

GALINHAS E CERVEJA: uma receita para o crescimento

Teresa Smart e Joseph Hanlon

Capítulo 1 - prova não corrigida
Chapter 1 - uncorrected proof

Para ser publicado em 30 de julho de 2014.
Para mais informações contacte
j.hanlon@open.ac.uk

To be published 30 July 2014.
For more information contact
j.hanlon@open.ac.uk

1 Introdução



Extensões de campos agrícolas percorridos por dezenas de ceifeiras-debulhadoras têm sido o sonho de líderes mundiais desde Joseph Estaline em 1929 até Barak Obama em 2012. Em Moçambique, durante a era socialista, Samora Machel fomentou as grandes machambas estatais industrializadas, incluindo uma plantação de algodão de 400 000 ha. Na era capitalista pós-1990, investidores do Brasil e da Europa tentaram estabelecer plantações privadas gigantescas – muitas vezes nas terras que tinham sido as machambas estatais. Políticos e investidores concordam que a chave para o aumento da produção alimentar e o fim da pobreza estão na agricultura industrializada – a única diferença entre agora e 35 ou 85 anos atrás está em quem administra as plantações. Naquele tempo era o estado: agora é o agronegócio privado.

Desde a independência, o governo adoptou uma dupla estratégia, frequentemente com o apoio dos doadores. Por um lado, tentou apoiar a chamada agricultura familiar de “subsistência”. A ideia era de mantê-la nas suas pequenas parcelas, aumentando a produção e produtividade como forma de reduzir a fome e a pobreza.¹ Por outro lado, a terra seria disponibilizada para encorajar o investimento na agricultura de larga escala para produção industrial de alimentos e culturas de exportação.

O problema é que a estratégia não tem funcionado. Apesar do sonho de uma agricultura industrial “moderna”, poucos investimentos

¹ Benedito Cunguara, "An exposition of development failures in Mozambique", *Review of African Political Economy*, 39(131), 201, pp. 161-170.

em plantações tiveram sucesso desde a independência de Moçambique. Nem a gestão privada nem a do estado fizeram das novas machambas gigantescas um sucesso. Na verdade, por toda a África as grandes explorações agrícolas falharam. O Banco Mundial faz notar que “historicamente, a maioria das grandes plantações por toda a África foram experiências na maior parte das vezes negativas”² e “há poucas indicações de que o modelo de agricultura em grande escala seja necessário ou mesmo particularmente promissor, para África.”³

Sobre o outro objectivo da estratégia rural, este tipo de agricultura não produziu ainda como resultado a diminuição da pobreza rural. Escolas e postos de saúde produziram mudanças muito importantes, mas o Moçambique rural continua a ser desesperadamente pobre. Uma típica família moçambicana só cultiva um hectare usando uma enxada e sem utilizar sementes melhoradas, fertilizantes ou irrigação.⁴ A família típica moçambicana da zona rural tem um rendimento em dinheiro de menos de 3400 MT (115 USD) por ano – para toda a família.⁵ Isto representa 65 MT por semana para todas as compras da casa: comida, óleo alimentar, roupas, medicamentos e despesas escolares, e ainda custos inesperados como funerais. Os jovens agora escolarizados fogem

² Klaus Deininger and Derke Byerlee, "The Rise of Large Farms in Land Abundant Countries: Do They Have a Future", *World Development*, 40(4), p 701. (*World Development* é uma publicação do Banco Mundial.)

³ Banco Mundial, *Awakening Africa's Sleeping Giant*, 2009, p 8.

⁴ IAI (Inquérito Agrícola Integrado), 2012, Ministério da Agricultura.

⁵ O IAI dá um rendimento mediano anual em dinheiro para uma família rural típico de 5 pessoas, de 3382 MT. Mas o leque das variações é muito alargado – os medianos provinciais vão de 1523 MT em Tete, a 37 000 na província de Maputo. O "mediano" é o ponto a meio caminho entre o maior e o mais pequeno, o ponto em que metade das pessoas têm o rendimento mais alto e outra metade tem o mais baixo, enquanto a "média" se calcula adicionando todos os rendimentos e se dividem pelo número de pessoas. A média é sempre maior porque os rendimentos mais altos adicionam mais ao total do conjunto dos rendimentos. Para uma pessoa ou família "típica", tiramos o mediano porque é a pessoa ou família que se encontra no meio. Não nos parece que o IAI seja suficientemente preciso, por isso arredondamos o rendimento em dinheiro mediano. Para as taxas de cambio, usamos 30 MT = 1 USD e 3 MT = 1 Rand. Finalmente, note-se que isto é rendimento em dinheiro. Nas contas do governo ou das Nações Unidas o cálculo do rendimento é o "valor" estimado da comida produzida e consumida pela família. Se o preço do milho sobe, este "rendimento imputado" à família também sobe, mesmo que comam a mesma quantidade de milho, porque este milho vale mais. Para a maior parte das famílias rurais, o dinheiro é só uma pequena parte do seu rendimento total oficial.

para as cidades, porque não estão interessados em subsistir como trabalhadores de enxada como os seus pais.

