

“Diversificação e articulação da base produtiva e comercial em Moçambique”

"SECTOR PRIVADO NO CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS REFORMAS NO SECTOR AGRÁRIO: UMA ANÁLISE A PARTIR DE EXPERIÊNCIAS LOCAIS"

Salvador Forquilha

Maputo, Julho 2014



Apresentação dos Background Papers

Em 2011, o IESE assinou um acordo coma embaixada da Dinamarca para participar por dois anos (2012/2014) no projecto de apoio ao sector privado, com a sua pesquisa. Isto significa que o IESE vai usar a sua pesquisa e publicações para gerar artigos específicos para debate público e de políticas relacionadas com o desenvolvimento da capacidade produtiva.

Para o IESE, a investigação deve focar no desenvolvimento de capacidades produtivas ao mesmo tempo que também foca em questões sobre pressões económicas, sociais e políticas que moldam políticas publicas e decisões de negócio de forma a apoiar a diversificação e articulação da economia para além das dinâmicas de especialização em projectos de minerais e energia. Adicionalmente, a pesquisa precisa ir para além da questão de diversificação e evidenciar na análise as condições de economia política para diversificação e articulação das capacidades produtivas.

Assim, o presente background paper usa o quadro analítico acima descrito que vem sendo desenvolvido pelo IESE desde 2008, para delinear os principais resultados da sua pesquisa, no âmbito do projecto “diversificação e articulação da base produtiva e comercial em Moçambique”.

Background paper Presentation

In 2011, IESE has entered an agreement with Danish embassy to participate for two years (2012/2014) in their private sector support programme with research analysis. This means that IESE will utilize its own research work and publications to generate specific background papers for public and policy debate related to productive capacity development.

For IESE, research needs to be focused on development of productive capacities and, in association with it, the economic, political and social pressures and interests that shape public policy and business decisions, in order to support diversification and articulation away from narrow specialization on mineral and energy projects. Additionally, research needs to go beyond claiming the need for diversification and articulation, and needs to address the political economy conditions for diversification and articulation of productive capacities.

The present background paper uses the above framework, that has been developed by IESE since 2008, to outline the main research findings in the context of the project "diversification and articulation of productive and trade capacities in Mozambique".

Sector privado no contexto da implementação das reformas no sector agrário em Moçambique: Uma análise a partir de experiências locais

Salvador Forquilha (IESE)

À semelhança do que acontece em outros sectores, as reformas no sector agrário enquadram-se num contexto mais vasto das reformas do Estado (Batley et al. 2012; Crook 2010; Kiragu 2002; Booth 2010). Para o caso de Moçambique, estas reformas estão em curso desde os finais dos anos 1980 e começos dos anos 1990, cujos contornos se tornam mais visíveis com o lançamento da estratégia global da reforma do sector público em 2001 (Forquilha 2013). Com efeito, embora já houvesse reformas em implementação em diferentes sectores, consubstanciadas em políticas e estratégias sectoriais, foi sobretudo com o lançamento da estratégia global da reforma do sector público que as reformas passaram a estar mais estruturalmente associadas à melhoria da qualidade de serviços providenciados pelos diversos sectores, com base em três aspectos principais, nomeadamente descentralização, envolvimento do sector privado e envolvimento comunitário.

Este artigo procura analisar as dinâmicas do sector privado no contexto da implementação das reformas no sector agrário, a partir das experiências locais do distrito de Ribáuè. Trata-se de interrogar e analisar a maneira como as estratégias e políticas agrárias, consubstanciadas no Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA) 2010 – 2019, são apropriadas e implementadas localmente, particularmente no que se refere à criação de um ambiente propício para iniciativas do sector privado na agricultura (MINAG 2010).

Com base no trabalho de campo efectuado no distrito de Ribáuè¹, o artigo sublinha que a fraca institucionalização do Estado e a incoerência institucional fragilizam o efeito do processo da implementação de reformas no sector agrário, especificamente no que diz respeito à criação, por

¹ O trabalho de campo teve a duração de nove semanas e decorreu entre os meses de Abril e Agosto de 2013, no âmbito do projecto de investigação “Governança, Serviços Públicos e Construção do Estado”, desenvolvido pelo grupo de investigação Cidadania e Governança do IESE.

parte do Estado, de um ambiente propício para o sector privado a nível local. O artigo divide-se em duas partes. Na primeira parte, há uma análise dos aspectos relevantes das reformas do Estado, nomeadamente a descentralização administrativa, para o sector agrário. Na segunda parte, o artigo discute as dinâmicas do processo da implementação destas reformas e seus efeitos na criação de um sector privado a nível local.

