

**O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PROMOÇÃO DO
DESENVOLVIMENTO RURAL EM MOÇAMBIQUE - DISTRITO DE
MALEMA, PROVÍNCIA DE NAMPULA**

**THE ROLE OF PUBLIC POLICIES TO PROMOTE RURAL
DEVELOPMENT IN MALEMA DISTRICT - NAMPULA PROVINCE,
MOZAMBIQUE**

Isaías Mutombo Mafavisse
Mestre - PPG-GEO/CAJ-UFG
isaimutombo@yahoo.com.br

Evandro César Clemente
Doutor em Geografia, professor do programa de pós-graduação em Geografia Stricto Sensu
Universidade Federal de Goiás, Campus Jataí
evandroclemente@yahoo.com.br

Resumo

O trabalho tem como objetivo principal analisar o papel das políticas públicas na promoção do desenvolvimento rural em Moçambique, procurando identificar os entraves (bloqueios) que dificultam a inserção de melhorias (na produtividade e na geração de renda) aos pequenos agricultores do Distrito de Malema, a partir da implementação do Programa Nacional de Desenvolvimento Agrário (PROAGRI). O trabalho baseou-se na pesquisa bibliográfica, documental e de sistematização de dados coletados no campo, com a aplicação de formulário e realização de entrevistas de forma aleatória a 61 agricultores. Os resultados da pesquisa apontam que em Malema, a implementação do PROAGRI, em sua primeira e segunda fase, não contemplou plenamente as perspectivas das políticas no formato *bottom – up*. Os pequenos agricultores não se sentiram incluídos no processo e, a maior parcela deles, inclusive, desconhece a existência do mesmo. Sua implementação se deu em curto prazo e, no momento da finalização, ficou sem mecanismos de manutenção e de garantia da sustentabilidade das ações que foram desenvolvidas, sendo que estas, mesmo tendo sido implementadas, não foram suficientes para dotar os pequenos agricultores de plena capacidade de produção e para a melhoria das condições de sobrevivência.

Palavras-chave: Estado. Políticas Públicas. Desenvolvimento Rural. Pequenos agricultores rurais.

Abstract

The main goal of this study aims at analyzing the role of public policies on rural development assistance in Mozambique. The study tends to find out and identify barriers that may difficult the productivity of generation improvement income for small-farmers in Malema district throughout National Agrarian Development Program (PROAGRI). The

work was based on bibliographic, documental and systematization of data collected in the field, in a random sample of 61 survey respondents. In Malema small-farmers resent the policies in which they are undertaken unfavour to their economical and social development program, keeping them still in subsistence situation and rudimentary production system. The implementation of PROAGRI in their first and second phase did not fully contemplate the prospect bottom – up as a number of some small farmers felt not being included in the process and many of them even were unaware of the existence of such a program. This program had its implementation in a short term and upon completion was without enough mechanism for maintenance and sustainability guarantee for the action to run as well as to adopt a better quality of the production among them all.

Keywords: State. Public policies. Rural Development. Rural small-farmers.

Introdução

Pretende-se, nesse artigo, analisar as implicações das Políticas Agrárias e respectivas Estratégias de Implementação que visam promover o desenvolvimento rural a partir de ações do Estado moçambicano. Buscou-se identificar os entraves (bloqueios) que dificultam a inserção de melhorias (na produtividade e na geração de renda) das condições de vida dos pequenos agricultores¹ do Distrito de Malema.

Nesta análise, optou-se por focar as ações do Programa Nacional de Desenvolvimento Agrário (PROAGRI I e II). A escolha do referido programa está relacionada ao fato de o mesmo figurar como a primeira estratégia priorizada pelo Governo no âmbito da Política Agrária e Estratégia de Implementação (PAEI), no processo atual de reformas do setor agrário em Moçambique, que data desde 1995 e, portanto, o PROAGRI é o primeiro Programa Nacional de Investimento no setor da agricultura (1998 – 2004) na sua primeira fase e (2006 – 2010) na sua segunda fase.

Importante destacar que o setor agrícola em Moçambique, em razão da sua forte expressividade na economia do país, tem um papel fundamental na erradicação da pobreza e da fome, uma vez que constitui a principal fonte de rendimento para cerca de 80% da população moçambicana que vive nas zonas rurais, onde a incidência da pobreza é maior (MOÇAMBIQUE, 2006).

O período pós independência (1975 em diante) foi acompanhado de uma série de profundas reformas implementadas pelo Governo, por conta da situação de colapso da

economia ocasionada pelo abandono da potência colonizadora (Portugal), que havia monopolizado até então todos os setores da economia. O país passou por uma primeira fase de economia centralizada (orientação socialista), que vigorou no período de 1975 até 1986.

Nesse mesmo período, o país esteve mergulhado numa Guerra Civil, alcançando a estabilidade com os Acordos Gerais de Paz assinados na capital italiana Roma em 1992, passando assim de um sistema político de partido único para o multipartidarismo.

As iniciativas visando alcançar o desenvolvimento rural implementadas em Moçambique, têm redundado invariavelmente no fracasso e, assim, tem defraudado as expectativas da população, no que concerne a melhorias das suas condições de vida. Portanto, apesar dos esforços empreendidos, a pobreza ainda se constitui no principal problema da maioria da população residente no meio rural moçambicano, limitando as tentativas dos agricultores rurais que pretendem ampliar a sua produção, pensando não somente no autoconsumo familiar, como também, na geração de excedente para aumento da renda familiar, por meio de sua integração no mercado de produtos agrícolas.

Aspetos metodológicos

Para a consecução do estudo foram efetuadas pesquisa bibliográfica e documental para compreender como as atividades governamentais, por meio de diversos instrumentos, têm sido planejadas e quais objetivos almejam para a transformação da realidade dos agricultores no Distrito de Malema. Também foram utilizados dados de fonte secundária, que foram obtidos junto às instituições públicas como: Instituto Nacional de Estatística de Moçambique (INE), Ministério da Agricultura (MINAG), Centro de Documentação da Agricultura (CDA), Serviços Distritais de Atividades Econômicas (SDAE) de Malema.

O trabalho de campo buscou levantar os dados de fonte primária em três Postos Administrativos do Distrito de Malema, designadamente: Malema Sede, Chuhulo e Mutuali, com base em entrevistas e aplicação de formulários junto aos gestores e técnicos agrícolas e agricultores. Deste modo, os resultados apresentados neste estudo basearam-se numa amostragem de 61 elementos selecionados nos referidos três Postos Administrativos.

Portanto, foram realizadas treze (13) entrevistas junto aos gestores e técnicos do sector agrícola e aplicados quarenta e oito (48) formulários aos pequenos agricultores.

As entrevistas foram realizadas junto aos gestores responsáveis pela implementação local das políticas agrícolas, bem como técnicos e engenheiros ligados às atividades agropecuárias, alguns intervenientes do setor agrícola e também líderes comunitários tradicionais. As mesmas foram efetuadas a partir de um roteiro definido previamente. Esta técnica abrangeu pesquisados distribuídos da seguinte forma: 4 representantes dos SDAE do Distrito de Malema, Repartição da agricultura, dos quais 3 técnicos extensionistas e o Diretor do SDAE; 5 líderes comunitários e 4 representantes das associações de agricultores rurais;

A aplicação dos 48 formulários abrangeu os pequenos agricultores locais, dos quais foram distribuídos da seguinte forma: 28 agricultores do Posto Administrativo (PA) Malema Sede, 10 para o PA de Mutuali e 10 para o PA de Chuhulo, respectivamente.

Estes procedimentos foram efetuados de modo a buscar a compreensão da situação atual da agricultura e a questão da melhoria das condições de vida das famílias rurais em Malema, bem como procurando averiguar os fatores responsáveis pela ineficácia das políticas públicas para o desenvolvimento rural em Moçambique, dada à persistência de sérios problemas em relação à questão alimentar, sendo que o país oferece boas condições para a produção agrícola, mas que encontram-se subaproveitadas.

