AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Direcção De Economia, Ministério Da Agricultura, República De Moçambique

Dezembro 2011 • Relatorios de Pesquisa 70P

A Estrutura e Tendência da Despesa Pública Agrícola em Moçambique

Helder Zavale
Gilead Mlay
Duncan Boughton
Adriano Chamusso
Helder Gemo e
Pius Chilonda

Este relatório é uma tradução duma publicação original produzida para o Sistema de Suporte para Análises Estratégicas e Conhecimento Agrário para a África Austral (ReSAKSS-SA). O documento original está disponível no website http://www.resakss.org/ .

Zavale é docente na Universidade Eduardo Mondlane (UEM) e estudante de Doutoramento no Departamento de Economia Agrária, Alimentar e de Recursos da Universidade Estadual de Michigan (MSU); Mlay e Boughton são Professores de Desenvolvimento Internacional no Departamento de Economia Agrária, Alimentar e de Recursos da MSU; Chamusso é Analista de Políticas no Ministério da Agricultura; Gemo é coordenador do Mozambique SAKSS; e Chilonda é coordenador do ReSAKSS-SA.

DIRECÇÃO DE ECONOMIA

Série de Relatórios de Pesquisa

A Direcção de Economia do Ministério da Agricultura apoia a publicação de duas séries de relatórios dos resultados de pesquisa na área de segurança alimentar. As publicações da série *Flash* são relatórios breves (3-4 páginas), cuidadosamente focalizados, visando fornecer resultados de pesquisa oportunos em questões de grande interesse. As publicações da série de *Relatórios de Pesquisa* visam proporcionar análises mais detalhadas e profundas sobre questões de segurança de alimentar. A preparação de *Flash* e *Relatórios de Pesquisa* e sua discussão com os que desenham e influenciam programas e políticas em Moçambique é um passo importante para a missão geral de análise e planificação da Direcção.

Os comentários e sugestões de utilizadores interessados sobre os relatórios publicados em cada uma dessas séries ajudam a identificar questões adicionais a serem consideradas em futuras análises de dados e preparação de relatórios, bem como no desenho de actividades de pesquisa adicional. Os utilizadores destes relatórios são incentivados a submeter seus comentários e informar os autores sobre as suas necessidades contínuas de informação e análise.

Lucia Luciano
Directora Nacional Adjunta
Direcção de Economia
Ministério da Agricultura

AGRADECIMENTOS

Há várias pessoas e organizações que directa ou indirectamente tornaram possível a realização e conclusão desta publicação. Os autores desejam agradecer o apoio financeiro dado pelo Sistema de Suporte para Análises Estratégicas e Conhecimento Agrário para a África Austral (ReSAKSS-SA) e pela Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) em Maputo, Moçambique. Igualmente agradecem ao Ministério da Agricultura e o Banco Mundial por providenciarem os dados usados neste relatório.

As opiniões expressas neste documento e quaisquer erros resultantes são da inteira responsabilidade dos autores.

Este documento é uma tradução da publicação: Helder Zavale, Gilead Mlay, Duncan Boughton, e Adriano Chamusso. 2011. *The structure and trends in public expenditure on agriculture in Mozambique*. ReSAKSS-SA Working Paper 27. Colombo, Sri Lanka: International Food Policy Research Institute and International Water Management Institute.

Traduzido do Inglês por Armando Magaia

SUMÁRIO EXECUTIVO

Justificação e objectivos do estudo

A luta contra a pobreza continua a ser o principal objectivo de desenvolvimento do Governo de Moçambique (GdM). O sucesso na transformação do sector agrícola é considerado uma condição necessária para alcançar esse objectivo porque a agricultura e a pobreza estão intimamente relacionadas. Cerca de 80 por cento da população depende largamente da agricultura como sua principal fonte de sustento e cerca de 73 por cento da população vive em áreas rurais. Actualmente, o nível de produtividade agrícola em Moçambique é relativamente baixo comparativamente a outros países em desenvolvimento, incluindo países da África Austral. O baixo nível de produtividade do sector agricola não é surpreendente dada a dependência da agricultura de sequeiro e o uso limitado de fertilizantes e sementes melhoradas. Resultados do Trabalho de Inquérito Agrícola (TIA) indicam que, em 2007, apenas cerca de 4 por cento de pequenos agricultores usaram fertilizantes, 10 por cento usaram sementes de milho melhoradas, e 4 por cento usaram pesticidas.

Investimentos na agricultura e infra-estruturas rurais complementares, saúde, educação, e mecanismos institucionais são necessários para promover um crescimento agrícola sustentável. De acordo com o Banco Mundial (2007), o crescimento agrícola sustentável requer uma estratégia holística que consiste em reformas de políticas, inovações institucionais, e investimentos bem direccionados visando impulsionar a produtividade agrícola e estimular a competitividade. A evidência empírica (Fan et al., 2000; Fan et al., 2004; Benin et al., 2008) tem mostrado que os investimentos em bens públicos são os principais propulsores de crescimento agrícola, competitividade e redução da pobreza. Não pode haver um amplo crescimento agrícola sem que haja um compromisso do governo de providenciar a investigação agrária, serviços de extensão, mecanismos institucionais, transportes e infra-estruturas de mercado que são essenciais para promover aumentos de produtividade agrícola e, finalmente para a redução da pobreza (David and Inocencio, 2000; Haggblade, 2007).

Em reconhecimento da importância do investimento público na agricultura, os chefes de estado e governo da União Africana reuniram-se em Maputo em 2003, resolvidos a implementar o Programa Compreensivo de Desenvolvimento da Agricultura Africana (CAADP), e comprometeram-se a adoptar políticas sustentáveis para o crescimento do desenvolvimento agrícola e rural e alocar pelo menos 10 por cento dos recursos do orçamento nacional à agricultura até 2008. Espera-se que com a implementação deste compromisso, conhecido como “Declaração de Maputo”, aos países implementadores alcançem um crescimento anual de pelo menos 6 por cento no PIB agrícola.

Este documento examina as tendências da despesa pública na agricultura, a estrutura (composição) da despesa pública, e como a composição da despesa pública mudou com o passar do tempo. Além disso, faz uma avaliação preliminar da qualidade da despesa pública em termos das funções do governo e distribuição espacial. Este relatório também avalia até que ponto a estrutura da despesa pública no sector agrícola está alinhada com as políticas e estratégias do sector.

As perguntas específicas a serem abordadas por este relatório incluem: qual é a contribuição da agricultura na despesa pública total e qual tem sido o progresso de Moçambique no tocante ao cumprimento da declaração de Maputo no contexto da Nova Parceria para o Desenvolvimento de Africa (NEPAD)? Até que ponto a provisão de bens públicos é justa na despesa global do governo na agricultura? Será que a despesa espacial na agricultura está alinhada com os objectivos estratégicos e metas do sector?

Metodologia

O perfil de financiamento público da agricultura considerado neste estudo inclui as seguintes dimensões:

- Agentes de financiamento: Ministério das Finanças, Doadores, Fundo do Desenvolvimento Agrícola (FDA) e os Governos Locais;

- Provedores de serviços: Ministério da Agricultura (MINAG), Ministério das Pescas, Direcção Nacional da Promoção do Desenvolvimento Rural (DNPDR) do Ministério de Planificação e Desenvolvimento Rural, Gabinete do Plano e Desenvolvimento da Região do Zambeze (GPZ), Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) e Ministério das Obras Públicas e Habitação.

Para a análise, foram usados a classificação económica e classificação das funções dos governos (COFOG). O uso de COFOG é limitado aos dados recolhidos a partir do MINAG e baseia-se nas seguintes funções: apoio à produção; extensão, conhecimento e informação; pesquisa e desenvolvimento; irrigação de pequena e grande escala; comercialização, segurança e qualidade dos alimentos; gestão sustentável de terras; e segurança alimentar e vulnerabilidade.

As contas nacionais são a principal fonte dos dados, complementadas por dados de provedores de serviços públicos sempre que a desagregação requerida não fosse satisfeita pelos dados das contas nacionais. Para minimizar as discrepâncias dos dados, o estudo abrange somente o período de 2001 a 2007.

Principais resultados e implicações de políticas

1. Para o período de 2004 a 2007, os sectores prioritários em termos de despesa pública são educação (19 por cento), infra-estruturas (15,2 por cento) saúde (11,8 por cento), boa governação (7,9 por cento) e agricultura (7,8 por cento). A contribuição destes sectores na despesa pública total por ano foi em média de 54 por cento. A dotação orçamental para a agricultura não manteve uma tendência ascendente consistente. A dotação estava acima de 10 por cento em 2003, 2004 e 2007 com uma média de 9,7 por cento por ano. Porém, em termos de despesas reais, a quota da agricultura permaneceu abaixo de 10% em todo o período com uma média anual de despesas de 6,8 por cento. Entre 2003 e 2005, as despesas reais da agricultura mostraram uma tendência ascendente, subindo de 7,9 por cento em 2003 para 9,6 por cento em 2005. Depois deste periodo, a quota diminuiu para 7,1 por cento em 2007. As cifras mostram que a alocação de recursos e despesas reais para a agricultura não mantiveram um aumento fixo em linha com a Declaração de Maputo de 2003 que

compromete os países membros da União Africana a aumentar a quota de despesas para alcançar a meta de 10 por cento até 2008.

2. Embora o nível de despesas seja importante, onde a despesa é efectuada irá determinar até que ponto a mesma contribuirá para a alocação eficiente de recursos e crescimento. A análise de tendências baseada na classificação das funções do governo e distribuição espacial foi limitada pela falta de dados desagregados. A classificação funcional baseia-se em dados do MINAG, Ministério das Pescas, DNPDR e GPZ, e abrange as funções de pesquisa e desenvolvimento, extensão, apoio à produção (incluindo subsídios, distribuição de emergência de insumos e alfaia agrícolas, serviços sanitários), apoio institucional, irrigação de pequena e grande escala, direitos e gestão de terras. As quotas relativas de despesas entre as funções acima mencionadas entre 2005 e 2007 mostram que a maior quota foi realizada pela irrigação de pequena e grande escala (43 por cento por ano), seguida do apoio institucional (25 por cento), apoio à produção (14 por cento), pesquisa (10 por cento), extensão (5 por cento) e direitos e gestão de terras (3 por cento). A reabilitação da barragem de Massingir e regadio do Chókwè é responsável pela maior parte da despesa em irrigação. Embora tenha havido um aumento significativo nas despesas para a pesquisa desde 2004, quando foi criado o Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM), as despesas em desenvolvimento e transferência de tecnologias permanecem relativamente baixas.

3. As despesas de investimento na investigação agrária permaneceram abaixo de 0,4 por cento do PIB Agrícola entre 2001 e 2005. Walker et al. (2006) recomendam que a despesa pública para a investigação agrária deve ser de pelo menos 2 por cento do PIB agrícola se Moçambique deseja ser capaz de gerar/adaptar tecnologias para manter taxas de crescimento anual de pelo menos 6 por cento.

4. Os dados financeiros do MINAG mostram que entre 2001 e 2007, uma média de 53,2% da despesa total do MINAG por ano é realizada por gastos efectuados nas províncias, atingindo uma quota máxima de 59,1% em 2007. O *ranking* das províncias em termos da quota média da despesa provincial por ano dos fundos do MINAG entre 2004 e 2006 é o seguinte: Nampula (14%), Niassa (11%), Inhambane (11%), Sofala (11%), Zambézia (10%), Gaza (10%), Cabo Delgado (9%), Manica (9%), Tete (8%) e Maputo (8%). Em termos de despesa *per capita* nas áreas rurais, a provincia de Maputo posiciona-se em primeiro lugar, seguida de Niassa, Sofala, Manica, Inhambane, Gaza, Cabo Delgado, Tete, Nampula e Zambézia. O *ranking* em termos de despesa por exploração segue um padrão semelhante. Em termos do *ranking* por despesa por unidade do PIB agrícola, a provincia do Niassa ocupa a primeira posição (3,2%), seguida de Maputo (2,8%), Tete (2,1%), Gaza (2,1%), Manica (2%), Sofala (1,9%), Inhambane (1,6%), Cabo Delgado (1,5%), Nampula (1%) e Zambézia (0,6%). ***Estas cifras mostram que as províncias com maior contribuição no PIB agrícola total ou com a maioria da população rural são menos favorecidas em termos de despesas dos fundos do MINAG.*** Análises mais detalhadas para melhor entender as razões subjacentes aos padrões observados ajudará o MINAG a definir critérios objectivos para a alocação de recursos para as províncias e/ou melhorar a execução orçamental ao nível provincial.

5. A estrutura das dotações orçamentais e despesas são indicadores das prioridades "reais" em termos de políticas e, por isso, ajudam a avaliar até que ponto as políticas

estão alinhadas com a alocação real dos recursos e sua utilização. O orçamento projectado para a implementação do Plano de Acção para a Produção de Alimentos (PAPA) foi analisado para ver até que ponto os recursos estão ajustados com os produtos e provisão de bens públicos. O orçamento do PAPA para 2008 indica que os 4 produtos mais prioritários são: arroz (39,3% do orçamento), milho (38%), trigo (8,9%) e frango (6,9%). De acordo com Walker et al. (2006), as culturas com valores de produção mais altos e com o potencial de redução da pobreza mais alto são: mandioca (30%), milho (29%), amendoim (6%), batata-doce (4%) e arroz (4%). A baixa prioridade dada à mandioca e a base para a identificação do trigo como uma cultura prioritária em termos de alocação de recursos públicos não são claras. Em termos de fundos orçamentados para as diferentes áreas de intervenção, a extensão ocupa a segunda posição atrás da irrigação. As duas funções contribuem para 56% do orçamento total. O orçamento para a pesquisa, por outro lado, é de apenas 2,6% do orçamento total. A alocação deste pequeno orçamento para a pesquisa só é parcialmente consistente com a dotação orçamental por produto. O arroz tem a maior quota (48,4%) seguido da batata reno (38,8%). Em termos de dotação orçamental por produto, a batata reno ocupa a sétima posição com 1% do orçamento.

6. Se se pretende que a tecnologia seja um dos meios principais para o crescimento, como claramente expresso na Estratégia de Revolução Verde (ERV) e no Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA), então o governo precisa de reavaliar os critérios para a alocação de recursos para orientar a alocação de investimentos públicos entre as diferentes funções do governo. Especificamente, há necessidade de se melhorar a capacidade institucional na geração/adaptação e transferência de tecnologias agrícolas. Também há necessidade de se avaliarem os critérios para a distribuição espacial dos fundos de acordo com o tamanho da população e potencial agrícola para optimizar a taxa de crescimento e redução da pobreza a partir de despesas públicas na agricultura.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS iv
SUMÁRIO EXECUTIVO v
LISTA DE TABELAS x
LISTA DE FIGURAS xi
LISTA DE ACRÓNIMOS xii
1 INTRODUÇÃO 1
2 AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DO SECTOR AGRÍCOLA 3
3 MÉTODOS DE ANÁLISE E DADOS USADOS 7
3.1 Sistema de Controlo de Despesas Públicas na Agricultura 7
3.2 Descrição dos Dados 9
4 DESPESAS PÚBLICAS AGRÍCOLAS AGREGADAS 9
4.1 Tendência e Composição do PIB Agrícola 10
4.2 Tendências da Dotação Orçamental 12
4.3 Tendências das Despesas 16
4.4 Execução Orçamental na Agricultura 23
4.5 Composição da Despesa Pública Agrícola 26
4.6 Tendências da Despesa por Funções do Governo 27
4.7 Desenvolvimento e Transferência de Tecnologias 28
4.8 Distribuição Espacial das Despesas Agrícolas 38
5 RESUMO E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS 42
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 45

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Percentagem de agricultores de pequena e média escala que usam insumos agrícola 2
Tabela 2 Fluxo dos fundos entre diferentes entidades 8
Tabela 3 Tendências do PIB agrícola real (2003 = 100) 10
Tabela 4 Estrutura do PIB agrícola real (2003 = 100) 12
Tabela 5 Orçamento do governo e verba da agricultura (Milhões de MZN)..... 13
Tabela 6 Verba por subsector (Milhões de MZN) 14
Tabela 7 Dotação orçamental para despesas recorrentes e de investimento (Milhões de MZN) . 16
Tabela 8 Composição da despesa total do governo (por cento)..... 17
Tabela 9 Despesas extra-orçamentais e do governo, 2003-2000 17
Tabela 10 Despesa total do governo e tendência da despesa agrícola (Milhões de MZN) 18
Tabela 11 Tendência da despesa agrícola por subsector (Milhões de MZN) 20
Tabela 12 Intensidade da despesa agrícola nos países em desenvolvimento, 2002..... 22
Tabela 13 Taxas de execução orçamental por subsector (Milhões de MZN)..... 23
Tabela 14 Taxas de execução orçamental por subsector 24
Tabela 15 Composição da despesa agrícola por classificação económica (Milhões de MZN reais, 2003=100) 26
Tabela 16 Despesa agrícola por funções centrais do governo (Milhões de MZN)..... 28
Tabela 17 Variedades de culturas lançadas pelo IIAM 32
Tabela 18 Despesa total na investigação agrária 33
Tabela 19 Dotação orçamental pública no quadro do PAPA (Milhões de MZN): 2008..... 37
Tabela 20 Dotação orçamental pública do PAPA para diferentes áreas de intervenção (Milhões de MZN): 2008 37
Tabela 21 Distribuição dos fundos alocados para a pesquisa no quadro do PAPA: 2008..... 38
Tabela 22 Produção de sementes básicas pelo IIAM e metas do PAPA 38
Tabela 23 Despesa, PIB e população rural por província: 2004-2006 40

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Rendimento de milho em Moçambique e regiões seleccionadas 1
Figura 2 Produção de cereais em Moçambique 11
Figura 3 Quota do orçamento do governo justificada pela agricultura 13
Figura 4 Orçamento para despesas de investimento por fonte dos fundos 15
Figura 5 Despesa agrícola como quota da despesa total e PIB agrícola 21
Figura 6 Despesa agrícola como percentagem da despesa total e PIB agrícola como percentagem do PIB total 22
Figura 7 Taxas de execução orçamental por subsector 25
Figura 8 Quota média da despesa na agricultura por classificação económica: 2005 - 2007 25
Figura 9 Quota das funções do governo em despesa de agricultura: 2005-2007 27
Figura 10 Sistema de inovação agrícola: um quadro conceitual 29
Figura 11 Fluxo dos custos e benefícios de pesquisa com o passar do tempo 30
Figura 12 Despesa de investimento na investigação agrária e sua intensidade 32
Figura 13 Funcionários públicos de investigação agrária 35
Figura 14 Distribuição de investigadores a tempo inteiro por grau académico 36
Figura 15 Contribuição relativa dos gastos ao níveis central e provincial 39
Figura 16 Intensidade da despesa agrícola por província: 2004-2006 41
Figura 17 Despesa agrícola como quota do PIB agrícola por província: 2004-2006 42

Moeda corrente

METICAL (MZN)
Taxa de câmbio em 13 de Abril de 2009
EUA $1.00 = MZN 26.5

LISTA DE ACRÓNIMOS

AU	União Africana
CAADP	Programa Compreensivo de Desenvolvimento da Agricultura Africana
CGIAR	Grupo Consultivo Internacional de Pesquisa Agrícola
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CIMMYT	Centro Internacional de Melhoramento do Milho e Trigo
CIP	Centro Internacional da Batata
COFOG	Classificação das Funções do Governo
DNPDR	Direcção Nacional da Promoção do Desenvolvimento Rural
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Agricultura
FTE	Equivalente a Tempo Inteiro
GdM	Governo de Moçambique
GPZ	Gabinete do Plano e Desenvolvimento da Região do Zambeze
ICRISAT	Instituto Internacional de Investigação de Culturas para os Trópicos Semi-áridos
IIAM	Instituto de Investigação Agrária de Moçambique
IITA	Instituto Internacional de Agricultura Tropical
ILRI	Instituto Internacional de Investigação Pecuária
INE	Instituto Nacional de Estatística
INGC	Instituto Nacional de Gestão de Calamidades
IRRI	Instituto Internacional de Pesquisa do Arroz
MINAG	Ministério da Agricultura
MZN	Metical (abreviatura internacional da moeda corrente de Moçambique)
NEPAD	Nova Parceria para o Desenvolvimento de África
OE	Orçamento do Estado
ONIA	Organização Nacional de Investigação Agrária
PAEI	Política Agrícola e Estratégia de Implementação
PAPA	Plano de Acção para a Produção de Alimentos
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PDSP	Plano para o Desenvolvimento do Sector das Pescas
PEDSA	Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário
PES	Plano Económico e Social
PIB	Produto Interno Bruto
PPEI	Política de Pescas e Estratégia de Implementação
PQG	Programa Quinquenal do Governo de Moçambique
PROAGRI	Programa Nacional de Desenvolvimento Agrícola de Moçambique
SSA	África Sub-sahariana
TIA	Trabalho de Inquérito Agrícola
USAID	Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional

1 INTRODUÇÃO

Apesar da considerável redução na porporção da população que vive abaixo da linha de pobreza de 69 por cento em 1996/7 para 54 por cento em 2002/03, a pobreza continua generalizada e concentrada nas áreas rurais em Moçambique. A luta contra a pobreza continua a ser o principal objectivo de desenvolvimento do Governo de Moçambique (GdM) e o sucesso na transformação do sector agrícola é considerado uma condição necessária para alcançar esse objectivo. O segundo Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II), lançado em 2006 e o segundo Programa Nacional de Desenvolvimento Agrícola (PROAGRI II) reconhecem a importância da agricultura como motor de crescimento económico e alívio à pobreza e especificamente a necessidade de aumentar a produtividade agrícola como forma de crescimento sustentável. O GdM lançou a sua Estratégia de Revolução Verde (ERV) em 2008, a qual entre outros factores enfatiza a necessidade de resolver os constrangimentos a aumentos sustentáveis na produtividade agrícola.

