

Despesas públicas na agricultura em Moçambique

Introduzir a legenda do documento

Tewodaj Mogues e Samuel Benin (com Sileshi Woldeyohannes)

ÍNDICE

Lista de siglas e acrónimos.....	ii
Resumo.....	1
1. Introdução.....	1
2. Investimentos públicos no setor agrícola necessários para sustentar o desempenho elevado do crescimento em Moçambique.....	2
3. Os impulsionadores dos investimentos públicos no setor agrícola em Moçambique.....	10
4. Resumo e observação finais.....	24
Anexo.....	28
Referências.....	29

LISTA DE QUADROS

Tabela 1—Valores dos parâmetros utilizados em cenários de investimento público.....	7
Tabela 2—Despesa estimada do governo no setor agrícola necessária para cumprir os objetivos de desempenho, 2012-2022.....	9
Tabela 3—Principais documentos e relatórios do processo de planeamento e orçamentação do setor agrícola.....	12
Tabela A1—Resultados eleitorais por província e por ano (% de votos).....	28

LISTA DE FIGURAS

Figura 1—Fontes do crescimento do setor agrícola (%), 1961-2010.....	2
Figura 2—Acesso a serviços e utilização de tecnologias (% de agregados familiares), 2002-2008.....	3
Figura 3—Produção média de milho (kg) <i>per capita</i> , por acesso a serviços e utilização de tecnologias.....	3
Figura 4—Numero médio de meses com produção excedente de produtos alimentares básicos em 2005-2008, por acesso a serviços e utilização de tecnologias.....	4
Figura 5—Despesa pública no setor agrícola por tipo, 2001-2011.....	4
Figura 6—Ilustração de diferentes cenários de crescimento e de fontes de crescimento do setor agrícola, 2012-2022.....	5
Figura 7—Processo de decisão de despesa pública e fatores que influenciam essas decisões.....	11
Figura 8. O processo de planeamento e orçamentação em Moçambique.....	13
Figura 9—Cronologia das principais estratégias intersectoriais e específicas à agricultura.....	14
Figura 10—Evolução através do tempo, por província, da margem da Frelimo em eleições parlamentares.....	20

LISTA DE CAIXA

Caixa 1—Fases no processo do CAADP e principais marcos alcançados para Moçambique.....	24
--	----

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

JR	Análise Conjunta (Joint Review)
AOG	Apoio ao Orçamento Geral
APAR	Relatório Anual de Avaliação de Desempenho (Annual Performance Assessment Report)
BdPES	Balanço do PES (Relatório anual sobre a execução do PES no ano anterior)
CAADP	Programa Compreensivo de Desenvolvimento da Agricultura Africana
CE	Comissão Europeia
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
CGE	Conta Geral do Estado
DPA	Direcção Provincial de Agricultura
DPESA	Despesas Públicas no Sector Agrícola
DSRP	Documento Estratégico de Redução da Pobreza
EISA	Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em África
GPZ	Gabinete do Plano de Desenvolvimento da região do Zambeze
I&D	Investigação e Desenvolvimento
IFPRI	Instituto Internacional de Pesquisa em Política Alimentar
MF	Ministério das Finanças
MINAG	Ministério da Agricultura
MozSAKSS	Sistema de Apoio a Análises Estratégicas e Conhecimento Agrário de Moçambique
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
NPDA	Nova Parceria para o Desenvolvimento de África
OE	Orçamento do Estado
OIIL	Orçamento de Investimento de Iniciativa Local
PAAO	Plano Anual de Actividades e Orçamento
PAPA	Plano de Acção para a Produção de Alimentos
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PEDSA	Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário
PES	Plano Económico e Social
PIB	Produto Interno Bruto
PNISA	Programa Nacional de Investimento do Sector Agrário
PQG	Programa Quinquenal do Governo
PROAGRI	Programa de estratégias e despesas no sector Agrícola
PTAO	Plano Trimestral de Actividades e Orçamento
PTF	Produtividade Total dos Fatores
QAD	Quadro de Avaliação de Desempenho
QFMP	Quadro Fiscal de Médio Prazo
REOE	Relatório de Execução do Orçamento do Estado (relatório financeiro trimestral)
RGF	Relatório de Gestão Financeira
SDAE	Serviço Distrital de Actividades Económicas
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
TA	Tribunal Administrativo
TIA	Trabalho de Inquérito Agrícola

RESUMO

Este documento realiza uma investigação em duas frentes sobre os investimentos públicos no setor agrícola em Moçambique. Em primeiro lugar, faz uma estimativa dos recursos públicos necessários para o setor agrícola (em magnitude e em tipo ou composição), para que o país possa cumprir os seus objetivos de desenvolvimento, estabelecidos no contexto da intervenção do CAADP. Em segundo lugar, colocando a literatura existente no contexto de uma estrutura concetual, explora os fatores decisivos para a quantidade de fundos públicos alocados à agricultura e para a diferente atenção que os diversos tipos de investimentos públicos recebem durante o processo de decisão sobre a alocação de recursos.

I. INTRODUÇÃO

O setor agrícola desempenha um papel crucial na economia de Moçambique e no bem-estar do seu povo (MINAG 2011). Como membro da comunidade de países africanos, Moçambique comprometeu-se a estimular o crescimento e o desenvolvimento no setor através da atual iniciativa central para a agricultura do continente, o Programa Compreensivo de Desenvolvimento da Agricultura Africana (CAADP). Há pouco menos de uma década, a União Africana e a Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NPDA) reuniram-se em Maputo e criaram o CAADP com o objetivo de acelerar o crescimento agrícola no continente. Nesse mesmo âmbito, os chefes de Estado de África chegaram a um acordo e assinaram a Declaração de Maputo, com o objetivo de atingir um crescimento anual de pelo menos 6 por cento no setor agrícola. Comprometeram-se a destinar 10 por cento dos respetivos orçamentos nacionais ao desenvolvimento do setor, nomeadamente aos quatro pilares temáticos: a gestão sustentável das terras e dos recursos hídricos, o acesso a infraestruturas e a mercados rurais, a segurança alimentar e a investigação agrícola (UA/NPDA, 2003). Os elementos fundamentais do CAADP refletem os princípios gerais da NPDA que aparentam acrescentar valor aos processos de desenvolvimento económico dos países, princípios esses que incluem a alteração da qualidade do desenvolvimento e da implementação de políticas, a criação de parcerias, o diálogo, a avaliação entre pares e a responsabilidade mútua a todos os níveis e a exploração das complementaridades regionais.

À data da redação deste documento, Moçambique está perto de finalizar o seu Plano Nacional de Investimento do Sector Agrário (PNISA) do CAADP, podendo o país em breve orientar os seus investimentos públicos na agricultura em conformidade com o processo e os objetivos do CAADP. O PNISA tem como base o recém-lançado Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA), que define a visão do país em relação à tentativa de o setor agrícola se transformar de uma indústria agrícola predominantemente de subsistência para um setor competitivo e sustentável que contribui para a segurança alimentar e para o aumento dos rendimentos dos agregados familiares rurais (MINAG, 2011). O PEDSA estabelece o objetivo anual de uma taxa de crescimento de 7 por cento no setor agrícola, um valor um ponto percentual superior ao estabelecido no CAADP. Um dos principais desafios que a equipa planeadora dos investimentos pode enfrentar é a avaliação da quantidade e dos tipos de investimentos que vão ser necessários para gerar as mudanças desejadas, em particular para alcançar a taxa de 7 por cento de crescimento no setor agrícola todos os anos. Assim, o principal objetivo da primeira parte deste documento é fazer uma estimativa dos investimentos públicos que são necessários no setor agrícola em Moçambique para gerar e manter uma taxa de 7 por cento de crescimento neste setor, todos os anos, durante os próximos dez anos. A estimativa é feita através de simulações, utilizando valores de parâmetros baseados na análise de literatura sobre a decomposição do crescimento do setor agrícola e sobre as elasticidades do crescimento da despesa pública.

Tendo em conta o facto de que os investimentos públicos na agricultura em Moçambique podem ter efeitos profundos na produtividade do setor, também é importante compreender quais os fatores que influenciam as decisões sobre esses investimentos públicos. Vários exemplos em toda a África sugerem que existe falta de investimento no setor. Por sua vez, os investimentos que demonstraram contribuir consistentemente de forma limitada para melhorar os rendimentos e o bem-estar das comunidades rurais têm, ainda assim, tendência para persistir. Estes fenómenos em África e em outros lugares sugerem que é necessário analisar abertamente quais as forças determinantes da magnitude e da composição dos investimentos públicos no setor agrícola.

Por conseguinte, a segunda parte do documento incide sobre os fatores que influenciam as decisões sobre a alocação dos recursos públicos ao setor agrícola em Moçambique. Para isso, utilizamos um quadro de influenciadores das decisões de investimento público, que inclui: (i) o processo orçamental, (ii) as características dos produtos e serviços públicos e (iii) os incentivos, as influências e as limitações dos atores públicos e privados. Os dados empíricos existentes sobre as influências nos investimentos públicos no setor agrícola em Moçambique são assim colocados nesse quadro. Esta abordagem pode também ser útil na reflexão sobre a amplitude e na forma que a influência do CAADP pode ter sobre esse

apoio público ao setor no país. Embora esta seja uma questão digna de um estudo especializado por direito próprio, serão propostas neste documento algumas ideias, depois de serem apresentadas as ações colocadas em prática sobre esta e outras questões relacionadas noutros países africanos.

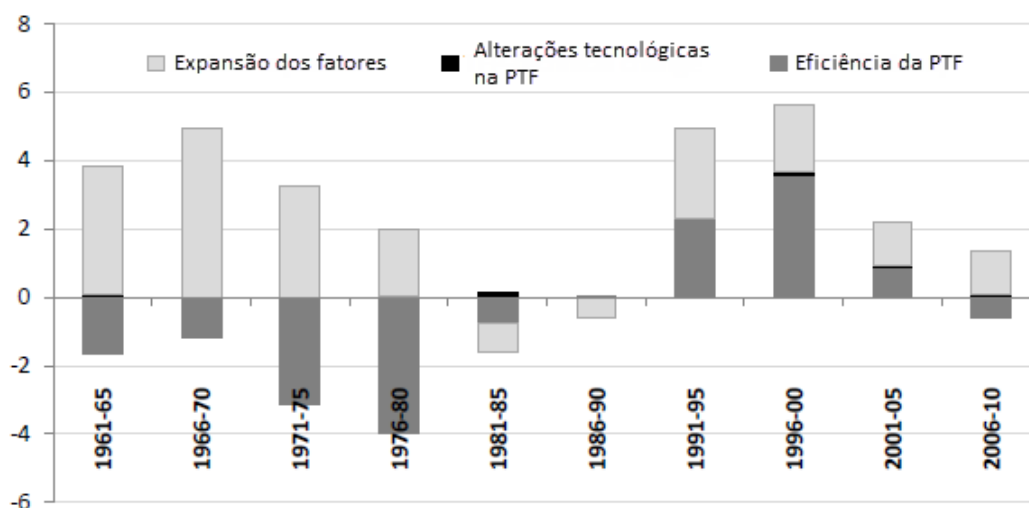
2. INVESTIMENTOS PÚBLICOS NO SETOR AGRÍCOLA NECESSÁRIOS PARA SUSTENTAR O DESEMPENHO ELEVADO DO CRESCIMENTO EM MOÇAMBIQUE

A investigação científica central deste documento é a identificação das necessidades de investimento público no setor agrícola, de modo a cumprir de forma sustentável os objetivos de desenvolvimento de Moçambique. Antes de serem apresentados esses resultados, vamos primeiro estabelecer as bases analíticas, descrevendo o que se entende por crescimento da produtividade agrícola sustentável e menos sustentável e interpretando os objetivos ao nível das políticas de Moçambique através de cenários alternativos de estimativas das taxas de crescimento no passado recente do setor. Segue-se uma descrição da abordagem técnica utilizada na realização da estimativa sobre o investimento agrícola necessário para cumprir esses objetivos. Depois serão discutidos os resultados, sob diferentes pressupostos, sobre as taxas de crescimento no passado, as substituições do crescimento e as elasticidades na produtividade dos investimentos.

2.1 Estabelecendo as bases analíticas: Investimentos agrícolas, desempenho e objetivos ao nível das políticas

O desempenho do setor agrícola de Moçambique na última década tem sido notável. Dados recentes mostram que o valor acrescentado neste setor cresceu em média 8,4 por cento por ano, entre 2000 e 2011 (Banco Mundial, 2012). Uma vez que este desempenho ultrapassa o objetivo de alcance de uma taxa média anual de crescimento de 6 por cento, estabelecido para toda a África pelo CAADP, pode passar a ideia de que é desejável continuar a proceder como se tem feito até agora. Nesse caso, a questão fundamental é perceber se o elevado desempenho geral do setor agrícola é sustentável. Os indícios sugerem que é pouco provável que este seja sustentável. O crescimento agrícola em Moçambique tem sido impulsionado pela expansão dos fatores (particularmente do terreno agrícola), verificando-se poucas ou nenhuma alterações tecnológicas. Basicamente, o crescimento da produtividade total dos fatores (PTF) é caracterizado apenas pelas melhorias na eficiência da utilização dos mesmos. Os indícios sugerem que as políticas e a despesa pública promoveram a rápida expansão da área de terrenos agrícolas. Apesar de isto não ser algo negativo (foi até necessário devido ao regresso de uma grande parte da população rural à agricultura a partir de 1993, na sequência da guerra civil), os limites à expansão da área de terrenos agrícolas ameaçam esta trajetória do crescimento do setor agrícola.

Figura 1—Fontes do crescimento do setor agrícola (%), 1961-2010

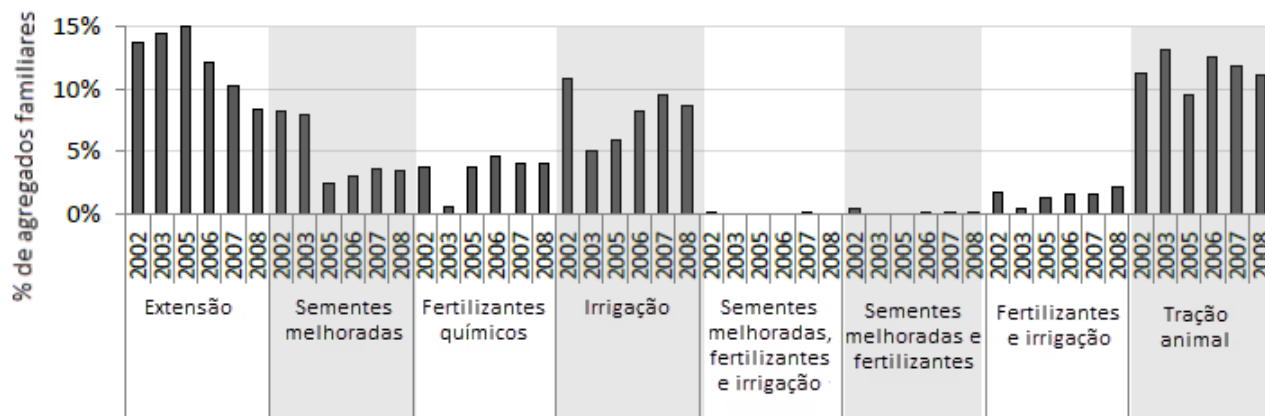


Fonte: Ilustração dos autores com base no trabalho de Nin Pratt (2012).

Além disso, os resultados da análise à PTF e outros indícios sugerem que o elevado desempenho dos últimos anos pode estar a ser sobreavaliado (ver, por exemplo, Pauw et al., 2012). Por exemplo, com base nos dados do TIA, Cunguara e Kelly (2009) mostraram que a produtividade laboral e do terreno agrícola estagnou ou diminuiu ao longo do tempo, algo

que é refletido pela reduzida utilização de serviços e tecnologias que aumentam a produtividade, incluindo as sementes melhoradas, os fertilizantes e a irrigação. A proporção de agregados familiares rurais que têm acesso ou utilizam esses serviços e tecnologias é inferior a 15 por cento, percentagem que estagnou ou diminuiu ao longo do tempo (Figura 2).

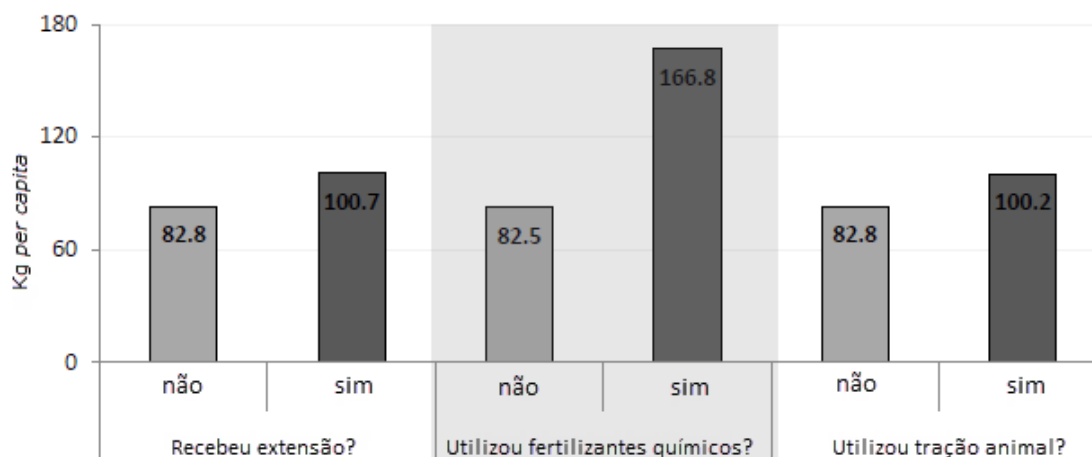
Figura 2—Acesso a serviços e utilização de tecnologias (% de agregados familiares), 2002-2008



Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados do TIA.