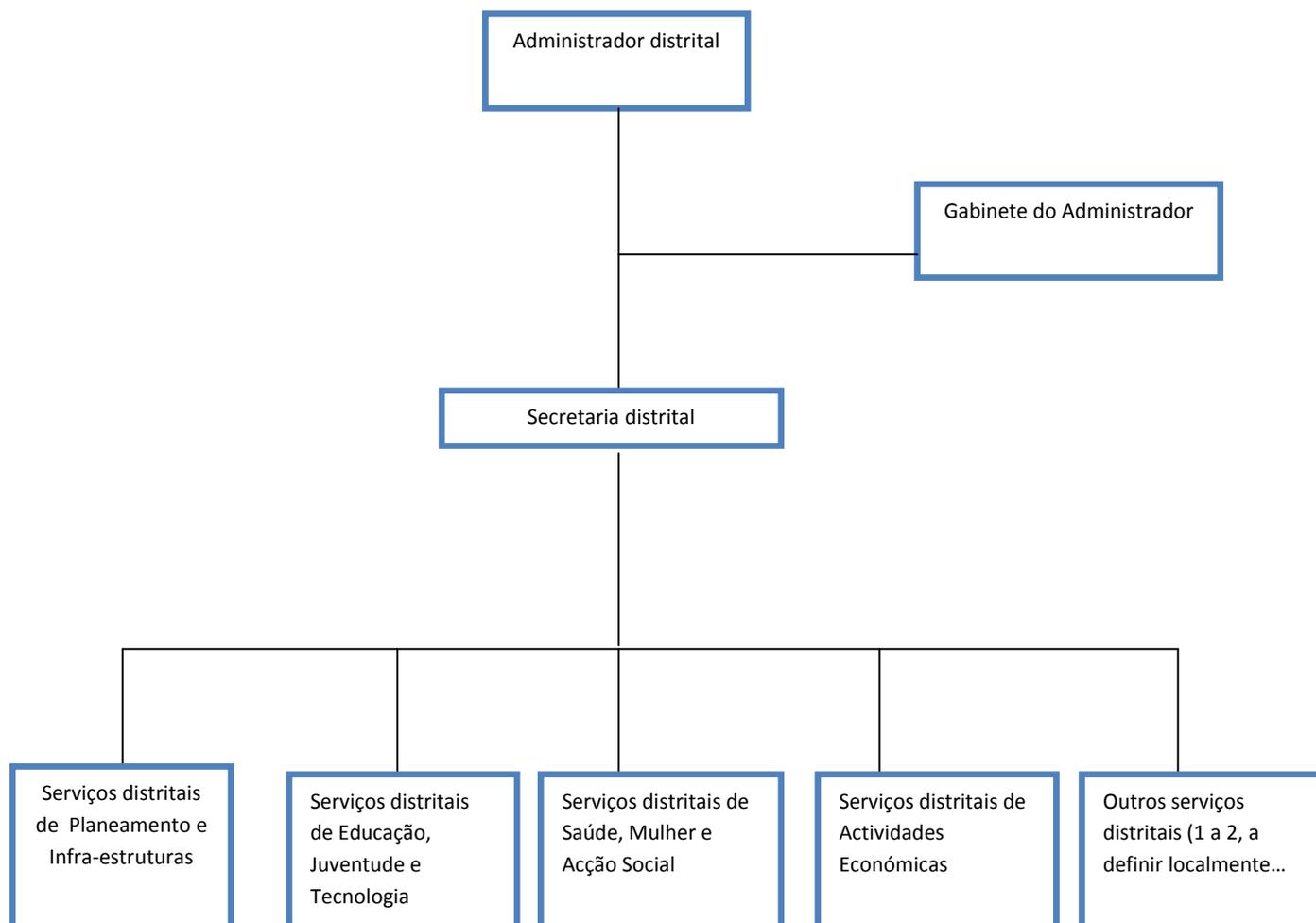
Reformas do Estado e o sector agrário

Um dos aspectos mais marcantes das reformas do Estado nos últimos vinte anos é a reforma de descentralização, consubstanciada na Lei 2/97, referente à criação das autarquias locais, e na Lei 8/2003, que estabelece princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado, nos diferentes escalões, nomeadamente províncias, distritos, postos administrativos e localidades (Lei 2/97 n.d.; Lei 8/2003 2003).

Aprovada e implementada num contexto de ausência de política e estratégia de descentralização, a Lei 8/2003 acabou sendo um instrumento importante para a estruturação, institucionalização e actuação do Estado a nível local, com consequências importantes para os diferentes sectores, incluindo o sector agrário.

Assim, muitas políticas e estratégias sectoriais passaram a incorporar aspectos ligados à descentralização, especificamente na vertente da desconcentração, também conhecida por descentralização administrativa. Isto essencialmente por duas razões: a) a descentralização administrativa afecta a organização, competências e funcionamento dos sectores; b) a descentralização administrativa afecta os princípios e normas de planificação sectoriais. Foi neste contexto que as antigas direcções distritais sectoriais foram extintas e, no seu lugar, criados os serviços distritais, que fazem parte do Governo distrital.

Figura 1. Estrutura Tipo do Governo Distrital

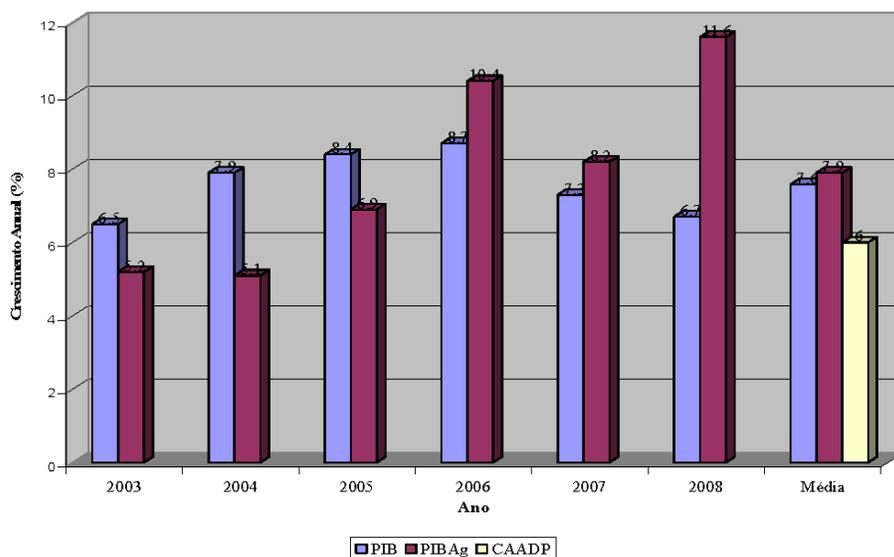


Fonte: (Decreto 6/2006)