Principalmente devido a dois factores, a ênfase que o governo moçambicano coloca na agricultura não é surpreendente. Primeiro, a agricultura e a pobreza estão intimamente relacionadas visto que cerca de 80 por cento da população depende largamente da agricultura como fonte primária de sustento e cerca de 73 por cento da população vive nas áreas rurais. Segundo, apesar do papel proeminente do sector agrícola na economia moçambicana, a sua produtividade é relativamente baixa comparativamente a outros países em desenvolvimento, incluindo países da África Austral (Figura 1). A baixa produtividade não é surpreendente por causa da alta dependência da agricultura de sequeiro e uso limitado de fertilizantes e sementes melhoradas com ilustrado na Tabela 1. Os resultados do Trabalho de Inquérito Agrícola (TIA) indicam que em 2007, apenas cerca de 4 por cento de pequenos agricultores usaram fertilizantes, enquanto 10 por cento usaram sementes melhoradas de milho, e 4 por cento usaram pesticidas.

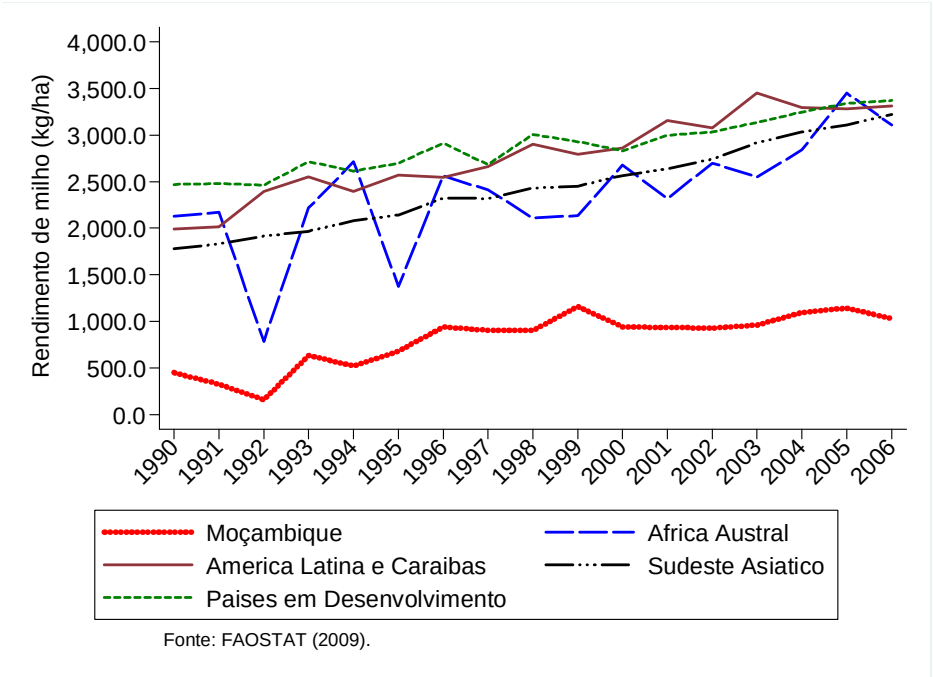


Figura 1 Rendimento de milho em Moçambique e regiões seleccionadas

Tabela 1 Percentagem de agricultores de pequena e média escala que usam insumos agrícola

Item	2002	2003	2005	2006	2007
Fertilizantes químicos	3,8	2,6	3,9	4,7	4,1
Pesticidas	6,8	5,3	5,6	5,5	4,2
Tracção animal	11,4	11,3	9,5	12,8	12,0
Irrigação	10,9	6,1	6,0	8,4	13,2
Uso de sementes melhoradas					
Milho			5,6	9,3	10,0
Arroz			3,3	4,0	2,9
Amendoim			2,0	4,2	6,4

Fonte: TIA 2002 a 2007

A alta dependência da agricultura de subsistência e o facto de que o grosso da população vive nas áreas rurais sugerem que o crescimento económico e alívio à pobreza requerem aumentos de produtividade na agricultura. De facto, o Banco Mundial (2005) documenta que o sector agrícola teve a mais alta contribuição na redução da pobreza em Moçambique. Estimativas indicam que mudanças na pobreza de agregados familiares cujos chefes praticam a agricultura como a ocupação principal contribuiram para 11 dos 15 pontos percentuais da redução da incidência da pobreza entre 1996/97 e 2002/03.

Para promover um crescimento agrícola sustentável, é preciso investir na agricultura e infra-estruturas rurais complementares, saúde, educação e instituições. De acordo com o Banco Mundial (2007), o crescimento agrícola sustentável requer uma estratégia holística que consiste em reformas de políticas, inovações institucionais, e investimentos bem direccionados visando impulsionar a produtividade agrícola e estimular a competitividade.

A evidência empírica (Fan et al., 2000; Fan et al., 2004; Benin et al., 2008) tem mostrado que os investimentos em bens públicos são os principais propulsores de crescimento agrícola, competitividade e redução da pobreza. Não pode haver um crescimento agrícola amplo sem que haja o compromisso do governo para providenciar a investigação agrária, serviços de extensão, mecanismos institucionais, transportes e infra-estruturas de mercado que são essenciais para promover aumentos de produtividade agrícola e, em última análise, a redução da pobreza (David e Inocêncio, 2000; Haggblade, 2007). Visto que a provisão de bens públicos muitas das vezes ultrapassa a capacidade e interesse do sector privado (porque eles não podem interiorizar todos os benefícios que resultam do investimento), este sector normalmente investe menos em factores-chave caracterizados por atributos de bens públicos e que são necessários para acelerar o crescimento agrícola.

Além de os factores-chave do crescimento agrícola se caracterizarem por serem bens públicos, o cultivo da terra, o uso de fertilizantes e pesticidas, e doenças de plantas e animais normalmente geram externalidades que requerem intervenções em termos de políticas e regulamentos. Quando surgem externalidades, o sector privado geralmente investe menos em medidas preventivas como é o caso dos bens públicos. Por outro lado, a produção agrícola é intrinsecamente caracterizada por riscos de produção e preços normalmente fora do controle de pequenos agricultores descapitalizados para implementar estratégias de gestão de riscos. Contudo, os mercados de seguros e crédito, para minimizar os riscos e incertezas na

agricultura, ou não existem ou são imperfeitos principalmente devido a informações assimétricas e problemas de perigo moral.

Para resolver a questão da falha de mercados, criar um ambiente conducente para estimular o investimento privado, aliviar a pobreza e alcançar outros objectivos de desenvolvimento, cria-se um vasto leque de políticas, mecanismos institucionais e investimento público. Estes requerem despesas públicas para financiar o seu desenho, implementação, monitorização e avaliação. Porém, os instrumentos políticos e regulamentos sozinhos terão pouco impacto no crescimento agrícola e, em última análise, no crescimento económico, a menos que possam ser convertidos em planos de acção implementáveis com o apoio de instituições apropriadas e gastos públicos.

Em 2003, os chefes de estado e governo da União Africana reuniram-se em Maputo resolvidos a implementar o Programa de Desenvolvimento Global de Agricultura da África (CAADP) comprometendo-se a adoptar políticas sãs para o crescimento do desenvolvimento agrícola e rural e alocar pelo menos 10 por cento dos recursos do orçamento nacional à agricultura até 2008. Se implementado, espera-se que este compromisso, conhecido como "Declaração de Maputo", permita aos países implementadores alcançar um crescimento anual de 6 por cento no PIB agrícola.

O relatório examina as tendências da despesa pública em agricultura, a estrutura da despesa pública, e como a composição da despesa pública mudou com o passar do tempo em Moçambique. Além disso, faz uma avaliação preliminar da qualidade da despesa pública em termos da classificação das funções do governo e distribuição espacial. Faz a avaliação preliminar de até que ponto a estrutura da despesa pública está alinhada com as políticas e estratégias e as implicações para atingir as metas que estas políticas e estratégias acarretam.

As perguntas específicas a serem abordadas por esta publicação incluem: qual é a quota global da agricultura na despesa pública total e qual tem sido o progresso de Moçambique no tocante ao cumprimento da declaração de Maputo no contexto da NEPAD? Até que ponto a provisão de bens públicos é justa na despesa global do governo na agricultura? Será que a despesa espacial na agricultura está alinhada com os objectivos estratégicos e metas do sector?

A estrutura deste relatório é a seguinte. A secção 2 apresenta uma avaliação das políticas e estratégias do sector enquanto a secção 3 descreve os dados e métodos de análise usados. A secção 4 apresenta os resultados principais e a secção 5 faz o resumo dos resultados principais e apresenta algumas implicações de políticas.

2 AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DO SECTOR AGRÍCOLA

O desenvolvimento do sector agrícola em Moçambique é dirigido por uma variedade de políticas, estratégias, programas e planos sectoriais entre os quais os mais importantes são: Política Agrária e Estratégia de Implementação (PAEI), Política de Pescas e Estratégia de Implementação (PPEI), Programa Nacional de Desenvolvimento Agrícola (PROAGRI), Estratégia da Revolução Verde e o Plano de Acção para a Produção de Alimentos (PAPA). As políticas, estratégias e programas do sector são articulados com as políticas, estratégias e planos nacionais tais como o Programa Quinquenal do Governo (PQG) que é apresentado no

início do mandato de um novo governo e o PARPA. O PQG actual é para o período de 2005-09 e o PARPA II é para o período de 2006-2009. As principais políticas, estratégias e planos do sector são resumidos abaixo.

Política Agrícola e Estratégia de Implementação (PAEI)

A Política Agrícola e Estratégia de Implementação (PAEI) aprovada em 1995 é o único documento de política agrícola pós-independência. Este documento abarca a produção vegetal, pecuária e florestal. O mesmo afirma que os sectores da agricultura e das pescas contribuiriam para os objectivos de desenvolvimento do GdM promovendo (i) a segurança alimentar, (ii) o crescimento económico sustentável, (iii) a redução da taxa de desemprego, e (iv) a redução dos níveis de pobreza absoluta.

PAEI delineia as áreas de intervenção visando transformar o sector da agricultura para garantir a segurança alimentar através da produção, diversificação, integração na cadeia de valores alimentares, promoção de exportações e uso sustentável de recursos naturais com a distribuição equitativa das receitas do país. PAEI identifica quatro pilares fundamentais para estimular o desenvolvimento agrícola: (i) uso sustentável de recursos naturais, (ii) aumento da produção e produtividade agrícola com ênfase na investigação e extensão, (iii) desenvolvimento e reforma institucional e (iv) desenvolvimento do capital humano.

Programa Nacional de Desenvolvimento Agrícola para 1999-2004 (PROAGRI)

Até finais dos anos noventa, cerca de 90 por cento da despesa pública em agricultura tinham sido financiados através de vários projectos de doadores. Em reconhecimento das limitações dos fundos dos doadores canalizados por meio de projectos para desenvolver o sector da agricultura em Moçambique, o GdM criou em 1998, com o apoio de doadores, o Programa Nacional de Desenvolvimento Agrícola (PROAGRI).

PROAGRI foi desenhado no quadro da PAEI e tinha como objectivo servir de instrumento para alcançar os objectivos da política agrícola. Os objectivos principais do PROAGRI eram (i) reformar e modernizar as instituições públicas que servem o sector agrícola; (ii) aumentar a produção e produtividade agrícola através de melhor prestação de serviços públicos (extensão, criação de animais e pesquisa) e (iii) promover acesso sustentável e gestão da base de recursos naturais através da provisão de boas práticas na produção florestal e gestão da vida selvagem e gestão de terras.

O principal propósito do PROAGRI I era aumentar o impacto da despesa pública na agricultura para garantir um ambiente propício para um crescimento sustentável e equitativo da economia rural. O programa tinha por objectivo (i) reformar e fortalecer o Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER) para formular e defender políticas que estimulam o desenvolvimento dos pequenos agricultores e do sector privado; (ii) apoiar a prestação de serviços públicos (extensão, criação de animais e pesquisa); e (iii) estimular o uso sustentável da base de recursos naturais.

PROAGRI I assenta sobre oito pilares, nomeadamente: (i) desenvolvimento institucional, (ii) investigação agrária, (iii) extensão agrícola, (iv) apoio à produção agrícola, (v) pecuária, (vi) terra, (vii) produção florestal e vida selvagem, e (viii) irrigação. Cada pilar tinha seus próprios objectivos e estratégias claramente identificados. Estes pilares correspondiam com à

estrutura do MADER na altura em que o PROAGRI foi desenhado. Nessa altura, MADER tinha oito Direcções Nacionais, sendo cada uma responsável por um dos oito pilares.

É de consenso geral que PROAGRI I colocava demasiada ênfase no desenvolvimento institucional (sistemas de planificação e gestão financeira) e menos ênfase em assegurar que esta capacidade institucional fosse usada para efectivamente melhorar a prestação de serviços públicos. A melhor prestação de serviços públicos por sua vez contribuiria para aumentar a produtividade agrícola e renda dos pequenos agricultores, o que por sua vez, teria um impacto na redução da pobreza e insegurança alimentar. Uma avaliação externa feita em 2002 reportou esta fraqueza do PROAGRI I e recomendou que fosse considerada uma nova abordagem para o desenho e implementação da segunda fase do programa.

Programa Nacional de Desenvolvimento Agrícola para 2005-2009 (PROAGRI II)

Ao contrário do PROAGRI I, PROAGRI II é concebido como um programa horizontal com três componentes principais que apoiam os pequenos agricultores, agricultores comerciais e gestão de recursos naturais. Os objectivos principais do PROAGRI II são:

- Apoiar os pequenos agricultores para desenvolver a agricultura e aumentar o seu sustento;

- Estimular maior produção e produtividade para assegurar a produção doméstica para satisfazer as necessidades básicas de todos os cidadãos e estimular a exportação das culturas principais do país, complementado com a promoção e desenvolvimento de agro-indústrias que acrescentam valor aos produtos agrícolas do país para mercados domésticos e externos;

- Garantir uma gestão sustentável de recursos naturais que traz ganhos económicos, sociais e ambientais baseados em gestão apropriada e planos de conservação, educação, informação e sistemas de monitorização que envolvem as comunidades locais, o sector público e interesses do sector privado.

PROAGRI II tem seis pilares, nomeadamente: (i) desenvolvimento de mercados de insumos e produtos, (ii) crédito rural, (iii) desenvolvimento de infra-estruturas, (iv) tecnologias, (v) gestão de recursos naturais, e (vi) ambiente propício para o desenvolvimento de pequenos agricultores e do sector privado.

Estratégia da Revolução Verde (ERV)

O GdM, através do MINAG, desenhou a sua Estratégia de Revolução Verde (ERV) em 2008. A ERV é vista como um instrumento para colocar as actividades relacionadas à agricultura num contexto mais amplo do quadro de desenvolvimento rural conforme estabelecido no PQG. O objectivo principal da ERV é de combater a pobreza e a fome em Moçambique através da promoção da competitividade do sector agrícola e do crescimento sustentável da produção e produtividade agrícola. Espera-se que o maior uso de insumos agrícolas melhorados incluindo sementes melhoradas, fertilizantes, pesticidas, mecanização e tracção animal e irrigação resultem numa maior produção e produtividade agrícola. A Estratégia também prevê que a promoção da produtividade e competitividade do sector da agricultura deverá ser complementada com intervenções adequadas que estimulem ligações entre a economia rural agrícola e não agrícola.

Baseado no quadro da cadeia de valores, ERV inclui cinco pilares: (i) recursos naturais (terra, água, vida selvagem e silvicultura), (ii) tecnologias agrícolas melhoradas, (iii) mercados e sistemas de informação de mercados, (iv) provisão de serviços financeiros e (v) fortalecimento de capitais sociais e humanos. A estratégia também estabelece um conjunto de medidas que devem ser tomadas por diferentes actores em cada um dos pilares para cumprir os seus objectivos. Espera-se que o financiamento da estratégia venha do orçamento do governo.

Plano de Acção para a Produção de Alimentos para 2008-2011 (PAPA)

Este plano de acção foi preparado em resposta à recente crise alimentar mundial e visava permitir que Moçambique eliminasse o défice alimentar e reduzisse a dependência de importações de alimentos. O PAPA abrange os seguintes produtos: milho, arroz, trigo, mandioca, batata, girassol, soja, algodão, amendoim, frango e peixe. Para cada uma destas culturas e produtos, PAPA estabelece objectivos, metas e áreas estratégicas de intervenção. Espera-se que objectivo do PAPA de eliminar o défice alimentar e reduzir a dependência de importações de alimentos seja atingido através do aumento da produtividade e da área cultivada em distritos seleccionados com base na sua conveniência biofísica. Por isso, as intervenções do PAPA visam melhorar a provisão e acesso a sementes melhoradas, fertilizantes, irrigação, mecanização (tracção animal e tractores) e armazenamento. Subsídios em insumos e crédito são componentes fundamentais deste plano de acção para aumentar o acesso aos insumos de produção e ao crédito.

Política das Pescas e Estratégia de Implementação (PPEI)

O PPEI propos em 1999 os seguintes objectivos: (i) aumentar a capacidade do sector das pescas de abastecer o mercado interno e reduzir parte do défice alimentar aumentando o processamento do pescado e reduzindo as perdas depois da pesca; (ii) aumentar receitas de divisas estrangeiras do sector das pescas assegurando um acesso permanente aos mercados internacionais de produtos pesqueiros domésticos, especialmente o camarão; e (iii) melhorar as condições de vida das comunidades de pescadores aumentando a rentabilidade das actividades pesqueiras e a criação de empregos dentro da cadeia de valores do pescado.

O PPEI delineia as áreas nas quais o Estado tem de jogar um papel importante na implementação desta política. Estas áreas incluem: (i) maior prestação de serviços públicos (controle de qualidade, licenciamento, pesquisa e extensão), (ii) maior competitividade no sector, (iii) maior diversificação de produtos pesqueiros para a exportação, (iv) promoção da aquacultura para a exportação e (v) promoção da sustentabilidade ambiental através da gestão integrada do ambiente marítimo e costeiro que protege ecossistemas importantes.

Plano para o Desenvolvimento do Sector das Pescas para 2002-2006 (PDSP)

O PDSP foi desenhado em 2002 como um veículo para operacionalizar a política das pescas e, por isso, estes dois documentos estratégicos tem os mesmos objectivos, nomeadamente (i) melhorar o abastecimento interno de produtos pesqueiros para reduzir o défice alimentar doméstico, (ii) aumentar ganhos de exportações, e (iii) melhorar as condições de vida das comunidades pesqueiras.

O PDSP consiste em seis componentes: (i) pesca artesanal, (ii) pesca semi-industrial, (iii) pesca industrial, (iv) indústria de processamento, (v) aquacultura e (vi) administração pública. Cada componente focaliza em regulamentos e leis, pesquisa e extensão, infra-estruturas, serviços financeiros, recursos humanos e sistemas de gestão e monitorização. PDSP apresenta actividades específicas com indicadores e também apresenta os custos estimados para a sua implementação.

Toda a política e documentos estratégicos citados acima reconhecem a importância do aumento sustentável da produtividade, a necessidade de tornar os produtos agrícolas mais competitivos, o uso sustentável dos recursos naturais e o melhoramento do acesso aos mercados. Também reconhecem o papel do governo na criação das condições propícias na formulação de políticas, leis, regulamentos e no fornecimento de bens públicos tais como a extensão da investigação e infra-estruturas para tornar a agricultura competitiva.

