



UNITED NATIONS
UNIVERSITY
UNU-WIDER

WIDER Working Paper 2020/128

Influência de factores institucionais no desempenho do sector agrário em Moçambique

João Z. Carrilho and Rui N. Ribeiro*

Outubro 2020

Resumo: Este artigo constitui uma revisão das instituições e do desempenho do sector agrário em Moçambique, aplicando um quadro de análise adaptado à avaliação da ligação entre as instituições e o desenvolvimento económico. Na primeira parte, apresenta-se informação sobre o desempenho do sector entre 2008 e 2017, verificando-se redução da produtividade e da produção *per capita* de alimentos. A segunda parte oferece uma análise sobre a medida em que, e o modo como, a evolução das instituições do sector influenciou o desempenho da Agricultura nesse período. Verifica-se ter havido instabilidade institucional que afectou o desempenho do sector, não se tendo logrado travar a redução da produção e da produtividade, o que eventualmente reflecte um ambiente socioeconómico e institucional mais amplo, isto é, além do sector agrário. Na terceira parte, colocam-se alguns elementos de reflexão sobre questões institucionais que possam contribuir para o debate sobre o desenvolvimento futuro do sector agrário. Sugere-se a necessidade de pensar o futuro da Agricultura em Moçambique numa perspectiva de longo prazo, com foco na adopção e estabilização de um quadro institucional orientado para o aumento da produtividade agrária e para a preservação do ambiente.

Palavras-chave: agricultura, ambiente, instituições, política agrária, produtividade

Classificação JEL: Q01, Q15, Q16, Q18

Agradecimentos: Os autores agradecem a colaboração, ao longo de todo o trabalho, do Observatório do Meio Rural e ao Grupo de Pesquisa em Economia do Desenvolvimento (DERG) do Departamento de Economia da Universidade de Copenhaga.

Nota: Esta é a versão original em Português. The translated working paper in English is available [here](#).

As tabelas e os números se encontram-se no final do Documento de Trabalho.

*Observatório do Meio Rural (OMR). Maputo, Moçambique. *E-mails:* jcarrilhoster@gmail.com e rcnrribeiro@gmail.com.

Este estudo foi preparado no âmbito do projecto UNU-WIDER [Crescimento inclusivo em Moçambique – reforçando a investigação e as capacidades](#), implementado em colaboração entre UNU-WIDER, Universidade de Copenhaga, Universidade Eduardo Mondlane e o Ministério da Economia e Finanças de Moçambique. O projeto é financiado através das contribuições dos programas específicos dos Governos da Dinamarca, Finlândia e Noruega.

Copyright © UNU-WIDER 2020

Informações e pedidos: publications@wider.unu.edu

ISSN 1798-7237

Texto dactilografado preparado por Adriana Barreiros.

O *United Nations University World Institute for Development Economics Research* fornece análises económicas e consultoria sobre políticas, com o objectivo de promover o desenvolvimento sustentável e equitativo. O Instituto iniciou as suas operações em 1985, em Helsínquia, Finlândia, como o primeiro centro de investigação e formação da Universidade das Nações Unidas. Hoje, é uma mistura única de *think tank*, instituto de investigação e agência das Nações Unidas, fornecendo uma gama de serviços, desde consultoria política a governos a investigação original disponível gratuitamente.

O Instituto é financiado com a receita de um fundo de dotação, com contribuições adicionais para o seu programa de trabalho da Finlândia, da Suécia e do Reino Unido, além de contribuições direccionadas para projectos específicos de vários doadores.

Katajanokanlaituri 6 B, 00160 Helsínquia, Finlândia

As opiniões expressas neste artigo são da responsabilidade do(s) autor(es) e não reflectem necessariamente as opiniões do Instituto ou da Universidade das Nações Unidas, nem dos doadores do programa / projecto.

1 Introdução

A análise da governação do sector agrário em Moçambique utiliza uma ferramenta de diagnóstico institucional desenvolvida no quadro do projecto de pesquisa *‘Economic Development & Institutions’*, do Grupo de Pesquisa em Economia do Desenvolvimento (DERG) da Universidade de Copenhaga. Esta ferramenta abrange, inicialmente, os critérios de (i) “Estado de Direito e independência judicial”; (ii) “Voz, participação e prestação de contas política”; (iii) “Instabilidade política, violência e legitimidade do Estado”; (iv) “Capacidade do Estado e autonomia em relação aos interesses privados”; e (v) “Soberania e independência” (Oxford Policy Management 2019: 1 – tradução dos autores).

Os cinco critérios são dificilmente isoláveis. Abordamo-los em dois factores estreitamente relacionados, que consideramos os que mais influenciaram, nos últimos 10 anos, o desempenho do sector agrário na realização da sua primordial função de produção de alimentos e outros bens e de contribuir para a segurança alimentar (FAO/Netherlands 1999: 1).

O primeiro foi o contexto político, económico, social e, por vezes, militar. Refere-se a soberania e independência, instabilidade política, violência e legitimidade do Estado. O impacto da evolução das instituições supra-sectoriais no sector agrário não é uma questão que este artigo pretenda aprofundar. Apenas o fazemos de modo suplementar. Pretendemos somente realçar que a fraqueza das estruturas de governo¹ e das organizações públicas e civis, em geral, das regras de jogo fluidas num Estado em construção, com avanços e recuos,² não sendo de interesse exclusivo para o sector agrário, tem impacto duradouro sobre ele.

Esta fraqueza tem-se manifestado na instabilidade e indefinição do papel e da responsabilidade das instituições públicas. A acção ou intervenção das instituições foi, e continua a ser, influenciada pela sobreposição e, por vezes, incompatibilidade entre o formal e o informal, entre a Memória e a História (Borges-Coelho 2013: 16), entre posições oficiais e oficiosas, entre as posições entre si. A realização da função do sector agrário foi, e tem sido, também influenciada pelo favorecimento de interesses económicos (Bruna 2017: 32) ligados a grupos sociais que se avocam responsabilidade e têm interesse na soberania. Os indícios são de que esse favorecimento é executado por agentes públicos, eventualmente sob protecção. Através deles se estabelecem pontes entre o Estado central e a lei escrita, por um lado, e, por outro, as autoridades e regras costumeiras locais e globais, nem sempre escritas ou democráticas, entre a ‘nação’ e as nações (Weimer & Carrilho 2017: 15, 208–209; Cahen 2019; Macamo 1996). A necessidade dessas pontes reflecte também a fraqueza das instituições civis como organizações de advocacia de anseios públicos, um papel que vai além da sua acção como grupos de pressão. Aplicando o quadro de análise institucional (IAD) de Ostrom (2005: 15), ampliado em Whaley (2018: 141, 152), e buscando a relação entre o contexto, a arena de acção e as interacções entre os participantes com vista a um objectivo, observamos tratar-se de tirar vantagem dos elementos fundacionais da sociedade e das suas relações, tanto no plano doméstico como internacional, numa lógica de aproveitamento de recursos naturais públicos a favor de interesses privados para manter o poder.

O segundo factor de maior influência no desempenho do sector agrário foi a fraca capacidade de prestação de serviços básicos aos pequenos produtores agrícolas do ‘sector familiar’ de modo

¹ Intencionalmente, fugimos das noções controversas e politicamente carregadas de Estados frágeis e Estados falhados. A este propósito, *vide* Nay (2013: 2).

² As suas causas só podem ser objecto de suposições não confirmadas.

previsível e orientado para o ‘cliente’. Considerando ser este um dos mais importantes efeitos da instabilidade institucional a que o sector esteve sujeito, nele concentramos a atenção.

2 Panorama Geral

Como já notado por Mosca e Nova (2019: 24–25), o desempenho do sector agrário em Moçambique é diverso conforme se avalie o sector comercial ou o de subsistência. O primeiro, o sector comercial, caracterizado por crescimento de investimento, capital-intensivo, produção e produtividade. O investimento privado é maioritariamente estrangeiro, orientado para culturas de exportação e de abastecimento dos grandes centros de consumo urbanos. O segundo, o sector dos pequenos produtores, é responsável por 99% da área cultivada e 95% da produção alimentar e enquadra 2/3 da população activa do país, a quem se oferece oportunidade limitada de emprego fora da agricultura. Este sector tem produção *per capita*, área média por exploração e produtividade de factores decrescentes. A manutenção do sistema da agricultura familiar é feita através do aumento de explorações, cada vez mais pequenas, que acompanham a dinâmica demográfica, à custa do desmatamento sistemático, sem aumento da área total, com baixa adopção de tecnologias de aumento da produtividade, vulnerabilidade às variações meteorológicas e perda anual de floresta estimada em 3% a 4% da área cultivada anualmente. Os níveis de insegurança alimentar mantêm-se estáveis e altos, representando isso um aumento do número de pessoas vulneráveis.

Apesar do seu peso na produção de alimentos e no uso da terra, o sector familiar tem uma integração apenas parcial no mercado. O Estado exonerou-se de criar as condições necessárias para o capacitar para maior resiliência aos diversos choques do clima e imperfeições do mercado. Esta exoneração não se verificou, no entanto, em relação às médias e grandes empresas rurais ligadas aos interesses privados das elites políticas e económicas centrais, locais e internacionais. As instituições públicas do sector delegaram nas empresas, ONG e projectos a responsabilidade pela ligação directa com o pequeno produtor. Assim, por desenho, o serviço público deixa de ser autónomo e abrangente e não se liberta da influência de interesses privados, domésticos ou externos. Como é de esperar, as alianças e os acordos tornam as partes mutuamente relevantes e responsáveis pela sobrevivência de cada uma. Como interpretar essa atitude? Só podemos buscar indícios nas nossas memórias desse momento.

Seleccionamos duas hipóteses que nos parecem as mais plausíveis. A primeira hipótese é a de que a agricultura se tornou não-prioritária, ao contrário do expresso na Constituição da República, deixando de receber e utilizar correctamente os recursos que seriam de esperar³. É possível que a atenção do Estado tenha sido absorvida pelos desafios iminentes ao poder, sob pressão e questionamento sistemático da sua legitimidade, após cada ciclo eleitoral, com a consequente instabilidade política, social e, por vezes, militar (Correia da Silva 2014). Esses desafios tomaram diversas formas: uma guerra generalizada; programas de emergência para atender às consequências da guerra e de calamidades naturais; a oportunidade de investir na exploração de recursos minerais. Acresce ainda a fraqueza de organizações da sociedade civil para influenciar políticas.

A segunda hipótese é a de que a urgência em ver resultados na satisfação da maioria da população rural tenha conduzido a tentativas de se melhorar a governação do sector. É possível que tais

³ As dotações orçamentais são também dependentes da demonstração de capacidade sectorial de utilizar na totalidade e com qualidade o orçamento alocado, em termos das prioridades e necessidades do sector produtivo. No caso das instituições públicas agrárias, essa capacidade tem sido contestada devido a sucessivas execuções orçamentais abaixo das dotações anuais e fraco impacto da despesa pública no aumento da produção e produtividade agrárias.

tentativas, manifestadas na reestruturação das organizações de tutela e das suas políticas, muitas vezes sem continuidade, a cada ciclo eleitoral, sejam uma resposta ao reconhecimento do desempenho insatisfatório e à necessidade de gerir conflitos internos entre grupos de elite.

Seja pela perda de prioridade, seja pela ineficácia das mudanças institucionais, segundo o anuário de 2015, que traduz resultados dos inquéritos agrícolas integrados (MASA 2016: 10), “comparando as condições económicas em 2015 com 3 anos atrás 20,9% das explorações afirmaram que houve melhoria, 32,3% consideram que nem melhorou e nem piorou e os restantes 46,8% disseram que as condições económicas pioram”.

Este panorama geral tem diversas origens. Como mencionámos, vários factores influenciam a capacidade, a paz, a segurança e a previsibilidade na tomada de decisão e na actividade dos pequenos produtores, que são a maioria dos agentes no sector agrário, e no seu desempenho. Tais factores podem ser domésticos ou internacionais; individuais, sociais, institucionais e ambientais. Quando, em Moçambique, se compromete o desempenho do sector familiar, fica comprometido o desempenho de todo o sector agrário. Além disso, conforme se analisem séries temporais curtas ou longas, as conclusões podem variar (*vide* Figura 1). Observe-se, por exemplo, a evolução na produtividade da mandioca.

2.1 O desempenho do sector agrário

Mede-se o desempenho da produção agrária, como aproximação à função de provisão de segurança alimentar, conforme estudos realizados pelo Observatório do Meio Rural (OMR) (Carrilho et al. 2016; Abbas 2017; Mosca & Nova 2019). Estes autores utilizam como principais fontes de dados os anuários estatísticos oficiais, baseados nos inquéritos agrícolas (Trabalho de Inquérito Agrícola — TIA; Inquérito Agrícola Integrado — IAI) (MASA 2012; MASA 2015; MASA 2016; INE 2017)⁴, e os dados estatísticos da FAO, alguns estimados⁵. São também consideradas as estatísticas publicadas pelo Ministério de Agricultura e Segurança Alimentar (MASA)⁶.

Caracterizando o contexto geral, nos últimos 10 anos, cresceram a população e o número de pobres, embora tenha reduzido a pobreza em termos proporcionais (INE 2012: 30; INE 2019; UNDP 2018; Arndt et al. 2018: 314). Enquanto o número de explorações agrícolas cresceu, acompanhando o crescimento da população, a área total cultivada não cresceu proporcionalmente (MASA 2015: 22; MASA 2016: 22). Embora se verifique emigração rural, o crescimento da população urbana é explicado maioritariamente pelo crescimento natural, à semelhança do que ocorre noutros países africanos (Hansine & Arnaldo 2019: 307). Continuam os desequilíbrios regionais: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é menor nas províncias de maior população, área e produção agrícola (INE 2012)⁷. Quanto à qualidade do desenvolvimento, Moçambique conta com oito de entre 13 indicadores no último terço dos países (UNDP 2018: 8).

⁴ Utilizam-se também diversos documentos do Instituto Nacional de Estatística, INE, <http://www.ine.gov.mz/> (acedido em 24 Outubro de 2019).

⁵ <http://www.fao.org/faostat/en/#data/QC> (acedido em 24 de Outubro de 2019).

⁶ <http://www.agricultura.gov.mz/estatisticas/> (14 de Julho de 2020). O endereço www.agricultura.gov.mz pertence ao Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER), que, em Fevereiro de 2020, substituiu o MASA. Em Junho de 2020, o seu *website* substituiu o anterior <http://www.masa.gov.mz>, a cujas páginas os autores acederam em Outubro de 2019 para a elaboração deste estudo. Dado que o anterior endereço se encontra actualmente inactivo, será para o novo *website* que se remeterá ao longo do texto. [Sobre a história do MADER e dos seus antecessores, ver adiante as notas 15 e 17.](#)

⁷ A partir da inspecção dos Quadros dos anexos de INE (2012) e dos resultados do Censo de 2017 (INE 2019).

A redução da área cultivada absoluta não é, em si, necessariamente um problema. Mas o que aconteceu então?

a) *Produção alimentar e produtividade:*

Reduziu a produção per capita de alimentos, assim como a produtividade por hectare das culturas alimentares, aumentou o efectivo pecuário, mas só na carne de aves, e houve aumento de consumo per capita.