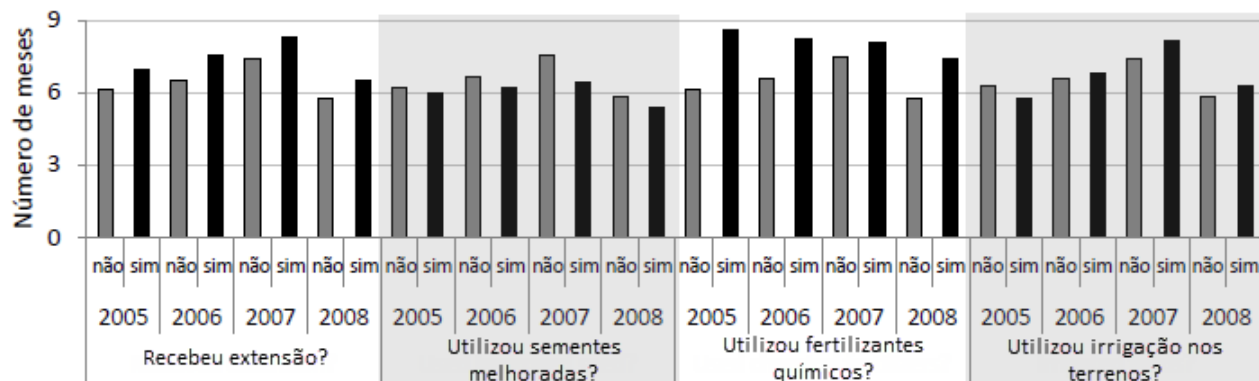
Assim, apesar do maior acesso a serviços públicos e do aumento na utilização de tecnologias terem contribuído para uma maior produtividade e melhores resultados (por exemplo, na segurança alimentar) dos agregados familiares que usufruem destes (ver figuras 3 e 4), a proporção de propriedades agrícolas dos agregados que utilizavam esses serviços públicos e tecnologias manteve-se demasiado baixa ao longo do tempo (Figura 2) para que houvesse alterações tecnológicas ou um crescimento significativo a longo prazo. Por essas razões, Pauw et al. (2012) estimaram que a taxa de crescimento do passado recente é de 3,4 por cento por ano, um valor muito inferior aos 8,4 por cento mencionados anteriormente.

Figura 3—Produção média de milho (kg) per capita, por acesso a serviços e utilização de tecnologias



Fonte: Cunguara e Kelly (2009)

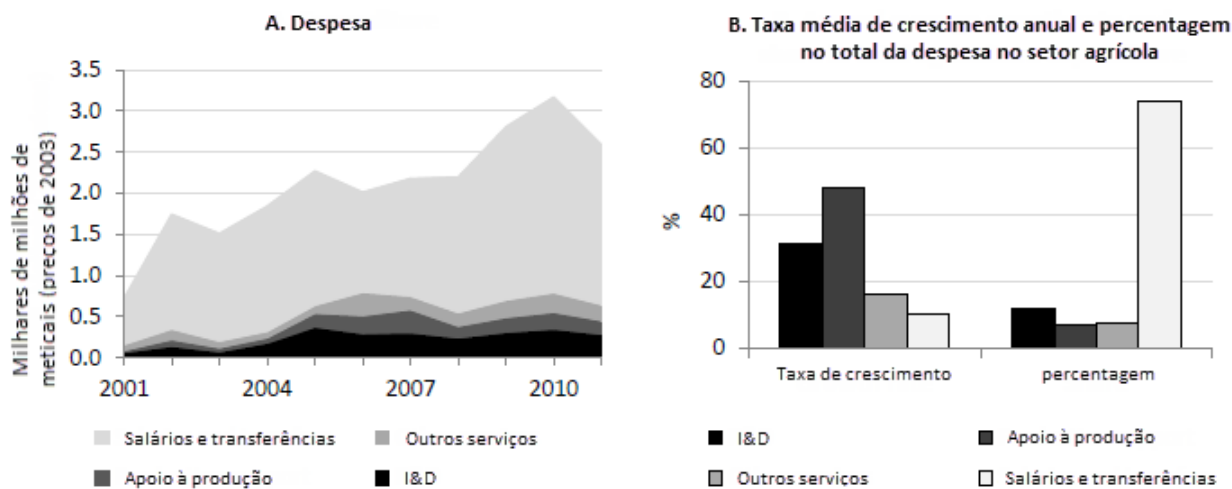
Figura 4—Número médio de meses com produção excedente de produtos alimentares básicos em 2005-2008, por acesso a serviços e utilização de tecnologias



Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados do TIA.

Estas tendências e o valor mais baixo da taxa de crescimento do setor agrícola sugerido também são refletidos na quantidade e na composição da despesa pública no setor agrícola ao longo do tempo. Por exemplo, apesar de a despesa pública no sector agrícola (DPSA) ter diminuído rapidamente ao longo do tempo em cerca de 12,2 por cento por ano a preços constantes (Figura 5A), a maior parte da despesa, cerca de 75 por cento, é composta por salários e por outras transferências, incluindo o apoio institucional. A despesa na investigação e desenvolvimento agrícola (I&DAg), no apoio aos agricultores e no fornecimento de outros serviços agrícolas representam apenas cerca de 25 por cento do total das despesas públicas. Estas tendências representam um desempenho abaixo do normal quando são avaliadas pelos parâmetros de referência estabelecidos para África — as intensidades de despesa de 10 por cento na agricultura no CAADP e de 1 por cento em I&DAg na NPDA. Entre 2001 e 2011, a percentagem de DPSA no total da despesa pública foi de cerca de 5,3 por cento por ano, enquanto a percentagem de despesa em I&DAg no total do valor acrescentado à agricultura foi de cerca de 0,6 por cento por ano.

Figura 5—Despesa pública no setor agrícola por tipo, 2001-2011



Fonte: Cálculos e ilustração dos autores com base na análise da despesa pública no setor agrícola (Banco Mundial, 2011a) e em dados da CGE (MF, 2012).

2.2 Abordagem analítica e de estimativa

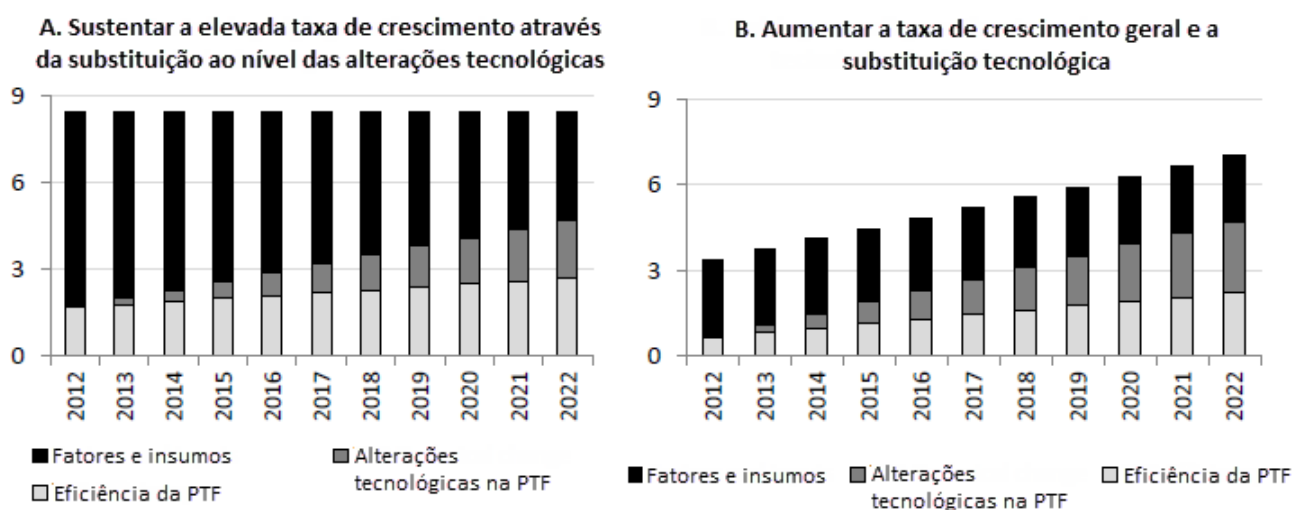
Devido às incertezas sobre o desempenho real do crescimento do setor agrícola dos últimos anos em Moçambique, informação que é muito importante para estabelecer uma base de referência para fazer a avaliação do desempenho provável no futuro, são aqui feitas algumas abordagens diferentes para cumprir o objetivo do estudo. Em primeira instância, é assumido que a taxa média anual de crescimento foi efetivamente de 8,4 por cento no passado recente (2000-2011), com base nas informações do Banco Mundial (2012), e esse valor será usado como ponto de partida. Neste caso, o principal

problema é manter a taxa de crescimento elevada fazendo a mudança ao longo do tempo da fonte de produtividade e crescimento do setor agrícola, de uma fonte dominada pela expansão da área e da eficiência da alocação a uma fonte que resulta das alterações tecnológicas. É feita uma estimativa dos investimentos necessários para impulsionar essa mudança.

Em segunda instância, é assumido um ponto de partida muito inferior, de 3,4 por cento, com base em Pauw et al. (2012). Neste caso, o objetivo seria aumentar a taxa de crescimento para 7 por cento até 2022, ao mesmo tempo que se efetuava uma mudança gradual da fonte de produtividade e crescimento do setor agrícola da forma descrita acima. É feita uma estimativa dos investimentos necessários para impulsionar essas mudanças. Estes dois cenários alternativos da taxa de crescimento do setor agrícola, que estão dependentes da aceleração da fronteira tecnológica, são ilustrados na Figura 6. Acelerar a fronteira tecnológica é essencial para compensar o rápido crescimento da população rural, de modo a melhorar os rendimentos agrícolas e, conseqüentemente, cumprir os outros objetivos de desenvolvimento estabelecidos no PEDSA.

Para a estimativa, foi utilizada a abordagem desenvolvida por Benin, Fan e Johnson (2012). A principal informação necessária para utilizar essa abordagem é a elasticidade da produção agrícola em relação aos diferentes tipos de investimento público (ou diferentes elasticidades de crescimento do investimento)¹ porque o efeito dos diferentes tipos de investimento público não é neutro. Dividimos esses investimentos públicos em três categorias, de acordo com as fontes do crescimento: (i) investimentos públicos que causam a expansão dos fatores e uma maior utilização dos insumos por parte dos agricultores, (ii) investimentos públicos que criam melhorias na eficiência da utilização dos fatores e dos insumos no processo de produção, e (iii) investimentos públicos que provocam alterações tecnológicas. De seguida, determinámos os custos necessários para aumentar em um ponto percentual a produção agrícola através de cada um dos três tipos de investimento.

Figura 6—Ilustração de diferentes cenários de crescimento e de fontes de crescimento do setor agrícola, 2012-2022



Fonte: Ilustração dos autores.

Fazer uma estimativa dessas elasticidades de crescimento do investimento requer métodos econométricos avançados e um vasto conjunto de dados em painel sobre os diferentes tipos de investimentos e os indicadores de produção e de resultados relacionados (consultar Benin, Mogues e Fan, 2012), algo que não é viável no caso de Moçambique devido aos dados limitados disponíveis. Por isso, utilizámos parâmetros estimados por outras pessoas no setor agrícola de Moçambique, assim como estimativas feitas para outros países, como base para avaliar as necessidades de investimento público de Moçambique. Foi utilizado um vasto conjunto de valores para captar diferentes cenários dos principais pressupostos, para gerar uma maior confiança nos resultados obtidos. A Tabela 1 fornece detalhes sobre os pressupostos e os valores dos parâmetros utilizados e das respetivas fontes, clarificando a forma como utilizámos a informação obtida a partir de literatura para designar os valores dos parâmetros associados a estas três áreas de investimento e fontes de crescimento. Foram utilizadas informações relacionadas com a utilização de fatores (por exemplo, terreno rural, mão-de-obra, maquinaria, tração animal) e de insumos e tecnologias (sementes melhoradas, fertilizantes, pesticidas, etc.) para formar os valores do parâmetro associado ao segmento "fatores e insumos". Foram utilizadas informações relacionadas com as

¹ A elasticidade é um conceito que não se mede em unidades. Neste caso, mede a mudança na percentagem da produção no que diz respeito a uma mudança de um por cento no investimento.

práticas de cultivo (por exemplo, o plantio em fileiras e a irrigação) para formar os valores do parâmetro associado à eficiência da utilização de fatores e insumos. As informações relacionadas com a investigação e a extensão foram utilizadas para formar os valores do parâmetro associado à mudança técnica.

A título de exemplo, um cenário com um baixo valor de substituição da fonte de crescimento e com um valor elevado de elasticidade de crescimento do investimento (ou elevada eficiência da despesa) vai dar origem a uma necessidade de investimento relativamente mais baixa quando comparado com um cenário com um valor elevado de substituição da fonte de crescimento e com uma baixa elasticidade de crescimento do investimento (ou uma baixa eficiência da despesa). É feita a simulação das necessidades de investimento para diferentes cenários de combinações dos valores dos parâmetros baixos e altos. Em primeiro lugar, é estimado o cenário base, no qual assumimos que a DPSA continua a crescer de acordo com os valores base indicados na Tabela 1. Além disso, os outros fatores mantêm-se inalterados, incluindo a despesa em outros setores não relacionados com a agricultura e o respetivo efeito no crescimento agrícola, os efeitos da interação entre os diferentes tipos de despesa pública, os efeitos de *crowding-in* ou *crowding-out* da despesa pública no setor privado e os fatores não relacionados com a despesa que afetam o crescimento do setor agrícola. Um pressuposto implícito é de que a capacidade de implementação de agentes se expande de forma adequada para absorver o aumento do investimento público. Este conjunto de pressupostos mantém-se em todos os cenários. As simulações são realizadas ao longo de onze anos, de 2012 a 2022, sendo 2012 considerado o ano base.

2.3 Resultados sobre as necessidades de investimento em cenários alternativos

Os resultados obtidos são apresentados à luz dos dois subobjetivos principais. No primeiro caso, assume-se que a taxa de crescimento do setor agrícola já é elevada, 8,4 por cento por ano, e que é necessário mantê-la fazendo a substituição da fonte de crescimento, de uma fonte dominada pela expansão da área e da eficiência da alocação para uma fonte que deriva mais das alterações tecnológicas. No segundo caso, seria necessário aumentar a taxa de crescimento de 3,4 por cento, em 2012, para 7 por cento, até 2022, ao mesmo tempo que se faz a mudança gradual da fonte de crescimento do setor agrícola. Os resultados detalhados são apresentados na Tabela 2.

Investimentos necessários para manter um crescimento do setor agrícola de 8,4 por cento por ano até 2022: Em primeiro lugar, de acordo com o cenário base, o total acumulado de DPSA ascende aos 90,9 mil milhões de Meticais entre 2013 e 2022 (ou 9,1 mil milhões de Meticais por ano, em média), sendo a maior parte desse valor destinada a despesas gerais (42,1 por cento), seguindo-se os investimentos de apoio à expansão dos fatores e à utilização de insumos (30,9 por cento), técnicas alterações tecnológicas (21 por cento) e a eficiência da utilização de fatores e insumos (6 por cento). Nos cenários em que é necessário manter a taxa de crescimento do setor agrícola em 8,4 por cento por ano, é necessário um crescimento associado no total da DPSA, de um valor base de 15,4 para um valor de 17,2-19,2 por cento por ano, à luz dos diferentes valores de substituição das fontes de crescimento e das elasticidades de crescimento do investimento. Este aumento necessário na DPSA total terá de surgir através de uma alocação com um crescimento mais rápido aos investimentos para as alterações tecnológicas e aos investimentos destinados a melhorar a eficiência, em comparação com as respetivas taxas de crescimento base (consultar as quarta e quinta linhas das estimativas da Tabela 2). O total acumulado de DPSA ascende aos 107,4 a 127,9 mil milhões de Meticais (ou 10,7 a 12,8 mil milhões de Meticais por ano, em média), valores que estão cerca de 18 a 41 por cento acima do valor base. As percentagens alocadas aos diferentes tipos de investimentos também diferem das percentagens base, com valores muito semelhantes a serem alocados às despesas públicas (30 a 36 por cento), à expansão dos fatores e utilização de insumos (25 a 31 por cento) e às alterações tecnológicas (28 a 37 por cento).

