

# DESCENTRALIZAÇÃO SECTORIAL E PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS EM MOÇAMBIQUE

## O CASO DO SECTOR AGRÁRIO<sup>1</sup>

Salvador Forquilha

No contexto das reformas políticas da década de 1990 na África Subsariana, a descentralização surge como elemento importante não só no reforço do processo democrático como também no melhoramento da provisão de serviços públicos (Crook & Manor, 2000; Manor, 1999; Jütting *et al.* 2004; Olowu & Wunsch, 2004; Booth, 2010; Manor, 2011; Batley, McCourt & McLoughlin, 2012). Apesar disso, em muitos casos, a relação entre reformas de descentralização e melhoria de serviços públicos não é assim tão linear. Ela carece de evidências (Crawford & Hartman, 2008). Com base em trabalho de campo efectuado no distrito de Ribáuê, na província de Nampula, este artigo procura analisar a maneira como as reformas de descentralização, implementadas desde a década de 1990, afectam a provisão de serviços no sector agrário a nível local. Trata-se de interrogar em que medida o conjunto de reformas efectuadas, não só a nível do sector público, em geral, como também do próprio sector agrário, de uma forma particular, tem estado a afectar os serviços na área de assistência aos pequenos produtores, a comercialização agrícola e o serviço de cadastro de terras. O artigo sublinha o argumento segundo o qual, apesar de o sector agrário estar a conhecer reformas importantes, cristalizadas em programas, políticas e estratégias, os seus efeitos são fragilizados essencialmente por dois factores inter-relacionados. O primeiro factor diz respeito à fraca institucionalização do Estado a nível local, resultante de uma descentralização administrativa que não permite uma actuação efectiva do sector e de um insignificante investimento em recursos humanos, materiais e financeiros nos locais onde efectivamente acontece a produção agrícola. O segundo factor refere-se à incoerência institucional, cristalizada, por um lado, na ausência de uma priorização consequente na alocação de recursos, em conformidade com o que é preconizado por 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.

<sup>1</sup> Este artigo foi elaborado com base no trabalho de campo realizado no distrito de Ribáuê, na província de Nampula, em 2013, no âmbito do projecto de investigação em curso no IESE intitulado «Governação, serviços públicos e construção do Estado». Uma versão resumida do artigo foi publicada, em 2014, no *IDeLAS*, n.º 66 (Forquilha, 2014). Além disso, o artigo retoma algumas partes de um outro artigo produzido no contexto do mesmo projecto, que será publicado num dos livros do IESE (Forquilha, 2015)

O argumento do artigo é desenvolvido em duas partes. Na primeira parte, o artigo analisa os principais aspectos do processo das reformas de descentralização e as suas implicações para o sector agrário a nível local. Na segunda parte, com base nas dinâmicas locais do sector agrário, discute-se o alcance das reformas em termos de provisão de serviços, nomeadamente a assistência aos pequenos produtores, a comercialização agrícola e o serviço de cadastro de terras.

O artigo resulta de um projecto de pesquisa em curso no IESE, intitulado «Governança, serviços públicos e construção do Estado», que procura analisar o efeito das reformas do sector público na provisão de serviços em diferentes sectores. Para o sector agrário, a pesquisa de campo decorreu no distrito de Ribáuê, ao longo de nove semanas, de Abril a Agosto de 2013. Além da consulta da documentação relevante, particularmente daquela que se refere às reformas implementadas no sector agrário, nomeadamente políticas, estratégias, planos e directrizes, o estudo seguiu uma metodologia eminentemente qualitativa, fazendo uso da observação, entrevistas semiestruturadas e discussões em grupos focais. As entrevistas foram direccionadas essencialmente para quatro categorias de actores, nomeadamente: a) autoridades provinciais e distritais; b) técnicos do sector agrário; responsáveis do sector privado; c) pequenos produtores do sector familiar; e d) compradores/vendedores da mandioca ao longo do Corredor de Nacala. As entrevistas foram complementadas por discussões em grupos focais e visitas aos campos de produção dos camponeses nas localidades de Nhamigonha (Posto Administrativo de Ribáuê – sede) e Reane (Posto Administrativo de Iapala).