Nem enormes nem minúsculas

Em Moçambique é preciso usar mais intensivamente a terra para produzir mais comida e produtos de exportação e criar mais empregos. Apesar do seu enorme potencial, "o país continua a ser um importador líquido de produtos agrícolas." O Ministério da Agricultura admite que "a pobreza rural se deve sobretudo ao limitado desenvolvimento da agricultura, ao limitado acesso ao mercado e à fraca produtividade das culturas alimentares."⁶ Moçambique precisa de uma revolução verde. E isto requer modernização. Os moçambicanos não podem continuar a cultivar a terra do mesmo modo que os seus bisavós.

O único sucesso rural tem sido o crescimento de um grupo que não recebe apoio nem do governo nem de doadores – os pequenos e médios agricultores comerciais. Inquéritos agrícolas recentes mostram que há 68 000 agricultores como vendas superiores a 17 000 MT por ano. Embora cultivem a maior parte da sua alimentação, produzem em primeiro lugar para o mercado, e estão a criar empregos rurais e a impulsionar a economia rural. Este grupo surgiu em grande parte nas duas décadas que se seguiram à guerra de 1982-1992. O tabaco foi o grande impulsionador, seguido do algodão, e os produtores destas duas culturas cresceram com o apoio das grandes companhias exportadoras. Mas muitos outros prosperaram pelos seus próprios meios e tornaram-se agricultores comerciais de milho, feijão, oleaginosas, gado e hortícolas. Este grupo conseguiu expandir-se para lá dos limites das habituais parcelas minúsculas, normalmente para os 3-20 hectares, e está a usar adubos e outras tecnologias. Estes agricultores tornaram-se o sector dinâmico da economia.

Em Moçambique, a dimensão média de uma exploração agro-pecuária é de 1 hectare. No outro extremo da escala estão as plantações

⁶ Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário 2011-2020 – PEDSA, Maputo: Ministério da Agricultura, 2011 p 5

coloniais e novas, que chegam aos 5000 hectares ou mais. A dupla estratégia apoia a minúscula e a enorme. Nos últimos cinco anos ocorreu uma lenta mudança quando alguns doadores, alguns funcionários governamentais seniores e alguns dos novos investidores, chegaram à conclusão que a alternativa mais viável eram os médios agricultores. No nosso trabalho de campo em 2012 e 2013 vimos uma gama completa de novas culturas a serem desenvolvidas pelo novo grupo de agricultores comerciais, muitas vezes subcontratados, que lentamente têm alargado a sua área cultivada e começaram a usar factores de produção mais modernos e a recrutar mão-de-obra não familiar. Alguns cultivam soja para a produção de ração de galinhas, ou criam galinhas num regime de subcontratação. Outros cultivam mandioca para fazer a nova cerveja Impala. Assim, as “Galinhas e Cerveja” do título deste livro apontam um caminho alternativo para se avançar.

Não há uma definição formal para “pequeno agricultor comercial”, pelo que decidimos dizer que é alguém que cultiva sobretudo para o mercado (e provavelmente cultiva também a maior parte do que consome na sua alimentação) e obtém nas vendas uma quantia cinco vezes maior do que a receita média em dinheiro, ou seja, os 17 000 MT por ano. Para culturas anuais como o milho e a soja, um “pequeno agricultor comercial” terá entre 3 e 20 hectares. Para culturas intensivas incluindo bananas e hortícolas, os agricultores comerciais podem ser mais pequenos, bastando meio hectare. Consideramos um “agricultor comercial médio” aquele cujas vendas se situam acima dos 40 000 MT por ano o que, tratando-se de culturas anuais, exige entre 20 e 200 hectares. No capítulo 3 estimamos que haja 51 000 pequenos agricultores comerciais e 17 000 agricultores comerciais médios. Quando escrevemos “agricultores comerciais” queremos falar tanto de pequenos como médios agricultores comerciais. Finalmente, “agricultores emergentes” e “agricultores médios” também podem significar pequenos e médios agricultores comerciais.

Quase todos os agricultores comerciais são famílias ou indivíduos, na maioria homens mas também algumas mulheres. Mas alguns são empresas, grupos, associações e cooperativas.

Empregos, bicicletas motorizadas e modelos

Depois de duas décadas a escrever sobre o desenvolvimento pós-guerra em Moçambique, constatámos que a necessidade mais frequentemente expressa pelas pessoas, era o emprego. Desemprego juvenil é hoje um problema no mundo inteiro.⁷ "Um crescimento económico forte em Moçambique não se traduziu na redução da pobreza devido à estagnação na criação de empregos" lê-se num estudo recente da UN University Wider. E prossegue: "um desafio essencial para a criação de emprego é a produtividade que no sector agrícola estagnou. A maioria dos moçambicanos ganha a vida em pequenas machambas agrícolas que geram um rendimento limitado."⁸ Com três quartos da população moçambicana ainda a viver nas zonas rurais, a criação de emprego tem de ser rural. Mas como aponta o Banco Mundial, "a capacidade das grandes explorações agrícolas empregarem produtivamente a mão-de-obra é frequentemente muito limitada, muito abaixo da que a agricultura em pequenas parcelas oferece".⁹

