



**ROSANA DA GLÓRIA EDUARDO**

**AS DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE NAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS PARA O SETOR AGRÁRIO EM MOÇAMBIQUE**

**LAVRAS-MG  
2020**

**ROSANA DA GLÓRIA EDUARDO**

**AS DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O  
SETOR AGRÁRIO EM MOÇAMBIQUE**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Gestão de Negócios, Economia e Mercados, para a obtenção do título de Mestre.

Profa. Dra. Sabrina Soares da Silva  
Orientadora

**LAVRAS-MG  
2020**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca  
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Eduardo, Rosana da Glória.

As dimensões da sustentabilidade nas políticas públicas para o setor  
agrário em Moçambique / Rosana da Glória Eduardo. - 2020.

111 p.

Orientador(a): Sabrina Soares da Silva.

Dissertação (Mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Lavras,  
2020.

Bibliografia.

1. Sustentabilidade. 2. Políticas públicas. 3. Plano Estratégico para o  
Desenvolvimento do Setor Agrário. I. Silva, Sabrina Soares da. II.  
Título.

**ROSANA DA GLÓRIA EDUARDO**

**AS DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O  
SETOR AGRÁRIO EM MOÇAMBIQUE**

**THE DIMENSIONS OF SUSTAINABILITY IN PUBLIC POLICIES FOR THE  
AGRARIAN SECTOR IN MOZAMBIQUE**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Gestão de Negócios, Economia e Mercados, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 30 de julho de 2020.

Profa. Dra. Viviane Santos Pereira UFLA

Profa. Dra. Fernanda Santinelli UNIFAL

Profa. Dra. Camila Maria Russo Sales UFLA

Profa. Dra. Sabrina Soares da Silva  
Orientadora

**LAVRAS-MG  
2020**

*À minha filha Aline, pelo amor e paciência.*

*Ao meu Pai, Eduardo e à minha mãe, Teresa, pelo apoio incondicional em todas as etapas da  
minha vida.*

*Ao meu esposo António, pelo amor, compreensão e incentivo.*

*Aos meus irmãos Ana e Rui, pela força.*

*Dedico*

## AGRADECIMENTOS

À Deus pela vida, coragem e sabedoria.

À Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) através do programa *Borlaug Higher Education for Agricultural Research and Development* (BHEARD) por ter me concedido a bolsa de estudos.

À Universidade Federal de Lavras (UFLA), especialmente ao Departamento de Administração e Economia (DAE) pela oportunidade de realização do mestrado.

À Profa. Dra. Sabrina Soares da Silva, minha orientadora, pelos ensinamentos e discussões marcadas por áudios de conversas que foram fundamentais para a realização deste trabalho; pela paciência, amizade e disposição em me ajudar em todos os momentos.

Às professoras Dra. Fernanda Santinelli, Dra. Flávia Luciana Mafra, Dra. Viviane Santos Pereira e Dra. Camila Maria Risso Sales, pela participação como membros da banca de qualificação e de defesa, por meio das quais surgiram valiosas contribuições para o trabalho.

Aos professores do DAE por todos ensinamentos. A Profa. Dra. Cléria Donizete da Silva Lourenço que mais do que professora foi uma amiga, pelas valiosas contribuições metodológicas para o trabalho.

Aos colegas do Grupo de Economia Industrial e Negócios Internacionais (GEINI) pelas discussões e convívios. Igualmente, a todos colegas e amigos do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) que tive a oportunidade de conhecer e conviver, em especial a Maria Laura, Frederico, Ludmila e Rafaela.

A todos estudantes moçambicanos que tive o imenso prazer de conhecer e partilhar momentos de alegria. Ao Elídio pela amizade e por todo apoio durante este percurso.

A toda minha família, pelas orações, pelo incentivo e apoio em todos os momentos.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a concretização desta etapa.

Muito obrigada!

## RESUMO

Moçambique é um país essencialmente agrário, onde a maioria da população dedica-se à agricultura e pecuária. A agricultura constitui a principal fonte de alimentos e de rendimentos, além do seu importante papel na segurança alimentar. Visto que a maioria da população depende da agricultura, muitas vezes a exploração dos recursos naturais é feita sem se considerar a sua sustentabilidade. Assim, o governo deve optar por políticas públicas que reforcem conjuntamente as dimensões da sustentabilidade, o que poderá contribuir para a melhoria da segurança alimentar e, sobretudo, para o alívio da pobreza. Pretendeu-se neste trabalho analisar como as dimensões da sustentabilidade são abordadas nas políticas agrárias moçambicanas, em particular no Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Setor Agrário (PEDSA) 2011-2020. Para tal, adotou-se uma abordagem qualitativa, por meio da pesquisa documental e entrevistas, ambas analisadas com apoio das técnicas de análise de conteúdo, tendo se definido como categorias as dimensões econômica, ambiental, social e cultural. Constatou-se que, desde a criação da Política Agrária e Estratégias de Implementação (PAEI), os objetivos definidos nas políticas subsequentes estão parcialmente relacionados com as dimensões da sustentabilidade, embora prevaleça a dimensão econômica. Na abordagem do desenvolvimento sustentável, percebeu-se por meio da Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável, que este é baseado nas mesmas perspectivas do Relatório de Brundtland, com exceção de que além das tradicionais dimensões, são considerados os valores políticos, éticos e culturais que representam outras dimensões da sustentabilidade e devem ser incluídas em todas as políticas setoriais orientadas à promoção da agricultura e do desenvolvimento rural. Analisando as dimensões da sustentabilidade no PEDSA, percebeu-se que a dimensão econômica se destacou, sendo o foco da política a inovação tecnológica que permite assegurar o aumento da produção e produtividade para fazer face aos desafios da segurança alimentar, embora sem considerar os seus impactos sobre o ambiente e o contexto local. A dimensão ambiental foi também muito abordada no plano, onde destacam-se várias ações de incentivo ao uso e gestão sustentável dos recursos naturais, tais como a prevenção da degradação do solo e medidas de proteção às mudanças climáticas por meio da agricultura de conservação e a produção de biocombustíveis. Todavia, foram alocados nesta dimensão apenas 2% dos recursos financeiros, comparativamente a dimensão econômica na qual foram destinados mais de 85% destes recursos. Embora pouco abordada, a dimensão social aparece no PEDSA relacionada à equidade social e de gênero, envolvendo a inclusão das mulheres no emprego rural e no acesso aos recursos produtivos. A dimensão cultural, embora importante no contexto da agricultura sustentável, não foi abordada no PEDSA. Percebeu-se assim que as dimensões da sustentabilidade não estão totalmente presentes no PEDSA e as que prevalecem são tratadas de forma isolada. Assim, existem muitos desafios a serem vencidos pelos formuladores de políticas e pela sociedade em geral, por forma a assegurar que a implementação de políticas promova a sustentabilidade nas suas distintas dimensões. O ponto de partida está na compreensão do próprio conceito de modo a garantir a sua inclusão efetiva nas políticas e estratégias setoriais.

**Palavras-chave:** Sustentabilidade. Políticas públicas. Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Setor Agrário.

## ABSTRACT

Mozambique is an essentially agrarian country, where the majority of the population is dedicated to agriculture and livestock. Agriculture is the main source of food and income, besides its important role in food security. Since the majority of the population depends on agriculture, natural resources are often exploited without considering their sustainability. Therefore, the government should opt for public policies that jointly reinforce the dimensions of sustainability, which can contribute to the improvement of food security and, above all, to the alleviation of poverty. The aim of this work was to analyze how the dimensions of sustainability are addressed in Mozambican agricultural policies, particularly in the Strategic Plan for the Development of the Agricultural Sector (PEDSA) 2011-2020. To this end, a qualitative approach was adopted, through documentary research and interviews, both analyzed with the support of content analysis techniques, and the economic, environmental, social and cultural dimensions were defined as categories. It was found that since the creation of the Agrarian Policy and Implementation Strategies (PAEI), the objectives defined in subsequent policies are partially related to the dimensions of sustainability, although the economic dimension prevails. In the approach to sustainable development, it was noted that the Environmental Strategy for Sustainable Development is based on the same perspectives as the Brundtland Report, with the exception that in addition to the traditional dimensions, the political, ethical and cultural values that represent other dimensions of sustainability are considered and should be included in all sectorial policies oriented to the promotion of agriculture and rural development. Analyzing the dimensions of sustainability in PEDSA, it was noted that the economic dimension stood out, with the focus of the policy being on technological innovation that ensures increased production and productivity to meet the challenges of food security, although without considering its impacts on the environment and the local context. The environmental dimension was also much addressed in the plan, where several actions to encourage the sustainable use and management of natural resources stand out, such as the prevention of soil degradation and measures to protect against climate change through conservation agriculture and the production of biofuels. However, only 2% of the financial resources were allocated to this dimension, compared to the economic dimension in which more than 85% of these resources were allocated. Although little addressed, the social dimension appears in PEDSA related to social and gender equity, involving the inclusion of women in rural employment and access to productive resources. The cultural dimension, although important in the context of sustainable agriculture, was not addressed in the PEDSA. It was thus perceived that the dimensions of sustainability are not fully present in PEDSA and those that prevail are treated in isolation. Thus, there are many challenges to be overcome by policy makers and society in general, in order to ensure that policy implementation promotes sustainability in its different dimensions. The starting point is to understand the concept itself so as to ensure its effective inclusion in sectoral policies and strategies.

**Keywords:** Sustainability. Public policies. Strategic Plan for the Agricultural Sector Development.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização Geográfica de Moçambique. ....	20
Figura 2 - Mapa de Moçambique. ....	21
Figura 3 - Dimensões da sustentabilidade. ....	35
Figura 4 - Ciclo das políticas públicas ....	39
Figura 5 - Modelo de análise ....	55
Figura 6 - Pilares do desenvolvimento sustentável em Moçambique. ....	73

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Nível de produção das culturas básicas.....	28
Gráfico 2 - Nível de produção das culturas de rendimento. ....	28

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Zonas ou regiões agroecológicas em Moçambique.....	29
Quadro 2 - Dimensões e critérios da sustentabilidade.....	36
Quadro 3 - Resultados esperados no PEDSA 2011-2020. ....	65
Quadro 4 - Síntese dos principais resultados da análise. ....	87

## **LISTA DE TABELA**

Tabela 1 - Critérios para classificação de explorações.....	27
---	----

## LISTA DE SIGLAS

CAADP	Programa Compreensivo para o Desenvolvimento Agrícola em África
CEMO	Centro de Estudos Moçambicanos e Internacionais
CMMAD	Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
ERV	Estratégia de Revolução Verde
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
IAM	Instituto do Algodão de Moçambique
INE	Instituto Nacional de Estatística
MASA	Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar
MIC	Ministério da Indústria e Comércio
MICOA	Ministério de Coordenação Ambiental
MOPHRH	Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos
NEPAD	New Economic Partnership for Africa's Development
PAEI	Política Agrária e Estratégias de Implementação
PAPA	Plano de Ação para a Produção de Alimentos
PARP	Plano de Ação para a Redução da Pobreza
PARPA	Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta
PEDSA	Plano Estratégico de Desenvolvimento do Setor Agrário
PNISA	Plano Nacional de Investimento do Setor Agrário
PODA	Plano Operacional de Desenvolvimento Agrário
PQG	Programa Quinquenal do Governo
PROAGRI	Programa Nacional da Agricultura
UNCED	Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>1.1</b>	<b>Objetivos.....</b>	<b>17</b>
<b>1.2</b>	<b>Justificativa .....</b>	<b>17</b>
<b>1.3</b>	<b>Estrutura do trabalho .....</b>	<b>19</b>
<b>2</b>	<b>CARACTERIZAÇÃO FÍSICA, SOCIAL E ECONÔMICA DE MOÇAMBIQUE .....</b>	<b>20</b>
<b>2.1</b>	<b>Localização geográfica e características físico-naturais .....</b>	<b>20</b>
<b>2.2</b>	<b>Características demográficas e sociais.....</b>	<b>23</b>
<b>2.3</b>	<b>Características econômicas .....</b>	<b>24</b>
<b>2.4</b>	<b>Caracterização do setor agrário em Moçambique .....</b>	<b>25</b>
<b>3</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>31</b>
<b>3.1</b>	<b>Breves considerações sobre o desenvolvimento sustentável.....</b>	<b>31</b>
<b>3.2</b>	<b>A sustentabilidade e suas dimensões .....</b>	<b>33</b>
<b>3.3</b>	<b>Políticas públicas e sustentabilidade: algumas discussões .....</b>	<b>38</b>
<b>3.3.1</b>	<b>Ciclo das políticas públicas .....</b>	<b>39</b>
<b>3.4</b>	<b>Agricultura e sustentabilidade .....</b>	<b>42</b>
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>50</b>
<b>4.1</b>	<b>Delineamento da pesquisa.....</b>	<b>50</b>
<b>4.2</b>	<b>Coleta de dados .....</b>	<b>51</b>
<b>4.3</b>	<b>Análise de dados.....</b>	<b>53</b>
<b>5</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO.....</b>	<b>57</b>
<b>5.1</b>	<b>Políticas públicas para o setor agrário em Moçambique .....</b>	<b>57</b>
<b>5.1.1</b>	<b>Evolução das políticas públicas para o setor agrário em Moçambique.....</b>	<b>57</b>
<b>5.1.2</b>	<b>Histórico do PEDSA 2011-2020.....</b>	<b>64</b>
<b>5.1.3</b>	<b>Breves considerações sobre as políticas públicas para o setor agrário.....</b>	<b>68</b>
<b>5.2</b>	<b>Desenvolvimento sustentável e suas dimensões em Moçambique .....</b>	<b>71</b>
<b>5.3</b>	<b>As dimensões da sustentabilidade no PEDSA 2011-2020.....</b>	<b>74</b>
<b>5.3.1</b>	<b>Dimensão econômica .....</b>	<b>75</b>
<b>5.3.2</b>	<b>Dimensão ambiental .....</b>	<b>80</b>
<b>5.3.3</b>	<b>Dimensão social.....</b>	<b>83</b>
<b>5.3.4</b>	<b>Dimensão cultural.....</b>	<b>85</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>90</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>95</b>
	<b>ANEXO A – Mapa de distribuição das zonas agroecológicas .....</b>	<b>108</b>
	<b>APÊNDICE A – Roteiro de entrevista.....</b>	<b>109</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O setor agrário<sup>1</sup> desempenha um papel preponderante na economia da África como fonte de emprego e de rendimento da maioria da população, bem como fonte de receitas do governo devido às exportações. Porém, os desafios para alavancar o setor agrário são vários, indo desde a insuficiência de insumos e tecnologias modernas e baixo nível de investimentos públicos e privados, até condições climáticas pouco favoráveis, restrições relacionadas a estruturas e regulamentos de políticas agrárias e questões ambientais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO – FAO, 2009).

Moçambique, em particular, é um país essencialmente agrário, onde mais de 70% da população dedica-se à agricultura e pecuária. A agricultura constitui a principal fonte de alimentos e de rendimentos para a maioria da população moçambicana que reside no meio rural (FENITA; ABBAS, 2017; VUNJANHE; ADRIANO, 2015). Para além do seu papel económico, a agricultura possui um importante papel na garantia da segurança alimentar e nutricional da população (MOÇAMBIQUE, 2011b).

As mudanças que ocorreram no país desde a colonização, o fim da guerra civil<sup>2</sup> e a implementação de estratégias de crescimento económico foram essenciais para definir o percurso do desenvolvimento agrário. No entanto, nesse percurso, a redução da pobreza e o crescimento agrícola permanecem até então no centro das atenções das estratégias de desenvolvimento no país (CUNGUARA *et al.*, 2013).

Em 1990, o Governo de Moçambique definiu no artigo 39 da Constituição da República<sup>3</sup>, a agricultura como base do desenvolvimento económico e social e, na sequência, em 1995, foi aprovada, por meio da resolução nº 11/95 de 31 de outubro, a Política Agrária e as respectivas Estratégias de Implementação (PAEI). Esta política enquadra a atividade agrária como um dos objetivos do país, visando a segurança alimentar, o desenvolvimento económico sustentável, a redução das taxas de desemprego e a redução da pobreza absoluta

---

<sup>1</sup> Em Moçambique, o termo agrário envolve atividades ligadas à agricultura, silvicultura e pecuária, diferindo assim do termo agrícola, que está associado à agricultura (ABBAS, 2017). Todavia, é importante considerar que existem outras abordagens em que tanto o agrícola quanto o agrário estão associados ao desenvolvimento, sendo o desenvolvimento agrícola referente exclusivamente a produção agropecuária, e o desenvolvimento agrário um conceito mais amplo, que vai além da produção agropecuária, envolvendo todo contexto rural (NAVARRO, 2001).

<sup>2</sup> Também conhecida como a guerra dos 16 anos (1976-1992), entre o Governo da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) e o partido Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO), terminada em outubro de 1992, com a assinatura dos acordos de paz.

<sup>3</sup> Atualmente está em vigor a nova Constituição da República, aprovada em 16 de novembro de 2004, e permanece no artigo 103, o foco na agricultura como a base do desenvolvimento nacional.

(MOÇAMBIQUE, 1996). A sua implementação visa transformar a agricultura familiar em uma agricultura empresarial, que leve em conta o uso sustentável dos recursos naturais, o aumento do nível de produção e produtividade, o desenvolvimento institucional equilibrado e a valorização do papel da mulher no desenvolvimento rural (CUNGUARA *et al.*, 2013).

É a partir da PAEI que diversas políticas e estratégias têm sido implementadas em respostas aos desafios do setor agrário, com o propósito do desenvolvimento de um setor agrário próspero, competitivo, que ofereça respostas sustentáveis aos desafios que o país apresenta, relativamente a segurança alimentar e nutricional (MOÇAMBIQUE, 2011b). A maioria dos documentos de política, estratégia e planos implementados reconhece a produção agrícola sustentável como fator impulsionador da competitividade dos produtos agrícolas, do uso sustentável dos recursos naturais e da melhoria do acesso ao mercado (ZAVALE *et al.*, 2011).

Pelas suas características, a agricultura é uma atividade de estreita relação com o meio ambiente, o que impõe a necessidade de busca de soluções tecnológicas que considerem as questões ecológicas (JOSSEFA; NICOLAU; AZEITEIRO, 2014; SANTOS; CÂNDIDO, 2013). Todavia, embora mais de 80% da população moçambicana dependa da agricultura para a sobrevivência e geração de rendimentos, os seus efeitos sobre o ambiente não são considerados (JOSSEFA; NICOLAU; AZEITEIRO, 2014). A própria sobrevivência das pessoas mais pobres, muitas vezes é acompanhada pela degradação do ambiente (CÂNDIDO, 2010), desconsiderando a resiliência e sustentabilidade dos próprios recursos naturais, dos quais a agricultura e a maior parte das famílias moçambicanas dependem. Nesse sentido, afirma Abbas (2017, p. 125) que “não se verifica uma preservação nem do ambiente e menos ainda dos recursos naturais. Pelo contrário, existe uma exploração não sustentável e com baixos benefícios para as comunidades”.

Desta forma, nota-se a importância de alcançar a sustentabilidade na agricultura, considerando o fato de que as atividades agrícolas responsáveis pela obtenção de alimento exercem grande pressão sobre o meio ambiente (SANTOS; CÂNDIDO, 2013). As práticas agrícolas sustentáveis podem contribuir para a melhoria da segurança alimentar e, sobretudo, para o alívio da pobreza, em particular nos países em desenvolvimento, onde a maioria da população reside nas zonas rurais e tem a agricultura como base de subsistência (CAVATASSI, 2010; FAO; IFAD; WFP, 2013; SCHINDLER; GRAEF; KÖNIG, 2015). Isto mostra cada vez mais a necessidade de integração entre a agricultura e as dimensões, econômica, social, institucional, cultural e ambiental, contribuindo, assim, para o alcance do desenvolvimento sustentável (CALABRÒ; VIERI, 2019; PRETTY *et al.*, 2008; SANTOS; CÂNDIDO, 2013; TOSTÃO, 2012).

Embora a sustentabilidade na agricultura seja de extrema importância, ela tem um peso pouco significativo na definição das políticas econômicas comprometendo, deste modo, a continuidade da própria atividade agrícola. Muitas vezes o conceito é abordado com enfoque na produtividade e lucratividade das empresas agrícolas (ALTIERI, 2009). Este aspecto é ainda mais notável nos países em desenvolvimento, onde as políticas agrícolas têm enfatizado o crescimento da produção, combinado com melhores condições de vida para as populações urbanas e rurais, em detrimento das questões ambientais (SCHINDLER; GRAEF; KÖNIG, 2015; SWILLING; MUSANGO; WAKEFORD, 2015) e das questões culturais (SANTOS; CÂNDIDO, 2013).

O alcance de um desenvolvimento sustentável torna-se possível se o governo optar por políticas públicas adequadas, que reforcem não apenas as dimensões social e econômica, mas também as questões ambientais, para buscar a conservação e preservação dos recursos naturais, que constituem a base de subsistência da maioria da população. Um estágio de produção e de produtividade equilibrados entre as questões econômicas, sociais e ambientais permitem que haja a possibilidade de se alcançar um desenvolvimento sustentável (MOÇAMBIQUE, 2007c; PRETTY, 2008).

Nesse sentido, o Governo de Moçambique, como principal ator social na promoção do desenvolvimento sustentável, é responsável pelo estabelecimento de políticas, normas, instituições e programas que garantam a gestão e uso sustentável dos recursos disponíveis, bem como o desempenho das funções de planificação, desenvolvimento de políticas, monitoramento, regulação e controle (MOÇAMBIQUE, 2007c). Além do fortalecimento dessas políticas, é necessário o fortalecimento das instituições e o financiamento para pesquisas e inovação participativas a fim de ampliar as práticas sustentáveis como uma opção viável para a transformação do setor agrícola (SILICI; BIAS; CAVANE, 2015).

Em Moçambique, o conceito de desenvolvimento sustentável foi implementado após a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), realizada no Rio de Janeiro, em 1992, e, a partir daí, várias estratégias têm sido implementadas para fazer face aos desafios ambientais e, ao mesmo tempo, combater a pobreza e promover o desenvolvimento socioeconômico (MOÇAMBIQUE, 2007c). Para reduzir a pobreza e promover o crescimento agrícola e, conseqüentemente, aumentar o rendimento agrícola, é necessária uma gestão sustentável dos recursos naturais que, por sua vez, está interligada à produção alimentar, que depende igualmente das políticas agrárias (CUNGUARA *et al.*, 2013).

Assim, tomando como base a importância da agricultura no país, bem como o papel das políticas agrárias na promoção das práticas agrícolas sustentáveis, o presente trabalho pretende

elucidar a seguinte questão de pesquisa: como as dimensões da sustentabilidade vêm sendo abordadas nas políticas agrárias moçambicanas, em particular no Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Setor Agrário (PEDSA) 2011-2020?

A escolha do PEDSA 2011-2020 deve-se ao fato de representar um instrumento relativamente recente e com objetivos estratégicos a longo prazo. Além disso, o PEDSA é até então a política agrária com mais clareza, uma vez que representa um instrumento que ordena um conjunto mais abrangente de orientações estratégicas para agricultura (CUNGUARA *et al.*, 2013).

## 1.1 Objetivos

Para responder a pergunta de pesquisa, o objetivo geral deste estudo foi analisar as dimensões da sustentabilidade no PEDSA 2011-2020. Deste objetivo geral, resultaram os seguintes objetivos específicos:

- Analisar a evolução das políticas agrárias moçambicanas e a sua relação com as dimensões da sustentabilidade;
- Descrever a abordagem do desenvolvimento sustentável em Moçambique;
- Discutir como são abordadas as dimensões da sustentabilidade no Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Setor Agrário (PEDSA) 2011-2020.

## 1.2 Justificativa

A agricultura, responsável por alimentar a população no mundo depende dos recursos naturais para a satisfação da crescente demanda por alimentos, o que torna importante a prática de uma agricultura que leve em conta os princípios da sustentabilidade (SANTOS; CÂNDIDO, 2013). Esta prática, conceituada por agricultura sustentável contribui para a conservação dos recursos naturais, garantindo a sua utilização pelas gerações futuras (VIEITES, 2010), por ser ecologicamente correta, economicamente viável, socialmente justa e culturalmente sólida (CAVATASSI, 2010; SANTOS; CÂNDIDO, 2013; SILICI; BIAS; CAVANE, 2015; ZULFIQAR; THAPA, 2017). Devido a sua importância, a Agenda 2030<sup>4</sup> inclui-a entre os

---

<sup>4</sup> Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org>. Acesso em: 25 jul. 2019.

objetivos de desenvolvimento sustentável, visando acabar com a fome e melhorar a segurança alimentar e nutricional da população.

Em Moçambique, a pobreza que afeta grande parte da população não condiz com as excelentes potencialidades e oportunidades de desenvolvimento do país<sup>5</sup> (JOSSEFA; NICOLAU; AZEITEIRO, 2014). Assim, é crucial uma melhor forma de aproveitamento destas oportunidades, visando o alcance de um nível de desenvolvimento econômico que culmine com a redução da pobreza e preservação do ambiente (MOÇAMBIQUE, 2007c).

Sabe-se que, pela sua importância a agricultura sustentável deve ser integrada nas políticas de todos os países do mundo. Nesse sentido, realça-se o papel dos formuladores de políticas públicas na inclusão das dimensões da sustentabilidade nas políticas do setor agrário como forma de garantir uma contínua produção de alimentos (ADENLE; AZADI; MANNING, 2017; BACCAR *et al.*, 2019; SCHWOOB, 2014; YU; WU, 2018; ZULFIQAR; THAPA, 2017). Particularmente em Moçambique, onde a maioria da população depende dos recursos naturais para a sua subsistência e geração de rendimentos, reconhece-se que o sucesso das políticas públicas para a agricultura depende do modo como os recursos naturais disponíveis são geridos e conservados (SALOMÃO, 2012).

Apesar de existirem estudos que reconheçam a importância da sustentabilidade na agricultura, é comum que a relação nos estudos existentes sejam limitados a aspectos econômicos e por vezes a aspectos ambientais, que embora sejam importantes, não devem ser tratados de forma isolada. Além disso, no contexto das políticas públicas para o setor agrário, foram encontrados poucos estudos, particularmente em Moçambique, que mostram como e em que medida as dimensões da sustentabilidade são abordadas, e, os que o fazem, limitam-se apenas a perspectiva do modelo *Triple Bottom Line* (econômico, social e ambiental), sendo que existe a dimensão cultural, permeada por valores e tradições extremamente importantes no contexto da agricultura e que não podem ser ignorados.

Nesse sentido, este estudo poderá contribuir para o preenchimento destas lacunas, sendo analisadas as quatro principais dimensões da sustentabilidade na agricultura, possibilitando uma maior compreensão das políticas agrárias no contexto da sustentabilidade (econômico, social, ambiental e cultural). Poderão ser geradas informações relevantes para os pesquisadores em geral e para os formuladores de políticas públicas em particular, de modo a garantir que haja compatibilidade entre as políticas e as formas de aproveitamento das potencialidades que o país

---

<sup>5</sup> Aproximadamente 36 milhões de hectares aráveis; cerca de 10 regiões agroecológicas que podem ser usadas para produzir uma diversidade de produtos agrícolas e animais; e o grande potencial de irrigação usando dos rios, lagos e águas das cheias (ROSÁRIO, 2019; TOSTÃO, 2012).

apresenta relativamente aos recursos naturais, rumo ao alcance do desenvolvimento socioeconômico sustentável.

### **1.3 Estrutura do trabalho**

O trabalho está estruturado em cinco seções, a partir desta introdução. Na segunda seção são apresentadas as características gerais do local de estudo, bem como as características do setor agrário. Na terceira seção está o referencial teórico, que destaca algumas considerações sobre o desenvolvimento sustentável, políticas públicas e agricultura sustentável. Na quarta seção é discutida a metodologia, que foi adotada para o alcance dos objetivos propostos. Na quinta seção são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa. Por fim, as considerações finais e as referências bibliográficas utilizadas.

## 2 CARACTERIZAÇÃO FÍSICA, SOCIAL E ECONÔMICA DE MOÇAMBIQUE

Nesta seção é feita a caracterização de Moçambique, desde a descrição da localização geográfica até a descrição das características físico-naturais, demográficas, sociais e econômicas, e ainda as características do setor agrário, com o objetivo de situar o leitor sobre o país no qual a análise se insere.

### 2.1 Localização geográfica e características físico-naturais

Moçambique é um país localizado a sul do Equador, na costa oriental da África Austral. Tem como limites: a norte faz fronteira com a Tanzânia, a sul com a República da África do Sul, a leste é banhado pelo oceano Índico, a oeste pelo Zimbabwe e República da África do Sul, a noroeste pelo Malawi e Zâmbia e a sudoeste pela Suazilândia e África do Sul (MOÇAMBIQUE, 2017). Na Figura 1 podem ser observados os limites geográficos de Moçambique.

Figura 1 - Localização Geográfica de Moçambique.



Fonte: Moçambique (2017).

A superfície continental de Moçambique é de cerca de 799.380 km<sup>2</sup>, sendo que, 786.380 km<sup>2</sup> correspondem a terra firme e 1.300 km<sup>2</sup> são ocupados por águas interiores constituídos pelos rios, lagos, lagoas e pântanos. Apresenta uma linha costeira de cerca de 2.515 km ao longo do Oceano Índico, constituindo um espaço vital tanto para o país, como para os países vizinhos, situados no interior, que só têm acesso às vias oceânicas através dos portos moçambicanos (CEMO, 2010; MOÇAMBIQUE, 2017), nomeadamente Nacala na zona Norte, Beira na zona Centro e Maputo na parte Sul.



O clima que predomina no país é o tropical úmido, com estações fresca e seca, e quente e úmida. Devido à localização geográfica, o país é propenso sistemática e ciclicamente a desastres naturais, como cheias, secas e ciclones tropicais (CEMO, 2010; MUCHANGOS, 1999). As variações climáticas são devidas à continentalidade, altitude, exposição e posição geográfica, manifestadas pelas diferenças regionais e locais entre o litoral e o interior entre os vales e as terras altas e entre o barlavento e o sotavento<sup>6</sup>. A temperatura média anual é superior a 20°C, com exceção das regiões montanhosas das províncias de Niassa, Zambézia, Tete e Manica, onde as temperaturas são inferiores a 16°C. Nos meses compreendidos entre dezembro e fevereiro, as temperaturas atingem os níveis de 38 a 40°C, época em que se verificam também os valores mais elevados de pluviosidade (MUCHANGOS, 1999).