## REFORMAS DE DESCENTRALIZAÇÃO E SECTOR AGRÁRIO EM MOÇAMBIQUE

Na década de 1980, vários países da África Subsariana iniciaram um conjunto de reformas ligadas ao sector público visando, entre outros objectivos, fazer face à crise do Estado, que se manifestava essencialmente em duas dimensões, nomeadamente na regulação política e na provisão de serviços públicos. Desde então, assistiu-se a três gerações de reformas do sector público (Kiragu, 2002; Crook, 2010). A primeira geração vai de meados da década de 1980 a meados da de 1990, com enfoque nos Planos de Ajustamento Estrutural. A segunda geração destacou-se em meados da década de 1990, com uma forte componente de assistência técnica aos programas das reformas. Finalmente, a terceira geração das reformas começa no fim da década de 1990 e no início da primeira década deste século, marcada pela ligação das reformas com as Estratégias de Redução da Pobreza (no caso de Moçambique, os PARPA e o PARP) e um enfoque na questão da descentralização e melhoria de serviços públicos. Que resultados trouxeram estas reformas no que diz respeito à provisão de serviços públicos?

A literatura sobre as reformas do sector público na África Subsariana mostra que, apesar do volume de recursos financeiros, materiais e humanos investidos nos últimos trinta anos, os resultados são modestos (Booth, 2010; Crook, 2010; Batley, McCourt & McLoughlin, 2012). O caso de Moçambique não constitui uma excepção. Aliás, as duas pesquisas realizadas em 2009 e em 2010, no contexto do Programa da Reforma do Sector Público, mostram problemas sérios relativamente à qualidade dos serviços (UTRESP, 2009; CEEI/ISRI, 2010). Este artigo, embora reconheça a importância da questão da qualidade, analisa a problemática da provisão de serviços públicos partindo de uma perspectiva ainda relativamente pouco explorada, nomeadamente as dinâmicas presentes no processo da provisão de serviços: Como acontece o processo da provisão de serviços? Quem são os principais actores envolvidos? Em que condições operam esses actores? De que modo a burocracia estatal se organiza e funciona no processo da provisão de serviços? Que tipo de Estado existe no processo da provisão de serviços? Enfim, em que medida as reformas do sector público implementadas nos últimos trinta anos, consubstanciadas nas reformas de descentralização, afectam o processo da provisão de serviços públicos?

A discussão das questões acima apresentadas é feita aqui a partir das dinâmicas do sector agrário. Porquê o sector agrário? Por duas razões principais. A primeira prende-se com o facto de se tratar do sector que, desde a Independência, tem sido considerado, no discurso político, extremamente relevante para o desenvolvimento do País, não obstante as incoerências dos políticos e as práticas da implementação de políticas do sector. Na verdade, essa relevância não se tem reflectido numa priorização consequente (Mosca, 2014). A segunda razão tem que ver com o facto de este sector ter conhecido reformas importantes, consubstanciadas em políticas, estratégias, planos, programas, etc., em que a descentralização surge como um aspecto recorrente.

## UMA DESCENTRALIZAÇÃO SEM POLÍTICA NEM ESTRATÉGIA

Moçambique iniciou o processo de descentralização na década de 1990 sem nenhuma política e estratégia de descentralização. Perguntas importantes, como porquê, o quê, quando e como descentralizar, indispensáveis no início do processo, simplesmente não foram feitas; ou então, se o foram, não foram suficientes para estruturar um debate aprofundado sobre o processo de descentralização como um todo e particularmente a nível dos sectores.<sup>2</sup> A ausência de uma política e estratégia trouxe constrangimentos na operacionalização do processo de descentralização,

<sup>2</sup> A questão da política e estratégia de descentralização foi objecto de discussão entre o governo de Moçambique e os seus parceiros de cooperação durante vários anos, num processo pouco estruturado e pouco inclusivo na medida em que deixou de fora actores importantes, nomeadamente organizações da sociedade civil que trabalham em questões relacionadas com a descentralização, que poderiam ter dado um contributo valioso ao debate. O documento da política e estratégia de descentralização foi finalmente aprovado em 2012 pela Resolução 40/2012 de 20 de Dezembro.