As machambas de 1 hectare empregam poucos trabalhadores, mas as pequenas e médias parcelas são empregadores de muito maior peso. Em comparação com as plantações, as propriedades agrícolas mais pequenas são mais de trabalho intensivo e menos de capital intensivo. Menos e menor maquinaria para a lavoura, colheita e debulha, significa empregar mais pessoas; a sacha é feita muitas vezes à mão em vez de se usarem herbicidas. Mesmo quando se usam químicos, as grandes plantações fazem aspersão aérea em vez de a fazerem com aspersores manuais, carregados nas costas de trabalhadores. Este trabalho intensivo tem a vantagem de estimular a economia local, porque os trabalhadores rurais despendem localmente o seu dinheiro, ao passo que os grandes investidores provavelmente importam máquinas e combustíveis, além

⁷ Alcinda Honwana, *The Time of Youth: Work, Social Change, and Politics in Africa*, Kumarian Press, 2012.

⁸ Sam Jones e Finn Tarp, "How to promote sustainable jobs in Mozambique", *WiderAngle Newsletter*, 29 November 2013, http://www.wider.unu.edu/publications/newsletter/articles-2013/summaries/en_GB/11-12-2013-RA-2/

⁹ Klaus Deininger and Derke Byerlee, "The Rise of Large Farms in Land Abundant Countries: Do They Have a Future", *World Development*, 40(4), p 712.

de exportarem o dinheiro para fora da área local. Assim as pequenas unidades agrícolas comerciais promovem o desenvolvimento rural e ajudam a reduzir a pobreza.

É preciso pensar no emprego a dois níveis. O primeiro é a procura de “bons” empregos, que sejam permanentes e paguem um salário razoável. No segundo situam-se os pobres que vivem nas zonas rurais, desesperados por dinheiro e que procuram trabalho ao dia (*ganho-ganho*). Analisaremos separadamente cada um deles.

O enorme sucesso do governo em expandir a rede escolar criou um problema: o surgimento de uma nova geração de jovens com alguma escolaridade mas que não consegue encontrar emprego. Podem não ter mais que a sexta classe mas, em comparação com os pais analfabetos, consideram-se instruídos. E recusam-se a seguir os pais no trabalho de enxada que vêem como fatigante e aborrecido e com pouca compensação. Por isso emigram para as cidades para se juntarem a outros jovens. A resposta dos que dirigem as políticas tem sido a de aconselhar os jovens a criarem os seus próprios empregos através do trabalho por conta própria. E assim, cidades e vilas de Moçambique estão cheias de pessoas no sector informal, a vender seja o que for e vivendo nas franjas da sociedade legal.

No vizinho Zimbabwe a agricultura é vista como um meio de fazer dinheiro. Pequenos agricultores com 6 hectares, surgidos da reforma agrária, podem ganhar mais que um professor ou funcionário público e os agricultores maiores podem ser relativamente ricos. Na pesquisa para o nosso recente livro “Zimbabwe retoma a sua terra” (*Zimbabwe Takes Back its Land*) ficámos impressionados por ver que a agricultura era considerada um bom modo de vida e, para uma elite, um meio de acumulação. Há dois factores aparentemente determinantes. Primeiro, cultivar a terra continua a ser trabalho duro mas está agora modernizado. A lavoura é feita com tracção animal ou tractor e não com enxadas, e pode contratar-se o serviço por 2000 MT cada hectare; estão disponíveis fertilizantes, sementes melhoradas e agro-químicos, e há mercado garantido. Segundo, há modelos a seguir. Entre a elite e os funcionários seniores, há amigos que já estão a fazer muito dinheiro com a agricul-

tura. Para o trabalhador comum há amigos e membros da família que fizeram dos seus 6 hectares propriedades agrícolas de rendimento que lhes permitem construir uma boa casa e sustentar confortavelmente a família. A agricultura no Zimbabwe não é necessariamente um sector retrógrado e pode render tanto como um bom emprego. No Moçambique rural isto é muito menos comum mas começa a acontecer, com pequenos e médios agricultores comerciais.

Veja-se o caso de Lioma, na Zambézia. Alguns agricultores agora vêm à cidade nas suas motorizadas – para fazer compras ou ao fim de semana para ir à discoteca. Ganham mais dinheiro que os jovens no sector informal da pequena cidade. Estão a cultivar soja para vender como ração para galinhas aos produtores locais e em dois anos ganharam o suficiente para comprar a motorizada. Na cidade sede do distrito, o Gurué, há um mercado em expansão que se estende junto do monte, ao longo da estrada que vai para Lioma. Já não há só a fila de barracas que vendem bicicletas e peças sobressalentes. Agora nas bancas vendem-se pneus e peças de motorizada. Electrificação rural significa que as cidades mais pequenas têm electricidade, e que torna possível a escola nocturna e a discoteca. E a terceira operadora de telemóvel, a Movitel, já instalou as suas torres em Lioma e agora os pequenos agricultores podem ter telemóvel. A agricultura nunca é uma actividade fácil ou segura, mas subitamente, em Lioma, há agricultores que estão a viver confortavelmente e já não a arrancar subsistência da terra com a ponta da enxada. No Capítulo 5 contamos esta história com mais pormenores. Mas estes novos produtores de soja são modelos, que provam que em Moçambique é possível ganhar dinheiro com a agricultura.