As principais bacias hidrográficas são: Rovuma, Messalo, Montepuez, Lúrio, Monapo, Ligonha, Licungo, Zambeze, Púngué, Búzi, Save, Govuro, Inharrime, Limpopo, Incomati, Umbeluzi, Tembe e Maputo. Na época seca, a população move-se em busca de água e terrenos nas margens do rio, pois a água proveniente destes rios é importante para o desenvolvimento da agricultura e a produção de energia elétrica. Existe ainda um número elevado de lagos e lagoas, sendo os mais importantes os de Niassa, Chiúta, Amaramba e Chirua, localizados no noroeste do país (MUCHANGOS, 1999). A diversidade de rios faz com que os seus recursos hídricos sejam bastante invejáveis (ROSÁRIO, 2019).

Quanto à disponibilidade dos solos, o país dispõe de uma diversa variedade de solos típicos das regiões tropicais. Na composição destes solos, predominam materiais ferruginosos e aluminosos, o que faz com que sejam considerados pedalféricos ou ferralíticos. Na zona Norte do país, predominam solos argilosos e, no Sul, predominam solos arenosos de baixa fertilidade e baixo poder de retenção de água (MUCHANGOS, 1999). Existem muitos desafios enfrentados pelo país na gestão e conservação de solos, devido aos problemas de erosão e de salinização (MOÇAMBIQUE, 2011b).

Quanto a questão da terra, a Lei de Terras nº 19/97<sup>7</sup>, estabelece no artigo 3, que “A terra é propriedade do Estado e não pode ser vendida ou, por qualquer forma alienada, hipotecada ou penhorada” (MOÇAMBIQUE, 1997). Afirma Mandamule (2017, p. 47) que o seu acesso só ocorre: “(i) pelo reconhecimento da ocupação segundo normas e práticas costumeiras; (ii) por

---

<sup>6</sup> Barlavento: lado para onde sopra o vento; Sotavento: lado por onde sai o vento.

<sup>7</sup> MOÇAMBIQUE. Lei nº 19/97, de 1 de outubro de 1997. Aprova a Lei de Terras e revoga as Leis nº 6/79, e 1/86, de 3 de julho, e 16 de abril, respectivamente. Publicação oficial da República de Moçambique, Maputo, 7 out. 1997. Disponível em: <https://landportal.org/pt/library/resources/lei-de-terras-de-mo%C3%A7ambique-lei-n-1997-de-1-de-outubro>. Acesso em: 2 jul. 2020.

ocupação de boa-fé; e (iii) por meio da autorização pelo Estado de um pedido de uso e aproveitamento da terra”. Todavia, existem os proprietários consuetudinários que são os camponeses, pelo que a referida terra não pode ser ocupada sem que estes sejam indenizados (OLIVEIRA, 2016). Além disso, a terra não só representa a base para a subsistência das famílias, mas também possui valores sagrados relacionados aos ancestrais e ao poder dos legítimos donos (MANDAMULE, 2017).

Embora a terra seja propriedade do Estado, nota-se que este princípio não se faz sentir na totalidade em particular nas zonas rurais, devido a entrada dos investimentos estrangeiros nos setores agrário, mineiro e florestal. Além disso, verifica-se que a ocupação da terra tem sido feita sem consideração aos aspectos históricos e sociológicos envolvidos (OLIVEIRA, 2016).

## **2.2 Características demográficas e sociais**

Segundo os dados do último censo populacional e habitacional, o país possui 27.909.798 habitantes, sendo 48% homens e 52% mulheres. Estes dados mostram um aumento da população em cerca de 35% em relação aos dados do censo realizado no ano 2007. Da distribuição populacional por faixa etária, a maioria da população (50,1%) tem idade compreendida entre os 15 a 64 anos de idade. Quanto a distribuição da população por área de residência, 66,6% reside no meio rural e 33,4% no meio urbano (INE, 2019b).

Visto que a maioria da população é constituída por mulheres, estas representam um peso forte na produção agrícola, embora a sua participação em projetos de investimento e em toda a cadeia de produção agrária seja reduzida, devido ao cumprimento das tarefas domésticas e as desigualdades sociais de gênero que perpetuam no país (AGY, 2018; MOÇAMBIQUE, 2016a). Segundo Agy (2018), estas desigualdades prevalecem desde a era colonial, em que a participação das mulheres sempre foi condicionada à ausência ou impossibilidade do homem em participar das atividades. Com a implementação de políticas de gênero no país, a participação da mulher nos diferentes setores de atividade e no processo de tomada de decisão tem aumentado, mas prevalecem ainda barreiras estruturais ligadas aos papel social da mulher na família, o que contribui para que o seu acesso e controle dos recursos produtivos e a sua participação no mercado seja reduzida (MOÇAMBIQUE, 2016a).

No que tange à força de trabalho, os dados mostram que, do total da população, 57,6% é economicamente ativa, ou seja, tem disponibilidade para a produção de bens e serviços. Deste total, 51% são mulheres e os restantes 49% são homens. Do total da força de trabalho, a maioria (66,8%) está empregada no setor primário, ou seja, na agricultura, silvicultura, pesca e extração

mineral. O restante da população está distribuído nos setores secundário (indústria manufatureira, energia e construção) e terciário (transportes e comunicações, comércio, finanças e serviços administrativos) (INE, 2019b).

Grande parte da população moçambicana vive abaixo da linha da pobreza. Os dados indicam que apesar do crescimento econômico que o país tem registrado, cerca de 46% da população ainda vive na pobreza (FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – UNFPA, 2017). A pobreza é definida como a “impossibilidade por incapacidade, ou por falta de oportunidade de indivíduos, famílias e comunidades de terem acesso a condições mínimas, segundo as normas básicas da sociedade” (MOÇAMBIQUE, 2011c, p. 5). Os resultados da quarta avaliação nacional da pobreza e do bem-estar em Moçambique, mostram que os níveis de pobreza continuam elevados, apesar de ter se registrado uma redução entre os anos 2008 a 2015 (MOÇAMBIQUE, 2016b).

A pobreza apresenta maior incidência nas zonas rurais, devido a fatores como o limitado desenvolvimento agrícola e dos mercados, bem como o baixo nível de produtividade. Assim, a redução da pobreza e o crescimento agrícola são e devem permanecer como assunto de destaque das diversas políticas públicas e estratégias de desenvolvimento (CUNGUARA *et al.*, 2013; MOÇAMBIQUE, 2016b).

### **2.3 Características econômicas**

De acordo com o Fundo Monetário Internacional (2014), após a guerra civil, a economia de Moçambique atingiu um crescimento elevado, que se sustentou até as duas décadas seguintes. Foi uma das recuperações econômicas mais bem-sucedidas da África Subsaariana, tal como afirmam Masha e Ross (2014, p. 9) “de entre os países de África Subsaariana, a economia de Moçambique foi das que mais rapidamente cresceu nos passados vinte anos, registrando em média um crescimento anual do Produto Interno Bruto real de 7,4%”.

O PIB per capita, os índices de pobreza e a esperança de vida no país apresentaram um desempenho satisfatório, em parte resultantes da implementação de várias políticas macroeconômicas e de reformas estruturais, bem como relações externas estáveis, apoio de doadores externos e descoberta de recursos naturais que permitiram a entrada de investimentos por meio de grandes projetos (MASHA; ROSS, 2014).

Atualmente, o país continua a sofrer os efeitos da crise da dívida oculta de 2016, que colocaram em dúvida a imagem do país no mercado internacional (ABBAS, 2017; BANCO MUNDIAL, 2018). O crescimento real do PIB de Moçambique desacelerou para 3,7% em

2017, inferior aos 3,8%, em 2016, e bem inferior à taxa de crescimento anual de 7% do PIB, alcançada entre os anos 2011 e 2015 (BANCO MUNDIAL, 2018).

No ano de 2018, a economia cresceu 3,3%. Este desempenho da economia deveu-se ao setor primário, que cresceu 7%, com maior destaque para o ramo da indústria de extração mineral com cerca de 14,4% de aumento. O setor primário teve maior participação na economia em 2018, com um peso de 22,5% no PIB. O peso deste setor tem crescido significativamente e, até o primeiro semestre de 2019, a sua participação na economia teve um peso de 23,1% no PIB (INE, 2019a).

No que tange aos fluxos comerciais, existe uma diversidade de recursos naturais, com oportunidades comerciais significativas, capazes de tornar o país um exportador de produtos agrícolas, marinhos, minerais e energia. O país é conhecido, tradicionalmente, como exportador de crustáceos (camarão, caranguejo e lagosta), culturas de rendimento (castanha de caju, algodão, gergelim, amêndoa, tabaco e açúcar), e ainda produtos da indústria extrativa e industriais (alumínio, carvão, gás natural, eletricidade, areias pesadas, pedras preciosas e madeiras). Com o investimento direto estrangeiro, a exploração de alumínio, carvão, gás natural, areias pesadas e pedras preciosas permitiram grandes aumentos no volume das exportações (MOÇAMBIQUE, 2016c).

Atualmente, Moçambique é a 98ª maior economia exportadora no mundo. Em 2017, foram exportados USD 6,58 bilhões e importados USD 5,99 bilhões, resultando em um saldo positivo da balança comercial de USD 584 milhões. As exportações principais são coque<sup>8</sup>, briquetes de carvão, *raw* alumínio, petróleo e tabaco. Os principais destinos de exportação de Moçambique são a Índia, África do Sul, China, Itália e Espanha, sendo a África do Sul um dos maiores parceiros comerciais de Moçambique. Por sua vez, as principais origens das importações são África do Sul, China, Índia, Austrália e Holanda (MOÇAMBIQUE, 2016c; OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY – OEC, 2019)<sup>9</sup>.

## **2.4 Caracterização do setor agrário em Moçambique**

Moçambique é um país essencialmente agrário, o que faz com que a maioria da sua população se dedique à agricultura e pecuária (CEMO, 2010). A agricultura representa o principal pilar da economia, pois: (i) é a base para a criação da riqueza e desenvolvimento sócio

---

<sup>8</sup> Combustível derivado da hulha (carvão betuminoso).

<sup>9</sup> Disponível em: <https://oec.world/pt/profile/country/moz/>. Acesso em: 12 set. 2019.

econômico sustentável; (ii) constitui um determinante fundamental para a redução dos custos de produtos alimentares; (iii) representa um veículo para aumentar os rendimentos a terra e uso intensivo de mão de obra; (iv) contribui para a preservação do meio ambiente (MOÇAMBIQUE, 2011b).

O potencial que o país possui para a atividade agrícola pode ser dividido em quatro pontos. Primeiro, são as condições agroclimáticas que o país apresenta. O país possui enormes extensões de terra arável, importantes para o desenvolvimento de atividades agropecuárias (MOÇAMBIQUE, 2013). Segundo dados do Banco Mundial (2019)<sup>10</sup>, a terra arável para a prática da agricultura, apresenta cerca de 36 milhões de hectares, sendo explorados apenas 15% pelos setores empresarial e familiar (ROSÁRIO, 2019). O país beneficia ainda de um clima tropical e subtropical com solos férteis e precipitação abundante, bem como diversos rios com enorme potencial de irrigação.

O segundo ponto é o ambiente propício para investimentos pelo setor privado que o país apresenta, sendo previstos até 2020 mais de USD 14 bilhões em investimentos para o desenvolvimento de infraestruturas, bem como diversas parcerias público-privadas. Terceiro, são as dinâmicas fortes de mercado, onde destaca-se uma economia forte e crescente, possibilidade de redução das importações agrícolas e o fácil acesso aos mercados internacionais e regionais devido a sua localização geográfica. Por fim, o comprometimento do governo ao crescimento do setor privado, destacando-se o desenvolvimento agrário como crucial para o desenvolvimento nacional, programas governamentais de incentivos para empresas, e instituições específicas criadas para auxiliar os investidores (ROSÁRIO, 2019).

Consta na Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2015-2035 (MOÇAMBIQUE, 2014) que, dada a abundância de recursos naturais, a economia nacional apresenta um potencial considerável no setor primário. Neste contexto, a economia é na maior parte, dependente da exploração e utilização destes recursos naturais (MOÇAMBIQUE, 2007c).

As propriedades rurais, designadas por explorações agropecuárias<sup>11</sup> em Moçambique, são classificadas em: pequena exploração (se todos os fatores forem menores que o limite 1); média exploração (se pelo menos um fator for maior ou igual ao limite 1 e menor que o limite 2); e grande exploração (se pelo menos um fator for maior ou igual ao limite 2). As pequenas e médias explorações são tratadas sob a designação de Agregados Familiares Rurais (AFR's)

---

<sup>10</sup> Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/101351562620820193/Mozambique-Agriculture-Public-Expenditure-Review-Assessment-and-Result-Focused-Expenditure-Management>. Acesso em: 21 maio 2020.

<sup>11</sup> Definidas como unidades econômicas, baseadas na produção de culturas (produção agrícola), criação de animais domésticos ou ambos (MOÇAMBIQUE, 2015a).

(MOÇAMBIQUE, 2011a). Na Tabela 1 são apresentados os critérios para classificação das explorações agropecuárias.

Tabela 1 - Critérios para classificação de explorações.

<b>Fatores</b>	<b>Limite 1</b>	<b>Limite 2</b>
Área cultivada não irrigada (ha)	10	50
Área cultivada irrigada, pomares em produção, plantações, hortícolas, floricultura (ha)	5	10
Número de cabeças de gado bovino	10	100
Número de caprinos/ovinos/suínos	50	500
Número de aves	2000	10000

Fonte: Moçambique (2011a).

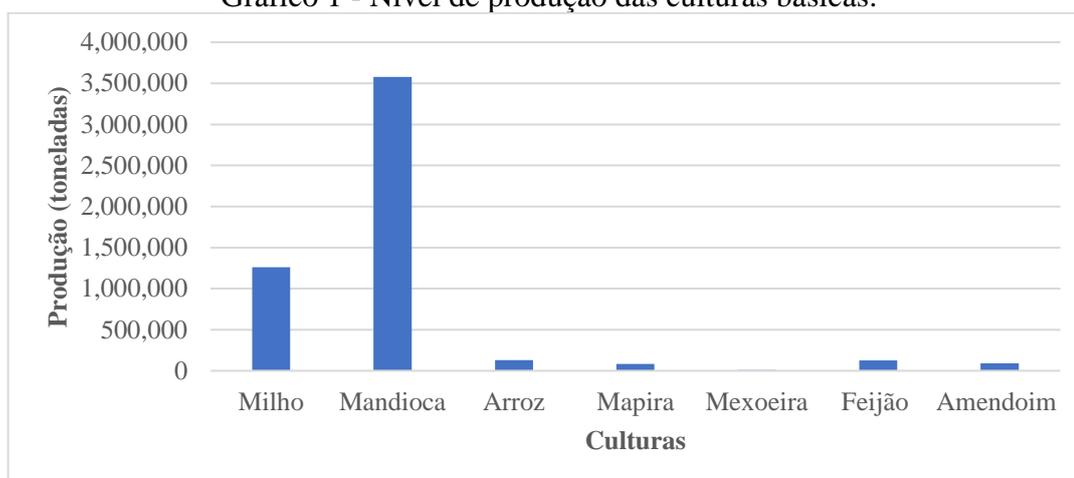
A agricultura familiar é constituída essencialmente pelas pequenas explorações, que representam cerca de 99% das unidades agrícolas (3.090.197 unidades familiares), e ocupam mais de 95% do total da área cultivada no país. As médias explorações agropecuárias, são constituídas por 37.296 unidades; as grandes explorações agropecuárias são 429 e apenas representam 1% do total das explorações agropecuárias no país.

Apesar das grandes explorações representarem pequeno número, Rosário (2019) destaca que estas explorações, representadas pelo setor empresarial tem estado a conquistar espaço no mercado regional internacional, com a entrada de investimentos estrangeiros, em particular para culturas de rendimento como o algodão, e com a criação de diversos programas de incentivo a modernização agrícola como é o caso do PROAGRI e da Revolução verde. Na mesma perspectiva, Oliveira (2016) afirma que várias iniciativas de apoio a produção se verificaram ao longo das duas últimas décadas, como o *New Economic Partnership for Africa's Development* (NEPAD), a Revolução Verde Africana e o atual Programa Compreensivo para o Desenvolvimento Agrícola em África (CAADP).

Nas diversas explorações agrícolas, as principais culturas alimentares básicas são o milho, arroz, mandioca, mapira (sorgo), amendoim, feijão nhemba, feijão jugo, feijão bôer, feijão manteiga e meixoeira. Por sua vez, as principais culturas de rendimento são o algodão, girassol, cana de açúcar, tabaco, sisal, soja, chá, gengibre, trigo, gergelim e páprica. É ainda desenvolvida atividade pecuária destinada a criação de gado bovino (6%), caprino (15,6%), suíno (10,3%) e aves (48,3%) (MOÇAMBIQUE, 2015a).

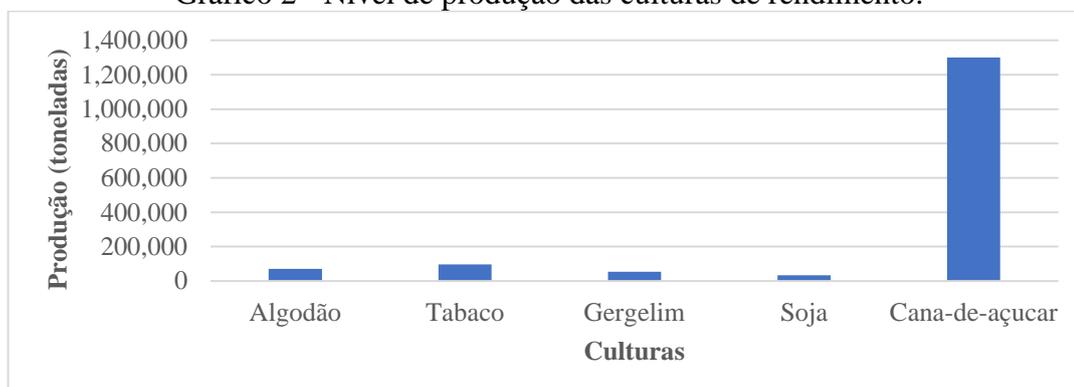
Nos Gráficos 1 e 2, são apresentados os dados das principais culturas, com base nos resultados do Inquérito Agrário Integrado (IAI).

Gráfico 1 - Nível de produção das culturas básicas.



Fonte: Adaptado de Moçambique (2015a).

Gráfico 2 - Nível de produção das culturas de rendimento.



Fonte: Adaptado de Moçambique (2015a).

Apesar da importância da atividade agrícola no país, a produtividade continua baixa devido a diversos fatores, como a falta de insumos e tecnologias modernas, limitação e falta de qualidade dos serviços de extensão, falta de acesso aos serviços básicos, irregularidade das chuvas, apoio limitado à participação no mercado de produção, precariedade das vias de acesso e fraco investimento em relação aos outros setores não agrícolas (CUNGUARA; MODER, 2011; MOÇAMBIQUE, 2013). Existe ainda outro fator relacionado a desproporção na despesa pública alocada à agricultura quando comparada aos restantes setores (CUNGUARA *et al.*, 2013). O orçamento para o setor agrícola continua abaixo da meta de 10% estabelecida (BANCO MUNDIAL, 2019).

Como consequência, muitas vezes o pequeno produtor opta pela diversificação da produção, bem como por outras atividades não agrícolas que permitam gerar rendimentos adicionais (CUNGUARA *et al.*, 2013).

Os dados do Banco Mundial (2017) mostram que, embora a agricultura contribua com cerca de 21% no PIB do país e empregue cerca de 75% da mão de obra, o seu desempenho é fortemente influenciado por fatores climáticos. A título de exemplo, a seca regional no ano de 2016, provocou uma queda no desenvolvimento do setor de 3,1% em 2015 para 2,5% em 2016, contribuindo negativamente para o crescimento do PIB no primeiro trimestre de 2017.

Apesar dos constrangimentos para o desenvolvimento da agricultura em Moçambique, existe um grande potencial para a prática de uma agricultura sustentável (OLIVEIRA, 2016). Existem em Moçambique, dez zonas agroecológicas para a agricultura, descritas no Quadro 1, cujo mapa de distribuição destas zonas encontra-se no Anexo A.

Quadro 1 - Zonas ou regiões agroecológicas em Moçambique.

<b>Região</b>	<b>Culturas</b>
R1: Interior de Maputo e sul de Gaza	Mandioca, milho e pecuária
R2: Litoral a sul do Rio Save	Mandioca, castanha de caju e coco
R3: Centro e norte de Gaza e oeste de Inhambane	Mapira e mexoeira
R4: Região de altitude média do centro de Moçambique	Milho, mapira, mandioca e feijão-nhemba
R5: Região de baixa altitude de Sofala e Zambézia	Arroz
R6: Região semi-árida do Vale do Zambeze e sul de Tete	Mapira, mexoeira e mandioca
R7: Zambézia, Nampula, Tete, Niassa e Cabo Delgado	Mandioca, milho e mapira
R8: Litoral costeiro da Zambézia, Nampula e Cabo Delgado	Mandioca e mexoeira
R9: Norte de Cabo Delgado (planaltos de Mueda e Macomia)	Milho, mapira, feijão-nhemba e mandioca
R10: Região de atitude elevada da Zambézia, Niassa, Angónia e Márvia	Milho, meixoeira, feijões comuns e batata

Fonte: Adaptado de Moçambique (2015a).

As zonas agroecológicas são definidas como regiões para o desenvolvimento de atividades agropecuárias, com características e sistemas de produção semelhantes quanto ao clima, relevo e solos (MOÇAMBIQUE, 2015a). Embora importantes, o desenvolvimento destas zonas agroecológicas apresenta diversas limitações, relacionadas a fraqueza das infraestruturas como estradas, pontes, linhas férreas, portos secundários, eletrificação, postos de distribuição de combustível, telecomunicações, a facilidades de comercialização, abastecimento e armazenamento de bens, sistemas de regularização dos rios, armazenamento de água e irrigação, centros de pesquisa tecnológica e de formação técnica e profissional (OLIVEIRA, 2016).

No que tange as principais instituições do setor agrário em Moçambique, destacam-se o Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (MASA), cujas funções incluem a análise, a

formulação e a monitoria das políticas setoriais; a provisão de serviços de investigação e extensão; e o estabelecimento de mecanismos internos e externos de regulamentação e auditoria; o Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos (MOPHRH) que zela pela política e gestão da água, bem como pela rede de estradas rurais; e o Ministério de Coordenação Ambiental (MICOA) que coordena todos os assuntos relacionados ao uso sustentável dos recursos naturais e a proteção da ecologia e ecossistemas (MOÇAMBIQUE, 2011b).

Por sua vez, as políticas comerciais e a regulamentação dos mercados agrícolas são tuteladas pelo Ministério da Indústria e Comércio (MIC), enquanto a promoção do desenvolvimento rural e a coordenação do processo de descentralização é assegurada pelo Ministério da Administração Estatal e Função Pública. Existem ainda institutos semiautônomos do MASA, fundamentais para a agricultura e o desenvolvimento rural. São o Instituto do Algodão de Moçambique (IAM) e o Instituto de Fomento do Caju (INCAJU) que tratam da legislação, da política de implementação e da monitoria destas culturas específicas. Por fim destacam-se as Organizações Não Governamentais (ONGs) do setor agrário, que lidam em assuntos relacionados a diversificação de culturas, programas de comercialização e apoio às associações de produtores, cujo seu papel é crucial para a prestação de serviços às populações mais vulneráveis do meio rural (MOÇAMBIQUE, 2011b).

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, são discutidos os conceitos de desenvolvimento sustentável e de sustentabilidade, as políticas públicas e sua relação com a sustentabilidade, e, por fim, algumas abordagens em torno da agricultura sustentável.

#### 3.1 Breves considerações sobre o desenvolvimento sustentável

Segundo Pereira (2012), várias transformações na relação homem-natureza se desenvolveram no decorrer do século XX. A partir da reavaliação destas transformações, surgem por volta da década 70 questionamentos sobre o conceito de desenvolvimento que abarcava apenas a componente econômica, isto é, aspectos como crescimento dos meios de produção, acumulação, inovação técnica e aumento da produtividade.

Com os avanços tecnológicos, a partir da década de 1980, várias questões relacionadas às formas de conciliação da atividade econômica com a conservação do meio ambiente eram globalmente debatidas, devido a problemas como aquecimento global, destruição da camada de ozônio, chuvas ácidas e desertificação, que já vinham sendo discutidos no meio acadêmico. Foi devido a estas questões que surgiu a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), criada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em dezembro de 1983, com o objetivo de apresentar uma agenda global para a humanidade enfrentar os problemas ambientais existentes no planeta e assegurar o progresso humano, sem comprometer os recursos para as futuras gerações (BOSSSEL, 1999; OLIVEIRA *et al.*, 2012).

A partir das discussões da CMMAD, em 1987, passou a ter maior visibilidade o termo ‘desenvolvimento sustentável’, apresentado no documento “Nosso Futuro Comum”, também chamado de Relatório de Brundtland. Nele, o desenvolvimento sustentável foi definido como “o desenvolvimento que atende às necessidades presentes, sem comprometer a habilidade das gerações futuras em atenderem às suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991, p. 46). Esta definição, para além de ser o ponto de partida da conceituação do desenvolvimento sustentável, é também a mais completa, uma vez que integra a melhoria na produção, na qualidade de vida e no meio ambiente de modo contínuo (PEREIRA; SAUER; FAGUNDES, 2016).

O conceito de desenvolvimento sustentável trazido pela CMMAD apresenta dois conceitos-chave, sendo o de necessidades, priorizando a satisfação das necessidades essenciais dos mais pobres, e o de limitações em relação as questões tecnológicas e de organização social impostas ao meio ambiente, comprometendo as atuais e futuras gerações. Por esta razão, na

definição dos objetivos de desenvolvimento socioeconômico, todos países devem levar em conta a sua sustentabilidade (CMMAD, 1991).

A partir do Relatório de Brundtland, a discussão sobre o conceito de desenvolvimento sustentável foi difundida e, em 1992, a Assembleia das Nações Unidas convocou a CMMAD, para a segunda Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, também chamada Cúpula da Terra (BELLEN, 2004). Nela, foram criados dois documentos principais designados por Agenda 21 e Carta do Rio de Janeiro (BOFF, 2016).

A Agenda 21, um dos principais resultados da conferência Eco-92 ou Rio-92, realizada em 1992 no Rio de Janeiro é um programa de ação global que mostra a necessidade de cada país refletir em relação ao desenvolvimento e cooperação ambiental para fazer face aos desafios futuros. Por sua vez, foi na declaração da Carta do Rio de Janeiro que se incentivou a cooperação de todos os países para o alcance do desenvolvimento sustentável, e onde foram propostos os pilares social, ambiental e econômico do desenvolvimento sustentável. Desde então, a expressão passou a ser oficialmente usada por diferentes entidades públicas e privadas, nos discursos governamentais, ambientalistas e empresariais (BOFF, 2016).

É importante destacar que embora o conceito de desenvolvimento sustentável tenha sido fortemente popularizado, não existe uma definição única. Existem várias tentativas de definição do conceito, apresentadas em diferentes contextos (COSTA, 2010; LOZANO, 2008; SARTORI; LATRÔNICO; CAMPOS, 2014). De acordo com Santos e Cândido (2013) o conceito de desenvolvimento particularmente associado ao crescimento econômico foi substituído pelo conceito de desenvolvimento sustentável buscando o equilíbrio entre as dimensões social, institucional, econômica e ambiental.

Assim, Pereira (2012, p. 107), considera o desenvolvimento sustentável como:

Um conjunto de mudanças estruturais articuladas, que, dentro de um novo modelo da sociedade da informação e do conhecimento, internalizam a dimensão da sustentabilidade em diversas dimensões: social, econômica, ambiental, político-institucional e cultural. (PEREIRA, 2012, p. 107).

Na mesma perspectiva, para Schramm e Corbetta (2015), o desenvolvimento sustentável:

[...] procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos

da terra e preservando as espécies e os habitats naturais (SCHRAMM; CORBETTA, 2015, p. 35).

Boff (2016, p. 45) afirma que “para ser sustentável, o desenvolvimento deve ser economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente correto”. Neste âmbito, o desenvolvimento sustentável propõe justiça para todos, por meio de melhores condições de vida e de uma exploração dos recursos naturais que não vá além da capacidade de carga do planeta. Considerando as dimensões do desenvolvimento sustentável, o seu maior desafio se constitui na erradicação da pobreza, pelo incentivo à modelos de produção e consumo para uma sociedade equilibrada, sem o uso excessivo dos recursos naturais (SLIMANE, 2012).

Assim, embora pareça utópico, um desenvolvimento sustentável deve considerar em conjunto o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), a melhoria do bem-estar coletivo e a não degradação do ambiente. Trata-se segundo Boff (2016) de uma utopia necessária, isto é, de uma alternativa desejável e necessária para que haja promoção da inclusão social, do crescimento econômico e preservação dos recursos naturais (SACHS, 2008).

Embora o conceito desenvolvimento sustentável esteja relacionado com o de sustentabilidade, importa realçar que os termos não são intercambiáveis (LOZANO, 2008; SILVA, 2014). Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável representa o canal para o alcance da sustentabilidade, isto é, a efetivação do desenvolvimento sustentável somente ocorre se os atores sociais se inserirem num objetivo que os guie para a sustentabilidade (LOZANO, 2008; SARTORI; LATRÔNICO; CAMPOS, 2014; SIMÃO *et al.*, 2010).

### **3.2 A sustentabilidade e suas dimensões**

Historicamente, o conceito de sustentabilidade tem mais de 400 anos e é originário da silvicultura, tendo surgido a partir da preocupação pelo uso racional das florestas, como forma de garantir a sua regeneração e existência contínua (BOFF, 2016). Abordagens relativamente recentes mostram que foi a partir de John Elkington que o conceito de desenvolvimento sustentável foi traduzido para caracterizar a sustentabilidade, ou seja, empresas que, enquanto geram lucros, são justas e corretas do ponto de vista social e ambiental (BOSSSEL, 2016; ELKINGTON, 1997). De forma geral, para uma melhor compreensão do conceito de sustentabilidade, pode se dizer que o termo significa:

[...] o conjunto dos processos e ações que se destinam a manter a vitalidade e a integridade da Mãe Terra, a preservação de seus ecossistemas com todos os

elementos físicos, químicos e ecológicos que possibilitam a existência e a reprodução da vida, o atendimento das necessidades da presente e das futuras gerações, e a continuidade, a expansão e a realização das potencialidades da civilização humana em suas várias expressões (BOFF, 2016, p. 14).