especialmente no que se refere à fixação de prioridades de alocação de recursos (humanos, materiais e financeiros) para os níveis locais. Cristalizados na escassez de meios<sup>3</sup>, esses constrangimentos tornam-se mais visíveis à medida que nos afastamos do nível central – aliás, uma lógica que se reproduz mesmo a nível do distrito. Falando da maneira como percebe o processo de descentralização, um funcionário de um dos postos administrativos do distrito de Ribáuè dizia:

*(...) O que está a acontecer é lamentável porque a descentralização só chega até à sede do distrito... A descentralização não chega aos postos administrativos. Se um dia o governo pensasse nas questões prioritárias de funcionamento, deslocação, que fossem descentralizadas, equipando os postos administrativos com técnicos qualificados, seria a melhor coisa... Há administradores que ignoram os postos administrativos. Querem que os postos administrativos apresentem resultados. Mas que resultados se podem esperar sem meios? Neste momento, estamos a viver num conformismo porque não existe descentralização a nível local [até aos postos administrativos e localidades]... A culpa é do governo central (...).<sup>4</sup>*

Foi neste contexto de ausência de uma política e estratégia que aconteceu a aprovação do quadro jurídico-legal da implementação das reformas de descentralização, consubstanciado nas leis sobre autarquias locais (Lei 2/97) e órgãos locais do Estado (Lei 8/2003). O que é importante referir é o facto de os diferentes sectores, incluindo o sector agrário, não terem esperado pela aprovação de uma política e estratégia de descentralização para implementar reformas sectoriais com enfoque na descentralização (Weimer, 2012). Com efeito, muitas políticas e estratégias sectoriais passaram a incluir aspectos relacionados com a descentralização, particularmente na sua vertente de 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. A referência à descentralização é visível em diferentes documentos sectoriais que corporizam as reformas.

Assim, as antigas direcções distritais sectoriais foram extintas e, no seu lugar, foram criados os serviços distritais, que fazem parte do Governo Distrital. O Decreto 6/2006, que aprova a estrutura tipo da orgânica do Governo Distrital e o seu estatuto orgânico, estabelece que fazem parte do Governo Distrital a Secretaria Distrital, o Serviço Distrital de Planeamento e Infra-Estruturas, o Serviço Distrital de Educação, Juventude e Tecnologia, o Serviço Distrital de Saúde,

<sup>3</sup> A escassez de recursos nos postos administrativos e nas localidades é muito grande. A título de exemplo, a secretaria do posto administrativo de Iapala – um dos mais importantes postos administrativos de Ribáuè – não possui nenhum computador, apesar de haver energia eléctrica no edifício onde funciona a secretaria e o gabinete do chefe do posto. Os funcionários da secretaria, no lugar de computadores, ainda usam uma máquina de dactilografia manual e obsoleta. O posto não dispõe de nenhuma viatura. Os únicos meios de transporte são duas motorizadas, uma para o chefe do posto e outra para o chefe da secretaria. O edifício onde funcionam alguns serviços, nomeadamente de extensão agrária e registo civil, não possui energia eléctrica e as condições de trabalho não são adequadas ao tipo de resultados que se espera.

<sup>4</sup> Entrevista com o Sr. S. J., funcionário do posto administrativo de Iapala, em Ribáuè, a 2 de Julho de 2013.

Mulher e Acção Social, o Serviço Distrital de Actividades Económicas e o Gabinete do Administrador Distrital. Todavia, o decreto em referência abre espaço para a criação de outros serviços, caso haja necessidade (Art .nº 2, Decreto 6/2006).

É importante referir que a criação dos serviços distritais, no âmbito da descentralização administrativa, não foi uma simples reprodução das antigas direcções distritais, na medida em que cada serviço distrital concentra diferentes sectores representados a nível provincial. No caso do sector agrário, o Serviço Distrital de Actividades Económicas (SDAE) integra não só o sector agrário como também outros sectores, como a indústria e o comércio, o turismo, as pescas e o desenvolvimento local. Mas, se é verdade que a criação dos serviços distritais parece ter racionalizado recursos (particularmente financeiros e materiais) ao concentrar diferentes serviços, também não é menos verdade que o figurino de serviços distritais concentrados acaba por trazer constrangimentos para a actuação concreta dos sectores. Voltaremos a este assunto mais adiante.