Os nossos agricultores têm bicicletas a motor mas não têm tractores. Por vezes podem alugar um, mas quase sempre a terra é cultivada à enxada por equipas de trabalhadores. O “ganho-ganho” é normalmente pago na base de saco colhido ou linha capinada ou desbravada, e o custo é apenas de 50 MT por dia, menos de metade do salário mínimo.¹⁰ Pode parecer pouco, mas gente empobrecida dos distritos vizinhos acorre à procura de trabalho mesmo a este baixo preço. A curto prazo, mesmo a

¹⁰ O salário mínimo na agricultura em 2013 era de 2500 MT por mês, 114 MT por dia.

criação de empregos de baixo salário reduz a pobreza. Não é sustentável e um tema central neste livro é como elevar a tecnologia e os níveis de produtividade dos pequenos e médios agricultores comerciais, criando assim mais demanda por trabalho, aumento de salários e melhoria das condições de trabalho.

Minúsculas machambas não são a resposta

Doadores e governo pensam normalmente em apoiar pequenas machambas e falam de camponeses de “subsistência” que produzem a sua alimentação e são maioritariamente auto-suficientes. Isto é um mito. A maioria dos camponeses não produz o suficiente para alimentar a família durante durante todo o ano e têm de comprar comida ou passar fome.¹¹ Isto quer dizer que podem obter algum rendimento em dinheiro – vendendo parte das colheitas, recebendo dinheiro de familiares da cidade, fazendo trabalho ocasional (*ganho-ganho*) para outros agricultores, ou mesmo produzindo carvão, lenha ou bebida caseira para vender. Nenhum é de inteiramente de “subsistência” e todos estão integrados no mercado embora em condições muito desfavoráveis, e tentam encontrar pelo menos algum trabalho. "Muitos produtores do sector familiar participam no mercado de produtos de maneira bastante desfavorável: vendem logo após a colheita a preços bastante baixos, e voltam a comprar os mesmos produtos durante a época de fome, mas a preços muito mais elevados," nota o PEDSA (Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário).¹²

As machambas familiares não têm mais de 1 hectare porque esta é a terra que uma família pode desbravar com enxada num ano. De facto, para as muitas famílias tão carentes em alimentação que não ingerem calorias suficientes para trabalhar o dia inteiro, mesmo o trabalho de 1 hectare pode ser difícil. O risco é outro problema. Se as colheitas falham por razões climáticas ou de pragas, a família enfrenta uma situação de

¹¹ Benedito Cunguara and Joseph Hanlon, "Whose wealth is it anyway? Mozambique's outstanding economic growth with worsening rural poverty. *Development and Change*. 43(3), 2012, pp 623-647.

¹² Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário 2011-2020 – PEDSA, Maputo: Ministério da Agricultura, 2011, p 20.

fome. Isto torna os camponeses conservadores, seguindo as práticas tradicionais que sabem que vão provavelmente produzir qualquer coisa no final da estação.

Muitos doadores adoptam a estratégia de deixar a família no seu hectare, mas tentando aumentar a sua produção – com sementes melhoradas, irrigação, conservação pós colheita e por vezes com algumas formas de agricultura de conservação. Mas quem paga e sofre os riscos?

Com sementes melhoradas e fertilizante, o rendimento do milho pode duplicar traduzindo-se num grande aumento nutricional para a família. Mas isto exige adquirir semente melhorada a um custo talvez de 500 MT, e dois sacos de 50 kg de fertilizante a um custo de 2500 MT. Para uma família típica isto significa a maior parte do seu rendimento anual em dinheiro. Donde vem o dinheiro? E, para além disto, é um enorme risco – se falham as chuvas perde-se este dinheiro. Alguns países, incluindo o Malawi e a Zâmbia, subsidiam o adubo de modo a facilitar a compra, resultando num grande aumento da produção de milho. Em Moçambique, as pessoas sabem que o fertilizante é útil – os que cultivam tabaco por vezes põem de lado algum do fertilizante que a companhia tabaqueira lhes fornece para adubar o seu milho ou outras culturas. Também ao fazer a rotação de culturas, ganham alguma fertilidade residual do anterior campo de tabaco. Mas poucos se podem dar ao luxo de comprar dois sacos de adubo.¹³

Em 2009-11 foi feito um teste em 75 aldeias, com cupões que davam direito a semente e adubo subsidiados. O pacote valia 3500 MT (117 USD) e o agricultor só tinha de pagar 27% do custo, isto é, 950 MT. Mas 46% dos agricultores não usaram o cupão, porque não tinham os 950 MT.¹⁴

Todos os programas sugeridos pelo governo ou doadores envolvem as componentes menos caras do pacote – aconselhamento, informação de mercado (para pessoas que de facto vendem muito pouco),

¹³ Benedito Cunguara e Ika Darnhofer, "Assessing the impact of improved agricultural technologies on household income in rural Mozambique", *Food Policy* 36(3), 2011, pp 378-390.