No período de 2010 a 2017, reduziu a produção *per capita* de alimentos, em alguns para aproximadamente metade, como nos cereais. Ao nível nacional, reduziu o rendimento por hectare das culturas alimentares (*vide* Tabela 1⁸). A redução da produtividade entre 2012 e 2015, com maior incidência em 2013, deveu-se, provavelmente, a cheias, pragas e falta de chuvas (MASA 2015: 38; MASA 2016: 46–48), além do contexto socioeconómico geral. A sua lenta recuperação indicia falta de resiliência e incapacidade de o sector retomar tendências anteriores.

Nas médias e grandes explorações e nos esquemas de agricultura de contratos celebrados por empresas grandes e médias de processamento e comercialização com os pequenos produtores, a sua produtividade aumentou (Mucavel 2018: 6, 10). Estima-se que estes esquemas envolvam entre 10% e 20% dos cerca de 4 milhões de pequenas explorações agrícolas. (MASA 2016: 41, 49). A área média por exploração reduziu de 1,4 para 1,2 hectares (ha), entre 2010 e 2015. (INE 2011; INE 2019).

Quanto ao efectivo pecuário, verificou-se aumento nos efectivos de bovinos e suínos e redução nos efectivos de caprinos e ovinos. Mas, em geral, reduziu a capitação, dado o aumento da população. Quanto às aves, reduziu o efectivo de patos e manteve-se estável o efectivo de galinhas, mas houve um aumento de extracção e, conseqüentemente, a disponibilidade de carne de aves *per capita* passou de 1,88 kg, em 2010, para 3,31 kg, em 2017 (*vide* Tabela 2).

b) *Sustentabilidade, cobertura florestal e mudanças climáticas:*

Aos baixos níveis de adopção de tecnologias sustentáveis corresponde o aumento do desmatamento. A maior proporção do desmatamento resulta de práticas insustentáveis de agricultura e da expansão dos assentamentos humanos.

Aos baixos níveis de adopção de tecnologias sustentáveis corresponde o aumento do desmatamento, a uma taxa de perda anual de 0,79% da floresta (MITADER 2018: 27). A maior proporção do desmatamento, de 65%, resulta de práticas insustentáveis de agricultura, como a agricultura de subsistência de corte-e-queimada, e da expansão dos assentamentos humanos (12%). Projecta-se a perda de 2,8 milhões de hectares até 2035, se forem mantidas as tendências actuais (Afonso 2019: 11).

As mudanças climáticas continuam a ter impacto no desempenho da agricultura. Em 24 dos últimos 43 anos, de 1976 a 2019, foram registados eventos climáticos extremos e moderados, incluindo ciclones, tempestades e depressões tropicais, cheias e secas ou falta de chuvas (MICOA 2007: 23; U. Mandamule 2019: 2). Não se pode categoricamente afirmar que se regista um aumento da frequência desses eventos, mas há referência aos riscos de aumento dos seus danos,

⁸ A tabela inclui dados sobre culturas geralmente tratadas nos anuários estatísticos da Agricultura, incluindo raízes e tubérculos. Note-se que as culturas e produtos prioritários da União Africana (UA) são arroz, milho, mapira, mexoeira, legumes, mandioca, algodão, óleo de palma, carne de vaca, lacticínios, aves e pescado (AU/NEPAD 2017: 24).

aparentemente em resultado da maior densidade populacional das regiões em maior risco de serem afectadas.

Quanto à sustentabilidade ambiental, de entre nove indicadores, Moçambique conta com quatro no primeiro terço de países mais sustentáveis, dois no terço médio e três no último terço dos países (UNDP 2018: 10)⁹.

2.2 O contributo do sector agrário para a segurança alimentar e a economia nacional

a) *Balança comercial agro-alimentar e exportações:*

A balança comercial agro-alimentar é sistemática e crescentemente deficitária.

De acordo com as estatísticas do MASA, apresentadas no seu *website*, a insegurança alimentar reduziu de 34,8%, em 2006, para 23,7%, em 2013 e, no mesmo período, a desnutrição aguda, traduzida em baixo peso para altura (*wasting*), foi de 4,5% e 7,2%, respectivamente, para os mesmos anos. A desnutrição crónica, traduzida em baixo peso para idade (*stunting*), era de 46,2% em 2006 e desceu para 43,3% em 2013. O último inquérito ao orçamento familiar, que mediu a desnutrição, foi realizado em 2014/2015, tendo registado o valor de 43,2% para a desnutrição crónica.

As principais exportações agrícolas, entre 2001 e 2017, foram de tabaco, açúcar, algodão, caju e gergelim, representando cerca de 88% do total das exportações. O milho somou cerca de 3% das exportações desse período. Abbas (2017: 23) mostrou que a produção alimentar em Moçambique não é suficiente para alimentar a população. A balança comercial apresentou défice pronunciado entre 2008 e 2016. Entre 2013 e 2014, verificou-se o défice máximo de cerca de 4,4 mil milhões de dólares. O défice actual é comparável ao de 2007 (Mosca & Nova 2019: 16).

b) *Contribuição do sector agrário para o PIB e seu peso no investimento e crédito à Agricultura:*

Decresce a contribuição do sector agrário para o PIB e reduz o peso da Agricultura nos investimentos.

A contribuição do sector agrário para o PIB desceu em cinco pontos percentuais entre 2010 e 2017 (*vide* Tabela 3¹⁰). A contribuição da silvicultura pode estar subestimada: Afonso (2019: 2) estima-a em 4%. Em geral, houve uma redução constante, que Mosca e Nova (2019: 19) atribuem ao aumento da produção noutros sectores, nomeadamente nos recursos naturais e serviços.

O investimento privado na agricultura e agro-indústria representou 21% do total, entre 2001 e 2017, sendo que a sua proveniência é 61% de empréstimos, 32% de investimento directo estrangeiro e 7% de investimento directo nacional, localizados principalmente nas províncias de Zambézia e Gaza.

A proporção do crédito à agricultura sobre o crédito total à economia passou de cerca de 18%, em 2001, para cerca de 3,5%, em 2017, 60% do qual orientado para as culturas de açúcar, algodão, caju, chá e copra, assim como para a pecuária e a silvicultura.

⁹ O indicador de resiliência aos riscos climáticos, incluído no Quadro de avaliação da declaração de Malabo (AU/NEPAD 2017) que se refere à *proporção de terra arável com gestão sustentável*, não foi reportado por falta de dados.

¹⁰ <http://www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-economicas/contas-nacionais/anuais-1/pib-na-optica-de-producao/pib-na-optica-de-producao-2020/view> (acedido em 14 de Julho de 2020).

3 Factores institucionais

Os dados apresentados mostram que o desempenho foi irregular e não reflecte a prioridade que o sector agrário deveria, por lei, ter recebido. Mencionamos em seguida os factores institucionais sectoriais que reputamos os mais importantes, nesse contexto. Quanto às regras de jogo, os exemplos referem-se geralmente à governação do uso da terra e das florestas. É igualmente abordado, suplementarmente, o entorno político-económico, social, jurídico e de construção do Estado, que consideramos, em si, um factor com impacto no desempenho do sector agrário.

3.1 A instabilidade institucional e a (in)capacidade do Estado

O sector agrário é entendido como o conjunto das instituições públicas sectoriais assim como de outras instituições não públicas, incluindo regras escritas e não escritas da sua actividade e interacção (estão estabelecidas, de maneira formal ou informal, plataformas de consulta, colaboração e trabalho com, e entre, a sociedade empresarial, a sociedade civil e os produtores).

Mencionámos que o aumento de área agrícola — sem aumento da área cultivada — se fez por desmatção sem adopção de tecnologias amigas do ambiente; mencionámos pragas e doenças como causas de perdas pré e pós-colheita; mencionámos o défice da balança comercial.

A pergunta que pretendemos abordar é se as mudanças de organização e das regras de jogo resolveram, sobretudo na agricultura familiar, os constrangimentos à produtividade e sustentabilidade. Se as mudanças institucionais comprometeram a capacidade de prestar os serviços básicos, então essas mudanças não tiveram impacto positivo no aumento da produtividade e, assim, no desempenho do sector agrário, tendo sobretudo em conta o aumento da população a alimentar.

Com a finalidade de relacionar capacidade, governação e desempenho sectorial, analisamos a capacidade e governação guiados pelos seguintes critérios de inserção¹¹ e interlocução¹². Também comparamos ocasionalmente o desempenho sectorial com as metas da declaração de Malabo^{13, 14}. Fica fora do escopo deste estudo a análise da capacidade de estruturação ou de articulação vertical, a vários níveis, sem perda das capacidades já adquiridas de prestação de serviços aos produtores.

a) *Inserção e organização das instituições públicas do sector agrário:*

As organizações e regras de jogo no sector agrário têm sido instáveis nas últimas décadas.

Os serviços básicos de sanidade vegetal e animal, de investigação e de extensão agrárias, de estatística, de fiscalização e controle de qualidade, de protecção e desenvolvimento do material

¹¹ A capacidade de compreender, enquadrar, respeitar e influenciar as ‘regras de jogo gerais’ da governação e da sociedade.

¹² A capacidade de compreender, enquadrar, respeitar e influenciar as ‘regras de jogo sectoriais’, isto é, capacidade de governação, com interlocução e articulação horizontal, intersectorial e múltiplos parceiros públicos, privados e civis, a partir da execução e monitorização da implementação das políticas no sector agrário.

¹³ <https://www.nepad.org/caadp/publication/malabo-declaration-accelerated-agricultural-growth> (acedido em 14 de Julho de 2020).

¹⁴ O Programa Integrado de Desenvolvimento da Agricultura em Africa (CAADP) parece ser o quadro de políticas com maior possibilidade de ser mantido estável por um período longo. O programa inclui sete pilares e 43 indicadores (GdM & NEPAD 2017: 1; MASA 2017: 7).

genético, de imposição da lei e solução das distorções de mercado perderam prioridade em relação a interesses privados localizados e pontuais.

Pela sua natureza, as instituições públicas são as que têm maior cobertura geográfica e que podem seguir regras de relacionamento mais uniformes e conhecidas. As organizações privadas e as relações entre particulares são mais limitadas e variáveis em função dos agentes, acções e locais envolvidos. Por isso, atribuímos a primeira atenção às instituições públicas, para oferecer parâmetros para avaliar a relação entre desenvolvimento institucional e desempenho do sector agrário.

O Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER) é, actualmente¹⁵, a principal instituição pública de tutela do sector agrário. É herdeira de várias transformações ocorridas. Até recentemente, existiu o Ministério da Terra e Desenvolvimento Rural (MITADER), em simultâneo com o MASA. Ambos se encontram representados ao nível provincial, mas a representação ao nível distrital não é uniforme, nem tem relação de subordinação directa, no quadro do processo de descentralização. A evolução institucional do sector agrário reflecte a complexa transformação da realidade — de práticas, estruturação da ocupação da terra, infra-estruturas e relacionamento com a autoridade e com o mercado — originada nas características agro-ecológicas, na história económica, geográfica e política, incluindo as guerras de ocupação, revolução, agressão e uma guerra civil, particularmente no último quartel do século XX¹⁶.

As funções de comercialização agrária, de administração de terras e florestas e de promoção de desenvolvimento rural foram regulamentemente transferidas entre ministérios¹⁷.

Nas áreas de comércio interno e externo, indústria e turismo, verificou-se um processo similar¹⁸.

¹⁵ Em 2020, foi criado de novo o Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER). Foi, na mesma altura, criado o Ministério da Terra e Ambiente (MITA). Este estudo teve início em 2019, quando ainda existia o Ministério de Agricultura e Segurança Alimentar (MASA), que será referido com frequência.

¹⁶ Em nota histórica, a Repartição da Agricultura, estruturada em secções de Agricultura, Florestas e Pecuária, criada em 1908 dentro da Direcção de Obras Públicas, chega a 1968 como um conjunto de instituições que deram origem ao primeiro Ministério da Agricultura. Confira-se <http://www.agricultura.gov.mz/instituicional/ministerio/historial/> (acedido em 14 de Julho — cf. nota 6), bem como Robert Moncure (USDA 1968: 28), que relata que “Moçambique tem um sistema altamente complexo de organizações que lidam com a agricultura: Secretaria de Estado de Terras e Povoamento [...]; Serviços de Agricultura e Florestas [...]; Instituto de Investigação Agronómica [...]; Serviços de Veterinária [...]; Instituto do Algodão [...]; Instituto dos Cereais [...]; Missão de Inquérito Agrícola” (tradução dos autores).

¹⁷ As diferentes ‘versões’ anteriores do ministério de tutela do sector agrário foram sucessivamente criadas pelo Decreto n.º 1/1975, de 27 de Julho, pelo Decreto Presidencial n.º 2/1994, de 21 de Dezembro; Decreto Presidencial n.º 1/2000, de 17 de Janeiro; Decreto Presidencial n.º 13/2005, de 4 de Fevereiro; Decreto Presidencial n.º 1/2015, de 16 de Janeiro. A função de supervisão da comercialização agrária passou, em 1978, para o Ministério do Comércio Interno, sendo em 1981 criada a AGRICOM EE (empresa estatal de comercialização agrícola), extinta em 1994 para a criação do Instituto dos Cereais de Moçambique (ICM), paralelamente ao Fundo de Comercialização Agrícola (MIC, 2013: 12). Em 1994, também é criado o Ministério da Agricultura e Pescas (MAP). O MAP foi extinto em 2000, para criação do Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER), que absorveu o Instituto de Desenvolvimento Rural (INDER). Foi recriado o Ministério da Agricultura (MINAG) em 2005, ao que se seguiu o Ministério de Agricultura e Segurança Alimentar (MASA) em 2015. O Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER), criado em simultâneo com o MASA, absorvia, do Ministério da Agricultura, a tutela das áreas de gestão de Terra e Geomática, Florestas e Fauna Bravia e Desenvolvimento Rural, tendo esta última sido reintegrada no MADER, recriado em 2020.

¹⁸ <https://www.mic.gov.mz/por/pocas/HISTORIAL-DO-MIC> (acedido em 24 de Outubro de 2019). O Ministério de Indústria e Comércio passou, para Ministério de Indústria e Energia e os ministérios de Comércio Interno e

A década de 1995 a 2005 foi fecunda em aprovação de políticas, estratégias e leis estruturantes, particularmente na área de recursos naturais, renováveis e não-renováveis, tais como as leis de Terras, Florestas e Fauna Bravia, Ordenamento do Território, Ambiente, Conservação, Minas, Petróleos, entre outras (Chiziane 2015: 29), algumas com disposições conflituantes quanto às regras de jogo. De 2005 a 2013, foram formulados diversos planos e estratégias de desenvolvimento sectorial, provocando mudanças de foco e prioridade, tais como a Estratégia de Desenvolvimento Rural (EDR), a Estratégia da Revolução Verde, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA) (MINAG 2011) e o Plano Nacional de Investimento do Sector Agrário (PNISA) (MINAG 2013a; MASA 2018), o Plano de Apoio à Intensificação e Diversificação da Agricultura e Pecuária (IDAP), o Plano de Acção para a Produção de Alimentos (PAPA), a Estratégia de Comercialização Agrícola, o Plano Integrado de Comercialização Agrícola (PICA), descrito como instrumento de implementação do PEDSA, o Plano Director de Desenvolvimento do Agronegócio (PDDA), entre diversos outros (Mosca 2011: 239–269; Granheim 2013: 47).