Tabela 1—Valores dos parâmetros utilizados em cenários de investimento público

	Valor base	Valor baixo	Valor alto	Observações e fontes de informação
Quantidade de DPSA no ano base, por fonte de crescimento (em milhares de milhões de Meticais, preços de 2003)	2,86	-	-	Valores baseados na despesa média anual no setor agrícola, no período entre 2009 e 2011 (Conta Geral do Estado (CGE)) e na alocação funcional média anual de despesas do MINAG (Banco Mundial, 2011a)
Geral	2,14	-	-	
Fatores e insumos	0,18	-	-	
Eficiência da PTF	0,21	-	-	
Alterações tecnológicas na PTF	0,32	-	-	
Crescimento médio anual da DPSA no ano base, por fonte do crescimento (%)	15,42	-	-	Valores baseados na despesa no setor agrícola e da alocação funcional das despesas do MINAG no período entre 2001 e 2007 (Banco Mundial, 2011a)
Geral	10,33	-	-	
Fatores e insumos	48,18	-	-	
Eficiência da PTF	16,40	-	-	
Alterações tecnológicas na PTF	31,46	-	-	
Substituição do crescimento devido aos fatores e aos insumos, com crescimento originado pela PTF (pontos percentuais)	-	0,10	0,30	Valores baseados na redução média anual do crescimento agrícola devido à utilização de fatores e insumos (Nin Pratt, 2012)
Redução do crescimento devido aos fatores e aos insumos	-	-0,10	0,30	
Aumento no crescimento devido a uma maior eficiência	-	0,03	0,10	
Aumento no crescimento devido a alterações tecnológicas	-	0,07	0,20	
Elasticidade de crescimento do investimento, por fonte do crescimento	-			Valores baseados em fatores determinantes (utilização de insumos e acesso a serviços) da produtividade do milho e do rendimento proveniente de culturas em Moçambique (Banco Mundial, 2006; Cunguara e Kelly, 2009; e Mather, 2009). Os valores obtidos através dos estudos são depois multiplicados pela elasticidade pressuposta do acesso a serviços e a tecnologia de 0,25 (valor mínimo) e 0,75 (valor máximo) para obter as elasticidades.
Geral	-	0,00	0,01	
Fatores e insumos	-	0,11	0,33	
Eficiência da PTF	-	0,03	0,20	
Alterações tecnológicas na PTF	-	0,02	0,14	
Aumento inicial da DPSA em 2013, por fonte do crescimento	-			Valores baseados na diferença entre a percentagem atual de agregados com acesso a serviços e tecnologias e o valor mais alto alcançado entre 2002 e 2008 (dados do TIA). O valor indicado para a mudança técnica baseia-se nos valores de referência da NPDA de uma intensidade de despesa de 1% em I&DAg
Geral (% de despesa no ano base)	-	0	0	
Fatores e insumos (% de despesa no ano base)	-	25	50	
Eficiência da PTF (% de despesa no ano base)	-	25	50	
PTF-alterações tecnológicas (% de produção agrícola)	-	1	1	

Fonte: Especificação do modelo e pressupostos baseados em literatura sobre a avaliação da despesa pública, elasticidades e a decomposição do crescimento do setor agrícola.

Investimentos necessários para aumentar de forma sustentável a taxa de crescimento do setor agrícola de 3,4 para 7 por cento até 2022: De forma esperada, as necessidades de crescimento para o segundo conjunto de cenários para o aumento da taxa de crescimento do setor agrícola de 3,4 por cento, em 2012, para 7,0, em 2022, são relativamente altas. Comparada com a taxa de crescimento média anual base de 15,4, a DPSA tem de aumentar em cerca de 17,5 a 20,9 por cento por ano, nos diferentes valores de substituição das fontes de crescimento e das elasticidades de crescimento do investimento (ver Tabela 2). O total acumulado de DPSA ascende aos 111,5 a 156,3 mil milhões de Meticais (ou 11,0 a 15,6 mil milhões de Meticais por ano, em média), valores que estão cerca de 21 a 65 por cento acima do valor base. A percentagem alocada aos investimentos para as alterações tecnológicas é agora muito maior (29 a 46 por cento) quando comparada com a percentagem alocada às atividades gerais (24 a 34 por cento), à expansão dos fatores e utilização de insumos (21-29 por cento) e à eficiência (7 a 8 por cento).

Tabela 2—Despesa estimada do governo no setor agrícola necessária para cumprir os objetivos de desempenho, 2012-2022

	Manter a taxa de crescimento elevada de 8,4%					Aumentar a taxa de crescimento de 3,4%-7,0%			
	Cenário base	Baixa substituição		Alta substituição		Baixa substituição		Alta substituição	
		Alta elasticidade	Baixa elasticidade	Alta elasticidade	Baixa elasticidade	Alta elasticidade	Baixa elasticidade	Alta elasticidade	Baixa elasticidade
Taxa de crescimento (%)									
Total	15,4	17,2	18,1	17,4	19,2	17,5	19,9	17,6	20,9
Geral	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3
Fatores	48,2	47,9	47,3	47,3	45,4	48,1	47,8	47,5	46,0
Eficiência da PTF	16,4	16,6	17,6	16,9	20,0	17,2	22,0	17,5	24,5
Alterações tecnológicas na PTF	31,5	31,9	34,4	32,9	40,3	33,2	42,5	34,1	48,4
Quantidade (em milhares de milhões de Meticais, preços de 2003)									
<i>Cumulativo</i>									
Total	90,9	107,4	117,0	108,1	127,9	111,5	138,6	112,5	156,3
Geral	38,3	38,3	38,3	38,3	38,3	38,3	38,3	38,3	38,3
Fatores	28,1	32,3	35,8	31,3	32,5	32,6	36,9	31,6	33,5
Eficiência da PTF	5,4	6,7	8,3	6,8	9,5	8,6	10,6	9,0	12,1
Alterações tecnológicas na PTF	19,1	30,2	34,6	31,7	47,6	32,0	52,9	33,7	72,4
<i>Média anual</i>									
Total	9,1	10,7	11,7	10,8	12,8	11,0	13,9	11,1	15,6
Geral	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
Fatores	2,8	3,2	3,6	3,1	3,2	3,3	3,7	3,2	3,3
Eficiência da PTF	0,5	0,7	0,8	0,7	0,9	0,7	1,1	0,7	1,2
Alterações tecnológicas na PTF	1,9	3,0	3,5	3,2	4,8	3,2	5,3	3,4	7,2
Porcentagem (%)									
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Geral	42,1	35,7	32,8	35,4	30,0	34,4	27,6	34,0	24,5
Fatores	30,9	30,1	30,6	28,9	25,4	29,3	26,6	28,1	21,4
Eficiência da PTF	6,0	6,2	7,1	6,3	7,4	7,7	7,6	8,0	7,7
Alterações tecnológicas na PTF	21,0	28,1	29,5	29,4	37,2	28,7	38,1	29,9	46,3

Fonte: Os resultados da análise ao investimento dos autores são baseados nas especificações do modelo destes e na análise de literatura sobre a despesa pública, as elasticidades e o crescimento agrícola, na agricultura e na economia em geral. Apesar de a agricultura ser uma atividade económica dominante em Moçambique e de a maioria da população viver em zonas rurais, os setores rural e urbano têm de estar incluídos de igual forma neste método de trabalho para ser possível compreender o impacto do crescimento do setor agrícola em toda a economia em geral.

3. OS IMPULSIONADORES DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS NO SETOR AGRÍCOLA EN MOÇAMBIQUE

A economia moçambicana tem sido uma das economias de mais rápido crescimento na África Subsariana desde há já vários anos. Durante o período compreendido entre 2003 e 2007 (o último é o ano de referência do nosso modelo de EGC), o PIB nacional cresceu a uns rápidos 8,4% por ano, com um forte crescimento em todos os subsectores (ver Tabela 3.1). Embora as estatísticas referentes ao crescimento agrícola tenham sido questionadas — houve uma redução acentuada entre 2009 e 2010 para refletir com maior a desaceleração do crescimento de produção nas estatísticas oficiais de culturas (TIA) — muito do crescimento nacional nasceu de setores não-agrícolas. O período compreendido entre 2007 e 2009, que coincidiu com os impactos internacionais dos preços de mercadorias, uma recessão global e a seca a nível interno, foi caracterizado por um abrandamento do crescimento económico, mas o crescimento na maioria dos setores não-agrícolas recuperou novamente em 2009-2010.

As secções anteriores identificaram os investimentos públicos que é necessário realizar no setor agrícola para que Moçambique cumpra os objetivos estabelecidos na estratégia agrícola do país (o PEDSA), de forma sustentável. Mas há ainda uma questão em aberto: De que forma podem estes níveis e tipos de DPDA ser realizados? Mais especificamente, que conhecimentos temos sobre quais são os impulsionadores do processo de decisão da alocação de recursos ao setor? E o que podemos aprender com isso sobre os possíveis fatores que podem facilitar ou inibir a implementação destes investimentos públicos necessários no setor agrícola por parte dos decisores políticos?

A segunda parte deste estudo centra-se nessas questões. Em primeiro lugar, é apresentada uma estrutura concetual das forças motrizes por trás da magnitude e da composição dos fundos públicos alocados ao setor. De seguida, esta é utilizada para interpretar o processo de alocação de recursos públicos e as decisões de despesa pública em Moçambique, com base em literatura existente e em indícios no contexto de Moçambique. Agora que o processo do CAADP é um elemento central no processo de decisão do investimento no setor agrícola em Moçambique, são tiradas também ilações sobre a forma como o processo do CAADP influenciou as despesas públicas no setor agrícola a partir das experiências de outros países.

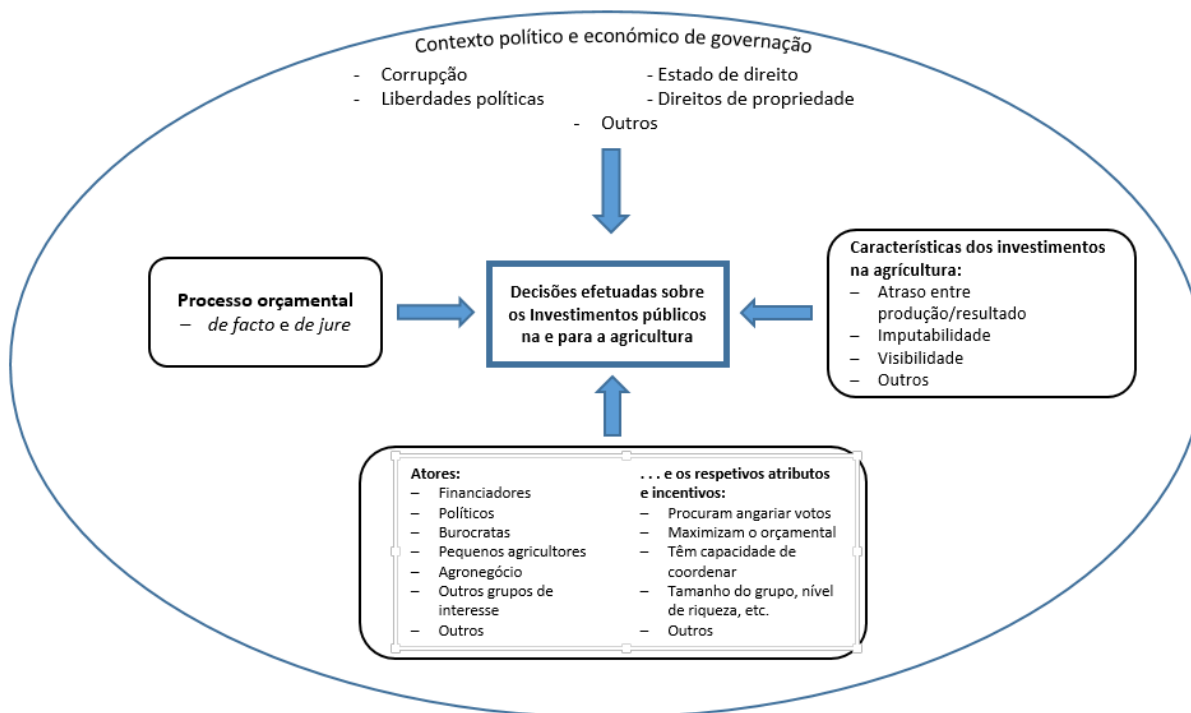
3.1 Estrutura concetual sobre os fatores determinantes nas decisões de investimento público

Esta discussão baseia-se numa estrutura concetual criada por Mogue (2012), que faz a estruturação dos diferentes fatores que influenciam o processo de decisão de investimento público e procede a uma análise da literatura teórica e de dados empíricos sobre esses fatores. A estrutura é ilustrada no diagrama da Figura 7. Há quatro dimensões essenciais ao longo das quais os impulsionadores dos investimentos públicos no setor agrícola são organizados.

Em primeiro lugar, a forma mais direta, mas nem sempre a mais completa, de compreender o processo de alocação de recursos é examinar o processo formal através do qual se realizam o planeamento, a orçamentação, a execução e a monitorização das intervenções públicas ao nível do setor agrícola. Isso encontra-se representado na caixa da esquerda, na Figura 7. Embora seja um ponto de partida importante, compreender este processo formal apenas vai fornecer conhecimentos parciais sobre a questão essencial, isto porque os processos de planeamento, orçamentação, execução e divulgação são muitas vezes diferentes dos processos reais de muitos países (consultar Mogue (2012) para uma discussão mais detalhada sobre o assunto), mas também porque a descrição das etapas e dos passos necessários para a elaboração dos documentos de planeamento, propostas de orçamento, etc., não esclarece a forma como o conteúdo dos documentos de planeamento foi efetivamente elaborado e quais foram as forças motrizes da negociação dos orçamentos.

A segunda dimensão (à direita, na Figura 7) centra-se no modo como as características dos diferentes tipos de serviços, subsídios, infraestruturas e produtos agrícolas públicos vão influenciar se, e em que medida, os fundos serão alocados à criação dos mesmos. Esta análise, assim como a análise às outras dimensões, utiliza uma abordagem ao nível da economia política, com vista a compreender de que modo as características dos investimentos (tais como o intervalo de tempo de que vão necessitar até mostrarem os seus benefícios, bem como a visibilidade desses investimentos) se ligam às oportunidades dos decisores políticos de se associarem aos benefícios dos investimentos e, assim, obterem crédito pela criação dos mesmos.

Figura 7—Processo de decisão de despesa pública e fatores que influenciam essas decisões



Fonte: Adaptado a partir de Mogues (2012).

A terceira dimensão neste processo começa a preencher algumas dessas lacunas deixadas no processo de análise ao processo orçamental. Esta dimensão está relacionada com as funções, os incentivos, os interesses e as barreiras dos principais atores, tais como decisores políticos, financiadores, burocratas, pequenos agricultores, a indústria agrícola, etc. (parte inferior da Figura 7). Este é obviamente um tema extenso, devido à multiplicidade de atores primordiais e à complexidade dos seus incentivos e raios de ação. Por isso, o estudo de avaliação concetual subjacente (Mogues, 2012) e a exploração empírica do caso de Moçambique fornecidos neste documento podem apenas oferecer uma perspetiva básica sobre esta importante dimensão.

A dimensão final desta estrutura concetual, representada como um contexto que engloba todos os outros na Figura 7, é descrita como as formas pelas quais as governações política e económica gerais de um país afetam as decisões sobre a forma e a quantidade do investimento na agricultura desse país. Como é possível verificar no documento de análise de Mogues (2012), muito do trabalho empírico que aborda esta questão deve, necessariamente, centrar-se numa análise transversal a vários países. Por esse motivo, esta dimensão não vai ser explorada neste documento, que se centra exclusivamente no caso de Moçambique.

Posteriormente, é feita uma análise aos três elementos do processo de decisão de despesa pública no contexto de Moçambique — o processo orçamental formal; as características dos investimentos agrícolas; bem como as funções, os incentivos, os interesses e as barreiras dos principais atores — organizando a literatura existente sobre Moçambique e interpretando os seus resultados no contexto desta estrutura concetual.

3.2 O processo orçamental e a sua influência nos investimentos no setor agrícola

Primeiro, refletimos sobre o processo de planeamento e orçamentação em Moçambique (relacionado com a caixa da esquerda na estrutura apresentada na Figura 7) nas formas de jure e de facto, considerando a sua influência na alocação de recursos públicos à agricultura.

PROCESSOS FORMAIS DE PLANEAMENTO E ORÇAMENATAÇÃO

A Figura 8, abaixo, apresenta uma ilustração esquemática simplificada do processo formal de planeamento e orçamentação em Moçambique. A parte superior da ilustração representa a parte do processo que reflete o planeamento, a orçamentação e os relatórios ao nível nacional intersectorial. A parte inferior mostra os procedimentos equivalentes no setor agrícola. A parte esquerda do diagrama (em forma oval) mostra os elementos subnacionais do processo de planeamento e orçamentação, nas dimensões intersectoriais e específicas ao setor agrícola.