## QUE CONSEQUÊNCIAS PARA O SECTOR AGRÁRIO?

Nos últimos anos, além das reformas de descentralização administrativa acima mencionadas, o sector agrário tem vindo igualmente a implementar reformas sectoriais com enfoque na descentralização. São reformas que decorrem de programas, políticas e estratégias do sector, como Política Agrária e Estratégia de Implementação, Programa de Desenvolvimento Agrário (PROAGRI) I e II, Estratégia da Revolução Verde, Estratégia de Desenvolvimento Rural, Plano de Acção para Produção de Alimentos, Plano Director de Extensão Agrária, Plano Nacional de Extensão Agrária e, muito recentemente, o Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA) 2010-2019.

Porém, se é verdade que as políticas e estratégias do sector agrário se referem com insistência à questão da descentralização, também não é menos verdade que a sua articulação com as reformas de descentralização no âmbito mais amplo não é assim tão linear. Entrevistas conduzidas no terreno com os responsáveis do sector a nível provincial e distrital mostram, por exemplo, que a criação e concentração de serviços distritais de actividades económicas limitam a margem de manobra dos responsáveis sectoriais agrários a nível provincial, na medida em que a sua actuação concreta nos distritos, em termos de orientação e gestão de políticas e estratégias do sector, fica dependente da articulação, por um lado, com as autoridades distritais, representadas pelo administrador distrital, e, por outro, com os responsáveis provinciais de outros sectores representados no SDAE. Segundo um dos funcionários da Direcção Provincial de Agricultura de Nampula:

*(...) 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 a que nós chamamos distorção profissional ou desvio profissional. Ora, isso acaba afectando o desempenho do sector da agricultura na sua plenitude (...).<sup>5</sup>*

Mas os constrangimentos não ficam por aqui. Dizem respeito também, por um lado, ao espaço de manobra que os responsáveis do sector a nível da província têm relativamente à implementação de actividades no âmbito distrital e, por outro lado, à coordenação sectorial institucional a nível provincial quando se trata de intervir nos sectores nos distritos, como um funcionário da Direcção Provincial 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 de modo a poder fazer passar a minha iniciativa. Como vê, é uma burocracia pesada. Além disso, pelo 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 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.<sup>6</sup>*

<sup>5</sup> Entrevista com o Sr. C. P., funcionário da Direcção Provincial de Agricultura de Nampula, em Nampula, a 29 de Julho de 2013.

<sup>6</sup> Entrevista com o Sr. C. P., funcionário da Direcção Provincial de Agricultura de Nampula, em Nampula, a 29 de Julho de 2013.

Por conseguinte, pode dizer-se que, embora a extinção das antigas direcções distritais sectoriais e a consequente criação de serviços distritais visassem 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 revelado constrangimentos do ponto de vista do funcionamento institucional, na medida em que a criação dos serviços distritais tornou a máquina administrativa do Estado mais pesada a nível distrital, o que acaba por afectar o desempenho dos sectores. Quando se olha para os diferentes documentos do sector agrário em Moçambique, constata-se que os principais desafios do sector estão bem identificados. Por exemplo, o documento do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário – PEDSA 2010-2019, fazendo uma radiografia do sector agrário em Moçambique, menciona, entre outros, os seguintes desafios: limitadas infra-estruturas e serviços para aceder ao mercado; inadequada utilização dos recursos naturais; limitada capacidade institucional e necessidade de maior coerência de políticas, etc. (MINAG, 2010). Especificamente sobre os serviços públicos, o PEDSA aponta como desafios, por exemplo: a insuficiente cobertura dos serviços de extensão e a sua inadequada ligação aos serviços de pesquisa; graves problemas de acesso ao mercado por parte do sector familiar. Portanto, o problema não está na falta de conhecimento dos desafios do sector. Daqui, duas perguntas importantes: a) Que factores explicam a persistência destes desafios sobejamente conhecidos no sector agrário? b) Por que razão as reformas de descentralização, consubstanciadas na Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) e em políticas, estratégias, planos, programas do sector não se revelam eficazes para se poderem ultrapassar estes desafios? A resposta a estas perguntas passa pela análise das dinâmicas do funcionamento do Estado a todos os níveis, no processo da provisão dos serviços agrários, com destaque para o nível local. É o que vamos analisar, nas linhas que se seguem.