Ocorreu também a desconcentração e descentralização de competências e atribuições, especialmente aos níveis provincial, municipal e distrital a partir de 2004, com a aprovação do Regulamento¹⁹ da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE)²⁰ e diversos diplomas legais (Mosca & Bruna, 2016: 23–31).

Com as mudanças de nomes ocorreram também mudanças de ‘regras de jogo’. Houve transferências de atribuições, especialmente nas áreas de terras, comercialização, indústria ligeira e alimentar, irrigação e fomento. As mudanças reproduziram-se em cascata nos escalões inferiores, com a criação, extinção e transformação de comissões ou conselhos nacionais, secretarias de Estado, institutos, fundos autónomos.

Com todo este esforço organizacional seria de esperar um desempenho estelar na capacidade de negociar a alocação anual conveniente, num mínimo de 10%, do Orçamento de Estado (OE) para o sector e a capacidade de controle dos impactos macroeconómicos no sector, para assegurar a meta acordada de crescimento anual de 6%. Seria de esperar que o Estado, em Moçambique, assumisse as suas funções típicas, bem como a capacidade de planificação e negociação com outros agentes do sector agrário, pelo menos nas cinco cadeias de valor prioritárias do Programa Integrado para o Desenvolvimento da Agricultura em África (CAADP). Mas a suborçamentação, a fraca utilização do orçamento e a falta de uma clara visão de longo prazo de capacitação institucional têm o resultado combinado de um aparelho de Estado sectorial fraco. A sua fraqueza levou a uma terceirização forçada para programas e projectos, para ONG e empresas e agonegócios com intervenções geralmente de duração relativamente curta e de cobertura geográfica muito limitada, praticando esquemas de agricultura de contrato. Além disso, foi negligenciável o esforço feito para suporte das organizações dos produtores, para que tivessem maior capacidade comercial de preços, termos e condições nos seus contratos de produção²¹. Vejamos o que aconteceu em relação às metas da Declaração de Malabo.

Comércio Externo em 1983, o Ministério do Comércio, em 1986, o Ministério de Indústria, Comércio e Turismo, em 1995, e de novo o Ministério de Indústria e Comércio, em 2000, com reajustamentos a cada cinco anos.

¹⁹ Decreto n.º 11/2005, de 10 de Junho.

²⁰ Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio.

²¹ Um exemplo dos efeitos desta dependência pode ser encontrado no fraco desenvolvimento de uma indústria de sementes promotora de maior concorrência e menor dependência do agricultor pelo fomentador. Para os autores, o fraco desenvolvimento da indústria de sementes nacional é, sobretudo, condicionado pela (i) inexistência de uma política específica para promover o desenvolvimento integrado da cadeia de sementes; (ii) fraca capacidade técnica e financeira da investigação pública e inexistência de investigação privada para desenvolver variedades mais produtivas

A alocação do Orçamento do Estado ao sector agrário, no mesmo período, foi, em média, de 4%, com uma subida em 2019 para 6%, ainda inferior ao compromisso da União Africana de 10% (Nova et al. 2019: 6). GdM e NEPAD (2017) confirmam o não cumprimento desta meta, mas calculam uma dotação orçamental ao sector agrário entre 6 e 7%, dado utilizarem critérios diferentes de classificação. Além da dotação abaixo da meta, os mesmos autores (2017: 8–9) mostram que o investimento destinado ao apoio institucional e ao apoio à produção tem vindo a decrescer desde 2012. Esta evolução não foi uniforme; por exemplo, o investimento em extensão rural aumentou, embora seja insuficiente para manter o rácio extensionista/agricultor.

Em geral, o financiamento tem sido insuficiente para assegurar a capacidade de organização interna e a capacidade de pessoal para prover aos mais importantes serviços de Estado, tais como a estatística agrária, que deve estar aberta aos produtores, a investigação, extensão, informação e comunicação, a vigilância fitossanitária e de sanidade animal, a fiscalização, a imposição de protecção e incentivos à produção. A distribuição do pessoal depende dos recursos disponíveis ao nível provincial e distrital. Nova et al. (2019) indicam que as províncias de Zambézia, Nampula e Tete, onde se cultiva 53% da área agricultada no país, recebem uma dotação correspondente a 31% do orçamento de funcionamento. Quanto ao orçamento de investimento público, ele distribui-se igualmente, em cerca de 24% para o apoio à produção, 24% para extensão e investigação e 24% para apoio institucional, sendo os restantes 28% destinados a serviços de florestas, pecuária, irrigação e administração de terras (2019: 8).

O relatório de avaliação da evolução na implementação das referidas metas (GdM & NEPAD 2017: 30) menciona que foi alcançado 71%²² no índice de geração e utilização de dados estatísticos e informação do sector agrário, reconhecendo, ainda assim, a necessidade de melhorar a colecta de informação para monitorar o progresso. O relatório bienal de avaliação da implementação das metas da Declaração de Malabo, acima mencionado (MASA 2017), avalia que o nível do progresso do CAADP no país está a 57%²³. Ainda que notando melhorias, o relatório menciona que se está ainda longe de alcançar as metas de erradicação da fome e de redução da pobreza (2017: 32–34).

Em relação à assistência à produção, o número total de extensionistas era de 2.025 em 2013 e 2.794 em 2018, incluindo a rede de extensão pública — que cresceu de 1.137 para 1.863 — a rede das empresas — que cresceu de 281 para 510 — e a rede das ONG, que desceu de 607 para 421 extensionistas. O serviço de extensão presta actualmente assistência a cerca de 20% dos agricultores, de modo irregular e com reduzidas visitas por agricultor, para uma meta de 100% em 2018, de acordo com as metas de Malabo.

A nível macroeconómico, a inflação, a taxa de câmbio e a taxa de juro bancária têm impacto no crescimento do sector agrário, pela via do estímulo ao consumo e ao investimento (Abbas 2015: 23). Com excepção de 2016 e de 2017, a inflação manteve-se estável e de um dígito; a taxa de câmbio, depois de grande subida em 2016, estabilizou-se em torno de 62 MZN/USD; e as taxas de juro, baixaram do pico de 2017 (cerca de 24%), mantendo-se altas (cerca de 20%)²⁴. Todavia, ao alargar-se o período de análise para os últimos 15 anos, nota-se a tendência de desvalorização

e adaptadas aos diversos tipos de agricultura (sobretudo a familiar); e (iii) a ainda muito reduzida procura no mercado de sementes certificadas, já que a agricultura é maioritariamente de subsistência e não consegue ter acesso a sementes melhoradas.

²² Para uma meta de 63%.

²³ Vários indicadores do Relatório Bienal (MASA 2017) não estão calculados ou os seus cálculos podem ser questionados. *Vide*, por exemplo, a falta de dados sobre perdas pós-colheita.

²⁴ Fonte: <https://pt.tradingeconomics.com/mozambique/indicators> (acedido em 27 de Outubro de 2019).

do metical, tendência de subida da taxa de juro de crédito bancário e de decrescimento da proporção de crédito à agricultura. A taxa média anual de crescimento do sector no biénio 2015–2016 foi de 2,7%, a comparar com a meta de 6% entre os anos 2015 e 2025.

Uma das raízes das mudanças frequentes das instituições sectoriais, suas estruturas e regras do jogo é a falta de consenso sobre a forma de enfrentar a questão agrária e outras possíveis causas mencionadas, que se aviva nos momentos eleitorais.

Uma apreciação geral da evolução da estruturação e da regulamentação do sector, desde a independência, indica que elas têm como objectivo consensual uma modernização rápida.

Com efeito, duas correntes têm competido:

(i) Uma defende uma modernização acelerada, baseada na industrialização da agricultura, na compra de tecnologia, com pouca atenção à transformação do pequeno produtor em agricultor comercial. A escolha dessa opção é baseada no conhecimento de experiências e lições passadas de outros países e na incompleta leitura da sua história e do seu contexto. Baseia-se na crença de que os pequenos produtores familiares pouco respondem a estímulos económicos, são incapazes de se modernizarem sem intervenção do Estado e que essa intervenção deve ser pela via de projectos e programas em que o elemento fulcral é a pequena, média e grande empresa agrícola ou agro-industrial, estatal, cooperativa ou privada. Sistemáticamente, realça-se que as médias e grandes explorações têm maiores rendimentos do que as pequenas explorações (Mucavel 2018: 6, 10), para realçar a importância de priorizar as primeiras, em detrimento das últimas. É a modernização mecânica.

(ii) Outra, defende que a modernização da agricultura resulta da modernização de toda a sociedade, não é um assunto exclusivamente sectorial e depende do contexto político, social e económico do país e das suas regras de jogo. Não basta comprar a tecnologia, por muito bem-sucedida que tenha sido noutros contextos. Baseia-se na evidência de o pequeno produtor ser capaz de se modernizar, participando no desenvolvimento e na adopção das tecnologias mais apropriadas a cada momento e lugar, a ponto de o fazer, inclusive, aumentando a sua participação fora do sector agrário, desde que tenha acesso aos recursos e direitos para isso necessários. É a modernização humanizada.

Na última década, tem ganho primazia a primeira corrente. Observámos que há, de facto, programas e projectos com impactos positivos localizados em termos geográficos e de grupo envolvido, em termos de aumento da produtividade. Mas quando se tomam os indicadores nacionais, tais intervenções e o conjunto das mudanças de políticas e de canais institucionais de prestação de serviço ao público não parecem ter influenciado o desenvolvimento da agricultura familiar, o aumento geral da sua produtividade, a adopção generalizada de tecnologias amigas do ambiente e o aumento dos volumes totais de produção de alimentos²⁵. Pendente de análises mais aprofundadas de pontos de inflexão, a inspecção dos dados indica dois pontos de mudança na evolução da produção das culturas alimentares em torno de 1994 e 2008, o primeiro atribuível ao fim do clima de violência. Quanto ao segundo, é possível que tenha resultado de mudanças institucionais de âmbito nacional, mas não encontramos relação com a evolução das instituições sectoriais.

²⁵ Calcula-se (GdM & NEPAD 2017: 14) que a taxa de crescimento do valor acrescentado é, em média, de 2,14% (tendo o MASA considerado na altura que este indicador estava em risco de incumprimento). Indica também que a taxa de crescimento da produtividade da terra é crescente e pode permitir alcançar as metas, para o que considera importante o aumento do uso de fertilizantes. Não faz menção a sementes de qualidade.

Para melhorar o desempenho num sistema agro-alimentar que se observa ser, de facto, policêntrico, até por opção do Estado que escolheu delegar funções que lhe seriam típicas, é necessário que não continuem a ser priorizadas medidas ‘Estado-cêntricas’. Podem trazer alguns resultados momentâneos e localizados as negociações de parcerias voláteis conforme as conveniências, com o denominador comum de protecção dos interesses privados. Mas é irrealista a esperança de que estes deixem de priorizar o lucro e substituam o Estado no relacionamento, que terá por enquanto de ser de longo prazo, de prestação de serviços agrários essenciais e de solução de conflitos e interesses dos pequenos produtores. Sem a construção sistemática e sustentada da capacidade do Estado, os resultados também não o serão.

Até agora, no entanto, as frequentes mudanças e descontinuidades institucionais no sector público e a dependência de agentes e actores que se revelam igualmente incertos para os produtores familiares provocaram incerteza e instabilidade ao nível do produtor de alimentos, às quais atribuímos, pelo menos em parte, o desempenho irregular²⁶ do sector.

b) Interlocução. As regras de jogo de governação de terras e florestas e a relação com o sector privado:

As leis e regras de jogo favorecem, em geral, a prática da agricultura, mas o seu cumprimento não é garantido.

Referimos que a década de 1995 a 2005 foi fecunda em aprovação de políticas, estratégias e leis estruturantes. O quadro legislativo, assim como a maioria das normas consuetudinárias, cuja aplicação está consagrada na Constituição, deveriam, pois, permitir tranquilidade aos produtores. Exemplos notáveis são a Lei de Terras, frequentemente citada como das melhores de África (Tanner 2010: 105), e a Lei de Florestas e Fauna Bravia.

Mas veremos em seguida que o acesso à justiça é desigual devido ao nível de estruturação, regulamento e acesso ao sistema judicial e continua desproporcionalmente grande o poder do Executivo e dos grandes interesses privados de influenciar decisões do Judiciário, tornando-se também numa fonte de incerteza que acaba influenciando o desempenho do sector.

A maior parte dos direitos sobre a terra não está cadastrada, mas a lei não obriga a isso, nem a falta de registo prejudica o direito. Estão actualmente registados e cadastrados cerca de 24 milhões de hectares (DINAT 2018), ou seja, 30% da superfície do país, dos quais 12,3 milhões de hectares, até Março de 2019, a favor de comunidades rurais (Topsøe-Jensen et al. 2019: 59)

Em Moçambique não existem Tribunais ou Procuradorias ou Varas Agrárias ou de Terras. A jurisdição sobre questões relacionadas com o sector agrário é exercida pelos tribunais judiciais comuns e administrativos²⁷. Importa saber a) quais são, e como se relacionam, esses tribunais; b) quais as instituições do governo envolvidas em registos, licenciamentos, fiscalização, inspecção e na imposição da lei; c) qual o seu papel em casos conhecidos; e, a partir daí, d) avaliar a independência das instâncias judiciais.

²⁶ O MASA (2017: 28) avalia que, dos 43 indicadores do CAADP, o desempenho foi bom em 15 indicadores, satisfatório em 22 e não satisfatório em seis. Se fosse a única fonte, diríamos que o desempenho foi satisfatório. Mas o nosso quadro baseia-se nas funções primordiais da agricultura de produzir alimentos e fornecer outros produtos a outros sectores.

²⁷ Ver os artigos 223 e 228 e seguintes da Constituição da República (2004).

Os Tribunais Comunitários, previstos na Constituição da República, seriam aqueles que mais casos agrários poderiam vir a tratar. Encontram-se em vários distritos, mas carecem de regulamentação²⁸, alargando-se as suas competências, já que se situam entre o formal e o informal e se articulam com formas e instâncias alternativas de resolução de conflitos (Alfazema 2015: 8), e facilitando o pluralismo jurídico reconhecido pela Constituição²⁹.

Ultrapassadas as instâncias locais de mediação e antes de serem presentes aos Tribunais, é normal que os casos sejam levados a órgãos administrativos superiores. Este facto dá um poder desproporcional aos órgãos do Executivo, aos diversos níveis, para resolverem a seu favor os casos que os coloquem em conflito com os administrados.

Excepcionalmente, quando existem condições, os casos podem ser levados a instâncias judiciais mais elevadas. Em alguns, quando contando com o apoio da Ordem dos Advogados de Moçambique (OAM), podem obter-se condenações, inclusive do Executivo e de agentes económicos de elite. Assim, por exemplo, foram obtidas as condenações da VALE Moçambique e do Estado moçambicano, por via do seu Governo³⁰ no caso do processo de reassentamento em Tete, assim como a condenação do Gabinete do ProSAVANA, por prática de secretismo e falta de transparência quanto aos planos de aquisição e uso de direitos de terras (OAM 2018).