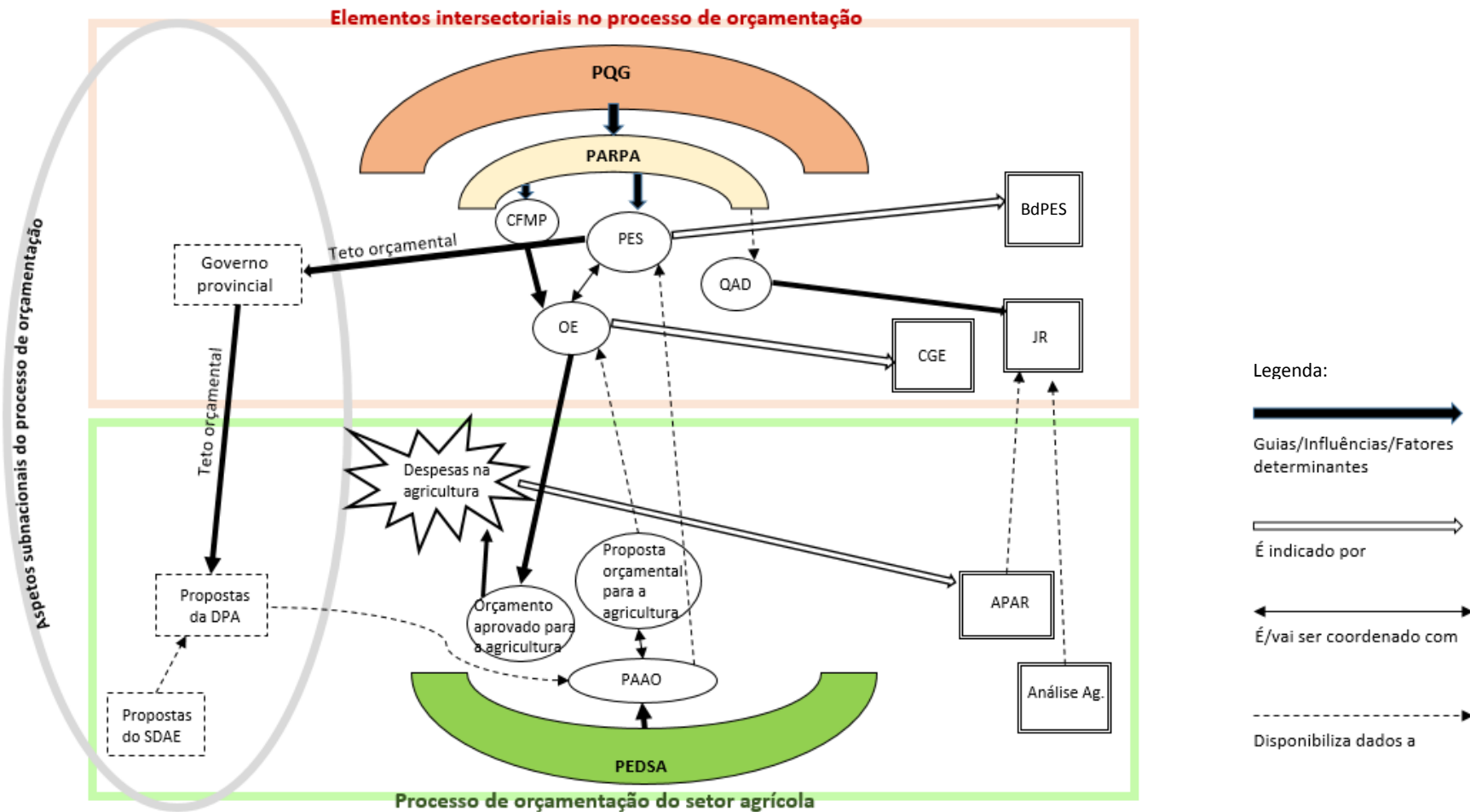
No nível mais alto do processo de planeamento formal, há uma estrutura abrangente orientadora que estabelece as estratégias para o desenvolvimento geral (parte superior do diagrama) ou do setor agrícola (parte inferior). Ao nível intersectorial, essas estratégias são o plano quinquenal do governo (PQG) e o documento estratégico de redução da pobreza (PARPA). Os dois abrangem aproximadamente o mesmo período de cinco anos. Para a agricultura, a estrutura orientadora é o PEDSA, que abrange um período mais longo de dez anos. Estes documentos estratégicos gerais que abrangem vários anos servem para orientar planos de atividade mais curtos e específicos, tais como o PES, a nível intersectorial, e o PAAO, para a agricultura. O PAAO recebe o apoio de atividades propostas pelos departamentos agrícolas distritais e provinciais e, em retorno, procura dar apoio ao desenvolvimento do PES a nível intersectorial. (A Tabela 3 resume os principais documentos do processo de planeamento e orçamentação e classifica-os em documentos intersectoriais e em documentos específicos do setor agrícola, de forma análoga à Figura 8. A Figura 9 destaca o intervalo de tempo ao qual os documentos estratégicos e orçamentais selecionados se aplicam).

Tabela 3—Principais documentos e relatórios do processo de planeamento e orçamentação do setor agrícola

	Documento	Descrição	Instrumento	Prazo	Agência principal
Não específico para a agricultura	PARPA I	DSRP	Planeamento	5 anos (2001-05)	MPD
	PARPA II	DSRP	Planeamento	4 anos (2006-09)	MPD
	PARPA III	DSRP	Planeamento	6 anos (2011-16)	MPD
	PQG	Plano quinquenal do Governo (retirado da plataforma do partido governante)	Planeamento	5 anos (2010-14)	Governo/ Partido governante
	CFMP	QFMP (em ação anualmente)	Planeamento	3 anos	MPD
	PES	Plano económico e social	Planeamento	1 ano	MPD
	QAD	Quadro de Avaliação de Desempenho	Planeamento	1 ano*	Financiadores de AOG
	OE	Orçamento nacional	Orçamentação	1 ano	MF
	BdPES	Relatório sobre a execução do PES	Divulgação	1 ano	MPD
	CGE	Relatório financeiro	Divulgação	1 ano	MF
	Relatório do TA	Relatório do auditor-geral	Divulgação	1 ano	TA
	REOE	Relatório de execução orçamental	Divulgação	Trimestral	MF
	JR	Análise conjunta ao apoio orçamental	Monitorização	1 ano	Financiadores de AOG
Não específico para a agricultura	PEDSA	Documento de estratégia (em consonância com o CAADP)	Planeamento	10 anos (2011-20)	MINAG
	PNISA	Plano de investimento (para a implementação do PEDSA)	Orçamentação	5 anos (2013-17)	MINAG
	PAPA	Documento de estratégia (para enfrentar a crise no preço dos alimentos)	Planeamento	3 anos (2008-11)	MINAG
	ProAgri II	Documento de estratégia (para apoio ao orçamento dos setores)	Planeamento	8 anos (2006-11)	MINAG
	ProAgri I	Documento de estratégia (para apoio ao orçamento dos setores)	Planeamento	6 anos (1998-06)	MINAG
	PAAO	Plano de atividade agrícola	Planeamento	1 ano	MINAG
	PTAO	Plano de atividade agrícola	Planeamento	Trimestral	MINAG
	APAR	Relatório de desempenho	Divulgação	1 ano	MINAG
	RGF	Relatório de gestão financeira	Divulgação	Trimestral	MINAG
	JR ag	Análise ao setor agrícola	Monitorização	1 ano	Financiadores de AOG

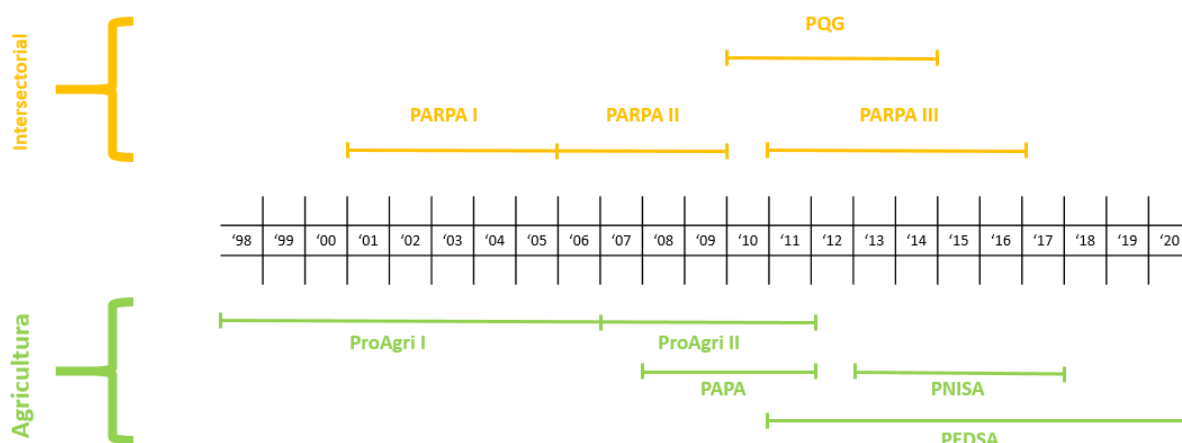
Fonte: Compilação dos autores.

Figura 8. O processo de planeamento e orçamentação em Moçambique



Fonte: Compilação dos autores.

Figura 9—Cronologia das principais estratégias intersectoriais e específicas à agricultura



Fonte: Compilação dos autores.

Nesta estrutura formal, é pretendido que o processo de orçamentação esteja intimamente coordenado com o processo de planeamento. O Ministério da Agricultura apresenta a proposta orçamental setorial anual ao Ministério das Finanças. Uma das manifestações da coordenação do planeamento e da orçamentação deve refletir-se, por exemplo, na forma como a magnitude geral do orçamento proposto é instruída pelo PAAO. Por sua vez, o PAAO deve detalhar quais são os exsumos e resultados que o orçamento proposto pretende atingir. O Ministério das Finanças desenvolve um orçamento agregado de estado (OE) com base nas propostas do setor agrícola e dos outros setores. De forma análoga ao nível setorial, o PES deve estar bem sincronizado com o orçamento geral do governo, o OE, a nível intersectorial. O OE determina qual será o orçamento aprovado do Ministério da Agricultura. A partir deste ponto, a execução do orçamento do setor agrícola prossegue em cada unidade de despesa das chamadas tabelas de despesas, que mostram os níveis de despesa que foram autorizados.

Isto representa uma descrição altamente simplificada de como o processo formal de planeamento e orçamentação leva à execução das despesas públicas, como é mostrado no segmento em forma de estrela na Figura 8. Como foi mencionado anteriormente, é evidente que, mesmo caso fosse mais detalhada, essa descrição não seria satisfatória. Não esclarece, por exemplo, a forma como são determinadas as prioridades do PEDSA; se essas prioridades chegam a ser refletidas de forma adequada nas despesas e, caso não sejam refletidas, por que razão isso ocorre; quais são as forças que determinam o teto orçamental para os ministérios e agências da agricultura; entre outros. Para começar, é então importante considerar a forma como o processo de planeamento e orçamentação pode divergir da sua estrutura formal. A próxima secção aborda esta questão, apesar de não a debater de forma exaustiva (uma vez que isso pode representar uma investigação totalmente nova).

DINÂMICAS DE FACTO NO PROCESSO DE PLANEAMENTO E ORÇAMENTAÇÃO E A INFLUÊNCIA DESTAS NAS DECISÕES DE INVESTIMENTOS

O diagrama na Figura 8 mostra, provavelmente sem lhe fazer justiça, a complexidade por trás da estrutura vertical e horizontal do Governo de Moçambique. A multiplicidade de camadas e de ligações cruzadas no processo de planeamento e orçamentação— entre os níveis mais altos e mais baixos do governo, agências setoriais e intersectoriais e a matriz de relacionamentos que estas duas dimensões representam— tem implicações no bom funcionamento do processo, assim como na influência *de facto* na alocação final de recursos no setor. Um exemplo de como a funcionalidade e a influência dos componentes do processo podem ser comprometidas no complexo panorama institucional pode ser visto no caso dos planos de atividade agrícola distrital. Apesar de haver a intenção de coordenar o processo de planeamento como o processo de orçamentação, muitas vezes essa coordenação não ocorreu como previsto. Por exemplo, os PAAOs foram usados como uma "lista de desejos" por parte de várias agências e unidades subnacionais para a agricultura, sendo que o total desses desejos excedia substancialmente o orçamento que era disponibilizado. Mesmo que todas as atividades expressas fossem necessárias e relevantes para as responsabilidades dessas agências e gabinetes, a falta de correspondência entre o PAAO e o orçamento total aprovado compromete a relevância do PAAO no sentido de influenciar a alocação de despesas dentro do setor (Banco Mundial, 2011a).

Continua também a existir alguma tensão entre a forma como os sistemas de planeamento e orçamentação funcionavam no passado e em anos mais recentes. Antes de 2006, a coordenação vertical das ferramentas de planeamento fazia-se, de um modo geral, a nível setorial. O Ministério da Agricultura, por exemplo, desempenhava um papel relativamente forte na coordenação dos insumos das direções agrícolas aos níveis distrital e provincial. Após 2006, ocorreu uma mudança na coordenação vertical, tornando-a mais dependente dos ministérios centrais (em vez dos ministérios da tutela ou setoriais). Por exemplo, o Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) estabelecia tetos orçamentais aos seus análogos provinciais, às direções de planeamento e às finanças ao nível das províncias. Esses tetos cobrem todo o orçamento de uma província, incluindo todas as atividades setoriais, tais como a agricultura, a saúde, a educação, etc. No contexto do sistema matriz de dupla subordinação (Hodges e Tibana, 2004) — no qual uma agência setorial local está subordinada à agência setorial do nível imediatamente acima desta, assim como aos líderes intersectoriais locais — esta mudança que ocorreu após 2006 representa o fortalecimento do papel desempenhado pelos organismos intersectoriais locais e o enfraquecimento do papel desempenhado pelos ministérios setoriais nacionais. Para todos os setores, como o setor agrícola, isto retira também alguma importância às prioridades agrícolas nacionais, sendo essa importância transferida para as prioridades locais no processo de decisão sobre a alocação de recursos públicos.

Como no caso do plano específico para a agricultura, a relevância do plano intersectorial para a alocação final de recursos ao setor agrícola também é comprometida no processo de planeamento e orçamentação *de facto* — ainda que por razões diferentes. As informações obtidas pelo PES sobre a agricultura não são normalmente suficientemente centradas em atividades que as agências e instituições públicas específicas que são/serão financiadas pelo plano orçamental pretendem realizar. Pelo contrário, a secção de agricultura do PES refere-se normalmente às atividades de agentes privados — agricultores, processadores, etc. — que não são "unidades de despesa pública", no sentido descrito anteriormente (Banco Mundial, 2011a). Ao oferecer uma visão geral e previsões sobre a produção agrícola no país, por exemplo, a pertinência desta enquanto ferramenta de planeamento direto para as unidades de despesa do Governo e enquanto fonte de informações para a orçamentação do Ministério das Finanças é muito limitada.

Estes exemplos ilustram que qualquer referência feita ao processo de planeamento, orçamentação e execução para a compreensão das forças que moldam as despesas públicas na agricultura não deve negligenciar a forma como este processo se desenrola na atualidade — mesmo que seja necessário mais esforço para distinguir o processo de orçamentação *de facto* do que para realizar o mapeamento do processo formal. Os exemplos fornecidos neste documento — a transferência de poderes entre os processos horizontais e verticais; as fraquezas dos documentos de planeamento no que se refere a obter informações relacionadas com o setor agrícola, tornando esta parte do processo menos relevante do que o que esses documentos representam; e os planos locais que veem a respetiva importância marginalizada pelos seus esforços de maximização do acesso a fundos — representam apenas uma pequena parte entre tantos outros. É necessário um trabalho mais detalhado sobre os elementos mais salientes do processo de orçamentação e sobre o real impacto destes nos investimentos agrícolas efetuados.

3.3 De que forma as características dos bens públicos afetam os recursos destinados à sua criação?

Como explicado na estrutura geral (ver caixa do lado direito dentro da Figura 7), a decisão dos decisores políticos sobre investir ou não, e até que ponto, num determinado bem, serviço ou infraestrutura públicos pode ser influenciada pelas características dos bens em si mesmos.

CAPACIDADE DE ATRIBUIR INVESTIMENTOS PÚBLICOS AGRÍCOLAS AOS ESFORÇOS PÚBLICOS DOS DECISORES POLÍTICOS

A este respeito, uma das características importantes dos bens e infraestruturas é saber até que ponto as despesas públicas efetuadas na sua criação podem realmente ser atribuídas aos decisores políticos responsáveis por estes investimentos. Tal atribuição é importante para os decisores políticos, porque o sucesso com que podem mobilizar o apoio dos cidadãos depende da perceção que os cidadãos têm da prestação dos políticos no fornecimento de serviços e na provisão de bens públicos. Esta perceção, é, por sua vez, impulsionada não pelo real desempenho ao longo desta métrica, mas, também, por um lado, pelo conhecimento sobre as verdadeiras ligações entre bens e serviços, e por outro, pelos esforços e decisões dos políticos. Considerando os diferentes serviços pelos quais os agentes governamentais são responsáveis, é mais fácil ligar certos tipos destes serviços aos esforços dos funcionários públicos do que outro tipo de serviços. Assim, os funcionários podem estar mais dispostos a dar maior atenção, e a atribuir mais recursos, a serviços e investimentos que são mais fáceis

de ligar aos seus esforços, do que a serviços e investimentos que os cidadãos têm mais dificuldade em ligar aos seus esforços.

A literatura empírica sobre investimentos agrícolas em Moçambique não examina frontalmente a questão de como a imputabilidade afeta os investimentos. No entanto, na literatura existente, há algumas características sugestivas sobre a maneira como a imputabilidade afeta as decisões políticas no atribuir de recursos na e para a agricultura. O Banco Mundial (2011a) faz a distinção entre, por um lado, “funções essenciais” do estado na agricultura, e, por outro, “atividades promocionais”. Aqui, funções essenciais referem-se a atividades que têm uma razão clara para o investimento do setor público, baseadas no carácter de bens públicos e na existência de externalidades positivas no fornecimento desses bens ou serviços. Os exemplos dados são investimentos em pesquisa agrícola, extensão, controle de doenças e na criação de regulamentação adequada sobre a atividade privada, incluindo estabelecer padrões de qualidade para sementes certificadas. Por outro lado, as atividades promocionais são definidas como possuindo características e externalidades de bens públicos limitadas ou inexistentes, e como as que, em alternativa, o setor privado podia levar a cabo existindo um ambiente propício aos agentes privados. Incluem a distribuição de insumos agrícolas subsidiados e crédito, e o envolvimento direto do estado nas atividades de produção, tais como gerir instalações de transformação e armazenamento agrícola.