Foram priorizados na pesquisa os pequenos agricultores locais que vêm praticando a agricultura desde o período das mudanças verificadas nas reformas agrárias no país, em 1986, de modo que seja base de compreensão e reflexão sobre a atuação do Estado neste setor. Os pequenos agricultores ou o setor familiar constituem os sujeitos da pesquisa de inclusão neste estudo, dado que estes constituem o setor que representa a maioria (90,0%) significativa dos que desenvolvem a atividade agrícola no país.

O “modelo” de Desenvolvimento rural no período de orientação socialista

Compreende-se o desenvolvimento rural como um processo de transformação e melhoria ao nível da organização, produção e das condições de vida das pessoas na sua multidimensionalidade, tornando-se um grande desafio da atualidade, o que exige uma atenção especial e políticas públicas que sejam formuladas e implementadas tendo como a prioridade principal melhoras das condições de vida das pessoas (VALA, 2009).

Em Moçambique, o processo de produção e transformação do espaço agrário conheceu distintas fases, em diferentes “modelos de desenvolvimento” ao longo de alguns períodos da sua história.

No período logo após a independência, a economia de Moçambique estava bastante fragilizada pela guerra civil, somado ainda ao abandono e destruição de equipamentos e infraestruturas decorrentes da sabotagem praticada pelos ex-colonos de origem portuguesa quando deixaram o país em 1975.

Uma das medidas tomadas pelo Governo moçambicano no período pós-independência foi a nacionalização de vários setores sociais e econômicos do país. “A terra foi uma das primeiras nacionalizações, um mês após a independência, em 24 de julho de 1975” (MOSCA, 2011, p. 39).

Porém, as nacionalizações foram direcionadas para setores bem específicos e considerados prioritários aos propósitos do governo.

Em termos econômicos, as nacionalizações atingiram apenas o que se considerava fundamental para a construção de uma sociedade de orientação socialista (bancos, seguros, transportes e comércio externo), os sectores sociais da educação e saúde, alguns negócios considerados “amorais” (como por exemplo, as funerárias) e os considerados símbolos da discriminação racial (como era considerada a habitação e a divisão da cidade cimento branca, os subúrbios habitados por negros com zonas intermédias, onde residiam principalmente, mulatos) (MOSCA, 2011, p. 62).

O “modelo de desenvolvimento” formulado e implementado logo após a independência foi baseado numa economia socialista centralmente planificada.

Portanto, sob o contexto, o Estado moçambicano teve de redefinir estratégias para o desenvolvimento rural. A principal estratégia adotada no setor agropecuário, neste período, tinha em vista a transformação da agricultura, de modo a aumentar a produtividade e, por extensão, a produção, sendo este setor considerado o “motor” do crescimento econômico de Moçambique. De acordo com Abrahamsson e Nilsson (1994, p. 212), a estratégia de desenvolvimento rural que o país adotou logo após a independência, foi se apropriar e mecanizar a agricultura nas terras que os colonos portugueses tinham sido forçados a abandonar.

As medidas econômicas que tinham por objetivo reestruturar a economia tiveram duas vertentes: a primeira procurava introduzir as novas formas de organização da produção e da sociedade, particularmente a estatização da economia e a socialização do meio rural por meio da formação de cooperativas e nas aldeias comunais; a segunda pretendia superar os efeitos da saída dos empresários estrangeiros, mantendo as empresas em produção (MOSCA, 2005 p. 170).

Esta estratégia estava assentada na “socialização do campo”, que tinha como objetivo, formar cooperativas agrárias, grandes empresas e complexos agroindustriais estatais no campo aproveitando a pré-existente “organização das aldeias comunais.

No plano de orientação socialista, os pequenos agricultores e o setor privado não foram abrangidos pelas ações e por isso ficaram sem aportes de recursos, tendo dificuldades de reproduzir os ciclos produtivos.

As grandes propriedades e plantações abandonadas pelos colonos sofreram intervenções do Estado e, no entanto, deveriam contribuir para o financiamento de uma transformação total do campo (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994).

As empresas estatais eram consideradas como a forma “superior de produção”, pois eram reconhecidas enquanto “propriedade de todo o povo”, geridas por um Estado de operários e camponeses. O setor privado não pertencia à “nova sociedade”, portanto, sendo marginal e que, por isso deveria ser extinto por vários processos (MOSCA, 2011).

Portanto, o apoio do Estado ao setor privado era quase inexistente nessa conjuntura histórica em Moçambique e, esta ação do Estado tinha como intuito “matar o mal pela raiz” e o mal era designado “jacaré” como é retratado a seguir:

O quase inexistente apoio do Estado ao sector privado fazia parte das políticas concebidas para “matar o jacaré enquanto pequeno”, e se traduziram na nacionalização da terra, educação, saúde, prática da advocacia e habitação para arrendamento. O jacaré que devia ser morto enquanto pequeno era a burguesia nacional (VALÁ, 2009, p. 45).

O quase inexistente apoio do Estado ao setor privado fazia parte das políticas concebidas para “matar o jacaré enquanto pequeno” e se traduziram na nacionalização da terra, educação, saúde, prática da advocacia e habitação para arrendamento. O “jacaré” que devia ser morto enquanto pequeno era a burguesia nacional (VALÁ, 2009, p. 45).

Denota que este regime vigente era expressivamente intransigente, de caráter autoritário excessivo e inadequado, pois o controle do Estado se confunde com uma “Ditadura do Proletariado” o que de certa forma não contribuiu na coesão da sociedade moçambicana, embora a conjuntura do momento e a necessidade de se imprimir uma nova dinâmica social e econômica parecessem justificáveis.

Portanto, este “modelo de desenvolvimento” baseado na implementação de uma economia socialista não foi eficaz e também não teve sustentabilidade por muito tempo, gerando uma crise no país, conforme assinalam Abrahamsson e Nilsson (1994). Tais problemas fizeram-se notar claramente durante a primeira metade da década de 1980, com a escassez de alimentos, agravamento da dívida externa decorrente da grave recessão econômica e o isolamento diplomático, prolongado até 1987.

Estas estratégias implementadas pelo governo moçambicano neste período falharam por diversas causas, como a tentativa de não inclusão dos pequenos agricultores no plano, que se constituíram na “massa desfavorecida”. Por outro lado, houve o favorecimento de uma minoria e, o caráter racional das políticas, baseado no sistema de planejamento central, se revelou ineficiente e insustentável para a economia moçambicana.

A estratégia para o crescimento econômico sob orientação socialista fracassou, tanto na forma como no conteúdo. No conteúdo, porque a tentativa de eliminação das forças econômicas e sociais que favoreceram as minorias provocou reações violentas, de inspiração interna e externa, com consequências trágicas para a maioria da população moçambicana. Quanto aos aspectos de forma, o sistema de planejamento central, vindo de cima para baixo (Top-down), revelou-se economicamente ineficiente e insustentável (ROLIM, ET AL, 2002, p. 39).

Contudo, o modelo político e econômico socialista vigente nesse período não foi de todo ruim em todos os aspectos do setor agrícola, se levarmos em conta o aumento da produção agrícola dos excedentes e sua comercialização em Moçambique entre 1980 e 1981.

Existem outros aspectos positivos gerados com a implementação da economia planificada, como: a extensão dos cuidados de saúde às áreas rurais, os projetos de abastecimentos de água potável às mesmas zonas, às aldeias comunais, os esforços de

alfabetização e a escolarização, que apresentou taxa de analfabetismo decrescente de 90% em 1974 para cerca de 72% em 1980 (CARDOSO, 1993).