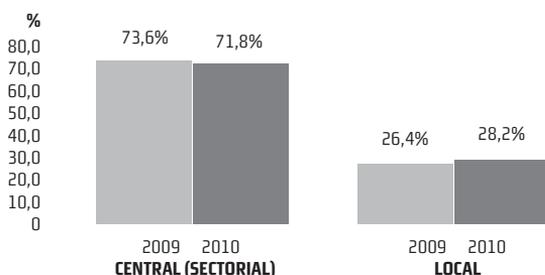
## A REALIDADE DA PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS AGRÁRIOS A NÍVEL LOCAL

A configuração da burocracia estatal resultante das reformas de descentralização administrativa, no âmbito do Decreto 6/2006, que aprova a estrutura tipo da orgânica do Governo Distrital, dá pouca margem de manobra aos responsáveis do sector agrário a nível local (provincial e distrital) em termos de planificação e implementação das acções do sector. Com efeito, a lógica de planificação territorial preconizada pelas reformas de descentralização administrativa, na prática, ainda coabita com a lógica de planificação sectorial prevalecente a nível dos diferentes sectores, incluindo o sector agrário. A coabitação dessas duas lógicas de planificação acaba geralmente por se cristalizar num conjunto de contradições e incoerências na actuação do sector, no que diz respeito à coordenação entre a Direcção Provincial da Agricultura e o Governo

Distrital, no contexto da provisão de serviços públicos como a extensão agrária, a comercialização agrícola envolvendo o sector familiar, o cadastro de terras, etc.

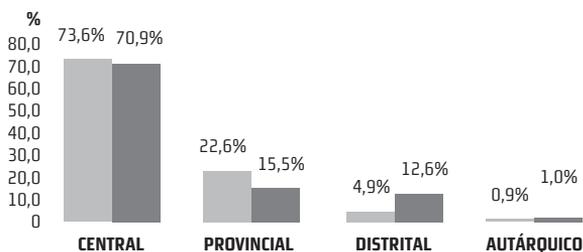
Além das limitações institucionais acima mencionadas, o sector agrário, no seu funcionamento com vista à provisão de serviços públicos, enfrenta igualmente a escassez de recursos materiais, financeiros e humanos<sup>7</sup> a nível local. Esta escassez é resultante, em grande medida, de uma lógica de alocação de recursos pouco consequente e que entra em contradição com o discurso de descentralização, na medida em que os recursos não são canalizados prioritariamente para onde, de facto, a produção agrária acontece, nomeadamente nos distritos. Aliás, esta situação reflecte a própria estrutura da despesa do Orçamento Geral do Estado (OGE), que mostra que o nível central consome cerca de 70% dos recursos financeiros. O que vai para as províncias e para os distritos corresponde a apenas 30%, como os Gráficos 1 e 2 ilustram.

**GRÁFICO 1: DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS DO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO (OGE) 2010 POR NÍVEIS**



Fonte: Governo de Moçambique (2010).

**GRÁFICO 2: DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS DO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO (OGE) 2011 POR NÍVEIS**

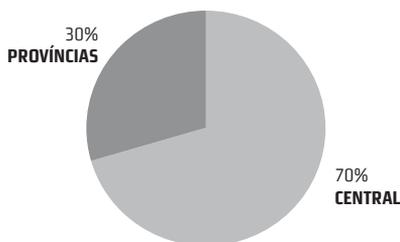


Fonte: Governo de Moçambique (2011).

<sup>7</sup> Dados recolhidos durante o trabalho de campo no distrito de Ribáuè mostram, por exemplo, que a rede de extensão agrária pública é composta por apenas sete extensionistas e sem meios adequados para o exercício das suas actividades.