Outros casos, mesmo com apoio da OAM, enfrentam problemas para serem julgados. Serve de exemplo o caso da terra atribuída em Afungi, Distrito de Palma, de forma irregular ao projecto de gás na Bacia do Rovuma, resultando num título de direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT) ilegal, emitido definitivamente dois anos após o parecer jurídico de ilegalidade (Trindade et al. 2015). A OAM, concordando com o parecer jurídico, requereu a declaração de nulidade do DUAT. Um ano depois, o Tribunal Administrativo negou julgar a causa, alegando que as comunidades estavam conformadas e poderiam sair prejudicadas (OAM 2019) pela interrupção das actividades. Este exemplo coloca em dúvida a independência dos tribunais.

A maior parte dos conflitos de terras resolve-se em instâncias não judiciais, por mediação e procurando a conciliação, promovida pelas autoridades distritais ou pelos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro (SPGC). Quando envolvem empresas privadas e investidores, a resolução é mais favorável às comunidades quando assistidas por organizações da sociedade civil (U. A. Mandamule 2016: 24).

Algumas áreas do sector agrário realizam fiscalização regular (Topsøe-Jensen et al. 2019: 72, listam instrumentos de fiscalização de uso da terra). Os ministérios que têm tutela sobre o sector têm, ainda, Inspectores que atendem às reclamações do público. Por esta via podem ser penalizados funcionários que abusem do poder. Na administração de terras foi estabelecida uma repartição para gestão de conflitos, em 2015. Na administração de Florestas e Fauna Bravia, a lei prevê, e foi desenvolvida, uma estratégia para a participação de fiscais comunitários (Bila 2005). Foi executada uma operação de fiscalização de âmbito nacional para controle da exploração de madeira ('operação tronco') e, ocasionalmente, têm sido noticiados eventos de combate à caça furtiva e ao comércio de espólios de caça. A fiscalização das actividades de uso da terra tem resultado na retirada de DUAT ou redimensionamento de terras ociosas. No entanto, a capacidade de imposição da lei é fraca, em parte causada pelos conflitos entre comandos legais (Capaina 2019),

²⁸ <http://opais.sapo.mz/muchanga-defende-regulamentacao-de-tribunais-comunitarios>, 22 de Julho de 2019 (acedido em 27 de Outubro de 2019).

²⁹ Artigo 4 da Constituição da República (2004).

³⁰ Através do Acórdão n.º 09/TAPT/19 do Tribunal Administrativo de Tete (O País 2019).

pela captura do Estado por interesses privados e pela insuficiência de recursos humanos e financeiros, resultando daí ineficiências no uso dos recursos.

Assim, embora com um quadro legislativo formalmente favorável, alguns dos subsectores em que mais se verifica a ‘captura do Estado’ são precisamente os das plantações florestais (Bruna 2017), pecuária e fazendas do braviao e uso e aproveitamento da terra, áreas de interesse de elites com facilidade de acesso a capital, que obtiveram direitos de terras em áreas das quais utilizam uma proporção muito baixa e em conflito com a população local (JA & UNAC 2011: 58–59) e de exploração florestal, onde se realiza a sobreexploração madeireira (Afonso 2019: 9).

c) Interlocução. As regras de jogo de governação de terras e florestas e a relação com a sociedade civil:

Há voz e participação, algumas vezes efectivas, muitas vezes sem frutos.

A participação comunitária e pública é, em geral, considerada nas práticas e na legislação em Moçambique (OSISA 2009: 74 e seguintes) e esta observação estende-se ao sector agrário. Além do mecanismo de audiências públicas, nas quais podem participar pessoas, individualmente, existem diversas modalidades de participação através de organizações.

O direito de associação é regulado pela Lei n.º 8/91, de 18 de Julho. O processo de revisão desta Lei, para a sua simplificação, com participação das organizações da sociedade civil, não está a ter progressos.

Existem organizações da sociedade civil e fóruns de consulta — conselhos, fóruns de associações — a vários níveis, do nível comunitário ao nível central³¹. Uma têm carácter de movimento de ampla base de membros³². Outras congregam empresas e/ou instituições orientadas para um produto³³. Algumas destas instituições têm representação local, participando em consultas, trabalho e avaliação local de políticas (Topsøe-Jensen et al. 2015: 54 e seguintes).

Algumas formas de participação são de simples informação, abrindo-se espaço para esclarecimentos, outras de consulta específica sobre um tema ou programa, outras, ainda, de diálogo e trabalho conjunto, com resultados operacionais. Uma operam independentemente, outras organizadas em torno de temas ou causas. A liberdade de expressão no país favorece a participação e responsabilização do Estado e outras organizações formais, assim como a avaliação pública do seu desempenho e das regras de jogo que se aplicam. Mas as instituições públicas agrárias têm-se mostrado pouco inclinadas a adoptar mecanismos de prestação de contas abertos aos parceiros do sector. Por exemplo, não estão disponíveis ao público as informações sobre direitos de uso e aproveitamento da terra.

Em nota positiva, as consultas comunitárias no processo de pedido de DUAT podem resultar num registo ou documento, como um título ou certificado, com valor forense, e outros, como no caso do Fórum de Consulta sobre Terras ou Florestas, em que os consensos não são vinculativos, mas

³¹ Por exemplo, a Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro (de Terras), a Lei n.º 34/2014 de 31 de Dezembro (do Direito à Informação), a proposta de Lei de Agricultura e a revisão da Lei n.º 8/91, de 18 de Julho (das Associações) tiveram interacção directa com o Parlamento.

³² A UNAC é exemplo de movimento de camponeses, surgido em 1987, com representação a nível provincial e suporte das Associações de Camponeses regidas pelo Decreto-Lei n.º 2/2006, de 3 de Maio, das Associações Agro-Pecuárias.

³³ Tais como a Associação de Produtores de Açúcar de Moçambique (APAMO), o Fórum Nacional de Produtores de Algodão (FONPA), Fórum Nacional de Leguminosas, a Associação Moçambicana de Avicultores (AMA) a Associação Moçambicana dos Industriais de Avicultura (AMIA), etc.

são difíceis de contornar, desde que não impliquem revisão de legislação. Noutros, ainda, os fóruns não incluem representação do Estado ou Governo e as suas posições e acções são mais dirigidas à fiscalização e advocacia, como no caso do Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO), o Fórum Terra, de Nampula, e o Fórum Mulher. A constituição de alguns deles tem carácter formal e é objecto de instrumento legal³⁴.

As organizações locais têm sido convidadas a participar na formulação de políticas, bem como na fiscalização da sua implementação. O canal privilegiado de participação são os Conselhos Comunitários, que podem assumir designações específicas — por exemplo, os Conselhos de Gestão Participativa (COGEP) de recursos de terra, florestas e fauna. No caso do sector agrário, isto não tem sido uma prática sistemática e comum a todas as instituições públicas. Há casos em que houve participação efectiva das organizações da sociedade civil (OSC), mas na maior parte dos casos não houve envolvimento ou houve somente auscultações mal preparadas e sem consequências.

A complexa rede de organizações que participam no sector agrário permite a presença e participação aos vários níveis, em diversos momentos de reclamação, consulta, advocacia, fiscalização, etc. Os exemplos apresentados na secção anterior mostram que nem sempre a sua voz é efectiva (Salomão et al. 2019a: 7) e nem sempre representa cabalmente as comunidades (Salomão et al. 2019b: 6). Apesar disso, a sua realização tem valor intrínseco de passagem de informação e conhecimento das posições gerais dos actores envolvidos. Este valor está também presente em eventos a níveis de representação regional e nacional. É a partir dessas consultas que se estruturam alianças e agendas e se iniciam acções mais efectivas.

Pressupomos que a coordenação entre os seus agentes tem algum impacto no desempenho do sector agrário (MINAG 2013b: 2). No relatório bienal de avaliação da implementação das metas da Declaração de Malabo, o envolvimento e a qualidade do órgão de coordenação multisectorial e dos vários parceiros de desenvolvimento estão em 40,6% (MASA 2017: 8)

A colaboração entre o sector público e a sociedade civil é formalmente considerada necessária e alguns fóruns têm a sua periodicidade estabelecida por decreto. Contudo, as ocasiões de colaboração são sistematicamente adiadas³⁵.

Em resumo, a prática de consulta e participação, bem como os mecanismos estabelecidos para o efeito, estão presentes no quotidiano do sector agrário. Todavia, a eficácia de tal participação não é fiável, gerando, nos produtores, a incerteza de que todas as partes envolvidas cumprirão a sua parte dos acordos. O ‘contrato social’ não se exprime ainda de forma vinculativa. Seria uma oportunidade de desenvolver uma aliança entre o Estado, os produtores, sobretudo os mais pequenos, as suas organizações e outras instituições para melhorar o desempenho do sector. Quando, em Moçambique, as instituições se organizam e funcionam para assegurar o bom desempenho do sector familiar, há condições mais favoráveis para melhorar o desempenho de todo o sector agrário na sua função de produção de alimentos e outros produtos agrários de apoio ao desenvolvimento do país.

³⁴ P. ex., o Fórum de Consulta sobre Terras foi criado pelo Decreto n.º 42/2010, de 20 de Outubro. O Fórum do Turismo foi criado pelo Decreto n.º 25/2017, de 23 de Junho.

³⁵ Como exemplo, a última (IX) sessão do Fórum de Consulta sobre Terras, que deveria ser bianual, realizou-se a 8 e 9 de Novembro de 2017.

d) *Sumário*

Retomando a pergunta que nos propusemos abordar, avaliamos se as mudanças na organização e nas regras de jogo resolveram, sobretudo na agricultura familiar, os constrangimentos à produtividade e sustentabilidade.

Consideramos haver indícios suficientes de que as mudanças institucionais comprometeram a capacidade de planificar, estruturar, consolidar e dialogar, do nível central ao local, de modo a assegurar a prestação de serviços básicos que, como vimos, eliminariam constrangimentos, designadamente aqueles que se referem a:

- garantir o acesso seguro aos recursos de terra, água e conhecimentos;
- garantir o acesso a insumos básicos, tais como sementes, fertilizantes e defensivos contra pragas e doenças;
- reduzir as perdas pré e pós-colheita;
- promover a previsibilidade dos rendimentos e a integração nos mercados local, nacional, regional e global;
- promover a fertilidade dos solos mesmo com alguma intensificação.

Não encontramos sinais claros de que os eventos climáticos tenham tido impacto na tendência de longo prazo de desempenho do sector. Nele parece ter tido maior impacto o ambiente político, económico e social. Com efeito, pendente de análise mais detalhada das tendências e pontos de mudança, verificaram-se dois períodos de crescimento, embora esse crescimento ainda não seja correspondente ao aumento da população total. O primeiro, de 10 anos, entre 1994 e 2004, atribuímos à recuperação da agricultura após 30 anos de conflitos armados. O segundo, mais breve, entre 2009 e 2012 (*vide* Figura 2), pode ter-se devido à promoção agressiva da melhoria do ambiente de negócio entre 2008 e 2010³⁶, não especificamente sobre, mas incluindo o sector agrário.

3.2 O contexto político, económico e social

a) *Instabilidade política, violência e legitimidade do Estado:*

Períodos de estabilidade intercalam-se com períodos de instabilidade e violência com impacto negativo na agricultura.

Nesta secção, propõe-se uma breve avaliação do impacto da violência armada no sector agrário, com base em estudos e notícias sobre o conflito, as suas raízes e consequências e as implicações para a sustentabilidade do sector, usando o acesso privilegiado que, como organização da sociedade civil, o OMR tem tido a conferências, seminários, projectos de investigação e encontros sobre o meio rural. As fontes são de acesso aberto.

Veremos que os períodos de estabilidade se intercalam com períodos de instabilidade e violência com impacto negativo na agricultura, provocando abandono de áreas de residência e produção, gerando pressão e situações de disputa por direitos sobre o uso dos recursos e interrompendo, inclusive, a prestação de serviços aos pequenos produtores, delegada às médias e grandes empresas.

Vastas áreas do território de Moçambique viveram continuamente em situação de instabilidade política e militar por cerca de 30 anos. O ambiente de paz foi parcial e temporariamente restaurado

³⁶ *Vide* <https://tradingeconomics.com/mozambique/ease-of-doing-business> (acedido em 24 de Outubro de 2019).

por duas décadas, entre 1992 e 2011, mas a tensão política e militar voltou ciclicamente a ameaçar a paz e a tranquilidade.

Os conflitos armados em Moçambique, e os conflitos armados intermitentes dos últimos anos (2012–2019)³⁷, envolveram e afectaram, pela sua natureza e localização, as comunidades rurais e os produtores agro-pecuários, e afectaram também os sectores aos quais eles estão ligados (Brück 1998: 1047–1048). Os teatros principais foram as províncias do centro e norte do país, que são as que reúnem a maior população agrícola que trabalha a maior área cultivada, tanto com culturas alimentares como culturas de rendimento. É também nessas regiões que se localizam os principais investimentos sobre a terra e de recursos naturais, com impactos sobre os direitos e condições de produção da sociedade rural. Adicionalmente, conflitos na zona Centro acarretam o risco de corte de comunicações terrestres Norte-Sul e litoral-*binterland*.

A violência armada rompeu circuitos de comercialização, degradou a já fraca capacidade de prestação de serviços agrários e afectou actividades relacionadas com emprego fora da machamba e consumo da produção agrícola, entre eles o turismo. Em 2014, a União Nacional de Camponeses (UNAC) avaliou que cerca de 69.000 famílias de camponeses tinham sido atingidas pela guerra (UNAC 2014: 2). A violência política e os conflitos tiveram impacto nos movimentos populacionais e sobre as mulheres (ASFC et al. 2019: 44–48), principal contingente populacional rural, assim como sobre o ambiente. Em Março de 2016, estimava-se que se tinham deslocado para o Malawi mais de 11 mil moçambicanos (Sampaio 2016). Todavia, estes valores não reflectem a dimensão das migrações de distâncias relativamente curtas.

Não se pode colocar de parte a possibilidade de o conflito armado ter agravado os efeitos das variações climáticas que, como se pode verificar na Tabela 1, provocaram a redução da produção de cereais e mandioca em 2013. Tem sido assumido que o recurso a produtos florestais para venda, assim como a produtos alimentares e medicinais silvestres, é uma estratégia regular das famílias rurais em caso de redução da produção. Este pressuposto tem estado a ser objecto de novos estudos. As migrações provocadas pela violência armada desconectam as comunidades do seu meio ambiente conhecido, limitando o seu acesso a esses produtos naturais.

Em 5 de Outubro de 2017, ocorreram os primeiros ataques de grupos que se supõe serem de raiz etno-religiosa no extremo litoral norte de Moçambique (Maquenzi & Feijó 2019: 13). Esta situação de violência político-militar e social vem-se agravando nos últimos anos, com impacto na estabilidade da população agrícola e na segurança alimentar (Jornal Notícias 2018; TVM – Redacção 2020).