Neste quadro, a Guerra Civil travada entre a Resistencia Nacional de Moçambique (RENAMO) e a Frente de Libertação Nacional de Moçambique (FRELIMO), a partir de 1976 e, a seca, a crise econômica dos anos 1985 e o isolamento diplomático do ocidente haviam agravado a situação econômica e social de Moçambique.

As reformas neoliberais e as implicações para o desenvolvimento rural

Como resposta ao “fracasso” das políticas de orientação socialista, houve a implementação de medidas neoliberais de abertura econômica que tiveram início em 1986, forçadas pela situação conjuntural, manifestada principalmente pela profunda crise política e econômica que o país enfrentava. Essa situação em que o país se encontrava foi, fortemente influenciada por fatores internos e externos, pela guerra civil que já fustigava o país, a seca e pela crise nos países socialistas, fortes aliados de Moçambique neste período pós-independência.

Com as mudanças na política externa e a adesão às instituições de *Bretton Woods*, iniciou-se a negociação da dívida externa e a “cooperação” com os países ocidentais aumentou, havendo multiplicação da “ajuda” humanitária. Para que lhe fosse concedida a ajuda e empréstimos monetários pelas instituições Financeiras Internacionais, foi imposto à Moçambique algumas condições. Uma delas a exigência da realização do programa de reajustamento estrutural para que fosse renegociada as dívidas Este foi designado em Moçambique por Programa de Reabilitação Econômica (PRE) (AMBRAHAMSSON; NILSSON, 1994).

Em janeiro de 1987 o governo moçambicano apresentou o conteúdo do programa de reabilitação econômica (PRE) que tencionava implementar. No mesmo ano, o governo chegou a um acordo com o Banco Mundial e o FMI sobre a forma final do programa (ABRAHAMSSON e NILSSON, 1994, p. 49).

O PRE surgiu no contexto das reformas neoliberais no âmbito do Programa de Ajustamento Estrutural (PAE), inspirado em concepções e orientações do denominado Consenso de Washington. As reformas visavam substituir o modelo socialista pelo capitalista.

Este Programa de Reajustamento Econômico em Moçambique teve duas fases distintas. A primeira fase foi de 1987 a 1990 e a segunda se estendeu de 1990 até os anos 2000, sendo chamado de Programa de Reabilitação Econômica e Social (PRES).

Havia a intenção de resolver o problema da fome e acabar com a Guerra Civil que assolava o país, aproveitando o apoio que pudesse receber dessas organizações. Diante da ausência de alternativas e das necessidades prementes, Moçambique aceitou as condições impostas pelos órgãos de *Bretton Woods* (BWs), chamado Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM). Tais Instituições impuseram a Moçambique uma série de obrigações, como:

- a) Cortar as despesas públicas por meio da diminuição de salários e serviços sociais;
- b) Privatizar serviços e empresas estatais ou controlados pelo governo;
- c) Acabar com o envolvimento do Estado na economia nacional e, a orientação da economia e o acesso ao crédito passariam a ser determinados pelas forças de mercado;
- d) Acabar com os subsídios e controle de preços pelo Estado;
- e) Desvalorizar drasticamente a moeda nacional;
- f) Liberar o comércio internacional de barreiras e minimizar as taxas de importação, exportação; não existência de protecionismo da produção nacional;

Com uma economia mais “aberta”, Moçambique começou a receber “ajuda” bi e multilateral. As “ajudas” eram de caráter humanitário de emergência oriunda das Organizações Não Governamentais (ONGs) ocidentais e estadunidenses, além de Inglaterra, Espanha, Alemanha, Portugal, Itália, França, Países Baixos, Dinamarca, Noruega, Suécia, Suíça e outros). Essa “ajuda” destinava-se a apoiar projetos nas áreas de educação, agricultura, saúde, fornecimento de água, governo e sociedade civil, direitos humanos, transportes e comunicação, energia, bancos e serviços financeiros, comércio e outras.

Contudo, tais “ajudas” não lograram resultados desejados, tanto para a eliminação da fome e, muito menos para promover o desenvolvimento do país. Matsinhe (2011) destaca que a “ajuda” alimentar americana tinha caráter político e visava pressionar o Governo de Moçambique a abandonar o sistema socialista e adotar e aprofundar as medidas neoliberais de cunho capitalista.

As “ajudas” recebidas dos governos e agências ocidentais estavam atreladas ao discurso do desenvolvimento, no qual as reformas neoliberais seriam a melhor alternativa para Moçambique em detrimento do anterior modelo socialista no período pós independência. Este discurso, implicitamente, traz consigo uma promessa de um desenvolvimento efetivo para os países pobres.

Sabendo que o pleno desenvolvimento é impossível de ser atingido por todos os países, simultaneamente, podemos constatar que as promessas do desenvolvimento, lançadas aos países pobres, não passaram de uma ideologia voltada para disseminar padrões culturais hegemônicos, ganhar mercados consumidores e aprofundar o domínio e o controle sobre os países pobres. As políticas e estratégias de desenvolvimento foram emanadas do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e, também, muitas vezes, das Organizações das Nações Unidas (ONU), todos criados logo após o conflito mundial, nos anos 1940 (CLEMENTE, 2011, p. 33).

Importante pontuar que as referidas “ajudas” recebidas de órgãos bi e multilaterais não se constituem em políticas públicas. Pois, entende-se para efeitos desse estudo, embora, a política pública seja multiforme e um conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variados (SECCHI, 2012), como diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores e o Estado.

Conforme Teixeira (2002), as políticas públicas objetivam criar alternativas de geração de emprego e renda como forma compensatória dos ajustes criados por outras políticas de cunho mais estratégico (econômicas). As políticas públicas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como “vulneráveis”. Entretanto, estas ações dos organismos internacionais financeiros não visavam o desenvolvimento social e econômico do país.

Matsinhe (2011, p. 15), assevera, que as orientações das Instituições de Bretton Woods, Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), levaram o país a um empobrecimento absoluto, endividamento e dependência econômica e política dos países ocidentais.

Nesta perspectiva, para Montenegro Gomez (2006) o desenvolvimento, além de uma estratégia de reprodução do capital, consolida-se como uma afinada estratégia de controle social. O autor ainda demonstra que a reprodução do capital que comporta o

desenvolvimento se garante, por meio de hábeis estratégias de mascaramento que ocultam seus verdadeiros objetivos.

[...] o que ocorreu de fato, foi que as ações e políticas emanadas dos países desenvolvidos, em direção aos subdesenvolvidos, não tornaram possível lograr o desenvolvimento, mas, de maneira velada, possibilitaram ações e medidas políticas que trouxeram resultados opostos aos objetivos apresentados, intensificando a pobreza, degradando o ambiente, aprofundando a dominação e impondo padrões culturais e de consumo ocidental a vários povos mundo afora (CLEMENTE, 2011, p. 33).

Na visão de MONTENEGRO GÓMEZ (2006), os discursos de desenvolvimento local ou territorial, a ênfase em promover o desenvolvimento, a partir dos recursos endógenos e com as características de um lugar determinado, reforça uma característica importante do desenvolvimento: sua duplicidade. Existe uma distância importante entre o que mostra e o que esconde entre o que se promete e o que oferece, entre o que se faz e o que diz que faz.

A contribuição do PROAGRI para a promoção do desenvolvimento rural no distrito de Malema

O distrito de Malema é um dos 128 distritos que integram a República de Moçambique, estando situado na porção ocidental da Província de Nampula, localizada na região norte do país. O seu território abrange uma área total de 6.000 km².

Segundo dados do último Censo Demográfico realizado em 2007 pelo INE (Instituto Nacional de Estatística), o Distrito de Malema contava com um total de 164.898 habitantes, dos quais destes, 80.750 eram homens e 84.148 mulheres, perfazendo um total de 40.476 agregados familiares.