¹⁴ Michael Carter, Rachid Laajaj, e Dean Yang, "The impact of voucher coupons on the uptake of fertilizer and improved seeds: evidence from a randomized trial in Mozambique," *Amer. J. Agr. Econ.* 95(5): pp 1345–1351, 2013.

e por vezes semente gratuita ou subsidiada. Nenhum oferece o capital que podia permitir que as famílias aumentassem significativamente a sua produção.

Na prática, constringer os agricultores familiares à pequena dimensão é condená-los à pobreza. Poucas famílias conseguem alimentar-se e ganhar ainda que pouco dinheiro, apenas com 1 hectare.

Numa entrevista com João Mosca,¹⁵ o primeiro ministro da agricultura, Joaquim de Carvalho, comentava: "Penso que o grande problema da agricultura, ainda hoje, é saber como levar os camponeses a aumentar os seus rendimentos, a tornarem-se aquilo que poderíamos chamar de 'agricultores comerciais'." É o primeiro passo na direcção de uma nova forma de pensar.

Plantações não funcionam

Uma razão para manter os camponeses em pequenas parcelas de terra é a perspectiva de poder conceder terra não usada aos grandes investidores. A crença na agricultura “moderna” em grande escala industrial continua forte e cada novo investidor afirma que “sabemos que todos os outros falharam mas nós temos a resposta certa e o nosso projecto vai funcionar.” Promover dezenas de milhares de agricultores médios, é complexo e difícil; para os funcionários e ministros é muito mais simples acreditar em cada novo investidor que diz “deixem-nos reduzir a pobreza absoluta”. As agências doadoras querem cada vez mais promover os investimentos das suas empresas nacionais de agronegócio. E os investidores estrangeiros habitualmente oferecem uma participação nos novos investimentos a membros da elite moçambicana.

Mas se as machambas minúsculas não são a resposta, as plantações também não. Procana, Sun Biofuels e Prio Foods são os mais conhecidos entre os espectaculares falhanços das plantações dos investimentos estrangeiros em Moçambique, nos anos recentes. Mas a questão não é o socialismo ou o capitalismo; muitas das grandes explorações agrícolas

¹⁵ João Mosca, *Políticas Agrárias de (em) Moçambique (1975-2009)*, Maputo: Escolar Editora, 2011, p 36. No nosso livro não damos em detalhe a história da agricultura em Moçambique e preferimos encaminhar o leitor para este excelente livro de João Mosca.

estatais, nos anos 1970, também mostraram ser impossíveis de gerir. Algumas delas estavam a começar a ser produtivas e, se entretanto não tivesse interferido a guerra de 1981, podiam ter tido sucesso. Também, embora nenhuma plantação do investimento pós guerra tenha dado lucros até agora, é possível que algumas das grandes plantações florestais, de soja ou de gado, que agora estão em desenvolvimento, venham a ser lucrativas. Mas a taxa de falência das plantações tem sido mais elevada do que aquela que está associada às pequenas empresas.

Sempre se presume que as propriedades maiores e mecanizadas são mais eficientes e produtivas que as pequenas. Mas várias décadas de pesquisa mostram que, no que respeita a agricultura, há poucas “economias de escala”, e que as plantações mais pequenas são tão produtivas e eficientes como as grandes.¹⁶ Isto muitas vezes surpreende os fazedores de políticas que presumem que maior deve ser melhor. Falaremos mais sobre isto no próximo capítulo.

Há ganhos em produtividade com a maquinaria maior – as famosas filas de ceifeiras-debulhadoras – e mais utilização de factores de produção e agro-químicos. Mas o agricultor comercial mais pequeno tem vantagem em termos de gestão. Enquanto o grande agricultor plantará milhares de hectares de uma única cultura, o pequeno agricultor conhece cada canto da sua propriedade e pode decidir plantar meio hectare de hortícolas no lado mais húmido do campo e plantar milho noutro lado, ou fazer várias culturas intercalares que aumentarão a produtividade geral. A gestão da mão-de-obra é crucial – os membros da família trabalham mais duro e com mais cuidado, especialmente em momentos chave durante a colheita – e um pequeno agricultor tem muito mais proximidade pessoal com os trabalhadores assalariados e pode supervisionar mais de perto o trabalho deles. Os pequenos e médios agricultores comerciais também estão a cultivar a sua própria terra e podem avançar mais cautelosamente, sem pressão de investidores e credores, e expandir com mais cuidado. Finalmente, um bom agricultor fará tentativas – meio hectare de uma nova variedade de milho, uma

¹⁶ Klaus Deininger e Derek Byerlee, "The Rise of Large Farms in Land Abundant Countries: Do They Have a Future", *World Development*, 40(4).

secção experimental de uma cultura inteiramente nova de soja – o que lhe permite a introdução mais rápida de novas tecnologias e resposta aos mercados. Assim, os ganhos da gestão mais aproximada de um pequeno ou médio agricultor comercial ultrapassa muitas vezes as economias de escala de uma plantação gigante.