Esta distinção inclui a avaliação de que as atividades promocionais são intervenções limitadas no tempo, cujo impacto é específico e pode ser monitorizado, e cujos resultados são visíveis a curto prazo. Pelo contrário, as funções essenciais são normalmente atividades de rotina em curso, cujos resultados podem ser de médio ou longo prazo, sendo assim menos atribuíveis a ações por parte dos decisores políticos. Como tal, o relatório acima mencionado sugere que as atividades promocionais, dada a sua maior visibilidade e imputabilidade, se prestam, mais do que as funções essenciais, à implementação para a obtenção de ganhos políticos, apesar de a sua contribuição social para o desenvolvimento agrícola poder ser mais limitada. De facto, o estudo constata que, no orçamento agrícola de Moçambique, existe subinvestimento nas funções essenciais em favor da priorização de maiores gastos com as atividades promocionais.

Esta avaliação também foi feita anteriormente, como num relatório de análise conjunta à cooperação para o desenvolvimento entre o governo de Moçambique e a Comissão Europeia (CE, 2006). Esse relatório concluía que, durante o ano de examinação, nenhum dos quatro indicadores de fornecimento de serviços agrícolas essenciais (acesso à extensão, número total de quintas com vacinação levada a cabo, áreas que beneficiaram de sistemas de irrigação construídos e/ou reconstruídos com fundos públicos e percentagem de candidaturas a terras processadas) tinha atingido o objetivo. Algumas das atividades promocionais são financiadas pela atribuição do orçamento do OIIL, o qual, segundo do Rosario (2011), tem ajudado a expandir a aceitação e a influência do partido no poder, a Frelimo, por todas as áreas rurais, que, tradicionalmente, eram a base de apoio da Renamo, o maior partido da oposição (ver abaixo mais sobre este assunto).

A escolha de investimento dentro do setor de irrigação também pode ser vista por este prisma. As despesas públicas em irrigação vão, esmagadoramente, para sistemas em larga escala; a percentagem de despesas para os últimos, entre 2002 e 2007, variou entre 81 e 92 por cento (Banco Mundial, 2011a). Isto não é necessariamente explicável por uma maior contribuição da grande irrigação. As provas apontam para um mau desempenho da generalidade dos sistemas de irrigação, mas para um desempenho desigual entre tipos de sistemas de irrigação. Uma análise recente das infraestruturas de Moçambique conclui que os custos por unidade dos sistemas de irrigação de pequena escala são semelhantes aos de outros países na região da África Austral, enquanto os retornos da expansão da irrigação em larga escala são, em relação aos da região, baixos (Domínguez-Torres e Briceño-Garmendia, 2011). Sistemas existentes de pequena escala também são passíveis de ser mais utilizados pelos agricultores do que sistemas de média e larga escala, com, respetivamente, 51, 24 e 35 por cento das instalações de pequena, média e larga escala operacionais (Banco Mundial, 2011a). Enquanto a justificação para o grande favorecimento em gastos públicos dirigidos a grandes sistemas em Moçambique não está bem documentada, uma análise que resume as conclusões chave de mais de 30 análises de níveis setoriais e subsetoriais da despesa agrícola pública indica que os “projetos de estimação” de larga escala e com grande visibilidade poderão prevalecer, apesar de a sua relevância económica não poder ser sustentada por avaliação técnica (Banco Mundial 2011b). Não é só o governo que poderá orientar as despesas públicas para as áreas que trazem mais ganhos políticos e uma imputabilidade e visibilidade relativamente altas. De acordo com Hodges e Tibana (2004), a vontade de “marcar presença” tem limitado a disponibilidade dos financiadores para a canalização de fundos através de apoio orçamental setorial ou geral, por oposição à concessão de financiamento para projetos visíveis. O estudo sugere que os financiadores poderão tender a escolher projetos de desenvolvimento que são mais fáceis de assinalar para as audiências internas, tais como organismos responsáveis pelos fundos públicos, incluindo o parlamento do país financiador. Além disso, cada financiador poderá ter diferentes condições bilaterais, administrativas e de prestação de informação, e requisitos legais, os quais poderão desencorajar o governo da conceção de projetos importantes que requeiram fundos conjuntos e coordenação planeada (Killick et al., 2005).

Há, no entanto, outras possíveis razões para o desejo limitado, por parte das agências financiadoras, de canalizar recursos através de apoio orçamental em Moçambique. Tais regimes conjuntos requerem confiança adequada na gestão eficiente dos recursos públicos por parte do governo, exatamente por a capacidade dos financiadores para controlar o uso dos seus fundos ser fortemente estrangida em regimes conjuntos. Se essa confiança for prejudicada pela má qualidade da gestão financeira pública, ou por baixas taxas de execução, devido, por exemplo, ao peso excessivo dos procedimentos para os concursos de investimento – tal como aconteceu em períodos anteriores, ver, por exemplo, Batley et al. (2006) -, a propensão para a ajuda projetizada, por oposição ao apoio orçamental, pode ter pouco, ou nada, a ver com as melhores qualidades de imputabilidade da primeira.

INTERVALO DE TEMPO DOS INVESTIMENTOS DESDE A ATRIBUIÇÃO DE FUNDOS ATÉ À OBTENÇÃO DE EXSUMOS

Além da imputabilidade e da visibilidade, as características temporais dos investimentos agrícolas também são importantes para determinar a natureza dos gastos agrícolas públicos em Moçambique. Em particular, o espaço de tempo que possa existir entre o compromisso inicial de despesas públicas e a efetivação dos serviços ou infraestruturas fornecidos influenciará se o serviço, ou investimento, se irá de facto concretizar, e quantos recursos serão necessários para a sua concretização. Há várias razões para que o intervalo de tempo entre as despesas e os exsumos, ou mesmo os resultados, seja importante. Em primeiro lugar, quanto mais longo o intervalo, maior a probabilidade de, quando os benefícios do investimento se efetivarem, os decisores políticos já não exercerem o cargo. As mudanças de cargo podem ocorrer pelas razões normais, incluindo resultados eleitorais, mudanças em nomeações políticas, etc. Se um decisor político não puder colher os benefícios de receber crédito pelos investimentos, por causa de um longo espaço de tempo até esses benefícios serem concretizados, isto enfraquece, à partida, os incentivos à realização destes investimentos. O reverso dá-se em relação às despesas que geram resultados rápidos.

Outra razão pela qual o intervalo de tempo dos investimentos influencia se, e até que ponto, estes investimentos se realizarão relaciona-se com a incerta dimensão do tempo. Quanto mais tempo passar entre a atribuição de fundos e a obtenção de exsumos, dadas as possíveis flutuações nos muitos fatores exógenos que podem afetar os exsumos, além dos investimentos específicos debaixo do controle do funcionário público, maior a incerteza sobre o produto desses fundos.

O Banco Mundial (2011a) sublinha que a modalidade particular de Investimento público em irrigação em Moçambique foi prejudicialmente afetada pelos imperativos políticos, tanto de financiadores como do governo, de apresentação de resultados rápidos.

Quando bem desenvolvido, da conceção da ideia ao fim da construção, e dados os acordos e capacidades institucionais existentes, um sistema de irrigação em Moçambique pode levar em média três anos. No entanto, este espaço de tempo foi muitas vezes reduzido devido à pressão política no sentido de haver alguma coisa para mostrar num curto espaço de tempo. Consequentemente, a qualidade dos estudos técnicos e de viabilidade – se vierem sequer a ser alguma vez realizados -, foi sacrificada, resultando em problemas na funcionalidade dos sistemas de irrigação.

Outro tipo importante de investimento agrícola em qualquer país, a investigação e desenvolvimento (I&D), tem um intervalo de tempo especialmente longo entre a altura em que uma tentativa de I&D é começada e a altura, por exemplo, em que uma semente melhorada para uma cultura foi desenvolvida. Por si só, isto pode tornar-se um desincentivo à atribuição de fundos fluentes, adequados e estáveis para a I&D agrícola. Em Moçambique, os investimentos em I&D agrícola são, por qualquer padrão, incluindo por comparação com estatísticas de toda a África, extremamente baixos. De acordo com o Banco Mundial (2011a), a intensidade dos gastos em investigação agrícola – o rácio de gastos públicos em investigação agrícola em relação ao PIB agrícola - é baixa, na ordem de 0,25 por cento.² Em África, este número era de 0,61 por cento, em 2008 (Stads e Beintema, 2012). Isto ainda é substancialmente menos do que o nível de 1,5 por cento da recomendação de 2004 do Conselho Interacadémico para África (IAC, 2004). Embora os estudos existentes sobre Moçambique ainda não tenham investigado as razões para níveis tão extraordinariamente baixos em investimentos em investigação agrícola, é instrutivo ter em consideração os potenciais fatores em jogo que, como acima descrito, surgem na literatura mais alargada.

² Ao longo do tempo, em anos recentes, várias métricas sobre tendências em investimentos em investigação agrícola dão diferentes imagens. O número de investigadores, equivalentes a investigadores a tempo inteiro, cresceu mais do que 2 vezes e $\frac{1}{2}$, de 2004 a 2008, apesar de o montante de gastos públicos em termos concretos ter sido sensivelmente o mesmo nesses dois períodos de tempo, e de a intensidade dos gastos em investigação agrícola ter decrescido de 0,55 para 0,41 por cento neste período de quatro anos (Flaherty et al., 2010).

Por fim, o espaço de tempo durante o qual os resultados no terreno podem ser esperados, através de diferentes tipos de investimentos no e para o setor agrícola, e o impacto que isto tem na vontade de empreender, ou continuar, estes investimentos, é por de mais óbvio, dentro da estrutura moçambicana, no caso das despesas públicas da primeira e segunda fase do apoio orçamental setorial, PROAGRI.

Como descrito mais detalhadamente abaixo, a primeira fase caracterizou-se por uma forte concentração nos tipos de investimentos – desenvolvimento institucional – que não seriam capazes de dar frutos, sob a forma de um mais alto crescimento agrícola, até vários anos se terem passado. Nesse sentido, apesar de existirem outras censuras à primeira fase do apoio orçamental setorial, a falta de equilíbrio entre o processo e os resultados é a maior crítica ao PROAGRI.

Cabral et al. (2007) argumentam que, depois do gasto de centenas de milhões de dólares na capacidade de construção institucional do setor agrícola, a falta de melhorias em tempo útil na entrega de serviços agrícolas e, portanto, no bem-estar do agricultor, resultou num enfraquecimento do empenho governamental no programa ao ponto de a Fase II do PROAGRI ter acabado por reverter esta concentração de investimento institucional em favor de uma ênfase muito mais forte, na sua conceção, no financiamento dos serviços diretos.

3.4 Os agentes e suas interações como motores do investimento público agrícola

O terceiro elemento da estrutura deste documento para a compreensão dos motores do investimento público agrícola em Moçambique refere-se aos incentivos, funções e restrições de vários agentes e grupos de interesse, públicos e privados. A (micro-)economia padrão preocupa-se com o modo como os agentes privados – maioritariamente, produtores em qualquer ponto da cadeia de valor e consumidores - tomam decisões económicas, com os resultados dessas decisões, e, mais importante, com os incentivos subjacentes dos agentes e suas restrições, que movem estas decisões. Como argumentado pela bem estabelecida escolha pública e pela literatura de economia política, para se compreender as ações dos agentes públicos – incluindo ações como a atribuição de fundos públicos no e para o setor agrícola - é necessário aplicar o mesmo rigor na compreensão dos incentivos e restrições dos mesmos.

Esta discussão engloba alguns dados existentes sobre Moçambique, dentro dos tratamentos conceituais desta questão genérica, lançando-se, assim, ao utilizar-se este enquadramento, alguma luz sobre os motores dos recursos atribuídos ao setor agrícola.

PARTIDOS POLÍTICOS: INTERAÇÃO ENTRE PARTIDOS E ATRIBUIÇÃO DE RECURSOS AGRÍCOLAS

Um dos elementos da política económica dos decisores políticos em Moçambique pode ser discutido no contexto mais alargado da literatura sobre política distributiva. Um dos enquadramentos chave, na economia política de distribuição de recursos públicos, relaciona-se com o facto de os políticos poderem estar mais dispostos a canalizar recursos para a sua base de apoio tradicional, ou de acharem politicamente mais eficaz transferir recursos para segmentos da população menos próximos da sua linha de ação. O argumento chave subjacente a esta última hipótese é que os principais apoiantes de um partido político já se comprometeram a votar no seu partido e não é provável que mudem a sua orientação de voto, enquanto os cidadãos politicamente menos empenhados são mais facilmente seduzidos pela obtenção de recursos do estado. (Dixit e Londregan 1996; Lindbeck e Weibull, 1987).

A outra hipótese, a saber, que um partido governante está mais inclinado a atribuir recursos públicos aos seus principais apoiantes, assenta, em parte, na noção de uma maior incerteza associada aos ganhos políticos do investimento económico direcionado para votantes menos empenhados e menos conhecidos. Se os governos em exercício são avessos ao risco, podem optar por áreas de circunscrição para o investimento de recursos, de uma maneira que produz resultados eleitorais menos variáveis (Cox e McCubbins, 1986). Outro argumento a favor desta hipótese da “circunscrição base” é que os bens e as transferências públicas para qualquer área afetam, potencialmente, não apenas as escolhas dos votantes entre partidos alternativos, mas também a probabilidade de um cidadão se empenhar em votar, por oposição a não votar. Tendo em conta este efeito-participação das transferências, é mais eficaz direcionar mais recursos para localidades com apoio histórico ao nosso partido, uma vez que é mais fácil recorrer a redes locais nessas áreas para aumentar a participação, e, portanto, aumentar os votos para o partido, do que se conseguiria investindo em localidades que apoiam o partido opositor. (Cox, 2009).

Alguns estudos sobre motores de economia política em investimento público em Moçambique podem ser inseridos nesta estrutura, apesar de não utilizarem abertamente a mesma. As principais conclusões da literatura relacionada com Moçambique são consistentes com a primeira hipótese, a de que os recursos serão direcionados para grupos ainda não alinhados com o partido do governo, de modo a expandir o apoio político entre esses grupos. Deve dizer-se que as teorias

acima discutidas contrapõem os principais apoiantes de um partido aos chamados “eleitores indecisos”, e não aos principais apoiantes do outro partido. No entanto, os estudos relacionados com Moçambique abaixo discutidos referem-se a recursos atribuídos em áreas de apoio oponente, sem distinção explícita entre fortes apoiantes da oposição e “áreas indecisas” que apoiam o partido da oposição por uma pequena margem. Três dimensões que, respetivamente, aparecem em três abordagens chave são a etnicidade, a geografia e as áreas rurais/urbanas. Uma das abordagens foi o clientelismo político, em particular a atribuição de altos cargos governamentais a líderes de organizações étnicas prevaletes na zona norte do país, a qual é um reduto tradicional da Renamo (do Rosario, 2011).

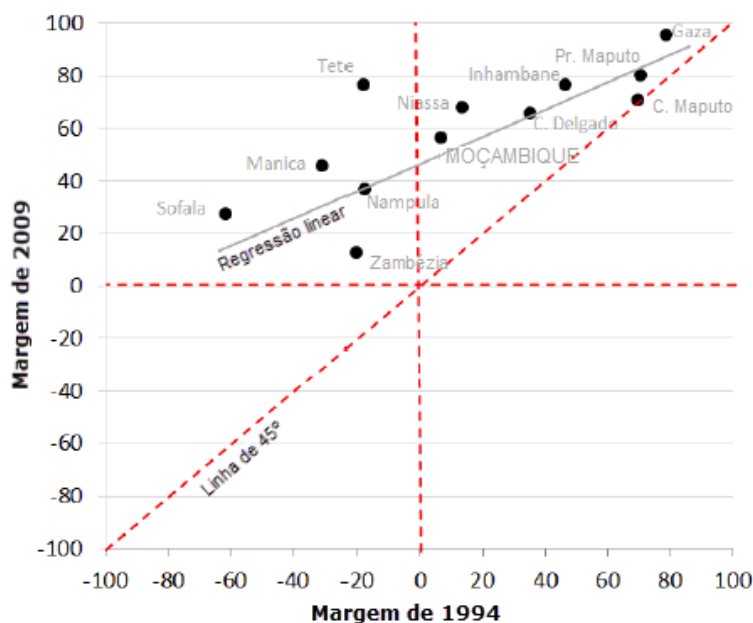
A segunda abordagem relaciona-se com a diferenciação entre os regimes de governação das áreas urbanas versus áreas rurais, das quais, respetivamente, a Frelimo e a Renamo tiram a sua relativa força política (Reaud e Weimer, 2010). Inicialmente, em 1994, uma lei de governação local foi aprovada antes das primeiras eleições multipartidárias, no mesmo ano que previa assembleias eleitas para todos os distritos, tanto rurais como urbanos. Depois de, na eleição de 1994, a Renamo ter tido um melhor desempenho do que o esperado nas áreas rurais, a constituição foi emendada em 1996, criando um sistema de governo local bifurcado, e, em 1997, num novo conjunto de leis, este sistema foi mais desenvolvido. De acordo com os novos regimes, só os municípios urbanos teriam assembleias e presidentes de câmara eleitos pelos residentes das respetivas jurisdições. Por outro lado, os distritos rurais seriam governados sob um regime desconcentrado, com administradores de distrito nomeados pelo governo central, e, por sua vez, esses administradores locais nomeariam os membros para os dois órgãos distritais: concelhos e IPCCs (Instituições de Participação e Consulta Comunitária).³ Com esta reorganização da governação local, as áreas urbanas, em geral mais inclinadas para o partido do poder, ganharam maior autonomia política, enquanto os distritos rurais, muitos dos quais tendiam a dar o seu apoio ao partido da oposição, passaram a ser controladas mais de perto pelo governo central.