O Distrito de Malema possui um total de 2.346 agricultores. Assim como em todo o país, a agricultura é a principal atividade desenvolvida no Distrito de Malema, sendo o setor econômico responsável por ocupar significativa maioria da população local.

PROAGRI

O Programa Nacional de Desenvolvimento Agrário (PROAGRI) foi um dos primeiros programas baseados num fundo comum estabelecidos em Moçambique, que em

sua fase inicial, buscou introduzir uma série de medidas tidas como “inovadoras”, como a da capacitação institucional, a descentralização e desconcentração da Administração do Estado, estímulo à boa governança, combate à corrupção, etc., que o Governo de Moçambique (GM) e a Unidade Técnica da Reforma do Sector Público (UTRESP) tiveram que tratar nos últimos anos. O PROAGRI nasceu da Política Agrária e Estratégia de Implementação (PAEI), basicamente como um processo de reforma institucional, um instrumento para influenciar o MAP² para prover os meios para potencializar as funções deste MAP e sua capacitação em todos os níveis, além de procurar implementar as reformas institucionais necessárias e, desenvolver a capacidade de realizar suas novas funções institucionais, recém definidas de modo eficiente, eficazmente, buscando maximizar o impacto no setor agrícola dos recursos existentes do Governo de Moçambique e dos doadores (GRUPO MOÇAMBICANO DA DÍVIDA, 2004).

O Programa Nacional de Desenvolvimento Agrário foi implementado em duas fases. A primeira como o primeiro Programa Nacional de Investimento no setor da agricultura entre 1999 e 2005 e a segunda fase no período de 2006 a 2010.

A primeira fase do programa designou-se PROAGRI I e a segunda ficou denominada PROAGRI II. O PROAGRI I iniciou-se em 1999 e era basicamente uma política de cunho setorial e teve como objetivos gerais:

- Transformar o Ministério da Agricultura (MINAG) em uma estrutura “moderna” de gestão pública da agricultura, com enfoque nas atividades de formulação, regulamentação e implementação das políticas setoriais, de modo a criar um ambiente favorável ao desenvolvimento do setor familiar e à consolidação do setor empresarial;
- Aumentar os níveis de produção e de produtividade na agricultura, pecuária, florestas e fauna bravia de modo a incrementar os rendimentos das famílias rurais e a promover a segurança alimentar, ao mesmo tempo em que se previne a degradação dos recursos naturais;
- Proteger, preservar, desenvolver e garantir o acesso das populações aos recursos naturais visando à utilização racional e sustentável para o benefício econômico, social e ecológico do presente e do futuro.

Para tal, o PROAGRI contemplou as seguintes componentes: Gestão de Terras Agrárias, Pecuária, Investigação, Extensão Rural, Florestas e Fauna Bravia, Irrigação, Apoio à Produção Agrícola e Sistema Financeiro Rural.

O PROAGRI I, que se estendeu entre os anos de 1999 – 2004 passou por uma avaliação externa em 2002, buscando aprimora-lo para a sua segunda fase. Foram apresentadas recomendações, particularmente no sentido de se adotar uma nova abordagem do programa, incorporando novas concepções e metas na implementação da segunda fase (MINAG, 2004).

Portanto, a nova abordagem do PROAGRI II pretendia ser qualitativamente diferente ao PROAGRI I, objetivando promover desenvolvimento rural em Moçambique e, não num mero programa de despesas públicas com enfoque no desenvolvimento institucional. Portanto, em sua segunda fase, se propôs a identificar necessidades do desenvolvimento rural que iriam além dos limites da agricultura e, que tivessem impactos significativos no setor, como por exemplo, a comercialização, as finanças rurais, as vias de acesso, o processamento e outras necessidades (MINAG, 2004).

O exposto anteriormente ilustra as diferenças de abordagem dos PROAGRI I e PROAGRI II. Deste feito, procurou-se uma abordagem alternativa para o PROAGRI II, com base em áreas de intervenção horizontal que também permitissem a interação e a participação de outros setores.

Assim, percebemos que os esforços e as transformações do programa pretendiam elaborar uma política que visava buscar uma visão mais abrangente, que traria um desenvolvimento rural pelo viés intersectorial, em que seriam integrados agentes chaves, como o setor privado, incluindo ainda associações, ONGs, outros ministérios e doadores.

Em nível do programa foram definidos dois importantes atores no setor rural: os pequenos agricultores, que constituem o mais importante em termos absolutos e, a agricultura comercial. Também foram levadas em consideração as questões da utilização sustentável dos recursos naturais no rol das preocupações do Ministério da Agricultura e questões transversais.

O objetivo principal do PROAGRI II, em seu período de implementação, que ocorreu de 2006 a 2010, foi buscar promover a transformação da agricultura

predominantemente de subsistência existente no país, para uma agricultura comercial, integrada ao mercado, porém, com base em recursos naturais sustentáveis (MINAG, 2007).

Na essência, o PROAGRI I tinha um enfoque de caráter setorial, centrado apenas no setor agrícola, já o PROAGRI II teve enfoque para além dos limites da agricultura e, que também têm um impacto significativo no setor, como por exemplo, a comercialização, as finanças rurais, as vias de acesso, o processamento e outras necessidades (MINAG, 2004).

O documento de estratégia do PROAGRI II (2006-2010) desenvolve ainda mais o caráter inclusivo para o setor da agricultura em Moçambique, que envolve não só uma grande variedade de atores do setor comercial, agricultores de pequena escala, sociedade civil e o setor público, mas também vários ministérios.

Os principais objetivos do PROAGRI II foram: (a) consolidar a capacitação institucional iniciada com o PROAGRI I, concluir a reforma do Ministério da Agricultura e a transformação das suas modalidades de funcionamento; (b) melhorar a capacidade em nível provincial e distrital em termos de planificação agrícola e implementação de programas em conexão com as intervenções que apoiam a descentralização para o nível distrital; (c) encorajar e promover o fortalecimento de grupos e associações de agricultores e as suas parcerias com as agências apropriadas do setor público, privado e das ONGs, como provedoras de serviços e/ou com empresas parceiras; e, (d) traduzir essas melhorias o mais eficazmente possível em benefícios diretos, tangíveis e significativos em termos de melhoramentos e impactos, sendo a maior prioridade dada à aceleração da implementação de intervenções diretamente produtivas em nível dos pequenos e médios agricultores e dos agregados.

A visão sobre a desconcentração, participação comunitária e coordenação entre setores, também realçada na Política Agrária e Estratégia de Implementação, PAEI, não foi operacionalizada durante o PROAGRI I, (1999-2004), o que resultou na centralização, progresso lento no apoio público para a capacitação das comunidades e dos agricultores, assim como a fraca coordenação com outros setores ao nível do Governo local (MOÇAMBIQUE, 1995).

A Estratégia do PROAGRI II procurou corrigir estas falhas de concepção do PROAGRI I, com a sua ênfase sobre o papel das associações de agricultores, na planificação distrital participativa, assim como na provisão de serviços orientados pela

procura por parte de intervenientes múltiplos, com a coordenação e gestão feita ao nível distrital (MINAG, 2007).

Enfatizou também a descentralização administrativa, em que as planificações estratégicas passaram a ser também realizadas em nível provincial e não de modo centralizado como aconteceu no PROAGRI I. Do mesmo modo, houve a participação em nível distrital no que concerne ao envolvimento dos Serviços Distritais de Atividades Económicas (SDAE) nas consultas (MINAG, 2004).