Facto interessante é verificar que este cenário se reproduz igualmente no sector agrário. Com efeito, uma análise da distribuição das despesas do sector agrário por níveis, feita a partir do Plano Operativo Anual do Ministério da Agricultura (MINAG, 2012), referente ao ano de 2012, mostra que o nível central do Ministério da Agricultura consome cerca de 70% dos recursos anuais destinados ao sector e apenas 30% vão para o nível local (províncias e distritos). (Veja o Gráfico 3.)

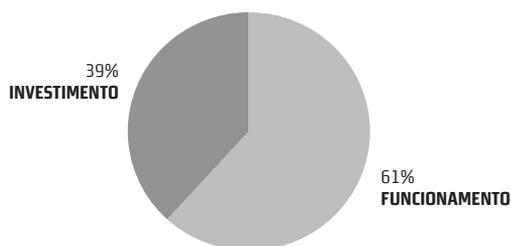
**GRÁFICO 3: DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA 2012 POR NÍVEIS**



Fonte: Elaborado pelo autor com base na informação do Plano Operativo Anual do Ministério da Agricultura referente ao ano de 2012.

A nível local (províncias e distritos), tomando como exemplo o ano de 2012, constata-se que o grosso dos recursos do sector agrário vão para o funcionamento, que consome cerca de 61%, e apenas 39% vai para o investimento. (Veja o Gráfico 4.)

**GRÁFICO 4: DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS DAS DIREÇÕES PROVINCIAIS DA AGRICULTURA E DELEGAÇÕES PROVINCIAIS POR ÁREAS (2012)**



Fonte: Elaborado pelo autor com base na informação do Plano Operativo Anual do Ministério da Agricultura referente ao ano de 2012.

Por conseguinte, tendo em conta os Gráficos 3 e 4, nota-se claramente uma incoerência entre o discurso da descentralização e as práticas sectoriais de alocação de recursos, na medida em que não só a maior percentagem dos recursos fica a nível central, em detrimento das províncias e dos distritos, como também a percentagem que vai para o investimento é muito reduzida, considerando um país que elegeu a agricultura como a base de desenvolvimento. Concretamente, quais são as consequências deste cenário para a provisão de serviços públicos agrários a nível

local, nomeadamente a extensão agrária, a comercialização agrícola envolvendo o sector familiar e o cadastro de terras? Uma das consequências é o enfraquecimento do papel do Estado na provisão de serviços agrários, cristalizado na fraca assistência aos produtores, particularmente do sector familiar, na ausência de infra-estruturas de suporte adequadas para o processo da comercialização agrícola e na ausência de mecanismos sólidos de cadastro e gestão da terra. Para compreender melhor esta realidade, vejamos alguns casos ilustrativos do distrito de Ribáuè, local onde decorreu a pesquisa, que serviu de base para a elaboração deste artigo.

O primeiro caso é o projecto de cultivo da mandioca para produção da cerveja *Impala*.

Localizado em Namigonha, a cerca de 12 km 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 de a processar, a DADTCO vende a mandioca processada à Cervejas de Moçambique. 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 Governo em todo o processo de produção e comercialização da mandioca, como mostra o extracto da intervenção a seguir:

*(...) O Governo está ausente nas nossas actividades de produtores de mandioca... Nós é que sofremos. Do lado do Governo [SDAE], a pessoa que devia 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 quilo. Mas, hoje, não é isso que acontece... Estamos a vender a 1,5 MZM cada quilo e o Governo não diz nada... Nós já fizemos chegar as nossas preocupações ao Governo, mas não temos nenhuma reacção. Além disso, não temos nenhuma assistência técnica da parte do Governo... 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 (...).*<sup>8</sup>

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,

<sup>8</sup> Intervenção do Sr. A. N., presidente da associação dos produtores de mandioca de Namigonha, na discussão do grupo focal, em Ribáuè, a 18 de Abril de 2013.

apenas sete pertenciam ao Governo Distrital. Os restantes eram das empresas e ONG que operam no distrito. Além de serem em número reduzido, os extensionistas estatais, em Ribáuê, não têm meios de trabalho de modo 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 um extensionista do governo, que não dispõe de equipamento informático e muito menos de um meio circulante. Nestas circunstâncias, muitas vezes a ida do extensionista ao campo, para efeitos de assistência técnica aos produtores, depende da disponibilidade de um meio de transporte do chefe do Posto Administrativo, de um parceiro do governo ou ainda de um visitante. Assim, algumas vezes, o extensionista usa a sua bicicleta pessoal para visitar os 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 km.