3 MÉTODOS DE ANÁLISE E DADOS USADOS

3.1 Sistema de Controlo de Despesas Públicas na Agricultura

A definição da agricultura usada neste estudo é extraída da nota de orientação para a implementação do sistema de controlo de despesas públicas na agricultura nos países africanos desenvolvida pela NEPAD no quadro do desenvolvimento agrícola em África conforme estabelecido no CAADP. De acordo com a nota de orientação, a agricultura inclui culturas, pecuária, silvicultura e pescas. Segundo a definição da agricultura do CAADP, independentemente da instituição pública ou agência que presta serviços agrícolas, todos gastos nestes serviços cujo propósito primário é restabelecer, melhorar ou manter a agricultura são definidos como despesas públicas na agricultura.

Com base na definição do CAADP, as despesas públicas na agricultura são orçamentadas e justificadas por mais de uma entidade. Conforme ilustrado na Tabela 2, os fundos do sector agrícola fluem de fontes primárias de financiamento para agentes de financiamento e depois para provedores de serviços. A Tabela 2 também mostra que o valor total dos fundos desembolsados pelas fontes de financiamento é igual ao valor total libertado pelos agentes de financiamento, i.e. G.

O perfil do financiamento público agrícola considerado neste estudo compreende as seguintes dimensões:

- Agentes de financiamento: Ministério das Finanças, Doadores, Fundo de Desenvolvimento da Agricultura (FDA), e Governos locais;

- Provedores de Serviços: Ministério da Agricultura (MINAG), Ministério das Pescas, Direcção Nacional da Promoção do Desenvolvimento Rural (DNPDR) no Ministério de Planificação e Desenvolvimento Rural, Gabinete do Plano e Desenvolvimento da Região do Zambeze (GPZ), Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) e Ministério das Obras Públicas e Habitação.

Tabela 2 Fluxo dos fundos entre diferentes entidades

Agentes de financiamento ou Beneficiários	Fontes Primárias/Originais de Financiamento				TOTAL
	S1	**S2**	**S3**	**S4**	
1	A	B			**A+B**
2	C				**C**
3		D	E		**D+E**
4				F	**F**
TOTAL	**A+C**	**B+D**	**E**	**F**	**G**

Provedores de Serviços	Agentes de Financiamento				TOTAL
	1	**2**	**3**	**4**	
I	V		W		**V+W**
II		X			**X**
III			Y		**Y**
IV				Z	**Z**
TOTAL	**V=A+B**	**X=C**	**W+Y=D+E**	**Z=F**	**G**

Fonte: Govereh et al. (2008)

Conforme sugere este perfil, a despesa agrícola em Moçambique é suprida por várias entidades. Algumas destas entidades, incluindo o MINAG, Ministério das Pescas e GPZ, realizam funções puramente relacionadas com a agricultura. Enquanto que outras entidades têm mandatos não puramente relacionados com a agricultura, mas realizam actividades relacionadas com a agricultura à medida que implementam os seus mandatos. Estas entidades incluem o Ministério de Planificação e Desenvolvimento Rural através da sua Direcção Nacional da Promoção do Desenvolvimento Rural (DNPDR), Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) e o Ministério das Obras Públicas e Habitação. A última entidade faz dotações orçamentais para cobrir as despesas da Barragem de Massingir que fornece água para a irrigação.

A definição da agricultura do CAADP também recomenda que as despesas na agricultura devem incluir gastos em projectos com objectivos multi-sectoriais apenas se 70 por cento ou mais dos custos dos projectos forem relacionados com o sector da agricultura.

Dado que as despesas agrícolas envolvem muitas instituições, uma missão para a Revisão da Despesa Pública na Agricultura (AgPER) foi criada envolvendo o MINAG, Ministério de Planificação, Ministério das Finanças, Ministério das Pescas, o Banco Mundial e Re-SAKSS. A criação da missão de AgPER foi necessária para garantir a disponibilidade e a validação de dados a serem usados na análise e aceitação dos resultados pelas instituições alvo. A missão foi liderada pela Direcção de Economia do Ministério da Agricultura.

Este estudo usa tanto a classificação económica assim como a classificação das funções do governo (COFOG) para a análise. As contas nacionais não usam COFOG e, por isso, faz-se uma análise imparcial usando dados recolhidos a partir do MINAG e do Ministério das

Pescas. Com base nos dados disponíveis, a missão de AgPER aprovou as seguintes classes de funções do governo: apoio à produção, extensão, conhecimento e informação; pesquisa e desenvolvimento; irrigação de pequena e grande escala; comercialização, segurança de alimentos e qualidade de alimentos; gestão sustentável de terras; e segurança alimentar e vulnerabilidade.

3.2 Descrição dos Dados

Neste estudo, a análise das despesas públicas limita-se ao período de 2001-2007 devido a grandes incoerências e descontinuidades de dados nos anos anteriores como resultado das mudanças introduzidas nas contas nacionais e mudanças na estrutura organizacional das agências públicas. As contas nacionais são a principal fonte de dados e são complementadas pelos dados dos provedores de serviços públicos sempre que o nível da desagregação requerida não é satisfeito pelos dados das contas nacionais. A título de exemplo, foi feita uma análise baseada em COFOG que se limita aos dados das despesas recolhidos do MINAG visto que tais dados não estão disponíveis nas contas nacionais e outras agências.

A redução do período de análise não resolveu todos os problemas de dados. Os dados fornecidos por agentes individuais que fizeram gastos normalmente não correspondem aos dados disponíveis nas contas nacionais preparadas pelo Ministério das Finanças. As discrepâncias entre as diferentes fontes de dados talvez sejam resultado da alta dependência dos fundos de doadores e o predomínio de fundos extra orçamentais. Parte considerável dos fundos de doadores não é captada pelas contas nacionais. A porção de fundos de apoio que não é captada pelas contas do governo é classificada como extra orçamental e pode potencialmente conduzir a dupla contagem.

A classificação económica apresenta duas categorias principais das despesas do governo em Moçambique: “funcionamento” e “investimento.” As despesas de “funcionamento” são compostas por quaisquer custos operacionais relacionados a tarefas contínuas e rotineiras, enquanto as despesas de “investimento” consistem em custos de formação de capitais por natureza. Sob esta classificação orçamental, algumas despesas de “investimento” são recorrentes por natureza, mas elas ainda são classificadas como de “investimento.” Por exemplo, as remunerações e salários pagos ao pessoal permanente contratado para construir um sistema de irrigação estão documentados na rubrica de despesas de “investimento”. Por outro lado, as remunerações e salários pagos ao pessoal permanente estão registados na rubrica de despesas de “funcionamento”. Para a nossa análise, conforme estabelecido nas contas nacionais, consideramos as despesas de “funcionamento” como recorrentes e as de “investimento” como de investimento.

4 DESPESAS PÚBLICAS AGRÍCOLAS AGREGADAS

As análises das despesas públicas agrícolas procuram abordar três questões fundamentais relacionadas a quanto se gasta, onde se gasta e quando se gasta no sector. Enquanto a primeira questão está relacionada à quantia gasta no sector com o passar do tempo, a segunda está relacionada com a qualidade dos gastos em termos das funções do governo e da distribuição geográfica. Saber onde a quantia é gasta é tão importante quanto a quantia realmente gasta. Os recursos devem ser direccionados às funções e regiões que podem

potencialmente permitir que um país tenha um sector agrícola mais produtivo e competitivo. Por outro lado, devido principalmente à sazonalidade do sector agrícola, quando as despesas são realizadas é tão importante como o tamanho e destino das despesas na agricultura. Os atrasos na execução de algumas práticas agrícolas tais como a irrigação e a sacha podem seriamente comprometer a produção e produtividade agrícola.

Neste estudo, abordamos questões ligadas ao tamanho e destino das despesas agrícolas. Contudo, não estamos em condições de abordar as preocupações ligadas ao tempo de realização das despesas devido à indisponibilidade de dados.

Esta secção do relatório está estruturada da seguinte maneira. A primeira subsecção mostra a importância relativa e o desempenho do sector agrícola num esforço de associar a distribuição agrícola e as despesas com a contribuição do sector agrícola à economia. A segunda e terceira subsecções descrevem as tendências da dotação orçamental e despesas agrícolas, respectivamente. A quarta subsecção aborda questões ligadas à divergência entre a dotação orçamental e os gastos reais. As últimas três subsecções discutem aspectos relacionados com a qualidade dos gastos em termos de composição, funções do governo e despesas espaciais.

4.1 Tendência e Composição do PIB Agrícola

A Tabela 3 apresenta as tendências do PIB total, PIB agrícola e seus componentes, o crescimento do PIB agrícola e a quota percentual do PIB agrícola no PIB total. Esta tabela mostra que tanto o PIB total como o PIB agrícola em termos reais tiveram uma tendência ascendente durante o período de 2001-2007. O PIB total real aumentou consideravelmente de 95 bilhões de Meticais em 2001 para 151 bilhões de Meticais em 2007, representando um aumento de cerca de 60 por cento durante o período de 7 anos. Entre 2001 e 2007, o PIB agrícola real subiu drasticamente de 19 bilhões de Meticais para 39 bilhões de Meticais, o que é equivalente a um aumento de 104 por cento.

Tabela 3 Tendências do PIB agrícola real (2003 = 100)

Ano	PIB total (Milhões de MZN)	PIB Agrícola (Milhões de MZN)	Crescimento Anual do PIB Agrícola (%)	PIB Agrícola como % do PIB total
2001	95.404,35	19.124,06	-	20,0
2002	104.212,32	26.492,04	38,5	25,4
2003	110.972,75	28.132,04	6,2	25,4
2004	119.721,57	29.661,99	5,4	24,8
2005	129.763,50	31.752,44	7,0	24,5
2006	141.030,41	35.877,65	13,0	25,4
2007	150.933,43	39.163,51	9,2	25,9
Média	**121.719,76**	**30.029,10**	**12,4**	**24,5**

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE)

É importante nota que apesar duma tendência ascendente, em geral, o PIB agrícola real sofreu uma redução de cerca de 16 por cento em 2000, caindo de 21 bilhões de Meticais em 1999 para 18 bilhões de Meticais em 2000. Este declínio do PIB agrícola real foi um resultado das cheias devastadoras que assolaram o país em 2000 e mostra como o sector agrícola é vulnerável às extremas mudanças climáticas.

A Tabela 3 também indica que entre 2001 e 2007 a taxa de crescimento anual do PIB agrícola não teve nenhuma tendência clara, variando consideravelmente entre 5 por cento em 2004 e 39 por cento em 2002. As grandes flutuações nas taxas de crescimento são devido às grandes flutuações na produção como resultado das cheias em 2002/2001 e da seca em 2005. Como se pode ver na Figura 2, a produção de todos os principais cereais baixou consideravelmente em 2005, que foi um ano de seca.

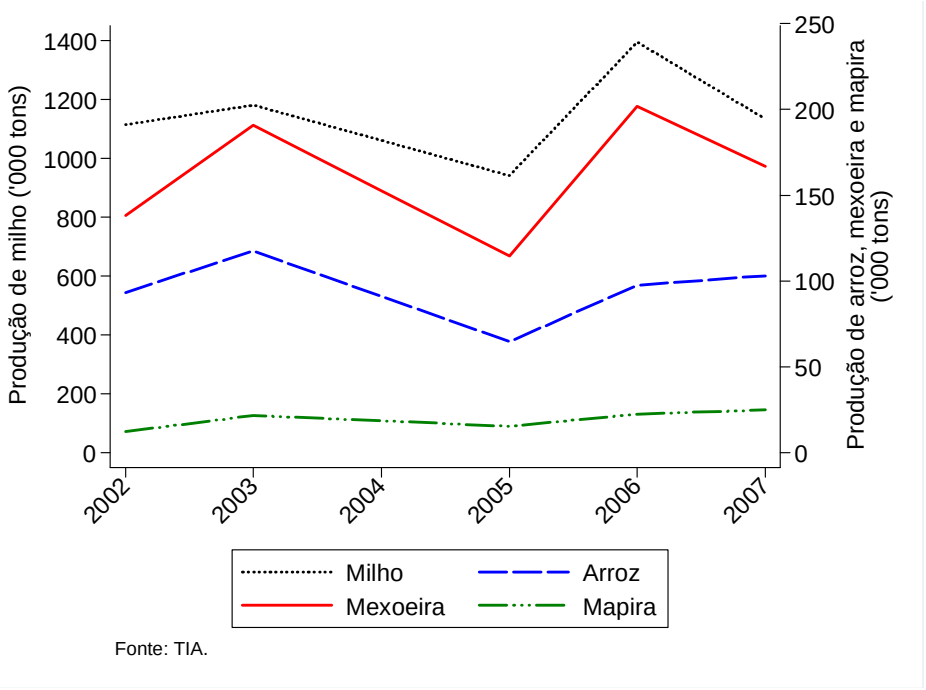


Figura 2 Produção de cereais em Moçambique

Dado o uso limitado de insumos melhorados e, consequentemente, a baixa produtividade agrícola, o elevado crescimento do PIB agrícola é essencialmente resultante da expansão da área cultivada. Quando a guerra civil que durou 16 anos findou em 1992, seguida da desminagem, muitas pessoas retornaram às zonas rurais a fim de praticarem a agricultura. Como resultado, as áreas agrícolas cultivadas e a produção aumentaram consideravelmente ao longo dos anos, enquanto a produtividade agrícola ainda permanece baixa.

Enquanto a agricultura emprega cerca de 78 por cento da mão-de-obra e 80 por cento da população depende da agricultura para o sustento, o sector foi responsável apenas por cerca de 25 por cento do PIB real por ano durante o período de 2001-2007. A baixa quota do PIB agrícola aliada a uma grande percentagem da população dependente da agricultura é principalmente devido à pouca existência de grandes mega-projectos e não à transformação estrutural.

A Tabela 4 sumariza a estrutura do PIB agrícola real entre 2001 e 2007. Esta tabela indica que, por um lado, o PIB real das culturas, pecuária e silvicultura, apresentou uma tendência ascendente entre 2001 e 2007, crescendo de 17 bilhões de Meticais em 2001 para 37 bilhões de Meticais em 2007. O PIB das culturas, pecuária e silvicultura aumentou mais que o dobro entre 2001 e 2007. Por outro lado, o PIB das pescas em 2003, em termos reais, não apresentou uma tendência evidente durante o período em análise, flutuando entre 1,7 bilhões

de Meticais em 2001 e 2,2 bilhões de Meticais em 2007. Ao longo do mesmo período, o PIB das pescas teve uma média de 2 bilhões de Meticais, enquanto o PIB das culturas teve uma média de 28 bilhões de Meticais.

Tabela 4 Estrutura do PIB agrícola real (2003 = 100)

Ano	PIB de culturas, pecuária e silvicultura (Milhões de MZN)	PIB das pescas (Milhões de MZN)	Culturas, pecuária e silvicultura como % do PIB agrícola	Pescas como % do PIB agrícola	Crescimento do PIB de culturas, pecuária e silvicultura (%)	Crescimento do PIB das pescas (%)
2001	17.486,00	1.638,06	91,4	8,6	9,6	-8,5
2002	24.626,36	1.865,68	93,0	7,0	40,8	13,9
2003	26.006,50	2.125,54	92,4	7,6	5,6	13,9
2004	27.573,88	2.088,11	93,0	7,0	6,0	-1,8
2005	29.798,78	1.953,66	93,8	6,2	8,1	-6,4
2006	33.678,64	2.199,01	93,9	6,1	13,0	12,6
2007	36.974,62	2.188,89	94,4	5,6	9,8	-0,5
Média	**28.020,68**	**2.008,42**	**93,13**	**6,87**	**13,28**	**3,32**

Fonte: INE

A Tabela 4 também mostra que a quota de culturas, pecuária e silvicultura nas despesas agrícolas reais aumentou de 91 por cento em 2001 para 94 por cento em 2007. A contribuição média do subsector das pescas no PIB agrícola foi de 7 por cento entre 2001 e 2007.

4.2 Tendências da Dotação Orçamental

A dotação orçamental do Governo aos vários sectores reflecte as suas prioridades em termos de políticas e desenvolvimento, por um lado, e seus compromissos políticos, por outro. A Tabela 5 apresenta um resumo do orçamento total do Governo alocado ao sector agrícola no período entre 2001 e 2007.

O orçamento total do Governo tem vindo a aumentar em termos reais excepto em 2003 e 2004, anos em que este registou baixas. O orçamento alocado à agricultura aumentou em termos reais entre 2001 e 2003, subindo de 1,2 bilhões de Meticais em 2001 para 3,3 bilhões de Meticais em 2004. Importa salientar que quando o orçamento total baixou em termos reais entre 2003 e 2004, o orçamento alocado à agricultura durante o mesmo período aumentou em cerca de 100 por cento. Durante o período de 2005 a 2006, o orçamento alocado à agricultura reduziu para menos de 3 bilhões de Meticais, e subiu para 4,9 bilhões de Meticais em 2007. Os dois anos em se observou uma redução do orçamento da agricultura coincidem com os primeiros anos das funções do novo governo e isso pode ter sido uma indicação de mudanças de prioridades em relação ao governo anterior.

Tabela 5 Orçamento do governo e verba da agricultura (Milhões de MZN)

Ano	Orçamento nominal total do governo	Orçamento nominal alocado à agricultura	Orçamento real total do governo (2003 = 100)	Orçamento real alocado à agricultura (2003 = 100)	Quota do orçamento alocado à agricultura em %
2001	23.943,85	1.054,53	27.075,88	1.192,47	4,4
2002	28.467,32	1.536,52	29.821,83	1.609,63	5,4
2003	29.213,12	3.106,05	29.213,12	3.106,05	10,6
2004	30.744,78	3.532,14	28.607,00	3.286,54	11,5
2005	39.988,41	2.955,90	34.204,34	2.528,35	7,4
2006	47.199,13	3.643,19	36.931,04	2.850,62	7,7
2007	59.476,82	6.669,47	43.314,21	4.857,07	11,2
Média	**37.004,78**	**3.213,97**	**32.738,20**	**2.775,82**	**9,7[a]**

Fonte: contas Nacionais
a) Esta cifra representa a média para o período de 2003-2007

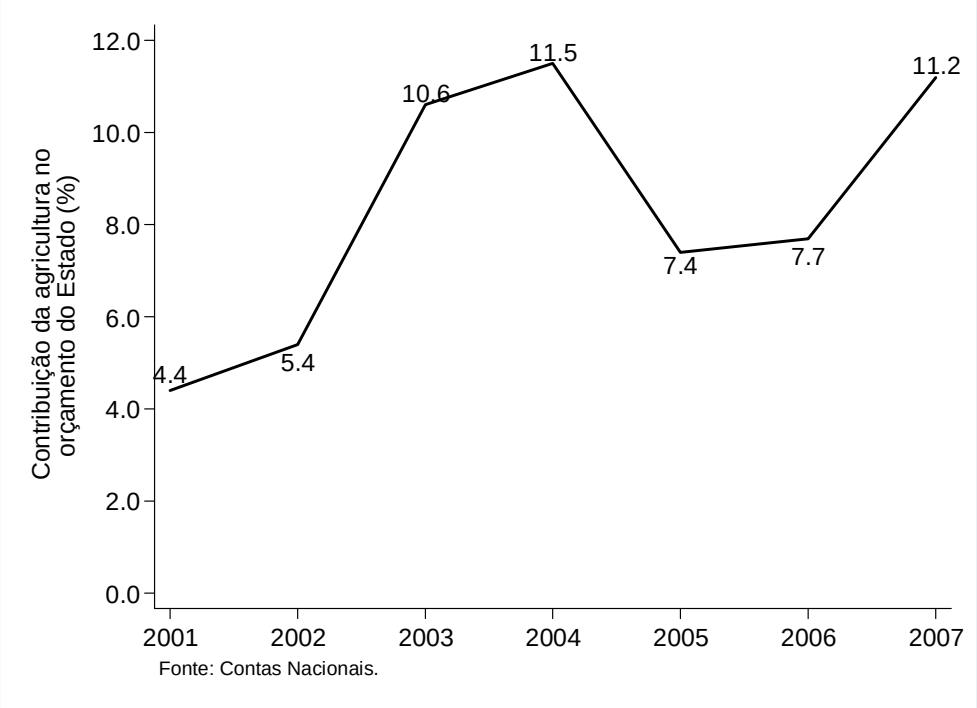


Figura 3 Quota do orçamento do governo justificada pela agricultura

A Tabela 5 também apresenta a quota do orçamento total do governo alocado ao sector agrícola entre 2001 a 2007. Essas quotas estão representadas na Figura 3 acima. Esta figura mostra que a quota da agricultura no orçamento total do governo não apresenta nenhuma tendência notável entre 2001 e 2007. Quando a declaração de Maputo foi assinada em 2003, o sector agrícola era responsável por 11 por cento do orçamento total do governo e esta quota subiu para 12 por cento em 2004. Entre 2005 e 2007, a quota do orçamento público alocado à agricultura reduziu em cerca de 5 por cento e depois aumentou para 11 por cento em 2007.