Assim, no que se refere ao sector agrário, no lugar das antigas direcções distritais de agricultura, a reforma de descentralização administrativa trouxe serviços distritais de actividades económicas (SADE). É importante referir que não se trata de uma mera reprodução da antiga direcção distrital de agricultura, na medida em que os serviços distritais de actividades económicas, além do sector agrário, englobam igualmente outros sectores tais como indústria e comércio, turismo, pescas e desenvolvimento local. Mas, como é que estas reformas afectam o sector agrário?

Desde a independência, a agricultura tem vindo a ser considerada como a base do desenvolvimento de Moçambique. O PEDSA sublinha que “o sector agrário é um pilar da economia nacional. Em 2009 contribuiu com 24% para o Produto Interno Bruto (INE). Para além disso, a agricultura emprega 90% da força laboral feminina do país e 70% da força laboral masculina. Isto significa que 80% da população activa do país está empregue no sector agrário” (MINAG 2010, p.4). O gráfico 1 mostra a contribuição do sector agrário para o PIB.

Gráfico 1 – A contribuição do sector agrário para o PIB



Fonte: MINAG, 2010

Embora as reformas de descentralização administrativa acima mencionadas tenham como finalidade tornar a máquina administrativa do Estado mais célere na provisão de serviços e, desta forma, servir melhor o cidadão, o processo da sua implementação tem estado a revelar constrangimentos do ponto de vista do funcionamento institucional, no sentido de que, com a criação dos serviços distritais, as reformas, paradoxalmente, tornam a máquina administrativa do Estado mais pesada a nível distrital, com consequência para o desempenho dos sectores a nível local. Por exemplo, falando das consequências das reformas de descentralização administrativa

para o funcionamento do sector agrário nos distritos de Nampula, um funcionário da direcção provincial de Nampula sublinha:

“ (...) Hoje já não temos as direcções distritais de agricultura... o que temos são os chamados serviços distritais de actividades económicas [SDAE]. Isso trouxe uma estrutura pesada para o sector da agricultura a nível dos distritos, no sentido de que desta maneira, ao concentrar muitos sectores juntamente com a agricultura, fica difícil flexibilizar os assuntos da agricultura... mesmo os próprios produtores quando têm problemas relacionados com a agricultura, os produtores nunca dizem que nós vamos ao SDAE... continuam a dizer que nós vamos à direcção distrital da agricultura. Além disso, no SDAE, aquele técnico que tratava só da produção pecuária, hoje ele tem que dar assistência a outras coisas como pescas... se estava ligado à produção vegetal, já tem que atender outros assuntos tais como indústria, comércio...então, acaba havendo aquilo que nós chamamos distorção profissional ou desvio profissional. Ora, isso acaba afectando o desempenho do sector da agricultura na sua plenitude (...)”².

Mas, os constrangimentos não param por aqui. Eles dizem respeito também, por um lado, ao espaço de manobra que os responsáveis dos sectores a nível da província têm relativamente à implementação de actividades a nível distrital e, por outro lado, à coordenação sectorial institucional a nível provincial quando se trata de intervir nos sectores a nível dos distritos, tal como um funcionário da Direcção Provincial de Agricultura de Nampula menciona:

“(...) O outro constrangimento tem a ver com a coordenação das actividades...Por exemplo, quando tenho uma actividade num distrito qualquer, eu tenho que depender da agenda do administrador do distrito... se eu quero implementar bem as acções de política ou estratégia do meu sector num distrito, dependo do administrador, porque não posso chegar ao distrito e convocar o director do SDAE para uma reunião sectorial [da agricultura], sem consultar o administrador. Quer dizer, tenho que ver qual é a prioridade do administrador... se o administrador disser que a prioridade é sair com o director do SDAE para uma localidade, ele [o director] não pode vir para a minha reunião... e pode ser até que a minha reunião seja muito mais importante do que a ida [do director] à localidade. Esta estrutura não permite muita flexibilidade para resolução de problemas. Da mesma forma, se eu quiser introduzir alguma inovação no trabalho do SDAE, por exemplo, eu tenho que consultar os outros directores provinciais dos sectores representados no SDAE... e basta que um só se oponha à minha iniciativa... eu vou ter que entrar em negociações com cada um dos directores provinciais em causa por forma a poder fazer passar a minha iniciativa. Como vê, é uma burocracia pesada. Além disso, o facto de muitos sectores estarem concentrados no SDAE, na prática, esses outros sectores não descentralizam os seus recursos para poder fazer funcionar o SDAE...não descentralizam nem recursos financeiros e muito menos recursos materiais e humanos, o que significa que todo o peso acaba ficando para o sector da agricultura...é uma sobrecarga muito grande e isso tem efeitos no desempenho do sector da agricultura”³.

² Entrevista com o Sr. E. U., Funcionário da Direcção Provincial de Agricultura de Nampula, Nampula, 29 de Julho de 2013.

³ Entrevista com o Sr. E. U., Funcionário da Direcção Provincial de Agricultura de Nampula, Nampula, 29 de Julho de 2013.

