pontos de abeberamento e mangas para vacinações.
- Construção de sistemas de protecção (por exemplo, diques de defesa) contra cheias nas zonas de maior risco.

2.5. Mercados:

O acesso e o conhecimento dos mercados de insumos e da produção, a comercialização e armazenamento, são essenciais para o aumento e estabilização do rendimento dos produtores ao longo dos anos.

A prioridade deve relacionar-se com a redefinição do papel do Instituto de Cereais de Moçambique (ICM), da Bolsa de Mercadorias e dos silos e armazéns do ICM, no sentido de exercer funções de comercialização em zonas não abrangidas pelo sector privado, criar e gerir mecanismos de estabilização da oferta e dos preços ao longo do ano, evitando grandes variações sazonais, assim como assegurar a circulação de bens entre mercados excedentários e deficitários sempre que a actividade privada não o realize.

Sugerem-se ainda as seguintes medidas:

- Redução da influência das estruturas monopolistas facilitando a entrada de novos agentes económicos nesses mercados.
- Estabelecer mecanismos de regulação e fiscalização de actividades de comerciantes com más práticas em prejuízo do produtor.
- Possuir mecanismos de mercado que permitam uma maior estabilidade, sazonal e entre os mercados, dos preços dos bens alimentares mais consumidos
- Promover feiras comunitárias e em zonas de fronteira.
- Assegurar a recolha e tratamento de informação de mercados e de preços das zonas produtoras e consumidoras, e colocá-la em plataformas de acesso *online* e divulgada pelas rádios comunitárias, de modo a que a informação esteja disponível para melhores decisões dos vendedores e compradores.
- Investir na rede de alta tensão em zonas de elevado potencial agrícola e industrial.

As relações entre os diferentes tipos de produtores e destes com os serviços de comercialização e fornecimento à indústria no âmbito das cadeias de valor ou outras, devem ser estabelecidas em bases contratuais transparentes. Para o efeito, as partes devem ter capacidades semelhantes de negociação. A formação de associações de produtores e a formação e advocacia são elementos que devem reduzir as assimetrias existentes. O Estado deve reforçar as suas competências para assumir a responsabilidade arbitral em situação de conflito.

O Estado deve deixar de concorrer com o sector privado na provisão e distribuição de insumos e equipamentos agrícolas, incentivando que surjam empresas que desempenhem essas funções em mercados de concorrência, reforçando, simultaneamente, o seu papel de regulação e fiscalização

2.6. Política económica:

As políticas públicas devem ser estáveis na prossecução de objectivos específicos a longo prazo.

As políticas públicas devem incidir sobre o objectivo da produção alimentar produzida numa base social alargada (sector familiar/camponeses) para o abastecimento do mercado interno, com aumento e diversificação do rendimento dos produtores, redução das desigualdades e assimetrias entre zonas do país e entre o meio rural e as cidades, e como forma de reduzir a pobreza, a subnutrição, a dependência alimentar e as importações.

As empresas de pequena e média dimensão têm espaços importantes, como a produção em escala alargada de vegetais e frutas, produção avícola, caprinos e de bovinos e seu relacionamento com os sectores agro-industriais (moageiras, óleos alimentar, sabão e bebidas) de diferentes escalas.

É necessário assumir que a agricultura, por desvantagem competitiva na alocação de recursos por via dos mercados (principalmente a capacidade de atrair investimento e crédito, e devido à distorção das estruturas de mercados e à formação de preços), necessita de apoios, incentivos, subsídios e que o Estado exerça as suas funções de legislação, regulação, fiscalização, de realização de investigação e extensão rural, assim como da função arbitral para os casos de conflitos de interesses. Todas as economias que hoje são desenvolvidas, e onde se desenvolveram processos de transformação estrutural da economia, possuem políticas positivamente discriminatórias e favorecedoras da agricultura.

a) Orçamento do Estado:

É importante reforçar o orçamento do Estado destinado à agricultura e evitar a inclusão de verbas executadas localmente de outros ministérios na rubrica "agricultura e desenvolvimento rural". Neste texto refere-se apenas os orçamentos para o MASA e MITADER e os respectivos órgãos locais.

Não menos importante que o volume de recursos, é a melhoria da qualidade do orçamento, concentrando os recursos nas actividades públicas de responsabilidade do Estado e que possuam maiores efeitos sobre a produtividade e o aumento de rendimento dos produtores. São prioritárias as despesas na investigação e extensão, nos serviços de sanidade animal e vegetal, na fiscalização e na implementação de subsídios.

O orçamento da agricultura deve prever verbas para apoio às organizações representativas e eleitas dos pequenos produtores e das associações de produtores, com assistência técnica e formação e capacidade de negociação.

b) Incentivos económicos ao investimento:

Incentivos fiscais por novo e adicional (entradas - saídas) posto de trabalho criado devem ser restabelecidos para os agentes económicos que criarem empregos estáveis.

