

Resultados de pesquisa do Departamento de Análise de Políticas, MINAG, Direcção de Economia  
<http://www.aec.msu.edu/agecon/fs2/mozambique/flash/index.htm>

## Mudanças no Mercado e na Produção para Melhorar a Segurança Alimentar em Moçambique\*

por: David Tschirley, Danilo Abdula, e Michael T. Weber

*O sistema de produção e comercialização de alimentos em Moçambique confronta-se com um enorme conjunto de desafios durante a próxima década, em virtude do crescimento populacional e do rendimento, e de um rápido aumento da porção da população urbana. As decisões que o país tomar agora, bem como as acções que tomar durante a próxima década para enfrentar esses desafios, terão grandes impactos na sua macro-economia, no nível e repartição do crescimento de rendimentos familiares nas áreas rurais e urbanas, na migração campo-cidade, e através destes na dinâmica económica, social, e política do país por muitos anos à frente.*

No Relatório de Pesquisa que serve como base para este Flash, nós examinamos este desafio do ponto de vista do principal produto de primeira necessidade do país, o milho. Identificamos passos que o país poderia tomar no curto prazo para melhorar a situação, e também realçamos os desafios de longo prazo que o país enfrenta. Concentramo-nos principalmente nas regiões Centro e Sul do país, porque, enquanto o milho do norte do rio Zambeze flui quase completamente para as cidades nortenhas ou para Malawi, ou alimenta os compradores em áreas rurais do Norte, as zonas Centro e Sul, junto com a África do Sul, formam uma área de mercado natural devido aos padrões de produção e custos de transporte.

### QUE INFORMAÇÃO UTILIZAMOS?

Utilizamos um vasto leque de fontes de dados na pesquisa, incluindo dados populacionais de várias fontes; dados do *Trabalho de Inquérito aos Agregados Familiares* rurais do Ministério da Agricultura realizado em 2002 (TIA 2002) e do *Inquérito às Famílias* em 1996 e 2002 (IAF 1996 e IAF 2002) levado a cabo pelo então Ministério de Plano e Finanças; várias pesquisas levadas a cabo ao longo dos anos pelo Departamento de Análise de Políticas (DAP) e o Sistema de Informação de Mercados Agrícolas (SIMA) do MINAG; e dados de preços extraídos do banco de dados

do SIMA sobre preços semanais de 1991 até à presente data.

**O QUE CONSTATAMOS?** Sairam sete constatações básicas da pesquisa, cada uma das quais discutimos a seguir. Algumas constatações são relevantes para a tomada de decisões no curto prazo:

#### **1. A maioria dos agregados familiares rurais em todo o país, e especialmente no Sul e Centro, compram mais milho do que vendem.**

Em 2002 e 2003, aproximadamente 70% dos agregados familiares nas zonas rurais do Sul e Centro compraram milho e estes ou não venderam milho, ou venderam menos do que compraram: eram compradores líquidos do milho. Este facto, aliado aos actuais níveis de urbanização, significa que em 2005 a procura do milho por parte do *mercado* rural rivaliza à procura por parte do mercado urbano. Especialmente no Sul, que é deficitário, isto significa que a disponibilidade e preços do milho em grão nas zonas rurais durante a época de fome podem ter grandes impactos nos rendimentos reais - e na segurança alimentar - dos agregados familiares.

**2. Os preços da farinha de milho são extremamente altos em Moçambique.** A marca principal de farinha de milho custava

cerca de US\$800/mt nos princípios de 2005 em todo o país, enquanto a mais barata custava cerca de US\$440. O milho em grão a retalho custava cerca de US\$280/mt durante o mesmo período em Maputo. Estes preços comparam-se com níveis entre US\$270 e US\$330 para farinhas similares na Zâmbia, e preços de grão de US\$190. Portanto, existe um diferencial muito largo entre os preços do grão e da farinha em Moçambique, o qual não se apresenta nos outros países da região.

**3. Fora de Maputo, quase 70% dos consumidores dependem primariamente do milho em grão – não a farinha – para o seu abastecimento de milho.** Estes ou pilam o grão em casa (o padrão típico no Sul) ou o levam a pequenas moageiras de martelo (no Centro). No entanto, dentro da cidade de Maputo, quase 70% da população depende da farinha de milho – não o grão. Portanto, a disponibilidade e preços tanto do grão de milho como das farinhas são ambas muito importantes na determinação dos preços alimentares reais pagos pelos consumidores, e portanto na sua segurança alimentar, especialmente dos mais pobres.