Como se pode avaliar, a) perante a existência de diversos grupos armados, não existe monopólio efectivo do Estado sobre o uso da força; b) as estruturas administrativas locais foram enfraquecidas; c) a população rural, na maioria com actividade agro-pecuária, foi muito afectada pela guerra; e d) as regiões mais afectadas são também as de maior potencial de produção agro-pecuária, tendo também sido afectadas por eventos climáticos extremos durante o mais recente período de violência armada.

A construção da legitimidade do Estado é um processo contínuo, mas certamente envolve o consenso de reconhecimento quanto à representação de vontades, o seu papel na garantia da segurança de pessoas e bens, na protecção de direitos sociais, na estruturação e prestação de outros serviços públicos e promoção do desenvolvimento. Em alguns casos, a incapacidade de garantir a

³⁷ Para cronologia e caracterização dos conflitos armados em Moçambique, de entre diversos documentos, podem ver-se Borges-Coelho (2010), Lucas (2016) e Correia da Silva (2014).

prestação de serviços públicos agrários e promover o desenvolvimento de base alargada no sector com atenção à redução da desigualdade, pode ter contribuído para a erosão da legitimidade do Estado e facilitado a eclosão de violência com impacto na produção agrária.

Resumidamente, em algumas partes do país com grande peso no desempenho do sector agrário, vive-se, há décadas, uma situação de intranquilidade, o que afecta a produção e produtividade agrícola. A reacção popular de segurança, que levou à ampla recuperação do sector agrário depois do Acordo de Roma³⁸, em 1992, não voltou a repetir-se nos acordos da última década. O crescimento populacional e sua distribuição no território têm gerado focos de conflitos por recursos escassos.

b) Soberania e independência

A soberania e a independência fazem sentido quando há possibilidade e capacidade de formular e implementar políticas para realizar uma determinada visão de desenvolvimento do sector. Mas a falta de independência económica e financeira condiciona, em grande medida, a independência na tomada de decisões de política económica. Como refere Mosca (2011: 452), as políticas e estratégias agrárias eram importadas e pressupunham o financiamento externo. Uma forma possível de ‘defesa’ de direitos soberanos em caso de fraqueza é a participação em organizações, programas e acordos regionais e internacionais, em que participam outros países em condições similares, tais como o CAADP e os compromissos assumidos através das Declarações de Maputo³⁹, em 2003, e de Malabo, em 2014.

Na nossa opinião, as intervenções externas não foram sempre negativas, tendo, por vezes, indicado alternativas para a transferência de conhecimentos e estabilização das condições em que os produtores agrícolas tomam as suas decisões como agentes económicos e sociais. Além disso, elas não desculpam a falta de capacidade de formulação e implementação de políticas, seja por parte do Estado, seja por parte das organizações civis.

4 Pensando o futuro

Nesta secção, opta-se por apresentar algumas reflexões sobre questões ‘institucionais’ que possam contribuir para o debate sobre o futuro do sector agrário. Nesta reflexão, parte-se de quatro pressupostos, dos quais os três primeiros consideramos serem condições imprescindíveis para se poder perspectivar o desenvolvimento da Agricultura em Moçambique: (1) a paz será consolidada e efectiva em todo o território nacional; (2) a governação dará prioridade à eliminação da pobreza e à redução das desigualdades sociais; (3) o sector agrário será considerado prioritário para se reduzir a pobreza, alcançar a estabilidade social, consolidar a paz e promover um desenvolvimento socioeconómico, endógeno, inclusivo e sustentado; (4) mesmo que haja mudanças profundas do quadro institucional prevalecente (sobretudo no que concerne às políticas públicas económicas e sociais), o conjunto da economia dificilmente criará emprego suficiente num ritmo que permita absorver o aumento da população activa.

³⁸ http://www.ipris.org/files/6/07_Documento_Acordo_Geral.pdf (acedido em 14 de Julho de 2020).

³⁹ Declaração Assembly/AU/Decl.7, disponível em https://au.int/sites/default/files/decisions/9548-assembly_en_10_12_july_2003_auc_the_second_ordinary_session_0.pdf (acedido em 14 de Julho de 2020).

Reconhecemos que será difícil que as três primeiras condições referidas acima se tornem efectivas a curto prazo. De facto, os sinais são de que a paz continua ameaçada, pois a situação de segurança está a deteriorar-se de novo, devido ao surgimento de acções armadas, se bem que ainda confinadas a algumas áreas da região Centro (conflito com dissidentes armados da RENAMO) e da Província de Cabo Delgado (emergência e expansão de grupos radicais aparentemente apoiados pelo Estado Islâmico). O Governo, no seu Programa Quinquenal recentemente aprovado, dá prioridade à eliminação da pobreza, à redução das desigualdades sociais e ao desenvolvimento agrário. Contudo, estas eram também prioridades de programas quinquenais dos Governos anteriores que as evidências demonstram que não foram ou foram timidamente atendidas⁴⁰.

4.1 Que perspectiva temporal?

O desenvolvimento do sector agrário tem sido planeado, desde o início deste século, para períodos de cinco anos, no máximo, que, na nossa opinião, são curtos, considerando que a agricultura moçambicana é caracterizada por baixa produtividade geral e elevada vulnerabilidade a adversidades climáticas e a instabilidade e falhas nos mercados. O aumento da produtividade agrária (essencial para o aumento da competitividade nos mercados) e a redução destas vulnerabilidades, implicam transformações estruturais profundas, não só no sector agrário mas também nos sectores secundários e terciários relevantes para o desenvolvimento rural. E estas transformações requerem políticas integradas com uma perspectiva de longo prazo (pelo menos de 10 anos), bem como capacidade e tempo para as implementar com eficácia e eficiência.

Para se pensar o futuro do sector agrário, devem ser tidas em conta, entre outras, quatro questões que são determinantes para a tomada de decisão sobre opções de desenvolvimento:

(i) a evolução da indústria extractiva e os seus impactos na economia e sociedade moçambicanas

Estão previstos enormes investimentos nos próximos 10 anos na indústria extractiva de gás nas áreas 1 e 4 da Bacia do Rovuma no Norte de Moçambique. O investimento total estimado nos projectos nestas áreas é de 50,6 mil milhões de USD e a receita acumulada nos primeiros 25 anos de exploração será de 95,9 mil milhões de USD para o Governo moçambicano. Segundo o Ministério da Economia e Finanças (MEF), a receita acumulada do Governo gerada por estes projectos nos primeiros 25 anos poderá variar entre 31,3, no pior cenário, e 71,5 mil milhões de USD, no melhor cenário (MEF, 2018). Em qualquer dos casos, e considerando os outros investimentos em curso e previstos na indústria extractiva (gás em Inhambane, carvão, minérios pesados, pedras preciosas, etc.), haverá um fluxo crescente de entrada de grandes volumes de moeda externa com o risco de provocar uma forte valorização do metical, o que poderá ter consequências positivas e negativas para a economia moçambicana. Para o sector agrário, o metical mais forte permitirá, por um lado, reduzir os custos do aumento da produção através da intensificação, dado que a maior parte dos bens de produção são importados. Por outro lado, tornará os produtos agrários nacionais mais caros e menos competitivos nos mercados nacional e internacional.

A grande expectativa de diversos quadrantes políticos e da sociedade civil moçambicanos é que as receitas da indústria extractiva sejam canalizadas para promover um desenvolvimento socioeconómico mais endógeno, diversificado, inclusivo e sustentável, reduzindo a dependência da exploração de recursos não renováveis. O Governo actual tem manifestado a intenção de adoptar políticas que materializem estas expectativas e os discursos oficiais continuam a considerar que o sector agrário é prioritário nesta perspectiva de desenvolvimento diversificado e

⁴⁰ Estas evidências são referidas nas secções 2.1 e 3.1 acima.

sustentado⁴¹. Está em estudo a constituição de um Fundo Soberano⁴², que poderá ser um instrumento essencial para a aplicação dessas políticas e para evitar flutuações indesejáveis do metical. Estas políticas e estes instrumentos poderão ser determinantes para o desenvolvimento do sector agrário a longo prazo, desde que sejam efectivamente implementados. Por este motivo é fundamental que as instituições públicas, privadas e não-governamentais, intervenientes no sector agrário tenham a capacidade de influenciar a formulação e adopção dessas políticas.

(ii) o crescimento da população e os movimentos migratórios internos

O INE prevê que, em 2040, Moçambique tenha uma população total de cerca de 46,18 milhões de habitantes (cerca de 1,6 vezes mais do que a população total estimada em 2019), vivendo 59,8% nas zonas rurais e 40,2 % em centros urbanos (INE 2010). Isto significa que a distribuição actual da população, de 67,1% rural e 32,9% urbana em 2019, segundo estimativa também do INE, será significativamente alterada devido ao forte fluxo migratório para centros urbanos. É provável que haja maior tendência de migração da população mais jovem para os centros urbanos, o que terá como consequência algum envelhecimento da população rural e a redução relativa de jovens com alguma escolaridade trabalhando na agricultura. Nestas condições, a tendência será de a agricultura moçambicana ir reduzindo a sua capacidade de produzir alimentos básicos para satisfazer as necessidades crescentes do consumo a nível nacional, sobretudo a nível urbano, e de aumentar a produção de *commodities* para exportação. Esta tendência de redução requer transformações estruturais não só, no sector agrário, mas também em outros sectores económicos e sociais com impacto no desenvolvimento das zonas rurais.

(iii) a evolução dos mercados nacional e internacional de produtos agrários

É relevante analisar as dinâmicas dos mercados agrícolas actuais e futuros no processo de reflexão sobre o futuro da agricultura. A procura de alimentos básicos primários e processados no mercado nacional poderá duplicar, devido não só ao crescimento populacional global e urbano, mas também ao aumento dos rendimentos das famílias se forem adoptadas políticas públicas mais inclusivas e que promovam a diversificação da economia. Será preciso estar atento às mudanças nos padrões de consumo alimentar interno induzidos pela oferta de novos produtos no mercado interno. A competição no mercado interno com produtos alimentares importados tenderá a aumentar, quer devido ao aumento da procura interna, quer devido à redução dos preços internos dos produtos importados pelo efeito da valorização do metical, caso o Banco Central não faça uma boa gestão cambial para evitar este fenómeno. As transacções internacionais de produtos agro-alimentares cresceram enormemente nos últimos 50 anos — o valor do fluxo internacional de produtos quintuplicou (FAO 2018: 34) — e, muito provavelmente, continuarão a crescer de forma exponencial com o aumento da população mundial e o melhoramento da qualidade de vida em países híper populosos, como a China e Índia. Os mercados internacionais de agro-alimentos e outras *commodities* continuarão, muito provavelmente, a ser dominados pelos actuais líderes desses mercados⁴³. No planeamento do futuro do sector agrário, devem ser analisadas as mudanças e as

⁴¹ Segundo a Proposta de PES 2020, submetida pelo Governo à Assembleia da República (Conselho de Ministros 2020a), 10,2% do OE para 2020, excluindo os Encargos Gerais do Estado, destina-se ao sector de Agricultura e Desenvolvimento Rural. Contudo, segundo Mosca (2020: 11–12) a alocação ao conjunto das instituições dos novos Ministérios de Agricultura e Desenvolvimento Rural (MITADER) e da Terra e Ambiente (MTA) é de 6,3%.

⁴² O processo de concepção do Fundo Soberano está a ser lento e feito sem transparência e consulta pública. O Programa Quinquenal do Governo 2020-2024 (Conselho de Ministros 2020b) não apresenta qualquer perspectiva sobre a constituição deste Fundo.

⁴³ Segundo dados da FAO de 2018, os maiores exportadores e importadores de produtos agro-alimentares são: (1) Importadores: China, EUA, Alemanha, Países Baixos, Japão, França, Itália, Bélgica, Canadá, Espanha, Índia e México;

tendências de evolução das relações comerciais nesses mercados, cada vez mais determinadas pelas bolsas de mercadorias e os mercados de futuro (Medeiros 2014).

(iv) as mudanças climáticas

Moçambique tem sido, desde sempre, afectado periodicamente por secas (sobretudo nas regiões Sul e Centro) e por cheias (em todo o país, com maior incidência nas regiões Centro e Norte), pois está numa zona de alto risco de adversidades climáticas. Este risco tende a aumentar com o agravamento das mudanças climáticas à escala mundial. São evidências disto o período prolongado de estiagem na região Sul, a violência dos recentes ciclones Idai e Kenneth e as chuvas anormais que ocorrem no centro e norte do país. Brito e Holman (2012: 38), estimam que as mudanças climáticas terão impactos negativos na produtividade entre 2046 e 2065, com redução dos rendimentos, em 11% no milho, 6,4% na soja, 4,6% no amendoim, 4,2% na mandioca, 3,5% na mapira e 2,9% no algodão, podendo esses impactos ser maiores em algumas regiões. Portanto, é fundamental que o país defina uma estratégia específica de longo prazo para desenvolver uma agricultura menos vulnerável às mudanças climáticas. Esta estratégia tem de incorporar medidas concretas para o desenvolvimento e disseminação de tecnologias agrárias amigas do ambiente e resilientes às mudanças climáticas, bem como de infra-estruturas apropriadas para mitigar os riscos de impactos negativos das mudanças climáticas.

4.2 Alguns factores institucionais determinantes para o desenvolvimento do sector agrário

A análise feita nas secções I e II coloca em evidência que o desempenho do sector agrário tem sido fraco nas últimas duas décadas e que isso foi muito influenciado por fraquezas institucionais, sobretudo no que concerne às políticas públicas, à capacidade de aplicação da legislação existente, à qualidade dos serviços públicos e à capacidade dos sectores produtivos. Contudo, há outros factores que têm, e continuarão a ter, uma forte influência no sector agrário, tais como o comportamento dos mercados de bens e serviços e a capacidade do país para financiar o desenvolvimento da agricultura.

O desenvolvimento sustentado e inclusivo da agricultura deve ser visto como um processo longo, que tem de estar alicerçado em políticas públicas de longo prazo, estáveis, que garantam a compatibilização e ligação entre as políticas sectoriais e que sejam implementadas com eficácia por instituições públicas competentes e inteiramente comprometidas com esse processo. Para assegurar que as políticas sejam inclusivas, adequadas e eficazmente implementadas, as organizações sociais e económicas não-governamentais e privadas do sector agrário devem participar de forma estruturada, quer no seu desenho, quer na monitorização da sua implementação. Para este efeito, estas organizações necessitam de capacitação específica para melhorar a qualidade da sua intervenção nas políticas através do diálogo e advocacia.

O aumento da produtividade e da eficiência produtiva por via de técnicas mais intensivas em capital e que não agridam o ambiente deve ser um objectivo específico principal da futura política agrária, para garantir a competitividade dos produtores moçambicanos nos mercados internos e externos. Porque a agricultura é a base de sustentação e reprodução da grande maioria das famílias rurais e porque mais de 95% da produção agrícola é, e muito provavelmente continuará a ser, realizada por pequenos produtores familiares, eles devem ser o grupo-alvo de uma política simultaneamente pró-productividade e amiga do ambiente. Esta política deve incluir medidas para facilitar a

(2) Exportadores: EUA, Países Baixos, Brasil, Alemanha, França, Espanha, Canadá, Itália, Austrália e Indonésia. Ou seja, oito destes países são simultaneamente os maiores importadores e exportadores de agro-alimentos.

integração dos pequenos produtores em cadeias de valor com elevado potencial de mercado e nos mercados de produtos, bens e serviços, promovendo a sua capacidade para negociar essa integração em condições que tragam benefícios para os seus rendimentos e condições de vida.