O investimento público deve ser realizado em actividades não concorrentes e/ou não atractivas para o sector privado, tais como capacidade de armazenagem, construção, conservação e gestão de regadios e sanidade.

Revisão em baixa do IRPC para as empresas produtoras de sementes, provedoras de insumos, de serviços de mecanização e assistência técnica e que possuam extensão rural para os pequenos produtores num raio a definir, para as empresas que invistam em bens cuja produção que se destine principalmente para o mercado interno e as que invistam na construção de regadios cuja área (30% da infra-estrutura) seja atribuída a camponeses.

Deve-se considerar a possibilidade de que recursos da cooperação e de linhas de créditos especiais co-financiem ou invistam a fundo perdido ou em condições *soft* e de retorno a longo prazo, em projectos específicos de promoção de factores de modernização da agricultura, investigação (produção de sementes, mecanização agrícola, construção de regadios, capacidade de armazenagem, na agro-indústria e na extensão rural e sanidade).

d) Tarifas alfandegárias:

Sugere-se que as tarifas alfandegárias sejam revistas (incluindo a nível da SADC) de forma a proteger os produtores nacionais. As medidas devem prever um período de aplicação, uma redução gradual das taxas a aplicar, quais os bens abrangidos (equipamento e insumos) e uma aumento das taxas alfandegárias dos bens de consumo. Estas medidas deve ser ponderadas com a capacidade de produção interna de modo a não provocar aumentos nos preços dos bens de consumo essenciais.

e) Sistema de Finanças Rurais

O sistema financeiro é decisivo para que a agricultura possa realizar a sua função de sector fundamental na redução do número de pobres e das desigualdades sociais e para o equilíbrio do território e redução de fenómenos migratórios forçados. Porém, actualmente, o sistema financeiro, dominado por alguns bancos comerciais, é excludente e adverso à agricultura. Os agricultores de pequena escala, cuja actividade económica se circunscreve a zonas rurais, não têm acesso a serviços financeiros. De facto, a fragilidade dos serviços financeiros rurais é um forte impedimento ao desenvolvimento da agricultura.

Apesar da existência de fundos e recursos adicionais de alguns doadores destinados ao desenvolvimento da agricultura, os resultados desse apoio são negligenciáveis porque, em boa parte, a rede de serviços financeiros não está estruturada para responder às necessidades do sector agrícola.

Para superar este bloqueio, e como primeira prioridade, sugere-se o estabelecimento de um sistema institucional de gestão transparente de recursos para promover serviços financeiros nas zonas rurais com impacto nas cadeias de valor agrícolas. Sem a melhoria na governação destes recursos, as finanças rurais dificilmente assegurarão uma maior acessibilidade e acesso real dos camponeses. Assim, os fundos públicos, como o Fundo de Desenvolvimento Agrário, Fundo de Desenvolvimento Distrital, Fundo de Fomento Pesqueiro, entre outros, devem cessar as suas operações de crédito directo.

Os principais financiadores da agricultura, com realce para o IFAD e FAO, devem apoiar o estabelecimento de um sistema institucionalizado de gestão transparente desses recursos e não deixarem que os programas e projectos por si financiados sejam intermediados exclusivamente por agências do Estado.

A segunda prioridade deve ser o uso destes fundos para a promoção de uma rede de instituições, privadas rurais e/ou de base comunitária ou cooperativista, que assegure uma maior abrangência de operadores de pequena escala nas cadeias de valor agrícola. A aplicação destes fundos na diversificação e alargamento da rede de provedores de serviços financeiros contribuirá para se edificar um sistema financeiro mais inclusivo e o seu desenvolvimento mais sustentável.

Uma terceira prioridade deve ser o incentivo à adopção de novas tecnologias que suportem a massificação no acesso a serviços financeiros, particularmente o *mobile banking*. O uso destas tecnologias por uma rede de banca rural institucionalizada e formal, pode contribuir para que os ganhos gerados em vários elos das cadeias de valor agrícolas nas zonas rurais sejam reaplicados por PME em investimentos de dimensão adequada nessas mesmas zonas rurais e aí gerarem empregos, ao invés de apenas beneficiar os monopólios ligados à exportação.

2.7. Instituições:

Neste documento considera-se por instituições, a administração pública, as organizações representativas da actividade agrícola, organizações da sociedade civil e as leis.

As instituições devem ser estáveis. Neste caso, entende-se por estabilidade, a orgânica e o modo de funcionamento das organizações, a durabilidade dos corpos directivo e técnico, o funcionamento e os procedimentos e os mecanismos de articulação inter-institucional.

A prioridade deve ser a capacitação das instituições públicas a nível distrital e das organizações das comunidades e dos pequenos produtores.