O documento estratégico do PROAGRI II faz referência a uma das questões que o difere da fase um. Esta diferença significativa diz respeito à metodologia de planificação usada. Trata-se da busca de uma estratégia participativa a partir dos Serviços Distritais de Atividades Económicas. Esta é, no entanto, considerada ações de *botton up* (baixo para cima) em substituição às ações de *top down* (de cima para baixo), em que as planificações, as políticas e orçamento eram também realizados em nível provincial, enquanto que a monitoria e avaliação seriam chefiadas por funcionários do Ministério.

Portanto, o documento demonstra que a estratégia de planificação do programa foi baseada na descentralização administrativa e no estímulo à participação dos agentes locais, por via de auscultação de milhões de pequenos produtores.

Todavia, os dados da pesquisa de campo mostraram o contrário do que está plasmado neste documento estratégico do programa. Em pesquisa de campo, constatou-se que os líderes locais ou tradicionais entrevistados, a maioria deles apontou justamente da falta do conhecimento da existência do programa.

A abordagem participativa, na prática não foi tão efetiva conforme apresentam os documentos e propostas oficiais. É possível detectar significativos índices de agricultores que desconhecem a existência do programa. No caso, 80,0% dos pesquisados afirmaram que não tiveram conhecimento dessa política. Portanto, concluímos que as auscultações e consultas devem ter ocorrido em nível das associações dos agricultores, mas não tiveram presença em níveis locais e tradicionais que são a representação de massa.

Apurou-se também que a implementação do programa em nível do Distrito de Malema enfrentou alguns constrangimentos. Estas limitações, segundo informações cedidas pelo Diretor dos Serviços Distritais de Atividades Económicas (SDAE), estiveram ligadas

aos mecanismos de financiamento do programa e a resposta no cumprimento dos prazos de retorno dos valores monetários para o pagamento das sementes adquiridos a crédito e subsidiados, por parte dos agricultores. Para além de problemas de ordem financeiros, também apontaram a exiguidade de meios circulantes (carros e motocicletas), falta de combustível para permitir a eficiência dos deslocamentos dos técnicos para levar assistência técnica junto aos agricultores localizados distantes da sede do distrital. Estes fatores contribuíram também, de certa forma, para ineficácia de alguns propósitos estabelecidos nos objetivos e metas propostos pelo PROAGRI II.

No que concerne aos beneficiários do PROAGRI, a maior parte dos agricultores não puderam usufruir dos ganhos deste programa.

O Diretor dos Serviços Distritais de Atividades Econômicas de Malema, em entrevista, nos concedeu a seguinte explicação sobre os problemas apresentados na implementação do PROAGRI II no citado Distrito. Para ele, “os objetivos não foram atingidos na sua totalidade porque eles requeriam recursos materiais, humanos para fazer a difusão para todos os agricultores. Assim, quer dizer, não atingimos 100% como nós queremos, mas nós estamos a fazer uma cobertura mais ao menos de uns 40,0% destes objetivos”.

Dos 48 agricultores pesquisados, 77,0% responderam não terem se beneficiado do Programa em todos os aspectos e, somente 23,0% respondeu ter se beneficiado do mesmo. Isso denota que efetivamente o programa não foi abrangente e/ou tenha de fato sido excludente, mesmo para alguns agricultores que deveriam ser beneficiários diretos, pois a grande maioria não teve acesso aos benéficos.

Neste contexto, ficaram destacados alguns aspetos positivos, pese pouco expressivos, os seguintes:

- Fortalecimento das instituições públicas do setor agrícola em nível do Distrito de Malema (apetrechamento de algumas infraestruturas, capacitação institucional, aquisição de automóveis);
- Capacitação de alguns membros das associações em matéria de extensão rural e intercâmbio entre os agricultores dos três Postos Administrativos do distrito, por meio de demonstrações em matéria de técnicas agrícolas, como o compasso

(espaçamentos) entre linhas e entre culturas e difusão de novos conhecimentos adquiridos pelas partes sob direção dos técnicos extensionistas;

- Estimulou a organização coletiva na produção agrícola (criação das associações dos agricultores rurais).

Em campo percebeu-se que os agricultores de Malema têm buscado canalizar esforços para melhorar a produção agrícola, implementando novas técnicas em nível das associações. Se observa como excedentes de produção agrícola (Cebola, feijão, Batata doce e rano, alho, repolho, entre outros) em quantidades pouco expressivas ao longo da vila de Malema, colocados no mercado tanto formal, quanto informal, próximo da estação de trem e ao longo das principais rodovias. Isso evidencia a busca de geração de renda da produção, todavia, ainda longe de satisfazer as suas expectativas.

Observa que os agricultores ainda não estão dotados de plena capacidade de produção e auto-suficiência. Assim, não conseguem incorporar melhorias em seus processos produtivos agrícola, nem tampouco nas condições de sobrevivência em nível do Distrito de Malema.

Estrutura fundiária no distrito de Malema

De acordo com a Constituição e a Lei de Terras, a terra continua a ser propriedade do Estado em Moçambique, embora tenham sido introduzidas de forma gradual, sucessivas flexibilizações, como alguns aspectos que a seguir destacamos, no que concerne aos sujeitos, por meio da revisão legislativa, nas alterações à Lei número 6/79 de 3 de junho, - introdução das comunidades locais como sujeitos do direito; possibilidade de co-titularidade para as pessoas nacionais; diferença entre pessoas nacionais e estrangeiras etc.

Por reconhecer que a terra constitui um dos recursos naturais mais importante e considerado como meio universal de criação de riqueza e do bem-estar social de que o país dispõe, de modo que se promova o seu uso e aproveitamento, o Governo criou a Lei de Terras e seus regulamentos, a Lei nº 19/97 de 1 de outubro. Foi também aprovada a Política Nacional de Terras. Esta política é determinada pela Resolução Nº. 10/95 de 17 de outubro de 1995 e apresenta o princípio orientador sobre o direito a terra em Moçambique, que é

“assegurar os direitos do povo moçambicano sobre a terra e outros recursos naturais, assim como promover o investimento e o uso sustentável e equitativo destes mesmos recursos”. (MOÇAMBIQUE, 1995).

Em Moçambique, o uso e posse da terra são regulamentados pelo Estado e traz algumas inovações, por conta do seu principal objetivo, que é de proteger o sistema tradicional de uso e aproveitamento da terra pelos agricultores, já que a Lei de Terras atribuiu poderes às comunidades locais para participação na delimitação das suas áreas comunitárias e o reconhecimento por parte do governo destas áreas como uma categoria de uso da terra. Também garantiu estabilidade aos agricultores de pequena escala, pois criou oportunidade de se estabelecer sistemas locais perante o judiciário formal de provas de evidência oral e de direito escrito. Portanto, a Lei reconhece, no seu artigo 12, três tipos de formas de aquisição do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT):

- Ocupação por pessoas singulares e pelas comunidades locais, segundo as normas e práticas costumeiras no que não contrariem a constituição;
- Ocupação por pessoas singulares nacionais que, de boa-fé, estejam a utilizar a terra há pelo menos dez anos;
- Autorização do pedido apresentado por pessoas singulares ou coletivas na forma estabelecida na presente Lei.

A Lei de Terras regulamenta o uso e aproveitamento das terras em Moçambique, fazendo referência em seu princípio geral do artigo 3, que “A terra é propriedade do Estado e não pode ser vendida ou, por qualquer outra forma, alienada, hipotecada ou penhorada” (MOÇAMBIQUE, 1997, p.2).

No que concerne à extensão das áreas de cultivos nas quais os agricultores desenvolvem as suas machambas³, estas podem variar entre pequenas, médias e grandes explorações (CAP 2009-2010). Segundo o Censo Agropecuário, considera-se como pequena exploração se todos os fatores forem menores que o limite 1. Se um fator for maior ou igual ao valor do limite 1 e menor que o do limite 2, classifica-se como média exploração.