Assim, a sustentabilidade incentiva a uma nova consciência por parte da sociedade, contribuindo para uma melhora gradativa no meio ambiente. Trata-se de um equilíbrio entre a satisfação das necessidades das gerações presentes e a viabilidade de existência das gerações futuras (ANJOS; UBALDO, 2015). Dessa forma, existe uma necessidade de inserção do conceito de sustentabilidade nas diferentes áreas da sociedade e em todas atividades humanas, isto é, “significa uma verdadeira interação entre o ser humano e o meio ambiente, de forma a se alcançar um equilíbrio ambiental e um verdadeiro amor àquilo que mantém o homem vivo” (IAQUINTO, 2018, p. 162).

O conceito de sustentabilidade se intensificou a partir da década de 1980, quando as preocupações com o meio ambiente e com a exploração dos recursos naturais se tornaram alarmantes (SILVA, 2014). Dessa forma, o conceito de desenvolvimento sustentável traduziu-se no modelo designado por *Triple Bottom Line* (3BL), para se referir as componentes *Profits, People and Planet*, traduzido em português como Tripé da Sustentabilidade, que designa as componentes Lucro, Pessoas e Planeta (OLIVEIRA *et al.*, 2012; VIZEU; MENEGHETTI; SEIFERT, 2012; WISE, 2016).

Assim, são identificadas três principais dimensões da sustentabilidade, sendo elas a econômica, social e ambiental (NASCIMENTO, 2012; OLIVEIRA *et al.*, 2012; WISE, 2016). A dimensão econômica, refere-se à criação de negócios viáveis (OLIVEIRA *et al.*, 2012), ou seja, o aumento da eficiência da produção e do consumo com economia crescente dos recursos naturais (NASCIMENTO, 2012). Busca-se então nesta dimensão assegurar um equilíbrio entre a contínua produção de bens e serviços e a justa distribuição da riqueza.

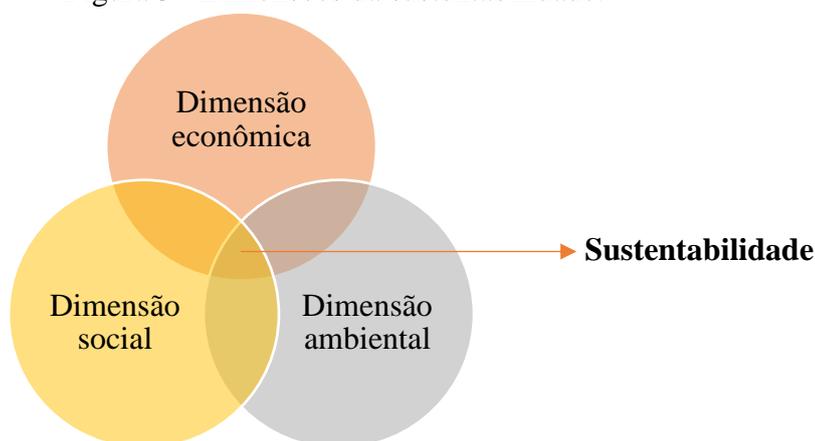
A dimensão social está ligada à justiça ou igualdade nos diferentes setores sociais, isto é, condições mínimas para que todos os indivíduos disfrutem de uma vida digna (COSTA, 2010a; NASCIMENTO, 2012; OLIVEIRA *et al.*, 2012). Segundo Braun e Robl (2015, p. 80), esta dimensão “objetiva a construção de uma sociedade mais homogênea e melhor governada, com acesso à saúde e educação, combatendo a discriminação e a exclusão social”. A efetivação dos pressupostos da dimensão social contribui para que o ser humano seja mais responsável com a natureza e o uso equilibrado dos recursos naturais (ANJOS; UBALDO, 2015).

Por fim a dimensão ambiental, a qual muitas vezes a sustentabilidade é associada, que pressupõe que os modelos de produção e consumo devem estar em equilíbrio com o subsistema

do meio natural, isto é, à exploração do meio ambiente, sem com isso prejudicá-lo (COSTA, 2010a; OLIVEIRA *et al.*, 2012).

Conjuntamente as dimensões econômica, social e ambiental representam as dimensões explicativas do modelo *Triple Bottom Line*, estão relacionadas entre si e, juntas promovem a sustentabilidade (OLIVEIRA *et al.*, 2012). Na Figura 3, são ilustradas as dimensões da sustentabilidade que devem ser conjuntamente analisadas, pois análises parciais (por exemplo, a partir da dimensão econômica e social) não permitem compreender até que ponto as condições de vida das gerações futuras são consideradas (MENDES, 2009; SIMÃO *et al.*, 2010). Como afirmam Santos e Cândido (2013), a incorporação de apenas uma dimensão induz ao erro de uma análise superficial da realidade.

Figura 3 - Dimensões da sustentabilidade.



Fonte: Adaptado de Nascimento (2012) e Oliveira *et al.* (2012).

De salientar que as três dimensões não são permanentes, pois as pressões econômicas, políticas, sociais e ambientais são influenciadas por movimentos contínuos, havendo constante necessidade de adaptação (BOSSEL, 1999; CLEMENTE; FERREIRA; LÍRIO, 2012). Por essa razão, Bellen (2006) afirma que o desenvolvimento sustentável envolve um processo contínuo e complexo. Assim, uma sociedade sustentável deve ser capaz de se adaptar a essas mudanças, ou seja, deve permitir um desenvolvimento sustentável, isto é, um desenvolvimento contínuo, viável e vigoroso (BOSSEL, 1999).

De acordo com Sachs (2008), para além das dimensões econômica, social e ambiental comumente abordadas na literatura, existem ainda as dimensões territorial, política, ecológica, cultural e ética. No Quadro 2 são apresentadas as dimensões da sustentabilidade propostas por Sachs (2008) e seus respectivos critérios de classificação.

Quadro 2 - Dimensões e critérios da sustentabilidade.

DIMENSÕES	CRITÉRIOS
Social	Alcance de um patamar razoável de homogeneidade social; Distribuição de renda justa; Emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente; Igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais.
Cultural	Mudanças no interior da continuidade (equilíbrio entre respeito à tradição e inovação); Capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno (em oposição às cópias servis dos modelos alienígenas); Autoconfiança combinada com abertura para o mercado; Saberes, os conhecimentos e os valores locais.
Ecológica	Preservação do potencial do capital natureza na sua produção de recursos renováveis; Limitação do uso dos recursos não-renováveis.
Ambiental	Respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais;
Territorial	Configurações urbanas e rurais balanceadas (eliminação das inclinações urbanas nas alocações do investimento público); Melhoria do ambiente urbano; Superação das disparidades inter-regionais; Estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis (conservação da biodiversidade pelo ecodesenvolvimento).
Econômica	Desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado; Segurança alimentar; Capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção; razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica; Inserção soberana na economia internacional.
Política (nacional)	Democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos; governança democrática; Desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parcerias com todos os empreendedores; Um nível razoável de coesão social.
Política (internacional)	Eficácia do sistema de prevenção de guerras da ONU, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional; Um pacote norte-sul de co-desenvolvimento, baseado no princípio de igualdade (regras do jogo e compartilhamento da responsabilidade de favorecimento do parceiro mais fraco); Controle institucional efetivo do sistema internacional financeiro e de negócios; Controle institucional efetivo da aplicação do Princípio da Precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais; prevenção das mudanças globais negativas; proteção da diversidade biológica (e cultural); e gestão do patrimônio global, como herança comum da humanidade; Sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica internacional e eliminação parcial do caráter de commodity da ciência e tecnologia, também como propriedade da herança comum da humanidade.

Fonte: Sachs (2008).

Portanto, no Quadro 2 pode se observar que o conceito de desenvolvimento sustentável foi expandido e vai além do tradicional e mais abordado tripé. Similarmente, outros autores como Caporal e Costabeber (2002) e Bellen (2006) acrescentam outras distintas dimensões ao modelo. Caporal e Costabeber (2002) repartem estas dimensões por diferentes níveis hierárquicos, estando no primeiro nível as dimensões ecológica, econômica e social; no segundo nível as dimensões cultural e política; e a dimensão ética no terceiro nível.

A dimensão cultural foi oficialmente implementada oito anos após a oficialização do Relatório de Brundtland (MARTINS; NUNES, 2016). Para os mesmos autores, a cultura é um elemento essencial para a aplicação de políticas de sustentabilidade pelo relevante papel que exerce na relação do homem com os recursos naturais e com outros indivíduos. Assim, a dimensão cultural visa a promoção, preservação e divulgação das histórias, tradições e valores regionais presentes na sociedade (MENDES, 2009). Por sua vez, a dimensão territorial está associada à distribuição espacial dos recursos, da população e das atividades (SACHS, 2008). Nesse sentido, além de se enquadrar a sustentabilidade apenas na perspectiva econômica, torna-se necessário assegurar a distribuição das áreas ocupadas pelos seres humanos, bem como a sua devida organização, visando garantir uma melhor utilização e conservação dos espaços (IAQUINTO, 2018).

A dimensão política está relacionada à governança democrática, isto é, à democracia e às redes de organização social dos diversos segmentos da população (COSTA, 2010a; SACHS, 2008). O seu objetivo é assegurar a participação dos diferentes atores sociais, inclusive da população, na tomada de decisão e criação de soluções para os problemas ambientais (IAQUINTO, 2018). Pode ser nacional, ligada a democracia e no respeito aos direitos humanos, de modo que o Estado implemente um projeto nacional em parceria com todos os atores desse processo; e internacional, voltada a aplicação do princípio da precaução na gestão dos ativos ambientais, assim como em garantir a paz entre as nações e promover a cooperação internacional nas áreas financeira e de ciência e tecnologia (SACHS, 2008).

Por fim, a dimensão ética que está ligada a aspectos como solidariedade intrageracional e intergeracional e as novas responsabilidades dos indivíduos, com respeito à preservação do ambiente (CAPORAL; COSTABEBER, 2002). Entretanto, a partir das dimensões acima apresentadas, pode se perceber que a sustentabilidade abarca um conjunto amplo de dimensões inseridas em diferentes contextos.

### 3.3 Políticas públicas e sustentabilidade: algumas discussões

De acordo com Simão *et al.* (2010), o Estado é responsável pelo bem-estar da população e, como tal, deve elaborar políticas públicas, programas e projetos segundo as necessidades observadas, voltados ao desenvolvimento dessa população, gerando, desta forma, transformações profundas para a sociedade (GIANEZINI *et al.*, 2017).

As políticas públicas representam todos os instrumentos orientadores do Estado, que regulam as atividades governamentais face aos interesses públicos. Elas dependem do grau de diversificação da economia e da sociedade e do tipo de regime político adotado, bem como do nível de atuação e participação dos diferentes grupos sociais.

As políticas públicas são organizadas em documentos (leis, programas e linhas de financiamentos) direcionadores das ações que estabelecem como os recursos públicos devem ser aplicados, mesmo que nem sempre haja compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas (TEIXEIRA, 2002). Porém, nem sempre as políticas públicas são políticas estatais, podendo existir outros atores envolvidos (FLEXOR, 2007; GIANEZINI *et al.*, 2017; TEIXEIRA, 2002). Em certas circunstâncias, as políticas públicas podem incluir outras ações de caráter público, decorrentes, por exemplo, de instituições não-governamentais (FLEXOR, 2007).

Neste sentido, o processo deve ocorrer com a participação dos diferentes atores sociais, os quais podem ser divididos em dois grupos. O primeiro grupo é referente a Comunidade da Política, que envolve os indivíduos e as instituições, ou seja, os atores sociais interessados em participar ativamente, fornecendo alternativas viáveis de acordo com as necessidades da comunidade. O segundo grupo é representado pela Rede Política que envolve Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil, comunidade de doadores, que conjuntamente trabalham questões específicas que preocupam a comunidade (MECANISMO DE APOIO A SOCIEDADE CIVIL – MASC, 2010).

No campo das políticas públicas, os autores consideram a existência de uma variável independente representada pela ação do governo e uma variável dependente relacionada a alterações no rumo dessas ações (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015; SOUZA, 2006). Por esta razão, considera-se que “a formulação de políticas públicas se constitui no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 7).

Para o êxito de uma política pública, é necessário realizar planejamentos estratégicos que permitam avaliar a complexidade e relevância dessas ações. Desta forma, as ações políticas

devem visar a redução das desigualdades econômicas e sociais, o uso sustentável dos recursos naturais, a preocupação com os espaços naturais e melhoria das condições de vida da população (SIMÃO *et al.*, 2010).

### 3.3.1 Ciclo das políticas públicas

As políticas públicas obedecem a um processo cíclico designado Ciclo da Política Pública (*Policy Cycle*), por meio do qual é possível visualizar as fases de uma política pública, bem como entender os intervenientes no processo de formação destas políticas (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015). Segundo Frey (2000), o ciclo das políticas públicas pode ser sistematizado pelas seguintes fases: percepção e definição de problemas, formação da *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação e avaliação, como pode se observar na Figura 4.



Fonte: Adapado de Frey (2000).

Vale ressaltar que embora seja um processo cíclico, estas fases nem sempre ocorrem de forma linear, podendo por vezes ocorrer a sobreposição das mesmas (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015; MASC, 2010).

Na fase de percepção e definição de problemas, o foco está na identificação dos problemas, sendo colocados na agenda apenas os problemas prioritários, principalmente pelo

fato de os recursos públicos serem escassos (RAEDER, 2014; SOUZA, 2006). Segundo Raeder (2014) a identificação do problema pode ser por meio de indicadores que mostram a necessidade de intervenção em um determinado assunto, ou ainda pelo *feedback* das políticas em curso. Na definição da *agenda-setting* ocorre a tomada de decisão em relação aos problemas identificados, podendo determinados problemas serem excluídos ou adiados se estiverem estabelecidos fora do contexto atual de política (FREY, 2000; REIS; ZIEMMAN, 2017).

Na fase de elaboração de programas e decisão, é escolhida dentre as várias alternativas a mais conveniente (FREY, 2000), que pode ser em função da clareza e precisão do problema, bem como em função das suas causas (NASCIMENTO; COSTA; QUINTSLR, 2013). Raeder (2014) e Silva *et al.* (2017), afirmam que nesta fase podem ainda ser definidos os beneficiários e avaliados os recursos envolvidos para a implementação da política.

Segue-se a fase de implementação das políticas delineadas, onde são colocadas em ação as soluções para os problemas anteriormente definidos (RAEDER, 2014; REIS; ZIEMMAN, 2017). Sabatier (1986) destacam dois modelos importantes que auxiliam na implementação das políticas públicas: modelo *top-down* (de cima para baixo) e o modelo *bottom-up* (de baixo para cima). No primeiro modelo, a tomada de decisão ocorre sem a participação dos implementadores, ou seja, existe uma separação entre as fases de tomada de decisão e de implementação (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015; RAEDER, 2014). No segundo modelo, tanto os tomadores de decisão quanto os implementadores compartilham todo processo desde a concepção até a implementação das políticas (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015; MAFAVISSE; CLEMENTE, 2016; RAEDER, 2014).

Note que em abordagens do tipo *top-down*, a política funciona como uma propriedade dos *policy makers*, isto é, dos tomadores de decisão situados no topo das organizações (DAGNINO; THOMAS; GOMES, 2002), revelando-se muitas vezes desvantajosas, uma vez que caso a política falhe na sua implementação, a responsabilidade recai sobre os agentes implementadores que sequer são envolvidos processo de tomada de decisão (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015). Por isso surge a principal crítica a este modelo centrada basicamente no fato de negligenciar iniciativas estratégicas provenientes dos diferentes atores sociais (setor privado, de burocratas das ruas ou funcionários locais) (SABATIER, 1989).

Por isso, para muitos autores a abordagem *bottom-up* revela-se como ideal pelas metodologias de planejamento adotadas (DAGNINO; THOMAS; GOMES, 2002), visto que permite a inclusão e participação efetiva dos cidadãos no desenho e na implementação das políticas e programas (MAFAVISSE; CLEMENTE, 2016), além da preocupação não apenas

com a implementação da política, mas também com a interação dos atores sociais envolvidos na política (SABATIER, 1989).

Um exemplo do funcionamento do modelo é apresentado pelo MASC (2010), segundo o qual em Moçambique a planificação parte no nível local que é o distrito, a partir do qual são definidas as prioridades do distrito juntamente com a participação e envolvimento das comunidades e só depois estas prioridades são consolidadas a nível provincial e remetidas ao nível central para a sua aprovação e integração nos planos e programas nacionais. Contudo, embora seja assim preconizado, estudos mostram que na prática as abordagens do tipo *top-down* prevalecem em particular nas estratégias agrárias, com pouca ou nenhuma auscultação dos diferentes atores sociais (setor privado e sociedade civil), prejudicando os maiores beneficiários que são os pequenos agricultores (MOSCA; ABBAS, 2016).

Na última fase, correspondente à avaliação das ações planejadas, que além de ser a fase mais crítica de todo o ciclo das políticas públicas (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015), encerra-o (GIANEZINI *et al.*, 2017). Trata-se segundo Nascimento, Costa e Quintslr (2013) da fase mais flexível do ciclo das políticas públicas, podendo ocorrer antes, durante e após a implementação da política. Nesta fase, são verificados os reais impactos (erros e acertos) trazidos pelos programas implementados (FREY, 2000; SILVA *et al.*, 2017). Desse modo,

A avaliação de políticas públicas configura-se como um instrumento significativo para a verificação dos resultados de programas e políticas de desenvolvimento local, pois através dessas avaliações é que podemos mensurar os custos/benefícios e as causas e consequências da efetividade ou não das políticas, bem como o nível de organização societal dos diversos segmentos envolvidos e a sustentabilidade desses processos. (TAVARES, 2005, p. 125).

Ao mesmo tempo, é na fase de avaliação que se verifica se os programas podem gerar benefícios futuros, garantindo a justiça social e o equilíbrio dos gastos públicos (TAVARES, 2005). Assim, torna-se importante a definição de parâmetros de avaliação para permitir que a mesma contribua para a correção ou melhoria das ações em curso, ou ainda para mostrar até que ponto as metas foram atingidas. A avaliação pode ser por meio de indicadores que por um lado verificam quais os recursos despendidos e, por outro lado mensuram os resultados alcançados, podendo a política se dar a continuidade, reestruturação ou a sua extinção (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015; SILVA *et al.*, 2010).

Em se tratando de desenvolvimento sustentável, as políticas públicas representam uma ferramenta que por meio de formulações estratégicas conduzem ao alcance da sustentabilidade.

Independentemente da forma como elas são consideradas, elas geram impactos no processo de desenvolvimento, podendo ou não contribuir para a sua sustentabilidade. Assim,

Seja qual for a ação ou política pública, ela impactará direta ou indiretamente nesse desenvolvimento e, como consequência, gerará resultados positivos ou negativos que poderão ser observados, mesmo que seja de forma imprecisa, por meio dos indicadores que refletem a dinâmica dessas dimensões em níveis local, nacional ou global. (SIMÃO *et al.*, 2010, p. 39).

Por isso, todo o ciclo das políticas públicas deve abarcar as dimensões da sustentabilidade em função dos objetivos almejados (DUARTE, 2017). Seja qual for a área de conhecimento, é preciso que o objetivo seja desenhado de forma compatível com as abordagens sobre o desenvolvimento sustentável (SIMÃO *et al.*, 2010).

### **3.4 Agricultura e sustentabilidade**

A agricultura é um termo abrangente, integrando aspectos como alimentação, gestão do ambiente e cultura humana. Além do seu papel fundamental na geração de rendimentos, a agricultura deveria ser vista como a atividade humana de gerenciar o ambiente e de obter alimentos e outros produtos (SOGLIO; KUBO, 2016). Há muitos séculos a agricultura tem contribuído para o desenvolvimento do meio rural e para a conservação da biodiversidade, por meio de práticas tradicionais que permitem uma melhor utilização da terra (COSTA, 2010a).

Todavia, a agricultura vem passando por várias transformações resultantes do uso de tecnologias, globalização dos mercados agroalimentares e financeirização da produção e consumo (IORIS, 2018). Destas transformações, destaca-se a própria modernização da agricultura que a tornou insustentável dados vários problemas econômicos, sociais e, sobretudo ambientais, ligados à emissão de gases do efeito estufa, à contaminação e consumo excessivo da água, à erosão dos solos e à perda da biodiversidade associados a ela (SOGLIO; KUBO, 2016). A própria Revolução Verde que resultou deste processo de modernização da agricultura contribuiu para a destruição da natureza pelos processos agrícolas agropecuários devido aos métodos adotados, pois enquanto aumentava a produção agropecuária e elevavam as taxas de produtividade, agravavam os problemas sociais e ambientais (SITOE, 2010; VIEITES, 2010).

Trata-se de um modelo baseado na intensificação e na especialização da produção por meio do uso de sementes geneticamente alteradas, fertilizantes químicos, mecanização, pesticidas, herbicidas e irrigação. As alterações genéticas realizadas com o intuito de tornar os sistemas agrícolas mais eficientes, resultaram em uma maior vulnerabilidade dos mesmos a

pragas e doenças, aumentando os custos de produção e os riscos ambientais (SANTOS; CÂNDIDO, 2013).

Em Moçambique, este modelo visava a transformação das condições sociais e tecnológicas de produção dos agricultores rurais, visando o alcance de uma maior produtividade, equidade e lucratividade, por forma a assegurar a melhoria da segurança alimentar, do padrão de vida individual e dos níveis de pobreza (FRANCISCO, 2007). Porém, o programa resultou num fracasso e em parte por não ter sido considerado um dos fatores críticos no âmbito do desenvolvimento e difusão de tecnologias apresentado por Altieri (2004) que é a pesquisa. A pesquisa ou investigação agrária possibilita a identificação dos fatores que inibem o aumento da produtividade agrícola bem como melhores alternativas para o melhoramento do bem-estar dos produtores (CUNGUARA *et al.*, 2013).

A crise alimentar de 2007-2008 foi um outro fator impulsionador dos debates sobre novos caminhos agrícolas, pelas constantes preocupações com a segurança alimentar e questões ambientais, causadas por práticas agrícolas insustentáveis. Esses debates são abalizados por dois extremos: por um lado, defende-se que o principal objetivo das políticas agrícolas é o aumento da produtividade para fazer face a crise, e, por outro lado, incentivam-se práticas agrícolas sustentáveis e redução dos seus impactos ambientais (SCHWOOB, 2014).

Além disso, a preocupação com as práticas agrícolas sustentáveis torna-se mais evidente pelas estimativas da FAO sobre a escassez de alimentos. Prevê-se que até 2050, a população mundial principalmente nos países em desenvolvimento, cresça até cerca de 9,1 bilhões de pessoas, resultando em um aumento na demanda por alimentos, em cerca de 70%, sendo que a população residente nos países em desenvolvimento, necessitará do dobro dessa produção (FAO, 2009). A FAO tem como visão, um mundo sem fome e sem má nutrição, em que a alimentação e a agricultura contribuam para melhorar o nível de vida de todos, de forma sustentável, isto é, econômica, social e ambientalmente (FAO, 2013).

Porém, são vários desafios impostos a agricultura no presente século, uma vez que, ao mesmo tempo em que se necessita uma produção maior de alimentos, fibras e matérias-primas, prevê-se também que a atividade contribua para o desenvolvimento, principalmente nos países que dependem da agricultura e, simultaneamente, garanta mais eficiência e métodos sustentáveis de produção e adaptação às mudanças climáticas (FAO, 2009).

Diante destes fenômenos, surgem alguns modelos alternativos de produção, os quais Altieri (2009) e Assad e Almeida (2004) consideram como novas formas de desenvolver a agricultura, que harmonizam os processos biológicos, geoquímicos e físicos com os produtivos sociais, políticos, econômicos e culturais. Trata-se de modelos associados a uma agricultura

sustentável, baseada em tecnologias e práticas agrícolas que não somente produzem aumentos na produtividade, mas que também não produzem efeitos ambientais negativos, principalmente pela importância do meio ambiente para a agricultura (PRETTY *et al.*, 2008). Segundo Pretty (2008, p. 447, tradução livre):

[...] trata-se de tecnologias e práticas agrícolas que: (i) não têm efeitos adversos no meio ambiente (em parte porque o meio ambiente é um ativo importante para a agricultura); (ii) sejam acessíveis e eficazes para os agricultores; e (iii) levam a melhorias na produtividade de alimentos e tem efeitos colaterais positivos em bens e serviços ambientais. (PRETTY *et al.*, 2008, p; 447, tradução livre).

De acordo com Vieites (2010) estes modelos são baseados na conservação dos recursos naturais assegurando a possibilidade de utilização destes recursos pelas gerações futuras. São modelos orientados para o desenvolvimento de uma agricultura que visa a sua sustentabilidade, tais como agricultura alternativa, sustentável, biodinâmica, biológica, orgânica, natural, ecológica e agroecologia.

Destaca-se nestes modelos, o conceito de agricultura sustentável, permeado por uma diversidade de definições, revelando-se como um conceito complexo e ambíguo, e, muitas vezes variando em função dos objetivos e especificidades de cada realidade (COSTA, 2010a). De acordo com Altieri (2009) a sustentabilidade na agricultura representa:

“[...] um objetivo social e produtivo, qual seja, a adoção de um padrão tecnológico e de organização social e produtiva que não use de forma predatória os “recursos naturais” e tampouco modifique tão agressivamente a natureza, buscando compatibilizar, como resultado, um padrão de produção agrícola que integre equilibradamente objetivos sociais, econômicos e ambientais.” (ALTIERI, 2009).

Por sua vez, Cavatassi (2010) e Silici, Bias e Cavane (2015) afirmam que para ser sustentável, a agricultura deve ser ecologicamente correta, economicamente viável e socialmente justa, resiliente ao clima, culturalmente sólida, visando a produção de alimentos e geração de renda que permita o alcance da segurança alimentar. Portanto, a agricultura sustentável está ligada à satisfação das necessidades humanas de alimentos, à melhoria do ambiente natural, à promoção do bem-estar social e à capacidade econômica (ZULFIQAR; THAPA, 2017).

Estas definições evidenciam quatro principais dimensões de sustentabilidade na agricultura: econômica, ambiental, social e cultural (ALTIERI, 2009; COSTA, 2010a;

PRETTY, 2008; SLIMANE, 2012). A dimensão econômica objetiva o aumento da produção e produtividade agrícola para garantir a segurança alimentar. Para garantir que tal objetivo se concretize, o planejamento e promoção das tecnologias são fatores cruciais. Porém, é importante analisar previamente quais tecnologias serão desenvolvidas e quem serão os seus beneficiários (ALTIERI, 2009).

A dimensão ambiental objetiva garantir o uso e a conservação dos recursos (SLIMANE, 2012). Nesse sentido, “a produção, quer de bens quer de serviços, deve respeitar as leis ecológicas para que as atividades econômicas (como a agricultura) e o ambiente estejam em harmonia” (COSTA, 2010a, p. 66). Um componente importante que influencia na produção ambientalmente sustentável é a própria manutenção da matéria orgânica do solo, sua estrutura e porosidade (FAO, 2011), que será discutida mais abaixo no contexto da agricultura de conservação. Particularmente em Moçambique, as questões ambientais são divididas em aspectos relativos a prevenção da degradação do solo, a gestão dos recursos naturais, incluindo controlo das queimadas, a redução da poluição do ar, águas e solos, a educação ambiental, o cumprimento da legislação e capacitação institucional (SERRA, 2012; TOSTÃO, 2012).

A dimensão social visa melhorar a produtividade e os lucros da agricultura em pequena escala e da segurança alimentar no núcleo familiar (SLIMANE, 2012). Esta dimensão inclui ainda a melhorias na qualidade de vida por meio da produção e o consumo de alimentos com maior qualidade biológica (CAPORAL; COSTABEBER, 2002). Além disso, esta dimensão pressupõe a necessidade de assegurar a participação dos indivíduos na tomada de decisões locais, a criação de melhores condições de trabalho e o reconhecimento do papel das mulheres na agricultura (FAO, 2011), bem como o fácil acesso do agricultor aos recursos (terra, água, recursos naturais, crédito, mercados e tecnologias) rumo ao alcance do desenvolvimento sustentável (ALTIERI, 2009). Estes fatores são fundamentais para a redução das desigualdades, aumento da homogeneidade social, igualdade no acesso aos recursos e um emprego que assegure uma qualidade de vida razoável (MENDES, 2009).

A sustentabilidade na agricultura também envolve a dimensão cultural, que pressupõe a necessidade de respeito ao contexto cultural local em todos processos de manejo dos agrossistemas (CAPORAL; COSTABEBER, 2002). Corroborando com este autor, defendem Lourenço *et al.* (2016) que a dimensão cultural implica a valorização dos saberes locais, uma vez que existe um conhecimento agroecológico que define a identidade local dos agricultores. Esta dimensão surge porque muitas vezes as tecnologias e os conhecimentos científicos destinadas ao meio rural são tratados de forma homogênea, isto é, ignorando as especificidades ambientais e culturais de cada unidade de produção familiar (PEREIRA, 2016). Por exemplo,

para a maioria dos países africanos, as prioridades descritas nas visões globalizadas de desenvolvimento sustentável, não refletem as aspirações das populações locais. Existe uma tendência de transpor os conceitos, ignorando o fato de que o desenvolvimento sustentável apresenta esta dimensão cultural enraizada no lugar e nas realidades existenciais das pessoas em suas diversas culturas (MANTEWAU, 2012).

Partindo desta perspectiva, é preciso que todos os processos de desenvolvimento rural tenham como ponto de partida os saberes, os conhecimentos e os valores locais, pois estes espelham a “identidade cultural” presente na sociedade (CAPORAL; COSTABEBER, 2002), principalmente para a maioria dos países africanos onde as prioridades definidas são distintas dos modelos de desenvolvimento presentes no Relatório Bruntland (MAIA; AMADOR, 2013).

De modo geral, a sustentabilidade na agricultura envolve: a) manutenção da capacidade produtiva do agroecossistema (capacidade produtiva); b) preservação da base de recursos naturais e da biodiversidade (integridade ecológica); c) fortalecimento da organização social e diminuição da pobreza (saúde social); d) fortalecimento das comunidades locais, manutenção das tradições e participação popular no processo de desenvolvimento (identidade cultural) (ALTIERI, 2004). Outros fatores como os sistemas de produção, a estrutura das fazendas, a natureza das práticas agrícolas, as preferências dos agricultores e o contexto político local, também são determinantes da sustentabilidade na agricultura e em conjunto permitem moldar a sustentabilidade nas suas distintas dimensões (BACCAR *et al.*, 2019).

É de referir que ainda no contexto da agricultura e sustentabilidade, embora não muito discutidas, a estas quatro dimensões Caporal e Costabeber (2002) acrescentam as dimensões política e ética, sendo a primeira relativa aos processos participativos e democráticos desenvolvidos no contexto da produção agrícola e do desenvolvimento rural, e a segunda relativa a novas formas de pensar dos indivíduos quanto à sua relação com o meio ambiente.