Consideram-se também as seguintes medidas como de grande importância:

- Proceder à descentralização administrativa, orçamental e de poderes de decisão para o nível provincial.
- Capacitar a administração distrital com técnicos para as actividades de extensão rural, fiscalização de leis, execução de serviços de sanidade animal e vegetal e gestão do cadastro de terras.
- Apoiar e incentivar o fortalecimento (profissionalização) das organizações representativas dos diferentes tipos de produtores (CTA, ACIS, UNAC e outras associações de produtores) e estabelecer plataformas de diálogo e monitoria.
- Incentivar o surgimento de empresas de formação para capacitar as empresas, cooperativas, associações e comunidades em áreas de gestão e técnicas.
- Democratizar as instituições reforçando a transparência, o acesso à informação e estabelecer momentos de diálogo formal com reuniões periódicas e consultas comunitárias.
- Auditar, através de empresas especializadas e independentes, todas as organizações recipientes de fundos públicos e da cooperação que actuem no sector agrário, quanto à execução dos planos de actividades e contas.
- Alocar recursos e desenvolver acções de formação das comunidades para o exercício de funções e defesa dos interesses comunitários, aumentando a capacidade negocial, como por exemplo, a gestão e fiscalização dos recursos naturais, a defesa e fiscalização de leis e a gestão de recursos financeiros provenientes do licenciamento para a exploração de recursos naturais. Considerar a delegação de poderes administrativos, a exemplo do que faz a Lei de Florestas e Fauna Bravia (art.º 33).
- Apoiar, incentivar e formar os camponeses em diferentes formas de associativismo para reforçar a sua capacidade negocial e acesso aos mercados, incluindo com pequenos investimentos na transformação dos produtos e na participação na comercialização da produção.
- Rever as leis do trabalho e de imigração de modo a facilitar o investimento privado, nacional ou estrangeiro.
- Garantir boas práticas de investimento privado no que respeita às relações com as comunidades, exercendo a função arbitral conforme a lei vigente.
- Assegurar transparência e não-corrupção nas relações entre empresários e agentes do Estado. Instaurar uma linha de comunicação *online* para denúncia de casos de corrupção, assegurando a confidencialidade e protecção do denunciante.

- Coordenar as acções de fiscalização do Estado com o objectivo de evitar a multiplicação de fiscalizadores e de inspecções às empresas.
- Priorizar a fiscalização educativa, e não a penalizadora, numa primeira instância.

Resumo:

Sumarizando, as prioridades das prioridades são as seguintes: (1) elaboração, gestão e acessibilidade universal (de todo o país) de terras individuais, colectivas, privadas e públicas; (2) maior orçamentação para o sector de agricultura e racionalização das despesas públicas; (3) investigação e extensão; (4) defesa sanitária do país; (5) produção e distribuição de sementes de variedades de elevada produtividade, valor nutricional e adaptadas às condições locais e aos sistemas de produção de cada zona; (6) protecção contra cheias; (7) comercialização, armazenagem e estradas vicinais; (8) preços de garantia e protecção aduaneira; (9) finanças rurais; (10) descentralização com capacitação dos poderes de decisão para nível provincial, capacitação técnica e executiva a nível do distrito e formação das comunidades para a gestão de recursos e poder negocial; (11) democratização, transparência, coordenação institucional e mecanismos de auditoria independente; (12) rever as leis do trabalho e de imigração de modo a facilitar o investimento privado, nacional ou estrangeiro; (13) garantir boas práticas de investimento privado no que respeita às relações com as comunidades, exercendo o Estado a função arbitral conforme a lei vigente.

As culturas alimentares são de primeira prioridade conforme referido acima. As medidas sugeridas devem ser especialmente dirigidas para o sector familiar, para o mercado interno e para os territórios de maiores aptidões produtivas e eficiência económica dos recursos.

3. IMPLEMENTAÇÃO

A implementação de medidas sugeridas exige uma programação de médio prazo. Não é realista esperar resultados imediatos. Sendo assim, a programação deve ser imune às mudanças de governação, de dirigentes ministeriais e de reestruturações organizacionais, isto é, sugerem-se políticas estáveis a longo prazo e um pacto de regime e social para o desenvolvimento do meio rural e da agricultura.

A implementação poderá exigir a aprovação e/ou revisão de leis e outra documentação de natureza legal. Igualmente os acordos internacionais assinados pelo Governo deverão ser implementados.

Para a implementação das propostas aqui sugeridas, propõe-se a elaboração de um programa de actividades e o estabelecimento de mecanismos de monitorização com participação do Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar, do Ministério da Terra e Desenvolvimento Rural, do Ministério do Comércio e Indústria e das organizações assinantes deste documento grupo poderá ser alargado para tratamento de temas específicos.

Muitas das sugestões estão contidas em diferentes documentos governamentais que carecem de implementação. Há discursos ao mais alto nível que são convergentes com muitas das propostas apresentadas, o que, certamente, facilitará a elaboração e a implementação de uma política agrária explícita.