Há duas explicações plausíveis para a redução em 5 por cento da quota do orçamento do governo alocado à agricultura em 2005. Primeiro, neste ano tomou posse um novo presidente com um novo programa (programa quinquenal do governo). Segundo, alguns doadores

incluindo o Banco Mundial, a Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e o Governo dos Países Baixos não se comprometeram a doar fundos para apoiar a implementação do PROAGRI II em 2005, ao passo que outros doadores somente libertaram os fundos dos anos anteriores. Esta redução nos fundos doados para o apoio do PROAGRI II influenciou directamente o orçamento alocado à agricultura em 2005.

Agora viramos a nossa atenção ao orçamento alocado aos subsectores da agricultura, nomeadamente o subsector das culturas, pecuária e silvicultura e o subsector das pescas. Por falta de dados, não foi possível fazer uma desagregação adicional das culturas. A Tabela 6 apresenta um resumo das tendências e as quotas relativas do orçamento agrícola alocado a diferentes subsectores. Esta tabela mostra que, em média, o orçamento alocado ao sector das culturas, pecuária e silvicultura foi de cerca de 77 por cento por ano entre 2001 e 2007, tendo-se observado a mais alta dotação em 2003 (90 por cento). De 2005 em diante, a dotação orçamental ao subsector das culturas, pecuária e silvicultura tem mostrado uma tendência decrescente a favor do das pescas.

Tabela 6 Verba por subsector (Milhões de MZN)

	Verba da agricultura			% da verba da agricultura em culturas. pecuária & silvicultura
Ano	Culturas. gado & silvicultura	Pescas	Total	
2001	755,29	299,25	1.054,53	71,6
2002	1.145,28	391,24	1.536,52	74,5
2003	2.796,36	309,69	3.106,05	90,0
2004	2.559,01	973,13	3.532,14	72,4
2005	2.380,29	575,61	2.955,90	80,5
2006	2.775,95	867,24	3.643,19	76,2
2007	4.717,98	1.951,49	6.669,47	70,7
Média	**2.447,17**	**766,81**	**3.213,97**	**76,6**

Fonte: Contas Nacionais

Embora as dotações orçamentais reflictam as intenções do governo e seus compromissos políticos, estas não se traduzem necessariamente em despesas por várias razões. Primeiro, é possível que os fundos alocados não tenham sido desembolsados conforme planificado devido a atrasos e défice no desembolso dos fundos dos doadores e discrepâncias entre as receitas fiscais do governo e as projecções durante a fase de planificação. Segundo, pode haver divergência entre os fundos libertados e as despesas reais por razões associadas à capacidade de uma utilização eficaz dos fundos libertados e aos procedimentos de contabilidade orçamental, prestação de relatórios e auditoria. Agora viramos a nossa atenção às fontes dos fundos, o que é uma indicação da previsibilidade do orçamento.

Previsibilidade do Orçamento

A planificação e implementação de actividades no sector agrícola para a prestação de serviços públicos só pode acontecer de uma forma sistemática se os provedores de serviços agrícolas tiverem uma boa indicação de quando os fundos que lhes foram alocados estarão realmente disponíveis e da porção desses fundos que realmente será libertada. Uma medida da previsibilidade do orçamento é a fonte dos fundos. A Figura 4 resume a dotação

orçamental do orçamento de despesas por fonte para o período de 2005 a 2007, período para o qual os dados estão disponíveis por fonte dos fundos. Somente apresentamos a repartição do orçamento destinado a financiar as despesas de investimento porque as contas nacionais não dão nenhuma informação do orçamento recorrente por fonte.

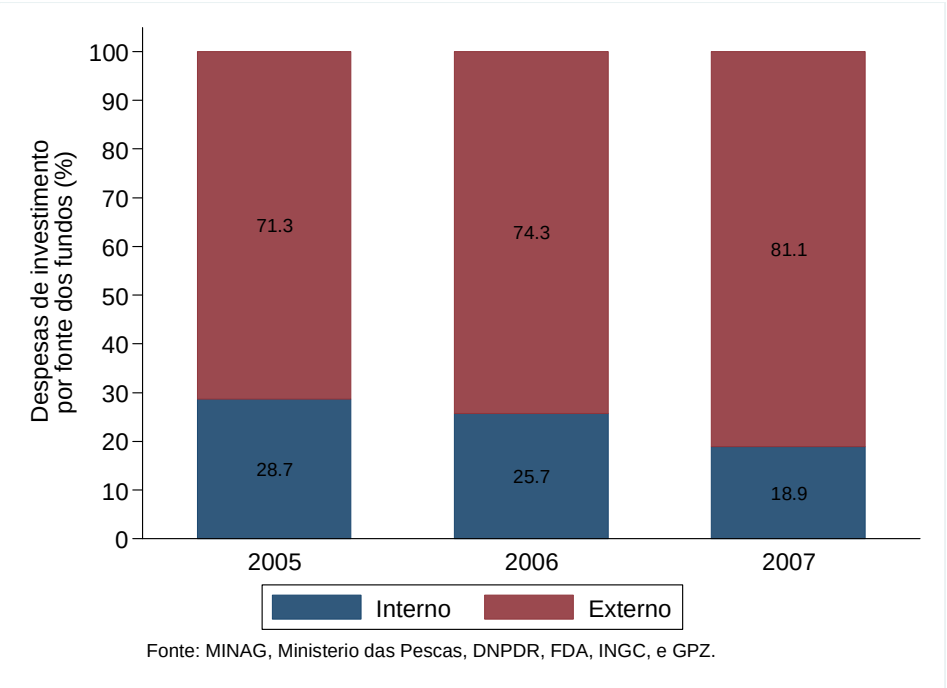


Figura 4 Orçamento para despesas de investimento por fonte dos fundos

A Figura 4 mostra que os fundos do governo destinados às despesas de investimento no sector agrícola provinham principalmente de fontes externas, com uma média de cerca de 76 por cento do orçamento de despesa total alocado à agricultura por ano. Devido à natureza errática dos compromissos de financiamento dos doadores e baixos níveis de desembolso real dos fundos, como resultado de procedimentos complexos de *procurement* que normalmente são observados pelos doadores, o orçamento de despesas torna-se imprevisível e instável. Conforme documentado por Govereh et al. (2006) no caso da Zâmbia, muitos problemas estão associados a projectos financiados por doadores. Estes incluem: falta de sustentabilidade, fraca monitoria e avaliação, conflito de interesses, desvio do tempo de funcionários do sector público das principais actividades do governo e falta de coordenação eficaz com outros projectos e com a agenda de desenvolvimento nacional.

Orçamentos para despesas recorrentes e de investimento

A distinção entre os orçamentos para despesas recorrentes e de investimento deve ser interpretada com cautela visto que o limite entre eles nem sempre é claro. Conforme indicado anteriormente, a classificação económica usada na apresentação das contas e orçamentos nacionais dá a impressão de que o orçamento para despesas de investimento recebe a maior quota da dotação. Isto acontece porque o orçamento para despesas de investimento inclui salários pagos com fundos externos. A Tabela 7 apresenta uma repartição da dotação total dos orçamentos para despesas recorrentes e de investimento.

Tabela 7 Dotação orçamental para despesas recorrentes e de investimento (Milhões de MZN)

Ano	Investimento nominal	Recorrente nominal	Investimento real (2003 = 100)	Real Recorrente (2003 = 100)	% Investimento na alocação total
2001	857,85	196,68	970,07	222,41	81,3
2002	1.279,72	256,79	1.340,62	269,01	83,3
2003	2.768,21	337,84	2.768,21	337,84	89,1
2004	3.070,25	461,89	2.856,76	429,77	86,9
2005	2.445,64	510,26	2.091,89	436,46	82,7
2006	2.959,63	683,56	2.315,77	534,85	81,2
2007	5.780,53	888,94	4.209,69	647,38	86,7
Média	**2.737,41**	**476,57**	**2.364,72**	**411,10**	**84,48**

Fonte: Contas Nacionais

Em termos reais, o orçamento alocado as despesas recorrentes aumentou entre 2001 e 2007, subindo de 222,4 milhões de Meticais em 2001 para 647,4 milhões de Meticais em 2007. Por outro lado, a dotação para despesas de investimentos em termos reais oscilou ao longo do período dos 7 anos sem uma tendência clara. De 2001 a 2004, a dotação para despesas de investimento em valores reais subiu consideravelmente de 970 milhões de Meticais para 2,9 bilhões de Meticais e depois baixou para 2,1 bilhões de Meticais em 2005. De 2005 para 2007, o orçamento alocado as despesas de investimento subiu mais do que o dobro, para 4,2 bilhões de Meticais em 2007.

A Tabela 7 também mostra que mais de 80 por cento do orçamento do governo é destinado as despesas de investimento. Entre 2001 e 2007, a quota do orçamento alocado à agricultura contribuida pelo orçamento de investimento, em média, foi de 85 por cento. Este indicador variou entre 81 por cento em 2001 e 89 por cento em 2003. Visto que o orçamento de investimento é geralmente financiado por doadores, o orçamento como um todo torna-se imprevisível.

4.3 Tendências das Despesas

O total de despesas reais no sector, onde as mesmas são efectuadas em termos de funções e distribuição espacial e a frequência das despesas reais, são factores que determinam o desempenho do sector. A relação entre a dotação orçamental e despesas reais é, em geral, uma indicação da eficácia do orçamento para permitir que os provedores de serviços agrícolas planifiquem e implementem as suas actividades. Depois de analisarmos as tendências da dotação orçamental na secção anterior, nesta secção procuramos determinar até que ponto as intenções e os compromissos políticos do governo, reflectidos nas dotações orçamentais, se traduzem em acções no terreno, analisando as tendências das despesas reais.

A Tabela 8 apresenta a despesa total do governo em sectores chave que influenciam a economia rural. Esses sectores incluem: Saúde, Educação, Infra-estruturas, Agricultura e Boa Governação. Os quatro sectores que foram responsáveis pela maior quota da despesa do governo entre 2004 e 2007 são Educação, Infra-estruturas, Saúde e Agricultura, respectivamente.

Tabela 8 Composição da despesa total do governo (por cento)

Sector	2004	2005	2006	2007	**Média**
Saúde	**10,1**	**11,7**	**12,8**	**12,4**	**11,8**
Prestação de serviços	9,7	10,8	11,8	11,6	11,0
HIV/SIDA	0,4	0,9	1,0	0,8	0,8
Educação	**19,2**	**18,2**	**18,6**	**20,1**	**19,0**
Ensino Primário/secundário	16,2	15,9	16,3	17,8	16,5
Ensino superior	3,0	2,3	2,3	2,3	2,5
Infra-estruturas	**14,7**	**17,4**	**15,5**	**13,2**	**15,2**
Estradas	9,5	11,0	10,7	8,7	10,0
Água	2,0	3,3	3,6	2,7	2,9
Energia	2,6	2,0	0,5	1,1	1,6
Outros serviços públicos	0,6	1,0	0,6	0,6	0,7
Boa Governação	**8,9**	**7,8**	**7,5**	**7,5**	**7,9**
Segurança	5,3	4,3	4,0	3,6	4,3
Execução da lei	2,1	2,1	2,0	1,9	2,0
Administração pública	1,5	1,4	1,5	2,0	1,6
Agricultura	**7,8**	**8,9**	**7,5**	**6,9**	**7,8**
Outros sectores	**47,6**	**42.8**	**45.0**	**46.8**	**45,6**

Fonte: Contas Nacionais

A despesa pública na agricultura é canalizada através de fundos orçamentais e extra-orçamentais. Enquanto as contas nacionais captam os fundos financiados por doadores canalizados através do apoio ao orçamento, a exclusão do financiamento extra-orçamental pode significamente subestimar a despesa do governo na agricultura. A Tabela 9 resume a despesa extra-orçamental na agricultura entre 2005 e 2007. Os dados da despesa extra-orçamental são provenientes da base de dados da *Official Development Assistance to Mozambique* (ODAMOZ).

Tabela 9 Despesas extra-orçamentais e do governo, 2003-2000

Ano	**2005**	**2006**	**2007**	**Média**
Despesas extra-orçamentais (Milhões de MZN)	1.905,81	1.443,54	1.180,31	1.509,89
Despesa pública agrícola (Milhões de MZN)	3.578,70	3.586,30	3.841,79	3.668,93
Despesas extra-orçamentais como quota da despesa pública agrícola	53,3%	40,3%	30,7%	41,4%
Despesas extra-orçamentais como quota da despesa total do governo	4,8%	3,1%	2,0%	3,3%

Fonte: CGE, ODAMOZ,

A base de dados da ODAMOZ foi iniciada em 2007 na tentativa de colher informação sobre o apoio ao desenvolvimento canalizado através de parceiros de desenvolvimento, ONG's internacionais e nacionais e agências das Nações Unidas. Porém, as organizações e instituições que dão assistência ao desenvolvimento não são obrigadas a enviar relatórios a ODAMOZ. Como resultado, a base de dados da ODAMOZ não capta todas as despesas extra-orçamentais efectuadas na agricultura.

A Tabela 9 indica que uma boa parte das despesas efectuadas na agricultura é canalizada através de itens extra-orçamentais patrocinados por parceiros de desenvolvimento, ONG's internacionais e nacionais e agências das Nações Unidas. Entre 2005 e 2007, em média, as despesas extra-orçamentais efectuadas na agricultura, expressas como quotas percentuais da despesa pública na agricultura[1] e da despesa total do governo foram de 41 e 3 por cento, respectivamente. Durante o mesmo período, a quota de despesas totais orçamentais e extra-orçamentais efectuadas na agricultura contribuida pelos fundos extra-orçamentais era, em média, de 29 por cento por ano.

Entre 2005 e 2007, o valor investido na agricultura, canalizado através de fundos extra-orçamentais era, em média, de 1,5 bilhões de Meticais, o que equivale a 41 por cento da despesa pública na agricultura. Para evitar uma dupla contagem visto que alguns parceiros de desenvolvimento oferecerem apoio através do tesouro e o resto por meios extra-orçamentais, a nossa análise da tendência da despesa pública na agricultura não inclui fundos extra-orçamentais obtidos através da base de dados da ODAMOZ, não obstante a significativa magnitude do financiamento extra-orçamental relatado a ODAMOZ.

A Tabela 10 apresenta as tendências da despesa total do governo e da despesa pública na agricultura entre 2001 e 2007. As despesas reais efectuadas na agricultura em termos reais têm tido uma tendência ascendente, com uma média de 2,1 bilhões de Meticais por ano entre 2001 e 2007. Esta despesas aumentaram de 516,5 milhões de Meticais em 2001 para 2,8 bilhões de Meticais em 2007.

Tabela 10 Despesa total do governo e tendência da despesa agrícola (Milhões de MZN)

Ano	Despesa total	Despesa agrícola	Despesa real total (2003 = 100)	Despesa agrícola real (2003 = 100)	Despesa agrícola como % da despesa total	Despesa agrícola como quota do PIB agrícola
2001	23.944,05	456,71	27.076,10	516,45	1,9%	2,7%
2002	28.466,24	1.698,49	29.820,70	1.779,31	6,0%	6,7%
2003	29.213,21	1.635,03	29.213,21	1.635,03	5,6%	5,8%
2004	30.745,14	2.507,40	28.607,33	2.333,05	8,2%	7,9%
2005	39.987,42	3.578,70	34.203,51	3.061,06	8,9%	9,6%
2006	47.209,96	3.586,30	36.939,52	2.806,10	7,6%	7,8%
2007	59.475,92	3.841,79	43.313,56	2.797,80	6,5%	7,1%
Média	**37.005,99**	**2.472,06**	**32.739,13**	**2.132,69**	**6,4%**	**6,8%**

Fonte: Contas Nacionais

Entre 2001 e 2007 a despesa na agricultura foi responsável por uma pequena quota da despesa pública total, com uma média de 6 por cento por ano. Durante o mesmo período, a despesa na agricultura como percentagem do PIB agrícola foi em média de 6,8 por ano. Se tivermos em consideração somente o período de 2003 a 2008, a quota média por ano da despesa pública total contribuída pela agricultura e pela despesa pública em agricultura como percentagem do PIB agrícola subiu para 7,4 por cento e para 7,6 por cento, respectivamente. Através da Tabela 10 nota-se que em 2005, que foi um ano de fraca produção devido à seca, a despesa em agricultura como percentagem da despesa total e também como percentagem do PIB agrícola aumentou substancialmente, mas observou-se uma diminuição dos mesmos nos

[1] O investimento público na agricultura inclui fundos orçamentados e projectos apoiados por doadores canalizados através de ministérios do ramo mas não captados pelas contas nacionais.

anos subsequentes. É possível que a grande subida da despesa tenha sido em resposta da situação de emergência causada pela seca.

Cumprimento da Declaração de Maputo

Foram feitas várias consultas para o estabelecimento de um sistema de controlo de despesas na agricultura em países membros da UA a fim de monitorar o cumprimento da declaração de Maputo. Como resultado dessas consultas, um seminário consultivo teve lugar em Joanesburgo, África do Sul, nos dias 12 e 13 de Setembro de 2005. Com base nas discussões e decisões deste seminário consultivo, a UA preparou uma nota de orientação técnica com a ajuda de um consultor contratado. A nota da orientação técnica recomendou:

Despesas reais (não orçamentos) são objecto do sistema de controlo de despesas. *Números originais de orçamentos apresentados ao Parlamento e depois de sua aprovação (Apropriações) na maioria dos países estão sujeitos a mudanças por causa da falta de pagamento de alguns dos orçamentos aprovados devido a constrangimentos de receitas ou pagamentos adicionais aprovados por orçamentos suplementares. Ademais, devido a oscilações acentuadas entre as despesas originalmente orçamentadas e despesas reais nas operações financiadas por fundos externos, as despesas reais (não apropriações ou orçamentos originais) serão objecto deste sistema de controlo tanto no contexto do sector agrícola como nas despesas totais do governo. Em suma, as despesas reais do governo são mais representativas do que os orçamentos originais do governo para qualquer tipo de análise de políticas, que podem ser captadas somente através de registos das contas e relatórios do governo. Assim, números mais realísticos, mais unificados e mais confiáveis serão preparados e analisados."*

Baseada na nota de orientação técnica da UA, a Tabela 10 indica que a despesa na agricultura como quota percentual da despesa total do governo está consistentemente abaixo da meta de 10 por cento, variando de 6 por cento em 2003 para 9 por cento em 2005. Entre 2003 e 2007, a proporção média da despesa do governo contribuída pela agricultura era de 7 por cento. A quota da despesa agrícola na despesa total do governo apresentou-se com tendências ascendentes, aumentando de 6 por cento em 2003 para 9 por cento em 2005 e diminuindo para 7 por cento em 2007. Estas cifras mostram que a despesa pública agrícola em Moçambique ainda está abaixo dos 10 por cento da despesa total do governo recomendado pela declaração de Maputo.

Despesas agrícolas por subsector

A Tabela 11 apresenta as tendências das despesas por subsector durante o período 2001-2007. Esta tabela ilustra que a despesa pública nos subsectores das culturas, pecuária e silvicultura, aumentou substancialmente de 432,7 milhões de Meticais em 2001 para 3,2 bilhões de Meticais em 2007. Durante o mesmo período, a despesa pública também apresentou-se com tendências ascendentes, aumentando de 24 milhões de Meticais em 2001 para 655,9 milhões de Meticais em 2007. As despesas agrícolas nas culturas responderam por mais de 82 por cento da despesa total agrícola por ano, entre 2001 e 2007.