A estratégia urbana-rural diferenciada incluía, não só, e como acima descrito, a reestruturação da governação local mas também a atribuição de recursos públicos à agricultura. Em 2006, foi introduzido um novo tipo de transferência entre o governo central e os distritos, denominado Orçamento de Investimento de Iniciativa Local. Apesar de, inicialmente, se pretender que as áreas elegíveis para gastos fossem diversificadas, a partir do primeiro ano de desembolso, e mais fortemente de 2007 em diante, orientações centrais apelaram para que uma grande parte destes fundos – aproximadamente metade -, fosse atribuída ao desenvolvimento agrícola (Banco Mundial, 2011a).

De Rosario (2011) argumenta que estes fundos, canalizando recursos agrícolas e outro tipo de recursos para as áreas rurais, fizeram aumentar a popularidade da Frelimo nas áreas rurais.

³ A governação subnacional ao nível intermédio entre distritos/municípios e o governo central é uma mistura entre desconcentração e uma fraca forma de descentralização. O presidente de Moçambique nomeia os governadores provinciais. As assembleias provinciais foram introduzidas no sistema de governação em 2009, mas só em 2009 é que os membros das assembleias provinciais foram eleitos pelos cidadãos das respetivas jurisdições.

Figura 10—Evolução através do tempo, por província, da margem da Frelimo em eleições parlamentares



Fonte: Cálculos do autor baseados em estatísticas da Tabela A. Nota: “Margem” refere-se aqui à percentagem de votos obtidos pela Frelimo menos a percentagem de votos da Renamo. Assim sendo, por exemplo, os dados para Cabo Delgado, refletindo “35” ao longo do eixo horizontal, significam que a percentagem de votos obtida pela Frelimo, em 1994, em Cabo Delgado (57,8 %) excede o valor análogo da Renamo (22,7 %) em 35 pontos percentuais.

A Figura 10 mostra que as estratégias globais da Frelimo, incluindo mas não limitadas às abordagens aqui detalhadas, levaram a rápidos ganhos políticos por todo o país. Não só em 2009 todas as suas margens negativas de 1994 (em cinco províncias) tinham sido transformadas em margens positivas (mostradas na Figura 10 pelo facto de não existirem dados no quadrante esquerdo de baixo), ao mesmo tempo que retiveram as suas margens positivas anteriores (ausência de dados no quadrante direito de baixo), como também conseguiram um aumento mais rápido das suas margens eleitorais sobre a Renamo em áreas onde historicamente sempre estiveram em desvantagem do que em áreas historicamente fortes (mostrado na regressão linear que converge com a linha de 45°)

A terceira abordagem foi o direcionamento geográfico dos recursos públicos na agricultura. Os estudos apontam para vários casos em que o governo canalizou despesas públicas em agricultura para as províncias, distritos e municípios onde, anteriormente, perdera eleições. Um exemplo dado é o grande impulso, por parte do governo, para a reabilitação de quatro grandes machambas de açúcar. De acordo com Buur et al. (2011), duas dessas machambas eram em localidades onde a Renamo era politicamente dominante ou tinha fortes vertentes de apoio. O investimento público em machambas de açúcar nos redutos da Renamo foi usado ativamente em plataformas de campanha nas eleições de 1999, com resultados significativamente melhorados para a Frelimo (do Rosario, 2011). Outro caso de direcionamento para as áreas da Renamo dos investimentos em agricultura deu-se no contexto do GPZ (Gabinete do Plano de Desenvolvimento da região do Zambéze), um programa, em larga escala, de apoio aos subsectores da produção de colheitas, das florestas e das pescas. Todos os distritos prioritários que receberam apoio através do GPZ tinham, em 1999, elegido, por larga margem, a Renamo.

Por fim, o Plano de Acção para a Produção de Alimentos (PAPA), uma iniciativa agrícola lançada em 2008 para combater os efeitos da crise dos preços, foi direcionado para os locais que, nas eleições de 2004, foram para a Renamo (do Rosario, 2011).

FINANCIADORES: A INFLUÊNCIA DA AJUDA INTERNACIONAL NAS DESPESAS EM AGRICULTURA

Em Moçambique, a agricultura é um setor proeminente para a ajuda externa ao desenvolvimento. Em meados dos anos 2000, das 16 agências financiadoras que fornecem apoio orçamental direto ao país, 12 estavam envolvidas neste setor (Killick et al., 2005), sendo o setor da saúde o único com um maior número de financiadores de apoio orçamental direto envolvidos. A primeira fase do principal veículo para a coordenação dos fundos de financiadores para a agricultura, o apoio orçamental setorial, começou nos anos 2000 e cobriu cerca de 60 por cento do Orçamento do Ministério da Agricultura (Killick et al., 2005), e a ajuda total à agricultura, incluindo ajuda projetizada, representa um pouco mais, cerca de 66 por cento

do orçamento do ministério (de Renzio e Hanlon, 2007). Assim, um elemento chave na estrutura sobre as determinantes da tomada de decisões de despesa pública em agricultura é o papel da participação dos financiadores em Moçambique.

Hanlon (2004) sugere que a comunidade de financiadores tem influência substancial sobre as despesas e outras políticas do governo, em parte ao trocarem a insistência na boa governação dos recursos públicos pela defesa da implementação das suas políticas preferidas. Hanlon (2004) dá um exemplo de financiadores a não reagirem imediatamente ao mau uso de fundos agrícolas para verem alcançadas as suas preferências em direções ideológicas mais amplas. Em contraste, outro trabalho propõe que se dá demasiado peso à influência das organizações financiadoras sobre decisões atribuídas na agricultura. Buur et al. (2011) dão o exemplo, no sub-setor do açúcar, de investimentos em larga escala e também de decisões ao nível das políticas não relacionadas com despesas. De acordo com este estudo, o governo e o partido governante tiveram uma forte influência sobre o ritmo e a duração da reabilitação da indústria do açúcar. Dado que as políticas gerais em relação a esta mercadoria, incluindo a reforma e a privatização parcial, não eram contrárias às preferências dos financiadores, o impulso para as mesmas podia ser mal interpretado e achar-se que tinha sido implementado unicamente sob instigação de agências de ajuda e investidores internacionais. Pelo contrário, o estudo sugere que o facto de o governo se ter apercebido do potencial do retorno ao nível do emprego e da exportação dessa indústria, e do histórico dos investidores privados no financiamento de serviços sociais para os agricultores e trabalhadores das machambas de açúcar, o levou a procurar os investimentos necessários à revitalização da produção e transformação do açúcar.

Como mencionado anteriormente, uma iniciativa significativa para canalizar ajuda internacional ao desenvolvimento no país tem sido o apoio orçamental setorial, que em Moçambique se denomina PROAGRI. O PROAGRI desenrolou-se em duas fases: a primeira fase teve início em 1998, e a segunda, PROAGRI II, foi criada em 2004 e chegou ao fim em 2011. Cabral (2009) discute as duas fases deste apoio orçamental setorial e os seus feitos e fracassos. Curiosamente, em termos de influência do PROAGRI nas despesas públicas agrícolas em Moçambique, o estudo propõe ter existido uma diminuição de gastos do governo nacional no setor devido ao financiamento proveniente do apoio orçamental. Embora tenham existido influxos substanciais de apoio dos financiadores através do PROAGRI, isto não afetou as métricas base dos gastos globais no setor, tais como o gasto público na agricultura enquanto parcela do rendimento nacional ou enquanto parcela do total dos gastos públicos. Rastreamento os fluxos financeiros públicos para o setor, e opondo os internos aos externos, o aumento dos segundos tem sido acompanhado por um decréscimo nos primeiros.

Embora, pelo menos de acordo com a análise ⁴ de Cabral (2009), os investimentos globais pareçam não ter sido afetados pelas entradas injetadas pelos financiadores através do PROAGRI, a atribuição de despesas agrícolas tem-no sido, de acordo com o mesmo documento: como parte do grande empenho no fortalecimento institucional, em particular durante a primeira fase do PROAGRI, o papel dos serviços agrícolas subnacionais foi fortalecido e isto fez-se sentir no facto de, e ao contrário do que acontecia antes de o PROAGRI ser usado como um canal para o apoio de financiadores, uma maior parcela das despesas agrícolas globais ir para o nível regional. Esse mesmo enfoque na capacitação institucional durante a primeira fase do apoio orçamental setorial teve como consequência outro efeito atributivo. Os gastos do setor tornaram-se muito mais favoráveis ao desenvolvimento institucional das agências públicas agrícolas, afastando-se do financiamento do fornecimento de serviços agrícolas, insumos e bens públicos. Os investimentos no desenvolvimento institucional incluíam, por exemplo, melhorias na quantidade e qualidade dos funcionários, a criação de sistemas de gestão de informação, a introdução e o financiamento de processos de planeamento e orçamento, tais como o Plano Anual de Actividades e Orçamento (PAAO), tarefas nas quais participam agências locais, provinciais e centrais, e assim por diante. Tal investimento no desenvolvimento institucional consumiu, em média, cerca de 45 por cento de todo o gasto agrícola no período compreendido entre 1999 e 2005.

O efeito atributivo da participação dos financiadores via PROAGRI no desenvolvimento institucional versus a prestação direta de serviços não se deveu apenas aos princípios subjacentes ao PROAGRI de a capacidade institucional ser um pré-requisito para uma tomada de decisões de política agrícola coordenada, coerente, e portanto, bem-sucedida. Outro fator motriz para este efeito atributivo tem sido a visão mais alargada sobre o papel do estado subjacente ao PROAGRI e seguida pela comunidade financiadora ao nível deste mecanismo. Esta visão postulou que o papel adequado do governo no setor agrícola é fornecer um guia estrutural de regulamentação aos operadores privados – agricultores, transformadores, comerciantes de insumos e exsumos agrícolas, agronegócios, etc –, de modo a funcionarem num ambiente caracterizado por sólidos direitos de propriedade e limitada distorção de incentivos. A visão propõe que o governo se

⁴ Ao analisarem a literatura relacionada com os impactos do investimento público agrícola nas economias em desenvolvimento, Moguees et al. (2012) também discutem trabalho empírico sobre a fungibilidade da ajuda agrícola. Esses documentos fornecem exemplos de abordagens analíticas para medir essa fungibilidade da ajuda setorial que vão para além da análise descritiva sobre o assunto.

deve abster de participar, ou pelo menos limitar essa participação, na atividade produtiva direta ou no fornecimento desses bens e serviços que o setor privado será incentivado a oferecer se o contexto empresarial for sólido. Estes princípios, adotados pelos investidores ao nível do desenvolvimento internacional no PROAGRI, contribuíram para o diminuir da parcela de gastos públicos em bens e serviços diretos (Castel-Branco, 2008; Cabral, 2009).

INDÚSTRIA AGRÍCOLA: SOBREPOSIÇÃO E INTERSEÇÃO DE INTERESSES DA INDÚSTRIA E DAS ELITES POLÍTICAS

Um impulsionador importante da dimensão de atenção ao nível das políticas públicas que uma mercadoria ou actividade recebe tem a ver com a maneira como os papéis dos diferentes agentes, em particular os que criam políticas e os que são afetados por essas políticas, se sobrepõem. A sobreposição pode ser interpretada de várias maneiras: com o decorrer do tempo, os agentes podem apoderar-se dos papéis uns dos outros, ou podem integrar-se nos círculos ou arenas uns dos outros. Em Moçambique, ambas estão patentes no subsetor do açúcar. Obviamente, o açúcar não foi o único subsetor que sofreu uma quebra e um declínio durante a guerra civil. No entanto, como acima discutido, depois do acordo de paz, o governo escolheu selecionar a produção de cana e a transformação do açúcar como alvo de atenção especial e intensificada. Parte do que facilita isto, como documentado por Buur e Whitfield (2011), é o fenómeno da forte sobreposição de papéis entre os agentes do partido do governo, burocratas governamentais e a indústria privada a operar no setor do açúcar. Por exemplo, decisores políticos chave encarregados do desenvolvimento do programa de reabilitação do açúcar tinham trabalhado anteriormente no setor da indústria privada do açúcar, ou altos burocratas públicos, que fornecem supervisão regulamentar no subsetor, podem sentar-se no conselho de administração de uma companhia de açúcar. Tal envolvimento aprofunda, em ambos os sentidos, a informação sobre as restrições e interesses da outra entidade e também cria relações sociais entre um lado e o outro, tendo ambos os factos aumentado o investimento público e melhorado as políticas públicas a favor (dos agentes do setor privado que operam no) do setor das mercadorias do açúcar.

Também se podem perceber as forças motrizes subjacentes ao investimento agrícola explorando as razões tanto para a falta como para a existência de investimento. As políticas pretendidas e executadas no setor pesqueiro de Moçambique proporcionam um exemplo interessante de como os incentivos e interesses dos diferentes agentes principais se uniram para impedir um conjunto de políticas destinadas à criação e expansão das atividades piscatórias semi-industriais no país (Buur, 2012). De entre os três níveis da indústria das pescas – o industrial, o semi-industrial e o subsetor de pequena dimensão -, o nível médio, o setor semi-industrial, foi planeado para ser promovido pelo governo devido ao seu potencial de expansão do papel dos participantes da indústria interna nas pescas, uma vez que o nível superior, a pesca industrial, já era dominado pelas companhias internacionais. E, por outro lado, o desenvolvimento da pesca semi-industrial foi visto pelo governo como uma maneira de modernizar a produção e a transformação desta mercadoria, enquanto o setor de pequena dimensão, ou artesanal, foi visto como não sendo suficientemente orientado para o comércio. O investimento e as políticas de apoio ao segmento semi-industrial das pescas foram, assim, devidamente consagrados em documentos de política oficial como o Plano Director das Pescas, criado em 1994.

Se considerássemos o processo de planeamento formal, como anteriormente descrito, como uma determinante adequada das escolhas de investimento público, num caso como este retirar-se-iam as conclusões erradas ao observar-se o forte papel formal que a pesca semi-industrial recebeu, incluindo o documento do Plano Director das Pescas, no processo de planeamento, pois o real apoio público à pesca semi-industrial rapidamente começou a enfraquecer e, em última instância, fracassou (Buur, 2012). Em primeiro lugar, apesar de, a um nível geral, o governo e o partido governante estarem por detrás desta política, ironicamente, a mesma foi prejudicada por interesses contrários das elites chave *no interior* do partido governante. Estas elites dominantes tinham, desde o início, vindo a beneficiar do seu acesso a licenças e concessões no setor da pesca industrial, e uma ação para o fortalecimento do segmento semi-industrial teria constituído uma ameaça às suas fontes de rendimento já estabelecidas. Do mesmo modo, empresas existentes a operar grandes embarcações industriais socorreram-se de linguagem jurídica mal articulada na nova legislação para ter acesso às licenças e aos direitos que estavam reservados para as frotas semi-industriais. Por fim, o departamento governamental para a pesca em pequena escala, no qual a recentemente criada pesca semi-industrial se deveria enquadrar, demonstrou negligência benigna em relação ao subsetor, com o departamento a ser influenciado por pescadores artesanais preocupados, que originalmente servia. À luz desta combinação de interesses contrários, o falhanço inicial da política foi ainda mais acelerado quando o entusiasmo dos financiadores em relação a um empreendimento vacilante diminuiu.

Geralmente, isto sugere que um tratamento monolítico de “governo” ou “partido governante” pode, muitas vezes, ser enganoso e que, pelo contrário, as preferências mais amplas ao nível das políticas governamentais precisam de ser

separadas de interesses económicos, ou outros, das elites e dos grupos dentro do governo – estes diferentes conjuntos de interesses podem, ou não, coincidir em diferentes casos.

3.5 O processo do CAADP e a sua influência nos investimentos públicos agrícolas: Alguns indicadores para investigação futura

O processo do CAADP é agora fundamental em Moçambique não apenas por estabelecer objetivos e padrões de referência para o desempenho no setor, conforme discutido na Secção 2, mas também por traçar em linhas gerais um processo através do qual são tomadas decisões sobre a atribuição das despesas públicas no setor — como resumidamente abordado na secção Introdução. O que se sabe acerca da medida em que, e a maneira como, o CAADP influenciou a atribuição de fundos à agricultura? Até ao momento não existem (naturalmente) dados disponíveis em Moçambique, já que o país está a começar a criação de um plano de investimentos baseado no quadro do CAADP. Assim, é instrutivo aprender com os (à data, também limitados) dados de outros países africanos.

Uma análise transnacional concluiu de maneira global que em muitos países o CAADP é considerado relevante para a aceleração do crescimento agrícola. Contudo, o relatório conclui que, a partir de 2010, não foi bem-sucedido na consecução dos seus objetivos nem na manutenção da sua sustentabilidade (Ackello-Ogutú et al., 2010). Este relatório sobre 15 países foi encomendado pelo secretariado da NPDA para avaliar os êxitos e as dificuldades do CAADP em fazer valer a sua relevância em termos de aceleração do crescimento do setor agrícola em África, cumprimento dos objetivos que define e manutenção da sua sustentabilidade. Por parte de muitos países, existiam expectativas por cumprir de fluxos mais rápidos e maiores de fundos para o investimento. Estas expectativas surgiram, em parte, devido à falsa perceção de que o CAADP era um programa que seria executado em paralelo e complementarmente às estratégias e programas nacionais existentes e, em parte, devido ao plano muito ambicioso de lançar o processo de mesa-redonda, simultaneamente, em dois terços dos países africanos. De acordo com esta análise, em geral, havia poucos indícios que sugerissem que o CAADP tinha influência nas estratégias e políticas nacionais ou que tinha reforçado um fluxo adicional de recursos para o setor agrícola.