Todavia, é importante referir que, nos últimos anos, além das reformas de descentralização administrativa acima mencionadas, o sector agrário tem vindo igualmente a implementar reformas sectoriais, que decorrem de programas, políticas e estratégias do sector, tais como o Programa de Desenvolvimento Agrário (PROAGRI) I e II, a Estratégia da Revolução Verde e, muito recentemente, o Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA) 2010 - 2019.

Em todos estes instrumentos sectoriais, reconhece-se, por um lado, a relevância do envolvimento do sector privado para o desenvolvimento da agricultura e, por outro lado, o papel do Estado no estabelecimento de condições propícias para emergência do sector privado. A este respeito, o PEDSA sublinha que “o Governo empenha-se essencialmente na criação de um ambiente propício para o sector privado investir na produção, processamento e comercialização, através de infra-estruturas, atribuições de incentivos, melhoria do quadro legal e provisão de serviços públicos com enfoque na administração e gestão de terras e florestas e protecção ambiental, fomento da produção, informação agrária, defesa fitozoossanitária, investigação agrária e capacitação dos produtores, bem como na rede de segurança em resposta a emergências” (MINAG 2010, p.viii).

O PEDSA defende, assim, a existência de um sector privado na agricultura mais activo na produção e provisão de serviços. Para o PEDSA, o sector privado na agricultura moçambocana é composto por uma variedade de actores. Especificamente, o PEDSA sublinha que “fazem parte do sector privado os produtores do sector familiar, as associações, os agricultores emergentes, os agricultores e criadores comerciais, os empreendedores florestais, bem como os provedores de bens e serviços agrários incluindo insumos, equipamentos, assistência técnica, serviços financeiros, processamento e comercialização” (MINAG 2010, p.vii).

Neste artigo, quando falamos do sector privado local, fazemos referência aos actores privados abrangidos pela pesquisa, nomeadamente produtores médios (com cerca de 5 a 10 hectares de área cultivada), associações e provedores de serviços de processamento e comercialização. Chegados a este ponto, a pergunta a seguir é: como é que este conjunto de reformas, tanto de descentralização administrativa como sectoriais, no âmbito do PEDSA, afectam o sector privado a nível local? Isso é o que vamos discutir na secção que se segue, a partir de experiências do distrito de Ribáuè, tal como mencionámos na introdução.

Dinâmicas e efeitos das reformas na criação de um ambiente para o sector privado na agricultura local

Tal como acontece em outros sectores, a implementação de reformas é um processo complexo, cujos resultados dependem de uma combinação de factores, nomeadamente contexto, instituições e actores. Isso é o que permite explicar, por exemplo, que, muitas vezes, haja uma distância entre o preconizado e os resultados das reformas (Olivier de Sardan 2009). Mas, antes de apresentar e discutir as dinâmicas e efeitos das reformas na criação de um sector privado na agricultura local, vejamos, ainda que brevemente, os principais traços característicos do distrito de Ribáuè – o local onde foi efectuada o trabalho de campo, que constitui o suporte para este artigo.

O Distrito de Ribáuè

Com uma superfície de 6.292 Km², uma população estimada em 228.411 habitantes e uma densidade populacional de 36.3 hab/Km² (INE 2012), o distrito de Ribáuè localiza-se na parte sudoeste da província de Nampula, tendo como limites o distrito de Lalaua a norte, os distritos de Murrupula, alto Molocue e Gilé a sul, os distritos de Murrupula, Nampula e Mecuburi a este e o distrito de Malema a oeste (INE 2012).

O distrito de Ribáuè localiza-se num importante corredor de desenvolvimento – o corredor de Nacala – e é atravessado por uma rodovia em construção, que liga as cidades de Nampula e Cuamba, além da linha férrea que faz a ligação entre o porto de Nacala e o interior de Niassa. Esta via-férrea é uma das mais importantes infra-estruturas económicas do distrito de Ribáuè, na medida em que constitui o principal meio que permite a circulação de pessoas e bens e, sobretudo, o escoamento de produtos agrícolas e, por via disso, um elemento essencial para a economia local.

Ribáuè tem uma economia baseada na agricultura, orientada principalmente para culturas de rendimento (tabaco, girassol, algodão, soja e gergelim) e culturas alimentares (milho, mandioca,

amendoim, mapira, arroz, feijões, batata-reno e hortícolas). O distrito possui um enorme potencial agrícola. Dados do II senso agro-pecuário de 2010/2011 indicam que, em 2010, o distrito possuía 37.961 explorações agro-pecuárias ocupando uma área cultivada total de 49.003 hectares, tal como as tabelas 1 e 2 ilustram.

Tabelas 1 e 2: Explorações Agro-pecuárias no distrito de Ribáuè

Número de Explorações Agro-pecuárias por Tipo; Áreas Cultivadas no Distrito e Total da Província - 2010

	Distrito		Província		Dist/Prov %	
	Nr. de Expl.	Área Cult.	Nr. de Expl.	Área Cult.	Nr. de Expl.	Área Cult.
Pequenas e Médias	37 960	48 999	829 607	1 018 540	4.6	4.8
Grandes	1	4	35	19 208	2.9	0.0
Total	37 961	49 003	829 642	1 037 748	4.6	4.7

Fonte: INE & MINAG - II Censo Agro-pecuario, 2010/2011

Número de Explorações Agro-pecuárias Com Culturas Alimentares Básicas, e % em Relação ao Total - 2010

	Distrito		Província		Dist/Prov %	
	Nr. de Expl.	Área Cult.	Nr. de Expl.	Área Cult.	Nr. de Expl.	Área Cult.
Pequenas e Médias	35 459	48 999	763 867	1 018 540	4.6	4.8
Grandes	1	4	18	19 208	5.6	0.0
Total	35 460	49 003	763 885	1 037 748	4.6	4.7

Fonte: INE & MINAG - II Censo Agro-pecuario, 2010/2011

Além da agricultura, existe um sector industrial local muito incipiente, basicamente constituído por uma fábrica de descaroçamento e prensagem de algodão, uma fábrica de processamento de água mineral bem como 154 moageiras, 26 carpintarias e 5 padarias (Governo do Distrito de Ribáuè 2014).