Tabela 11 Tendência da despesa agrícola por subsector (Milhões de MZN)

Ano	Despesa da agricultura			% da despesa agrícola em culturas, pecuária & silvicultura	Despesa em culturas, pecuária & silvicultura como quota do PIB agrícola	Despesa em pescas como quota do PIB agrícola
	Culturas, pecuária & silvicultura	Pescas	Total			
2001	432,65	24,06	456,71	94,7%	3,0%	0,2%
2002	1.568,90	129,59	1.698,49	92,4%	11,4%	0,9%
2003	1.550,35	84,68	1.635,03	94,8%	9,2%	0,5%
2004	2.056,50	450,90	2.507,40	82,0%	8,1%	1,8%
2005	3.217,43	361,27	3.578,70	89,9%	11,4%	1,3%
2006	3.031,81	554,49	3.586,30	84,5%	9,5%	1,7%
2007	3.185,97	655,82	3.841,79	82,9%	8,6%	1,8%
Média	**2.149,09**	**322,97**	**2.472,06**	**88,8%**	**8,8%**	**1,2%**

Fonte: Contas Nacionais

Durante o mesmo período, a despesa nas culturas como percentagem do PIB agrícola também oscilou, variando entre 3 por cento em 2001 e 11 por cento em 2005. Por outro lado, observa-se uma consistente tendência ascendente da despesa nas pescas como quota do PIB agrícola durante o período de 7 anos, mudando de 0,2 por cento para 2 por cento. Em média, Moçambique gastou 9 Meticais em culturas e 1 Metical em pescas para cada 100 Meticais do PIB agrícola durante o período 2001-2007.

Intensidade das despesas do governo na agricultura

A quota das despesas agrícolas na despesa pública total dá uma indicação de quanta atenção os governos dão ao sector agrícola, mas não revela adequadamente como a quantidade de recursos gastos no sector se equipara ao tamanho do sector na economia. Gastar 10 por cento da despesa do governo na agricultura pode ser apropriado para um país em que a agricultura representa 10 por cento da economia, mas provavelmente vai ser insuficiente para um país em que a agricultura responde por 60 por cento da economia (Mogues et al., 2008). A despesa agrícola como quota do PIB agrícola mede as despesas do governo relativamente ao tamanho do sector na economia. Esta medida foi usada para avaliar se a despesa agrícola se adequa ao tamanho do sector. Este indicador é apresentado na Figura 5.

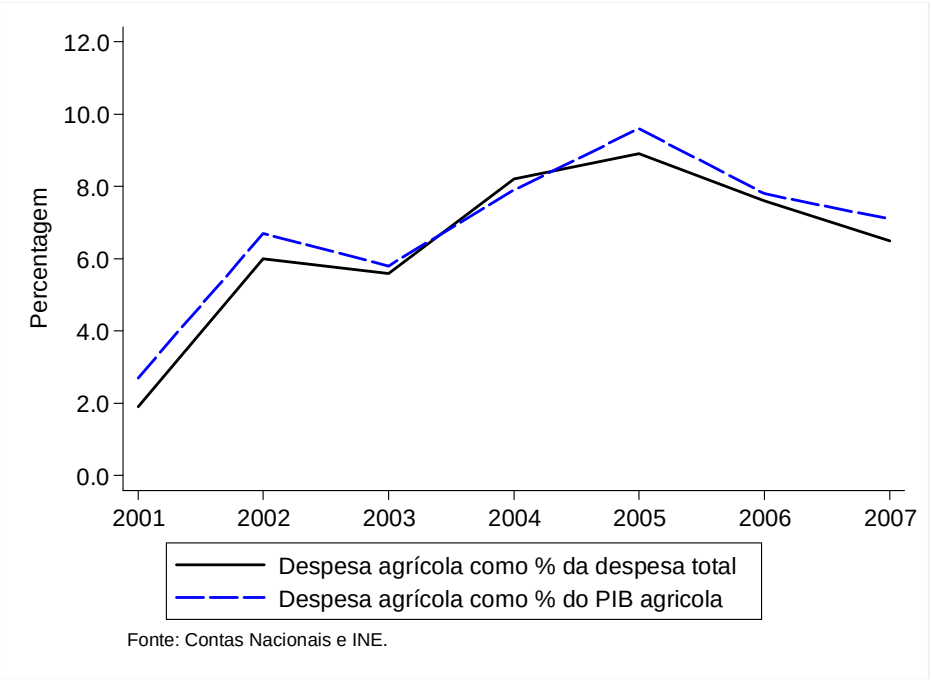


Figura 5 Despesa agrícola como quota da despesa total e PIB agrícola

Durante o período em análise, a quota da despesa agrícola na despesa total do governo e a despesa agrícola como percentagem do PIB agrícola apresentaram tendências similares com pequenas diferenças na magnitude. Por muitos anos, os gastos em agricultura como percentagem do PIB agrícola têm sido maiores do que a quota da despesa agrícola na despesa total do governo (Figura 5).

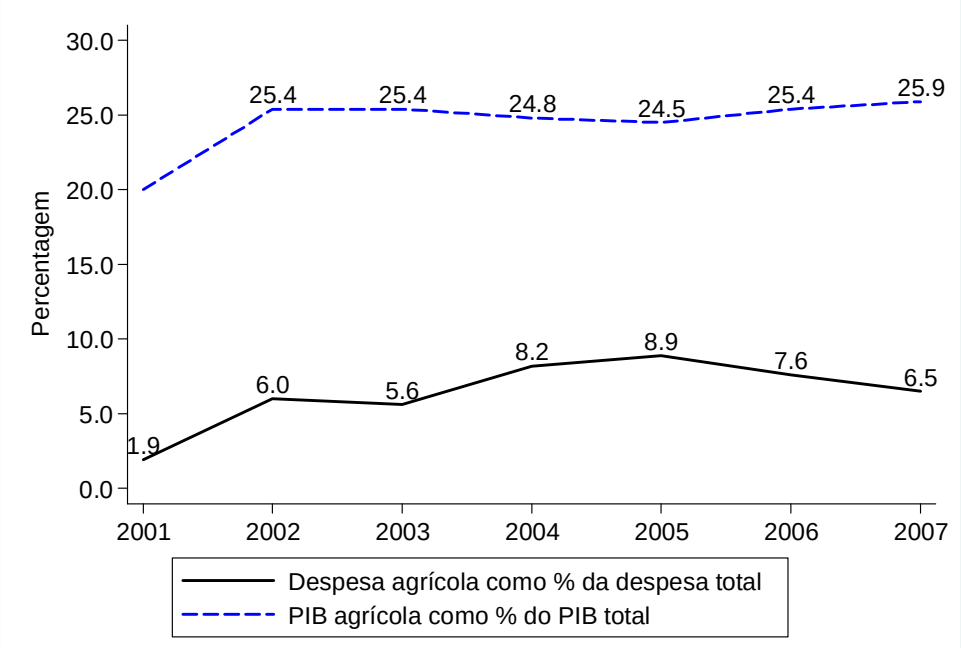
Entre 2001 e 2005, o nível da despesa agrícola em relação ao tamanho do sector aumentou, mudando de 2 por cento em 2001 para 9 por cento em 2005. Depois apresentou-se com uma pequena tendência decrescente, baixando para 7 por cento em 2007. Durante os últimos 7 anos, a despesa na agricultura em relação ao PIB agrícola atingiu uma média de 7 por cento. A Tabela 12 mostra que a despesa agrícola em Moçambique em relação ao PIB agrícola (7 por cento) é baixa comparativamente às médias da América Latina (12 por cento) e da Ásia (11 por cento). Embora seja comparável à média da África (7 por cento), a despesa agrícola como percentagem do PIB agrícola é mais elevada em Moçambique em relação a muitos países africanos, incluindo Malawi (6 por cento), Quénia (4 por cento) e Uganda (4 por cento). Contudo, conforme já mencionado, a produtividade agrícola e o uso de insumos agrícolas melhorados são consideravelmente mais baixos em Moçambique do que nestes países africanos.

Tabela 12 Intensidade da despesa agrícola nos países em desenvolvimento, 2002

	Despesa agrícola como % da despesa total	Despesa agrícola como % do PIB agrícola
África	4,5	6,7
Moçambique	**6,0**	**6,7**
Malawi	5,2	5,9
Zâmbia	5,9	7,7
Quénia	4,6	4,0
Uganda	4,2	4,2
Etiópia	4,7	5,5
Camarões	1,6	0,8
Togo	2,0	1,4
Mali	9,1	8,1
América Latina	2,5	11,6
Ásia	8,6	10,6

Fonte: Fan & Saurkar (2006)

Quando observamos a quota da agricultura no PIB total e a quota da despesa pública total que se destina à agricultura isso nos permite compreender melhor os padrões da despesa na agricultura. A Figura 6 ilustra que as despesas públicas totais e as quotas do PIB tiveram tendências e magnitudes diferentes entre 2001 e 2007. A quota da despesa total contribuida pelo sector agrícola é mais pequena do que a contribuição económica deste. Não obstante o facto de que, em média, a agricultura contribui um quarto do PIB total, a despesa pública na agricultura, em média, foi responsável por cerca de 6 por cento da despesa total do governo entre 2001 e 2007.



Fonte: Contas Nacionais e INE.

Figura 6 Despesa agrícola como percentagem da despesa total e PIB agrícola como percentagem do PIB total

4.4 Execução Orçamental na Agricultura

A divergência entre os fundos orçamentados e os fundos libertados pode ser usada como uma medida de previsibilidade do orçamento. Devido a falta de dados sobre os fundos libertados, não podemos obter uma previsibilidade do orçamento no sector agrícola avaliando as divergências entre os fundos libertados e a dotação orçamental. Como alternativa, avaliamos a capacidade de execução orçamental como a diferença entre os fundos alocados e as despesas reais. Contudo, os resultados devem ser interpretados com cuidado dado que vários factores podiam resultar em discrepâncias entre a dotação orçamental e as despesas reais. Estes factores incluem, dentre outros, o desembolso tardio dos fundos por parte dos doadores, libertação tardia dos fundos como resultado de demora na justificação dos fundos libertados anteriormente pelas agências implementadoras, reajustes na dotação orçamental depois do anúncio das dotações aprovadas e défices na colheita das receitas do governo.

A Tabela 13 mostra que entre 2001 e 2007 a despesa real na agricultura esteve abaixo do orçamento alocado ao sector em 4 dos 7 anos analisados. O défice pode ser atribuído a quatro factores principais. Primeiro, os doadores frequentemente não cumprem com as suas promessas feitas no momento da dotação orçamental inicial, resultando em atrasos e défices no desembolso dos fundos suportados por doadores. Segundo, a cobrança de impostos do governo, geralmente, não atinge as projecções feitas na dotação orçamental inicial. Terceiro, o défice na prestação de relatórios de despesas reais cobertas por fundos externos. Os relatórios de contas nacionais não apresentam alguns dos gastos suportados por doadores embora a contribuição destes para a dotação orçamental esteja documentada nas contas nacionais. Quarto, a baixa capacidade para gastar os fundos libertados também pode ser um factor que contribui para este fraco desempenho orçamental.

Tabela 13 Taxas de execução orçamental por subsector (Milhões de MZN)

Ano	Alocação nominal	Despesa nominal	Alocação real (2003 = 100)	Despesa real (2003 = 100)	% da despesa
2001	1.054,53	456,71	1.192,47	516,45	43,3%
2002	1.536,52	1.698,49	1.609,63	1.779,31	110,5%
2003	3.106,05	1.635,03	3.106,05	1.635,03	52,6%
2004	3.532,14	2.507,40	3.286,54	2.333,05	71,0%
2005	2.955,90	3.578,70	2.528,35	3.061,06	121,1%
2006	3.643,19	3.586,30	2.850,62	2.806,10	98,4%
2007	6.669,47	3.841,79	4.857,07	2.797,80	57,6%
Média	**3.213,97**	**2.472,06**	**2.775,82**	**2.132,69**	**79,2%**

Fonte: Contas Nacionais

Em duas ocasiões (2002 e 2005), as despesas reais na agricultura excederam o orçamento alocado ao sector. Isto pode estar relacionado com dois factores. Primeiro, os fundos suplementares provenientes do governo e dos parceiros de desenvolvimento em 2002 podem ter resultado em somas mais elevadas de fundos libertados do que dos fundos alocados, resultando em gastos mais elevados do que a dotação orçamental. Os fundos suplementares foram desembolsados para minimizar os efeitos severos das cheias que assolaram o país em 2000 e 2001. Segundo, a nova dotação orçamental feita pelo Ministério das Finanças depois da aprovação do orçamento pelo Parlamento também pode ter resultado em desembolsos

adicionais de fundos para o sector da agricultura. Por sua vez, isso pode ter resultado em despesas reais mais elevadas em relação ao orçamento alocado pelo Parlamento.

Tabela 14 Taxas de execução orçamental por subsector

	Culturas, pecuária & silvicultura			Pescas		
Ano	Alocação (Milhões de MZN)	Despesa (Milhões de MZN)	% da despesa	Alocação (Milhões de MZN)	Despesa (Milhões de MZN)	% da despesa
2001	755,29	432,65	57,3	299,25	24,06	8,0
2002	1.145,28	1.568,90	137,0	391,24	129,59	33,1
2003	2.796,36	1.550,35	55,4	309,69	84,68	27,3
2004	2.559,01	2.056,50	80,4	973,13	450,90	46,3
2005	2.380,29	3.217,43	135,2	575,61	361,27	62,8
2006	2.775,95	3.031,81	109,2	867,24	554,49	63,9
2007	4.717,98	3.185,97	67,5	1.951,49	655,82	33,6
Média	**2.447,17**	**2.149,09**	**91,7**	**766,81**	**322,97**	**39,3**

Fonte: Contas Nacionais

A Tabela 14, acima apresentada, resume as taxas de execução orçamental por subsector entre 2001 e 2007. Nota-se que as taxas de execução orçamental nos subsectores das culturas, pecuária e silvicultura oscilaram muito de ano para ano, variando entre 55 por cento em 2003 e 137 por cento em 2002. A taxa média de execução no subsector das culturas foi de 92 por cento entre 2001 e 2007. As despesas reais neste subsector foram muito baixas em relação aos fundos orçamentados para o subsector em 4 dos 7 anos e altas nos restantes três anos.

Entre 2001 e 2007, as despesas reais no subsector das pescas foram muito baixas em relação aos fundos orçamentados para este subsector. Durante o período de 7 anos, a divergência decrescente das despesas reais neste subsector em relação ao orçamento alocado era de mais de 36 por cento, o que implica que no mínimo 64 por cento dos fundos alocados nunca foram gastos. Estas constatações parecem indicar que a proporção do orçamento alocado que é realmente gasta é significativamente mais elevada no subsector das culturas do que no das pescas (Tabela 14 e Figura 7).

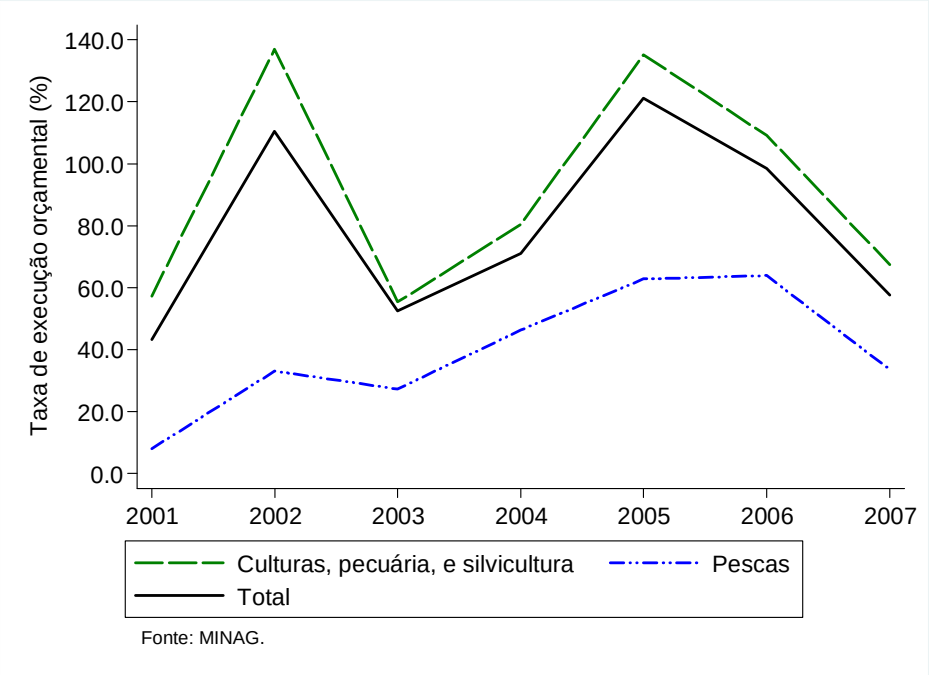


Figura 7 Taxas de execução orçamental por subsector

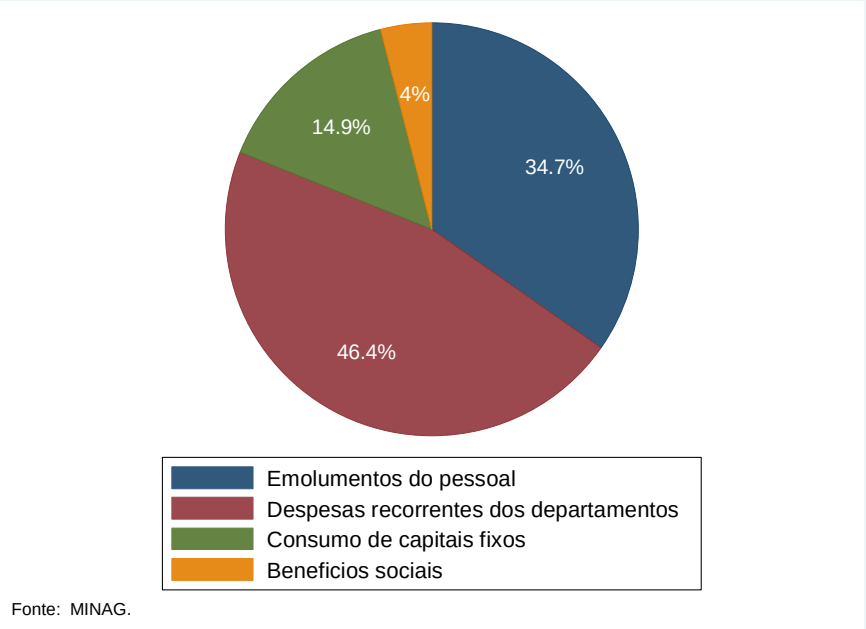


Figura 8 Quota média da despesa na agricultura por classificação económica: 2005 - 2007

4.5 Composição da Despesa Pública Agrícola

A composição da despesa agrícola é tão importante quanto o montante real gasto no sector. Investimentos em diferentes funções do governo podem levar a resultados diferentes. A

Figura 8 apresenta a quota média de cada componente chave nas despesas reais no sector agrícola durante o período de 2005 a 2007. Em termos de composição por componentes chave, durante os referidos anos, a maior quota da despesa agrícola foi realizada em despesas recorrentes dos departamentos, responsáveis por 46 por cento da despesa, seguido de emolumentos do pessoal com 35 por cento.

Entre 2001 e 2007, os gastos em despesas recorrentes dos departamentos em valores reais aumentaram de 217 milhões de Meticais em 2001 para 661 milhões de Meticais em 2007. Durante o mesmo período, as despesas com emolumentos do pessoal em termos reais com base em 2003 apresentaram uma consistente tendência ascendente, mudando de 277 milhões de Meticais em 2001 para 452 milhões de Meticais em 2007. Este aumento considerável nas despesas com emolumentos do pessoal pode ter resultado ou do aumento de força de trabalho agrícola no sector público ou aumentos de salários e subsídios reais. A fonte deste crescimento substancial não é clara (Tabela 15).