O segundo caso, que ilustra o enfraquecimento do papel do Estado na provisão de serviços públicos agrários, é o processo da comercialização da mandioca ao longo do Corredor de Nacala, particularmente a compra de mandioca no distrito de Ribáuê para a sua venda posterior nas cidades de Nampula e Nacala. Como mencionámos acima, o distrito de Ribáuê 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. No 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 de mandioca. Alguns desses jovens praticam esta actividade há alguns anos, 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 a 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 km 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 mandioacas 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 a 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 (...).<sup>9</sup>*

Nas circunstâncias acima descritas, encontra-se também a comercialização de hortícolas produzidas 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 da 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.

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 silos para estimular iniciativas privadas na comercialização agrícola, cenário que contrasta com o que é preconizado nos principais instrumentos de políticas e estratégias do sector, 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 cristaliza o enfraquecimento do papel do Estado na provisão de serviços públicos agrários é o acesso à terra. Embora o País disponha de uma legislação referente à terra e o sector agrário 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. No caso da província de Nampula, por exemplo, de acordo com a informação obtida nos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro, neste momento, apenas três distritos – Malema, Moma e Monapo – reúnem condições para gestão local de terras. Obviamente, esta situação apresenta 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 de contar com o apoio directo dos técnicos dos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro, sediados na cidade de Nampula, 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 adminis-*

<sup>9</sup> Entrevista com o Sr. A. M., comprador e revendedor de mandioca, em Ribáuè, a 3 de Julho de 2013.

*trador entra em contacto com os Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro para pedir apoio. Neste caso, nós mandamos da cidade de Nampula técnicos para dar assistência técnica ao distrito em matéria de georreferenciamento... Fazemos o registo de informação no cadastro (...).*<sup>10</sup>

As experiências referentes a Ribáuè mostram que as contradições e incoerências entre o discurso da descentralização e as práticas sectoriais de alocação de recursos se traduzem na deficiência da provisão de serviços a nível local, particularmente no que se refere à extensão agrária, a serviços de cadastro de terras, ao desenvolvimento de infra-estruturas (estradas e silos) e ao 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: 21).

Neste contexto, as dinâmicas e lógicas do funcionamento do Estado a todos os níveis são um elemento fundamental para a análise e compreensão da persistência dos desafios do sector agrário, em termos de provisão de serviços públicos. Ignorar essas dinâmicas e lógicas seria deixar de lado parte significativa de aspectos conducentes a uma implementação efectiva das reformas de descentralização sectorial, com vista à provisão de serviços públicos agrários efectivos.

## CONCLUSÃO

Não obstante o sector agrário estar a conhecer importantes reformas, cristalizadas em programas, políticas e estratégias, com enfoque na descentralização, os seus efeitos são fragilizados essencialmente por dois factores inter-relacionados: a) a fraca institucionalização do Estado a nível local, resultante de uma reforma dos órgãos locais do Estado que não permite uma actuação flexível dos sectores e de um insignificante investimento em recursos humanos, materiais e financeiros nos locais onde efectivamente acontece a produção agrária; b) a incoerência institucional, cristalizada, por um lado, na ausência de uma priorização consequente na alocação de recursos, em conformidade com o que é 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.

<sup>10</sup> Entrevista com o Sr. C. M. S., funcionário dos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro de Nampula, em Nampula, a 30 de Julho de 2013.