A FAO (2011) destaca uso de sistemas de produção baseados em uma abordagem predominantemente ecossistêmica como mais produtivos e sustentáveis. Trata-se de sistemas agroecológicos nos quais o ambiente natural é minimamente perturbado, alimentado de fontes orgânicas e não orgânicas e uso da biodiversidade natural. São práticas agrícolas que oferecem vantagens econômicas, sociais e ambientais aos agricultores de forma particular e à sociedade de forma geral. Algumas destas vantagens incluem: aumento na produção e produtividade, resistência às mudanças climáticas, melhor funcionamento do ecossistema e serviços e redução de emissões de gases de efeito estufa da agricultura.

Uma das práticas associadas a estes sistemas de produção é a Agricultura de Conservação (AC) que de acordo com Taimo e Calegari (2007, p. 10) “inclui todas as práticas

que aplicamos para conservar e melhorar a fertilidade do solo (física, química e biológica), mantendo as condições favoráveis para o desenvolvimento das plantas”. Nesse sentido, três princípios básicos devem ser observados conjuntamente na AC, sendo eles: a perturbação mínima do solo, que preserva o seu estado; cobertura orgânica permanente do solo por meio de culturas, plantas de cobertura ou resíduos de culturas; e a consorciação e rotação de culturas tendo em conta a interação ecológica e econômica (SILICI; BIAS; CAVANE, 2015; TAIMO; CALEGARI, 2007).

Na agricultura de conservação, poucas operações são realizadas no campo, resolvendo assim os problemas de falta de mão de obra e força agrícola pelos quais passam muitos agricultores e, conseqüentemente os custos das mesmas são reduzidos, possibilitando o aumento dos rendimentos, a diversificação das atividades (TAIMO; CALEGARI, 2007; TOSTÃO, 2012). Resumidamente, a agricultura de conservação é considerada como:

[...] um sistema de produção que permite ao agricultor aumentar a produtividade agrícola, adaptar-se ou mitigar os efeitos negativos das mudanças climáticas, evitar a degradação dos recursos naturais, recuperar, reciclar e manter a matéria orgânica do solo e do carbono. (MOÇAMBIQUE, 2013, p. 47).

Apesar de oferecer resultados a longo prazo, além dos benefícios ambientais, sociais e econômicos das práticas agrícolas sustentáveis, as técnicas adotadas são mais resistentes a situações adversas, incluindo mudanças climáticas e calamidades naturais (TOSTÃO, 2012).

Outras abordagens agrícolas sustentáveis, como a agroecologia, defendida por Altieri (2004), podem ser uma alternativa ideal para a agricultura, permitindo a melhoria das condições de vida dos camponeses pela adoção de estratégias compatíveis com a ecologia; o aumento da produtividade pelo uso de tecnologias de baixo uso de insumos; e a geração de renda e trabalho pelo uso de tecnologias apropriadas que aumentem o valor agregado da produção. Segundo Caporal e Costabeber (2004), a agroecologia engloba um conjunto de princípios, como os da agronomia, ecologia, sociais e ambientais, que possibilitam compreender o impacto da inovação tecnológica sobre os sistemas agrícolas e sobre a sociedade. Nesse sentido, mais do que a forma de produção, a agroecologia considera as dimensões econômica, social, ambientais, cultural, política e ética da sustentabilidade.

Esta prática tem como princípio básico assegurar que a produção seja ambientalmente sustentável, socialmente justa e economicamente viável, o que vai além da simples aplicação de determinadas técnicas, para um processo de construção social (SANTOS; CÂNDIDO, 2013), além de garantir a preservação dos aspectos culturais (ALTIERI, 2004). A agroecologia

leva em consideração os saberes, conhecimentos e experiências dos agricultores na construção de agroecossistemas sustentáveis e no processo de desenvolvimento rural sustentável (CAPORAL; COSTABEBER, 2004).

Além disso, a agroecologia pode ajudar os produtores a aumentar a produtividade, protegendo o meio ambiente e fortalecendo a resiliência às mudanças climáticas (SANTOS; CÂNDIDO, 2013; SILICI; BIAS; CAVANE, 2015), cujos seus efeitos dificultam cada vez mais o compromisso em atender à crescente demanda por alimentos (CAVATASSI, 2010).

Atualmente, cerca de 42% da população mundial tem a agricultura como meio de subsistência e de crescimento econômico, para o caso dos países em desenvolvimento. Neste contexto, percebe-se que a vida humana no planeta depende da sustentabilidade na agricultura (AZNAR-SÁNCHEZ, 2019). Assim, a produção agrícola sustentável é fundamental para equilibrar as necessidades das populações atuais e futuras (ERBAUGH *et al.*, 2019).

Por isso, as práticas agrícolas sustentáveis devem ser inseridas nas políticas de todo o mundo, sendo incorporadas não somente a dimensão econômica, mas também as dimensões social, ambiental, cultural e ética (ALTIERI, 2009). Assim, o Estado torna-se responsável pela formulação e implementação de políticas públicas adequadas, buscando reconectar a agricultura aos agricultores, à sociedade e ao ambiente (SOGLIO, 2016).

Portanto, embora seja importante adequar o desenho de políticas na perspectiva da agroecologia, existem ainda obstáculos para contemplar a produção sustentável. Yu e Wu (2018), discutindo sobre a sustentabilidade e o desenvolvimento agrícola da China, constataram que o fornecimento de alimentos aumentou nos últimos anos, mas a custo de graves impactos ambientais que comprometem não apenas a segurança alimentar futura, mas também outros aspectos socioeconômicos. As políticas agrícolas influenciaram diretamente nesses resultados ambientais, o que mostra a necessidade de o Estado estabelecer metas políticas que promovam o desenvolvimento sustentável de forma integrada, considerando a ligação agricultura-ambiente.

Resultados similares foram encontrados por Zulfiqar e Thapa (2017), ao analisar a sustentabilidade na agricultura no Paquistão. Os autores perceberam que devido à importância da agricultura, é necessário que o governo desenhe políticas de desenvolvimento agrícola sustentável que considerem as condições agroecológicas de cada região e os fatores que contribuem para a prática de uma agricultura insustentável.

Na África Subsaariana, onde a sustentabilidade na agricultura é importante para a segurança alimentar, redução da pobreza e para o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável existem algumas restrições ao desenvolvimento agrícola sustentável relacionadas

às limitações das instituições governamentais, das infraestruturas e à falta de cooperação no setor. Assim, os autores afirmam que somente por meio de uma combinação integrada de estratégias e políticas bem elaboradas poder-se-á buscar o desenvolvimento agrícola sustentável (ADENLE; AZADI; MANNING, 2017).

Com isso, percebe-se que mesmo que sejam desenvolvidas ações pelo governo para desenvolver o setor agrícola, permitindo um aumento de renda para os agricultores, a sustentabilidade atual e futura de certos sistemas de produção é questionável, devido a seus impactos negativos no meio ambiente e nos recursos naturais. Assim, o futuro vai depender da consideração da inserção conjunta das dimensões da sustentabilidade nas decisões em diferentes níveis (formuladores de políticas, assessores e agricultores) (BACCAR *et al.*, 2019).

## 4 METODOLOGIA

Nesta seção são apresentados os procedimentos metodológicos adotados para desenvolver o estudo e atender aos objetivos propostos. É feita a classificação da pesquisa quanto a abordagem, tipo e método de pesquisa. São também apresentadas as técnicas de coleta, análise e interpretação dos dados.

### 4.1 Delineamento da pesquisa

A pesquisa classifica-se como qualitativa, que segundo Oliveira (2008, p. 41), consiste “num processo de reflexão e análise de técnicas para compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico ou segundo a sua estruturação”. Além de fornecer descrições ricas e bem fundamentadas e apresentar uma maior flexibilidade no tratamento das informações (VIEIRA, 2006), na pesquisa qualitativa considera-se que a realidade pode ser vista sob múltiplas perspectivas (GIL, 2019).

Quanto aos objetivos, a pesquisa caracteriza-se como descritiva. O principal objetivo deste tipo de pesquisa é descrever as características de uma determinada população ou de um determinado fenômeno. Trata-se de um tipo de pesquisa cuja característica mais significativa se baseia na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados (GIL, 2019). Assim, serão descritas, a partir do uso de técnicas específicas, os aspectos relativos as dimensões da sustentabilidade no contexto das políticas públicas para o setor agrário em Moçambique.

Quanto ao método de pesquisa, baseando-se nas abordagens de Merriam (1988), Stake (1988) e Yin (2001) apresentadas por Godoy (2010), foi adotado o estudo de caso, que trata de um caso particular (o PEDSA), objetivando o entendimento e a busca de novos significados para o objeto de investigação. Uma vez que a pesquisa tem caráter descritivo e além da descrição pretende-se encontrar padrões nos dados e criar categorias conceituais que possibilitem confirmar ou não as suposições teóricas, foi adotado o estudo de caso de caráter interpretativo (GODOY, 2010).

O caso de análise foi Moçambique, em particular as políticas públicas para o setor agrário. A unidade de análise, ou seja, o caso a ser analisado que é o Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Setor Agrário (PEDSA) 2011-2020 de Moçambique. O PEDSA é um plano de médio e longo prazo, aprovado pelo Conselho de Ministros em maio de 2010 e se enquadra nos instrumentos estabelecidos pelo Sistema Nacional de Planificação. Este plano representa um instrumento harmonizador com uma diversidade de orientações estratégicas para

a agricultura, com foco na estratégia de irrigação, estratégia de segurança alimentar e nutricional, plano de ação multisetorial de redução da desnutrição crônica e outros instrumentos de política.

O PEDSA tem como objetivo a melhoria da segurança alimentar e o aumento da renda dos produtores agrários, de maneira competitiva e sustentável, buscando garantir a equidade social e de gênero. O pano de fundo desta estratégia são os pilares do Programa Compreensivo para a Agricultura em África (CAADP): a gestão sustentável dos recursos naturais, mercados e infraestruturas, segurança alimentar e investigação agrária (MOÇAMBIQUE, 2011b).

É um programa que foi elaborado de forma participativa, envolvendo técnicos do MASA. Antes da sua elaboração, foi feito um reconhecimento da situação do setor agrário nacional, a partir de uma análise dos pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças do setor. O PEDSA surgiu em um contexto no qual vários desafios relacionados ao aumento da produção e da produtividade foram identificados nas diferentes estratégias públicas para o setor rural de Moçambique (CASTRO, 2018). Ao mesmo tempo, nele se reconhece o impacto negativo que as atividades agrárias podem ter sobre o ambiente, o que conseqüentemente tem implicações no desenvolvimento do setor agrário (MOÇAMBIQUE, 2011b).

## **4.2 Coleta de dados**

Como técnica de coleta de dados, optou-se por duas fontes. A primeira foi a pesquisa documental, em que são utilizados documentos de primeira mão (GIL, 2019), também designados por fontes primárias (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009), que não foram submetidos ainda a nenhum tratamento científico. A seleção dos documentos foi feita com base nas orientações para a avaliação preliminar dos documentos que são: o contexto, os autores, a autenticidade e a confiabilidade do texto, a natureza do texto e os conceitos-chave e a lógica interna do texto (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009). Foram selecionados documentos capazes de oferecer as respostas para cada objetivo específico proposto. Estes documentos são classificados como documentos oficiais, os quais Gil (2019) engloba na categoria de registros institucionais escritos, e boa parte destes está disponível no sítio eletrônico do Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Disponível em: <http://www.masa.gov.mz/institucional/ministerio/arquivo/politicas-e-estrategias/>. Acesso em: 20 jul. 2019.

Neste contexto, em resposta ao primeiro objetivo específico referente a evolução das políticas e a sua relação a sustentabilidade, foram selecionados os seguintes documentos:

- a) Programa Nacional da Agricultura I e II (PROAGRI) 1999-2004/2006-2010;
- b) Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta I e II (PARPA) 2001-2005/2006-2009 e Plano de Ação para a Redução da Pobreza (PARP) 2011-2017;
- c) Estratégia da Revolução Verde (ERV);
- d) Estratégia de Desenvolvimento Rural (EDR);
- e) Plano de Ação para a Produção de Alimentos (PAPA) 2008-2011;
- f) Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional II (ESAN) 2007-2015;
- g) Plano Estratégico de Desenvolvimento do Setor Agrário (PEDSA) 2011-2020 e os seus planos de investimento, o Plano Nacional de Investimento do Setor Agrário (PNISA) 2013-2017 e o Plano Operacional para o Desenvolvimento Agrário (PODA) 2015-2019.

Estes documentos permitiram analisar o histórico das políticas públicas para o setor agrário em Moçambique desde a introdução da PAEI. Contudo, as políticas que antecedem ao PEDSA não foram analisadas de forma aprofundada, visto que não constituem as principais unidades de análise. Assim, o contexto da sustentabilidade presente nestas políticas, foi analisado a partir dos seus objetivos gerais e dos seus pilares estratégicos.

Para o segundo objetivo específico referente a abordagem do desenvolvimento sustentável em Moçambique, foi analisada a Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável de Moçambique, que permitiu descrever como o desenvolvimento sustentável vem sendo abordado no país. Por fim, para discutir as dimensões da sustentabilidade, referente ao terceiro objetivo, foi selecionado o PEDSA 2011-2020, documento a partir do qual as principais análises foram realizadas, em paralelo com o PNISA 2013-2017 e o PODA 2015-2019, que representam seus instrumentos de operacionalização.

A segunda técnica de coleta de dados foi a entrevista, que representa uma técnica em que o pesquisador formula perguntas ao entrevistado para a obtenção de dados em profundidade (GIL, 2019). O instrumento que permitiu a coleta dos dados foi o roteiro de entrevista estruturado, disponível no Apêndice A, por meio do qual foram conduzidas as entrevistas, a partir de uma relação fixa de perguntas (GIL, 2019). Este roteiro foi aplicado a diferentes sujeitos que desenvolvem estudos voltados ao setor agrário, agricultura, agronegócio e políticas públicas em particular as voltadas para o setor agrário em Moçambique.

O roteiro foi disponibilizado a 15 indivíduos, em fevereiro de 2020, por e-mail, sendo que dois destes indivíduos mostraram indisponibilidade em responder ao roteiro e oito não responderam aos e-mails enviados, mesmo tendo sido convidados a participar da pesquisa por

duas vezes. Ao total, foram retornados cinco (5) roteiros respondidos, dos quais dois (2) indivíduos disponibilizaram-se a dar mais esclarecimentos das respostas do roteiro por meio de uma entrevista em profundidade, que durou entre 40-50 minutos, realizada através do aplicativo Skype, com data e hora estabelecidas conforme as suas preferências. Nesta entrevista, foram esclarecidos alguns pontos apresentados nas respostas anteriormente enviadas. Vale ressaltar que o retorno dos roteiros não ocorreu ao mesmo tempo, por isso a análise das respostas foi realizada de forma gradual, à medida que os mesmos eram recebidos.

Vale ainda ressaltar que os nomes dos entrevistados foram omitidos como forma de preservar as suas identidades. Assim, a codificação dos roteiros respondidos pelos entrevistados foi feita usando a letra 'E', seguida do número que está associado a ordem de recebimento dos roteiros, sendo no final descrito por E1, E2, E3 e E4 e E5.

### **4.3 Análise de dados**

O método a ser utilizado para analisar os dados deve dar ao pesquisador a possibilidade de um olhar multifacetado sobre a totalidade dos dados recolhidos em variadas fontes (SCHIAVINI; GARRIDO, 2018). Assim, após a seleção dos documentos e aplicação do roteiro de entrevista, foram utilizadas técnicas da análise de conteúdo definidas por Bardin (2010, p. 44) como:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam inferir conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (BARDIN, 2010, p. 44).

A análise de conteúdo permite desmontar a estrutura e os elementos do referido conteúdo para ilustrar as suas diferentes características e extrair sua significação (LAVILLE; DIONNE, 1999). Podem ser verificadas por meio da análise de conteúdo elementos como a frequência de temas, ideias ou palavras apresentados em um documento, como mecanismo de medição do peso que os autores do documento atribuem a um dado assunto (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009). A análise de conteúdo foi desenvolvida seguindo as três etapas distintas propostas por Bardin (2010): pré-análise, exploração do material e tratamento dos dados e interpretação.

A pré-análise é a etapa em que são organizados os materiais, ou seja, são selecionados os documentos a serem analisados, são formuladas as hipóteses e objetivos bem como são

elaborados os indicadores que auxiliam na interpretação (BARDIN, 2010). Partindo do pressuposto de que já tinham sido identificados os documentos, nesta etapa foi feita uma leitura flutuante, isto é, uma leitura exaustiva do conjunto de textos identificados (OLIVEIRA, 2008), que permitiu o conhecimento dos textos e dos conteúdos presentes. Além disso, foram organizadas as ideias iniciais que delimitariam a análise.

Na etapa de exploração do material foi feita a aplicação sistemática do estabelecido na etapa de pré-análise, por meio dos processos de codificação, decomposição ou enumeração (BARDIN, 2010; GIL, 2019). Visto que enquanto o material permanecer bruto não é possível chegar a alguma conclusão (LAVILLE; DIONNE, 1999), esta etapa tornou-se fundamental para a transformação e agregação dos dados brutos em unidades a partir das quais foi possível descrever as características pertinentes ao conteúdo expresso no texto (OLIVEIRA, 2008).

Numa primeira fase, a exploração foi iniciada no PEDSA 2011-2020, no qual foi feito o recorte dos conteúdos em elementos que em seguida, foram ordenados dentro de categorias. O recorte dos conteúdos foi feito considerando duas unidades de registro: palavras e frases. Nesse sentido, procurou-se identificar no plano qualquer elemento relacionado com as dimensões da sustentabilidade. Assim, os seguintes termos foram escolhidos: “sustentabilidade”, “sustentável”, “econômico”, “social”, “ambiental”, “cultural”, “desenvolvimento sustentável”, bem como conceitos similares.

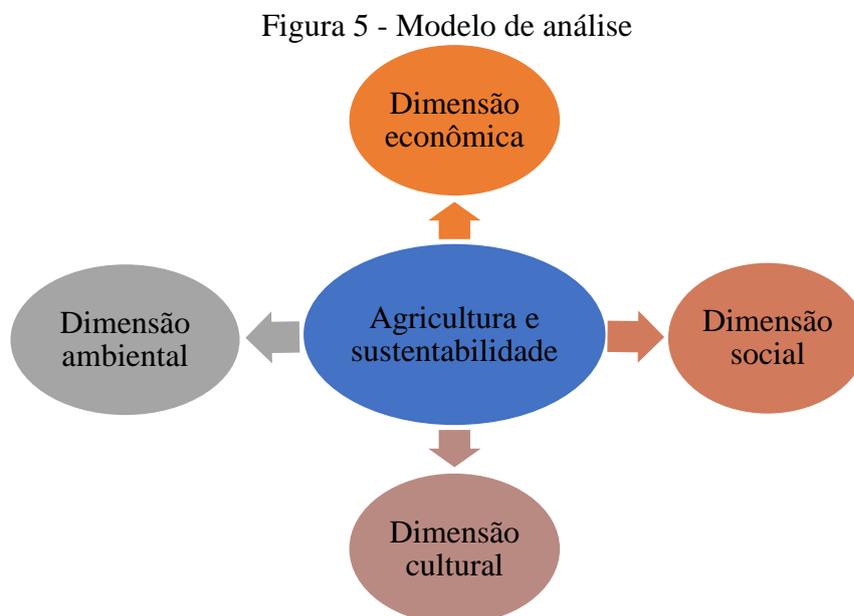
Neste momento, recorreu-se ao *Software* Nvivo 12 Plus<sup>13</sup>, que auxiliou na identificação e contabilização dos termos. Uma ressalva a ser feita é o fato de que a busca dos termos acima citados e da análise do PEDSA em geral, foi feita a partir da página 32, onde inicia o plano propriamente dito. Assim, todas as palavras e frases relacionadas aos termos de busca, objetivos ou ações do plano que tenham sido mencionadas na parte introdutória do documento, bem como na caracterização e diagnóstico do setor agrário em Moçambique (Parte I do PEDSA), não foram consideradas na análise.

Em seguida, as unidades de registro definidas foram agrupadas em categorias analíticas. A definição destas categorias foi feita usando o modelo de grade fechada, em que as categorias relevantes ao objetivo da pesquisa são definidas a priori, com base no arcabouço teórico proposto e que depois são submetidas a prova da realidade (LAVILLE; DIONNE, 1999; VERGARA, 2015). Assim, foram consideradas as dimensões econômica, social, ambiental e

---

<sup>13</sup> O NVivo é um programa de apoio a análise qualitativa, que integra as principais ferramentas para o trabalho com documentos textuais, multimétodo e dados bibliográficos. Permite realizar desde operações mais simples como a contagem de palavras até as mais complexas como criação de mapas conceituais e estimação de modelos de séries temporais (ALVES; FIGUEIREDO FILHO; SILVA, 2015).

cultural, que representam o modelo de análise que está sendo adotado, como pode se observar na Figura 5.



Fonte: Do autor (2020).

Este modelo partiu do princípio de que embora exista o tradicional modelo 3BL, comumente abordado na literatura, a relação agricultura e sustentabilidade só se torna possível quando preservada a diversidade cultural que sustenta a agricultura (ALTIERI, 2004). Como apresentam Cavatassi (2010) e Silici, Bias e Cavane (2015), para ser sustentável a agricultura deve ser ecologicamente correta, economicamente viável e socialmente justa, resiliente ao clima, culturalmente sólida, visando a produção de alimentos e geração de renda que permita o alcance da segurança alimentar. Assim, as dimensões apresentadas no modelo representam as categorias de análise e permitiram realizar as inferências.

A partir destas categorias foram desenvolvidas subcategorias que inicialmente foram oriundas da fundamentação teórica, com base nos conceitos observados em cada dimensão, pressupondo assim uma perspectiva da grade fechada. A partir da pesquisa, foram surgindo novas subcategorias, transformando o modelo inicialmente proposto em grade mista em que segundo Vergara (2015), podem ser incluídas novas categorias que emergem durante o processo de análise.

Assim, a composição final das categorias foi definida da seguinte forma: para a categoria da dimensão econômica, foram observados aspectos relativos à produção, modernização tecnológica, segurança alimentar e desenvolvimento econômico intersetorial. Para a categoria da dimensão social, os critérios de análise foram relativos à homogeneidade social, igualdade

no acesso aos recursos e serviços sociais, promoção do emprego e nível de participação dos indivíduos na tomada de decisões. Para a categoria da dimensão ambiental foram analisadas todas questões relacionadas ao uso e a conservação dos recursos, observando-se questões associadas a prevenção da degradação do solo, controle das queimadas, educação ambiental e produção de biocombustíveis, tendo esta última emergido do trabalho de campo. Por fim, para a categoria da dimensão cultural, verificaram-se questões como o respeito aos saberes, os conhecimentos e os valores locais.

Na segunda fase, os dados coletados a partir das entrevistas foram submetidos a análise de conteúdo, onde as entrevistas foram transcritas na íntegra para facilitar a análise. Assim, foram analisados os conteúdos das respostas apresentadas pelos entrevistados e estas eram agrupadas nas devidas categorias de análise definidas.

Na última etapa relativa à interpretação dos dados, as informações foram manipuladas com o intuito de conferir-lhes significância e validade. A informação coletada foi interpretada de acordo com os significados atribuídos a todos aspectos referentes as políticas públicas a sustentabilidade, para no final relacioná-las as dimensões econômica, social, ambiental e cultural da sustentabilidade. No final foram confrontados o referencial teórico adotado e os dados coletados a partir dos documentos e entrevistas (GOMES, 2012).

## **5 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Primeiramente são apresentados e discutidos os resultados obtidos a partir da análise do conteúdo dos documentos escolhidos, buscando mostrar como evoluíram historicamente as políticas do setor agrário em Moçambique e como relacionam os seus objetivos à sustentabilidade. São ainda apresentadas algumas constatações que foram surgindo das entrevistas, que embora não tenham sido foco do estudo revelaram-se extremamente importantes. Em seguida, é feita uma contextualização sobre a abordagem do desenvolvimento sustentável e as dimensões da sustentabilidade em Moçambique, e, por fim, são apresentados os resultados da análise do PEDSA 2011-2020, ilustrando como são abordadas as dimensões da sustentabilidade.

### **5.1 Políticas públicas para o setor agrário em Moçambique**

Dada a importância do setor agrário em Moçambique, o governo vem implementando diversas políticas, estratégias e programas. A seguir, é feita a análise da evolução destas políticas, estratégias e programas.

#### **5.1.1 Evolução das políticas públicas para o setor agrário em Moçambique**

A partir do resgate histórico das políticas para o setor agrário em Moçambique é possível compreender como as dimensões da sustentabilidade vêm sendo abordadas. Analisando a própria Política Agrária e as respectivas Estratégias de Implementação (PAEI), aprovada em 1995, que representa o principal instrumento de orientação no que se refere às intervenções que devem ser conduzidas nas áreas de agricultura, pecuária e floresta, verifica-se que os seus objetivos foram definidos visando o alcance da sustentabilidade nas políticas públicas para o setor agrário. O principal objetivo da PAEI resume-se em:

Desenvolver a atividade agrária com vista a alcançar a segurança alimentar, através da produção diversificada de produtos para o consumo, fornecimento à indústria nacional e para a exportação, tendo como base a utilização sustentável dos recursos naturais e garantia da equidade social. (MOÇAMBIQUE, 1996, p. 9).

Deste objetivo, pode se perceber que mais do que o incentivo à produção, a PAEI é orientada pelo princípio do uso sustentável dos recursos naturais, mostrando a partir dos seus

objetivos que não é restritiva às dimensões da sustentabilidade, tanto na vertente ambiental, quanto na econômica e social, além de incentivar em boa parte das ações, o envolvimento das autoridades, da comunidade e dos produtores locais, condizendo parcialmente com a vertente cultural, indo de acordo com a visão de Altieri (2009), Pretty (2008) e Slimane (2012), segundo a qual estes são os principais aspectos a considerar em uma agricultura sustentável.

Desta forma, em todas as políticas agrárias que tem como base a PAEI, devem conjuntamente ser integradas na definição dos objetivos, as dimensões econômicas, ambientais, sociais e culturais. Considerando a importância da agricultura em Moçambique, a integração conjunta destas dimensões permitirá que a longo prazo se concretizem os objetivos do setor agrário, de melhorar os níveis de segurança alimentar e reduzir a pobreza, por meio do apoio aos pequenos produtores e a todos atores envolvidos, para incrementar a produtividade agrícola, o agroprocessamento e a comercialização, ao mesmo tempo que se garante uma exploração sustentável dos recursos naturais (MOÇAMBIQUE, 2007a).

Após a aprovação da PAEI, destacam-se várias políticas que têm sido implementadas pelo governo com vista a impulsionar o setor agrário. A seguir são descritas, cronologicamente, as principais políticas, estratégias e programas voltadas ao desenvolvimento do setor agrário em Moçambique.

O PROAGRI 1999-2004 foi criado com o propósito de melhorar a coordenação das intervenções públicas na agricultura e orientar os investimentos, envolvendo os componentes de gestão de terras agrárias, pecuária, investigação agrária, extensão rural, florestas e fauna bravia, irrigação, apoio à produção agrícola e o sistema financeiro rural. Os seus objetivos foram definidos visando: i) a realização da reforma institucional e modernização do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural; ii) o aumento da produção agrícola a partir da melhoria de prestação de serviços públicos; e iii) a melhoria e sustentabilidade da gestão dos recursos naturais (MOÇAMBIQUE, 2005).

Embora seja um programa voltado ao setor agrário, concebido quatro anos após a PAEI que representa a base, pouco se pode concluir em relação a questões ligadas as dimensões da sustentabilidade neste programa, uma vez que mesmo apresentando componentes diversificadas, bem como objetivos de aumentar a produção e gerir sustentavelmente os recursos naturais, a implementação do programa deu primazia a concretização do alcance do primeiro objetivo relacionado aos processos institucionais. Constatação similar foi feita por Cunguara *et al.* (2013) e Vunjanhe e Adriano (2015), ao verificarem que no PROAGRI pouco apoio foi dado a produção, particularmente ao setor familiar.

No ano 2001, dois anos após o PROAGRI I, foi aprovado pelo Conselho de Ministros, o PARPA I 2001-2005, constituindo a primeira estratégia de redução da pobreza em Moçambique, em que foram definidas estratégias de combate à pobreza a médio e longo prazos, com base em políticas que garantissem um rápido e abrangente crescimento econômico, por meio do aumento dos níveis de investimento e da produtividade. As principais áreas de atuação do plano eram educação, saúde, infraestruturas (estradas, energia e água), agricultura e desenvolvimento rural, boa governança, legalidade, justiça e políticas macroeconômicas e financeiras (MOÇAMBIQUE, 2001). Embora tenham sido definidas ações estratégicas para a agricultura neste plano, tal como no PROAGRI pouco se pode falar sobre a sustentabilidade, visto que não se trata de um plano específico com foco na agricultura, mas sim de combate à pobreza (CUNGUARA *et al.*, 2013).

Na sequência, no final do PARPA I, foi concebido o PROAGRI II 2006-2010, uma versão aprimorada do PROAGRI, cujo objetivo geral foi definido como:

Contribuir para a melhoria da segurança alimentar e redução da pobreza, através do apoio ao pequeno agricultor, setor privado e agências governamentais e não governamentais, de modo a aumentar a produtividade, desenvolver a agroindústria e melhorar a comercialização tendo em conta os princípios de uso sustentável dos recursos naturais. (MOÇAMBIQUE, 2005, p. 3).

Dentro das ações estratégicas deste programa, destacam-se os serviços financeiros, estradas e infraestruturas, mercados de insumos, produtos e serviços, acesso à tecnologia e orientação técnica, acesso a serviços profissionais de extensão, ambiente favorável aos pequenos negócios, organizações de camponeses, acesso aos recursos florestais e faunísticos, acesso e segurança de posse, planeamento, gestão e conservação dos recursos naturais, educação e informação (MOÇAMBIQUE, 2005). Juntamente com PROAGRI I, PROAGRI II não gerou efeitos positivos no rendimento agrícola dos camponeses (CUNGUARA *et al.*, 2013), comprometendo a dimensão econômica e social, pois os agricultores, particularmente os pequenos não tiveram acesso a condições materiais para a melhoria da produção (MAFAVISSE; CLEMENTE, 2016).