A descentralização e o melhoramento da qualidade dos serviços públicos agrários são duas condições necessárias para materializar essa política ‘pró-productividade e ambiente’. A descentralização aproxima os serviços dos produtores, favorecendo a sua capacidade de resposta à procura. Mas, para que a descentralização resulte num aumento da qualidade desses serviços, será necessário dotá-los de maior capacidade humana, material e financeira, dando prioridade aos serviços-chave para o desenvolvimento tecnológico e da produtividade (investigação e extensão agrárias, controle de doenças e pragas, certificação de sementes, laboratórios de solos) e para garantir uma boa gestão e preservação de recursos naturais (terra, água, flora, fauna), o que implica sobretudo capacidade de planeamento e monitorização do uso desses recursos e de resolução local de conflitos no acesso a eles entre os actores económicos e sociais. Na descentralização destes serviços públicos agrários chave, deve ser tido em conta que cada um deles é um sistema institucional integrado que inclui a sua organização interna, as suas qualificações e carreiras técnico-profissionais, os seus regulamentos e mandato legal para os aplicar e as suas estratégias/planos para aumentar a sua cobertura e qualidade. Estes sistemas devem ser melhorados e adaptados para melhorar a qualidade da resposta dos serviços às necessidades do lado da procura, mas é fundamental que neste processo se evite a tendência de os reestruturar de forma *ad hoc* e improvisada, o que infelizmente se tem verificado ao longo das últimas duas décadas, com consequências evidentes na redução da sua qualidade, eficácia e eficiência⁴⁴.

Paralelamente ao desenvolvimento dos serviços públicos, será preciso estimular a diversificação, a expansão e o melhoramento da qualidade de serviços privados essenciais para o aumento da produção e da produtividade (fornecimento de bens de produção, mecanização, comercialização agrária, poupança e crédito, transporte, comunicações). Sendo a agricultura moçambicana predominantemente familiar, não intensiva e orientada para a subsistência, há ainda uma fraca procura efectiva destes serviços. Será, portanto, necessário adoptar políticas e instrumentos que, por um lado, estimulem a procura efectiva de insumos e serviços pelos pequenos produtores e, por outro, promovam a expansão da cobertura geográfica (para facilitar o acesso dos produtores) e a qualidade da oferta.

A política pró-productividade de futuro tem de incorporar o desenvolvimento de infra-estruturas produtivas (para desenvolver a agricultura irrigada⁴⁵, reduzir perdas pós-colheita, processar e distribuir produtos), bem como a expansão e o melhoramento das redes de estradas, electrificação e comunicações rurais.

Por último, coloca-se mais uma questão para reflexão: será possível promover o desenvolvimento da agricultura moçambicana nos próximos 10–20 anos num quadro de políticas económicas essencialmente liberais ou serão necessárias políticas económicas específicas que estimulem esse desenvolvimento? Para os autores, para impulsionar um desenvolvimento agrário endógeno, socialmente inclusivo e sustentado, Moçambique precisará de adoptar políticas adequadas de crédito para estimular o investimento na intensificação da produção agrária, de subsídios orientados para a promoção do aumento da produtividade, de políticas de preços e mercados que

⁴⁴ Evidências que fundamentam esta afirmação são apresentadas na secção 3.1.

⁴⁵ Segundo o Programa Nacional de Irrigação 2017-2042 (INIR 2017: 7), há 181.000 hectares com infra-estruturas de rega, dos quais somente 90.000 hectares estão operacionais, estimando-se em 3 milhões hectares a área total potencialmente irrigável.

reduzam os riscos de impactos negativos no sector produtivo de flutuações e quebras de mercado, e de uma regulação aduaneira que não exponha os produtores nacionais a uma concorrência muito desigual com produtos agrários cuja exportação é promovida pelos países de origem por incentivos de diversa ordem.

4.3 Um novo factor condicionante do futuro: COVID-19

Este artigo foi terminado após o surgimento da COVID-19, que rapidamente se tornou numa pandemia que afecta a saúde pública e a economia em todo o mundo, com maior incidência nos países que dominam a economia mundial, os quais adoptaram estratégias de *lockdown* quase total da circulação de pessoas, dos serviços públicos e da actividade económica, o que está a causar a contracção acentuada das suas economias e turbulência nos mercados financeiros com impactos socioeconómicos muito negativos a nível global.

Moçambique ainda está numa fase inicial de incidência desta pandemia e há muito incerteza sobre qual será a sua evolução nos próximos meses. Mas, independentemente de como a pandemia evolua no país, dada a elevada dependência de Moçambique do investimento externo e das exportações de *commodities* cujos preços estão numa tendência em baixa, é muito provável que haja uma desaceleração acentuada da economia moçambicana, pelo menos a curto prazo. Esta, e a interrupção continuada do apoio externo ao orçamento do Estado, irão criar sérias dificuldades às finanças publicas, que se vêem confrontadas com necessidades urgentes de aumento das dotações aos sectores da saúde (para fazer face aos efeitos da pandemia) e da defesa (devido à intensificação e expansão dos conflitos armados nas províncias da região Centro e em Cabo Delgado).

Esta espiral negativa económica e financeira vai muito provavelmente penalizar a actividade produtiva agrária, pela via de cortes na dotação do OE para a Agricultura e da redução da já fraca disponibilidade de créditos para o sector agrário, o que terá como consequência um desinvestimento no sector... Na perspectiva do desenvolvimento agrário terão de ser tidos em conta os cenários possíveis da evolução da pandemia, das suas consequências económicas e sociais e das implicações para o sector agrário. Será um exercício complexo, mas possível e absolutamente necessário.

5 Conclusão

Melhor desempenho do sector agrário requer estabilidade institucional e mudança no paradigma da modernização.

Com uma população crescente, maioritariamente vivendo no campo, mas em proporção decrescente, é amplamente reconhecida a necessidade de aumentar a produção e a produtividade agrárias. O sector agrário é, provavelmente, aquele que teve maior número e frequência de mudanças institucionais públicas nas últimas décadas. Tal instabilidade provém, numa certa medida, da falta de consenso quanto à visão de longo prazo para o desenvolvimento nacional e do sector. Noutra medida, a instabilidade provém da incapacidade ou, talvez, da falta de compromisso para priorizar realmente a agricultura, mas protegendo-se da crítica social com actos mediáticos e de agrado temporário à população rural para manter uma imagem de Governo que ouve.

A falta de consenso sobre a forma de enfrentar a questão agrária e outras possíveis causas mencionadas, que se avivam nos momentos eleitorais, têm como resultado mudanças frequentes das instituições sectoriais, suas estruturas e regras do jogo.

Mostrámos que o contexto político, socioeconómico e cultural e os eventos naturais têm impacto no desempenho do sector, positivo ou negativo, mas que é prejudicial a instabilidade da organização e do funcionamento dos serviços que resolvem estrangimentos à produção e produtividade. Mudanças frequentes e ineficazes trazem o risco de tornarem irrelevantes e desacreditadas as futuras intervenções institucionais.

Em relação ao futuro, consideramos, pois, que são necessárias políticas públicas de longo prazo, estáveis, sectorialmente interligadas e implementadas com eficácia, qualidade e grande empenho pelas instituições públicas, para garantir um desenvolvimento socialmente inclusivo e sustentado. Na formulação dessas políticas, há que ter conta a dinâmica demográfica, o comportamento dos mercados doméstico e internacional e as mudanças climáticas e estar atento a novos factores, de que serve de exemplo o evento inesperado do surgimento da pandemia da COVID-19.

Esperamos também ter mostrado que os sucessos relativos na mandioca e na avicultura foram possíveis devido a uma perseverança em políticas e factores de modernização de apoio à produção e à previsibilidade.

Apontamos que nos parece necessário um novo paradigma de modernização de longo prazo, baseado na modernização da sociedade e no desenvolvimento local dos recursos humanos e tecnológicos. Para que o desempenho do sector agrário se estabilize e cresça, são necessárias políticas que, simultaneamente, protejam o sector produtivo nacional e estimulem a sua produtividade; e, para que este se torne sustentável, tem que ter amplo apoio social e ser amigo do ambiente e economicamente viável.

Apontamos a importância que para isso tem a perseverança, de tal modo que a atenção a outros sectores promissores, como o de recursos minerais, não seja dada à custa da secundarização do sector agrário, que continua e continuará por muito tempo a ser aquele que mais ocupa, alimenta e sustenta a população de Moçambique.

Referências

- Abbas, M. (2015). 'A Macroeconomia e a produção agrícola em Moçambique'. *Observador Rural*, (26). Maputo: Observatório do Meio Rural (OMR).
- Abbas, M. (2017). 'Segurança alimentar. Auto-suficiência alimentar: mito ou realidade?'. *Observador Rural*, (55). Maputo: Observatório do Meio Rural (OMR).
- Afonso, C. (2019). *Dinâmicas do sector florestal em Moçambique. Slides*, Direcção Nacional de Florestas (DINAF), apresentados no Diálogo sobre o Desenvolvimento Agrário e Mudanças Climáticas em Moçambique, na Universidade Eduardo Mondlane (UEM), de 23, 24 e 26 de Setembro de 2019, Maputo.
- Alfazema, A. (2015). *Os Desafios dos Tribunais Comunitários na Administração de Justiça em Moçambique*. Disponível em Academia.edu, em https://www.academia.edu/10809756/Os_Desafios_dos_Tribunais_Comunitários_na_Administração_de_Justiça_em_Moçambique (acedido em 25 de Outubro de 2019).
- Arndt, C., Castigo, F., Ibraimo, M., Jones, S., Mahrt, K., Salvucci, V., Santos, R., Tarp, F. (2018). 'Evolução da pobreza e do bem-estar em Moçambique, 1996/97-2014/15'. In S. Forquilha (org.), *Desafios para Moçambique 2018*, pp. 309–321. Maputo: IESE.
- ASFC, MULEIDE & CEEI/ISRI. (2019). *Impacto dos conflitos armados na vida das mulheres e raparigas em Moçambique: Relatório das pesquisas de campo nas Províncias de Zambézia, Nampula, Sofala e Gaza*. Maputo: Advogados Sem Fronteiras Canadá (ASFC). Disponível em https://www.asfcanada.ca/site/assets/files/7636/icavmm_13022019_web.pdf (acedido em 27 de Outubro de 2019).

- AU/NEPAD (2017). *Document for preparing country Biennial Review report on progress made for achieving the Malabo Declaration Goals and Targets: Technical Guidelines*. Addis Ababa: AU/NEPAD. Disponível em https://au.int/sites/default/files/documents/32377-doc-technical_guidelines_for_reporting_on_malabo_rev2_eng.pdf (acedido em 25 de Outubro de 2019).
- Bila, A. (2005). *Estratégia para a Fiscalização Participativa de Florestas e Fauna Bravia em Moçambique*. Maputo: Direcção Nacional de Florestas e Fauna Bravia (DNFFB)/FAO. Disponível em <http://www.fao.org/forestry/12931-0dbfeb0710acca6ecabe61e7ae746d135.pdf> (acedido em 26 de Outubro de 2019).
- Borges-Coelho, J. P. (2010). *A 'Literatura Qualitativa' e a interpretação do Conflito armado em Moçambique (1075-1992)*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Disponível em [https://www.ces.uc.pt/ces/estilhos_do_imperio/comprometidos/media/Moçambique%20e%20a%20LQ%20pdf%20\(2\).pdf](https://www.ces.uc.pt/ces/estilhos_do_imperio/comprometidos/media/Moçambique%20e%20a%20LQ%20pdf%20(2).pdf) (acedido em 25 de Outubro de 2019).
- Borges-Coelho, J. P. (2013). 'Política e História Contemporânea em Moçambique: Dez Notas Epistemológicas'. *Kronos*, 39(1): 20–39. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9141.rh.2019.146896>
- Brito, R. & Holman, E. (2012). 'Respondendo as mudanças climáticas em Moçambique. Tema 6: Agricultura'. In INCG, *Respondendo às mudanças climáticas em Moçambique. Fase II*. Maputo: INGC.
- Brück, T. (1998). 'Guerra e Desenvolvimento em Moçambique'. *Análise Social*, XXXIII (5.º) (149): 1019–1051. Disponível em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221844645N4pCJ4py0Bk40IF4.pdf> (acedido em 26 de Outubro de 2019).
- Bruna, N. (2017). 'Plantações Florestais e a Instrumentalização do Estado em Moçambique'. *Observador Rural*, (53), Maputo: Observatório do Meio Rural (OMR).
- Cahen, M. (2019). 'O dever de pesquisar na periferia do mundo'. In S. Chichava (ed.), *Desafios para Moçambique 2019*, pp. 21–44. Maputo: IESE. Disponível em https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/02/Desafios_2019.pdf (acedido em 26 de Outubro de 2019).
- Capaina, N. (2019). 'Titulação e Subaproveitamento da Terra em Moçambique: Algumas Causas e Implicações'. *Observador Rural*, (73). Maputo: Observatório do Meio Rural (OMR).
- Carrilho, J., Abbas, M., Júnior, A., Chidassicua, J. & Mosca, J. (2016). *Desafios para a Segurança Alimentar e Nutrição em Moçambique*. Maputo: Observatório do Meio Rural (OMR).
- Chiziane, E. (2015). 'Legislação sobre os recursos naturais em Moçambique: convergências e conflitos na relação com a terra'. *Observador Rural*, (28). Maputo: Observatório do Meio Rural (OMR).
- Conselho de Ministros (2020a). *Proposta do Plano Económico e Social para 2020*. Maputo: Assembleia da República.
- Conselho de Ministros (2020b). *Proposta de Programa Quinquenal do Governo: 2020-2024*. Maputo: Assembleia da República.
- Correia da Silva, G. (2014). 'Doze momentos-chave do conflito entre a RENAMO e o Governo de Moçambique' [Online]. *DW Made for Minds*, 5 de Agosto de 2014. Disponível em <https://www.dw.com/pt-002/doze-momentos-chave-do-conflito-entre-a-renamo-e-o-governo-de-moçambique/a-17822725> (acedido em 26 de Outubro de 2019).
- DINAT (2018). *Balanço dos registos activos no SIGIT. [Mapa]*. Documento de Trabalho. Maputo: Direcção Nacional de Terras (DINAT).
- FAO (2018). *World Food and Agriculture Statistical Pocketbook 2018*. Rome: FAO. Disponível em <http://www.fao.org/3/CA1796EN/ca1796en.pdf> (acedido em 26 de Janeiro de 2020).
- FAO/Netherlands (1999). *Cultivating our futures. Issues Paper: The multifunctional character of agricultural land* [Online], preparado para a Conference on the Multifunctional Character of Agriculture and Land, em 12–17 de Setembro de 1999. Maastricht: FAO/The Government of The Netherlands. Disponível em <http://www.fao.org/3/X2777E01.htm> (acedido em 21 de Setembro de 2019).