Nova maneira de pensar em questões chave é precisa

Passados quase 40 anos desde a independência, é tempo de aceitar que a estratégia dual falhou. As grandes novas plantações não estão a resultar e os chamados “agricultores de subsistência” continuam pobres. Faz sentido olhar de novo para os agricultores médios para reduzir a pobreza e criar empregos. O que exige repensar cinco áreas chave.

Terra

Muito do debate anda à volta da terra. Moçambique tem grandes extensões de terra que podem ser mais intensivamente cultivadas e produzir muito mais. Mas como e por quem? A sublinhar a estratégia dual está a crença de que os camponeses podem sobreviver no seu hectare, e desta maneira haveria milhões de hectares de terra arável disponíveis para investidores estrangeiros e domésticos que criariam plantações modernas e acabariam com a pobreza rural. Doadores e fazedores de políticas no governo precisam de olhar atentamente para a evidência empírica de que os pequenos e médios agricultores comerciais podem ser mais produtivos e fazer mais pela redução da pobreza.

Vale a pena notar que duas das três maiores exportações agrícolas, o tabaco e o algodão, são cultivadas por pequenos e médios agricultores comerciais e não por grandes plantações pertencentes a estrangeiros.

Mercados

A ideologia extremista do livre mercado dos anos 1990 ainda domina tanto os doadores como os políticos, e estamos de acordo em que, para apoiar os médios agricultores, é necessário intervir no mercado. Há

tendência para ignorar que os sucessos na agricultura requereram sempre intervenção no mercado – as duas companhias de tabaco e dez companhias de algodão têm direitos monopolistas em distritos inteiros, e a gigante indústria açucareira tem protecção contra a competição estrangeira, enquanto os novos investidores estrangeiros conseguem apoios do governo e benefícios a que localmente não se tem acesso.

Subsídio e apoio do governo

O salto da empobrecida agricultura de enxada, para a agricultura comercial, é enorme e exige um apoio substancial. Para o agricultor, significa dominar novas tecnologias e aprender como ser um empresário capaz de calcular despesas e receitas, gerir a mão-de-obra e planificar. Exige capital ou crédito, um mercado minimamente seguro, alguma partilha de risco e formação em agricultura e negócios – e poucas destas coisas estão ao alcance dos pequenos agricultores em Moçambique. Em muitos outros países o apoio vem dos serviços de extensão agrária, conselhos de comercialização e bancos de agricultura, todos de iniciativa governamental e dirigidos directamente através de contratos e subsídios ao sector privado. Em 2012 a União Europeia gastou 83 biliões Euros (3 400 000 000 000 MT) em subsídios à agricultura – o que representou 483 Euros (20 000 MT) por hectare e 22% do rendimento do agricultor médio.¹⁷ Os regulamentos internacionais da Organização Mundial do Comércio (OMC) permitiram aos países ricos, mas não aos pobres, que subsidiem a sua agricultura. Vamos demonstrar no Capítulo 10 que este apoio foi essencial para o desenvolvimento da agricultura comercial nos que hoje são países desenvolvidos.

Pequenas empresas

Em outros sectores económicos, pequenas e médias empresas, as chamadas PME são reconhecidas como fundamentais para o desenvol-

¹⁷ Eurostat. O Sul Centro calcula que o subsídio total mais que duplicou isto: 252 mil milhões de USD (7600 mil milhões de MT) – "SDGs: Food security and sustainable agriculture", *South Bulletin*, 18 de Junho de 2013, Geneva: South Centre.

vimento económico, na criação de emprego e na promoção da inovação. Os pequenos e médios agricultores comerciais são PME's que devem ser apoiadas para utilizarem mais terra e fazer subir a produção e a produtividade.

Começar um novo negócio é sempre um risco. Nos países desenvolvidos, cerca de metade das novas PME's vão à falência nos primeiros 4 anos.¹⁸ Nos Estados Unidos, 44% das novas empresas agrícolas vão à falência nos primeiros 4 anos.¹⁹ O Standard Bank calcula que 40% das novas empresas na África do Sul declaram falência nos primeiros dois anos.²⁰ Isto não é rápido ou fácil. Mas estas estatísticas demonstram que mais de metade das novas empresas tem sucesso e continuam a gerar empregos – um registo melhor que o das novas plantações.

Algum do apoio aos pequenos e médios agricultores comerciais deve vir das agências doadoras. Estas estão no entanto, debaixo de grande pressão nos seus países para mostrarem sucessos e provarem que o dinheiro é bem empregue. As agências doadoras receiam que os comités parlamentares e a imprensa nas suas capitais avancem com posições contraditórias: por um lado querem que haja mais apoio ao sector privado, por outro dizem que gastar 40% dos fundos doados em projectos “falhados” é escandaloso. As agências doadoras devem defender a causa argumentando que o apoio ao sector privado significa apoiar empresas que não terão sucesso e que os doadores não têm a capacidade de prever quem serão os vencedores.