Este foi um dos primeiros programas em que foram implementadas ações com peso significativo na dimensão ambiental. Tais ações podem ser observadas nos resultados da Avaliação Ambiental Estratégica do programa onde são apresentados alguns impactos ambientais positivos tais como a redução de práticas agrícolas prejudiciais ao ambiente (queimadas descontroladas e agricultura itinerante), uso de tecnologias de produção

incorporando medidas de gestão ambiental e redução da exploração dos recursos florestais. Porém, ainda existe um grande desafio na adoção destas práticas, sendo necessária uma maior consciencialização para a adesão à boas práticas de gestão ambiental que contribuam para o aumento dos ganhos económicos, como a agricultura de conservação, mecanismos de produção limpa, planos de gestão ambiental, à certificação de qualidade dos produtos e da gestão dos recursos, à redução do desmatamento e da degradação da biodiversidade (MOÇAMBIQUE, 2005).

Posteriormente, foi aprovado o PARPA II 2006-2009, atuando em áreas semelhantes ao PARPA I, porém, considerando uma maior integração da economia nacional e o aumento da produtividade. Neste sentido, o foco de atenção principal do plano estava centrado nas camadas mais desfavorecidas do país, isto é, aqueles em nível de pobreza absoluta, atuando sobre os pilares da governança, do capital humano e do desenvolvimento económico (MOÇAMBIQUE, 2006). Segundo os entrevistados, este foi um dos planos que embora não tenha contribuído significativamente para a redução da pobreza, gerou impactos positivos no crescimento da economia moçambicana.

Em 2007, foram adotadas a ERV e a EDR. A ERV constitui um instrumento de política cujos objetivos eram: aumentar a produção e produtividade agrária, de modo a reduzir a fome e insegurança alimentar, de forma competitiva e sustentável; e aumentar as exportações e a oferta de matéria-prima para a indústria local. A estratégia assenta nos seguintes pilares: recursos naturais (terra, água, florestas e fauna bravia), tecnologias melhoradas, sistemas de informação de mercados atualizados, serviços financeiros e formação do capital humano e social (MOÇAMBIQUE, 2007e).

É destacada na estratégia que as tecnologias melhoradas a serem desenvolvidas para o aumento da produção agrária devem se adaptar ao contexto do setor familiar, mostrando uma preocupação com o envolvimento dos diferentes atores na geração destas tecnologias melhoradas (MOÇAMBIQUE, 2007e). Porém, o camponês que é parte integrante deste setor familiar e possui conhecimento local importante na geração de tecnologias melhoradas adaptadas às condições locais, é ignorado neste processo (CUNGUARA *et al.*, 2013).

Por sua vez, a EDR foi desenhada com o objetivo de garantir que as políticas e os instrumentos de planeamento tenham uma visão de transformação do padrão de riqueza no país, em benefício da zona rural. Assim, as suas prioridades temáticas eram a melhoria da produtividade, competitividade e da acumulação de riqueza; o uso produtivo e sustentável dos recursos naturais; a expansão do capital humano, tecnologia e inovação; a diversificação e

eficiência do capital social; e a boa governança e planejamento para o mercado (MOÇAMBIQUE, 2007d).

Resultante da crise mundial de alimentos causada pelo aumento do preço dos combustíveis que conseqüentemente agravou os preços dos insumos agrícolas, bem como das mudanças climáticas que impactam na redução da produção e produtividade e da utilização de cereais para produção de biocombustíveis, foi criado em 2008 o PAPA 2008-2011, como um instrumento para a operacionalização da VER (MOÇAMBIQUE, 2008). A crise referida está de certa forma associada ao desafio atual imposto a agricultura, em que o aumento da produção necessária para alimentar a população mundial é condicionado pela adoção de métodos sustentáveis de produção e de adaptação às mudanças climáticas, particularmente nos países em desenvolvimento em que a agricultura representa a base de subsistência (FAO, 2009).

Este plano visava o aumento da produção agrária nacional, a partir da atuação nos diferentes elos da cadeia de valor, isto é, na produção, escoamento, armazenagem, processamento e distribuição. O plano visava suprir os principais produtos alimentares básicos das famílias: milho, arroz, trigo, mandioca, batata-reno e oleaginosas. Apresentava como perspectiva a eliminação do déficit destes produtos alimentares nos três anos seguintes e a redução da dependência das importações (MOÇAMBIQUE, 2008).

Embora fatores ambientais tenham dado origem a este programa, como é o caso das mudanças climáticas e da produção de biocombustíveis, constatou-se que nenhuma ação voltada à dimensão ambiental foi desenhada no programa. Igualmente, nenhuma questão social foi abordada. Portanto, trata-se de um programa em que prevalece unicamente alguns aspectos da dimensão econômica, divergindo não somente com os pressupostos definidos na PAEI, mas também com o que Altieri (2009) e Assad e Almeida (2004) designam por modelos alternativos de produção, que estão associados a agricultura sustentável. O próprio princípio orientador do programa é a Estratégia da Revolução Verde, que é focada basicamente no aumento da produção sem considerar os problemas sociais e ambientais (FRANCISCO, 2007; SANTOS; CÂNDIDO, 2013; SITO, 2010; VIEITES, 2010).

Além disso, foi priorizada a dimensão econômica, mas as metas de aumento da produção definidas neste programa são contraditórias a realidade da agricultura moçambicana. De acordo com Cunguara *et al.* (2013), as previsões descritas no PAPA superam as expectativas da agricultura moçambicana. É o caso da produção do milho, onde em um ano foi previsto um aumento da produção total e da área total cultivada em 53% e 18%, respectivamente. Um dos entrevistados consultados, reforça esta questão, afirmando que estas metas são muito ambiciosas, considerando o contexto da agricultura em Moçambique e esta situação tende a

perpetuar na maioria dos programas subsequentes, mesmo diante das poucas avaliações que são feitas após a implementação de uma política.

Portanto, a partir desta contribuição é possível perceber que ainda existem fases do ciclo das políticas públicas que não estão sendo devidamente seguidas. A avaliação, que é uma das fases cruciais, se devidamente realizada permitiria segundo Frey (2000), Gianezini *et al.* (2017), Raeder (2014) e Silva *et al.* (2017) a análise dos resultados (positivos ou negativos) alcançados pela política implementada. Porém, não foram encontrados os resultados da avaliação da implementação de boa parte das políticas.

Em 2007, foi lançada a ESAN II 2007-2015, visando assegurar que todas as pessoas tenham acesso físico e econômico contínuo a alimentos suficientes para uma vida ativa e saudável, realizando o seu direito humano a uma alimentação adequada. Foi uma evolução da ESAN I, onde foi incorporado o Direito Humano a uma alimentação adequada. Assim, a estratégia é fundamentada nos seguintes pilares de segurança alimentar: produção e disponibilidade de alimentos em quantidade suficiente; acesso físico e econômico aos alimentos; utilização adequada dos alimentos; adequação para que os alimentos sejam social, ambiental e culturalmente aceitáveis; e estabilidade do consumo alimentar a todo o momento (MOÇAMBIQUE, 2007b).

Em 2011, foram aprovados o PARP 2011-2017 e o PEDSA 2011-2020. O PARP evoluiu do PARPA II, sendo uma estratégia de médio prazo, com foco no aumento da produção e produtividade agrária e pesqueira, promoção do emprego e do desenvolvimento humano e social, boa governança e gestão das finanças públicas, visando o alcance de um crescimento econômico abrangente e a redução da pobreza e vulnerabilidade no país (MOÇAMBIQUE, 2011c). Por sua vez, o PEDSA que será analisado de forma mais aprofundada à seguir, é baseado na Visão 2025<sup>14</sup> para Moçambique de “construir um setor agrário próspero, competitivo, equitativo e sustentável, em resposta aos desafios de segurança alimentar e nutricional e de mercados agrários ao nível nacional e mundial” (MOÇAMBIQUE, 2011b, p. 32).

Resultante da análise das dificuldades e oportunidades do setor agrário em Moçambique, foi criado o PNISA 2013-2017, instrumento de operacionalização do PEDSA. O PNISA é orientado com base em cinco componentes: produção e produtividade agrária, acesso aos mercados, a segurança alimentar e nutricional, recursos naturais, reforma e fortalecimento

---

<sup>14</sup> Visão baseada na Agenda 2025, que define um conjunto de abordagens sobre para o desenvolvimento de Moçambique até ao ano de 2025 (ano de celebração do 50º aniversário da Independência Nacional).

institucional. O foco central é a produção de culturas básicas, como o milho, arroz, trigo, feijões, mandioca, tomate, batata-reno e batata-doce e culturas de rendimento, como o caju, algodão, soja, gergelim e tabaco (MOÇAMBIQUE, 2013).

Para operacionalização do PEDSA, foi aprovado o PNISA. Não obstante, com a aprovação do Plano Quinquenal do Governo<sup>15</sup> (PQG 2015-2019), houve necessidade de ajustamento deste plano com o PEDSA e o PNISA, uma vez que nele são definidas as diretrizes de ação de todos os setores nos anos subsequentes. Deste processo, resultou o PODA 2015-2019, que prioriza a perspectiva da cadeia de valor agrícola e pecuária, as parcerias público-privadas e as associações e cooperativas para garantir a soberania alimentar da população. Os seus objetivos são garantir a produção agrícola e animal, a segurança alimentar e nutricional, a redução das importações de alimentos de origem vegetal e animal, o aumento da renda familiar dos pequenos produtores e a promoção de plantios florestais e do uso sustentável dos recursos naturais (MOÇAMBIQUE, 2015b).

Pode se observar a partir do histórico que várias são as políticas, programas e estratégias que vem sendo implementadas no país visando o desenvolvimento do setor agrário. Em boa parte destas políticas são definidos objetivos que de certa forma estão relacionados ao desenvolvimento de uma agricultura sustentável, isto é, à promoção de investimentos visando o aumento da produção e produtividade agrária para assegurar a segurança alimentar, condizendo com a dimensão econômica, melhoria nas condições de vida dos produtores, condizendo com a dimensão social e o uso sustentável dos recursos naturais, condizendo com a dimensão ambiental. Além disso, os objetivos condizem com os pressupostos definidos pela PAEI, que representa o principal instrumento de orientação das políticas e estratégias para o setor agrário, e parcialmente com os pressupostos definidos na literatura, os quais o alcance da sustentabilidade na agricultura torna-se possível pela integração das dimensões econômica, ambiental, social e cultural nas políticas e estratégias de desenvolvimento.

Todavia, analisando de forma aprofundada, isto é, as ações estratégicas de cada um dos programas, observa-se que na essência são priorizados os aspectos econômicos como o aumento da produção e da produtividade agrícola, bem como a transformação do setor produtivo de um âmbito de autossustento para o comércio, em detrimento dos sociais e ambientais. Os aspectos

---

<sup>15</sup> Foi aprovado em 2015 e mostra a ação do governo na busca de soluções para os obstáculos que impedem o desenvolvimento econômico e social do país. O programa objetiva melhorar as condições de vida da população, por meio do aumento do emprego, da produtividade e competitividade para a melhoria das condições de vida dos moçambicanos, no campo e na cidade, e a manutenção de um ambiente de paz, harmonia e tranquilidade, consolidando a democracia e a governança participativa e inclusiva (MOÇAMBIQUE, 2015c).

sociais em particular, são determinantes da participação efetiva das comunidades rurais que beneficiam diretamente das mudanças trazidas pelas políticas (MOÇAMBIQUE, 2005). Assim, é de extrema importância a sua inclusão nas políticas, seja por meio da participação no processo de tomada de decisão, melhores condições de trabalho, bem como por meio do acesso aos recursos. Consequentemente, as comunidades tornam-se mais responsáveis com a natureza e o uso equilibrado dos recursos naturais (ANJOS; UBALDO, 2015).

### **5.1.2 Histórico do PEDSA 2011-2020**

O PEDSA constitui um instrumento de médio a longo prazo, cuja abordagem assenta na Visão 2025 para Moçambique: “um setor agrário próspero, competitivo e equitativo, capaz de oferecer respostas sustentáveis aos desafios da segurança alimentar e nutricional e de mercados agrários ao nível nacional e mundial” (MOÇAMBIQUE, 2011b, p. 32). O PEDSA adota os objetivos da PAEI e tem seus pilares alinhados com os pilares definidos no PQG e no PARP.

O PEDSA surgiu em um contexto onde o crescimento da agricultura precisava de uma perspectiva de longo prazo, bem como de uma coordenação multissetorial, para que tivesse impactos significativos na segurança alimentar. Por isso, o plano mostra uma combinação dos investimentos na agricultura com investimentos em infraestruturas de estradas, mercados, micro finanças e investigação agrária (CUNGUARA *et al.*, 2013). Castro (2018) faz referência a abordagem do PEDSA como um instrumento de natureza ampla, que para além de integrar aspectos como a redução da pobreza, promoção da igualdade de gênero, uso sustentável dos recursos naturais e o combate ao HIV/SIDA, engloba também outras questões relativas à segurança alimentar e a geração de renda, modernização da agricultura, acesso ao mercado e investimentos privados, que são cruciais para o desenvolvimento do setor.

Por estas razões o PEDSA é considerado como uma das estratégias mais completas, combinando todas as estratégias do setor agrário existentes como a Estratégia da Revolução Verde, a Estratégia de Investigação, o Programa Nacional de Extensão, a Estratégia de Reflorestamento, o Plano Nacional de Florestas, a Estratégia de Irrigação, o Plano de Ação de Produção de Alimentos, Plano de Ação de Segurança Alimentar e Nutricional e do Plano Estratégico da Pecuária. Ao mesmo tempo, o plano traça novos caminhos que deverão orientar as intervenções estratégicas no setor agrário (CUNGUARA *et al.*, 2013; VUNJANHE; ADRIANO, 2015). Além disso, os pilares do PEDSA estão fortemente alinhados aos pilares da CAADP que incluem a gestão sustentável dos recursos naturais, produção, mercados e infraestruturas, segurança alimentar e investigação agrária.

O CAADP é um programa desenvolvido e implementado pelos líderes africanos, visando assegurar que ao nível da África hajam melhorias no crescimento agrícola, da segurança alimentar e do desenvolvimento rural. A agricultura exerce um papel importante neste processo e o seu estímulo permitirá eliminar a fome, aliviar a pobreza e reduzir a insegurança alimentar (NEPAD, 2009).

Com a implementação do PEDSA, pretende-se garantir um crescimento da agricultura em 7% ao ano. Este crescimento será assegurado pelo aumento da produtividade por hectare, bem como pelo aumento da área cultivada, levando em consideração a sustentabilidade dos recursos naturais. Por isso, o objetivo estratégico do PEDSA resume-se em contribuir para a segurança alimentar e nutricional e para a renda dos produtores agrários de maneira competitiva, rentável e sustentável, assegurando a igualdade social e de gênero (MOÇAMBIQUE, 2011b).

Para o alcance deste objetivo, são definidos os seguintes pilares que guiam a estratégia: i) produtividade agrária, visando o aumento da produtividade, da produção e competitividade na agricultura; ii) acesso ao mercado, por meio de serviços e infraestruturas facilitadoras e um quadro orientador propício ao investimento agrário; iii) recursos naturais, por meio da utilização sustentável e aproveitamento total dos recursos; iv) fortalecimento das instituições agrárias. No Quadro 3, podem ser observados os resultados esperados em cada um dos pilares estratégicos do PEDSA.

Quadro 3 - Resultados esperados no PEDSA 2011-2020. (Continua)

PILARES	RESULTADOS ESPERADOS
<b>PRODUÇÃO E PRODUTIVIDADE</b>	Tecnologias melhoradas para o aumento da produção; Aumento da capacidade dos serviços de extensão na disponibilização de tecnologias e práticas avançadas para a produção agrária e para o melhoramento da qualidade da dieta; Fortalecimento do sistema de investigação para desenvolver e disponibilizar melhores tecnologias e práticas agrícolas; Melhor disponibilidade e a gestão de água para a produção agrária; Melhoria da fertilidade dos solos; Melhoria do controle de pragas e doenças das culturas e dos animais; Aumento da mecanização agrária e o uso de tecnologias eficientes; Melhoria na participação dos empreendimentos de produção de culturas orientadas ao mercado na produção de alimentos; Aumento da disponibilidade de carne e ovos.
	Melhoria das infraestruturas rurais; Melhoria da capacidade de regulamentação e cumprimento dos padrões e garantia de qualidade dos produtos agrícolas e animais; Aumento do valor acrescentado dos produtos agrícolas e animais;

<b>MERCADOS</b>	Melhor gestão pós-colheita; Melhor capacidade dos atores ao longo de toda a cadeia de valor; Reforço da capacidade do setor privado para fornecer insumos agrários; Políticas consistentes com os objetivos do setor;
-----------------	--

Quadro 3 - Resultados esperados no PEDSA 2011-2020. (Conclusão)

<b>PILARES</b>	<b>RESULTADOS ESPERADOS</b>
	Reforço do sistema de informação agrária; Reforço das políticas de apoio aos mercados de insumos.
<b>RECURSOS NATURAIS</b>	Melhoria nas técnicas e práticas de uso dos recursos naturais; Melhoria da capacidade de formulação de políticas e programas relacionados a terra, água, florestas e mudanças climáticas; Melhoria da administração da terra; Uso sustentável dos recursos florestais; Aumento da capacidade de prevenção e controle das queimadas florestais; Melhoria da capacidade das comunidades rurais e dos funcionários do setor de fauna bravia para uma gestão sustentável e diminuição do conflito homem-fauna bravia; Melhoria da capacidade de resposta aos efeitos das mudanças climáticas.
<b>INSTITUIÇÕES AGRÁRIAS</b>	Fortalecimento das organizações de agricultores; Melhoria do capital humano; Fortalecimento da coordenação das instituições agrárias e de segurança alimentar e nutricional.

Fonte: Adaptado de Moçambique (2011b).

Para a operacionalização do PEDSA foram desenhados e aprovados dois planos: o PNISA 2013-2017 e o PODA 2015-2019, tendo o PNISA sido estendido para o biênio 2018-2019. Estes planos representam as componentes de orientação dos investimentos do PEDSA, sendo neles apresentados os diferentes programas e subprogramas e ainda previstas as necessidades financeiras para a implementação de cada um dos programas.

Foram definidos no PNISA os seguintes objetivos: i) acelerar a produção de produtos alimentares básicos; ii) garantir renda para os produtores; iii) garantir acesso e posse segura dos recursos naturais necessários; iv) prover serviços especializados orientados ao desenvolvimento da cadeia de valor; e v) impulsionar o desenvolvimento das zonas de maior potencial agrário e comercial. O plano prioriza a produção de culturas alimentares como o milho, arroz, trigo, feijão, mandioca, tomate, batata-reno, batata-doce e tomate, e as culturas de rendimento como o caju, o algodão, a soja, gergelim e o tabaco, com o intuito de garantir que nos próximos 10 anos haja um crescimento médio de 7% ao ano; permitir a redução da desnutrição crônica em menores de 5 anos de 44% em 2008 para 30% em 2015 e 20% em 2020; e reduzir em pelo menos 50% a proporção das pessoas que sofrem de fome até 2015 (MOÇAMBIQUE, 2013).

Com alicerces nos pilares do PEDSA, o PNISA apresenta cinco componentes, 21 programas e 62 subprogramas, nomeadamente:

- a) Produção e produtividade agrária: engloba os programas de culturas alimentares e de rendimento, pesca, pecuária, investigação e extensão agrária, aproveitamento hidro agrícola e mecanização agrícola;
- b) Acesso aos mercados: engloba os programas de gestão pós-colheita e comercialização, serviços financeiros, desenvolvimento do agronegócio, estradas rurais, sistemas de informação e estatísticas agrárias;
- c) Segurança alimentar e nutricional: engloba os programas de melhoria do acesso e utilização de alimentos de alto valor nutritivo e monitoria e coordenação multissetorial;
- d) Recursos naturais: engloba os programas de terra para fins agrários, florestas e fauna bravia, desenvolvimento institucional da Direção Nacional de Terras e Florestas, cartografia e teledeteção;
- e) Reforma e fortalecimento institucional: engloba os programas de reforma institucional e fortalecimento institucional.

Embora o PNISA seja um plano de materialização do PEDSA, nota-se que as suas necessidades financeiras estão condicionadas pela disponibilidade anual de um mínimo de 10% do Orçamento do Estado para o setor agrário. A operacionalização do PNISA requer um valor global de 4.254,1 milhões de dólares, sendo que até o começo da sua implementação apenas estavam assegurados 21% destes recursos, revelando um gap financeiro de 79% das necessidades financeiras totais (MOÇAMBIQUE, 2013). Portanto, pode se perceber que o financiamento do PNISA está além da capacidade financeira do governo, sendo necessárias outras formas de mobilização de recursos para o financiamento do défice. Isto mostra segundo os entrevistados que o PNISA foi um plano “ambicioso”, se considerada a realidade do país, como se pode observar na afirmação de um dos entrevistados:

O PNISA foi muito ambicioso e até chegou-se a fazer uma analogia com um doente precisando de doação de sangue. PROAGRI tinha um orçamento total de 200 milhões de dólares americanos. PNISA tinha 3 bilhões de dólares. Quando um doente precisa de sangue não se pode fazer transfusão de uma quantidade maior do que o corpo pode absorver. As metas do PNISA permaneceram ambiciosas, mas o dinheiro requisitado nunca foi alocado e não há capacidade técnica de monitoria e avaliação de projetos dentro do Ministério da Agricultura (E1).

Além disso, analisando o financiamento do PNISA percebe-se que a maior parte dos recursos (cerca de 86%) foi destinada para as componentes da produção e produtividade agrária e de acesso aos mercados, em detrimento das restantes componentes.

Por outro lado, o PODA, outro instrumento de operacionalização do PEDSA, resultou da combinação do Programa Quinquenal do Governo e do PNISA, embora a análise mostre a existência de uma discrepância entre os seus objetivos com os pressupostos do PEDSA. Os seus objetivos são os seguintes: assegurar a produção agrícola e animal, a segurança alimentar e nutricional, a redução das importações de alimentos de origem vegetal e animal, o aumento da renda familiar dos pequenos produtores e a promoção de plantios florestais e do uso sustentável dos recursos naturais (MOÇAMBIQUE, 2015b). Pouco se sabe sobre a implementação deste plano, porém, similarmente ao PNISA, a análise das necessidades financeiras para a implementação das ações previstas mostra que a maioria dos recursos (76%) é destinada para as componentes de produção e produtividade agrária e de acesso aos mercados.

Portanto, constata-se tanto para o PNISA quanto para o PODA, o componente dos recursos naturais que representa o princípio de orientação do PEDSA e é o primeiro componente da CAADP beneficia somente cerca de 2% dos recursos, revelando uma grande desigualdade na alocação dos recursos. Uma análise preliminar que pode ser feita a partir desta informação, mas que será aprofundada no último tópico, está associada ao fato de que o enfoque das políticas continua sendo o aumento da produção, produtividade e lucratividade, questões essas que segundo Altieri (2009) estão associadas a dimensão econômica.

### **5.1.3 Breves considerações sobre as políticas públicas para o setor agrário**

A partir da análise dos dados coletados nas entrevistas, foram levantadas algumas considerações feitas pelos entrevistados que embora não tenham sido o foco da análise, despertaram interesse em relação as políticas públicas em Moçambique e poderão servir de orientação para pesquisas futuras.

Diante dos conteúdos das entrevistas, percebeu-se que houve mudanças profundas no processo de implementação das políticas, principalmente após a independência. Assim, segundo dois entrevistados, pelo menos em parte, a atual estrutura agrária moçambicana foi influenciada pelo processo de colonização. Segundo Mosca (2017), esta estrutura é fundamentada em modelos e padrões de crescimento exclusivistas, isto é, concentrados no poder político. Consequentemente, os pequenos produtores são marginalizados, o que impacta negativamente no desempenho do setor agrário. Em semelhança à visão deste autor, reporta um

dos entrevistados que “as políticas públicas da República de Moçambique estão apoiadas nos paradigmas neoliberais onde predominam ideias de uma mundialização sem fronteiras da economia” (E2), o que de certo modo influencia negativamente no aumento da produção, na segurança alimentar e na redução da pobreza.

Algumas transformações positivas resultantes da implementação destas políticas são apontadas pelos entrevistados tais como: aumento no número de extensionistas, criação de subsídios para o apoio aos produtores, criação de diversos programas de apoio visando a promoção da Agricultura de Conservação (como é o caso do programa de Promoção Económica de Camponeses<sup>16</sup> (PROMECA) e do Sasakawa Global 2000<sup>17</sup>), melhorias nas questões relacionadas ao meio ambiente e maior coordenação entre a agricultura com o desenvolvimento de infraestruturas básicas como estradas, eletrificação rural, água e mercados por meio da criação do Comitê de Coordenação do Setor Agrário (CCSA).

Apesar dessas mudanças, verifica-se que nem todas as políticas produziram resultados satisfatórios, e em parte, devido a própria concepção das políticas, particularmente nas etapas de definição de problemas, formulação da agenda e tomada de decisão (FREY, 2000; RAEDER, 2014; SILVA *et al.*, 2017), que muitas vezes não levam em consideração a realidade do campo, isto é, as evidências empíricas, conforme pode ser apreendido no fragmento a seguir.

Deveriam [as políticas] ser baseadas em estudos empíricos. É difícil conciliar a agenda política (*politics*) com o desenvolvimento (*policies*) (E1).

Esta visão está associada a etapa de definição de problemas, que possibilitaria identificar a relevância política de um problema específico (FREY, 2000). Esta forma de concepção que ignora a realidade do campo contrapõe a abordagem apresentada por Nascimento, Costa e Quintsler (2013), segundo a qual é importante interagir com a sociedade neste processo de modo a permitir que sejam consideradas as reais demandas a serem atendidas. Além disso, o processo de tomada de decisão reflete os interesses das entidades governamentais superiores e dos principais doadores internacionais, como pode se observar na fala a seguir.

[ocorre na definição da agenda] a tomada sem olhar para a conjuntura nacional, a realidade do país e das suas prioridades. Em suma agendas

---

<sup>16</sup> Programa de incentivo aos pequenos agricultores à adoção de tecnologias de Agricultura de Conservação, desenvolvido de 2001 a 2008 pela Direção Provincial da Agricultura na província de Sofala (SILICI; BIAS; CAVANE, 2015).

<sup>17</sup> Programa da Agricultura de Conservação desenvolvido entre 1996 a 2000, em coordenação com a Direção Nacional de Extensão Agrária (DNEA), na zona Norte e Centro do país (SILICI; BIAS; CAVANE, 2015).

importadas que não refletem a nossa realidade e conseqüentemente não são assumidas por todos (E2).

Portanto, complementando com a fala de outro especialista, “as decisões tendem a ter um cunho político” (E1), visto que os tomadores de decisão agem visando a satisfação dos seus próprios interesses, ignorando os sentimentos dos principais atores envolvidos no processo de desenvolvimento agrícola no país. Para Mosca (2017), os principais atores são os camponeses, mas estes não geram benefícios que satisfazem a classe política. Além disso, verifica-se que o poder político fala mais alto, sendo priorizados investimentos em regiões onde a oposição é fraca, mesmo não sendo de maior potencial agrícola.

Os problemas prevalecem na etapa de implementação das políticas, onde apontam três entrevistados, bem como alguns autores como Abbas (2017) e Mosca e Abbas (2016), que o processo ocorre sem qualquer envolvimento das camadas mais baixas, que muitas vezes são os pequenos agricultores. Nesse sentido, a abordagem *top-down* (de cima para baixo) prevalece na implementação das diferentes estratégias agrárias e não permite a inclusão e participação efetiva dos cidadãos no desenho e na implementação destas políticas. Observe-se que:

Mais de 99% dos produtores em Moçambique são do setor familiar, e menos de 1% são grandes explorações. Políticas vigentes como a de subsídio aos combustíveis apenas favorece a pequena minoria que possui acesso ao trator. Certamente uma orientação mais comercial e de tratorização também não ajudarão muito para desenvolver a agricultura. Políticas nacionais, apesar de reconhecidas diferenças geográficas (clima, infraestrutura, educação, saúde, etc.) também contribuem para o fraco desempenho (E1).

A partir do excerto acima, fica evidente que as políticas não favorecem a maioria dos produtores. Em parte, porque são ignoradas as opiniões das comunidades, o capital intelectual e cultural, atividades agrícolas e não agrícolas no campo e articulações entre o meio rural e o urbano, contrapondo assim a própria visão da PAEI sobre a desconcentração, participação comunitária e coordenação entre setores (MAFAVISSE; CLEMENTE, 2016). Assim, a política funciona como propriedade dos *policy makers* (DAGNINO; THOMAS; GOMES, 2002), desconsiderando as abordagens provenientes dos diferentes atores sociais (setor privado, de burocratas das ruas ou funcionários locais) (SABATIER, 1989). Como consequência, os beneficiários destas políticas (os pequenos produtores) são penalizados e a pobreza prevalece.

Mesmo nos casos em que os diferentes atores sociais participam do ciclo das políticas públicas, ainda prevalecem segundo a maioria dos entrevistados problemas nas fases subsequentes. Assim, é possível afirmar que o ciclo das políticas públicas adotado em

Moçambique carece de uma reavaliação para que possa gerar resultados satisfatórios, principalmente na fase de implementação, por meio da abordagem *bottom-top* em que todos atores sociais são envolvidos no processo de tomada de decisão tal como referem Agum, Riscado e Menezes (2015). A boa implementação, baseada no modelo de baixo para cima, permitiria dar a todos os beneficiários oportunidades de alargamento da satisfação das necessidades humanas.

## **5.2 Desenvolvimento sustentável e suas dimensões em Moçambique**

O conceito de desenvolvimento sustentável passou a ser discutido em Moçambique a partir de 1992, após a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), realizada na cidade do Rio de Janeiro. A partir daí, várias estratégias e políticas setoriais têm sido desenvolvidas para fazer face aos desafios ambientais e, ao mesmo tempo, ao combate à pobreza e à promoção do desenvolvimento socioeconômico (MOÇAMBIQUE, 2007c; SERRA, 2012).

O desenvolvimento sustentável em Moçambique é fortemente abordado na Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável de Moçambique, aprovada pelo Conselho de Ministros em 2007. Trata-se de uma estratégia transversal, devendo todo o processo de planejamento do desenvolvimento socioeconômico no país ser compatível com esta estratégia ambiental. A estratégia é baseada no pressuposto de que o alcance do desenvolvimento não deve ser à custa da eliminação dos ecossistemas que suportam a vida, mas sim por meio da implementação de políticas sociais, econômicas e ambientais que permitam um desenvolvimento integrado, ou seja, um desenvolvimento que beneficie a toda sociedade (MOÇAMBIQUE, 2007c).