- MITADER (2018). *Relatório do Desmatamento em Moçambique (2013-2016)*. (A. Muhate, coord.). Disponível em <http://www.fnds.gov.mz/mrv/index.php/documentos/relatorios> (acedido em 26 de Outubro de 2019).
- GdM & NEPAD (2017). *Trend Report of the Malabo Declaration Biennial Evaluation*. [Online]. Trend Report. Maputo: GdM & NEPAD. Disponível em <http://www.masa.gov.mz/wp-content/uploads/2018/05/MalaboTrend-Report.pdf> (acedido em 21 de Setembro de 2019).
- Granheim, S. I. (2013). *Análise de Políticas Nacionais: Impacto dos sistemas agrícolas e alimentares na Nutrição – Moçambique*. Estudo de Caso, Agosto de 2013. Maputo: UNS-SCN.
- Hansine, R., & Arnaldo, C. (2019). 'Natureza Demográfica e Consequências do Crescimento Urbano em Moçambique'. In S. Chichava (org.), *Desafios para Moçambique 2019*, pp. 297–318. Maputo: IESE.
- INE (2010). *Projeções da População 2007-2040*. Disponível em <http://www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-demograficas-e-indicadores-sociais> (acedido em 28 de Janeiro de 2020).
- INE (2011). *Censo Agro-Pecuário 2009-2010: Resultados Definitivos*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística (INE), República de Moçambique.
- INE (2012). *O Perfil de Desenvolvimento Humano em Moçambique, 1997 – 2011*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística (INE), República de Moçambique. Disponível em <http://www.ine.gov.mz/estatisticas/publicacoes/o-perfil-de-desenvolvimento-humano-em-mocambique-1997-2013-2011.pdf/view> (acedido em 26 de Outubro de 2019).
- INE (2017). *Anuário Estatístico 2016*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística (INE), República de Moçambique. Disponível em <http://www.ine.gov.mz/estatisticas/publicacoes/anuario/nacionais/anuario-estatistico-2016> (acedido em 27 de Outubro de 2019).
- INE (2019). *IV Recenseamento Geral da População e Habitação 2017: Resultados Definitivos - Moçambique*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística (INE), República de Moçambique.
- INIR (2017). *Programa Nacional de Irrigação*. Maputo: INIR-MASA.
- JA & UNAC (2011). *Os senhores da terra*. Maputo: Justiça Ambiental; UNAC.
- Jornal Notícias (2018). 'Falta de alimentos agrava-se em zonas atacadas na província de Cabo Delgado'. *Notícias online*, 1 de Outubro de 2018. Disponível em <https://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/sociedade/82237-falta-de-alimentos-agrava-se-em-zonas-atacadas-na-provincia-de-cabo-delgado> (acedido em 19 de Abril de 2020).
- Lucas, L. (2016). 'Análise da Guerra em Moçambique'. ISRIANOS (*blog*), 3 de Dezembro de 2016. Disponível em <http://isrianos.blogspot.com/2016/12/analise-da-guerra-em-mocambique.html> (acedido em 26 de Outubro de 2019).
- Macamo, E. (1996). 'A nação moçambicana como comunidade de destino'. *Lusotopie*, (3): 355–364. Disponível em https://www.persee.fr/docAsPDF/luso_1257-0273_1996_num_3_1_1050.pdf (acedido em 26 de Outubro de 2019).
- Mandamule, U. (2019). 'Gestão e Administração de Terras em Contexto de Riscos Climáticos: Desafios e Cenários Futuros'. *Destaque Rural*, (67): 5. Disponível em <https://omrmz.org/omrweb/wp-content/uploads/DR-67-Questo%CC%83es-de-terra-vs-IDAI.pdf> (acedido em 10 de Julho de 2019).
- Mandamule, U. A. (2016). 'Tipologia dos Conflitos sobre Ocupação da Terra em Moçambique'. *Observador Rural*, (37). Maputo: Observatório do Meio Rural (OMR).
- Maquenzi, J. & Feijó, J. (2019). 'Pobreza, desigualdades e conflitos no norte de Cabo Delgado'. *Observador Rural*, (76). Maputo: Observatório do Meio Rural (OMR).
- MASA (2012). *Anuário de Estatística Agrárias 2002-2011*. Maputo: Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (MASA), República de Moçambique.
- MASA (2015). *Anuário de Estatísticas Agrárias 2012-2014*. Maputo: Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (MASA), República de Moçambique.

- MASA (2016). *Anuário de Estatísticas Agrárias 2015*. Maputo: Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (MASA), República de Moçambique.
- MASA (2017). *Relatório Bienal das Metas da Declaração de Malabo*. [Slides. Online]. Maputo: Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (MASA). Disponível em <http://www.agricultura.gov.mz/instituicional/ministerio/arquivo/apresentacoes/> (acedido em 14 de Julho de 2020 — cf. nota 6).
- MASA (2018). *Plano Nacional de Investimentos para o Sector Agrário - PNISA (2018-2019)*. Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar - MASA. República de Moçambique, Maputo. Disponível em <http://www.agricultura.gov.mz/instituicional/ministerio/arquivo/politicas-e-estrategias/> (acedido em 14 de Julho de 2020 — cf. nota 6).
- Medeiros, M. C. (2014). 'A Geografia do Mercado Mundial de Produtos Agroalimentares e o Papel do Brasil'. *Raega - O Espaço Geográfico em Análise*, 31: 260–279. <https://doi.org/10.5380/raega.v31i0.32943>
- MEF (2018). *Projected Government revenues from gas projects*. Junho de 2018. Maputo: Ministério da Economia e Finanças.
- MIC (2013). *Plano integrado da comercialização agrícola para 2013-2020*. Maputo: Ministério de Indústria e Comércio (MIC), República de Moçambique.
- MICOA (2007). *Programa de Acção Nacional para a Adaptação às Mudanças Climáticas (NAPA)*. Maputo: Ministério para Coordenação da Acção Ambiental (MICOA), Direcção Nacional de Gestão Ambiental. Disponível em https://www.preventionweb.net/files/16411_planonacionalparaadaptaoasmudanascl.pdf (acedido em 19 de Fevereiro de 2020).
- MINAG (2011). *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA) 2011-2020*. Maputo: Ministério da Agricultura (MINAG), República de Moçambique. Disponível em <http://www.agricultura.gov.mz/instituicional/ministerio/arquivo/politicas-e-estrategias/> (acedido em 14 de Julho de 2020 — cf. nota 6).
- MINAG (2013a). *Plano Nacional de Investimentos para o Sector Agrário PNISA 2013 - 2017*. Maputo: Ministério da Agricultura (MNAG), República de Moçambique. Disponível em <http://www.agricultura.gov.mz/instituicional/ministerio/arquivo/politicas-e-estrategias/> (acedido em 14 de Julho de 2020 — cf. nota 6).
- MINAG (2013b). *PNISA - Anexo 4: Termos de Referência: Conselho Coordenador do Sector Agrário (CCSA)*. Maputo: Ministério da Agricultura (MINAG), República de Moçambique. Disponível em <http://www.agricultura.gov.mz/instituicional/ministerio/arquivo/politicas-e-estrategias/> (acedido em 14 de Julho de 2020 — cf. nota 6).
- Mosca, J. (2011). *Políticas agrárias de (em) Moçambique (1975-2009)*. Maputo: Editora Escolar.
- Mosca, J. (2020). 'Orçamento de Estado para 2020: Uma Caixa de Pandora'. *Destaque Rural*, (87): 12. Disponível em <https://omrmz.org/omrweb/publicacoes/dr-87/> (acedido em 9 de Maio de 2020).
- Mosca, J. & Bruna, N. (2016). 'Metodologia de estudo dos impactos dos megaprojectos'. *Observador Rural*, (41). Maputo: Observatório do Meio Rural (OMR).
- Mosca, J. & Nova, Y. (2019). 'Agricultura: Assim, não é possível reduzir a pobreza em Moçambique'. *Observador Rural*, (80). Maputo: Observatório do Meio Rural (OMR). Disponível em <https://omrmz.org/omrweb/publicacoes/or-80/> (acedido em 9 de Maio de 2020).
- Mucavel, C. (2018). Sobre Agricultura e Segurança Alimentar. *Slides do Ministério de Agricultura e Segurança Alimentar (MASA)*, apresentados na Universidade Eduardo Mondlane (UEM), no Simpósio sobre Agricultura, na X Conferência Científica da UEM, a 28 de Setembro de 2018. Maputo: MASA.
- Nay, O. (2013). 'Fragile and failed states: Critical perspectives on conceptual hybrids'. *International Political Science Review*, 34(3): 326–341. <https://doi.org/10.1177/0192512113480054>
- Nova, Y., Dadá, Y. A. & Mussá, C. (2019). 'Agricultura em Números: Análise do Orçamento do Estado, Investimento, Crédito e Balança Comercial'. *Observador Rural*, (74). Maputo: Observatório do Meio Rural (OMR).

- O País (2019). 'Mineradora Vale e Estado moçambicano condenados'. *O País*, 17 de Outubro de 2019. Disponível em <http://opaais.sapo.mz/mineradora-vale-e-estado-mocambicano-condenados#> (acedido em 27 de Outubro de 2019).
- OAM (2018). *Comunicado de Imprensa: Condenação do Gabinete de Coordenação do Prosavana, do Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (MASA)*. 28 de Setembro de 2018. Disponível em <https://www.oam.org.mz/comunicado-de-imprensa-condenacao-do-gabinete-de-coordenacao-do-prosavana-do-ministerio-da-agricultura-e-seguranca-alimentarmasa/> (acedido em 26 de Outubro de 2019).
- OAM (2019). *Comunicado de Imprensa: Primeira Secção do Tribunal Administrativo nega julgar o mérito da causa sobre a declaração de nulidade do DUAT atribuído à exploração exclusiva, pela ANADARKO, no contexto do projecto de Gás em Palma*. 16 de Setembro de 2019. Disponível em <https://www.oam.org.mz/comunicado-de-imprensa-primeira-seccao-do-tribunal-administrativo-nega-julgar-o-merito-da-causa-sobre-a-declaracao-de-nulidade-do-duat-atribuido-a-exploracao-exclusiva-pela-anadarko-no-contexto-do/> (acedido em 26 de Outubro de 2019).
- OSISA (2009). *Moçambique: Democracia e Participação Política*. Joanesburgo: AfriMAP. Open Society Initiative of Southern Africa - OSISA. Disponível em https://agora-parl.org/sites/default/files/pt-mocambique_-_democracia_e_participacao_politica-open_society_initiative_for_southern_africa.pdf (acedido em 26 de Outubro de 2019).
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt7s7wm>
- Oxford Policy Management (2019). *Economic Development Institutions: Institutional Diagnostic Tool*. Disponível em <https://edi.opml.co.uk/wpcms/wp-content/uploads/2019/06/Mozambique-Institutional-Diagnostic-June2019.pdf> (acedido em 21 de Outubro de 2019).
- Salomão, A., Mário, T. V. & Tanner, C. (2019a). *Consultas Comunitárias. Nota Técnica*, Abril, 2019. Maputo: SPEED+; USAID.
- Salomão, A., Mário, T. V., & Tanner, C. (2019b). *Representação Comunitária na Gestão de Terras e Recursos Naturais. Nota Técnica*, Abril, 2019. Maputo: SPEED+; USAID.
- Sampaio, M. (2016). 'Mais de 11 mil moçambicanos procuram refúgio no Malawi' [Online]. *DW Made for Minds*, 9 de Março de 2016. Disponível em <https://www.dw.com/pt-002/mais-de-11-mil-mocambicanos-procuram-refugio-no-malawi/a-19102909> (acedido em 26 de Outubro de 2019).
- Tanner, C. (2010). 'Land rights and enclosures: Implementing the Mozambican land law in practice.' In W. Anseuw & C. Alden (eds.), *The struggle over land in Africa: conflict, politics and change*. 105–130. Cape Town: HSRC Press. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/262010411_Land_rights_and_enclosures_Implementing_the_Mozambican_land_law_in_practice (acedido em 25 de Outubro de 2019).
- Topsøe-Jensen, B., Ainadine, E., Calane, A. S. & Macia, C. J. (2019). *Final evaluation of GESTERRA capacity building programme on Land Management and Administration within DINAT*. First Draft. Maputo: NIRAS Sweden AB.
- Topsøe-Jensen, B., Pisco, A., Salimo, P. & Lameiras, J. (2015). *Estudo de Mapeamento das Organizações da Sociedade Civil em Moçambique*. Maputo: Altair Asesores & Agriconsulting SL. Comissão Europeia. Disponível em http://www.eas.europa.eu/archives/delegations/mozambique/documents/news/mappingsco/20151020_estudomapeamento_onlineversion3.pdf (acedido em 25 de Outubro de 2019).
- Trindade, J. C., Cruz, L. & José, A. C. (2015). *Avaliação Jurídica Independente aos Processos de Licenciamento dos Projectos Minerais e de Hidrocarbonetos*. Parecer Jurídico. Maputo: Centro Terra Viva – CTV.
- TVM – Redacção (2020). '162 mil pessoas afectadas por insegurança alimentar devido aos ataques de malfeitores' [Online]. *TVM*, 20 de Abril de 2020. Disponível em https://www.tv.mz/index.php?option=com_k2&view=item&id=6743:162-mil-pessoas-afectadas-por-inseguranca-alimentar-devido-aos-ataques-de-malfeitores&Itemid=277 (acedido em 9 de Maio de 2020).