Velocidade

Ministros, doadores e investidores, todos querem resultados rápidos – querem alguma coisa para mostrar dentro de dois, o máximo três anos. Infelizmente, fazer crescer agricultores comerciais é como

¹⁸ Peter Unwin et al, "Small Businesses in the UK: New Perspectives on Evidence and Policy", University of Westminster, 2008, [http://www.fsb.org.uk/policy/images/fsbwestminster01%2012%20\(3\).pdf](http://www.fsb.org.uk/policy/images/fsbwestminster01%2012%20(3).pdf)

¹⁹ Statisticbrain, "Startup Business Failure Rate By Industry," 2013, <http://www.statisticbrain.com/startup-failure-by-industry/>

²⁰ Standard Bank, "Supporting SMEs in South Africa," 2013, <http://sustainability.standardbank.com/socioeconomic-development-overview/enterprise-development/supporting-smes-in-south-africa/>

fazer crescer árvores: é lento e demora anos. No Gurué constatámos que levou dez anos de apoio regular e com as “mãos na massa”, e ainda um mercado garantido. Mas acabou por resultar, e como se mostra no Capítulo 4, há agora novos agricultores emergentes a produzirem soja. Foram perdidas 4 décadas à procura de respostas rápidas através de plantações e agricultores de “subsistência”; talvez seja tempo de aceitar que em agricultura não há resultados rápidos.

Pouco a pouco o debate vai mudando

Tranquilamente, com pouca publicidade, a mudança vai ocorrendo. O Banco Mundial, que tem sido o proponente das grandes explorações agrícolas, em dois importantes relatórios, *Growing Africa: Unlocking the Potential of Agribusiness* em 2013 e *Awakening Africa's Sleeping Giant* em 2009, focou os agricultores médios. O relatório de 2009 é sobre a Savana Africana que inclui a maior parte de Moçambique. Foca dois modelos alternativos, o cerrado brasileiro e o nordeste da Tailândia, e chega à inesperada conclusão que a Tailândia e não Brasil, é o modelo apropriado para África.

O cerrado é a savana tropical do planalto central brasileiro, que tem solos acidificados e pobres e chuvas irregulares. A região transformou-se através da ajuda do Japão que financiou um desenvolvimento de agricultura comercial em escala muito grande, particularmente em soja e gado bovino, durante a ditadura militar entre 1964-1985. Este aparente sucesso foi a força motriz que originou o projecto brasileiro-japonês ProSavana no corredor de Nacala em Moçambique. Mas o Banco Mundial discorda. Num artigo de 2012, os investigadores do Banco notam que apesar de o cerrado “ter sido um importante sucesso tecnológico”, fez pouco para reduzir a pobreza.²¹ E o relatório de 2009 diz que “o modelo brasileiro de agricultura de grande escala aparenta ter sérias limitações em África.”²² Um relatório de 2013 comenta que “a dependência do Brasil em grandes plantações de capital intensivo significa

²¹ Klaus Deininger and Derek Byerlee, "The Rise of Large Farms in Land Abundant Countries: Do They Have a Future", *World Development*, 40(4), p 702.

²² Banco Mundial, *Awakening Africa's Sleeping Giant*, 2009, p 10.

que o seu sucesso em crescimento agrícola teve um medíocre resultado na redução da pobreza."²³

Em vez do Brasil, é o nordeste da Tailândia que os dois relatórios do Banco Mundial de 2009 e 2013, apontam como modelo, em que agricultores de pequena e média escala, com 5-15 hectares, levaram à transformação que fez da Tailândia o país líder mundial na exportação de arroz.²⁴ Foram muito importantes quatro opções políticas:

- A Tailândia promoveu investimento estrangeiro em agro-processamento mas proíbe o investimento na agricultura;
- A política do governo encorajou os agricultores a expandir a área cultivada;
- Houve massivo investimento do governo, incluindo tentativas bem-sucedidas de baixar o preço dos adubos; e
- Um banco estatal dá créditos a 95% dos agricultores.

Até agora a política moçambicana tem estado mais próxima do modelo brasileiro mas sobre este assunto existem divergências dentro do Ministério da Agricultura e as recentes ligações entre o governo e a Tailândia podem levar os funcionários a interessarem-se mais pela sua experiência na agricultura.

Outra mudança é a crescente aceitação de um papel do governo na agricultura; mesmo o Banco Mundial aceita agora subsídios nos fertilizantes.²⁵ E numa reunião em Dezembro de 2013, sob pressão da Índia, a Organização Mundial do Comércio (OMC) concordou em permitir que os países comprem alimentos aos camponeses pobres a preços mais altos e os vendam aos mais pobres a preços mais baixos – beneficiando os pobres das zonas urbanas e subsidiando os camponeses pobres. Moçambique poderia seguir este modelo.

Numa era em que as cadeias de valor globais cada vez mais envolvem contratações e subcontratações, algumas das grandes empresas agrícolas chegaram à conclusão que o trabalho duro da agricultura pode ser subcontratado a agricultores locais. Alguns investidores em agrone-

²³ Banco Mundial, *Growing Africa: Unlocking the Potential of Agribusiness*, 2013, p 21.

²⁴ Banco Mundial, *Growing Africa*, p 20.