De acordo com os dados do governo distrital, a rede comercial do distrito conta com 14 estabelecimentos retalhistas e um sector informal cada vez mais presente, que garante às povoações e localidades mais distantes das sedes dos postos administrativos, produtos de primeira necessidade. Ribáuè possui três postos administrativos, nomeadamente Ribáuè – sede, Cunle e Iapala. No passado, a sede do posto administrativo de Iapala foi uma vila

economicamente importante para o distrito de Ribáuè, uma vez que possuía um complexo ferroviário que garantia emprego para uma parte dos residentes não só da vila como também dos arredores.

A guerra civil destruiu uma parte significativa das infra-estruturas do complexo ferroviário, tendo reduzido consideravelmente a actividade ferroviária, levando para o desemprego a quase totalidade dos trabalhadores, com implicações do ponto de vista da renda das famílias locais. Assim, as poucas pessoas que ainda possuem um emprego formal (permanente ou sazonal) não só em Iapala como também nos outros dois postos administrativos, nomeadamente Ribáuè-sede e Cunle, estão ligadas sobretudo às empresas de fomento de culturas de rendimento, particularmente tabaco, gergelim e algodão, além do sector público local.

Tal como mencionámos acima, os diferentes instrumentos de políticas e estratégias do sector agrário sublinham que o Estado tem um papel extremamente importante na criação de condições para a emergência e desenvolvimento do sector privado. Esta ideia está presente nos dirigentes do sector não só a nível da província como também do próprio distrito. Aliás, de acordo com os discursos das autoridades do sector agrário, entrevistadas no âmbito desta pesquisa, o sector privado já começa a ganhar uma certa visibilidade na produção e comercialização de insumos. Para as autoridades do sector agrário, este facto resulta também do papel que o Estado desempenha na criação de ambiente propício para o sector privado. Nas palavras de um dos dirigentes do sector,

“(...) O sector privado já começa aos poucos a ter um papel visível, por exemplo, na produção de insumos... o Estado está a potenciar o sector privado no sentido de produzir localmente a semente. Há venda de insumos agrícolas envolvendo o sector privado⁴. Além disso, constatamos que o sector privado, com base na sua própria produção, abastece o mercado com produtos muitos diversificados (...)”⁵.

Embora o PEDSA, quando fala do papel do Estado em matéria de criação de ambiente propício para o sector privado, mencione sobretudo infra-estruturas, melhoria de quadro legal e serviços públicos, há casos em que esse papel se circunscreve à criação de incentivos para que uma

⁴ O distrito de Ribáuè, por exemplo, conta com 5 comerciantes que se dedicam à venda de insumos. De acordo com os entrevistados, os insumos são vendidos ao preço do mercado. O SDAE visita regularmente os comerciantes vendedores de insumos para garantir que os insumos vendidos são de boa qualidade.

⁵ Entrevista com o Sr. E. U, Funcionário da Direcção Provincial de Agricultura de Nampula, Nampula, 29 de Julho de 2013.

determinada empresa se instale e comece a produzir num determinado distrito. É o caso do que aconteceu, por exemplo, com a empresa Corredor-Agro Lda, no distrito de Ribáuè:

“A empresa Corredor-Agro Lda chegou a Ribáuè a partir de uma conversa que houve com a direcção provincial de agricultura. Os donos da empresa vieram ver as condições de terra aqui em Ribáuè. O nosso papel (SDAE) foi criar condições para localização das áreas necessárias para a sua actividade, facilitar a ligação com as comunidades, os produtores, os fóruns e associações, mediar eventuais conflitos com as comunidades, etc. (...)”⁶.

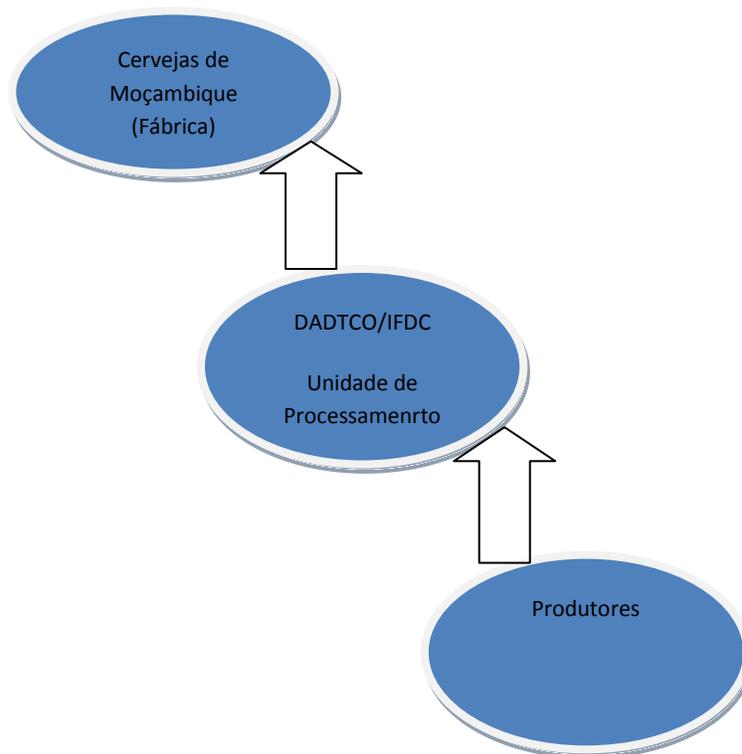
Mas, se é verdade que o papel do Estado é relativamente visível em termos de incentivos para as empresas, que pretendem se instalar a nível local, tal como ilustra o caso de Ribáuè acima mencionado, também não é menos verdade que esse papel é menos visível no que se refere à disponibilização de infra-estruturas e serviços públicos com vista a facilitar o envolvimento do sector privado, particularmente as associações de produtores e os médios produtores. Para compreender melhor esta realidade, vejamos dois casos que mostram pouca visibilidade do Estado no seu papel de criação de ambiente para actuação do sector privado na agricultura local.