Se no mínimo um fator for maior ou igual do limite 2, classifica-se como grande exploração. Nos casos de hortícolas, pomares e plantações e áreas irrigadas, uma pequena

exploração é considerada quando menor ou igual a 5 ha; uma média exploração entre 5 e 10 ha e, uma grande exploração maior que 10 ha, como ilustra o quadro 1.

Quadro 1 - Tipologia das explorações agrícolas em Moçambique em hectare

Fatores	Limite 1	Limite 2
Área cultivada não irrigada (ha)	10	50
Área cultivada irrigada, pomares em produção, plantações, hortícolas, floricultura (ha)	5	10
Número de cabeças de gado bovino	10	100
Número de cabeças de gado caprino, ovinos, suínos.	50	500
Número de aves	2.000	10.000

Fonte: INE, 2011.

Os agricultores do Distrito de Malema, de uma forma geral, praticam a agricultura em pequenas e médias explorações. A pesquisa mostra que a maior parcela destes agricultores possui uma área total em média de 1 a 5 ha. Todavia, existe um número de agricultores que possui área total correspondente a grande exploração, mas não é expressivo.

Tratando-se de área total por agricultores não denota que esta seja própria e muito menos significa área que se encontra em pleno uso, ou em atividade agrícola. Esta terra pode ter sido tomada em arrendamento ou empréstimo, sendo que, o seu uso parcial ou total depende mais das condições sociais e econômicas, como a força de trabalho familiar disponível, ou então, como fundos disponíveis para custear os investimentos em implementos agrícolas e insumos.

No que tange a área de terra de direito próprio, à luz do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT) adquirido, seja por ocupação segundo as normas e práticas costumeiras ou por outra forma de aquisição, por autorização estabelecida pela Lei, os dados de campo mostram que nesse caso, são de dimensões menores. Portanto, são áreas inferiores às das áreas totais, pois, constitui parte de terra sob o direito de uso e aproveitamento do agricultor. Assim, representa 44,0% de agricultores inquiridos com terras que variam entre 1,0 a 4,9 ha.

Conclui-se que majoritariamente os agricultores do Distrito de Malema apresentam posse de terra de pequena⁴ e média⁵ exploração (80%), na proporção de 59% com áreas de

1,0 a 5 ha e 21% com 5 a 10 ha, respectivamente. Os agricultores que tem posse de terra de grandes⁶ explorações correspondem somente a 20% com dimensões de 10 ha a 200 ha. Esta característica pode estar ligada à capacidade de mão de obra e de tecnologias destes agricultores, que se dedicam à agricultura tradicional e de autoconsumo, apresentando escassos recursos financeiro e tecnológico para expandirem as suas áreas de produção agrícola, uma vez que estas requerem maior grau de mão de obra, tecnologia e crédito.

As principais culturas agrícolas de Malema

Com a potencialidade de solos diversificados e propícios para a prática da agricultura, Malema é uma região que produz variadas culturas agrícolas e, conhecida como o “celeiro” da Província de Nampula, sendo referência na região Norte do país, apesar das limitações produtivas referidas, apresentando baixa produtividade.

No Distrito de Malema há predomínio da produção de milho em consorciação de feijão manteiga, nhemba, batata Reno, cebola, mapira, milho, arroz, mandioca e amendoim, em ordem de importância. Hortícolas, algodão, castanha de caju e tabaco também são cultivados, sendo que estas três últimas constituem as culturas de rendimento (voltadas para o mercado) mais importantes e, recentemente, neste último grupo vem sendo introduzida a cultura da soja. Vale destacar que na produção de cereais em nível do distrito, a cultura do milho supera as restantes como o arroz e mapira.

No que concerne às culturas alimentares, 46 que responderam a pergunta, 83,0% produzem o milho, 11% indicaram a cultura do arroz e apenas 6% se dedicam a cultura da mapira.

A elevada produção do milho, possivelmente deve estar relacionada com a alta difusão desta cultura e a massificação do consumo alimentício da mesma no país. Também foi influenciada pelos doadores na implementação dos projetos sob o quadro na implementação do PROAGRI e outros programas de incentivo ao incremento da produção, assim como por meio das “ajudas” alimentares.

No período compreendido entre o ano 1987, com a realização do Ajustamento Estrutural, até o ano 2011, o Programa Mundial de Alimentação (PMA) contribuiu com 30.000 toneladas de milho e a Suécia contribuiu com 30 caminhões para o transporte da

ajuda até os pontos de distribuição em forma de ajuda externa em Moçambique (MATSINHE, 2011).

O cultivo destas culturas é majoritariamente manual, usando-se muito pouco os insumos químicos “modernos” ou mecanizados.

Meios de produção e utilização de insumos agrícolas pelos agricultores

Quarenta e oito (48) agricultores responderam acerca da utilização de insumos agrícolas. Deste total, 20 (42,0%) deles afirmaram que utilizaram fertilizantes químicos e orgânicos, principalmente para as culturas de milho, Algodão, cebola e feijão manteiga. Já, 14 deles (29,0%) apontaram para o uso de algum tipo de adubo nas culturas de milho, cebola, feijão manteiga e outras, 14 (29,0%) que utilizaram a adubação verde na cultura do milho e mandioca.

O baixo índice de uso de insumos modernos e maquinários pelos pequenos agricultores de Malema torna intensivo o uso de mão de obra e, isto tem correlação com o aumento das áreas de cultivo, dado que esta agricultura caracteriza-se por ser extensiva, pois para incrementar a sua produção necessita-se de maiores áreas de cultivo, havendo assim uma expansão horizontal.

De uma forma geral, Malema apresenta baixa utilização de insumos e implementos modernos na produção agrícola, sendo assim, os pequenos agricultores dispõem apenas de instrumentos rudimentares, como enxada de cabo curto e trabalho totalmente manual, o que limita a expansão da produtividade.

45 responderam a questão meios de produção 7 (16,0%) e afirmaram que possuem arado de tração animal, 15 (33,0%), possuem regadores, 16, (36,0%), possuem pulverizadores, 5, (11,0%), têm arado de tração mecânica e, apenas 2 (11,0%) afirmaram que utilizam trator. Esses dados denotam uma situação de baixíssimo uso de mecanização agrícolas, da tração animal e insumos modernos, o que compromete o aumento da produtividade agrícola.

Além da agricultura, uma pequena parcela dos agricultores também se dedica ao comércio em pequenos estabelecimentos comerciais, localizados no centro da vila, no seu

entorno e nas localidades. Eles comercializam alguns produtos agrícolas e produtos industrializados. Estes últimos são comprados e trazidos dos grandes centros urbanos.

A organização coletiva dos agricultores rurais

Os agricultores de Malema totalizam 2.346, sendo que estes se encontram integrados em 82 associações de agricultores registradas, que por sua vez, possuem a sua sede no Posto Administrativo de Malema.

Segundo o depoimento do presidente do fórum distrital das associações dos agricultores de Malema, as associações foram criadas a partir do ano de 1997. Portanto, atingiram o seu auge no ano de 2000, quando simultaneamente, maior parcela deu início à atividade agrícola no distrito, registrando-se, portanto, maior número de agricultores envolvidos na atividade agrícola de todos os tempos.

Estas associações constituem a manifestação das redes sociais de alianças das famílias rurais moçambicanas e são responsáveis em parte pela manutenção da produção e comercialização, permitindo enfrentar situações adversas e de fracasso que podem advir da atividade agrícola, conforme destaca Negrão (1997), estas complexas redes sociais de alianças das famílias rurais ajudam a resistir ao impacto das oscilações e imperfeições dos mercados, minimizando riscos e, sempre que possível, como garantia para a reprodução e o crescimento das famílias aliadas.

Neste contexto, o SDAE tem atuado para difundir novas técnicas agrícolas e no melhoramento desta atividade por meio das associações dos agricultores. Portanto, existem machambas das associações em que os membros das mesmas aglutinam as suas ações e produzem juntando todo o seu produto, que posteriormente vendem-no coletivamente no mercado.