Tabela 15 Composição da despesa agrícola por classificação económica (Milhões de MZN reais, 2003=100)

Ano	Emolumentos do pessoal	Despesas recorrentes dos departamentos	Consumo de capitais fixos	Benefícios sociais	Total
2001	227,44	217,01	127,37	13,35	585,16
2002	292,86	320,49	255,81	11,79	880,95
2003	355,05	505,34	253,48	19,32	1.133,19
2004	391,96	422,82	146,96	26,16	987,90
2005	370,65	451,00	96,77	43,13	961,55
2006	407,22	553,71	234,08	52,87	1.247,87
2007	451,63	660,68	218,60	45,21	1.376,13
Média	**356,69**	**447,29**	**190,44**	**30,26**	**1,024,68**

Fonte: MINAG

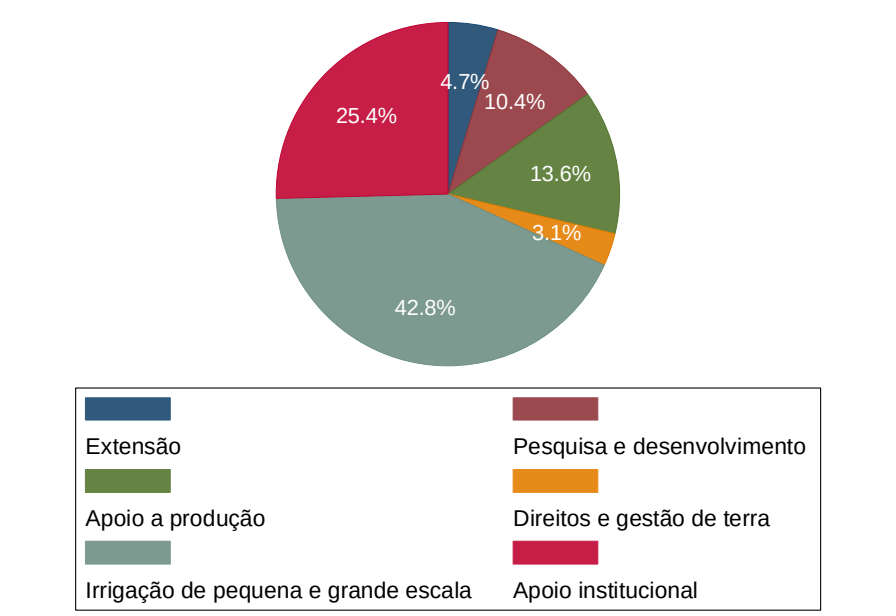
A Tabela 15 e a

Figura 8 indicam que o consumo de capitais fixos tem sido a terceira componente mais importante dos gastos reais no sector agrícola, contribuindo em média com 15 por cento da despesa agrícola entre 2005 e 2007. Entre 2001 e 2007, os gastos no consumo de capitais fixos em termos reais oscilaram de 97 milhões de Meticais em 2005 para 256 milhões de Meticais em 2002.

4.6 Tendências da Despesa por Funções do Governo

A repartição das despesas por função apresentada neste publicação é apenas parcial devido à falta de dados. Concentramo-nos em 6 funções do governo, a saber: irrigação de pequena e grande escala, apoio institucional, extensão, investigação e desenvolvimento, apoio à produção e direitos e gestão de terras. Os resultados estão resumidos na Figura 9 e na Tabela 16.

A Figura 9 mostra que entre 2005 e 2007, a irrigação e o apoio institucional, em média, foram responsáveis, respectivamente, por 43 a 25 por cento da despesa pública nas seis funções principais. A alta percentagem da despesa na irrigação é resultado de uma grande despesa na reabilitação da barragem de Massingir e nos sistemas de regadio de Chókwè, e não necessariamente uma indicação de um grande investimento contínuo na irrigação. A Tabela 16 mostra que a despesa com a irrigação cresceu significativamente de 58 milhões de Meticais em 2001 para 1 bilhão de Meticais em 2005. Depois desta consistente tendência ascendente, a despesa com a irrigação baixou para 459 milhões de Meticais em 2007.



Fonte: MINAG.

Figura 9 Quota das funções do governo em despesa de agricultura: 2005-2007

Os gastos em apoio institucional perfazem um total de 25 por cento das despesas de investimento na agricultura. A Tabela 16 também mostra que a despesa com apoio institucional apresentou-se com tendências ascendentes, aumentando de 115 milhões de Meticais em 2001 para 402 milhões de Meticais em 2007. Em média, o GdM gastou 348 milhões de Meticais por ano com apoio institucional entre 2001 e 2007. Esta tendência ascendente da despesa do apoio institucional pode ser explicada em parte pela ênfase dada às instituições de desenvolvimento no sector agrícola pelo GdM. A grande despesa no apoio institucional reflecte a prioridade dada a esta área pelo PROAGRI I. PROAGRI I foi alvo de crítica por uma avaliação externa em 2002 devido a alta importância dada ao desenvolvimento institucional (planeamento e sistemas de gestão financeira) e pouca ênfase em garantir que essa melhor capacidade institucional seja usada para melhorar com eficácia a prestação dos serviços.

Tabela 16 Despesa agrícola por funções centrais do governo (Milhões de MZN)

Função central	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Extensão	39,95	88,00	56,87	65,62	91,46	56,79	64,64
Pesquisa e desenvolvimento	33,22	75,48	57,99	116,80	142,46	140,75	179,96
Apoio à produção	27,60	67,57	75,19	77,51	118,48	183,87	293,97
Direitos e gestão de terras	32,91	51,66	41,88	32,12	29,57	63,75	39,66
Irrigação de pequena e grande escala	58,41	322,39	300,01	477,15	1.045,54	487,99	459,01
Apoio institucional	115,35	294,00	563,11	339,41	300,40	419,22	401,82
Média	**51,24**	**149,85**	**182,51**	**184,77**	**287,99**	**225,39**	**239,85**

Fonte: MINAG, Ministério das Pescas, DNPDR, GPZ

O apoio à produção agrícola é a terceira função mais importante do governo. Esta função foi responsável por uma média de 14 por cento da despesa de investimento na agricultura entre 2005 e 2007. Com uma média de 121 milhões de Meticais por ano, a despesa no apoio à produção subiu consistentemente nos últimos 7 anos, tendo registado um crescimento de 27 milhões de Meticais em 2001 para 494 milhões de Meticais em 2007.

Deve-se notar que o apoio à produção inclui, entre outras, a provisão de insumos agrícolas subsidiados tais como sementes e fertilizantes para os agricultores de pequena escala. Esta distribuição de insumos agrícolas subsidiados seria inútil se os beneficios desta fossem menores do que os custos. Conforme defende Haggblade (2007), distribuir insumos agrícolas subsidiados pode gerar beneficios muito baixos devido, principalmente, ao facto de que o investimento privado visa fazer lucros e evitar a concorrência.

A investigação agrária e a extensão agrária responderam por uma média de despesa de 10 por cento e 5 por cento, respectivamente, nas seis funções entre 2005 e 2007. Conforme demonstrado na Tabela 16, a despesa na investigação aumentou substancialmente a partir de 2004 quando foi criado o IIAM; e manteve uma tendência ascendente excepto em 2007, ano em que se observou uma ligeira descida. A despesa na extensão agrária, além de baixa, tem sido muito irregular. Dada a relativa importância das tecnologias agrícolas na transformação do sector agrícola e a alta prioridade destas expressa no PARPA II, na Estrategia de Revolução Verde e no Plano de Acção para a Produção de Alimentos, a próxima secção fará uma análise mais detalhada sobre o desenvolvimento e transferência de tecnologias.

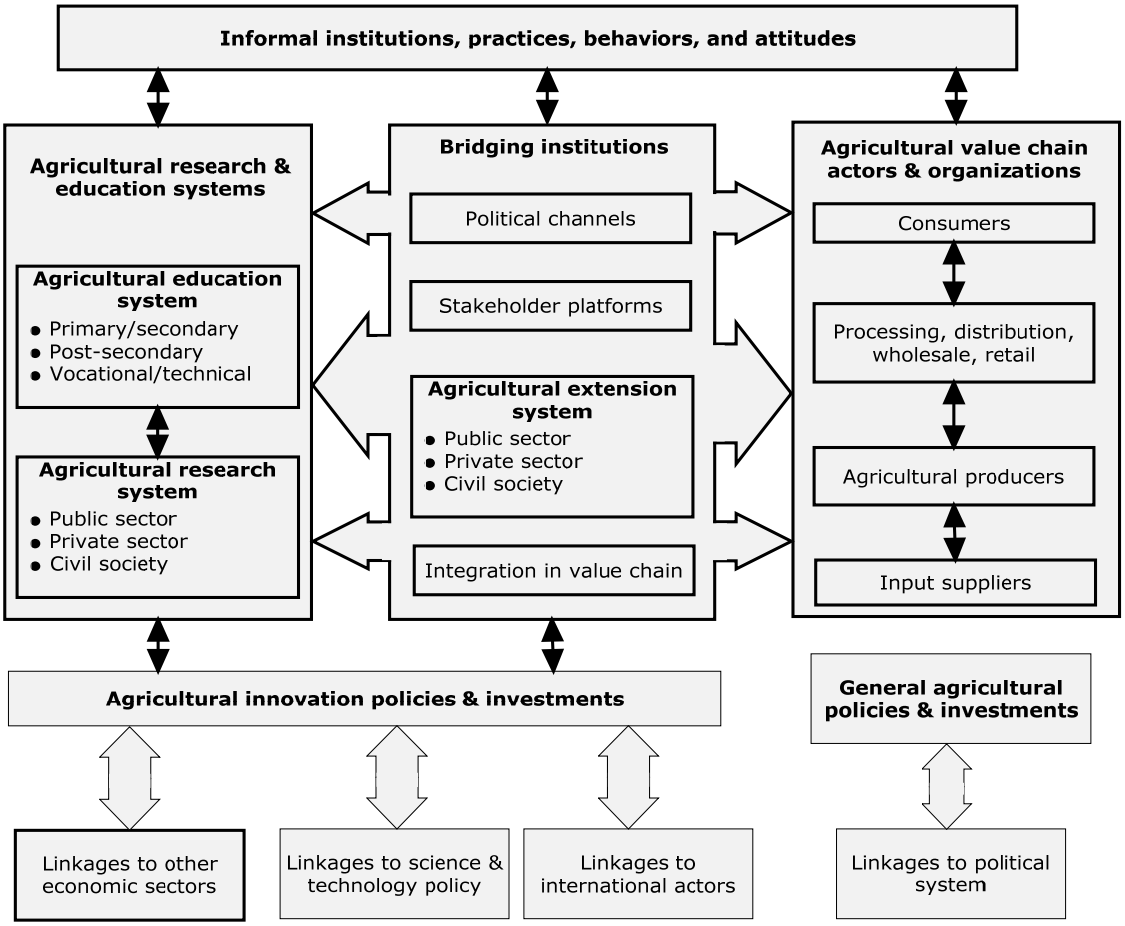
4.7 Desenvolvimento e Transferência de Tecnologias

Para estimular um crescimento económico rápido e sustentável, a redução da pobreza e fome assim como a promoção da transformação estrutural, requer aumentos de produtividade na agricultura. O aumento da produtividade agrícola requer a disponibilidade e acesso a novas e modernas tecnologias. A eficácia da investigação agrária em influenciar os aumentos de produtividade depende da disponibilidade de um sistema de inovação agrária que funciona bem. Para além das organizações de investigação e desenvolvimento, um sistema nacional de inovação agrária inclui: mercados de insumos e produtos, infra-estruturas que funcionam bem, serviços financeiros, serviços de extensão, ambiente favorável (políticas e instituições) e indústria. A estrutura do sistema de inovação agrária é apresentada na Figura 10. Conforme esta estrutura sugere, aumentos na produtividade agrícola não serão completamente

alcançados a menos que organizações, serviços e instituições que complementem a investigação agrária sejam criados e funcionem eficazmente.

O investimento na investigação e desenvolvimento agrícola geralmente tem uma elevada taxa de retornos, fazendo das despesas na investigação e desenvolvimento agrícola uma maneira económica de os governos acelerarem os aumentos da produtividade agrária. Os investimentos do governo na investigação e desenvolvimento agrícola produzem altos retornos, não apenas para o sector agrário, mas também para os sectores não agrários incluindo a indústria alimentar e consumidores uma vez que os aumentos da produtividade agrícola usualmente conduzem ao aumento no fornecimento dos alimentos e redução dos preços dos produtos.

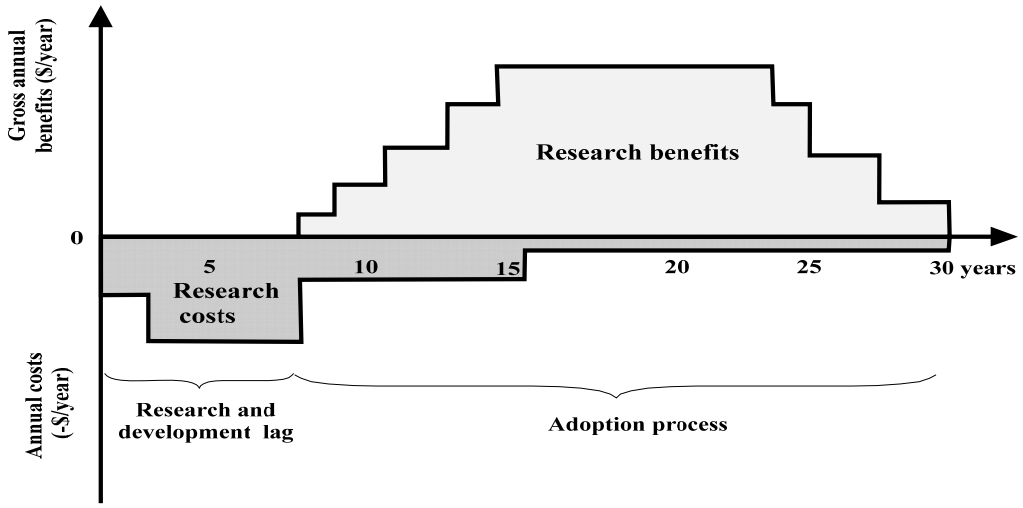
Reconhecendo que os investimentos na investigação e desenvolvimento produzem altos retornos por cada dólar gasto, o Quadro para Produtividade Agrícola Africana (FAAP) recomenda a duplicação dos actuais níveis de despesas na investigação e desenvolvimento agrícola para habilitar os países africanos a alcançar taxas de crescimento anual no sector agrícola de pelo menos 6 por cento até 2015. Embora o aumento do nível das despesas na investigação e desenvolvimento agrícola seja uma condição necessária para aumentar o fornecimento de tecnologias que melhoram a produtividade, isso não é suficiente. Melhorar a eficiência da investigação e desenvolvimento agrícola através da melhor gestão e planificação é igualmente importante.



Source: Spielman and Birner, 2008

Figura 10 Sistema de inovação agrícola: um quadro conceitual

É importante notar que o fluxo de benefícios resultantes da investigação agrária são normalmente alcançado vários anos depois de se ter feito o investimento inicial na investigação e desenvolvimento devido a intervalos de tempo entre a investigação e desenvolvimento, adopção dos resultados e o alcance completo dos benefícios da investigação. O padrão típico de um programa de investigação bem sucedido é ilustrado na Figura 11. Um programa de investigação bem sucedido normalmente inclui os seguintes estágios: investigação e desenvolvimento da nova tecnologia, disseminação e adopção dos resultados da investigação, e realização dos seus benefícios. Conforme mostra a Figura 11, a despesa na investigação e desenvolvimento agrícola é feita sem benefícios durante os períodos de gestação, de desenvolvimento e de adopção da tecnologia. A duração de cada um destes períodos depende da natureza da investigação.



Source: Alston et al., 2000

Figura 11 Fluxo dos custos e benefícios de pesquisa com o passar do tempo

O período de gestação, ou tempo de investigação, pode durar três a cinco anos ou mais dependendo da natureza da tecnologia que está sendo investigada. Se a investigação for bem sucedida, o novo produto de investigação deve ser desenvolvido para torná-lo disponível a outros intervenientes no sistema nacional de inovação agrária representado na Figura 10. Este processo pode resultar em atrasos adicionais, fazendo com que o período de desenvolvimento da tecnologia leve vários anos. Depois que o novo produto de investigação esteja completamente desenvolvido, este deve ser transferido para os utilizadores finais. Este estágio, conhecido como período de adopção, também pode durar vários anos. Os serviços de extensão podem jogar um papel chave na redução do período da adopção fazendo com que os benefícios da investigação sejam alcançados mais cedo. São necessários cerca de 7 anos para que uma nova tecnologia comece a ser adoptada e cerca de 8 anos (do 7º ano ao 15º ano) para ser completamente adoptada (Alston et al., 2000).

A Figura 11 também mostra que os beneficios da nova tecnologia tornam-se positivos depois de aproximadamente 7 anos após o investimento inicial na investigação e desenvolvimento. Estes são maximizados cerca de 15 anos depois do investimento inicial. Vários anos depois da maximização dos seus benefícios, a nova tecnologia torna-se obsoleta, quer porque a

tecnologia perdeu eficácia ou porque é substituída por outras tecnologias mais produtivas. Esta obsolescência leva a um declínio no fluxo dos benefícios da investigação.

Os resultados indirectos da pesquisa internacional também devem ser levados em conta. A evidência empírica sugere que tais resultados respondem por uma quota considerável dos aumentos no crescimento da produtividade agrícola e benefícios da investigação. Por exemplo, Maredia e Raitzer (2006) reportam que nos finais dos anos noventa, a estimativa da adopção global de variedades relacionadas com o Grupo Consultivo Internacional de Pesquisa Agrícola (CGIAR) nas principais culturas alimentares[2] era de cerca de 11 por cento da área total plantada, o que é equivalente a 50 por cento da área documentada para todas as variedades melhoradas na África sub-sahariana. No entanto, os impactos a nivel internacional dos resultados indirectos no aumento do crescimento da produtividade agrícola e benefícios da investigação são difíceis de ser medidos, embora tais resultados possam substancialmente influenciar a distribuição nacional dos recursos para a investigação e desenvolvimento agrícola. A evidência também sugere que os resultados indirectos da investigação pecuária são geralmente maiores do que os da investigação de culturas uma vez que a produção animal é menos afectada pelos factores agroecológicos incluindo os solos e o clima.

O Governo de Moçambique (GdM) reconhece o papel central que a investigação agrária joga na promoção do crescimento económico e redução da pobreza através da sua contribuição no aumento da produtividade agrária. Para rentabilizar o potencial da investigação agrária, é necessário que despesas públicas adequadas sejam realizadas e complementadas com melhoramentos em todos os aspectos da gestão e planificação tendentes a aumentar a eficácia do sistema de inovação agrária nacional. Num esforço de aumentar a eficácia dos recursos direccionados à investigação agrária pública para aliviar a pobreza, uma reforma institucional foi iniciada em 2004 quando o Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM) foi criado através da fusão do antigo Instituto Nacional de Investigação Agronómica (INIA), do Instituto de Produção Animal (IPA), do Instituto de Investigação Veterinária (INIVE), do Centro de Experimentação Florestal e do Centro de Formação Agrária (CFA). Também foram criados Centros Zonais de Investigação para descentralizar a investigação agrária e torná-la mais relevante aos problemas de desenvolvimento agrícola local.

Conforme anteriormente indicado, embora o GdM tenha recentemente feito esforços para colocar a agricultura no centro do crescimento económico, a produtividade agrária em Moçambique ainda é baixa em comparação com outros países da África Sub-sahariana e em vias de desenvolvimento. Enquanto a relação entre o uso de tecnologias melhoradas e a produtividade é directa, aquela entre a geração de tecnologias e a produtividade é menos óbvia. Isto acontece porque a investigação não tem nenhum controlo directo sobre os passos intermédios envolvidos no desenvolvimento, disseminação e a adopção dos produtos da investigação tornados disponíveis. Em alguns casos, o acesso reduzido e o baixo uso de sementes melhoradas em virtude da falta de procura efectiva podem ser o principal factor constrangidor.

A Tabela 17 mostra algumas das contribuições feitas pelo IIAM nos anos recentes através do lançamento de novas variedades. O papel do IIAM na indústria de sementes é de disponibilizar a semente básica de variedades melhoradas às empresas de sementes. O IIAM estabeleceu a unidade de sementes básicas (USEBA) que é responsável pela produção de

[2] As principais culturas alimentares incluídas na estimativa são o milho, a mapira, o trigo, feijões, a mandioca, a mexoeira, a batata, o arroz e o amendoim.

sementes básicas. A capacidade de produzir sementes básicas e outras tecnologias em parte depende dos seus recursos humanos e infra-estruturas de investigação que, por sua vez, são influenciados pelos níveis das despesas públicas na investigação agrária.

Tabela 17 Variedades de culturas lançadas pelo IIAM

Culturas	Variedades
Milho	Sussuma, Djandza, Oliga, Hluvukane,
Algodão	CA324
Amendoim	MAMANE, NAMETIL, CG 7, JL 24,
Mexoeira	Macia, Sima,
Feijões	IT16, IT18, CAL 143, adoçam 131
Soja	Ocepara 4, 627/5/7,
Gergelim	Nicarágua
Mandioca	Nikwaha, Likonde, Mulaleia,
Cajueiro	4.1AD, 7.10PA, 11.7PA, 5.12PA,

Agora viramos a nossa atenção à análise das despesas públicas na investigação agrária. Devido a falta de dados, esta análise é limitada às despesas de investimento. A Figura 12 mostra que entre 2002 e 2007, a despesa total de investimento nominal na investigação agrária teve uma tendência ascendente, tendo aumentado de 90 milhões de Meticais em 2002 para 180 milhões de Meticais em 2007. Em termos reais, a despesa de investimento na investigação não mostrou uma tendência clara entre 2002 e 2007, tendo flutuado entre 71 milhões de Meticais em 2003 e 131 milhões de Meticais em 2007. A despesa de investimento real na investigação foi em média de 110 milhões de Meticais por ano entre 2002 e 2007.

