

Reformas de descentralização e serviços públicos agrários em Moçambique: Porquê os desafios persistem?¹

Salvador Forquilha²

Nos anos 1980, vários países da África subsaariana iniciaram um conjunto de reformas ligadas ao sector público visando, entre outros objectivos, fazer face à crise do Estado, que se manifestava essencialmente em duas dimensões, nomeadamente regulação política e provisão de serviços públicos. Desde então, assistiu-se a três gerações de reformas do sector público (Kiragu, 2002; Crook, 2010). A primeira geração vai dos meados dos anos 1980 aos meados dos anos 1990, com enfoque nos Planos de Ajustamento Estrutural; A segunda geração destacou-se nos meados dos anos 1990, com uma forte componente de assistência técnica aos programas das reformas; Finalmente, a terceira geração das reformas inicia nos finais dos anos 1990 e começos dos anos 2000, marcada pela ligação das reformas com as Estratégias de Redução da Pobreza (no caso de Moçambique os PARPAs e o PARP) e um enfoque na questão da descentralização e melhoria de serviços públicos. Que resultados estas reformas trouxeram em termos de provisão de serviços públicos?

A literatura sobre as reformas do sector público na África subsaariana mostra que, apesar do volume de recursos financeiros, materiais e humanos investidos nos últimos trinta anos, os resultados são modestos (Booth, 2010; Crook, 2010; Batley, McCourt & McLoughlin, 2012). O caso de Moçambique não constitui excepção. Aliás, as duas pesquisas realizadas em 2009 e em 2010, no contexto do Programa de Reforma do Sector Público mostram problemas sérios relativamente à qualidade dos serviços (UTRESP, 2009; CEEI/ISRI, 2010). Este texto, embora reconhecendo a importância da questão da qualidade, analisa a problemática da provisão de serviços públicos a partir de uma perspectiva ainda relativamente pouco explorada, nomeadamente as dinâmicas presentes no processo da provisão de serviços: Como acontece o processo da provisão de serviços? Quem são os principais actores envolvidos? Em que condições operam esses actores? Como é que a burocracia estatal se organiza e funciona no processo da provisão de serviços? Que tipo de Estado existe no processo da provisão de serviços? Enfim, em que medida as reformas do sector público implementadas nos últimos trinta

anos, consubstanciadas nas reformas de descentralização, afectam o processo da provisão de serviços públicos?

Neste texto, a discussão das questões acima colocadas é feita a partir das dinâmicas do sector agrário. Porquê o sector agrário? Duas razões principais: A primeira razão prende-se com o facto de se tratar do sector que, desde a independência, tem sido considerado, no discurso político, extremamente relevante para o desenvolvimento do país, não obstante as incoerências dos políticos e a prática da implementação de políticas do sector; a segunda razão refere-se ao facto de ser um dos sectores que tem conhecido reformas importantes, consubstanciadas em políticas, estratégias, planos, programas, etc., onde a descentralização surge como um aspecto recorrente.

Quando se olha para os diferentes documentos do sector agrário em Moçambique, constata-se que os principais desafios do sector estão bem identificados. Por exemplo, o documento do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário – PEDSA 2010 – 2019, fazendo uma radiografia do sector agrário em Moçambique, menciona, entre outros, os seguintes desafios: limitadas infra-estruturas e serviços para aceder ao mercado; inadequada utilização dos recursos naturais; limitada capacidade institucional e necessidade de maior coerência de políticas, etc. (MINAG, 2010). Especificamente sobre os serviços públicos, o PEDSA aponta como desafios, por exemplo, insuficiente cobertura dos serviços de extensão e sua inadequada ligação com os serviços de pesquisa; graves problemas de acesso ao mercado por parte do sector familiar. Portanto, o problema não está na falta de conhecimento dos desafios do sector. Daqui, duas perguntas importantes: a) Que factores explicam a persistência destes desafios sobejamente conhecidos no sector agrário? b) Porquê as reformas de descentralização, consubstanciadas na Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) e nas políticas, estratégias, planos, programas do sector não se revelam eficazes para se poder ultrapassar estes desafios? A resposta a estas perguntas passa pela análise das dinâmicas de funcionamento do Estado a todos os níveis, no processo da provisão dos serviços agrários, com destaque

para o nível local. É o que vamos analisar nas linhas a seguir.