Situação econômica e social dos pequenos agricultores de Malema

Como uma das condições fundamentais para que se estabeleça e viabilize o crescimento da agricultura e o desenvolvimento socioeconômico de uma determinada região, as estradas e pontes, a rede sanitária, a rede escolar, o abastecimento de água,

comunicação, informação e rede comercial, constituem infraestruturas básicas indispensáveis para a realização de todas as atividades necessárias para promover o dinamismo econômico e social.

O PROAGRI, nas suas várias componentes de ação e estratégias para o desenvolvimento da agricultura, contempla estas questões anteriormente referidas, em nível dos seus objetivos.

Para o caso de Malema, que apresenta uma extensão de 934 km de estradas, que se encontra em péssimo estado de transitabilidade, conforme pode-se constatar em trabalho de campo. Esta situação caracteriza um dos principais problemas no que tange a vital importância destas vias para a circulação de pessoas, bens e escoamento da produção agrícola do distrito.

Portanto, as rodovias de nível terciário, que são as mais importantes no Distrito de Malema, por vezes têm um impacto muito negativo para o desenvolvimento econômico e social, por não permitirem uma comunicação rápida e eficiente entre os grandes centros populacionais e de consumo com as áreas de produção.

Muitas das dificuldades de utilização das vias de acesso prendem-se com a falta ou deficiência das pontes, a falta de pavimento, tornando-se, em períodos chuvosos, quase que intransitáveis.

Para além das rodovias, a população de Malema utiliza como alternativa a ferrovia que atravessa a Província de Nampula no sentido Nacala – Cuamba, integrada no denominado “Corredor de Desenvolvimento de Nacala”.

A referida linha férrea encontra-se atualmente em operação e, considerável parcela da população do Distrito de Malema depende desta para o transporte de cargas e passageiros como alternativa à via rodoviária, que se encontra em estado deplorável. Todavia, estes serviços têm apresentado constrangimentos por conta do estado obsoleto das locomotivas e dos vagões que circulam nesta rota, registrando avarias constantes nos trens.

Quanto à rede comercial, o Distrito de Malema ainda encontra-se numa situação caracterizada por ineficiência e um mercado injusto, com poucos canais de comercialização da produção, conforme o depoimento dos agricultores entrevistados na nossa pesquisa de campo.

O distrito apresenta uma rede comercial composta por alguns estabelecimentos comerciais que acomoda o comércio a “grosso” (atacado/armazenistas), pequenos comerciantes, comércio a “retalho” (Varejo/lojas) e presentemente é dominado pelo consumo doméstico nos três Postos Administrativos.

Aqui é importante ressaltar que, para além da terra, o acesso à redes ou canais de comercialização de seus produtos é expressivamente importante para o “agricultor”. Portanto, no Distrito de Malema há esse problema do relativo isolamento à que estão submetidos os agricultores que se constitui num obstáculo para a melhoria da produção e das condições de vida da população rural.

Com apenas 17 estabelecimentos, nos faz entender que a rede comercial no Distrito de Malema é ainda deficitária, dado reduzido número dos estabelecimentos comerciais em nível do distrito, que apresenta uma superfície de 6.000 km² e uma população de 164.898 habitantes.

A falta de acesso aos canais de comercialização e garantia de preços justos, tem sido um dos obstáculos para melhoria das condições de produção e de vida destes pequenos agricultores. Neste quadro de dificuldade a acesso aos canais de comercialização, os produtos agrícolas são comercializados para além dos pequenos mercados do distrito, boa parte dos mesmos têm se concentrado na estação de trem e ao logo das ferrovias. Nestes locais, estes produtos são vendidos aos viajantes que por ali passam durante quase todos os dias de semana.

Os principais problemas e desafios no setor agrícola em Malema

Percebemos que o enfoque do PROAGRI II visava essencialmente a promoção do desenvolvimento da atividade agrícola e da melhoria das condições de vida das famílias dos pequenos agricultores. Todavia, a pesquisa mostrou um cenário diferente correlação ao propósito do programa, porque ainda existe muita dificuldade por parte dos pequenos agricultores em ultrapassar o autoconsumo e alcançar a sustentabilidade da atividade agrícola pelos recursos próprios. Assim, existem ainda enormes dificuldades em garantir alimento para o agregado familiar dos pequenos agricultores.

A maior parte dos pesquisados, ao responderem sobre o que mais sentem falta para a prática agrícola e melhoria da vida das suas famílias, apontaram para a falta de trator, tração animal, crédito ou fundos e a falta de insumos, ainda persiste.

Assim, o PROAGRI não foi capaz de prover estes agricultores de meios e condições materiais necessários para a melhoria da produção e suas condições de vida.

Os principais problemas que os pequenos agricultores enfrentam na prática das atividades agropecuárias em Malema, são: 35,0% apontaram a falta de tratores, 33,0% a falta de crédito, 16,0% a falta de insumos, 9,0% a falta de lojas de implementos agrícolas e apenas 7,0% do total indicaram a falta de tração animal.

No que concerne a tração animal, apurou-se que no âmbito do PROAGRI houve fomento agrário, e a reprodução do gado bovino para uso da tração animal. Este processo teve lugar no ano de 2010 e abrangeu a menor parcela dos agricultores. Todavia, não se registrou avanços expressivos no que tange aos resultados alcançados do fomento do gado bovino em nível do distrito. Assim, ainda se constata a falta de condições para a promoção e expansão do uso da tração animal.

Pode-se apontar outros problemas que assolam os pequenos agricultores em Malema, como a falta de sistemas de irrigação, o que tem limitado a produção agrícola, que só ocorre sazonalmente, ou seja, na época das chuvas. Segundo eles, se tivessem acesso a sistemas de irrigação, produziriam durante todo ao ano. Assim, geralmente produzem a maior parte das suas culturas no período do mês de novembro até abril e, daí são obrigados a suspender boa parte das suas atividades por falta de água. Caso houvesse disponibilidade hídrica, haveria viabilidade para o aumento da produção agrícola, que poderia se estender durante todo o ano.

Constatou-se que na localidade de Muralelo (Malema), existe uma nascente nas montanhas que alimenta um curso de água. Um agricultor local conseguiu aproveitar essa água, criando um sistema de irrigação por gravidade, irrigando os seus campos por meio de canais construídos por homens com técnicas simples, no caso, com escavação de canais. A sua construção custou trabalho árduo e cerca de 6 meses para a sua conclusão. Este sistema, composto por vários canais que distribuem a água, irriga uma vasta área de produção de cerca de 150 ha de um agricultor de renome na zona.

São poucos casos que se usam os rios como fonte para irrigação dos campos em Malema, isso porque os pequenos agricultores não possuem capacidade financeira para aquisição dos sistemas de irrigação, mesmo para os pequenos sistemas de fabrico nacional.

No que diz respeito à extensão rural (assistência técnica) no setor agrícola em Malema, esta se mostrou bastante fraca e, portanto, a maioria dos pequenos agricultores realiza a assistência própria e não oficial.

De acordo com o engenheiro agrônomo que responde pela repartição da agricultura e pesca do Distrito de Malema, o grande problema é a exiguidade dos técnicos extensionistas disponíveis, contando apenas com quatro técnicos para todo o distrito. Portanto, conforme ele, estes estão a quem das necessidades do distrito, no que concerne a sua assistência efetiva aos pequenos agricultores, sendo assim, a equipe existente não está conseguindo cobrir ou formar uma rede de extensão como seria desejado.

Considerações finais

Ao longo do trabalho buscou-se entender quais os entraves e/ou bloqueios que dificultam a inserção de melhorias através de geração de rendas por meio das atividades agrícolas aos pequenos agricultores do Distrito de Malema no âmbito da implementação do Programa Nacional de Desenvolvimento Agrário.