²⁵ Banco Mundial, *Growing Africa*, p xxiii.

gócio, domésticos e estrangeiros, estão a reconhecer que os pequenos produtores podem ser mais eficientes que os grandes agricultores, e estão a optar por não ter grandes plantações. Desenvolvem vários novos programas de contratação para soja, galinhas, bananas e outras culturas. Alguns doadores estão também a apoiar projectos de contratação em agricultura. Nos capítulos 4-6, focamos mais de perto todos estes novos programas.

O governo também está a mudar, embora lentamente. O *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário* (PEDSA) de 2011 sugere algumas mudanças de atitude importantes: "Aumentar em 25% a área cultivada de produtos alimentares básicos até 2020" – é um reconhecimento significativo da necessidade de aumentar área e não apenas produtividade.

O PEDSA observa as diferenças entre o que chama pequenas explorações (menos de 10 hectares cultivados) e médias explorações (mais de 10 hectares cultivados) e faz notar a necessidade de "facilitar intervenções mais diferenciadas como resposta a desafios específicos ao nível tecnológico do produtor". Este é um reconhecimento importante de que os agricultores comerciais precisam de tipos de apoio diferentes dos outros agricultores familiares.

- Reconhece-se a falta de apoio do estado. "Apenas o caju beneficia de uma estrutura pública de enquadramento e fomento (INCAJU)." O tabaco e o algodão têm apoio privado das companhias concessionárias. As outras culturas não têm apoio organizado.
- Pela primeira vez em décadas, o PEDSA propõe "estabelecer um mecanismo de suporte ao preço de culturas alimentares."
- O investimento estrangeiro nunca é mencionado.

Olhando em frente

As plantações têm falhado sempre em Moçambique, e privilegiar os chamados "agricultores de subsistência" é uma receita para a continu-

ação da pobreza. Se a estratégia dual que dá apoio às explorações agro-pecuárias muito pequenas e às demasiadamente grandes não funciona, é tempo de dar mais atenção ao meio-termo ignorado. Infelizmente, muitos doadores, ministros e funcionários ainda estão fascinados pela quimera de um investidor estrangeiro que aqui aterriza e acaba com a pobreza num passe de magia. Neste livro defendemos que o melhor caminho em frente é dar apoio aos pequenos e médios agricultores para cultivarem parcelas de terra maiores. Esta não é uma solução fácil mas não há soluções fáceis. Apoiar dezenas de milhares de agricultores é complexo; agricultores diferentes e diferentes regiões têm diferentes necessidades. Subsídio e crédito, garantia de mercado, ajuda com competências empresariais e de agricultura, partilha de riscos e regulação de contratação agrícola, são factores todos eles igualmente necessários. Dezenas de milhares de agricultores precisam de acreditar que podem ter uma bicicleta motorizada, construir uma casa moderna e mandar os filhos para a escola.

Tudo isto exige uma opção política clara do governo e da comunidade internacional. Se um quinto dos camponeses que trabalham em pequenas parcelas expandirem significativamente a sua área, ocuparão a maior parte da terra sem uso. Haverá falta de excedentes de terra arável para os grandes investidores. Surgirá a competição pela terra entre grandes investidores e pequenos e médios agricultores comerciais. Os ministros deixarão de poder fazer declarações dramáticas sobre terra disponível para todos os potenciais utilizadores, tanto investidores estrangeiros como agricultores locais. Será preciso fazer opções sobre os melhores usos e utilizadores das terras aráveis de primeira qualidade.

O próximo capítulo aborda as mudanças ocorridas tanto ao nível do governo como dos investidores. O Capítulo 3 fala dos novos actores, os 68 000 pequenos e médios agricultores comerciais, e centra-se depois na Angónia, onde vivem um quarto desses agricultores. O Capítulo 4 conta a história da soja e no Capítulo 5 passamos para a rica zona agrícola de Manica. No Capítulo 7 consideramos os recém-chegados a Nampula. Em cada um destes capítulos tratamos também de uma questão levantada pelas pessoas que entrevistámos: a mecanização e os

mercados. no Capítulo 3, o papel da indústria da ajuda e do “sector público internacional” para compensar a ausência de apoio do governo, no Capítulos 4, e irrigação e electricidade no Capítulo 5. O Capítulo 6 discute milho e as razões que estão por detrás do pouco valor comercial dos produtos alimentares básicos. O Capítulo 7 debruça-se sobre a controvérsia em volta do projecto ProSavana, em Nampula, a experiência brasileira, a questão da terra, e escala. Grande parte do livro resume algumas formas de agricultura de contrato e no Capítulo 8 interrogamo-nos sobre regras e o papel do governo como regulador. O Capítulo 9 incide sobre diferentes tipos de investidores estrangeiros, e os dois modelos propostos por Kofi Annan e Barak Obama. No Capítulo 10 vamos buscar a experiência internacional, tanto de agora como de há um século. Encerramos apelando de novo para o apoio aos agricultores comerciais pequenos ou emergentes, de modo a possibilitar-lhes lavrar mais terra, cultivar mais, criar mais empregos e promover desenvolvimento.