Um estudo qualitativo do CAADP e do Mecanismo Africano de Análise pelos Pares (este último também uma iniciativa da NPDA), por Zimmermann et al. (2009), examinou qual o efeito, se o teve sequer, do CAADP no processo de política agrícola. Entre outras coisas, dois estudos de caso do Gana e do Quênia e uma avaliação rápida do Uganda exploraram a forma como o processo do CAADP influenciou a participação das diferentes partes interessadas nos diferentes aspetos do processo de elaboração da política agrícola. Zimmermann et al. (2009) chegaram à conclusão de que a amplitude da participação foi, de facto, mais estrita no processo do CAADP (até à fase da mesa-redonda) do que nos habituais processos de políticas agrícolas (pré-CAADP) dos países. Antes da fase de mesa-redonda do CAADP (ver Caixa 1 para as fases do CAADP), apenas um conjunto restrito de funcionários e especialistas tecnocráticos está envolvido de forma substantiva; atores não-governamentais e partes interessadas não técnicas só começam a funcionar durante a fase de mesa-redonda do CAADP. Outro documento, que melhor pormenoriza o estudo de caso acima mencionado sobre o Gana, conclui ainda que os conhecimentos e os dados que o CAADP pretendia trazer à colação para o processo de tomada de decisões sobre políticas a nível nacional tiveram um impacto mínimo na melhoria da qualidade dos investimentos (Kolavalli et al., 2010).

Dois resumos de investigação mais recentes também têm uma abordagem concetual e empírica, debatendo-se, respetivamente, com a questão da contribuição do CAADP para transformar os processos através dos quais são feitos os investimentos agrícolas e a magnitude destes mesmos investimentos. Kolavalli e Birner (2012) concetualizam o CAADP como uma instituição projetada para criar reputação coletiva para os governos africanos no que diz respeito a terem e respeitarem os seus compromissos para com o setor agrícola. Contudo, os problemas de ação coletiva manifestados em incentivos dos governos africanos, por um lado, e dos financiadores, por outro, para o aproveitamento do bem coletivo do CAADP sem a correspondente observância dos princípios do CAADP pode minar a capacidade do mesmo para aumentar a qualidade e quantidade dos investimentos agrícolas. Uma análise empírica das tendências evolutivas da despesa agrícola em África, e a avaliação destas tendências à luz dos valores de referência do CAADP, sugere que a despesa agrícola aumentou ao abrigo do CAADP, por comparação com o período anterior ao CAADP, embora os dados relacionados com o valor de referência de 10% ao nível da despesa sejam mais variados (Benin, 2012). Este resumo também conclui que algumas destas alterações aparentes refletem, pelo menos em parte, alterações introduzidas nas despesas da contabilidade pública em vez de verdadeiras alterações na atribuição de recursos, em parte porque foi feito um menor esforço, em períodos anteriores ao CAADP, para captar um leque mais vasto de despesas no setor por vários organismos, comparado com o esforço empreendido a este respeito após o início do CAADP.

Caixa I—Fases no processo do CAADP e principais marcos alcançados para Moçambique

1. **Sensibilização** (Ocorrência): O organismo económico regional do qual o país é membro compromete-se a levar a cabo um exercício de sensibilização sobre o processo do CAADP no país
2. **Ponto Focal e Equipa do CAADP** (Instituição): Inicialmente, foi nomeado um ponto focal nacional para o CAADP, que pertence aos quadros ou está colocado no Ministério da Agricultura. Agora inclui a criação de uma equipa → *Moçambique: junho de 2010*
3. **Lançamento** (Ocorrência): O indivíduo designado como ponto focal coordena o lançamento do processo do CAADP → *Moçambique: 13 de dezembro de 2010*
4. **Comités** (Instituição): Nomeação de um comité diretor e de um comité de trabalho técnico presidido pelo ponto focal
5. **Memorando do Gabinete** (Documento): O gabinete faz um esboço de um memorando, devendo o mesmo ser aprovado
6. **Levantamento** (Documento): O comité de trabalho técnico desenvolve um termo de referência para os consultores (financiados pelo organismo económico regional) levarem a cabo um exercício de levantamento. Este relatório de levantamento examina o estado atual dos assuntos no que diga respeito ao setor agrícola e identifica lacunas nos investimentos e correções políticas necessárias
7. **Trabalho analítico** (Documento): A informação e os dados oriundos do relatório de levantamento alimentam o trabalho analítico que examina o impacto do crescimento em grupos alternativos de mercadorias agrícolas ao nível do crescimento agrícola, crescimento económico e redução da pobreza. Esta análise, cujo propósito é dar a conhecer políticas e prioridades de investimento, é executada por organizações internacionais como o IFPRI ou por investigadores nacionais
8. **Workshop das Partes Interessadas** (Ocorrência): Este *workshop* debate o levantamento e os relatórios analíticos
9. **Mesa-redonda** (Ocorrência): Realizar uma conferência de mesa-redonda com as principais partes interessadas para identificar políticas e investimentos tanto de fontes de ajuda nacionais como internacionais.
10. **Conferência de financiadores** (Ocorrência): A mesa-redonda é seguida por uma conferência de financiadores
11. **Pacto** (Documento): O resultado das deliberações tomadas na mesa-redonda é o pacto do país, que é aprovado e assinado pelos principais representantes dos organismos financiadores do governo, organismos regionais e continentais, setor privado, e sociedade civil → *Moçambique: 9 de dezembro de 2011*
12. **Plano de investimento** (Documento): Com base no pacto do CAADP, é desenvolvido um plano de investimentos detalhado sobre como e quantos recursos devem ser atribuídos para que utilização e com que finalidade → *Moçambique: 5 de dezembro de 2012*
13. **Análise técnica** (Documento): Os países homólogos realizam uma análise técnica do plano de investimentos → *Moçambique: a partir de 12 de dezembro de 2012, a análise ainda está em curso*
14. **Reunião de Negócios** (Ocorrência): Esta reunião é realizada para desenvolver medidas de ação sobre como lidar com o conteúdo da análise técnica, e para estabelecer mecanismos de financiamento concretos para financiar as atividades descritas no plano de investimentos.
15. **Programa e projeto operacional** (Documento): Estudos técnicos e programação para determinar como, de forma eficiente e eficaz, proceder à execução dos investimentos
16. **Execução**: Esta fase implica a realização efetiva dos investimentos
17. **Monitorização, Avaliação e Responsabilidade Mútua**: Esta fase envolve a criação do SAKSS por forma a intensificar tanto a M&A como a aprendizagem; com os resultados ou desfechos a voltarem às fases relevantes anteriores para melhorar continuamente o planeamento e a implementação de políticas e programas no e para o setor

Fonte: Ilustração dos autores do processo do CAADP baseado no Quadro de M&A do CAADP (Benin et al., 2009) e compilação do progresso em Moçambique. Nota: A conclusão de cada fase ou a consecução de cada marco é caracterizada como uma ocorrência, um documento ou uma instituição. As duas últimas fases incorporam tudo isto num processo contínuo.

4. RESUMO E OBSERVAÇÃO FINAIS

Este documento centrou-se nos investimentos públicos agrícolas em Moçambique, colocando duas questões fundamentais: Uma delas é: Qual a dimensão e que tipo de investimentos públicos agrícolas seriam necessários para que o país cumpra os seus objetivos de desenvolvimento de forma sustentável, como estabelecido nos fundamentos da estratégia agrícola principal, que foi desenvolvida no âmbito do CAADP? A segunda pergunta é: O que influencia a tomada de decisões relativas aos investimentos públicos agrícolas em Moçambique, e o que implica conseguir que os decisores políticos façam os investimentos necessários? Abaixo, resumimos as principais conclusões das nossas investigações e as implicações das mesmas.

Aumentar e manter o elevado crescimento agrícola em Moçambique para atingir os objetivos de desenvolvimento do país exigirá investimentos adicionais substanciais no setor, assim como melhorias na eficiência das despesas públicas. O crescimento agrícola em Moçambique tem sido em grande parte impulsionado pela expansão dos fatores, em especial o das terras, com muito poucas ou nenhuma alterações tecnológicas. Porque o limite para a expansão da área das super-

fícies agrícolas ameaça esta trajetória da agricultura e do desenvolvimento global do país, é essencial que a fronteira tecnológica do país seja expandida para compensar o rápido crescimento da população rural e diminuir os raios do trabalho agrícola. Para aumentar e manter uma elevada taxa de crescimento agrícola, os resultados da análise de investimento indicam que a despesa total do governo no setor teria de crescer cerca de 17 a 21% por ano, com entre um quarto e metade das despesas a ir para investimentos que acarretam alterações tecnológicas no setor. Aos preços de 2003, isto traduz-se em gastar 3,0-7,2 mil milhões de meticais por ano, em média, em tais investimentos. Este procedimento ajudará o país a aumentar rapidamente a produtividade laboral e a melhorar o rendimento rural e a segurança alimentar e nutricional.

Os tipos de investimentos agrícolas serão importantes porque não são neutros em termos de crescimento. Os que oferecem tecnologias de localização específica e têm em conta a diversidade dos agricultores são cruciais. Para atingir os objetivos enunciados na taxa de crescimento agrícola de forma sustentável, a quota-parte da despesa agrícola pública atribuída a investimentos que podem introduzir alterações tecnológicas (por exemplo, investigação e desenvolvimento) deve ser reforçada para cerca de 28-46%. Os investimentos conducentes à prestação de serviços e apoio aos agricultores que contribuem para a expansão dos fatores e maior utilização de insumos (por exemplo, subsídios agrícolas) devem absorver entre 21 e 31%, enquanto os investimentos que aumentam a eficiência de utilização de insumos (por exemplo, irrigação e informação acerca das melhores práticas de cultivo) devem absorver entre 6 e 8%. O montante gasto em despesas gerais (por exemplo, salários, apoio institucional) deve decrescer dos atuais 75% para entre 24 e 36%. Em última análise, os agricultores são quem tem de tomar as decisões de investimento agrícola nas explorações agrícolas que ocasionarão o crescimento agrícola desejado. Mas porque as decisões dos agricultores se baseiam na potencial rentabilidade e nos riscos da produção agrícola, em comparação com outras oportunidades de investimento e as restrições individuais que enfrentam (tanto na agricultura como fora dela), é inútil responder à questão da priorização do aumento das despesas com a agricultura isoladamente. Os recursos são limitados e os diferentes tipos de despesa pública e investimentos (tanto no setor agrícola como no não agrícola) afetam os resultados do desenvolvimento de forma diferente, com diferentes hiatos temporais. Estes efeitos também irão naturalmente variar dependendo do tipo de resultado de desenvolvimento considerado. Portanto, a questão da priorização tem de basear-se na análise da eficiência e eficácia dos diferentes tipos de despesa pública e investimentos tanto no setor agrícola como no não agrícola. Embora isto não tenha ainda sido feito aqui, serão cruciais os investimentos em infraestruturas e cadeias de valores que ajudam a aumentar a margem de lucro (aumentam o acesso aos insumos e às tecnologias, reduzem o custo unitário de produção, reduzem as perdas pós-colheita, aumentam a disposição dos resultados, e estabilizam e aumentam os preços recebidos) dos agricultores e de outros agentes económicos privados no setor.

Como alguns dos principais tipos de investimentos necessários (adicionalmente aos montantes necessários para investir neles) não são por norma facilmente atribuíveis a esforços individuais específicos ou levam muito tempo a que os seus resultados se manifestem, estas características diminuem os incentivos para que os decisores políticos os realizem, sendo fundamental encontrar maneiras inovadoras para aumentar os retornos políticos para estes investimentos. A teoria e as evidências oriundas de Moçambique sugerem que os decisores políticos não têm incentivo para fazer quaisquer investimentos significativos em investimentos necessários ao aumento da produtividade, tais como a investigação e o desenvolvimento (o que ocasiona alterações tecnológicas), ou que, quando o fazem, tendem a apressá-los, o que resulta em investimentos de pouca qualidade, tal como sucedeu no caso da irrigação (que se sabe aumentar a eficiência de utilização de todos os fatores de produção). Com Moçambique totalmente empenhado no processo do CAADP, a questão que se põe é saber como esse processo ajuda a alterar tal comportamento. Com base no seu princípio de participação inclusiva, o processo do CAADP pode aproximar a sociedade civil e os meios de comunicação das atividades e deliberações dos decisores políticos envolvidos no setor agrícola, educando, em simultâneo, a opinião pública acerca das necessidades de investimento do país de uma maneira que nada tem a ver com o partidário político. Esta atuação tem o potencial de aumentar a imputabilidade e os retornos políticos dos bens e serviços públicos essenciais mas que recebem pouco investimento — uma hipótese passível de ser testada

O processo do CAADP, a nível de cada país, segue normalmente vários passos, começando com um exercício de sensibilização acerca do CAADP, continuando com a formalização do compromisso do país em causa, a criação e a síntese de dados e o trabalho analítico para delinear políticas, os processos das partes interessadas, que culminam com a criação de, em primeiro lugar, um pacto abrangente e, posteriormente, um plano de investimentos detalhado, o desenvolvimento de um plano de financiamento na Reunião de Negócios e, finalmente, a execução destes investimentos (ver Caixa 1, onde se identificam as diferentes fases, incluindo o período em que Moçambique atingiu as principais fases). À data de março de 2012, apenas 18 países realizaram a Reunião de Negócios. A primeira Reunião de Negócios foi realizada em dezembro de

2009 e a maioria dos outros 18 países realizou-a em 2010. Assim, o pequeno número de análises sobre os efeitos do CAADP nas escolhas de investimento agrícola é talvez compreensível.

No momento da redação deste artigo, Moçambique está em vias de completar o seu Plano de Investimento do CAADP (denominado PNISA) e de fazer com que os mecanismos de financiamento implementem o plano. É, portanto, um momento oportuno para reunir a informação da base de referência necessária a uma análise dos efeitos do CAADP nos investimentos públicos agrícolas do país. Uma das abordagens dos estudos do CAADP, acima referidos, noutros conteúdos africanos, é que o grau de influência do mesmo foi bastante variado. Uma melhor compreensão de como e de que maneira o CAADP tem impacto nos investimentos é crucial para melhorar o apoio ao setor em Moçambique, em face do seguinte: (i) a atenção séria, ao nível das políticas e dos recursos, dada ao processo do CAADP; (ii) o objetivo de ter este processo a orientar a maioria, se não todos, dos investimentos públicos para o setor; e (iii) os dados existentes que sugerem que não é de todo um dado adquirido que o processo do CAADP tenda a desdobrar-se como planeado nem a alcançar os efeitos pretendidos. A título de últimas observações, disponibilizamos algumas áreas para investigação em futuras pesquisas.

O impacto do processo do CAADP pode ser examinado juntamente com as linhas do quadro debatidas neste documento. Em relação ao primeiro elemento do quadro: O CAADP incorporou-se formalmente no processo de planeamento e orçamentação de Moçambique. O principal documento sobre a estratégia agrícola a 10 anos do país, o PEDSA, explicita tudo isto na totalidade (MINAG, 2011). Além disso, conforme descrito anteriormente, uma das principais características do CAADP é propor determinadas orientações acerca do que deve ser a natureza do processo através do qual os planos são forjados e os investimentos decididos. Neste caso, deve explorar-se até que ponto o CAADP está, em última análise, a afetar os investimentos determinando o processo de planeamento e orçamentação formal e *de facto* em Moçambique.

No que diz respeito ao segundo elemento do quadro, pode perguntar-se se o CAADP estará ou não — consciente ou inconscientemente — a aumentar a imputabilidade dos investimentos públicos agrícolas em Moçambique, tornando assim a atribuição de fundos para os mesmos mais compatível com os incentivos. Por exemplo, se o processo do CAADP aproximar a sociedade civil e os meios de comunicação das atividades e deliberações dos decisores políticos na arena do setor agrícola, é possível que uma maior visibilidade daquilo que os funcionários públicos envolvidos na agricultura estão a fazer contribua para que a opinião pública compreenda melhor que os programas agrícolas novos ou melhorados são fruto do trabalho destes funcionários públicos. Esta imputabilidade agravada, por seu lado, pode aumentar os investimentos dos funcionários em tais programas. Isto não é, claramente, um resultado conclusivo, mas uma hipótese passível de ser testada.

O processo do CAADP também pode reconstituir os papéis, incentivos e poder de diferentes atores de várias maneiras, que podem afetar diferentemente a dimensão e atribuição de recursos públicos para o setor. Os estudos sobre diferentes países mostram que foram analisados que, por exemplo, num país, o CAADP reforçou a influência relativa dos tecnocratas em confronto com a sociedade civil, o que pode ter implicações nas opções de investimento. Vários estudos explícita ou implicitamente levantaram outras questões relevantes, por exemplo: se o reforço previsto da participação do governo em confronto com a determinação da política agrícola pelos financiadores foi de facto realizado; e se o objetivo do CAADP de planear os investimentos e implementar programas baseados em mais dados daria um papel mais importante aos analistas no sentido de moldarem a atribuição de recursos. Estas são questões ainda pendentes dignas de investigação empírica no contexto moçambicano, bem como noutros lugares.