Reformas de descentralização e o sector agrário em Moçambique

Moçambique iniciou o processo de descentralização nos anos 1990 sem nenhuma política e estratégia de descentralização. Perguntas importantes, tais como “porquê”, “o quê”, “quando” e “como” descentralizar, indispensáveis no início do processo, simplesmente não foram feitas; ou então, se o foram, não o suficiente para estruturar um debate aprofundado sobre o processo de descentralização como um todo e particularmente a nível dos sectores. Foi neste contexto de ausência de uma política e estratégia que foi aprovado o quadro jurídico-legal da implementação das reformas de descentralização, cristalizado nas leis sobre autarquias locais (Lei 2/97) e órgãos locais do Estado (Lei 8/2003). O que é importante referir é o facto de que os diferentes sectores, incluindo o sector agrário, não esperaram pela aprovação de uma política e estratégia de descentralização para implementar reformas sectoriais com enfoque na descentralização (Weimer, 2012). Isso é visível em diferentes documentos sectoriais que corporizam as reformas. Para o caso do sector agrário, por exemplo, pode-se mencionar Política Agrária e Estratégia de Implementação, 1996; PROAGRI I e II; Estratégia de Revolução Verde, 2007; Plano de Acção para a Produção de Alimentos, 2008 – 2011; Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário, 2010 – 2019; Plano Director de Extensão Agrária, 2007 – 2016; Programa Nacional de Extensão Agrária, 2012 – 2017; etc. Embora o esforço de fazer referência à descentralização seja notável em todos estes documentos de reformas, a ausência de uma política e estratégia de descentralização trouxe uma série de consequências que fragilizaram as próprias reformas sectoriais, nomeadamente incoerência na coordenação intersectorial; incoerência no processo de planificação (territorial/sectorial); incoerência na alocação de recursos financeiros, materiais e humanos; fraca articulação entre os programas sectoriais de âmbito nacional, etc.

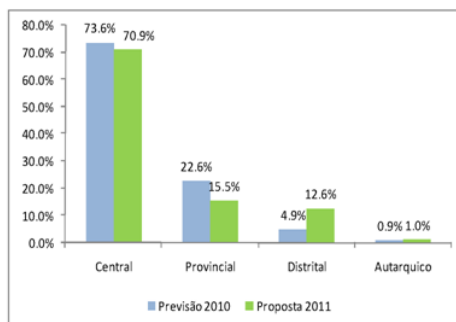
Do ponto de vista institucional, um dos resultados das reformas de descentralização para o sector agrário a nível local foi a extinção das direcções distritais de agricultura e o surgimento dos chamados serviços distritais de actividades económicas (SDAE), englobando não só o sector agrário como também outros sectores, tais como indústria e comércio, turismo, pescas e desenvolvimento local. Ora, se é verdade que a criação dos serviços distritais parece ter racionalizado recursos (particularmente financeiros e materiais) ao agrupar e concentrar diferentes serviços, também não é menos verdade que o figurino de serviços distritais concentrados acaba trazendo constrangimentos para a actuação concreta dos sectores.

Relativamente ao sector agrário, por exemplo, entrevistas conduzidas no terreno com os responsáveis do sector a nível provincial e distrital mostram que a criação e concentração de serviços distritais de actividades económicas limitam o espaço de manobra dos responsáveis sectoriais agrários a nível provincial, na medida em que a sua actuação concreta nos distritos, em termos de orientação e gestão de políticas e estratégias do sector, fica dependente da articulação, por um lado, com as autoridades distritais, representadas pelo administrador distrital e, por outro, com os responsáveis provinciais de outros sectores representados no SDAE. Neste contexto, como é que o sector agrário funciona e quais são as implicações para a produção de serviços públicos agrários a nível local? É o que vamos analisar, ainda que brevemente, nas linhas que se seguem.

A realidade da produção de serviços públicos agrários a nível local

Além das limitações institucionais acima mencionadas, o sector agrário, no seu funcionamento para a produção de serviços públicos, nomeadamente a extensão agrária e comercialização agrícola envolvendo o sector familiar, enfrenta igualmente a escassez de recursos matérias, financeiros e humanos⁵, que se torna cada vez mais visível à medida que se vai para os locais onde, de facto, a produção acontece. Aliás, esta situação reflecte a própria estrutura da despesa do Orçamento Geral do Estado (OGE), que mostra que o nível central consome cerca de 70% dos recursos financeiros. O que vai para as províncias e os distritos corresponde a apenas 30%, tal como o gráfico 1 ilustra.

Gráfico 1: Distribuição das despesas do OGE 2011 por níveis

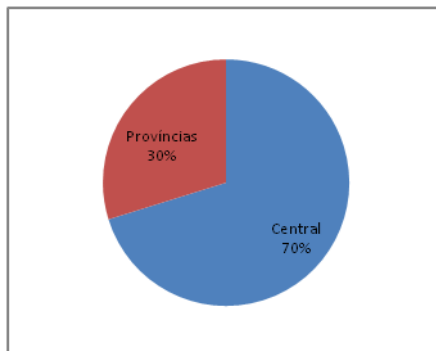


Fonte: MPD

Facto interessante é verificar que este cenário reproduz-se a nível do sector agrário. Por exemplo, uma análise da distribuição das despesas do sector agrário por níveis, feita a partir do Plano Operativo Anual do Ministério da Agricultura, referente ao ano de 2012, mostra que o nível central do Ministério da Agricultura consome cerca de 70% dos recursos anuais destinados ao sector e apenas 30% vão para o nível local (províncias e distritos. Veja o gráfico 2).