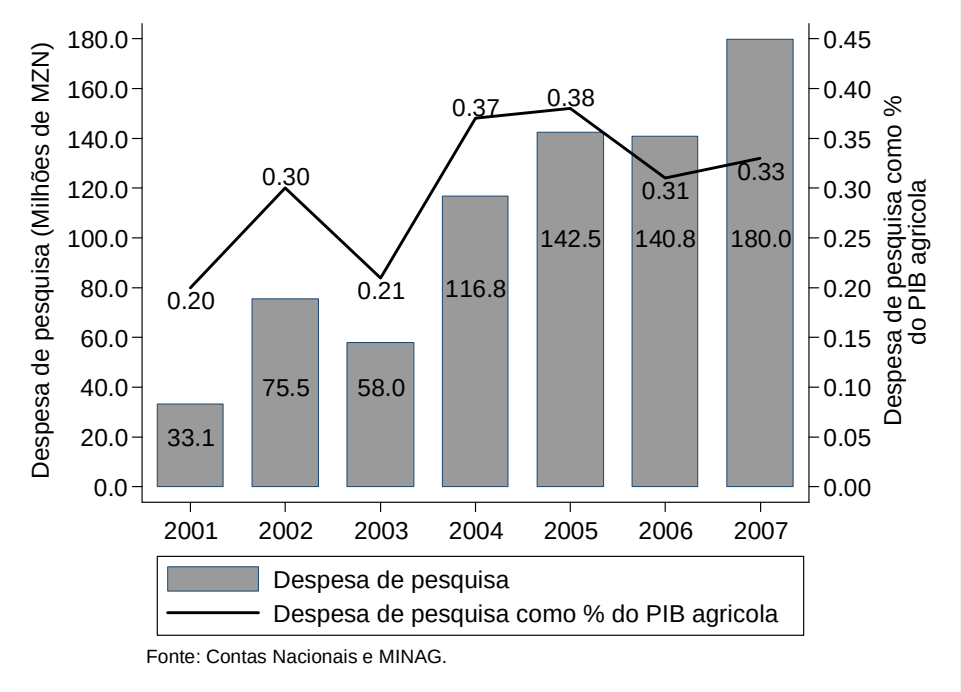


Figura 12 Despesa de investimento na investigação agrária e sua intensidade

Em conformidade com o FAAP, o plano de investimento do IIAM para 2007-2011 recomenda que a despesa pública na investigação agrária deveria ser de pelo menos 2 por cento do PIB agrícola. A meta de 2 por cento foi proposta pelo Banco Mundial no princípio da década de oitenta com base nos níveis de investimentos dos países desenvolvidos naquele tempo.

A Figura 12 indica que a despesa de investimento na investigação agrária em Moçambique subiu bruscamente em 2004 e manteve uma tendência ascendente excepto em 2006 ano em que se observou um ligeiro declínio. O rápido aumento na despesa de investimento que começa em 2004 coincide com a criação do IIAM e os Centros Zonais de Investigação. Entre 2002 e 2007, Moçambique investiu em média 0,35 por cento do PIB agrícola na investigação agrária por ano comparado com 0,72 por cento na África Sub-sahariana e 0,53 por cento nos países em desenvolvimento em 2002. A intensidade da investigação varia consideravelmente entre os países da África Sub-sahariana. Botswana, África do Sul, Suazilândia e Zâmbia todos tiveram rácios de intensidade das despesas na pesquisa e desenvolvimento de entre 2,2 por cento e 3,7 por cento no princípio da década de noventa[3].

Alene e Coulibaly (2009) estimaram que na África Sub-sahariana, um aumento de 1 por cento na despesa na investigação agrária conduziria a um aumento de 0,38 por cento na produtividade agrária, um crescimento de 0,95 por cento do rendimento *per capita* e uma redução da pobreza da ordem de 0,60 por cento. Estes retornos elevados pressupõem que o investimento na investigação conduz à produção de tecnologias rentáveis que são disseminadas e adoptadas. A Tabela 18 indica que o aumento da despesa total na investigação agrária para pelo menos 2 por cento do PIB agrícola poderia traduzir-se em mais do que o triplo dos níveis da despesa corrente entre 2002 e 2007. Este aumento na despesa exigiria um investimento médio adicional na ordem dos 612 milhões de Meticais por ano ao longo do mesmo período.

Tabela 18 Despesa total na investigação agrária

Ano	Despesa de pesquisa (Milhões de MZN)	Despesa necessária para atingir a meta de 2% do PIB agrícola (Milhões de MZN)	Investimento adicional necessário (Milhões de MZN)
2002	90,91	505,78	414,87
2003	71,23	562,64	491,41
2004	135,03	637,57	502,54
2005	143,90	742,44	598,54
2006	145,79	917,06	771,27
2007	179,90	1.075,55	895,65
Média	**127,79**	**740,17**	**612,38**

As Organizações Nacionais de Investigação Agrária (ONIA) na Africa sub-sahariana implementam um número considerável de actividades de investigação e desenvolvimento em estreita colaboração com os Centros do CGIAR. De facto, o sistema de CGIAR foi estabelecido em 1971 para mobilizar a ciência agrária e disponibilizar apoio financeiro para abordar o problema comum de segurança alimentar em muitos países em desenvolvimento.

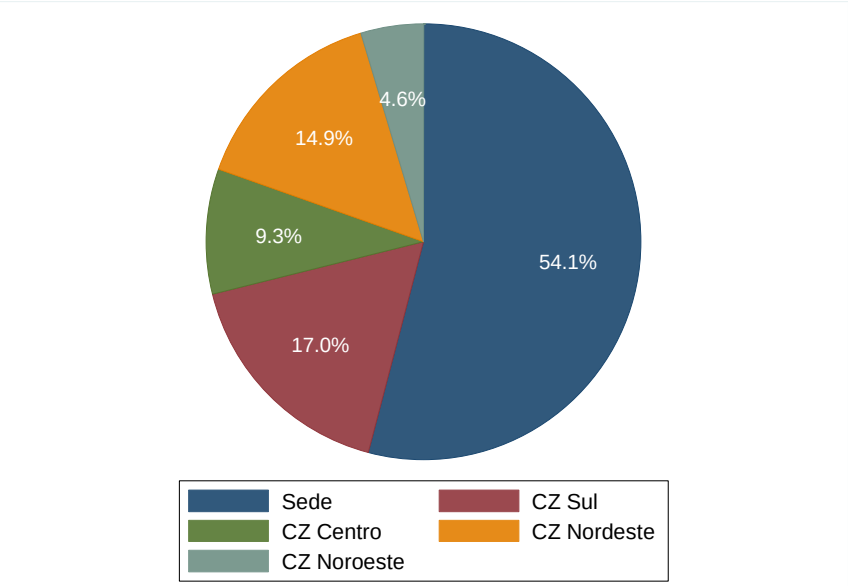
[3] Os rácios da intensidade de despesas de pesquisa e desenvolvimento para a África Subsaariana e países em desenvolvimento foram relatados por Beintema e Stads (2009).

Desde o seu inicio, estima-se que o sistema de CGIAR já investiu cerca de 40 por cento da sua despesa anual total em várias actividades de investigação e desenvolvimento na Africa sub-sahariana. Isto equivale a 174 milhões de dólares americanos de despesa anual que perfazia um total de 389 milhões de dólares americanos no inicio dos anos 2000 (Maredia and Raitzer, 2006) Os centros de CGIAR com escritórios em Moçambique são ICRISAT, IITA, CIP, ILRI e IIRI. Importar referenciar que CMMYT, CIAT e IWMI têm trabalhado com os cientistas locais em Moçambique. Apesar desta considerável contribuição do sistema de CGIAR para as despesas na investigação e desenvolvimento agrícola na Africa sub-sahariana, a falta de dados impediu-nos de incluir a despesa do CGIAR na investigação e desenvolvimento agrícola na nossa análise.

Recursos humanos

IIAM, principal actor na investigação agrária do sector público, tem 194 investigadores equivalentes a tempo inteiro (FTE) e assistentes de investigação, dos quais apenas 72 têm o grau de pós-graduados. Isto representa um aumento na ordem de 60 por cento dos cerca de 120 investigadores a tempo inteiro e assistentes de investigação observado em 2006 (Walker et al., 2006). Comparado com outras ONIA's nos países da África Austral, Moçambique possui um número relativamente alto de investigadores agrários a tempo inteiro e assistentes de investigação. Em 2000, estimativas indicam que o número total de investigadores a tempo inteiro era de 96 no Botswana, 154 no Malawi e 179 na Zâmbia. No entanto, comparado com as ONIA's nos países da África Oriental, Moçambique parece estar com falta de efectivo em termos de investigadores a tempo inteiro. Em 2000, os investigadores a tempo inteiro perfaziam um total de 822 no Quénia, 524 na Tanzânia e 245 no Uganda.

Dos 194 investigadores a tempo inteiro e assistentes de investigação que trabalham no IIAM, 54 por cento estão baseados na sede principal localizada em Maputo, 17 por cento no Centro Zonal (CZ) Sul, 15 por cento no CZ Nordeste, 9 por cento no CZ Centro, e 5 por cento no CZ Noroeste (Figura 13). Walker et al. (2006) estimaram que a distribuição ideal do pessoal de investigação seria a seguinte: CZ Nordeste com 40 por cento, CZ Centro com 30 por cento, CZ Noroeste com 15 por cento e CZ Sul com 15 por cento. O actual pessoal de investigação está distribuido da seguinte forma: CZ Noroeste com 33 por cento, CZ Centro com 20 por cento, CZ Nordeste com 10 por cento, e CZ Sul com 37 por cento. A actual concentração do pessoal de investigação na sede principal e no CZ Sul é devido à disponibilidade de melhores infra-estruturas para a investigação e serviços nestes locais em comparação com os restantes Centros Zonais de Investigação. Para atrair mais investigadores para os Centros Zonais serão necessários mais investimentos nas infra-estruturas de investigação, residências para o pessoal, conectividade e serviços sociais.



Fonte: IIAM.

Figura 13 Funcionários públicos de investigação agrária

Embora Moçambique tenha sucesso em termos de investigadores a tempo inteiro em comparação com outros países da África Austral, o mesmo não é verdade em termos do nível de formação. A Figura 14 mostra que cerca de 30 por cento e 7 por cento de todo o pessoal investigador a tempo inteiro de Moçambique já concluiu a formação ao nível de pós-graduação com os graus de MSc e PhD, respectivamente. A quota do pessoal de investigação com graus de MSc ou PhD em Moçambique é consideravelmente menor do que a quota correspondente de 62 por cento no Botswana, 71 por cento na Zâmbia, 76 por cento no Malawi, 78 por cento na Tanzânia e 85 por cento no Quénia.

A maior quota do pessoal de investigação com o grau de PhD ou MSc (48 por cento) encontra-se na sede principal. A proporção dos investigadores a tempo inteiro com o nível de pós-graduação varia substancialmente de um Centro Zonal para o outro, oscilando entre 33 por cento no CZ Nordeste e 17 por cento no CZ Centro.

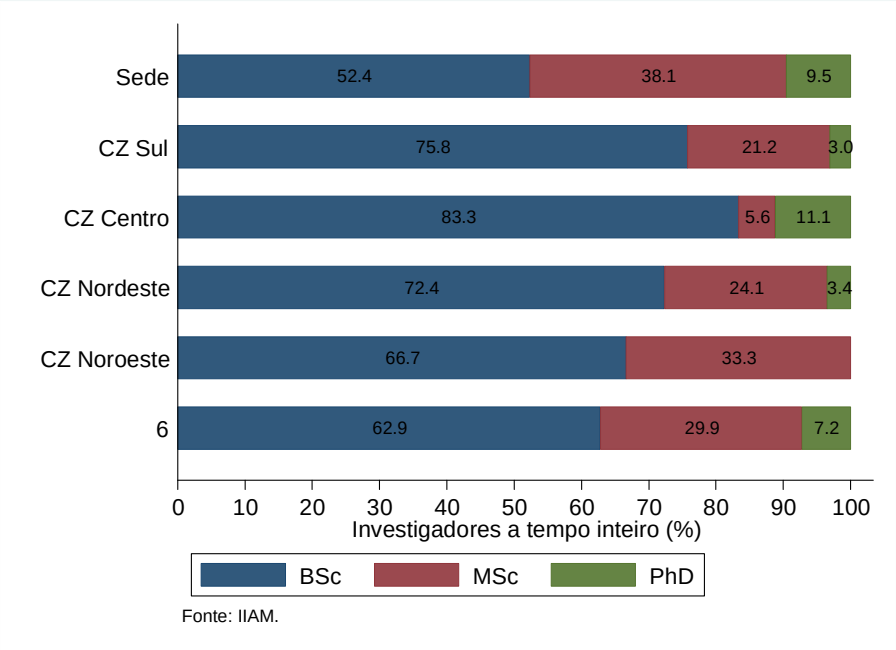


Figura 14 Distribuição de investigadores a tempo inteiro por grau académico

Despesa em pesquisa e alinhamento com o PAPA

Em resposta à recente crise dos preços dos alimentos, o GdM desenhou o seu Plano de Acção para a Produção de Alimentos para 2008-2011 (PAPA). O objectivo principal do PAPA é de eliminar o défice alimentar nos próximos 3 anos e reduzir a dependência na importação de alimentos através do aumento da produção e a produtividade das culturas e produtos básicos. PAPA estima os recursos financeiros adicionais necessários para as diferentes áreas de intervenção por produto e estes são resumidos na Tabela 19. Esta tabela mostra que a maioria dos recursos financeiros foi alocada ao arroz (39 por cento), ao milho (38 por cento), ao trigo (9 por cento) e ao frango (7 por cento). O arroz e o milho são responsáveis por 80 por cento da dotação orçamental anual do PAPA proposta para 2008.

De acordo com Walker et al (2006) e o plano de investimento do IIAM, os produtos com potencial mais alto para a redução da pobreza são a mandioca (30 por cento), o milho (29 por cento), o amendoim (6 por cento), a batata-doce (5 por cento) e o arroz (4 por cento), o que não corresponde com à prioridade oficial em termos dos recursos alocados ao abrigo do PAPA.

Embora a mandioca seja a cultura mais importante tanto em termos do valor de produção assim como em termos de potencial para a redução da pobreza, esta cultura tem sido dada pouca importância em termos de percentagem da dotação orçamental. Ao abrigo da dotação orçamental do PAPA, a quota dos fundos orçamentados para a mandioca é muito menos do que 1 por cento.

Tabela 19 Dotação orçamental pública no quadro do PAPA (Milhões de MZN): 2008

Item	Fundos orçamentados	Quota da percentagem
Arroz	1.241,55	39,3%
Milho	1.199,22	38,0%
Trigo	279,73	8,9%
Frango	217,88	6,9%
Pescas	96,03	3,0%
Girassol	69,96	2,2%
Batata Reno	30,54	1,0%
Soja	20,14	0,6%
Mandioca	1,65	0,1%
Total	**3.156,70**	**100,0%**

Fonte: PAPA

A Tabela 20 sumariza a dotação orçamental pública dos fundos do PAPA para as diferentes áreas de intervenção. Esta tabela mostra que a investigação tem recebido pouca atenção em termos da quota do orçamento total alocado. Em 2008, os fundos públicos alocados para a investigação totalizaram 30 milhões de Meticais, o equivalente a cerca de 3 por cento do total dos fundos públicos alocados a diferentes áreas de intervenção. Esta contribuição da investigação para o total dos fundos públicos é muito reduzida quando comparada com as contribuições da irrigação (36 por cento), extensão (20 por cento) e avicultura (18 por cento).

Tabela 20 Dotação orçamental pública do PAPA para diferentes áreas de intervenção (Milhões de MZN): 2008

Área de intervenção	Fundos orçamentados	Quota do total
Irrigação	426,19	36,0%
Extensão	237,32	20,0%
Avicultura	217,88	18,4%
Semente	193,38	16,3%
Tracção animal	54,90	4,6%
Pesquisa	30,34	2,6%
Medidas fitossanitárias	17,08	1,4%
Fertilizantes	7,12	0,6%
Total	**1,184,21**	**100,0%**

Fonte: PAPA

A Tabela 21 indica que o PAPA propõe que a maioria dos fundos alocados à investigação seja gasta no arroz e na batata Reno. Estes dois produtos contribuem para cerca de 87 por cento da alocação orçamental dos fundos do PAPA projectada para a investigação. Apenas 1 por cento do total dos recursos alocados para investigação ao abrigo do PAPA foi alocado a investigaçào da mandioca, apesar do papel proeminente que esta cultura joga em termos do valor da produção e potencial para a redução da pobreza. A baixa prioridade dada à

investigação pelo PAPA pode ser atribuída ao facto de que o PAPA basicamente apela para uma maior produção da semente básica e transferência directa de tecnologias em vez de uma investigação adaptiva ou abrangente.

Tabela 21 Distribuição dos fundos alocados para a pesquisa no quadro do PAPA: 2008

	Quota do total
Arroz	48,4%
Batata Reno	38,8%
Milho	7,7%
Trigo	2,1%
Girassol	1,6%
Mandioca	1,4%

Fonte: PAPA

A implementação do PAPA impõe exigências especificas ao IIAM para aumentar a produtividade através do melhoramento tecnológico, incluindo a produção de sementes. A Tabela 22 apresenta as estimativas do IIAM da produção da semente básica para a época de 2008/2009 e metas correspondentes do PAPA para as sementes certificadas para a época de 2009/2010. Assumindo que toda a semente básica é direccionada ao PAPA, a produção esperada alcançará a meta do milho, mas haverá um défice para o arroz, soja e batata Reno. Se o crescimento normal, não incliuindo o PAPA, para a semente melhorada for tomado em consideração, é provável que venha a haver um défice de sementes básicas para todas as culturas.

Tabela 22 Produção de sementes básicas pelo IIAM e metas do PAPA

	Milho	Arroz	Batata Reno	Soja
Área debaixo de semente básica (ha)	80	25	2	18
Área potencial debaixo de semente certificada (ha)	8.000	500	20	300
Produção de semente certificada calculada (tonelada)	12.000	1.000	200	510
Meta do PAPA para semente certificada (tonelada)	2.000	11.500	5.000	750
Diferença entre a produção de semente certificada e a meta do PAPA correspondente (tonelada)	10.000	-10.500	-4.800	-240

Um dos mandatos chave do IIAM é tornar as tecnologias disponíveis de forma a que sejam usadas por outros intervenientes nos sistemas de inovação tais como o sistema de extensão e a indústria de sementes. Uma das principais limitantes da visibilidade da investigação do IIAM é a documentação que é crítica na transferência de tecnologias. Para melhorar a capacidade do IIAM de gerar produtos consumíveis de pesquisa, há necessidade de fortalecer a infra-estrutura e a capacidade dos recursos humanos e gestão da investigação, particularmente nos Centros Zonais de investigação.

4.8 Distribuição Espacial das Despesas Agrícolas

Esta secção dedica-se a análise dos padrões das despesas públicas por província. Antes de 2005, as contas nacionais não desagregavam os dados dos gastos públicos por província, e ao

nível sectorial, apenas o MINAG contem dados de despesa desagregados espacialmente. Por isso, a distribuição espacial de despesas agrícolas apresentada nesta secção reflecte apenas os dados contidos nos relatórios financeiros do MINAG, e exclui despesas realizadas com os fundos que chegam às províncias através de outros canais.

A Figura 15 mostra que a quota das despesas do MINAG realizadas pelas províncias aumentou de 50 por cento em 2003 para 59 por cento em 2007. O maior salto ocorreu em 2007 e este reflecte o facto de que se tem dado uma maior ênfase à descentralização do poder e recursos.