O primeiro caso é o projecto de cultivo da mandioca para produção de cerveja denominada “Impala”. Localizado em Namigonha, cerca de 12 Kms da vila-sede de Ribáuè, este projecto envolve essencialmente quatro actores, nomeadamente os produtores da mandioca, a organização International Fertilizer Development Center (IFDC), a empresa DADTCO (proprietária da unidade de processamento da mandioca) e a empresa Cervejas de Moçambique (proprietária da fábrica de cerveja “Impala”). A mandioca é cultivada por produtores organizados em associações, que recebem assistência da IFDC e vendem a sua produção à empresa DADTCO. Depois de comprar a mandioca aos produtores e processá-la, a DADTCO vende a mandioca processada à Cervejas de Moçambique, tal como a figura 2 ilustra. Na sessão do grupo focal organizada no âmbito desta pesquisa, os produtores associados mencionaram insistentemente que o Governo distrital não dava nenhum apoio aos produtores. Aliás, mesmo na resolução de conflitos decorrentes da parceria que os produtores têm com a DADTCO e a IFDC, particularmente no que se refere ao preço praticado na venda da mandioca, os produtores queixam-se da ausência do Estado em todo o processo de produção e comercialização da mandioca, tal como mostra o extracto da intervenção a seguir:

⁶ Entrevista com o Sr. O. A., Funcionário dos Serviços Distritais de Actividades Económicas de Ribáuè, Ribáuè, 23 de Abril de 2013.

“(…) O Estado está ausente nas nossas actividades de produtores de mandioca...nós é que sofremos. Do lado do Estado (SDAE), a pessoa que deveria olhar para as questões de agricultura não tem tido nenhum contacto connosco. Quando este projecto de produção de mandioca começou, a empresa que compra a nossa mandioca (DADTCO) dizia-nos que havia de comprar a nossa mandioca a 5 MZM cada kg. Mas, hoje não é isso que acontece... estamos a vender 1,5 MZM cada kg e o Estado não diz nada. Nós já fizemos chegar as nossas preocupações ao Estado, mas não temos nenhuma reacção. Além disso, não temos nenhuma assistência técnica da parte do Estado... aqui nunca chegou nenhum extensionista do Governo... a associação gostaria que aqui houvesse transporte em condições para podermos aumentar os nossos hectares, mas não temos (...)”⁷

Figura 2. O negócio da mandioca na localidade de Namigonha: dos produtores até à fábrica da Cervejas de Moçambique



Fonte: Elaborado pelo autor, com base na informação obtida nas entrevistas.

⁷ Intervenção de A. N., Presidente da associação dos produtores de mandioca de Namigonha, na discussão do grupo focal, Ribáuè, 18 de Abril de 2013.

Relativamente à assistência técnica sob forma de extensão agrária, é importante referir que o Governo do distrito de Ribáuè possui um número insignificante de extensionistas. Com efeito, de acordo com os dados fornecidos pelo SDAE, dos 61 extensionistas, que o distrito tinha em 2012, apenas 7 pertencem ao Governo distrital. Os restantes são das empresas e ONG que operam no distrito. Além do seu número reduzido, os extensionistas estatais, em Ribáuè, não têm meios de trabalho por forma a dar uma assistência técnica adequada aos produtores. Por exemplo, o posto administrativo de Iapala, que é extremamente rico em produção agrícola conta com apenas 1 extensionista do Estado, que não dispõe de equipamento informático e muito menos um meio circulante. Nestas circunstâncias, muitas vezes a ida do extensionista ao campo, para efeitos de assistência técnica aos produtores, fica dependente da disponibilidade de um meio de transporte do chefe do posto administrativo, de um parceiro do Governo ou ainda de um visitante. Neste contexto, algumas vezes, o extensionista usa a sua bicicleta pessoal para visitar produtores, que vivem em zonas afastadas da sede do posto administrativo. Além disso, devido à falta de equipamento informático, a informação agrária recolhida é registada manualmente no seu caderno pessoal e, só muito mais tarde, é registada nos computadores do SDAE, que ficam a cerca de 40 kms.