A fase do plano de investimento do CAADP, na qual Moçambique se encontra atualmente, não é uma ocorrência única mas frequentemente recorrente para melhorar continuamente o planeamento e implementação de políticas e programas agrícolas. Assim, será essencial o investimento no acompanhamento de despesas e sistemas informáticos de alta qualidade para uma aprendizagem eficaz. Aquando da avaliação das necessidades de investimento, não fomos capazes de estimar as elasticidades do crescimento de investimentos necessárias à análise aqui feita. Para que isto seja feito são necessários métodos econométricos avançados e uma base de dados bem estruturada sobre os diferentes tipos de investimentos e indicadores de produção e resultados relacionados, particularmente informações sobre a despesa agrícola pública desagregadas por, por exemplo, aproveitamento económico (capital e recorrente), função (por exemplo, extensão, irrigação, I&D, subsídios, etc.), subsector (por exemplo, culturas, pecuária, pescas, silvicultura), objetivo (género, grupo de rendimentos, localização geográfica, etc.) e fontes (internas, externas). Felizmente, os sistemas de acompanhamento das despesas públicas em Moçambique, por exemplo, Arco-Íris e SISTAFE, são capazes de fornecer tais informações. Infelizmente, isto não se concretizou porque várias despesas foram caracterizadas como "despesas gerais", em vez de categorias únicas de despesas especificadas nos sistemas. Da mesma forma, várias despesas das direções provinciais e distritais foram classificadas como "despesas de nível central". O resultado é um registo oficial de níveis muito elevados de despesas

centrais e gerais — que podem ser inconsistentes com a distribuição real de despesas através dos setores, funções e unidades administrativas. Esta insuficiência não é exclusiva de Moçambique e reflete-se no pequeno número de estudos em países africanos acerca dos retornos dos investimentos públicos agrícolas (ver Fan 2008 e Mogues e Benin 2012 para tais estudos). O governo de Moçambique e os parceiros de desenvolvimento do país deveriam esforçar-se seriamente para melhorar os sistemas de acompanhamento de despesas que geram informações desagregadas acerca das despesas públicas (tanto para os setores agrícolas como para os não-agrícolas), segundo as linhas acima enunciadas, o que possibilitaria uma monitorização e avaliação, a nível nacional e altamente relevante em termos das políticas, dos contributos para o processo de desenvolvimento.

ANEXO

Tabela AI—Resultados eleitorais por província e por ano (% de votos)

Província	Eleições legislativas				Eleições presidenciais			
	Frelimo	Renamo	Outros	Margem	Frelimo	Renamo	Outros	Margem
1994								
Cabo Delgado	57,8	22,7	19,6	35,1	67,9	18,6	13,5	49,3
Gaza	81,4	2,7	15,9	78,7	94,9	1,9	3,2	93,1
Inhambane	59,5	12,9	27,6	46,5	78,4	10,4	11,2	68,1
Manica	27,1	57,9	15,1	-30,8	33,6	50,4	16,0	-16,8
Cidade de Maputo	78,8	9,0	12,2	69,8	87,1	8,7	4,2	78,4
Província de Maputo	77,6	7,0	15,5	70,6	89,9	6,2	3,9	83,8
Nampula	30,6	48,4	21,0	-17,9	37,2	42,8	20,1	-5,7
Niassa	46,3	32,8	21,0	13,5	56,5	26,9	16,6	29,6
Sofala	14,2	76,0	9,8	-61,8	17,5	73,5	9,0	-56,0
Tete	31,0	49,1	19,9	-18,1	40,4	42,4	17,2	-1,9
Zambézia	31,4	52,0	16,6	-20,6	38,4	47,5	14,1	-9,2
Moçambique	44,3	37,8	17,9	6,6	53,3	33,7	13,0	19,6
1999								
Cabo Delgado	61,0	26,6	12,4	34,4	66,5	33,5	0,0	33,0
Gaza	86,9	3,5	9,6	83,4	95,2	4,8	0,0	90,4
Inhambane	61,9	20,6	17,6	41,3	71,1	28,9	0,0	42,2
Manica	31,7	56,9	11,4	-25,2	34,0	66,0	0,0	-32,0
Cidade de Maputo	82,6	13,6	3,8	69,1	86,7	13,3	0,0	73,4
Província de Maputo	84,7	9,5	5,8	75,1	90,1	9,9	0,0	80,2
Nampula	39,1	43,9	17,0	-4,8	44,2	55,8	0,0	-11,6
Niassa	39,8	45,8	14,4	-6,0	43,0	56,9	0,1	-13,9
Sofala	19,3	70,4	10,3	-51,1	20,1	79,9	0,0	-59,8
Tete	37,1	49,2	13,8	-12,1	40,4	59,6	0,0	-19,2
Zambézia	25,9	59,1	15,0	-33,2	29,6	70,4	0,0	-40,8
Moçambique	48,5	38,8	12,7	9,7	52,3	47,7	0,0	4,6
2004								
Cabo Delgado	75,6	17,3	7,1	58,3	77,6	18,0	4,4	59,6
Gaza	94,0	1,7	4,3	92,3	96,4	1,8	1,8	94,6
Inhambane	77,2	9,9	12,9	67,3	83,6	10,6	5,8	73,0
Manica	46,0	45,4	8,6	0,6	47,4	47,5	5,1	-0,1
Cidade de Maputo	81,9	13,6	4,5	68,3	85,2	12,9	1,9	72,3
Província de Maputo	85,8	8,8	5,4	77,0	89,3	8,6	2,1	80,7
Nampula	48,3	40,0	11,7	8,3	49,8	43,9	6,3	5,9
Niassa	66,4	27,0	6,6	39,4	67,3	28,3	4,4	39,0
Sofala	25,6	64,9	9,5	-39,3	26,0	68,5	5,5	-42,5
Tete	74,0	21,1	4,9	52,9	74,2	22,2	3,6	52,0
Zambézia	36,3	52,7	11,0	-16,4	37,5	56,8	5,7	-19,3
Moçambique	62,1	29,8	8,1	32,4	63,7	31,7	4,5	32,0
2009								
Cabo Delgado	80,9	14,9	4,3	66,0				
Gaza	96,9	1,4	1,7	95,5				
Inhambane	83,8	6,9	9,4	76,9				
Manica	71,0	25,0	4,0	46,0				
Cidade de Maputo	76,6	5,4	18,1	71,2				
Província de Maputo	88,4	7,8	3,9	80,6				
Nampula	65,7	28,4	5,9	37,2				
Niassa	81,3	13,1	5,6	68,2				
Sofala	50,8	23,1	26,1	27,7				
Tete	87,2	10,3	2,4	76,9				
Zambézia	53,6	40,8	5,5	12,8				
Moçambique	74,5	17,8	7,7	56,7	75,0	16,4	8,6	58,6

Fonte: Compilação dos autores e cálculos baseados em dados de: EISA; *African Elections Database*; do Rosário (2011).

Nota: Os resultados eleitorais por província para as eleições presidenciais de 2009 não estão disponíveis para os autores à data da elaboração deste documento.

REFERÊNCIAS

- Ackello-Ogutu, C, Guellouz, M., Kisira, S, Mangisoni, J, Koffi-Tesio, E. N. M., Tembo, S, Wales, M., e Wambo, A. 2010. Análise do CAADP: *Renewing the Commitment to African Agriculture*. Agência de Planeamento e Coordenação da NPDA, março de 2010.
- Banco Mundial 2011b. *How Do We Improve Public Expenditure in Agriculture: A Synthesis Report of the UK Department for International Development–World Bank Knowledge Partnership Project “Public Expenditures for Pro-poor Agricultural Growth”*. Documento de Reflexão Estrutural Conjunto — Número 3. Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2006. *Mozambique Agricultural Development Strategy: Stimulating Smallholder Agricultural Growth*. Relatório nº 32416-MZ, Unidade de Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Social. Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2011a. *Mozambique: Analysis of Public Expenditure in Agriculture, vol. Core Analysis*. Relatório n.º 59918-MZ. Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2012. *Indicadores de Desenvolvimento Mundial*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Batley, R., Bjørnstad, L, e Cumbi, A. 2006. *Evaluation of General Budget Support: Mozambique Country Report*. Série de 1994-2004 do relatório *Joint Evaluation of General Budget Support*, Birmingham, Reino Unido.
- Benin, S. 2012. *Are African Governments Serious about Agriculture? Transforming Agriculture Conference*, de 8 a 9 de novembro de 2012, Resumo do Debate Nº 4 da GSSP.
- Benin, S., Fan, S. e Johnson, M. 2012. *Estimating Public Agricultural Spending Requirements*. Em Diao, X., Thurlow, J., Benin, S. e Fan. S. (Eds.). *Strategies and Priorities for African Agriculture: Economywide Perspectives from Country Studies*. IFPRI, Washington, DC.
- Benin, S., M. Johnson, B. Omilola, N. Beintema, H. Bekele, P. Chilonda, K. Davis, et al. 2010b. *Monitoring and Evaluation (M&E) System for the Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP)*. Documento de Trabalho 6 da ReSAKSS. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Pesquisa em Política Alimentar (IFPRI).
- Benin, S., Mogues, T. e Fan, S. 2012. *Agricultural Growth and Poverty Reduction Impacts Of Public Investments: Assessment Concepts And Techniques*. Em Mogues, T. e Benin, S. (Eds.), *Public Expenditures for Agricultural and Rural Development in Africa*. Routledge, Reino Unido.
- Buur, L. 2012. *Mozambique Synthesis Analysis: Between Pockets of Efficiency and Elite Capture*. Documento de Trabalho 2012:01 do DIIS. Copenhaga, Dinamarca.
- Buur, L. e Whitefield, L. 2011. *Engaging in a Productive Sector: Comparison between Mozambique & Ghana*. Instituto Dinamarquês para os Estudos Internacionais (DIIS), Documento de Trabalho 2011: 22
- Buur, L., Monjane, C. e Baloi, O. 2011. *Strategic Privatisation: Rehabilitating the Mozambican Sugar Industry*. *Review of African Political Economy* 38 (128): 235-256
- Cabral, L. 2009. *Sector Budget Support in Practice*. Sector Agrícola em Moçambique. Estudos Teóricos.
- Cabral, L., Shrivastava, A. e Muendane, C. 2007. *Formulating and Implementing Sector-Wide Approaches in Agriculture and Rural Development*. (PROAGRI) - Moçambique. Publicado pela *Global Donor Platform for Rural Development*.
- Castel-Branco, Nº 2008. *Aid and Dependency and Development: A Question of Ownership? A Critical View*. Documento de Trabalho 1, IESE, Maputo.
- Comissão Europeia e Governo de Moçambique. 2006. *Relatório Anual Conjunto da CE-Moçambique de 2006*. Elaborado pelo Gabinete Nacional de Autorização e Delegação da Comissão Europeia em Moçambique.
- Conselho Interacadémico (IAC). 2004. *Realizing the Promise and Potential of African Agriculture*. 30 de junho de 2004.
- Cox e McCubbins. 1986. *Electoral Politics as a Redistributive Game*. *Journal of Politics* 48 (2): 370-389.
- Cox, G. W. 2009. *“Swing Voters, Core Voters, and Distributive Politics.”* Em: *Political Representation*, I. Shapiro, S. C. Stokes, E. J. Wood e A. S. Kirshner (Eds.). Cambridge: *Cambridge University Press*, pp. 342-355.
- Cunguara, B. e Kelly, B. 2009. *The impact of PARPA II in promoting the agricultural sector in rural Mozambique, 2002-2008*. Documento de Trabalho. Ministério da Planificação e Desenvolvimento, Maputo
- de Renzio, P. e Hanlon, J. 2007. *Contested Sovereignty in Mozambique: Dilemmas on Aid Dependency*. *Managing Aid Dependency Project*. Documento de Trabalho do GEG 2007/25. Universidade de Oxford.
- Dixit, A. e Londregan, J. 1996. *The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics*. *The Journal of Politics* 58 (4): 1132-1155.

- do Rosário, Domingos M. 2011. *From Negligence to Populism: An Analysis of Mozambique's Agricultural Political Economy*. CAA, Documento de Trabalho 034. Um documento produzido como parte da Política Económica da CAA sobre a Linha de Trabalho da Política Agrícola em África (PEAPA).
- Dominguez-Torres, C e Briceno-Garmendia, C. 2011. *Mozambique's Infrastructure: A Continental Perspective*. Documento de Trabalho de Investigação de Políticas, DTS 5885. Banco Mundial.
- Fan, S. (Ed.). 2008. *Public Expenditures, Growth and Poverty: Lessons from Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Flaherty, K., Mazuze, F. e Mahanzule, R. 2010. *Mozambique - Recent Developments in Agricultural Research*. ASTI - Agricultural Science and Technology Indicators.
- Hanlon, J. 2004. *Do Donors Promote Corruption? The Case of Mozambique*. *Third World Quarterly*, Vol. 25, No. 4 (2004), pp. 747-763.
- Hodges, T. e Tibana, R. 2004. *The Political Economy of Budget in Mozambique*. Manuscrito Final Completo. 12 de dezembro de 2004
- Killick, T., Castel-Branco, N. e Gerster, R. 2005. *Perfect Partners? The Performance of Programme Aid Partners in Mozambique, 2004. A Report to the Programme Aid Partners and Government of Mozambique*.
- Kolavalli, S. e Birner, R. 2012. *The Comprehensive Africa Agriculture Development Program as a Collective Institution*. *Transforming Agriculture Conference*, de 8 a 9 de novembro de 2012, Resumo do Debate Nº 5 da GSSP.
- Kolavalli, S., K. Flaherty, R. Al-Hassan e K. O. Baah. 2010. *Do Comprehensive Africa Agriculture Development Program (CAADP) Processes Make a Difference to Country Commitments to Develop Agriculture? The Case of Ghana*. Documento de Reflexão do IFPRI Nº. 1.006. Instituto Internacional de Pesquisa em Política Alimentar, Washington DC.
- Lindbeck e Weibull .1987. *Balanced-Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition*. *Escolha Pública* 52: 273-297 (1987)?
- Mather, D. 2009. *Measuring the impact of public and private assets on household crop income in rural Mozambique, 2002-2005*. Relatório 67 da Direcção de Investigação Económica. Direcção de Economia, Ministério da Agricultura, Maputo, Moçambique
- MF (Ministério das Finanças). 2012. *Conta Geral do Estado*.
- MINAG. 2011. *Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário – PEDSA, 2011-2020*. Ministério da Agricultura, República de Moçambique. Aprovado na V Sessão do Conselho de Ministros, maio de 2011.
- Mogues, T. 2012. *What Determines Public Expenditure Allocations? A Review of Theories, and Implications for Agricultural Public Investments*. Instituto Internacional de Pesquisa em Política Alimentar (IFPRI), Washington, DC.
- Mogues, T. e Benin, S. (Eds.). 2012. *Public Expenditures for Agricultural and Rural Development in Africa*. Routledge, Reino Unido.
- Mogues, T., Yu, B., Fan, S. e McBride, L. 2012. *The Impacts of Public Investment in and for Agriculture: Synthesis of the Existing Evidence*. Instituto Internacional de Pesquisa em Política Alimentar (IFPRI), Washington, DC.
- Nin-Pratt, A. 2012. *Updated Dataset on Agricultural Productivity and TFP Decomposition in Africa*. Instituto Internacional de Pesquisa em Política Alimentar (IFPRI), Washington, DC. Consultado em 05 de dezembro.
- Pauw, K., Thurlow, J., Uaiene, R. e Mazunda, J. 2012. *Agricultural Growth and Poverty Reduction in Mozambique: Technical Analysis in Support of the Comprehensive Africa Agriculture Development Program (CAADP)*. Documento de Trabalho da ReSAKSS.
- Reaud, B. A. e Weimer, B. 2010. *Comparative Assessment of Decentralisation in Africa: Estudos Teóricos de Moçambique*. Documento elaborado por ARD Inc. para a USAID. junho de 2010
- Stads, G.-J., e Beintema, N. 2012. *Agricultural R&D in Africa: Investment, Human Capacity and Policy Constraint. Improving Agricultural Knowledge and Innovation System*. Atas do Congresso da OCDE. Edição da OCDE.
- UA/NPDA (União Africana/Nova Parceria para o Desenvolvimento de África). 2003. *Programa Compreensivo de Desenvolvimento da Agricultura Africana*. Midrand, África do Sul: UA/NPDA.

Sobre os Autores

Tewodaj Mogues e **Samuel Benin** são Investigadores na Divisão de “Development Strategy and Governance” do Instituto Internacional de Pesquisa em Política Alimentar (IFPRI). **Sileshi Woldeyohannes** é um Analista de Políticas na Divisão de “Development Strategy and Governance” do IFPRI.

Agradecimentos

Este documento de trabalho de investigação foi elaborado com o apoio financeiro do gabinete moçambicano da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), no âmbito do projeto “Mozambique Agricultural, Food and Nutrition Strategy Support Programme”, que os autores agradecem. Também se agradecem as observações proporcionadas aos dois intervenientes diretos e demais participantes de um workshop realizado em 18 outubro de 2012 pelo Programa de Apoio à Estratégia para Moçambique do IFPRI, durante o qual foram apresentados os mais recentes resultados deste trabalho. Quaisquer eventuais erros são da exclusiva responsabilidade dos seus autores. Qualquer material expresso nesta publicação não reflete necessariamente as opiniões da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional ou do Governo dos Estados Unidos.

INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE

2033 K Street, NW | Washington, DC 20006-1002 USA | T+1.202.862.5600 | F+1.202.457.4439 | Skype: ifprihomeoffice | ifpri@cgiar.org

O Programa de Apoio à Estratégia para Moçambique é apoiado financeiramente pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

Esta publicação foi elaborada como documento do Programa de Apoio à Estratégia para Moçambique. Não foi analisada por árbitros científicos independentes. As opiniões expressas são as do(s) autor(es) e não são necessariamente representativas do nem apoiadas pelo Instituto Internacional de Pesquisa em Política Alimentar (IFPRI).

Direitos de Autor © 2015, Instituto Internacional de Pesquisa em Política Alimentar (IFPRI). Todos os direitos reservados.
Para obter permissão de reprodução, contactar ifpri-copyright@cgiar.org.