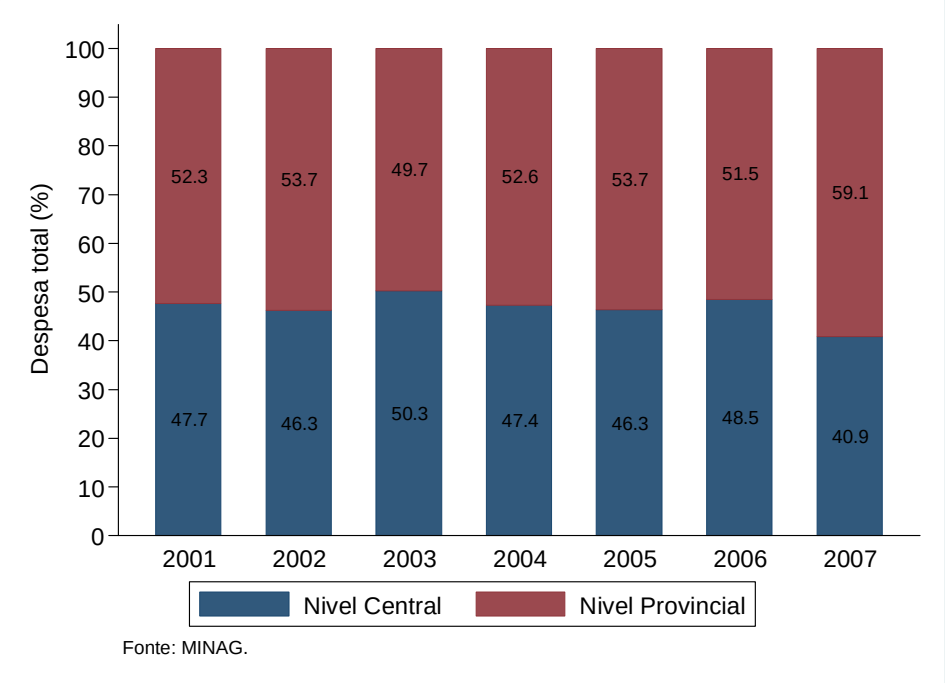


Figura 15 Contribuição relativa dos gastos ao níveis central e provincial

A análise espacial das despesas leva em conta o PIB agrícola provincial e o tamanho da população rural. A análise baseada no número das explorações agrícolas é semelhante a análise baseada no tamanho da população rural e portanto, os resultados não são aqui apresentados. A Tabela 23 indica que as províncias da Zambézia e de Nampula são as mais populosas, ambas contribuindo com cerca de 43 por cento do total da população rural do país entre 2004 e 2006. Com apenas 3 por cento, a provincia de Maputo possui a menor porporção da população rural.

As províncias da Zambézia, Nampula e Inhambane representam cerca de 55 por cento do PIB agrícola total ao longo do período 2004 e 2006 e as suas quotas relativas foram de cerca de 26 por cento, 20 por cento e 10 por cento, respectivamente. A Tabela 23 também mostra a importância da agricultura no PIB provincial. As províncias com mais de 40 por cento do seu PIB proveniente da agricultura são Zambézia (55 por cento), Cabo Delgado 45 por cento) e Inhambane (42 por cento). A província de Maputo tem a quota mais reduzida do PIB proveniente da agricultura (3 por cento), onde a indústria é o sector dominante respondendo, em média, por 26 por cento do PIB total ao longo do período de 3 anos.

Tabela 23 Despesa, PIB e população rural por província: 2004-2006[4]

	Despesa (Milhões de MZN)	Quota da Despesa	PIB (Milhões de MZN)	PIB Agrícola (Milhões de MZN)	Quota do PIB Agrícola	População Rural	Quota da População Rural
Niassa	62,69	11,1%	5.102,93	1.896,51	37,3%	718.928	5,5%
Cabo Delgado	50,13	9,1%	7.585,68	3.404,44	44,8%	1.260.709	9,6%
Nampula	77,77	14,0%	20.658,47	7.377,32	35,7%	2.670.281	20,3%
Zambézia	54,47	10,0%	17.604,88	9.678,97	55,0%	3.031.893	23,0%
Tete	42,99	7,8%	9.613,10	2.071,40	21,5%	1.206.037	9,2%
Manica	49,83	9,0%	6.994,05	2.437,95	34,9%	887.187	6,7%
Sofala	58,25	10,5%	16.976,47	3.010,70	17,7%	898.812	6,8%
Inhambane	61,52	11,1%	9.129,83	3.873,36	42,3%	1.120.690	8,5%
Gaza	53,30	9,7%	6.880,08	2.510,52	36,5%	985.380	7,5%
Maputo	42,51	7,7%	50.768,11	1.548,63	3,0%	391.490	3,0%

Fonte: MINAG e INE

A Tabela 23 também sumariza a distribuição das despesas do MINAG pelas províncias. De 2004 e 2006, a distribuição média das quotas da despesa por ano oscilou de 7,7 por cento para a província de Maputo para 14 por cento para a província de Nampula. As províncias que têm quotas de despesas iguais ou superiores a 10 por cento são Nampula (14 por cento), Niassa (11 por cento), Inhambane (11 por cento), Sofala (11 por cento) e Zambézia (10 por cento). As quotas relativas de despesa podem ser ilusórias uma vez que não estão ajustadas de modo a reflectir o tamanho da população rural, ou o número de explorações ou ainda o tamanho do PIB agrícola.

A Figura 16 mostra a intensidade das despesas em termos de despesa *per capita* rural e despesa por exploração enquanto que a Figura 17 mostra a despesa como percentagem do PIB agrícola.

Estas cifras mostram que a média das despesas agrícolas *per capita* rural e as despesas como percentagem do PIB agrícola são mais elevadas nas províncias de Tete, Manica e Sofala do que nas províncias de Cabo Delgado, Nampula e Zambézia, apesar do facto de que a importância relativa do sector agrícola em termos de contribuição para o PIB ser mais elevada nestas províncias mais ao Norte (Cabo Delgado, Nampula e Zambézia) do que nas províncias centrais (Tete, Manica e Sofala). Por exemplo, entre 2004 e 2006, a província de Sofala gastou em média 65 Meticais por pessoa vivendo na área rural e 2 Mt em agricultura para cada 100 Mt do PIB agrícola, enquanto a despesa agrícola na Zambézia foi em média de 18 Mt por pessoa vivendo na área rural e 0,6 para cada 100 Mt do PIB agrícola. No entanto, o papel do sector agrícola na economia é muito mais elevado na Zambézia (55 por cento) do que em Sofala (18 por cento), medido em termos da sua contribuição para o PIB. Observa-se um padrão similar caso seja comparada a despesa agrícola por exploração nestas províncias.

[4] A população rural representa as projecções baseadas nos resultados do Censo Populacional de 1997. Estas projecções são computadas usando estimativas das taxas de crescimento exponencial ao nível provincial.

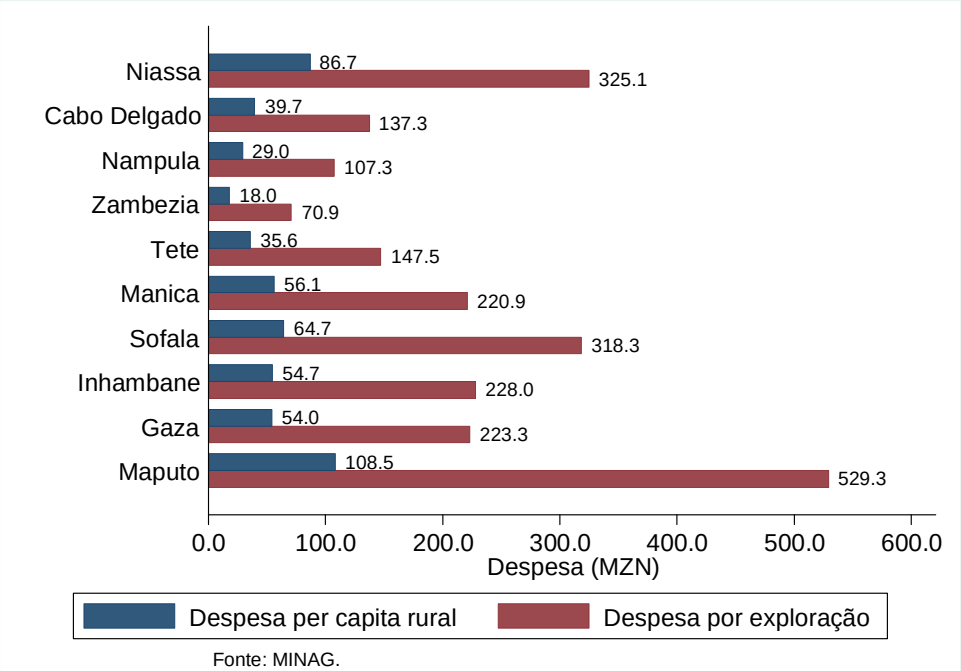


Figura 16 Intensidade da despesa agrícola por província: 2004-2006

Além disso, entre 2004 e 2006, as despesas agrícolas médias *per capita* rural e por unidade de PIB agrícola foram consideravelmente maiores nas províncias de Inhambane e Gaza do que nas províncias da Zambézia, Nampula e Cabo Delgado. Durante o mesmo período, a média mais alta da despesa agrária *per capita* rural foi observada nas províncias de Maputo, enquanto a despesa mais elevada, como percentagem do PIB agrícola, foi observada na província de Niassa. A despesa agrícola média da provincia de Maputo foi de 109 Mt *per capita* rural, enquanto que a provincia do Niassa gastou em média 3 Mt na agricultura por cada 100 Mt do PIB agrícola. Figura 16 e Figura 17 parecem indicar que, com a excepção de Niassa, as províncias de Cabo Delgado, Nampula e Zambézia, localizadas mais ao Norte, gastaram desproporcionalmente menos na agricultura do que as províncias de Tete, Manica e Sofala, localizadas no Centro, e províncias de Inhambane e Gaza, localizadas no Sul, conforme medido em termos de *per capita* rural e por unidade do PIB agrícola.

Por um lado, a Tabela 23 mostra que o papel do sector agrícola na economia, medido em termos da sua contribuição para o PIB é maior nas províncias do Norte e Centro do que nas províncias do Sul, mas por outro lado, Figura 16 e Figura 17 indicam que as despesas agrícolas por unidade de PIB agrícola, *per capita* rural e por exploração são menores nas províncias do Norte e Centro, do que nas províncias do Sul, com a excepção da provincia de Niassa. Estes resultados parecem sugerir que as intensidades das despesas agrícolas em termos de população rural, PIB agrícola e número de explorações, são mais elevadas nas províncias menos dependentes da agricultura do que nas províncias mais dependentes da agricultura.

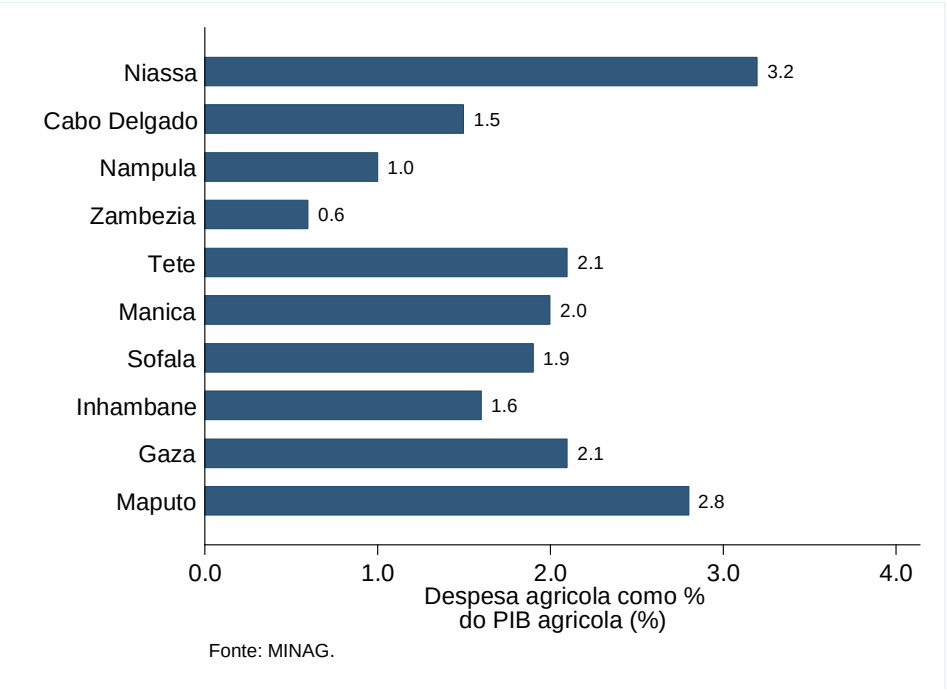


Figura 17 Despesa agrícola como quota do PIB agrícola por província: 2004-2006

Além disso, dado que as províncias do Norte e Centro constituem o coração da agricultura no país, as nossas constatações também poderiam sugerir que outros factores além da contribuição da agricultura para o PIB e as condições biofísicas afectam os padrões de despesas a nível provincial. É digno mencionar que os dados das despesas utilizados neste estudo são apenas um reflexo parcial das despesas agrícolas provinciais e não se sabe se o mesmo padrão seria mantido caso os dados completos estivessem disponíveis.

5 RESUMO E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS

O documento examina as tendências nas despesas públicas na agricultura e avalia a qualidade dos gastos em termos da classificação das funções do governo e distribuição espacial. As principais questões abordadas pelo documento são: Qual é a quota global das despesas agrícolas nas despesas públicas totais? Que progresso foi feito para alcançar a meta de despesas estabelecida na declaração de Maputo? De que modo a provisão dos bens públicos é justa nas despesas gerais? Por causa das discrepâncias dos dados, o período abrangido pelo estudo é de 2002 para 2007. As contas nacionais e os dados ao nível sectorial foram usados para a análise.

Abaixo resumimos os principais resultados:

a) Embora Moçambique tenha feito algum progresso no aumento de despesas agrícolas, ainda está abaixo dos 10 por cento da meta de despesas estabelecida para 2008 na Declaração de Maputo de 2003. A quota dos gastos totais do sector agrícola apresentou uma tendência ascendente entre 2003 e 2006 crescendo de 5,6 por cento em 2003, e atingindo um auge de 8,9 por cento em 2005, tendo depois disso baixado para 6,5 por

cento em 2007. Entre 2004 e 2007 o sector agrícola ocupou a quarta posição nos gastos, sendo a educação, infra-estruturas, saúde e boa governação as que ocuparam a primeira, segunda e terceira posição, respectivamente.

b) O sector agrícola ainda depende profundamente do financiamento de doadores. O orçamento para despesas de investimento que é responsável por cerca de 80% do orçamento agrícola, é em grande medida financiado por fundos externos, e entre 2005 e 2007, 70 por cento do orçamento para despesas de investimento vinha de fontes externas. A grande dependência do financiamento externo faz com que o orçamento seja imprevisível por causa de compromissos não honrados, baixos níveis de desembolso real que resulta de procedimentos complexos de *procurement* e da fraca capacidade de pontualmente justificar os fundos desembolsados anteriormente. Entre 2001 e 2007 a média da execução orçamental por ano foi de 79% (mediana 71%) tendo a execução excedido 100% em 2002 e 2005.

c) A despesa por classificação das funções do governo foi limitada a seis funções, nomeadamente apoio institucional, irrigação de pequena e grande escala, direitos e gestão de terras, apoio à produção, pesquisa e desenvolvimento e extensão, por causa da falta de dados desagregados. Entre 2005 e 2007 a irrigação foi responsável pela maior quota de despesa entre as seis funções, contribuindo para 43 por cento das despesas. A porporção das despesas alocadas ao apoio institucional e o apoio à produção foi de 25 por cento e 14 por cento, respectivamente. A pesquisa e a extensão contribuiram, respectivamente, com 10 por cento e 5 por cento das despesas. A alta percentagem das despesas na irrigação durante este período é explicada pelas grandes despesas efectuadas na reabilitação da barragem de Massingir e do sistema de irrigação do Chókwè e, por isso, não representa necessariamente uma tendência permanente.

d) As despesas de investimento na investigação agrária aumentaram substancialmente depois da criação do Instituto Nacional de Investigação Agrária (IIAM) em 2004, mas tem permanecido abaixo de 0,4 por cento do PIB agrícola por ano.

e) A alocação de recursos para a implementação do Plano de Acção para a Produção de Alimentos em resposta à recente crise alimentar mundial não aparenta ser baseada em critérios objectivos. Prevê-se que a mandioca, que tem o potencial mais elevado para a redução da pobreza, receba 0,1 por cento do orçamento do PAPA para os 10 produtos enquanto o trigo, que é um cereal insignificante e cuja competitividade é muito discutível, receberá 8,9 por cento do orçamento, ocupando a terceira posição. Com respeito à distribuição do orçamento de investigação por culturas, o arroz e a batata reno recebem mais de 80 por cento do orçamento.

f) A distribuição das despesas provinciais através do MINAG não mostra nenhuma coerência com o tamanho da população rural, PIB agrícola e número de explorações.

Implicações de políticas

a) A dotação orçamental e as despesas reais não aparentam ser coerentes nem com as declarações políticas ou com as prioridades definidas nos vários documentos e estratégias de políticas.

b) Se se pretende que a tecnologia seja um motor de crescimento como se dá a entender na Estratégia da Revolução Verde e no Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector agrário, então o governo precisa de reavaliar os critérios para a alocação de recursos no sentido de melhorar a capacidade institucional na geração/adaptação e transferência de tecnologias agrícolas. Especificamente há necessidade de criar critérios objectivos para orientar a alocação de investimentos públicos entre as diferentes funções do governo.

c) Há necessidade de estabelecer critérios para a distribuição espacial de fundos para garantir a optimização do crescimento.

d) Há necessidade de mais reflexão sobre como combinar a alocação de recursos com os produtos a serem promovidos. Visto que o principal objectivo é atingir o alívio à pobreza, então mais recursos devem ser canalizados àqueles produtos que têm potenciais mais elevados de reduzir a pobreza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alene, A. D., and O. Coulibaly. 2009. The impact of agricultural research on productivity and poverty in sub-Saharan Africa. *Food Policy* 34 (2): 198-209.

Alston, J. M., C. Chan-Kang, M. C. Marra, P. G. Pardey, and T. J. Wyatt. 2000. A meta-analysis of rates of return to agricultural R&D: Ex pede Herculem? Research Report 113. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Benin, S., J. Thurlow, X. Diao, C. McCool, and F. Simtowe. 2008. Agricultural Growth and Investment Options for Poverty Reduction in Malawi. IFPRI Discussion Paper 00794. Washington D.C.: International Food Policy Research Policy (IFPRI).

David, C. C., and A. B. Inocencio. 2000. Key Indicators for Public Expenditure in Agriculture, Natural Resources and the Environment. Discussion Paper Series 2000-26. Makati City: Philippine Institute for Development Studies (PIDS).

Fan, S., P. Hazell, and S. Thorat. 2000. Government Spending, Growth and Poverty in Rural India. *American Journal of Agricultural Economics* 82 (4): 1038-51.

Fan, S., X. Zhang, and N. Rao. 2004. Public expenditure, growth, and poverty reduction in rural Uganda. Development Strategy and Governance Division (DSGD) Discussion Paper 4. Washington DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Govereh, J., J. J. Shawa, E. Malawo, and T. S. Jayne. 2006. Raising the Productivity of Public Investment in Zambia's Agricultural Sector. Working Paper 20. East Lansing, Michigan: Michigan State University.

Govereh, J., E. Malawo, T. S. Jayne, and P. Chilonda. 2008. Methodological guidelines for tracking public spending on agriculture with illustrations from Zambia. Working paper 5. Colombo: ReSAKSS-SA.

Haggblade, S. 2007. Returns to investment in agriculture. Policy synthesis. East Lansing: Michigan State University.

Maredia, M. K., and D. A. Raitzer. 2006. CGIAR and NARS partner research in Sub-Saharan Africa: evidence of impact to date. Rome, Italy: CGIAR Science Council.

Mogues, T., M. Morris, L. Freinkman, A. Adubi, and S. Ehui. 2008. Agricultural Public Spending in Nigeria. IFPRI Discussion Paper 00789. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Walker, T., R. Pitoro, A. Tomo, I. Sitoe, C. Salencia, R. Mahanzule, C. Donovan, and F. Mazuze. 2006. Priority Setting for Public-Sector Agricultural Research in Mozambique with the National Agricultural Survey Data. Research Report 3E. Maputo, Mozambique: Institute for Agricultural Research of Mozambique (IIAM).

World Bank. 2005. Mozambique Country Economic Memorandum: Sustaining Growth and Reducing Poverty. Report 32615-MZ. Washington D.C.: World Bank.

World Bank. 2007. World Development Report 2008: Agriculture for Development. Washington D.C.: World Bank.

This research note is intended to promote discussion; it has not been formally peer reviewed but has been reviewed by at least one internal and/or external reviewer. The University of Eduardo Mondlane, Michigan State University, International Watewr Management Institute, and Mozambique Strategic Agricultural Knowledge Support System (MozSAKSS) collaborated with the government of Mozambique, and other development partners to provide information relevant for the design and implementation of Mozambique's agricultural and rural development strategies.

DIRECÇÃO DE ECONOMIA, MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

Copyright © 2012, DIRECÇÃO DE ECONOMIA, MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. All rights reserved. To obtain permission to republish, contact Eulalia Macone at eulaliamacome@yahoo.co.uk .