O segundo caso, que ilustra pouca visibilidade do Estado no seu papel de criação de ambiente propício para a actuação do sector privado na agricultura, é o processo da comercialização da mandioca ao longo do corredor de Nacala, particularmente a compra de mandioca no distrito de Ribáuè para sua venda posterior nas cidades de Nampula e Nacala. Tal como mencionámos acima, o distrito de Ribáuè apresenta um grande potencial agrícola e é um dos maiores produtores da mandioca na província de Nampula. A mandioca é produzida praticamente em todo o distrito com maior destaque para as localidades de Namigonha e Reane. Para o caso da localidade de Reane, a mandioca cultivada pelos produtores locais tem sido objecto de comercialização ao longo do corredor de Nacala. Trata-se de jovens maioritariamente idos da cidade de Nampula, que se dedicam à compra e venda da mandioca. Alguns desses jovens praticam esta actividade há alguns anos, tal como mostra o extracto de entrevista a seguir:

“ (...) Eu compro mandioca aqui em Reane e revendo em Nampula. Faço esta actividade há muitos anos. Não tenho transporte próprio. Normalmente venho de Nampula de comboio...quando chego aqui em Reane procuro meus homens que trabalham comigo. Eles são cerca de três a quatro homens. São homens fixos. O trabalho deles é ir às aldeias de Reane, que ficam a cerca de 15 kms da estação de comboio onde nos encontramos, para comprar a mandioca.

Eles vão...quando chegam lá compram e trazem a mandioca na cabeça. Lá nas aldeias compramos a mandioca em molhos... cada molho tem 5 a 8 mandiocas e compramos a 10 MZM. Depois de comprar a mandioca, arrumamos em sacos e ficamos à espera do comboio, que passa por aqui diariamente. Daí, colocamos a nossa mandioca no comboio com destino à cidade de Nampula. Quando chegamos à cidade de Nampula, por cada saco, pagamos 40 MZM à empresa Corredor de Desenvolvimento do Norte (CDN) – a proprietária dos comboios que circulam nesta linha. Na cidade de Nampula a mandioca é vendida imediatamente porque há muita procura... vendemos 250 – 300 MZM cada saco. Algumas pessoas compram a nossa mandioca para consumo imediato, outras compram a nossa mandioca para revender em Nacala, Ilha de Moçambique... Mas, nem sempre conseguimos colocar a nossa mandioca no comboio todos os dias. Há dias em que o maquinista se recusa a levar a nossa mandioca no comboio. Quando é assim, nós temos grandes prejuízos porque só conseguimos colocar a mandioca no comboio um ou dois dias depois e já não chega fresca à cidade de Nampula... Nestes casos, revendemos a mandioca a preços baixos. Além disso, a empresa CDN decidiu diminuir o número de paragens ao longo da linha e a nossa paragem (MUSA) é uma das que vão fechar... Isso vai ser um grande prejuízo para o nosso negócio (...)⁸.

Nas circunstâncias acima descritas, encontra-se também a comercialização de tomate e outros legumes produzidos na localidade de Reane. Até à data da realização desta pesquisa, o comboio era o meio de transporte mais usado (para não dizer o único) para o escoamento de mandioca e outros produtos agrícolas da localidade de Reane para a cidade de Nampula. Não existem vias de acesso para o interior do distrito de Ribáuè, em condições que permitam a circulação de viaturas para o efeito de escoamento da produção agrícola.

Neste contexto, como se pode constatar a partir do caso de Ribáuè, além da fraca capacidade do Estado em matéria de assistência técnica aos produtores, consubstanciada nas deficiências da rede de extensão agrária estatal, não existe uma rede de infra-estruturas adequadas, nomeadamente estradas e cilos para incentivar iniciativas privadas na comercialização agrícola, cenário que contrasta com o preconizado nos principais instrumentos de políticas e estratégias do sector, tais como a Política Agrária e Estratégia de Implementação (PAEI, promulgada em 1996), a Estratégia de Revolução Verde, o PEDSA 2010 – 2019, etc.

Um outro aspecto que afecta o sector privado na área da agricultura é o acesso à terra. Embora o país disponha de uma legislação no que se refere à terra e o sector da agricultura sublinhe a ideia de que o acesso à terra é crucial para o aumento da capacidade produtiva e a melhoria da produtividade agrária, o Estado não tem condições para, em todos os distritos, oferecer os serviços de legalização da terra. Para o caso da província de Nampula, por exemplo, de acordo com a informação obtida nos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro, neste momento,

⁸ Entrevista com o Sr. A. M., comprador e revendedor de mandioca, Ribáuè, 03 de Julho de 2013.

apenas três distritos, nomeadamente Malema, Moma e Monapo reúnem condições para gestão local de terras. Obviamente, esta situação coloca grandes desafios em matéria de investimento privado na agricultura para os distritos que não dispõem de capacidades locais para a gestão de terra, que têm que contar com o apoio directo dos técnicos dos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro, baseados na cidade de Nampula, tal como refere um dos técnicos:

“ (...) Quando existem investidores interessados em investir na agricultura num distrito que não tenha capacidade de lidar com o assunto de terra localmente, a primeira coisa que esses investidores devem fazer é, mesmo assim, entrar em contacto com o Governo distrital do distrito em causa. Em seguida, o administrador deve tomar o assunto a sério e tratá-lo a nível do seu Governo. Depois, o administrador entra em contacto com os Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro para pedir apoio. Neste caso, nós mandamos a partir da cidade de Nampula técnicos para dar assistência técnica ao distrito em matéria de georeferenciamento...fazemos o registo de informação no cadastro (...)”⁹.