Existe aqui, claramente, uma incoerência na alocação de recursos, na medida em que os recursos não são encaminhados prioritariamente para lá onde, de facto, a produção acontece, nomeadamente a nível local (províncias e distritos).

Gráfico 2: Distribuição das despesas do Ministério da Agricultura 2012 por níveis



Fonte: Elaborado pelo autor com base na informação contida no Plano Operativo Anual do Ministério da Agricultura referente a 2012

Obviamente, o cenário da distribuição das despesas não só a nível do OGE como também

do próprio Ministério da Agricultura acima referido contradiz o discurso político da priorização das reformas de descentralização e do sector agrário no processo de desenvolvimento de Moçambique. Não se pode falar de reformas de descentralização sem a consequente canalização de recursos para os níveis mais baixos, visando fazer acontecer os resultados.

Conclusão

Apesar de o sector agrário em Moçambique estar a conhecer uma série de reformas com enfoque na descentralização, o efeito dessas reformas na provisão de serviços públicos agrários é fragilizado por dois tipos de factores: a) Fraca institucionalização do Estado, cristalizada na ausência de clareza na actuação sectorial e contradição na lógica de alocação de recursos; b) Incoerência institucional, que consiste na ausência de uma abordagem holística dos desafios do sector, que permita mobilizar acções complementares de outros sectores.

Referências

- Batley, R., McCourt, W. & McLoughlin, C. (2012) The politics and governance of public services in developing countries. *Public Management Review*. 14 (2), 131–144.
- Booth, D. (2010) *Towards a theory of local governance and public goods' provision in sub-Saharan Africa*. Working paper nº 13. London, APPP.
- CEE/ISRI (2010) *Segunda pesquisa nacional sobre governação*. [Online]. Available from: http://www.cip.org.mz/cipdoc%5C122_Segunda%20Pesquisa%20Nacional%20Sobre%20Governação%20e%20Corrupção.pdf [Acedido a 27 de Janeiro de 2013].
- Crook, R. (2010) Rethinking civil service reform in Africa: 'islands of effectiveness' and organisation commitment. *Commonwealth & Comparative Politics*. 48 (4), 479 – 504.
- Kiragu, K. (2002) *Improving service delivery through public service reform: lessons of experience from selected sub-Saharan Africa countries*. Paper for discussion at the Second Meeting of the DAC Network on Good Governance and Capacity Development held at the OECD Headquarters, February 14–15, 2002.
- MINAG (2010) *Plano estratégico o para desenvolvimento do sector agrário PEDSA 2010 - 2019*. Maputo, Ministério da agricultura.
- UTRESP (2009) *Pesquisa de avaliação de satisfação de serviços públicos*. Maputo, GSC Research.
- Weimer, B. (2012) Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: 'mantendo a falta de clareza?': conjunturas, críticas, caminhos, resultados. In: *Moçambique: descentralizar o centralismo. Economia política, recursos e resultados*. Maputo, IESE. pp. 76 – 102.

1. Texto elaborado com base no trabalho de campo efectuado no distrito de Ribáuê, em 2013, no âmbito do projecto de pesquisa em curso no IESE sobre "Governação, serviços públicos e construção do Estado".

2. Investigador do Instituto de Estudos Sociais e Económicos – IESE.

3. A questão de política e estratégia de descentralização foi objecto de discussão entre o Governo de Moçambique e os seus parceiros de cooperação durante vários anos, num processo pouco estruturado e menos inclusivo na medida em que deixou de fora actores importantes, nomeadamente organizações da sociedade civil, que trabalham em questões ligadas a descentralização, que poderiam ter dado um contributo valioso ao debate. O documento da política e estratégia de descentralização foi finalmente aprovado em 2012 através da resolução 40/2012 de 20 de Dezembro.

4. Enquanto as reformas de descentralização, no âmbito da Lei 8/2003, estabelecem uma planificação territorial a nível local, nos sectores ainda prevalecem as lógicas de planificação sectorial.

5. Dados recolhidos durante o trabalho de campo no distrito de Ribáuê mostram, por exemplo, que a rede de extensão agrária pública é composta por apenas sete extensionistas e sem meios adequados para o exercício das suas actividades.