Denota-se a inadequação das políticas públicas que são direcionadas aos pequenos agricultores moçambicanos, visto que os mesmos ainda produzem utilizando sistemas produtivos bastante rudimentares, ao mesmo tempo em que o país apresenta grande desigualdade social, significativa pobreza e carência alimentar.

Em Malema, o setor agrícola demonstra fragilidades no seu processo de desenvolvimento. Os principais problemas na inserção de melhorias na vida dos pequenos agricultores de Malema referem-se às dificuldades de acesso aos serviços financeiros. As dificuldades nesse setor correspondem especialmente às altas taxas de juros e a escassez de crédito em condições favoráveis destinados a uma agricultura que apresenta baixa rentabilidade. Soma-se a isso, a escassa rede de infraestrutura básicas como estradas, armazéns para conservação da produção, falta de agroindústrias. O déficit financeiro e a má gestão dos fundos alocados aos programas, aliado a falta de pessoal suficiente e

qualificado, constitui um enorme constrangimento para o desenvolvimento do sector público e conseqüente provimento de meios e serviços aos pequenos agricultores.

Destaca-se: a não abrangência dos sujeitos, os pequenos agricultores neste caso, a fraca participação dos mesmos no âmbito das ações do Estado. A desinformação sobre o PROAGRI, a insuficiente abordagem horizontal e consulta de base para o desenho de estratégias e programas e a ausência de uma estratégia de continuidade dos projetos no programa.

Portanto, o programa foi considerado de curta duração pelos beneficiários e os pequenos agricultores sentiram-se posteriormente abandonados pelo Estado, não encontrando formas alternativas de sustentabilidade das suas atividades através dos próprios meios e recursos ao fim do PROAGRI.

Com este cenário, ainda persistem muitos agricultores no Distrito de Malema, com dificuldades de aquisição de uma enxada até a falta de trator e sistemas de irrigação agrícola para estimular a produtividade agrícola, para satisfazer as necessidades básicas de alimentação e excedentes que seriam para a comercialização.

Em Malema ainda não existem canais de comercialização agrícola eficientes, não há integração dos pequenos agricultores ao mercado justo no Distrito.

Diante dessa situação, é importante que as políticas públicas, que têm como alvo os pequenos agricultores, levem em consideração a participação das comunidades (dos envolvidos), o capital intelectual e cultural, atividades agrícolas e não agrícolas no campo e articulações entre o meio rural e o urbano, visando impulsionar os processos de abertura e formação de canais de comercialização para os pequenos agricultores. E que se deve também considerar a questão de consultas de base como um dos elementos para que se contemple nas políticas de desenvolvimento a perspectiva *bottom-up*, permitindo um processo inclusivo e participativo, numa efetiva abordagem horizontal no desenho e na implementação destas políticas e programas.

Notas

¹ Denominação de agricultor que desenvolve a atividade agrícola numa área menor ou igual a 10 hectares (pequena exploração).

² Designação do Ministério da Agricultura no passado, que foi sofrendo mudanças com o tempo, MAP significava Ministério da Agricultura e Pescas, mudou para MADER que significava Ministério da Agricultura e de Desenvolvimento Rural e atualmente MINAG que significa Ministério da Agricultura.

³ Superfície/porção de terra separada de outras por fronteiras naturais (rios, montes, etc.) ou artificiais (estradas, sebes, demarcações com outras machambas) que se destina a produção agrícola (INE, 2011).

⁴ Uma pequena exploração é considerada quando menor ou igual a 5 hectares.

⁵ Uma média exploração é considerada quando for entre 5 e 10 hectares.

⁶ Grandes explorações é considerada quando for maior que 10 hectares.

Referências

ABRAHAMSSON, Hans. **Aproveitando oportunidades espaço de manobra numa nova ordem em transformação**. Caso de Moçambique, Maputo, CEEI-ISRI, 2001.

ABRAHAMSSON, Hans; NILSSON Anders. **Moçambique em transição**: Um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992. Maputo: CEGRAFE, 1994.

_____. **Ordem mundial futura e governação nacional em Moçambique**. Maputo: Goteborg, 1995.

CARDOSO, Fernando Jorge. **Gestão e desenvolvimento rural**: Moçambique no contexto da África Sub-sahariana. Lisboa codex, Lisboa, 1993.

CLEMENTE, Evandro Cesar. **O programa estadual de microbacias hidrográficas no contexto do desenvolvimento rural da região de Jales-SP**. 353 f. 2011, Presidente Prudente, Tese (Doutoramento em Geografia), Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente. 2011.

Grupo Moçambicano da Dívida. **UMA VISÃO SOBRE O PROAGRI Uma Análise do Grupo Moçambicano da Dívida (GMD)**, Maputo, 2004.

MATSINHE, Laví Salomão. **Moçambique**: Uma longa caminhada para um futuro incerto?. 2011. 118 f. Porto Alegre, Dissertação (Mestre em Relações Internacionais), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.

MINAG. Ministério da Agricultura. Documento estratégico: PROAGRI II. Maputo, 2004.

_____. **Avaliação final da primeira fase do programa nacional do desenvolvimento agrícola PROAGRI (1999 - 2005)**, volume i: relatório principal. 2007.

MOÇAMBIQUE. **Censo Agro-pecuário, Resultados Definitivos**. Maputo, INE/ MA-DESE, 2011.

_____. **Censo Agro-Pecuário, Resultados Preliminares**. Maputo, INE/MA-DESE, 2011.

_____. Ministério da Agricultura. **Reforma agrária e desenvolvimento rural em Moçambique: situação actual e perspectivas**. Porto Alegre, 2006.

_____. Boletim da República. Resolução n.º 10/95 de 17 de Outubro. **Política Nacional de Terras**. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 1995.

_____. Ministério da Administração Estatal. **Perfil do distrito de Malema**, Maputo, 2005.

_____. Instituto Nacional de Estatística. **Estatística do Distrito de Malema**. Maputo: INE, 2010.

_____. Lei n.º 19/97 de 1 de outubro – **Lei de Terras**. Maputo: Boletim da República, 1997.

_____. Instituto Nacional de Estatística. **III Recenseamento Geral da População e Habitação 2007: Resultados Definitivos**. Maputo: INE, 2007.

MOSCA, João. **Economia de Moçambique, Século XX**. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.

_____. **Políticas Agrárias de (em) Moçambique, 1975-2009**, Maputo, Editora Escolar, 2011.

MPD/DNEAP. **Third Poverty Assessment in Mozambique**. Ministry of Planning and Development National Directorate of Applied Studies and Policy, Maputo, 2010.

GOMEZ, Jorge R. Montenegro. **Desenvolvimento em desconstrução: narrativas escolares sobre desenvolvimento territorial rural**. 2006. 438 f. presidente Prudente, Tese (doutoramento em Geografia), Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, 2006.

NEGRÃO, José. **Repensando as modas de desenvolvimento rural**. Núcleo de Estudos de Terra/UEM. Maputo, 1997.

ROLIM, Cássio (Org.). **A economia moçambicana contemporânea: ensaios**. Maputo: Gabinetes de estudos, Ministério do Plano e Finanças, Moçambique, 2002.

ROCHA, J. A. Oliveira. **Gestão do processo político e políticas públicas**. Lisboa, escolar editora, 2010.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 1. ed. São Paulo. Cengage Learning, 2012.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade, 2002. Disponível em: <
http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf> Acesso em: 29 maio 2012.

VALÁ, Salim Cipton. **Desenvolvimento rural em Moçambique: um desafio ao nosso alcance**, Maputo, 2009.

Recebido em 15/09/2015. Aceito para publicação em 21/05/2016.
--