## REFERÊNCIAS

- Decreto 6/2006 (2006). *Boletim da República*.
- Lei 2/97 (1997). *Boletim da República*.
- Lei 8/2003 (2003). *Boletim da República*.
- Batley, R., McCourt, W. & McLoughlin, C. (2012). The politics and governance of public services in developing countries. *Public Management Review*, 14 (2), 131-144.
- Booth, D. (2010). *Towards a Theory of Local Governance and Public Goods' Provision in Sub-Saharan Africa*.
- CEEI/ISRI (2010). *Segunda Pesquisa Nacional sobre Governação*. Disponível em: [http://www.cip.org.mz/cipdoc%5C122\\_Segunda%20Pesquisa%20Nacional%20Sobre%20Governação%20e%20Corrupção.pdf](http://www.cip.org.mz/cipdoc%5C122_Segunda%20Pesquisa%20Nacional%20Sobre%20Governação%20e%20Corrupção.pdf) (consultado a 27 de Janeiro de 2013).
- Crawford, G. & Hartman, C. (2008). Introduction: decentralisation as a pathway out of poverty and conflict? In *Decentralisation in Africa: a Pathway out of Poverty and Conflict?* (pp. 7-32). Amesterdão: Amsterdam University Press.
- Crook, R. & Manor, J. (2000). *Democratic Decentralization*. OED Working Paper Series. Washington, D. C.: The World Bank.
- Crook, R. (2010). Rethinking civil service reform in Africa: «islands of effectiveness» and organisation commitment. *Commonwealth & Comparative Politics*, 48 (4), 479-504.
- Forquilha, S. (2014). Reformas de descentralização e serviços públicos agrários em Moçambique: Porquê os desafios persistem? *IDEIAS/IESE*, 66.
- Forquilha, S. (2015). Sector privado no contexto da implementação das reformas do sector agrário. Uma análise a partir de experiências locais. In *Questões sobre o Desenvolvimento em Moçambique* (no prelo). Maputo: IESE.
- Governo de Moçambique (2010). *Orçamento Geral do Estado 2010*. Maputo: Governo de Moçambique. Disponível em: [http://www.portaldogoverno.gov.mz/docs\\_gov/orcamento/orcamento-geral-do-estado-2010/OGE\\_2010.pdf](http://www.portaldogoverno.gov.mz/docs_gov/orcamento/orcamento-geral-do-estado-2010/OGE_2010.pdf) (consultado a 20 de Janeiro de 2015).
- Governo de Moçambique (2011) *Orçamento Geral do Estado 2011*. Maputo: Governo de Moçambique. Disponível em: [http://www.portaldogoverno.gov.mz/docs\\_gov/orcamento/orcamento-geral-do-estado-2010/OGE\\_2011.pdf](http://www.portaldogoverno.gov.mz/docs_gov/orcamento/orcamento-geral-do-estado-2010/OGE_2011.pdf) (consultado a 20 de Janeiro de 2015).
- Jütting, J., Kauffmann, C., Osterrieder, H., Pinaud, N., et al. (2004). *Decentralisation and Poverty Reduction in Developing Countries: Exploring the Impact*. Paris: OCDE Development Centre.
- Kiragu, K. (2002). *Improving Service Delivery through Public Service Reform: Lessons of Experience from Selected Sub-Saharan Africa Countries*. Nairobi: KK Consulting Associates.

- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Manor, J. (2011). *Perspectives on Decentralization*. Visby: ICLD.
- MINAG (2010). *Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário PEDSA 2010-2019*. Maputo: Ministério da Agricultura.
- MINAG (2012). *Plano Operativo Anual 2012*. Maputo: Ministério da Agricultura.
- Mosca, J. (2014). Por que é que a produção alimentar não é prioritária? In *Bases para Uma Política Agrária em Moçambique*. Maputo: Editora Escolar.
- Olowu, D. & Wunsch, J. (2004). *Local Governance in Africa. The Challenges of Democratic Decentralization*. Boulder e Londres: Lynne Rienner Publishers.
- UTRESP (2009). *Pesquisa de Avaliação de Satisfação de Serviços Públicos*.
- Weimer, B. (2012) Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: «mantendo a falta de clareza?» – conjunturas, críticas, caminhos, resultados. In *Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo: IESE. pp. 76-102.