A estratégia é sustentada pelas mesmas perspectivas do Relatório de Brundtland (CMMAD, 1991), segundo o qual, o desenvolvimento sustentável é definido como aquele que atende as necessidades atuais, sem comprometer as necessidades das próximas gerações. A estratégia surge em um contexto em que verifica-se no país que as atividades humanas continuamente vêm comprometendo a integridade de ecossistemas que fornecem recursos e serviços essenciais ao bem-estar social e econômico, razão pela qual a boa gestão dos recursos

naturais<sup>18</sup> que o país apresenta é crucial para o alcance do desenvolvimento sustentável (MOÇAMBIQUE, 2007c). Destarte, consta da estratégia que:

Para inverter o mais depressa possível a atual tendência de degradação dos recursos naturais, torna-se necessário proceder à implementação de estratégias que incluam o estabelecimento de metas ao nível nacional, a fim de proteger os ecossistemas e atingir a gestão integrada da terra, água e recursos vivos e, ao mesmo tempo, fortalecer as capacidades nacionais e locais. (MOÇAMBIQUE, 2007c, p. 16).

Essa tendência de degradação dos recursos naturais aqui referenciada, está de certa forma associada a questão da pobreza, cuja maior incidência está nas zonas rurais. Sabe-se que, em Moçambique cerca de 46% da população ainda vive em condições de pobreza (UNFPA, 2017). Segundo a CMMAD (1991), a pobreza representa um dos maiores desafios do desenvolvimento sustentável, pois reduz a capacidade das pessoas em usar e gerir os recursos de forma sustentável. Um dos entrevistados traz esta abordagem de forma mais profunda e relacionando-a aos objetivos do desenvolvimento sustentável.

“[...] a pobreza é tanta que a população está mais preocupada em matar a fome a curto prazo, enquanto aspectos de desenvolvimento sustentável são de médio a longo prazo [...] é difícil falar de desenvolvimento sustentável quando temos tanta pobreza” (E1).

Portanto, embora seja justa a percepção de que a pobreza tem exercido uma forte pressão sobre o uso dos recursos naturais, comprometendo a sua sustentabilidade, é importante considerar ao mesmo tempo que o desenvolvimento sustentável é necessário para o alívio da pobreza, ou seja, a erradicação da pobreza depende da utilização sustentável dos recursos naturais. Assim, o êxito das estratégias e dos planos de combate à pobreza em Moçambique acaba sendo influenciado pela forma de gestão e conservação dos recursos naturais disponíveis e pela relação direta entre o uso e exploração de recursos naturais e a geração de rendimentos para benefício direto dos pobres (SALOMÃO, 2012).

Para o caso específico do setor da agricultura, as ações da estratégia foram definidas considerando o fato de que a agricultura exerce um papel importante no crescimento econômico e na erradicação da pobreza, pelo que foi apresentada uma visão de longo prazo que prevê a distribuição equitativa e da terra e a sua exploração de modo sustentável. Além disso, tem-se como objetivo a melhoria do uso da terra na agricultura de subsistência e a promoção de

---

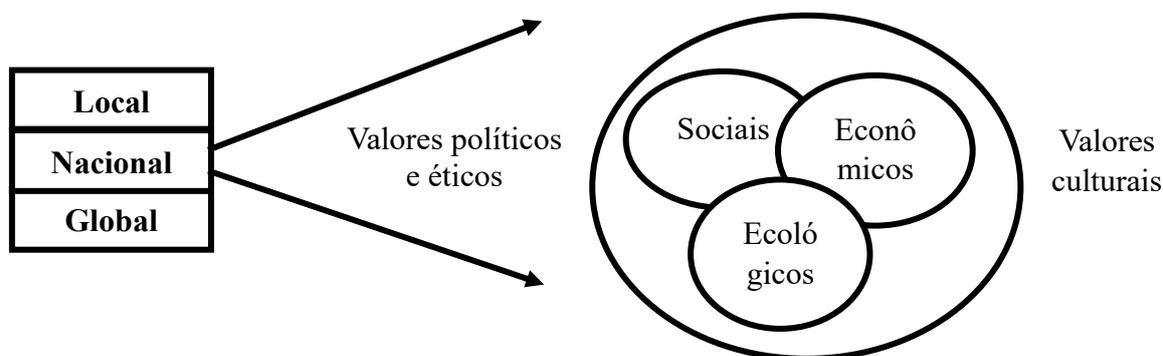
<sup>18</sup> Recursos agrários; Recursos florestais; Recursos faunísticos; Recursos hídricos; Recursos Pesqueiros; e Recursos minerais e energéticos.

programas de intensificação da produtividade da terra de forma sustentável (MOÇAMBIQUE, 2007c).

A correta gestão da terra, assim como de outros recursos naturais, permite a capacidade de regeneração para as gerações presentes e futuras, condizendo com os pressupostos da CMMAD (1991). Para além deste papel, o enorme potencial de recursos naturais representa um recurso fundamental para o combate à pobreza. Portanto, torna-se necessário o fortalecimento da capacidade do governo, autoridades locais e comunidades para monitorar e gerir a terra e outros recursos afins, bem como colocar em prática a sua gestão integrada com base no seu uso sustentável (MOÇAMBIQUE, 2007c).

Na Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável de Moçambique foram identificadas as três dimensões do desenvolvimento sustentável, comumente abordadas na literatura, sendo elas econômica, social e ambiental, representativas do modelo *triple bottom line* e que conjuntamente promovem a sustentabilidade (OLIVEIRA *et al.*, 2012; VIZEU; MENEGHETTI; SEIFERT, 2012; WISE, 2016). Para além destas três dimensões, a estratégia leva também em consideração os valores políticos, éticos e os valores culturais, como se pode observar na Figura 6.

Figura 6 - Pilares do desenvolvimento sustentável em Moçambique.



Fonte: Moçambique (2007c).

Estes valores políticos, éticos e culturais apresentados na figura representam segundo Caporal e Costabeber (2002) e Sachs (2008) outras três dimensões da sustentabilidade, segundo as quais todas as estratégias orientadas à promoção da agricultura e do desenvolvimento rural devem ter em consideração. Todavia, observando a figura parece que estas dimensões são tratadas como externas as três principais dimensões, e uma vez que não são definidos e nem estão explícitos os pressupostos de cada dimensão apresentada na estratégia, tornou-se difícil a sua compreensão.

Assim, recorreu-se a análise dos objetivos e estratégias de intervenção apresentados no plano, a partir de onde percebeu-se que nos valores culturais objetiva-se a compreensão do significado dos locais históricos e a sua relação tradicional e cultural, de modo com que sejam estabelecidas a sua continuidade e preservação; a disponibilidade de alimentos adequados, nutritivos, culturalmente aceitáveis; e a divulgação das práticas tradicionais e locais. Por sua vez, nos valores políticos, a estratégia atribui relevância ao governo no estabelecimento de políticas, normas, instituições, programas que promovam o desenvolvimento sustentável, desde que a implementação inclua a participação de todos atores interessados (setor público e privado, instituições acadêmicas e de pesquisa, sociedade civil, as comunidades e organizações) (MOÇAMBIQUE, 2007c). Por fim, com relação aos valores éticos, não foram encontrados objetivos e estratégias de intervenção correspondentes (não querendo afirmar que não foram considerados), o que pode ser pelo fato de tratar-se de um conceito mais subjetivo e de difícil categorização, sendo considerado a nível da responsabilidade do indivíduo (IAQUINTO, 2018).

Portanto, a partir desta análise, pôde se perceber que embora sejam apresentados de maneira aparentemente externa, os valores políticos, éticos e culturais são de fato o que Caporal e Costabeber (2002) e Sachs (2008) consideram como dimensão política, ética e cultural da sustentabilidade. Assim, pode-se concluir que existe um reconhecimento da necessidade de promover e alcançar o desenvolvimento sustentável em Moçambique, e este é abordado a partir destas seis dimensões, sendo que as políticas setoriais por sua vez devem abarcar todas ou pelo menos parte destas dimensões.

### **5.3 As dimensões da sustentabilidade no PEDSA 2011-2020**

O PEDSA é orientado pelo princípio fundamental da gestão sustentável dos recursos naturais. Ao se analisar o plano, seguindo o modelo de análise proposto, verificou-se que poucas referências foram feitas aos termos sustentabilidade, sustentável, econômico, ambiental e cultural, como proposto inicialmente na metodologia. Em contrapartida, a análise dos fragmentos permitiu identificar alguns trechos correspondentes, que em grande medida estão associados a questões econômicas e ambientais.

Note que, a própria visão do PEDSA de construir um setor agrário competitivo, rentável e sustentável, que contribua para a segurança alimentar e nutricional e para a melhoria das condições de vida das comunidades rurais e urbanas, condiz, pelo menos em parte, com o conceito de sustentabilidade de forma geral e de agricultura sustentável em particular, que pressupõe um equilíbrio entre as dimensões econômica, social e ambiental (3BL), ou seja, uma

agricultura que visa a satisfação das necessidades humanas de alimentos, a melhoria do ambiente, o bem-estar e a capacidade econômica (ALTIERI, 2009; CAVATASSI, 2010; FAO, 2013; SILICI; BIAS; CAVANE, 2015; SLIMANE, 2012; TOSTÃO, 2012; ZULFIQAR; THAPA, 2017).

A seguir são analisados e discutidos os resultados encontrados para cada uma das dimensões da sustentabilidade.

### **5.3.1 Dimensão econômica**

Na análise da dimensão econômica da sustentabilidade foram encontradas duas correspondências associadas ao termo 'econômico'. Na análise desta dimensão, cabe ressaltar que a agricultura em Moçambique é considerada pela Constituição da República como a base para o desenvolvimento do país e como um dos setores prioritários da economia, tal que até o ano 2015 o seu peso no PIB manteve-se acima de 20% (FENITA; ABBAS, 2017). Observa-se que a visão do PEDSA reitera a relevância do setor da agricultura, como um setor de sistemas integrados, capaz de contribuir com efeitos multiplicadores para o crescimento econômico de Moçambique. Por esta razão, o primeiro pilar do plano está voltado ao aumento da produção e produtividade, o que pode contribuir positivamente para a redução da fome, aumento dos níveis de comercialização e dos rendimentos da agricultura (MOÇAMBIQUE, 2011b).

A produção aqui referida está voltada as seguintes culturas: culturas alimentares (milho, trigo, arroz, mapira, feijão e mandioca); culturas orientadas ao mercado (castanha de caju, algodão, soja e tabaco); hortícolas (banana, batata-reno, tomate e cebola); e ainda criação de animais (bovinos e galinhas) (MOÇAMBIQUE, 2011b).

Para assegurar o aumento da produção e produtividade, faz-se referência no PEDSA a modernização contínua dos instrumentos de produção, referenciada por Sachs (2008) como um dos critérios a ser observado na dimensão econômica da sustentabilidade. A adoção de tecnologias melhoradas é fundamental para assegurar o crescimento agrícola anual de 6% previsto pela CAADP, pelo que existe a necessidade de combinação de três fatores: investigação agrária, disseminação e adoção de tecnologias melhoradas. Assim, o PEDSA prevê o desenvolvimento e a disponibilização de tecnologias e práticas agrícolas avançadas, que impactem significativamente no aumento da produtividade e no crescimento agrícola (MOÇAMBIQUE, 2011b).

A modernização está associada a transferência de tecnologias, conhecimentos, recursos e formas organizacionais de um país mais desenvolvido para um país menos desenvolvido

(SITOE, 2010), e, neste sentido, a tecnologia tem um papel transformador no campo e na sociedade, podendo por meio dela serem disponibilizadas sementes melhoradas ou ainda fertilizantes, práticas de irrigação e técnicas modernas (FRANCISCO, 2007). Das várias tecnologias implementadas no país visando a transformação da agricultura, destacam-se no âmbito da modernização agrícola e, ao mesmo tempo da crise global de alimentos 2007-2008, as tecnologias oriundas da Revolução Verde<sup>19</sup>, adotadas pelo país na busca de soluções para o incremento da produção e produtividade agrária e das condições de vida de modo competitivo e sustentável (FRANCISCO, 2007; SITOE, 2010).

A proposta é que a tecnologia da Revolução Verde seria implementada por meio do uso de sementes melhoradas, fertilizantes, instrumentos de produção, tecnologias de produção adequadas à realidade local e mecanização agrícola. Porém, isso não ocorreu, e tal como em muitos países, em Moçambique a implementação da Revolução Verde mostrou preocupações relativas aos problemas com o meio ambiente e a desigualdade social (SITOE, 2010; VIEITES, 2010). Além disso, foi um modelo baseado em conjunturas internacionais<sup>20</sup>, isto é, em padrões da industrialização e modernização da agricultura, contrapondo os sistemas de produção locais (MOSCA, 2017; OLIVEIRA, 2016).

O contexto da Revolução Verde aqui apresentado tem como objetivo mostrar que a implementação de modelos de produção (modernização) baseados em padrões internacionais pode gerar insucesso em outros países, particularmente nos países em desenvolvimento, principalmente quando não são criadas estruturas sociais, culturais, econômicas e ambientais de fazê-lo. Mesmo diante da experiência da Revolução Verde, não se destaca claramente no PEDSA os tipos de tecnologias a serem implementadas, podendo estas além de prejudicar o meio ambiente, mostrarem incompatibilidade com o contexto local.

Os entrevistados afirmam que o problema não se reflete apenas no PEDSA, mas em outras diversas políticas, que definem as suas ações estratégicas com base em modelos de outros países. Essa questão é claramente ilustrada pela fala de um dos entrevistados ao afirmar que:

Geralmente as políticas e estratégias implementadas muitas das vezes não refletem a realidade nacional, não levam em consideração a conjuntura ou características do país (sociais, culturais, econômicas e até ambientais). É só ver a estratégia da Revolução Verde, que foi um programa importado que teve sucessos em outros países, mas em Moçambique foi um fracasso total (E2).

---

<sup>19</sup> Que resultou na formulação da Estratégia da Revolução Verde.

<sup>20</sup> Pode ainda dar-se o exemplo do ProSAVANA, um programa de cooperação entre Brasil e Japão, divulgado e implementado em Moçambique em 2009, mas cuja sua concepção não levou em conta as necessidades e opiniões da população local (OLIVEIRA, 2016).

No entanto, tal como foi colocado no histórico das políticas, não somente as tecnologias, mas também algumas metas e ações estratégicas definidas são baseadas em padrões não adequados à realidade moçambicana. Nesse sentido, percebe-se que não se trata de tecnologia somente do ponto de vista econômico, mas também do ponto de vista social, ambiental, cultural, institucional, entre outros. Um dos fatores por detrás deste insucesso está relacionado a pesquisa, que é um fator crítico para garantir que as tecnologias importadas sejam compatíveis com as especificidades locais (ALTIERI, 2004; CUNGUARA *et al.*, 2013), de tal modo que é necessária uma avaliação prévia do tipo de tecnologia e dos seus beneficiários (ALTIERI, 2004). Logo, o modelo triplo da pesquisa agrária, disseminação e adoção de tecnologias melhoradas é crucial para garantir o êxito da modernização tecnológica.

A visão do PEDSA para a questão da pesquisa é ilustrada nos seguintes trechos:

Aumentar o número de agricultores com conhecimentos teóricos e práticos de aplicação de tecnologias que promovam a produtividade e o crescimento agrícola, manuseamento pós-colheita e comercialização de produtos agrícolas, através do reforço dos sistemas de extensão e pesquisa e do estabelecimento de unidades demonstrativas para a transferência de tecnologias. (MOÇAMBIQUE, 2011b, p. 36).

Dar prioridade à investigação focalizada na produtividade agrária, especialmente no que se refere a sementes melhoradas e materiais para plantio, controle de doenças das plantas e dos animais, desenvolvimento de pastos melhorados, melhoramento dos métodos de cultivo e de criação de animais, e desenvolvimento de tecnologias eficientes [...] (MOÇAMBIQUE, 2011b, p. 37).

Analisando estes dois trechos, percebe-se que a visão da pesquisa colocada no PEDSA está centrada apenas a dimensão econômica. Isto faz com que se pense apenas na modernização tecnológica para o aumento da produção, quando na realidade, embora a modernização tecnológica seja crucial, por si própria não é suficiente para a transformação profunda e desenvolvimento da agricultura, havendo necessidade de considerar conjuntamente fatores tais como sociais, econômicos, ambientais, institucionais e culturais. Como afirmam os autores Caporal e Costabeber (2004), a agricultura parte de relações sociais que se desenvolvem entre os indivíduos, de tal modo que o processo tecnológico deve ser baseado em sistemas econômicos que não desvalorizam os saberes, conhecimentos e experiências dos agricultores.

Destaca-se ainda na dimensão econômica a componente da segurança alimentar, que de acordo com o plano é baseada no pressuposto de que ela é alcançada quando todos os indivíduos têm o direito ao acesso seguro a quantidades suficientes de alimentos nutritivos

(MOÇAMBIQUE, 2011b). O objetivo definido no PEDSA visa assegurar a promoção da assistência técnica para melhoria das práticas agrícolas que influenciam a qualidade da produção, incluindo o valor nutritivo. A visão sobre a segurança alimentar e nutricional é ilustrada no seguinte trecho:

O acesso seguro a quantidades suficientes de alimentos nutritivos é um direito humano fundamental. Por isso o objetivo desta estratégia de desenvolvimento agrário, na fase de desenvolvimento em que Moçambique se encontra, é a produção e diversificação de alimentos, especialmente alimentos básicos, para melhorar a situação de segurança alimentar e nutricional da população, reduzindo-se assim os níveis de má nutrição crônica. (MOÇAMBIQUE, 2011b, p. 34).

O objetivo de certificar a segurança alimentar definido no PEDSA, não só está alinhado ao primeiro objetivo da PAEI, assim como representa um dos objetivos mais importantes do desenvolvimento rural e agrícola sustentável (VIEITIS, 2010). Segundo a PAEI, a segurança alimentar deve ser assegurada principalmente por meio da produção de culturas como o milho, arroz, mapira, meixoeira, feijão, amendoim e mandioca, bem como a produção animal baseada no desenvolvimento de ruminantes, garantindo que a disponibilidade, acesso físico e econômico, uso e utilização, estabilidade e adequação dos alimentos existam a todos (MOÇAMBIQUE, 1996; MOÇAMBIQUE, 2011b).

Segundo dados do estudo realizado pelo Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>21</sup>, em Moçambique 24% dos agregados familiares correspondentes a cerca de 1.150.000 agregados vivem em situação de insegurança alimentar crônica. Fatores como os baixos níveis de produção e produtividade agrícola, o acesso limitado as zonas de produção de alimentos e a fraca diversificação da produção e de consumo de alimentos contribuem para este cenário. Além disso, alguns problemas decorrentes da insegurança alimentar são originários das práticas agrícolas insustentáveis (SCHWOOB, 2014). Como mostram Yu e Wu (2018) em seu estudo, ao longo dos anos a produção aumentou, gerando vantagens econômicas, mas à custa do meio ambiente, o que afeta negativamente a segurança alimentar futura. Assim, é inquestionável o papel da agricultura sustentável para a segurança alimentar e nutricional, por meio da disponibilidade de alimentos que assegurem uma dieta equilibrada e enriquecida, bem como para criação de oportunidades de geração de emprego, garantindo renda as famílias rurais.

---

<sup>21</sup> Disponíveis no Relatório de Estudo de Base de Base de Segurança Alimentar e Nutricional em 2013 em Moçambique (MOÇAMBIQUE, 2014).

A segurança alimentar está também aliada ao crescimento da população mundial que consequentemente afeta a forma como os recursos naturais são explorados (GRINDLE; SIDDIQI; ANADON, 2015), e, segundo o objetivo do PEDSA para esta componente, ela deve ser assegurada pelo aumento da produção. No entanto, embora o aumento da produção e produtividade definido no primeiro objetivo do PEDSA seja fundamental para melhorar a situação da segurança alimentar em Moçambique, há que se considerar que por si só não é suficiente, pois, embora gere aumentos na receita dos agricultores, não significa que a população esteja tendo acesso a quantidades suficientes de alimentos e de alto valor nutritivo.

Assim, é fundamental que a questão não seja tratada de forma isolada como é feito no PEDSA. É preciso assegurar a sustentabilidade social, bem como o uso sustentável dos recursos naturais, e de forma mais completa a inserção conjunta das dimensões da sustentabilidade nas políticas públicas (BACCAR *et al.*, 2019).

Por isso, a agricultura sustentável revela-se importante não só para o alcance da segurança alimentar, mas também para a redução da pobreza e o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ADENLE; AZADI; MANNING, 2017; CAVATASSI, 2010; SILICI; BIAS; CAVANE, 2015; SLIMANE, 2012; VIEITIS, 2010), de tal modo que só se tornará possível se as políticas e estratégias voltadas para o desenvolvimento do setor priorizaram mais do que questões econômicas.

Por fim, foram analisados na dimensão econômica os aspectos relativos à coordenação intersetorial, fundamental não apenas para o aumento da produção, mas também para a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável. Na caracterização do setor agrário feita no PEDSA constam as principais instituições relevantes para o setor e é reconhecida a fraca coordenação entre elas como uma das principais limitações do seu desenvolvimento. Para que a coordenação intersetorial seja efetiva, não deve se concentrar em um único setor, mas deve se estender a todos os níveis (central, provincial e distrital) da administração pública (SALOMÃO, 2012). Assim, olhando por exemplo para a Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável que é assegurada pelo MICOA, e que orienta as estratégias setoriais no que se refere as questões ambientais, é fundamental que os seus princípios sejam refletidos nas estratégias e planos definidos pelo MASA que assegura as questões relativas ao setor agrário, e isto só se torna possível por meio da coordenação entre as instituições.

Ao analisar a coordenação intersetorial no PEDSA, verificou-se que os seus objetivos neste âmbito estão inseridos no seu quarto pilar estratégico relativo ao fortalecimento das instituições agrárias. Todavia, ao se analisar detalhadamente as ações estratégicas para este componente, verificou-se que as mesmas estão limitadas à promoção de associações e

cooperativas de produtores, o que embora seja importante, não é suficiente para definir uma efetiva coordenação intersetorial. Consta ainda no plano apenas uma ação de coordenação entre as instituições, porém, limitada as instituições dos parceiros de desenvolvimento em segurança alimentar e nutricional e não necessariamente aos principais atores do setor público como é o caso do MICOA, MOPHRH, MIC, IAM, entre outras.

Portanto, de modo geral, não estão indicadas no PEDSA estratégias claras sobre como a coordenação entre todas as instituições pode ser alcançada, mesmo que haja um reconhecimento de que todos os programas para a promoção das práticas sustentáveis vão além das instituições específicas, envolvendo outros centros de formulação de políticas (FAO, 2011).

### **5.3.2 Dimensão ambiental**

Do ponto de vista ambiental, foram encontradas no PEDSA duas correspondências associadas ao termo ‘ambiental’. A questão ambiental é trazida no PEDSA como um assunto transversal, ou seja, que serve de mecanismo de orientação das políticas setoriais. Assim, todos os setores econômicos devem promover a integração das questões ambientais em todas as suas políticas e estratégias setoriais. O fraco número de correspondências deve-se ao fato de as questões ambientais nos diferentes documentos de política serem associadas de forma geral ao uso e gestão sustentável dos recursos naturais, até mesmo porque de acordo com Slimane (2012), conceitualmente a dimensão ambiental objetiva garantir o uso e a conservação dos recursos.

Com base nessa abordagem, foram encontrados diversos fragmentos relativos à dimensão ambiental, evidenciando a priori que embora o plano preze pelo o aumento da produção e produtividade, também leva em consideração o impacto negativo das atividades agrárias sobre o ambiente, reconhecendo que, muitas vezes podem contribuir negativamente na terra, nos solos, na água e na biodiversidade, resultando em problemas como o desflorestamento, erosão, queimadas descontroladas e poluição química dos solos e águas devido ao uso excessivo de fertilizantes e pesticidas químicos (MOÇAMBIQUE, 2011b). Assim, existe uma necessidade de exploração sustentável dos recursos naturais, particularmente dos recursos para a prática da agricultura, uma vez que o meio ambiente é um ativo importante para esta atividade (PRETTY *et al.*, 2008) e porque a maioria da população moçambicana depende da exploração dos recursos naturais para a sua subsistência e geração de rendimentos (FENITA; ABBAS, 2017; VUNJANHE; ADRIANO, 2015).

Neste âmbito, enfatiza-se no PEDSA o uso e gestão sustentável dos recursos naturais, em particular da terra, solos, água e florestas, que, por um lado, são elementos essenciais para o desenvolvimento da agricultura, e, por outro são críticos para assegurar a segurança alimentar e nutricional da presente geração sem comprometer a disponibilidade desses recursos para as futuras gerações.

Quanto à degradação dos solos, existe um incentivo no PEDSA à promoção da agricultura de conservação que além de representar um instrumento de economia da mão de obra, permite a recuperação de solos degradados. Existem em Moçambique vários desafios no que diz respeito a gestão e conservação de solos, devido aos problemas de erosão e de salinização (MOÇAMBIQUE, 2011b). A agricultura de conservação, baseada nos princípios referenciados por Silici, Bias e Cavane (2015) e Taimo e Calegari (2007), está inserida no conjunto de práticas associadas a agricultura sustentável, tanto pela sua rentabilidade, quanto pela sua sustentabilidade, de tal modo que a sua inclusão no PEDSA representa um grande passo rumo ao alcance da agricultura sustentável, se combinada com outros fatores.

Todavia, a agricultura de conservação oferece resultados a longo prazo, enquanto na prática, segundo um dos entrevistados “o pobre quer poder ter comida hoje, não amanhã” (E1). Silici, Bias e Cavane (2015) discutem esta questão mostrando que uma vez que os resultados não são imediatos, os agricultores podem não apreciar esses benefícios de longo prazo em relação aos benefícios imediatos que obtém na forma como vem exercendo a atividade. Assim, é necessário criar mecanismos que estimulem aos agricultores a adoção deste tipo de agricultura em função dos grandes resultados que podem ser gerados no futuro.

A própria educação ambiental que faz parte do conjunto de abordagens voltadas ao uso sustentável dos recursos naturais e ao mesmo tempo seria essencial para ultrapassar os desafios relativos à degradação ambiental, seria uma alternativa viável para o alcance deste objetivo, embora muito pouco sobre a abordagem tenha sido indicado no PEDSA. São necessários programas de educação não apenas para reforçar a racionalidade dos agricultores com relação ao uso dos recursos naturais, mas também para auxiliar na transferência de novas tecnologias, relação com o mercado, entre outras questões (ALTIERI, 2004).

É preciso considerar segundo um dos entrevistados que “a agricultura de conservação será a agricultura do futuro, porque protege o ambiente, melhora a produtividade do solo é sustentável e saudável” (E4). Portanto, trata-se de uma agricultura necessária no país, principalmente se considerarmos as mudanças climáticas que nos últimos anos tem afetado o país. Tanto a agricultura de conservação, quanto a agricultura baseada nos princípios da

agroecologia defendida por Altieri (2009), são consideradas práticas agrícolas sustentáveis e fornecem uma maior resistência a mudanças climáticas (SANTOS; CÂNDIDO, 2013).

As mudanças climáticas são referenciadas no PEDSA como um dos maiores desafios do setor agrário e estão alinhados com a componente de gestão sustentável dos recursos naturais. Devido a sua localização geográfica, Moçambique é um dos países ao nível da África fortemente afetado pelas mudanças climáticas e por eventos climáticos extremos, como secas, cheias e ciclones, de maior frequência e intensidade (FAO, 2013; MOÇAMBIQUE, 2011b; TOSTÃO, 2012). A perpetuação dos efeitos das mudanças climáticas dificulta cada vez mais o compromisso em atender à crescente demanda por alimentos (CAVATASSI, 2010).

Assim, das medidas de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas referenciadas no PEDSA, destacam-se apenas e de forma ampla a formulação e implementação de políticas e estratégias de mitigação do impacto das mudanças climáticas sobre os recursos naturais, a segurança alimentar e os modos de vida. Portanto, não foram definidas medidas específicas de adaptação a mudanças climáticas na agricultura, mesmo diante do seu forte impacto sobre a produção agrícola. Resultados similares foram encontrados por Cunguara *et al.* (2013), mostrando que ainda falta no PEDSA uma definição clara da ligação entre a agricultura e a redução da vulnerabilidade a eventos climáticos extremos.

Ainda na dimensão ambiental, existe um incentivo no plano à produção e processamento de biocombustíveis. Os biocombustíveis são combustíveis líquidos produzidos a partir de resíduos biodegradáveis oriundos da agricultura. Moçambique possui um grande potencial para a produção de biocombustíveis, principalmente devido as condições agroclimáticas e a disponibilidade de terra arável (CHAVES; MATAVEL, 2015). A produção de biocombustíveis pode impulsionar o crescimento econômico, promover a inclusão social e melhorar a segurança alimentar. Além disso, com o uso de tecnologias eficientes para a produção dos biocombustíveis, podem ser reduzidos os impactos ambientais negativos (FORTES; RAIMUNDO, 2020).

Portanto, de modo geral, a produção de biocombustíveis pode gerar conjuntamente benefícios econômicos, sociais e ambientais. Contudo, se mal implementada pode resultar em problemas como competição pela terra entre culturas de subsistência e culturas destinadas à produção de biocombustíveis, afetando negativamente a segurança alimentar (CUNGUARA *et al.*, 2013). Existe ainda a competição entre a produção dos biocombustíveis e a matéria-prima necessária para o processo de produção. A própria Política e Estratégia de Biocombustíveis (PEB) em Moçambique que orienta a área de biocombustíveis não restringe a matéria-prima para a produção de biocombustíveis (CHAVES; MATAVEL, 2015). E, de igual modo, embora

a iniciativa de produção de biocombustíveis seja de grande relevância no PEDSA, verifica-se que o plano segue a mesma perspectiva da PEB, não determinando quais culturas seriam utilizadas para assegurar a produção dos biocombustíveis.

Outras questões ambientais como desflorestamento, erosão, poluição das águas superficiais, queimadas descontroladas, cumprimento da legislação e capacitação institucional que estão associadas ao uso sustentável dos recursos naturais e conseqüentemente a dimensão ambiental e cujo PEDSA reconhece as suas implicações no desempenho do setor agrário, são abordadas de forma superficial, o que mostra uma rasa discussão em torno das mesmas.

Portanto, a partir da análise da dimensão ambiental, conclui-se que as ações ambientais preconizadas pelo PEDSA mostram a importância da preservação dos recursos naturais e que existe uma preocupação em atender os critérios da sustentabilidade nas políticas para o setor agrário em Moçambique. Porém, as medidas estabelecidas no plano bem como a mobilização dos recursos para a concretização destas ações, mostram que o percurso ainda é longo. Recorrendo a fala de um dos entrevistados sobre esta dimensão “Tenho minhas dúvidas se o componente ambiental está sendo contemplado” (E2).