Por conseguinte, as experiências provenientes de Ribáuè mostram que o papel reservado ao Estado na criação de ambiente para o sector privado é marcado pela deficiência na provisão de serviços, nomeadamente no que se refere à extensão agrária, serviços de cadastro de terras, desenvolvimento de infra-estruturas (estradas; cilos) e acesso ao mercado. Aliás, estas experiências são conhecidas e confirmam uma parte do diagnóstico relativo ao desempenho do sector agrário apresentado pelo PEDSA nos seguintes termos: “o deficiente manuseamento pós-colheita, a insuficiente aplicação de normas de qualidade dos produtos, a falta de acesso ao crédito para comercialização, a fraca disponibilidade de informação sobre mercados e preços, a falta de serviços de extensão para a comercialização e a ausência de associações fortes de camponeses, inibem o estabelecimento de ligações mais próximas e equitativas entre agricultores e os mercados e o funcionamento efectivo dos mercados de insumos e de produtos agrários (...)” (MINAG 2010, p.21).

Neste contexto, apesar de o sector agrário estar a conhecer importantes reformas, cristalizadas em programas, políticas e estratégias, os seus efeitos são fragilizados essencialmente por dois factores inter-relacionados: a) A fraca institucionalização do Estado a nível local, resultante por um lado de uma reforma dos órgãos locais do Estado que não permite uma actuação flexível dos sectores e, por outro, de insignificante investimento em recursos humanos, materiais e financeiros nos locais onde efectivamente acontece a produção agrária; b) A incoerência

⁹ Entrevista com o Sr. C. M. S., Funcionário dos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro de Nampula, Nampula, 30 de Julho de 2013.

institucional, cristalizada, por um lado, na ausência de uma priorização consequente na alocação de recursos, em conformidade com o preconizado pelos programas, políticas e estratégias sectoriais e, por outro, na ausência de uma abordagem holística dos desafios do sector agrário, que permita mobilizar acções complementares de outros sectores.

Conclusão

Embora os diferentes instrumentos de políticas e estratégias do sector agrário reservem um papel central ao Estado na criação de ambiente para o sector privado, a prática mostra que esse papel fica ofuscado pela fraca capacidade que o Estado, de facto, tem na provisão de serviços, nomeadamente extensão agrária, cadastramento de terras, desenvolvimento de infra-estruturas, no âmbito da comercialização agrícola, e acesso ao mercado por parte dos produtores.

As experiências do distrito de Ribáuè discutidas ao longo deste artigo sugerem que as reformas do sector agrário consubstanciadas nas políticas e estratégias sectoriais têm efeitos mitigados em matéria de criação, por parte do Estado, de um ambiente propício para o sector privado local. Isso deve-se, essencialmente, a dois factores inter-relacionados: a fraca institucionalização do Estado e a incoerência institucional.

Referências Bibliográficas

Lei 2/97, *Boletim da República*. I Série, nº 7, de 18 de Fevereiro de 1997.

Lei 8/2003, *Boletim da República*. I Série, nº 20, de 20 de Maio de 2003.

Batley, R., McCourt, W. & Mcloughlin, C., 2012. The politics and governance of public services in developing countries. *Public Management Review*, 14(2), pp.131–144.

Booth, D., 2010. *Towards a theory of local governance and public goods' provision in sub-Saharan Africa*, London: Africa power & politics.

Crook, R., 2010. Rethinking civil service reform in Africa: “islands of effectiveness” and organisation commitment. *Commonwealth & Comparative Politics*, 48(4), pp.479 – 504.

Decreto 6/2006, *Boletim da República*, I Série, nº 29, de 19 de Julho de 2006.

Forquilha, S., 2013. “Não basta introduzir reformas para se ter melhores serviços”: Subsídio para uma análise dos resultados das reformas no subsector de água rural em Moçambique. In *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE, pp. 331 – 355.

Governo do Distrito de Ribáuè, 2014. Plano económico e social e orçamento distrital PESOD 2014.

INE, 2012. *Estatísticas do distrito de Ribáuè*, Maputo: Instituto Nacional de Estatísticas.

Kiragu, K., 2002. *Improving service delivery through public service reform: lessons of experience from selected sub-saharan Africa countries*, Nairobi: KK Consulting Associates.

MINAG, 2010. *Plano estratégico o para desenvolvimento do sector agrário PEDSA 2010 - 2019*, Maputo: Ministério da agricultura.

Olivier de Sardan, J.-P., 2009. *The eight modes of local governance in west Africa*, London: Africa power & politics.

FAN

O Fundo para Ambiente de Negócios (FAN) é uma iniciativa do Reino da Dinamarca e do Governo de Moçambique, que quer tornar mais fácil a intervenção do sector privado e outras organizações de negócios no trabalho inerente a advocacia para mudanças de políticas públicas com o objetivo de criar um ambiente propício de negócio.

O FAN foi criado para melhorar o nível e a qualidade do diálogo entre o governo, o sector privado e das organizações dos trabalhadores, contribuindo assim para a criação de um ambiente de negócios socialmente equilibrado.

IESE

O IESE é uma organização moçambicana independente e sem fins lucrativos, que realiza e promove investigação científica interdisciplinar sobre problemáticas do desenvolvimento social e económico em Moçambique e na África Austral.

A missão do IESE é a promoção de investigação social e económica de alta qualidade e relevante sobre as problemáticas de desenvolvimento, governação, globalização e política pública em Moçambique e na África Austral, privilegiando uma abordagem de economia política, interdisciplinar e heterodoxa e criando um espaço pluralista de estudo, debate e difusão de conhecimento e informação. Em relação com o seu programa de investigação, o IESE promove a publicação, debate e formação.