- UNAC (2014). *Comunicado de Imprensa: Os Impactos da Situação Política e Militar no Desenvolvimento da Agricultura em Moçambique*. 13 de Fevereiro de 2014. Disponível em [http://www.universidadepopular.org/site/media/Campanha_dos_movimentos_sociais/Comunicado_de_Imprensa_UNAC012014_\(1\).pdf](http://www.universidadepopular.org/site/media/Campanha_dos_movimentos_sociais/Comunicado_de_Imprensa_UNAC012014_(1).pdf) (acedido em 26 de Outubro de 2019).
- UNDP (2018). *Briefing note for countries on the 2018 Statistical Update: Mozambique*. Disponível em http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/MOZ.pdf (acedido em 27 de Outubro de 2019).
- USDA (1968). *Agricultural Policies in Africa and West Asia. Foreign Agricultural Economic Report No. 49*. Washington, D.C.: U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service. Disponível em https://books.google.co.mz/books?id=B_LUFINbkTwC (acedido em 26 de Outubro de 2019).
- Weimer, B. & Carrilho, J. (2017). *A economia política da descentralização em Moçambique: dinâmicas, efeitos, desafios*. Maputo: IESE.
- Whaley, L. (2018). 'The Critical Institutional Analysis and Development (CIAD) Framework?'. *International Journal of the Commons*, 12(2): 137–161. <https://doi.org/10.18352/ijc.848>

Anexo de Tabelas e Figuras

Tabela 1: Produção Alimentar, 2010–2017

	População	22.385.827	23.102.375	23.841.859	24.605.013	25.392.595	26.205.387	27.044.195	27.909.852
	Cultura / Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cereais	Milho (T)	2.089.890	2.178.842	2.354.778	1.173.709	1.357.220	1.262.038	1.487.190	1.703.920
	Arroz (T)	257.527	271.402	203.102	114.012	155.741	128.197	107.977	110.000
	Mapira (T)	388.596	409.745	139.262	132.077	155.164	82.479	90.000	100.000
	Mexoeira (T)	48.699	51.602	43.888	19.722	29.332	10.916	11.970	15.912
	Milho (ha)	1.738.042	1.812.717	1.572.000	1.722.500	1.703.500	1.570.526	1.627.783	1.830.368
	Arroz (ha)	226.593	238.778	363.400	403.700	376.500	234.884	182.290	142.749
	Mapira (ha)	638.165	639.000	307.300	369.800	295.300	197.420	200.000	210.000
	Mexoeira (ha)	108.980	113.642	54.600	69.800	51.000	29.684	27.337	35.407
	Milho (T/ha)	1,20	1,20	1,50	0,68	0,80	0,80	0,91	0,93
	Arroz (T/ha)	1,14	1,14	0,56	0,28	0,41	0,55	0,59	0,77
	Mapira (T/ha)	0,61	0,64	0,45	0,36	0,53	0,42	0,45	0,48
	Mexoeira (T/ha)	0,45	0,45	0,80	0,28	0,58	0,37	0,44	0,45
	<i>Total (T)</i>	<i>2.784.712</i>	<i>2.911.591</i>	<i>2.741.030</i>	<i>1.439.520</i>	<i>1.697.457</i>	<i>1.483.630</i>	<i>1.697.137</i>	<i>1.929.832</i>
Cereais	Kg/cap.	124,40	126,03	114,97	58,51	66,85	56,62	62,75	69,15
Legumes	Feijões (T)	226.190	228.358	273.584	293.749	284.015	269.814	278.335	292.251
	Amendoim (T)	157.685	95.700	112.913	121.405	140.124	92.729	85.000	90.000
	Feijões (ha)	698.336	659.218	789.798	1.009.200	833.300	778.678	790.000	800.000
	Amendoim (ha)	365.856	288.000	389.300	404.700	416.500	382.303	390.000	400.000
	Feijões (T/ha)	0,32	0,35	0,35	0,29	0,34	0,35	0,35	0,37
	Amendoim (T/ha)	0,43	0,33	0,29	0,30	0,34	0,24	0,22	0,23
	<i>Total (T)</i>	<i>383.875</i>	<i>324.058</i>	<i>386.497</i>	<i>415.154</i>	<i>424.139</i>	<i>362.543</i>	<i>363.335</i>	<i>382.251</i>
Legumes	kg/cap.	17,15	14,03	16,21	16,87	16,70	13,83	13,43	13,70
Raízes e Tubérculos	Mandioca (T)	9.738.066	10.093.619	8.197.994	4.303.000	8.272.530	8.103.000	9.100.000	8.773.712
	Batata-doce (T)	873.788	915.509	1.173.404	1.468.575	502.611	390.407	644.336	700.000
	Mandioca (ha)	1.254.294	1.293.568	762.600	933.100	870.300	1.016.034	1.165.363	1.070.377
	Batata-doce (ha)	79.751	77.884	71.300	70.000	71.500	44.769	52.345	65.594
	Mandioca (T/ha)	7,76	7,80	10,75	4,61	9,51	7,98	7,81	8,20
	Batata-doce (T/ha)	10,96	11,75	16,46	20,98	7,03	8,72	12,31	10,67
	<i>Total (T)</i>	<i>10.611.854</i>	<i>11.009.128</i>	<i>9.371.398</i>	<i>5.771.575</i>	<i>8.775.141</i>	<i>8.493.407</i>	<i>9.744.336</i>	<i>9.473.712</i>
Raízes e Tubérculos	Kg/cap.	474,04	476,54	393,06	234,57	345,58	324,11	360,31	339,44

Fonte: elaboração dos autores, com dados de FAOSTAT, MASA (2015), MASA (2016), INE (2019); FAOSTAT, disponível em <http://www.fao.org/faostat/en/#data/QC> (acedido em 24 de Outubro de 2019).

Tabela 2: Efectivos pecuários, capitação e produção de carne

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	População	22.385.827	23.102.375	23.841.859	24.605.013	25.392.595	26.205.387	27.044.195	27.909.852
Gado (efectivo)	Bovino	1.277.044	1.395.433	1.541.000	1.680.000	1.798.000	1.682.017	1.657.766	1.754.144
	Suíno	1.340.712	1.500.000	1.727.000	1.410.000	1.872.000	1.588.325	1.634.178	1.686.166
	Caprino	3.907.483	4.000.000	4.448.000	4.548.000	4.783.000	3.256.487	3.500.000	3.944.665
	Ovino	220.391	220.000	234.000	247.000	218.000	136.872	133.353	135.000
	<i>Total efect/100 pess</i>	<i>6.745.630</i>	<i>7.115.433</i>	<i>7.950.000</i>	<i>7.885.000</i>	<i>8.671.000</i>	<i>6.663.701</i>	<i>6.925.297</i>	<i>7.519.975</i>
		<i>30</i>	<i>31</i>	<i>33</i>	<i>32</i>	<i>34</i>	<i>25</i>	<i>26</i>	<i>27</i>
Gado ⁴⁶ (animais em produção)	Bovino	81.030	99.260	118.520	107.720	119.200	123.030	154.760	141.732
	Suíno	1.620.000	1.800.000	2.030.000	2.160.000	2.293.583	1.951.640	1.892.093	2.000.000
	Caprino	1.600.000	1.640.000	1.800.000	1.850.000	1.946.975	2.000.000	2.100.000	2.200.000
	Ovino	80.000	82.000	83.000	84.000	75.904	72.000	71.000	70.121
Gado (produção de carne, Ton)	Bovino	8.103	9.926	11.852	10.772	11.920	12.303	15.476	15.444
	Suíno	97.200	108.000	121.800	129.600	150.056	120.557	123.715	124.000
	Caprino	19.200	19.680	21.600	22.200	23.364	24.000	25.200	26.400
	Ovino	960	984	996	1 008	911	864	852	841
	<i>Total (Ton) kg/cap.</i>	<i>125.463</i>	<i>138.590</i>	<i>156.248</i>	<i>163.580</i>	<i>186.251</i>	<i>157.724</i>	<i>165.243</i>	<i>166.685</i>
		<i>6</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>7</i>	<i>7</i>	<i>6</i>	<i>6</i>	<i>6</i>
Aves (efectivo)	Galinhas	23.922.000	22.000.000	18.985.000	21.958.000	22.469.000	14.361.000	15.200.000	17.741.000
	Patos	1.882.000	1.800.000	1.800.000	1.750.000	2.855.000	2.497.000	2.486.000	2.554.000
	<i>Total efect/100 pess</i>	<i>25.804.000</i>	<i>23.800.000</i>	<i>20.785.000</i>	<i>23.708.000</i>	<i>25.324.000</i>	<i>16.858.000</i>	<i>17.686.000</i>	<i>20.295.000</i>
		<i>115</i>	<i>103</i>	<i>87</i>	<i>96</i>	<i>100</i>	<i>64</i>	<i>65</i>	<i>73</i>
Aves (extracção)	Galinhas	33.000.000	30.800.000	26.000.000	27.000.000	29.528.000	25.054.000	25.256.000	29.651.000
	Patos	1.882.000	2.100.000	2.000.000	2.000.000	3.139.000	2.718.000	2.738.000	2.835.000
Aves (produção de carne, Ton)	Galinhas	39.736	40.505	52.679	55.633	63.631	75.161	75.769	88.952
	Patos	2.258	2.520	2.400	2.400	3.766	3.262	3.285	3.402
	<i>Total (Ton) kg/cap.</i>	<i>41.994</i>	<i>43.025</i>	<i>55.079</i>	<i>58.033</i>	<i>67.397</i>	<i>78.423</i>	<i>79.054</i>	<i>92.354</i>
		<i>1,88</i>	<i>1,86</i>	<i>2,31</i>	<i>2,36</i>	<i>2,65</i>	<i>2,99</i>	<i>2,92</i>	<i>3,31</i>

Fonte: elaboração dos autores, com dados de FAOSTAT, MASA (2015), MASA (2016), INE (2019); FAOSTAT, disponível em <http://www.fao.org/faostat/en/#data/QC> (acedido em 24 de Outubro de 2019).

⁴⁶ Dados de FAOSTAT. O Anuário de Estatísticas Agrárias de 2015 do MASA (Quadros 98 e 99) estima em cerca de 300 000 o número de suínos abatidos e 440 000 caprinos abatidos. Esta discrepância é mais significativa por causa do peso destes valores no total de produção e capitação. A consulta aos dados e meta-dados levanta a possibilidade de ter havido elevada sobrestimação, por um factor de 6,6 dos suínos em produção: os dados da FAO incluem fumados e salgados, prática que não é muito comum em Moçambique.

Tabela 3: Evolução da Contribuição do Sector Agrário para o PIB, 2008–2017

Ramos de Actividade	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Agricultura, Produção Animal, Caça e Silvicultura	26,8%	26,6%	25,9%	25,1%	23,7%	22,5%	21,8%	21,0%	20,8%	20,9%
Agricultura	22,7%	22,7%	22,1%	21,4%	20,1%	19,1%	18,4%	17,7%	17,5%	17,6%
Produção Animal	1,9%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,6%	1,6%	1,7%	1,6%	1,7%
Silvicultura	2,2%	2,1%	2,0%	1,9%	1,9%	1,8%	1,7%	1,7%	1,6%	1,7%

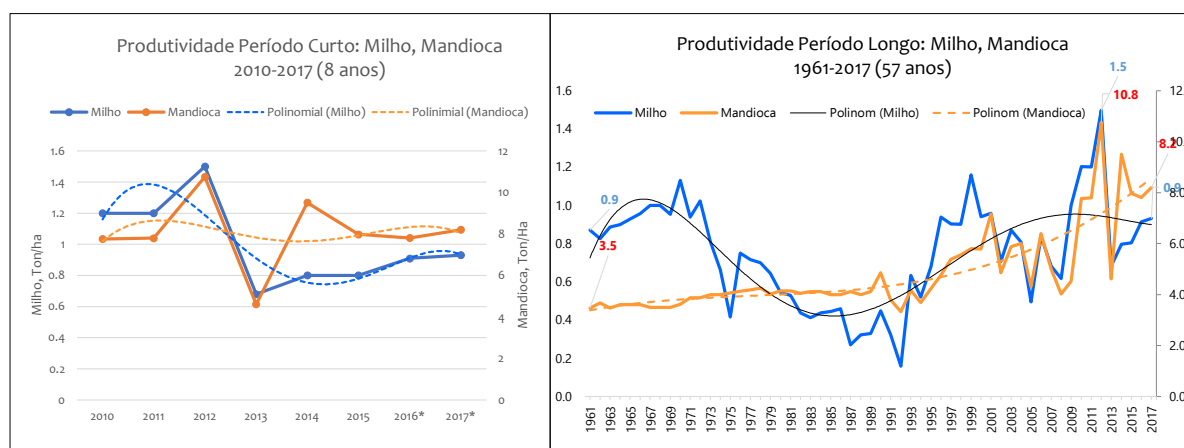
Fonte: elaboração dos autores com base em dados do INE⁴⁷.

Figura 1: Evolução de curto e longo prazo na produtividade

Panorama Geral

Produtividade

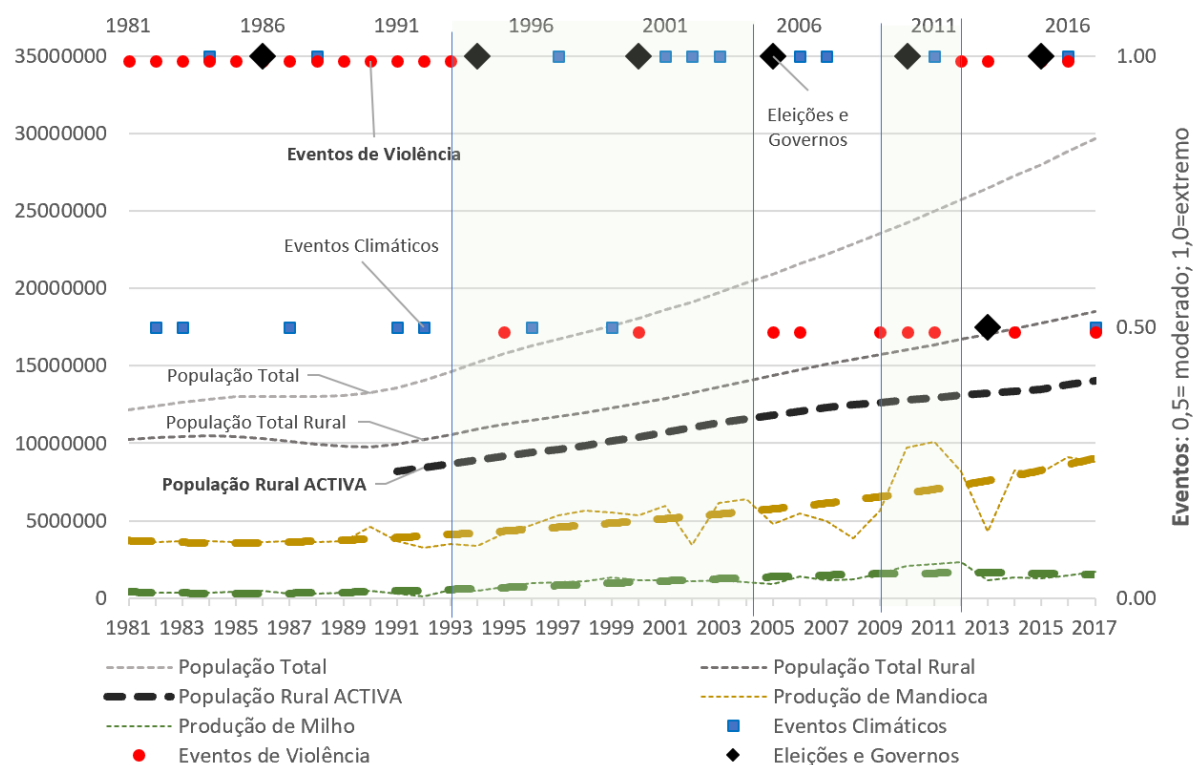
- Período curto (8 anos): redução (Milho); ligeiro aumento (Mandioca)
- Período longo (57 anos): alteração periódica; extremos inalterados (Milho); aumento (Mandioca)



Fonte: elaboração dos autores com base em elementos de Mosca e Nova (2019), com dados da FAO.

⁴⁷ <http://www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-economicas/contas-nacionais/anuais-1/pib-na-optica-de-producao/pib-na-optica-de-producao-2020/view> — Quadro 6 (acedido em 14 de Julho de 2020).

Figura 2: Produção de Milho de Mandioca, População e Eventos Climáticos, de Violência e Eleições/Governos



Nota: (i) Eventos climáticos e de violência extremos indicam ter tido influência na produção de milho e mandioca. (ii) Parece fraca a relação da produção com eventos de eleições e formação de governo. (iii) A população rural activa de produtores cresceu menos que a população total de consumidores.

Fonte: elaboração dos autores com base em dados de INE/WB e FAO, para População e Produção; MICOA (2007) e Mandamule (2019), para Eventos Climáticos, e Correia da Silva (2014) e observações dos autores para Eventos Político-Militares.