Pode se observar no PNISA e no PODA, que representam os principais planos de operacionalização do PEDSA que mais de 85% dos recursos financeiros são destinados às componentes de aumento da produção e produtividade agrária e de acesso aos mercados, estando o componente dos recursos naturais com 2% do total dos recursos, o que segundo Silici; Bias e Cavane (2015) mostra a preocupação do governo com o investimento privado para promover a expansão do setor agrícola, em comparação com outros componentes.

No entanto, a alocação de recursos proposta no PNISA e no PODA não responde em geral a todas as ações consideradas prioritárias para o setor agrário em Moçambique pelo próprio PEDSA e a respectiva PAEI. Vale ressaltar que a PAEI não é restritiva às questões ambientais da agricultura, sendo que um dos seus grandes objetivos depois da segurança alimentar, é assegurar o desenvolvimento econômico sustentável. Mas como afirma Tostão (2012), ainda falta a combinação das questões ambientais com aspectos relativos à produtividade nos planos que a tem como base.

### **5.3.3 Dimensão social**

Na dimensão social, o termo ‘social’ propriamente dito foi referenciado cinco vezes e associado à equidade social e de gênero. Igualmente foram referenciados alguns trechos no plano, que embora apresentados de forma repetitiva, estão associados à dimensão social da

sustentabilidade. É o caso da homogeneidade social (MENDES, 2009; SACHS, 2008) que representa um dos principais objetivos na dimensão social e aparece destacada no PEDSA baseada no pressuposto da inclusão das mulheres no emprego rural. A discussão em torno desta questão surge porque embora o peso representativo das mulheres na atividade agrícola seja alto, verifica-se que a sua participação em toda cadeia de produção é baixa quando comparada a participação do homem (AGY, 2018; MOÇAMBIQUE, 2016a). A própria tomada de decisão em relação a utilização dos rendimentos é feita pelos homens, inclusive nas sociedades matrilineares (MANDAMULE, 2017).

Além disso, é reconhecido no PEDSA que as mulheres tem um papel fundamental na segurança alimentar e na economia familiar, e supõe-se ainda que comparativamente ao homem, as mulheres tem maior conhecimento e responsabilidade com relação ao meio ambiente e seus recursos naturais (MOÇAMBIQUE, 2011b). Assim, de acordo com o PEDSA a promoção do emprego rural por meio de projetos de desenvolvimento de infraestruturas rurais deve priorizar a participação das mulheres. Trata-se de uma iniciativa que pode contribuir positivamente para a redução das desigualdades sociais que ainda prevalecem em todos os setores da economia do país e, conseqüentemente para o alcance da sustentabilidade na agricultura, condizendo com os postulados da FAO (2011).

A igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais é outra questão relacionada a dimensão social da sustentabilidade (ALTIERI, 2009; MENDES, 2009; SACHS, 2008). Em Moçambique, as mulheres têm um acesso e controle limitado sobre recursos e serviços essenciais como terra, insumos, crédito, a capacitação, a tecnologia e o emprego, entre outros (AGY, 2018; CUNGUARA *et al.*, 2013; MOÇAMBIQUE, 2016a). No caso particular da terra, existe um acesso diferenciado a este recurso pela mulher em relação ao homem devido a fatores socioculturais que inferiorizam a posição das mulheres nas atividades geradoras de rendimento (AGY, 2018; MANDAMULE, 2017). Isto se perpetua até no acesso ao crédito pelas famílias chefiadas por mulheres (CUNGUARA *et al.*, 2013), o que de certa forma impacta significativamente na concretização dos objetivos da agricultura sustentável, seja no crescimento da produção, na segurança alimentar e ainda nas questões ambientais.

A igualdade no acesso aos recursos é imprescindível para a redução das desigualdades de gênero presentes no setor agrário e no caso da terra, embora de forma superficial, são estabelecidas no PEDSA medidas para melhoria do acesso à terra pelas mulheres, prestando atenção particular às necessidades e interesses das famílias chefiadas por mulheres que são o grupo mais vulnerável. Igualmente, medidas de capacitação por meio do desenvolvimento de programas específicos de apoio a participação das mulheres e o uso de tecnologias de produção,

são referenciadas no PEDSA. Todavia, quanto ao acesso ao crédito, embora sejam reconhecidas as dificuldades de acesso por parte das mulheres, o plano trata a questão de forma geral, sem discriminação de como as mulheres poderão beneficiar cada vez mais deste recurso.

Portanto, mesmo que esteja pautado pelo PEDSA que do ponto de vista social objetiva-se assegurar a promoção da equidade social e de gênero, verifica-se que o plano necessita de abordagens explícitas sobre as medidas específicas de promoção de igualdade de gênero a serem implementadas, no que se refere a produção e produtividade agrária, acesso aos recursos naturais e produtivos.

Aspectos relacionados ao nível de participação dos indivíduos na tomada de decisões que estão associadas a esta dimensão independentemente do gênero, não foram referenciadas no PEDSA. Assim, embora seja evidente que a igualdade no acesso aos recursos é imprescindível para a redução das desigualdades de gênero, e conseqüentemente para a sustentabilidade, verifica-se que estas questões ainda prevalecem de forma abrangente nas políticas para o setor agrário. O próprio PARP definiu claramente no seu objetivo de acesso aos mercados a necessidade de assegurar o acesso aos serviços financeiros nas zonas rurais, com maior alcance para as mulheres, porém o PEDSA cujos seus pilares assentam-se neste plano não levou em consideração este aspecto.

#### **5.3.4 Dimensão cultural**

Por fim, no que concerne a dimensão cultural da sustentabilidade, não foram encontradas no PEDSA referências ao termo ‘cultural’. Igualmente, não foram encontrados quaisquer fragmentos associados a esta dimensão, o que revela a falta de discussão sobre o assunto, mesmo diante do fato de as questões culturais estarem inseridas nas novas concepções de desenvolvimento que segundo Haas (2011), além de considerarem o crescimento econômico em si, também consideram o desenvolvimento social, educacional, fortalecimento da democracia, preservação do meio ambiente, o respeito à cultura, equidade e o respeito aos direitos humanos.

Embora os valores culturais sejam incorporados junto com os valores econômicos, sociais, ambientais, políticos e éticos na Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável de Moçambique (FIGURA 6), não se priorizou esta dimensão no PEDSA, comprovando mais uma vez que o conceito de desenvolvimento sustentável está estabelecido nos padrões globais dos países desenvolvidos (MAIA; AMADOR, 2013). Observe-se no

fragmento a seguir extraído da fala de uma das entrevistas como a questão da sustentabilidade tem sido abordada no país.

[...] as definições de sustentabilidades atuais não refletem a realidade de Moçambique, uma vez que não levam em considerações os hábitos ou costumes locais (a cultura). É importante referir que já alguns hábitos, usos e costumes locais indiretamente já vem atrelados a algumas ideias ligadas a sustentabilidade, por exemplo a questão das matas sagradas<sup>22</sup> já engloba a sustentabilidade (E2).

Esta visão reflete não apenas na transposição do conceito de desenvolvimento sustentável, mas também em tudo o que foi apontado sobre a modernização tecnológica, a definição de metas nas políticas e mobilização de recursos, a própria forma de concepção das políticas, que muitas vezes é resultado das visões globalizadas e, portanto, não reflete as aspirações da população local. Afirma Mantewau (2012) que o caminho para o desenvolvimento sustentável parte da população local que deve estar inserida na criação de metas de desenvolvimento sustentável. O respeito à cultura de cada local garante a continuidade e o equilíbrio entre a tradição e a inovação (MENDES, 2009). Nos países africanos em particular, é necessário que todas as soluções implementadas para atender a problemas específicos sejam local e culturalmente aceitos.

Portanto, mesmo que haja incentivos a promoção da agricultura sustentável, verifica-se que as práticas são muitas vezes implementadas sem respeito às especificidades locais, seguindo ao que Silici, Bias e Cavane (2015) associam a um modelo de “transferência de tecnologia” de cima para baixo, sem o envolvimento dos agricultores no desenvolvimento e adaptação das tecnologias, contrapondo o postulado por Altieri (2004), Baccar *et al.* (2019) e Zulfiqar e Thapa (2017) sobre a implementação de políticas que levem em conta as especificidades de cada região. Pereira (2016) e Lourenço *et al.* (2016) referem a esta situação como um processo de homogeneização tecnológica em que pelo não envolvimento dos

---

<sup>22</sup> Também designadas florestas sagradas, definidas como “porções de terra cobertas por uma vegetação arbórea em que, estão guardadas no seu interior algo de especial para comunidade (podem estar lá enterrados seus ancestrais indivíduos que tiveram grande importância na comunidade) e que por este motivo, servem de locais de adoração, em que a comunidade se comunica com os seus antepassados, através de orações invocativas em pedido de um bem para as suas vidas” (INGUANE, 2008, p. 7). As florestas sagradas tem um papel fundamental na proteção da biodiversidade e preservação da cultura local (INGUANE, 2008).

De acordo com Simbine (2013) não há muitas divulgações em relação aos sítios naturais sagrados de Moçambique. A autora cita pelo menos cinco naturais sagrados em Moçambique: floresta sagrada de Chirindzene, Chilaulene, Zonguene, Chinda e Mungua.

agricultores, perde-se a diversidade dos conhecimentos específicos de cada cultivo, clima, solo, propriedade rural, contexto social e cultural.

Assim, sugerem Mantewau (2012) e Breidlid (2009) a necessidade de readaptação do conceito de desenvolvimento sustentável, integrando as experiências vividas, aos sistemas de conhecimento cultural, e às realidades situadas entre os diferentes povos africanos. Esta readaptação permite que sejam respeitados os conhecimentos, valores e sistemas epistemológicos locais.

De modo geral, mesmo que sejam asseguradas as dimensões econômica, social, ambiental, a sustentabilidade só se efetivará mediante a valorização da identidade cultural que perpetua no seio dos agricultores. Só assim a agricultura poderá ser considerada uma atividade econômica, social, ambiental e cultural realizada por indivíduos que se relacionam com o meio ambiente.

A seguir, é apresentada no Quadro 4, a síntese dos principais resultados encontrados na análise do PEDSA.

Quadro 4 - Síntese dos principais resultados da análise. (Continua)

Dimensão	Subcategorias	Alguns fragmentos do texto
<b>ECONÔMICA</b>	Produção e produtividade agrária/modernização tecnológica	Desenvolver e disponibilizar tecnologias e práticas agrícolas avançadas; Massificar a adoção de tecnologias com impacto no aumento da produtividade; Aumento do número de agricultores com conhecimentos teóricos e práticos sobre a aplicação de tecnologias que promovam a produtividade e o crescimento agrícola; Aumentar o número de cientistas dedicados à investigação agrária por meio de programas de formação, condições de trabalho atrativas e promoção da participação do setor privado na investigação;
	Segurança alimentar e nutricional	Desenhar programas adequados para a segurança alimentar; Assistência técnica para melhoria das práticas agrícolas que influenciam a qualidade da produção, incluindo o valor nutritivo;
	Coordenação intersetorial	Promover as associações e cooperativas de produtores; Promover associações ao longo da cadeia de valor; Coordenação do setor público e privado, da sociedade civil e das instituições dos parceiros de desenvolvimento em SAN.

Quadro 4 - Síntese dos principais resultados da análise. (Conclusão)

Dimensão	Subcategorias	Alguns fragmentos do texto
<b>AMBIENTAL</b>	Degradação dos solos/ Agricultura de conservação/Mudanças climáticas	Expandir a agricultura de conservação como instrumento de economia da mão-de-obra, recuperação de solos degradados e gestão da humanidade; Reforçar medidas para desencorajar o abate indiscriminado de árvores, fauna, queimadas descontroladas e para melhorar a gestão das margens dos rios; Reforçar o sistema de gestão de informação para a recolha e disseminação de dados sobre os efeitos das mudanças climáticas; Desenvolver e implementar uma estratégia para mitigação dos riscos associados a calamidades naturais e mudanças climáticas, adaptando os sistemas de produção para diversificar as fontes de rendimento;
	Produção de biocombustíveis	Incentivar a produção de culturas para biocombustíveis; Melhorar a orientação nacional sobre a produção e processamento de biocombustíveis; Elevar os conhecimentos teóricos e práticos dos produtores e processadores de culturas de biocombustíveis.
	Educação ambiental	Aumentar o conjunto de especialistas para a promoção e a consciencialização pública sobre o uso sustentável dos recursos naturais;
<b>SOCIAL</b>	Inclusão das mulheres no emprego rural/Igualdade no acesso aos recursos	Promover emprego rural através da implementação de projetos de desenvolvimento de infraestruturas rurais, prestando atenção devida à participação equitativa das mulheres e dos jovens; Melhorar o acesso à terra pelas mulheres, prestando atenção particular às necessidades e interesses dos agregados chefiados por mulheres.

Fonte: Do autor (2019).

A partir destes resultados, percebe-se que a visão da agricultura baseada nos princípios da sustentabilidade não está totalmente presente nas políticas públicas para o setor agrário em Moçambique, em particular no PEDSA. Não foi encontrado nenhum aspecto relativo a dimensão cultural, levando a conclusão de que a visão da sustentabilidade nas políticas públicas está atrelada ao tradicional modelo *triple bottom line*, com primazia a dimensão econômica, embora a relação agricultura-ambiente se estenda a mais do que isso, sendo necessário assegurar o equilíbrio entre os interesses econômicos, sociais, ambientais e culturais, e dentro de uma perspectiva mais abrangente as questões políticas e éticas.

Em suma, considerando que para ser sustentável a agricultura deve ser ecologicamente correta, economicamente viável, socialmente justa, resiliente ao clima e culturalmente sólida, bem como os resultados encontrados em toda análise, constata-se que ainda existem muitos desafios tanto por parte dos formuladores de políticas, quanto pela sociedade em geral, por forma a alcançar a sustentabilidade no setor agrário.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O setor agrário desempenha um papel inquestionável na economia de Moçambique, gerando emprego e renda para a maioria da população que reside no meio rural. As crescentes necessidades de alimentos, impõem a busca de soluções que contribuam para o aumento da produção e produtividade, o que deve ser acompanhado pela implementação de medidas de redução dos impactos ambientais. As práticas agrícolas sustentáveis são fundamentais para fazer face a estes desafios, de tal forma que devem ser integradas nas políticas públicas de todo mundo. Neste trabalho, analisou-se em que medida as dimensões da sustentabilidade vêm sendo contempladas nas políticas agrárias moçambicanas, em particular no Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Setor Agrário (PEDSA) 2011-2020.

Quanto a evolução das políticas públicas do setor agrário e a sua relação com a sustentabilidade, observou-se que Moçambique deu um avanço na implementação de políticas, estratégias, programas e planos voltados ao setor agrário nas duas últimas décadas e meia, desde a introdução da PAEI, e boa parte destes programas apresenta similaridades ao incorporar em seus objetivos questões ligadas ao desenvolvimento do setor de forma sustentável. Esta similaridade é resultado da própria PAEI que define em seus objetivos que o crescimento do setor agrário deve ser impulsionado não somente pelo aumento da produção e produtividade, mas em grande medida pelo uso e gestão sustentável dos recursos naturais e melhoria das condições de vida da população, levando a percepção de que na definição dos objetivos das políticas setoriais, deve-se integrar conjuntamente as dimensões econômica, ambiental, social e cultural.

Portanto, é com base nestes pressupostos que as políticas subsequentes têm sido implementadas, o que indica que em certa medida as dimensões da sustentabilidade tem sido incorporadas, como se verificou pela análise dos objetivos de cada uma delas, que se resumem basicamente em aumentar os níveis de produção e produtividade agrária por forma a melhorar os níveis de segurança alimentar, garantir a equidade social e de gênero e o uso sustentável dos recursos naturais. No entanto, apesar das dimensões da sustentabilidade estarem presentes nestas políticas, constatou-se que a dimensão econômica é quase sempre colocada em primeiro plano em detrimento das outras dimensões, mesmo diante do reconhecimento da sua importância na PAEI.

As abordagens relacionadas ao conceito de desenvolvimento sustentável em Moçambique foram encontradas na Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável de Moçambique, a partir da qual percebeu-se que o setor agrário não é desenvolvido de forma

isolada, sendo esta estratégia importante para a orientação sobre a utilização dos recursos naturais como forma de garantir a sua sustentabilidade. Um aspecto fundamental que se verificou é que apesar de a estratégia se basear nos mesmos princípios do Relatório de Brundtland, nela são incorporadas não apenas as tradicionais dimensões da sustentabilidade que formam o modelo *triple bottom line* (econômica, ambiental e social), mas também o respeito a cultura, os valores políticos e éticos, que foram posteriormente incorporadas no modelo e atualmente são muito discutidas nas abordagens do desenvolvimento sustentável. Além disso, a estratégia considera que a implementação das abordagens deve envolver os níveis local, global e nacional, o que garante que todos os atores sejam envolvidos neste processo.

Estes aspectos representam pontos positivos na estratégia, dado que pela sua transversalidade, isto é, por servir de mecanismo de orientação de todas as políticas setoriais, espera-se que nestas políticas setoriais sejam refletidas estas dimensões. Logo, é crucial assegurar participação e coordenação de todos os setores. No entanto, embora tenha sido considerado na estratégia os valores culturais, políticos e éticos, percebeu-se que não é apresentada a conceituação de cada um deles ou os critérios a serem observados e isto pode refletir negativamente nas estratégias que a tem como base. Assim, como forma de garantir que estas questões sejam incluídas nas políticas setoriais, os formuladores de políticas devem analisar detalhadamente cada objetivo e ação da estratégia correspondente a área agrária por forma de perceber o que se deve observar e incorporar em cada dimensão.

Quanto ao PEDSA, a análise mostrou que tal como em outras políticas, existe uma preocupação em atender as questões da sustentabilidade, pelo menos no que tange as dimensões econômica, social e ambiental. A dimensão econômica foi muito abordada no plano, e a sua integração está voltada ao aumento da produção e produtividade. Esta dimensão não somente se faz sentir como principal ponto abordado, mas também se reflete no financiamento do programa, demonstrado por meio do PNISA e do PODA, onde mais de 85% dos recursos financeiros são destinados a atender aspectos econômicos (produção, produtividade e mercados) em detrimento dos sociais e ambientais.

No entanto, este objetivo de aumento da produção e produtividade é alcançado pela inovação tecnológica, de tal modo que o plano reforça a busca contínua de tecnologias que impactem positivamente no crescimento da produção. Embora seja extremamente importante aumentar a produção por meio de tecnologias modernas e no PEDSA tenha sido demonstrado claramente que esta é a principal prioridade, constatou-se que no plano as tecnologias por si só são reconhecidas como suficientes para alcançar este objetivo. Assim, inovação tecnológica

referida no plano acaba apresentando um viés totalmente econômico, fazendo com que as especificidades locais bem como os impactos ambientais sejam desconsiderados neste processo.

Estas lacunas acontecem em um momento em que o país possui experiências no que se refere a importação de tecnologias, e reforçam os entrevistados que a situação tende a prevalecer, resultando no insucesso de algumas políticas. De igual modo, na questão da segurança alimentar é trazido no PEDSA que esta será assegurada somente pelo aumento da produção, quando na realidade a segurança alimentar é mais do que isso, requerendo que a população tenha acesso não apenas a quantidade de alimentos suficientes, mas também a qualidade, isto é, alimentos de alto valor nutritivo.

A coordenação intersetorial que é extremamente relevante para o alcance da produção, segurança alimentar, inovação tecnológica e, sobretudo do desenvolvimento sustentável, mostrou-se pouco presente no PEDSA, o que pode comprometer o alcance dos seus objetivos, visto que a sustentabilidade requer o envolvimento dos diferentes atores do setor público.

Similarmente à dimensão econômica, diversos aspectos relativos à dimensão ambiental foram abordados no PEDSA, mostrando uma preocupação com esta dimensão, por meio da criação de mecanismos para assegurar que os recursos naturais, em particular os recursos destinados à agricultura, sejam usados de forma sustentável, gerando benefícios para as comunidades, e, sobretudo contribuam para a redução da pobreza, tal como pressupõem a PAEI e a Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável.

Tudo o que foi apresentado no plano sobre esta dimensão, desde aspectos relativos à degradação dos solos, a agricultura de conservação, as mudanças climáticas até a educação ambiental, é de grande relevância para o contexto dos países em desenvolvimento como é o caso de Moçambique. São abordagens da agricultura sustentável, que segundo os entrevistados são mais do que necessárias atualmente, pela sua rentabilidade e sustentabilidade, mesmo que os seus resultados sejam de longo prazo.

No entanto, embora a questão ambiental tenha sido valorizada no plano, a sua perspectiva parece mais para dar suporte a dimensão econômica e não necessariamente porque ela é essencial. Nisto, analisando o financiamento desta dimensão no PNISA e no PODA, que é de cerca de 2% do valor global, observa-se que a relevância desta dimensão parece mais retórica, isto é, um discurso governamental, reforçando a ideia que a dimensão econômica prevalece nas políticas, desequilibrando o modelo de sustentabilidade. Ainda nesta dimensão, foi abordada a questão da produção dos biocombustíveis, que embora seja uma iniciativa capaz de oferecer diferentes benefícios, revela-se incompleta a forma como foi abordada no plano,

pois não foram determinadas as culturas necessárias para a sua produção, que em algum momento podem ser as mesmas responsáveis por assegurar a segurança alimentar.

Quanto a dimensão social, existe uma tendência de repetição das abordagens sociais no plano. Em síntese, verificou-se que embora o plano preze pela equidade social tal como é ilustrado no seu objetivo geral, faltou clareza na questão da igualdade no acesso aos recursos, sobre a priorização das mulheres, em particular no acesso ao crédito que constitui um dos principais entraves ao desenvolvimento do setor. Por fim, a dimensão cultural não se fez sentir no PEDSA, levando a mesma conclusão constatada pelos entrevistados, de que todas as ações visando a sustentabilidade econômica, social e ambiental são implementadas ignorando os hábitos e costumes locais, ou seja, ignorando o fato de que o agricultor local é quem possui o conhecimento do campo, do solo, do contexto social e cultural.

De modo geral, baseando-se no pressuposto de que a agricultura sustentável deve ser ecologicamente correta, economicamente viável e socialmente justa, resiliente ao clima, culturalmente sólida, com base na pesquisa, os conteúdos apresentados no PEDSA e nas entrevistas, limitam-se as tradicionais dimensões da sustentabilidade (econômica, social e ambiental), mesmo que a dimensão econômica tenha prevalecido. Ao mesmo tempo, estas dimensões parecem estar sendo incorporadas de forma isolada, uma das razões pela qual existe uma discrepância muito grande em termos de financiamento de cada um dos componentes. A dimensão ambiental também prevaleceu no plano, possivelmente porque existe uma percepção de que o conceito de sustentabilidade está atrelado a questões ambientais, de tal modo que quando se fala das outras dimensões não parece que está sendo considerada a sustentabilidade.

Portanto, existem muitos desafios a serem vencidos e o governo de Moçambique como principal ator social responsável pela formulação de políticas públicas, deve rever os conceitos, readaptá-los e assim priorizar a implementação de políticas que promovam a sustentabilidade nas suas distintas dimensões. Considerando as mudanças climáticas que afetam o país e os diversos fatores que afetam o setor agrário no país, somente por meio da implementação de políticas que promovam práticas agrícolas cada vez mais sustentáveis, poderá se garantir a resiliência e sustentabilidade dos recursos naturais. O ponto de partida está na compreensão do próprio conceito de desenvolvimento sustentável nas estratégias mais gerais, de modo a garantir com que as estratégias setoriais se direcionem na mesma perspectiva. Além disso, a coordenação entre os setores mais do que importante é necessária para garantir um desenvolvimento setorial equilibrado rumo ao alcance da sustentabilidade.

A principal limitação da pesquisa está relacionada a impossibilidade de deslocamento ao local do estudo, para a realização das entrevistas frente a frente com os entrevistados, o que

fez com que o roteiro de entrevista fosse aplicado por meios eletrônicos. As conversas e respostas são limitadas e assim não se pode extrair todas informações que podem ser úteis para a pesquisa. Portanto, como sugestão de pesquisa futura, propõe-se a realização da pesquisa no local do estudo, e a inclusão de entrevistados que estiveram e estão envolvidos diretamente no processo de elaboração das políticas públicas para o setor agrário, por forma a perceber sobre todo processo envolvido no ciclo das políticas públicas. Propõe-se ainda o aumento do número de entrevistados e a realização de entrevistas com os beneficiários diretos das políticas, de forma a colher e a perceber sensibilidade destes atores em relação aos aspectos relativos à sustentabilidade.

## REFERÊNCIAS

ABBAS, M. (In) segurança alimentar e território em Moçambique: discursos políticos e práticas. **Revista Nera**, Presidente Prudente, n. 38, p. 106-131, 2017. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/5297>. Acesso em: 15 out. 2019.

ADENLE, A. A.; AZADI, H.; MANNING, L. The era of sustainable agricultural development in Africa: Understanding the benefits and constraints. **Food Reviews International**, [United States], v. 34, n. 5, p. 411-43, Apr. 2017. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/87559129.2017.1300913?journalCode=lfri20>. Acesso em: 22 jul. 2019.

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**, [São Carlos], v. 3, n. 2, p. 12-42, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67>. Acesso em: 15 maio 2019.

AGY, A. R. Participação das mulheres em projetos de investimento agrário no distrito de Monapo. **Observatório do Meio Rural**, [Maputo], n. 63, p. 1-37, jun. 2018. Disponível em: <https://omrmz.org/omrweb/wp-content/uploads/OR-63-Participa%C3%A7%C3%A3o-da-mulher.pdf>. Acesso em: 2 set. 2019.

ALTIERI, M. **Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. 4. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. 117 p.

ALTIERI, M. **Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. 5. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 117 p.

ALVES, D.; FIGUEIREDO FILHO, D.; HENRIQUE, A. O poderoso NVivo: uma introdução a partir da análise de conteúdo. **Revista Política Hoje**, [Recife], v. 24, n. 2, p. 119-134, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3723>. Acesso em: 22 jun. 2019.

ANJOS, R. M.; UBALDO, A. A. B. O desporto como elemento indutor da sustentabilidade na sociedade de risco. In: SOUZA, M. C. A. de; ARMADA, C. A. (orgs). **Sustentabilidade, meio ambiente e sociedade: reflexões e perspectivas**. Umuarama: UNIPAR, 2015.

ASSAD, M. L. L.; ALMEIDA, J. Agricultura e sustentabilidade: contexto, desafios e cenários. **Ciência & Ambiente**, Santa Maria, n. 29, p. 15-30, jul./dez. 2004. Disponível em: <https://www.bdpa.cnptia.embrapa.br/consulta/busca?b=ad&id=311543&biblioteca=vazio&busca=assunto:Agricultura&qFacets=assunto:Agricultura&sort=&paginacao=t&paginaAtual=257>. Acesso em: 17 ago. 2019.

AZNAR-SÁNCHEZ, J. A. *et al.* Worldwide research trends on sustainable land use in agriculture. **Land Use Policy**, [Netherlands], v. 87, p. 1-15, set. 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837719303345>. Acesso em: 22 nov. 2019.

- BACCAR, M. *et al.* The determining factors of farm sustainability in a context of growing agricultural intensification. **Agroecology and Sustainable Food Systems**, [United States], v. 43, n. 4, p. 386-408, 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/21683565.2018.1489934>. Acesso em: 3 jan. 2020.
- BANCO MUNDIAL. **Agriculture Public Expenditure Review: Assessment and Result-Focused Expenditure Management**. 2019.
- BANCO MUNDIAL. **Atualidade econômica de Moçambique: uma economia a duas velocidades**. 2017.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2010. 281 p.
- BELLEN, H. M. V. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- BELLEN, H. M. V. Indicadores de sustentabilidade: um levantamento dos principais sistemas de avaliação. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, mar. 2004. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512004000100002](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512004000100002). Acesso em: 27 jul. 2019.
- BOFF, L. **Sustentabilidade: o que é: o que não é**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2016.
- BOSSEL, H. **Indicators for sustainable development: theory, method, applications**. Winnipeg: IISD, 1999.
- BRASIL. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.
- BRAUN, D. M. R.; ROBL, R. S. O ICMS ecológico como instrumento auxiliar para o alcance da sustentabilidade. *In*: SOUZA, M. C. A. de; ARMADA, C. A. (orgs). **Sustentabilidade, meio ambiente e sociedade: reflexões e perspectivas**. Umuarama: UNIPAR, 2015.
- CALABRÒ, G.; VIERI, S. The process of integration of the Agenda 2030 into European policies: the issue of migration and the role of agriculture. **Quality-Access to Success**, [Romania], v. 20, n. 170, p. 118-122, June 2019. Disponível em: <https://search.proquest.com/openview/fe909b3609917afb37d3406e8ff7e2aa/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1046413>. Acesso em: 13 out. 2019.
- CÂNDIDO, M. C. A. **Desenvolvimento sustentável e pobreza no contexto de globalização: O caso de Moçambique**. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) – Universidade Nova de Lisboa, Portugal, 2010.
- CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia: alguns princípios e conceitos**. Brasília: MDA/SAF/DATER-IICA, 2004. 24 p.

- CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Análise multidimensional da sustentabilidade: uma proposta metodológica a partir da agroecologia. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural**, Porto Alegre, v. 3, n. 3, p. 70-85, jul./set. 2002. Disponível em: <https://www.bdpa.cnptia.embrapa.br/consulta/busca?b=ad&id=148327&biblioteca=vazio&busca=autoria:%22COSTABEBER,J.A.%22&qFacets=autoria:%22COSTABEBER,J.A.%22&sort=&paginacao=t&paginaAtual=1>. Acesso em: 19 nov. 2019.
- CASTRO, C. M. Contribuições do PAA África para o processo de consolidação do PRONAE em Moçambique. **Working paper**. Brasília: ONU/UNDP. n. 170, 2018.
- CAVATASSI, R. **Small scale agriculture, marginal conditions and market access: Impacts on natural resources and farmers' welfare**. 2010. Thesis (Degree of doctor at Wageningen University) – Wageningen University, Netherlands, 2010.
- CENTRO DE ESTUDOS MOÇAMBICANOS E INTERNACIONAIS. **Estudo sobre o impacto da política agrária em Moçambique**. Maputo, 2010.
- CLEMENTE, F.; FERREIRA, D. M.; LÍRIO, V. S. Avaliação do índice de desenvolvimento sustentável (IDS) do estado do Ceará. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 13, n. 24, dez. 2012. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/234553736.pdf>. Acesso em: 19 set. 2019.
- COMISSÃO MUNDIAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991. 428 p.
- COSTA, A. A. V. M. R. Agricultura sustentável I: conceitos. **Revista de Ciências Agrárias**, Lisboa, v. 33, n. 2, p. 61-74, dez. 2010a. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0871-018X2010000200007](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0871-018X2010000200007). Acesso em: 22 nov. 2019.
- COSTA, A. A. V. M. R. Agricultura sustentável II: avaliação. **Revista de Ciências Agrárias**, Lisboa, v. 33, n. 2, p. 75-89, dez. 2010b. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0871-018X2010000200008&lng=es&nrm=.pf](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0871-018X2010000200008&lng=es&nrm=.pf). Acesso em: 17 out. 2019.
- CUNGUARA, B. *et al.* **O Sector agrário em Moçambique: Análise situacional, constrangimentos e oportunidades para o crescimento agrário**. Maputo, Moçambique: Direção de Economia, Ministério da Agricultura, 2013.
- CUNGUARA, B.; MODER, K. Is agricultural extension helping the poor? Evidence from rural Mozambique. **Journal of African Economies**, [Africa], v. 20, n. 4, p. 562-595, Aug. 2011. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/oup/jafrec/v20y2011i4p562-595.html>. Acesso em: 29 set. 2019.
- DUARTE, G. R. **Sustentabilidade e políticas públicas para a agropecuária: O Caso do Plano Agrícola e Pecuário 2015/2016**. 2017. Dissertação (Mestrado acadêmico em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2017.
- ELKINGTON, J. **Cannibals with Forks: the triple bottom line of 21st century business**. Oxford: Capstone, 1997.

ERBAUGH, J. *et al.* Toward sustainable agriculture in the tropics. **World Development**, [United Kingdom], v. 121 p. 158-162, Sept. 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X19301160>. Acesso em: 19 fev. 2020.

FAO; IFAD; WFP. **The State of Food Insecurity in the World 2013**. The multiple dimensions of food security. Rome, 2013. 56 p.

FENITA, S.; ABBAS, M. A inflação e a produção agrícola em Moçambique. **Observatório do Meio Rural**, [Maputo], n. 54, p. 1-28, jul. 2017. Disponível em: <https://omrmz.org/omrweb/wp-content/uploads/Observador-Rural-54.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2019.

FLEXOR, G.; LEITE, S. P. Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 12., 2007, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos [...]**. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2007. p. 1-22. Disponível em: [http://www.franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/AnalisePolitica%20Publica\\_flexor\\_leite.pdf](http://www.franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/AnalisePolitica%20Publica_flexor_leite.pdf). Acesso em: 23 jul. 2019.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **High level expert forum: How to Feed the World in 2050**. Roma, 2009.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Programa da FAO em Moçambique 2012-2015**. Maputo, 2013.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Save and grow: A policymaker's guide to the sustainable intensification of smallholder crop production**. Rome, 2011.

FORTES, A. G.; RAIMUNDO, B. Bioenergia em Moçambique: tecnologias de produção, uso e aspetos sustentáveis. **Revista Desenvolvimento Socioeconômico em Debate**, [Criciúma], v. 6, n. 1, p. 60–77, maio 2020. Disponível em: <http://periodicos.unesc.net/RDSD/article/view/5777>. Acesso em: 12 jun. 2020.

FRANCISCO, A. A. S. **Revolução Verde em Moçambique**: será possível, provável ou viável no contexto das estratégias atualmente dominantes. Conferência sobre o desenvolvimento agrário, Maputo, 2007, p. 1-33.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, [Brasília], n. 21, p. 1-50, jun. 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/0>. Acesso em: 22 maio 2020.

FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Suplemento do Relatório sobre o Estado da População Mundial**. Moçambique, 2017.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Moçambique em ascensão**: construir um novo dia. Washington, D.C, 2014.

GIANEZINI, K. *et al.* Políticas públicas: definições, processos e constructos no século XXI. **Revista de Políticas Públicas**, [São Luís], v. 21, n. 2, p. 1065-1084, mar. 2017. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/8262>. Acesso em: 17 fev. 2020.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2019.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. *In*: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 115-146.

GOMES, R. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. *In*: MINAYO, M. C. *et al.* **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 32. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 79-108.

GRINDLE, A. K.; SIDDIQI, A.; ANADON, L. D. Food security amidst water scarcity: Insights on sustainable food production from Saudi Arabia. **Sustainable Production and Consumption**, [United States], v. 2, p. 67-78, Apr. 2015. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2352550915000093>. Acesso em: 25 abr. 2019.

HAAS, I. F. A Sustentabilidade cultural: perspectivas de desenvolvimento para as relações internacionais. **Revista Eletrônica do Curso de Direito**, [Serro], n. 4, p. 55-77, out. 2011. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/DireitoSerro/article/view/1342>. Acesso em: 22 abr. 2019.

IAQUINTO, B. O. A sustentabilidade e suas dimensões. **Revista da ESMESC**, [Florianópolis], v. 25, n. 31, p. 157-178, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14295/revistadaesmesc.v25i31.p157>. Acesso em: 22 ago. 2019.

INGUANE, A. P. **Papel das florestas sagradas localizadas em meios comunitários rurais: uma abordagem geral**. 2008. Projeto de pesquisa (Licenciatura em Engenharia Florestal) – Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Contas nacionais de Moçambique, IV Trimestre 2018**. Moçambique: Maputo, 2019a.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **IV Recenseamento geral da população e habitação 2017: Resultados definitivos**. Moçambique: Maputo, 2019b.

IORIS, A. A. R. The Politics of Agribusiness and the Business of Sustainability. **Sustainability**, [Switzerland], v. 10, n. 5, p. 1-21, May 2018. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/10/5/1648>. Acesso em: 7 dez. 2019.

JOSSEFA, M.; NICOLAU, P. B.; AZEITEIRO, U. M. Desenvolvimento comunitário e ambiente: caso das associações apoiadas pela associação Mozal para o desenvolvimento da comunidade (Maputo, Moçambique). **Revista Captar: Ciência e Ambiente para Todos**, [Portugal], v. 5, n. 2, p. 50-62, jan. 2014. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/3598/1/CAPTAR%202014%205%202%20p%2050-62.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2019.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: Editora UFMQ, 1999.

LOURENÇO, A. V. *et al.* Desenvolvimento sustentável e agroecologia. *In*: SOGLIO, F. D.; KUBO, R. R. **Desenvolvimento, agricultura e sustentabilidade**. Porto Alegre: UFRGS, 2016. p. 39-55.

LOZANO, R. Envisioning sustainability three-dimensionally. **Journal of Cleaner Production**, [United States], v. 16, n. 17, p. 1838-1846, Nov. 2008. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959652608000401>. Acesso em: 18 abr. 2020.

MAFAVISSE, I. M.; CLEMENTE, E. C. O papel das políticas públicas na promoção do desenvolvimento rural em Moçambique, distrito de Malema, província de Nampula. **CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária**, [Uberlândia], v. 11, n. 22, p. 123-152, abr. 2016. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/31607>. Acesso em: 18 dez. 2019.

MANDAMULE, U. A. Discursos sobre o regime de propriedade da terra em Moçambique. **Revista NERA**, Presidente Prudente, n. 38, p. 41-67, 2017. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/5295>. Acesso em: 18 jan. 2020.

MARTINS, R. N.; NUNES, F. **A sustentabilidade cultural no âmbito das políticas de desenvolvimento sustentável da União Europeia**: o papel da cultura nas distinções da capital verde Europeia. *The Overarching Issues of the European Space: Rethinking Socioeconomic and Environmental Problems*, 2016. p. 252-263.

MASHA, I.; ROSS, D. C. A experiência do crescimento, o conjunto de políticas macroeconômicas e as instituições de Moçambique. *In*: FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Moçambique em ascensão**: construir um novo dia. Washington, D.C., 2014, p. 9-28.

MATAVEL, N.; CHAVES, G. Caracterização do Setor de Biodiesel no Moçambique. **Espacios**, Venezuela, v. 36, n. 3, p. 1-20, maio 2015. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/309809362\\_Caracterizacao\\_do\\_Setor\\_de\\_Biodiesel\\_no\\_Mocambique](https://www.researchgate.net/publication/309809362_Caracterizacao_do_Setor_de_Biodiesel_no_Mocambique). Acesso em: 19 out. 2019.

MENDES, J. M. G. Dimensões da sustentabilidade. **Revista das Faculdades Integradas Santa Cruz de Curitiba**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 49-59, jul./dez. 2009. Disponível em: <http://www.santacruz.br/v4/download/revista-academica/13/cap5.pdf>. Acesso em: 19 set. 2019.

MOÇAMBIQUE. Instituto Nacional de Estatística. **Censo Agropecuário 2009/2010**: Resultados definitivos. Maputo: INE, 2011a.

MOÇAMBIQUE. Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar. **Anuário de estatísticas agrárias 2015**. Maputo: MASA/DPCI, 2015a.

MOÇAMBIQUE. Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar. **Avaliação Ambiental Estratégica do PROAGRI II**. Maputo: MASA, 2005.

MOÇAMBIQUE. Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar. **Estratégia da Revolução Verde em Moçambique**. Maputo: MASA, 2007e.

MOÇAMBIQUE. Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar. **Estratégia do Género e Plano de Ação do Sector Agrário 2016/2025**. Maputo: MASA, 2016a.

MOÇAMBIQUE. Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar. **Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2015-2035**. Maputo: MASA, 2014.

MOÇAMBIQUE. Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar. **Plano de Ação para a Produção de Alimentos 2008/2011**. Maputo: MASA, 2008.

MOÇAMBIQUE. Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar. **Plano Diretor de Extensão Agrária 2007-2016**. Maputo: MASA/DNEA, 2007a.

MOÇAMBIQUE. Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário 2011/2020**. Maputo: MASA, 2011b.

MOÇAMBIQUE. Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar. **Plano Nacional de Investimento do Sector Agrário 2013/2017**. Maputo: MASA, 2013.

MOÇAMBIQUE. Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar. **Plano Operacional para o Desenvolvimento Agrário 2015/2017**. Maputo: MASA, 2015b.

MOÇAMBIQUE. Ministério da Economia e Finanças. **Pobreza e bem-estar em Moçambique: quarta avaliação**. Maputo: MEF/DEEF, 2016b.

MOÇAMBIQUE. Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano. **Programa do Ensino Secundário à Distância (PESD) 1º ciclo: Módulo 5 de Geografia**. Maputo: MINEDH, 2017.

MOÇAMBIQUE. Ministério da Indústria e Comércio. **Posicionamento de Moçambique no Comércio Internacional**. Maputo: MIC, 2016c.

MOÇAMBIQUE. Ministério do Plano e Finanças. **Estratégia de Desenvolvimento Rural**. Maputo, 2007d.

MOÇAMBIQUE. Ministério para a Coordenação da Ação Ambiental. **Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável de Moçambique**. Maputo: MICOA, 2007c.

MOÇAMBIQUE. **Plano de Ação para a Redução da Pobreza 2011-2014**. Maputo, 2011c.

MOÇAMBIQUE. **Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta 2001-2005**. Maputo, 2001.

MOÇAMBIQUE. **Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009**. Maputo, 2006.

MOÇAMBIQUE. **Programa Quinquenal do Governo 2015-2019**. Maputo, 2015c.

MOÇAMBIQUE. Resolução nº 11/95 de 31 de outubro. **Aprova a Política Agrária e as respectivas Estratégias de Implementação**. Maputo, 28 de fev. 1996. Disponível em: <http://www.portaldogoverno.gov.mz/por/content/download/1486/12475/version/1/file/Pol%C3%ADtica+Agr%C3%A1ria.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2019.

MOÇAMBIQUE. Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional. **Estratégia da Segurança Alimentar e Nutricional**. 2007-2015. Maputo: SETSAN, 2007b.

MOÇAMBIQUE. Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional. **Relatório de estudo base de segurança alimentar e nutricional em 2013**. Maputo: SETSAN, 2014.

MOSCA, J. Agricultura familiar em Moçambique: ideologias e políticas. **Revista Nera**, Presidente Prudente, n. 38, p. 68-105, 2017. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/5296>. Acesso em: 17 out. 2019.

MUCHANGOS, A. dos. **Moçambique paisagens e regiões naturais**. Moçambique: Tipografia Globo, 1999. 159 p.

NASCIMENTO, A.; COSTA, J. M.; QUINTSLR, S. Políticas Públicas: formulação, acompanhamento e participação social. **Coleção Organização Comunitária e Incidência em Políticas Públicas**, 2013. p. 1-32. 3 v.

NASCIMENTO, E. P. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 51-64, jan. 2012. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142012000100005&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142012000100005&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 16 fev. 2019.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 83-100, set./dez. 2001. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142001000300009](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300009). Acesso em: 11 out. 2019.

NEW ECONOMIC PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT. **Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP) – Pillar III: Framework for African Food Security (FAFS)**. 2009.

OLIVEIRA, D. C. de. Análise de conteúdo temático-categorial: uma proposta de sistematização. **Revista de enfermagem da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 569-576, out./dez. 2008. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-512081>. Acesso em: 22 dez. 2019.

OLIVEIRA, L. R. de. *et al.* Sustentabilidade: da evolução dos conceitos à implementação como estratégia nas organizações. **Produção**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 70-82, jan./fev. 2012. Disponível em: <https://www.prod.org.br/doi/10.1590/S0103-65132011005000062>. Acesso em: 19 jun. 2019.

OLIVEIRA, M. M. de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2008. 181 p.

PEREIRA, M. D. S.; SAUER, L.; FAGUNDES, M. B. B. Mensurando a sustentabilidade ambiental: uma proposta de índice para o Mato Grosso do Sul. **Interações**, Campo Grande, v. 17, n. 2, p. 327-338, abr./jun. 2016. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1518-70122016000200327&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1518-70122016000200327&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 29 set. 2019.

PEREIRA, R. R. Desenvolvimento sustentável: paradigmas, conceitos, dimensões e estratégias. **Revista do TCU**, [Brasília], n. 125, p. 102-115, set. 2012. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/112>. Acesso em: 27 dez. 2019.

PEREIRA, V. C. Agrobiodiversidade ameaçada: os direitos dos agricultores e os riscos da contaminação transgênica. In: SOGLIO, F. D.; KUBO, R. R. **Desenvolvimento, agricultura e sustentabilidade**. Porto Alegre: UFRGS, 2016. p. 75-92.

PRETTY, J. Agricultural sustainability: concepts, principles and evidence. **Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences**, [London], v. 363, n. 1491, p. 447-465, Feb. 2008. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2610163/>. Acesso em: 15 set. 2019.

PRETTY, J. *et al.* Multi-year assessment of Unilever's progress towards agricultural sustainability I: indicators, methodology and pilot farm results. **International Journal of Agricultural Sustainability**, [England], v. 6, n. 1, p. 37-62, June 2008. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.3763/ijas.2007.0322>. Acesso em: 27 jul. 2019.

RABELO, L. S.; LIMA, V. P. S. Indicadores de sustentabilidade: a possibilidade da mensuração do desenvolvimento sustentável. **Revista Eletrônica do Prodepa**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 55-76, dez. 2007. Disponível em: [http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/3630/1/2007\\_art\\_lsabelo.pdf](http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/3630/1/2007_art_lsabelo.pdf). Acesso em: 17 ago. 2019.

RAEDER, S. T. O. Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 121-146, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://sumarios.org/artigo/ciclo-de-pol%C3%ADticas-uma-abordagem-integradora-dos-modelos-para-an%C3%A1lise-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas>. Acesso em: 13 jul. 2019.

REIS, J. R. dos; DOS SANTOS ZIEMANN, A. O que são políticas públicas e por que a sua compreensão importa para o direito? Breves apontamentos em torno dos aspectos conformadores das políticas públicas no Brasil e sua relação com os atores públicos e privados. **Revista do curso de Direito**, [São Paulo], n. 2, p. 145-162, 2017. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/e89c/b8ee0ab77ae1cfe94ec71f829ce9e65f1441.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2019.

ROSÁRIO, N. M. Agronegócio em Moçambique: uma breve análise da situação de estrangeirização do agronegócio. **Sociedade e Território**, Natal, v. 31, n. 1, p. 183-200, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/sociedadeeterritorio/article/view/12862>. Acesso em: 16 jun. 2020.

SACHS, I. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SALOMÃO, A. Conservação Ambiental em Moçambique. *In*: SERRA, C. M.; DONDEYNE, S.; DURANG, T. (coord.). **O meio ambiente em Moçambique: notas para reflexão sobre a situação atual e os desafios para o futuro**. Maputo: Grupo Ambiente, 2012. p. 159-185.

SANTOS, J. G.; CÂNDIDO, G. A. Sustentabilidade e agricultura familiar: um estudo de caso em uma associação de agricultores rurais. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 70-86, jan./abr. 2013. Disponível em: <https://rgsa.emnuvens.com.br/rgsa/article/view/528>. Acesso em: 17 fev. 2019.

SARTORI, S.; LATRÔNICO, F.; CAMPOS, L. M. S. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: uma taxonomia no campo da literatura. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 1-22, jan./mar. 2014. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1414-753X2014000100002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1414-753X2014000100002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 7 fev. 2019.

SCHIAVINI, J. M.; GARRIDO, I. Análise de conteúdo, discurso ou conversa? Similaridades e diferenças entre os métodos de análise qualitativa. **Revista ADM.MADE**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 1-12, out. 2018. Disponível em: <http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/admmade/article/viewFile/5225/47965142>. Acesso em: 27 mar. 2019.

SCHINDLER, J.; GRAEF, F.; KÖNIG, H. J. Methods to assess farming sustainability in developing countries: a review. **Agronomy for Sustainable Development**, [France], v. 35, n. 3, p. 1043-1057, May 2015. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s13593-015-0305-2>. Acesso em: 15 maio 2019.

SCHRAMM, A. M.; CORBETTA, J. M. Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade: conceitos antagônicos ou compatíveis? *In*: SOUZA, M. C. A. de; ARMADA, C. A. (orgs.). **Sustentabilidade, meio ambiente e sociedade: reflexões e perspectivas**. Umuarama: UNIPAR, 2015.

SCHWOOB, M.-H. Towards sustainable agriculture? Local level reliance on economic networks and the consequences for China's agricultural modernisation pathway. **Asia Pacific Journal of Public Administration**, [Asia], v. 36, n. 3, p. 220-232, Sept. 2014. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/23276665.2014.944690>. Acesso em: 15 jan. 2020.

SERRA, C. M. Quadro jurídico-ambiental em Moçambique: pontos fortes, constrangimentos e desafios. *In*: SERRA, C. M.; DONDEYNE, S.; DURANG, T. (coord.). **O meio ambiente em Moçambique: notas para reflexão sobre a situação atual e os desafios para o futuro**. Maputo: Grupo Ambiente, 2012. p. 11-34.

SILICI, L.; BIAS, C.; CAVANE, E. **Sustainable agriculture for small-scale farmers in Mozambique: A scoping report**. IIED Country Report. London: IIED, 2015.

SILVA, A. G. F. *et al.* A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, jan./abr. 2017.

Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/72132/41081>. Acesso em: 22 maio 2020.

SILVA, S. S. da. Proposta de um modelo de análise do comprometimento com a sustentabilidade. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 35-54, jul./set. 2014. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X2014000300004](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2014000300004). Acesso em: 22 jun. 2019.

SIMÃO, A. G. *et al.* Indicadores, políticas públicas e a sustentabilidade. *In*: SILVA, C. L. da. (org.). **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUZA-LIMA, J. E. de. **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 35-54.

SIMBINE, M. G. Z. **Fatores antrópicos e conservação da Floresta Sagrada de Chirindzene, Gaza – Moçambique**. 2013. Dissertação (Mestrado em Ecologia, Ambiente e Território) – Universidade do Porto, Porto, 2013.

SITOE, T. A. A nova revolução verde africana: de que forma ela pode contribuir para erradicar a fome e a pobreza na África. **Desenvolvimento em Questão**, Rio Grande do Sul, v. 8, n. 15, p. 39-70, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75216923003>. Acesso em: 22 fev. 2019.

SLIMANE, M. Role and relationship between leadership and sustainable development to release social, human, and cultural dimension. **Social and Behavioral Sciences**, [United Kingdom], v. 41, p. 92-99, Dec. 2012. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042812008932?via%3Dihub>. Acesso em: 15 dez. 2019.

SOGLIO, F. D. A agricultura moderna e o mito da produtividade. *In*: SOGLIO, F. D.; KUBO, R. R. **Desenvolvimento, agricultura e sustentabilidade**. Porto Alegre: UFRGS, 2016. p. 11-38.

SOGLIO, F. D.; KUBO, R. R. **Desenvolvimento, agricultura e sustentabilidade**. Porto Alegre: UFRGS, 2016.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 11 jun. 2019.

SWILING, M.; MUSANGO, J.; WAKEFORD, J. Developmental states and sustainability transitions: prospects of a just transition in South Africa. **Journal of Environmental Policy & Planning**, [United Kingdom], v. 18, n. 5, p. 650-672, Nov. 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1523908X.2015.1107716?journalCode=cjoe20>. Acesso em: 21 fev. 2019.

TAIMO, J. P. C.; CALEGARI, A. **Manual de Agricultura de Conservação para técnicos e agricultores**. Beira-Viena, 2007. p. 1-113. Disponível em: <https://docplayer.com.br/4021709-Agricultura-de-conservacao.html>. Acesso em: 22 maio 2019.

TAVARES, E. M. F. Avaliação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável: dilemas teóricos e pragmáticos. **Holos**, [Rio Grande do Norte], v. 1, p. 120-129, maio 2005.

Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/63/69>. Acesso em: 7 jan. 2019.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR**, Salvador, p. 1-11, jan. 2002. Disponível em:

[http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf). Acesso em: 23 maio 2019.

TOSTÃO, E. Análise Ambiental do Sector da Agricultura. *In*: SERRA, C. M.; DONDEYNE, S.; DURANG, T. (coord.). **O meio ambiente em Moçambique**: notas para reflexão sobre a situação atual e os desafios para o futuro. Maputo: Grupo Ambiente, 2012. p. 187-209.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

VIEIRA, M. M. F. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. *In*: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. (org.). **Pesquisa qualitativa em administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 13-28.

VIEITES, R. G. Agricultura sustentável: uma alternativa ao modelo Convencional. **Revista Geografar**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 1-12, jul./dez. 2010. Disponível em:

<https://revistas.ufpr.br/geografar/article/viewFile/20133/13317>. Acesso em: 11 fev. 2019.

VIZEU, F.; MENEGHETTI, F. K.; SEIFERT, R. E. Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, set. 2012.

Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512012000300007&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512012000300007&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 10 abr. 2019.

VOLKOV, A. *et al.* Who Benefits from CAP? The way the direct payments system impacts socioeconomic sustainability of small farms. **Sustainability**, [Switzerland], v. 11, n. 7, p. 1-17, Apr. 2019. Disponível em:

<file:///C:/Users/Maria%20Cec%C3%ADlia/Downloads/sustainability-11-02112-v2.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2020.

VUNJANHE, J.; ADRIANO, V. **Segurança Alimentar e Nutricional em Moçambique**: um longo caminho por trilhar. Rio de Janeiro: CERESAN, 2015.

WISE, N. Outlining triple bottom line contexts in urban tourism regeneration. **Cities**, [Netherlands], v. 53, p. 30-34, Jan. 2016. Disponível em:

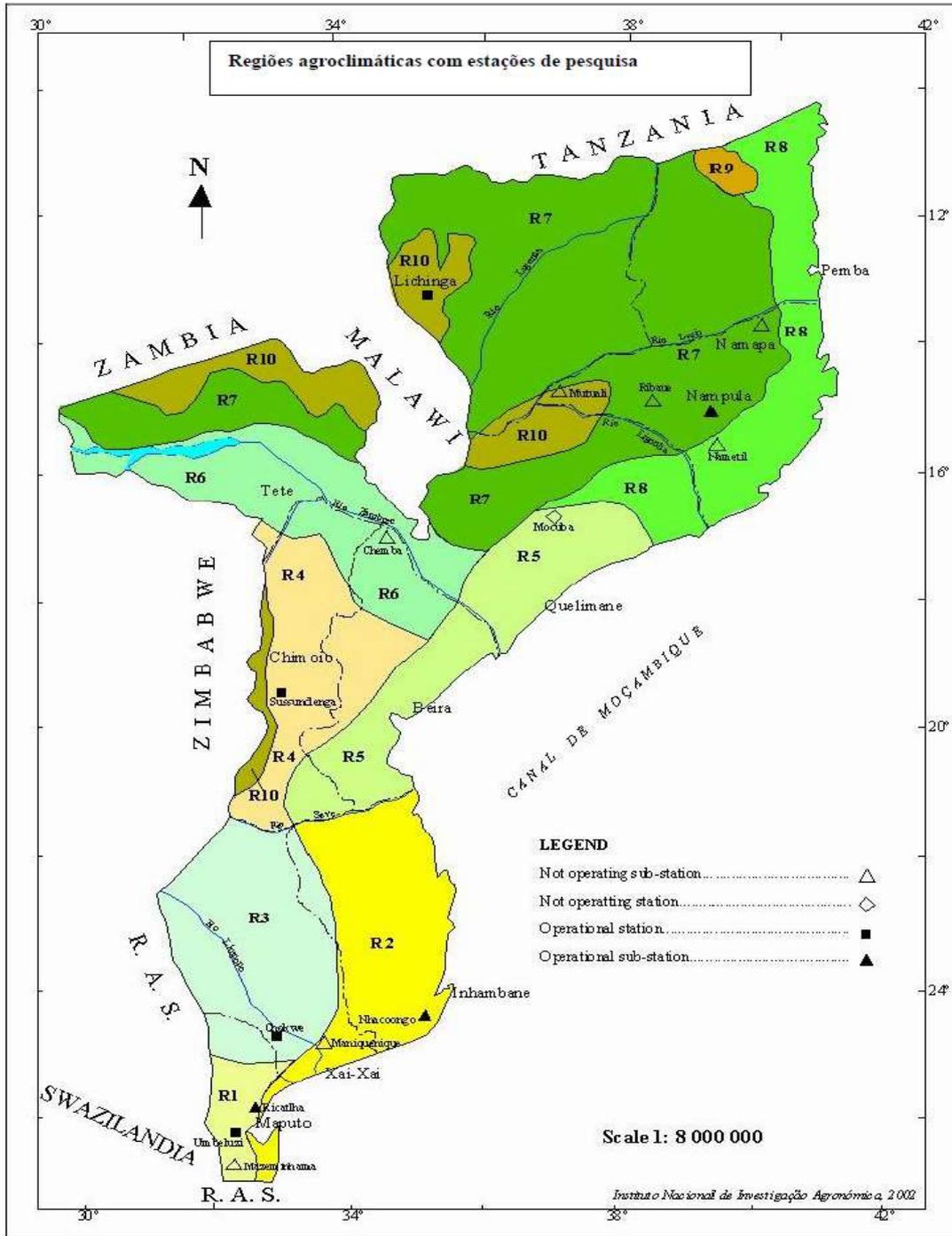
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264275116300038>. Acesso em: 19 abr. 2020.

YU, J.; WU, J. The Sustainability of agricultural development in China: the agriculture-environment nexus. **Sustainability**, [Switzerland], v. 10, n. 6, p. 1-17, May 2018. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/10/6/1776>. Acesso em: 15 maio 2020.

ZAVALE, H. *et al.* **The Structure and Trends of Public Expenditure on Agriculture in Mozambique**. Regional Strategic Analysis and Knowledge Support System. South Africa, 2011. 58 p.

ZULFIQAR, F.; THAPA, G. B. Agricultural sustainability assessment at provincial level in Pakistan. **Land Use Policy**, [Netherlands], v. 68, p. 492-502, Nov. 2017. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837716301727>. Acesso em: 18 jan. 2020.

ANEXO A – Mapa de distribuição das zonas agroecológicas



## APÊNDICE A – Roteiro de entrevista

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

O presente roteiro está sendo aplicado para a coleta de dados da dissertação de mestrado da estudante Rosana da Glória Eduardo, do Programa de Pós-Graduação em Administração, na Universidade Federal de Lavras, intitulada “As dimensões econômica, social e ambiental nas políticas para o setor agrário em Moçambique”. O objetivo é coletar informações sobre as políticas para o setor agrário em Moçambique e sua relação com a sustentabilidade, com o intuito de verificar em que medida as dimensões da sustentabilidade vêm sendo abordadas nas políticas agrárias moçambicanas. As informações pessoais dos respondentes não serão divulgadas e as respostas serão tratadas de forma agregada, nunca individual.

1. Como avalia a evolução das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do setor agrário, considerando o histórico desde a implementação das primeiras reformas introduzidas no período 1983 – 1986, até as políticas/estratégias atuais?
2. Considerando não apenas a evolução, mas também as políticas em vigor no país, poderia destacar as principais mudanças positivas e negativas resultantes da implementação destas políticas?
3. Qual ou quais os principais problemas em cada uma das etapas do ciclo das políticas públicas de Moçambique, listadas a seguir:
  - a) Definição da agenda;
  - b) Formulação;
  - c) Tomada de decisão;
  - d) Implementação; e
  - e) Avaliação.
4. Ocorre a participação de todos os atores sociais, particularmente dos cidadãos envolvidos com o setor agrário, no processo de formulação das políticas? Explique.
5. São as políticas implementadas adaptadas à realidade da agricultura moçambicana (considerando as principais dificuldades da agricultura no país)? Explique.
6. É possível falar sobre agricultura sustentável em Moçambique? Se sim, em que medida?
7. Na sua opinião, pode se definir o desenvolvimento sustentável em Moçambique da mesma forma como se aborda nos modelos dos países desenvolvidos? Por quê?

8. A definição de sustentabilidade adotada atualmente é adequada à realidade de Moçambique, considerando os conhecimentos locais, os valores e as questões culturais compartilhadas pelas famílias moçambicanas? Por quê?
9. Considerando as atuais políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do setor agrário de Moçambique, em particular o Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Setor Agrário (PEDSA) 2011-2020, como estão sendo contempladas, na sua opinião, as seguintes dimensões:
  - a) Social (relativa à justiça nos diferentes setores sociais).
  - b) Ambiental (referente a exploração dos recursos, sem prejudicá-lo).
  - c) Econômica (aumento da eficiência de produção com economia crescente dos recursos naturais).
  - d) Territorial (distribuição espacial dos recursos).
  - e) Política (relativa à governação democrática).
  - f) Cultural (respeito à afirmação do local, do regional e do nacional, no contexto da padronização imposta pela globalização).
10. Considerando-se as características sociais, ambientais, econômicas, territoriais, políticas e culturais de Moçambique, quais aspectos deveriam ser consideradas na formulação de políticas públicas agrárias no país?