**4. A actual aplicação do IVA cria potenciais distorções no mercado alimentar do Sul (e talvez do Centro) do país.** Os 17% do IVA de Moçambique são aplicados ao milho importado mas não ao arroz ou trigo. A farinha de milho está isenta mas não o milho em grão, o que significa que o milho importado para venda em grão tem de pagar o IVA, enquanto que o grão importado para ser transformado em farinha recebe um reembolso. Assim, em princípio, a aplicação do IVA favorece a disponibilidade do arroz e trigo em detrimento do milho, favorece a disponibilidade da farinha de milho em detrimento do milho em grão a retalho, e favorece as grandes indústrias moageiras em detrimento dos pequenos comerciantes e pequenas moageiras a martelo. Na prática, porém, não houve importações de milho para venda em grão, apesar de vários períodos prolongados em que tais importações teriam sido lucrativas, mesmo com a aplicação do IVA. Nós atribuímos a ausência de importações por parte dos comerciantes informais às complexidades nos

procedimentos de importação e ao alto grau de formalidade e grande escala do sistema de comercialização do milho sul africano. Atribuímos a falta de importações por parte dos comerciantes formais de larga escala a uma combinação de factores: os consumidores da cidade de Maputo têm acesso a uma opção de baixo custo no arroz, gastam relativamente pouco em milho, e a maioria deles está, portanto, disposta a pagar o valor superior pela farinha refinada nas pequenas quantidades que compram. Outras constações têm implicações de mais longo prazo. Por exemplo:

**5. O rápido crescimento da população urbana está a influenciar de forma definitiva os desafios para o sistema alimentar.** De cifras oficiais de menos de 10% na década setenta, e uma cifra geralmente citada de 15-20% nos princípios da década noventa, estima-se que a porção da população urbana de Moçambique seja actualmente acima de 35%. As taxas de crescimento da população rural foram ligeiramente negativas entre 2000 e 2005, comparado com taxas de crescimento urbanas de mais de 5%. Estes padrões levarão a uma percentagem de urbanização de 48% até 2015. Portanto, um desafio fundamental para Moçambique na próxima década – e para a maioria dos outros países da África Sub-Sahariana – será como alimentar uma população urbana em rápido crescimento.

O crescimento económico aumentará o tamanho deste desafio. Mesmo se a expansão económica reduzir em relação às taxas recentes, é provável que a procura total do milho por parte da população urbana dobre na próxima década enquanto que o número de agricultores de facto talvez diminua. A subida da procura urbana representa uma oportunidade de um enorme crescimento para agricultores moçambicanos. Contudo, o crescimento da procura poderia ser satisfeito com facilidade através de importações da África do Sul se a produtividade em termos de produção e comercialização em Moçambique não melhorar.

**6. O sistema actual de produção e**

***comercialização de milho faz com que a produção local dificilmente possa abastecer esta crescente procura***, especialmente no que concerne o cada vez maior mercado de processamento industrial de milho. Os rendimentos agronómicos médios são menores do que nos países vizinhos, os custos de comercialização são altos, a qualidade é geralmente baixa, e é difícil garantir um abastecimento seguro aos grandes compradores. Consequentemente, as maiores moageiras do país, situadas em Maputo, quase que exclusivamente dependem do milho importado em grão da África do Sul. As moageiras de média escala no Centro e Sul dependem principalmente da produção local, mas a porção do mercado que estes controlam é muito pequena.

Para a produção local penetrar o mercado de processamento industrial de milho, será necessário uma activa colaboração pública/privada em investimento para o desenvolvimento da cadeia de abastecimento (para mais detalhes, veja a secção final deste *Flash*).

**7. A indústria processadora de milho no Centro e Sul é extremamente concentrada**, situação que pode contribuir para os preços exagerados das farinhas no país. As duas maiores moageiras têm uma participação de quase 100% do mercado em Maputo e também vendem nas principais cidades e áreas rurais em grande parte do país. A taxa de 25% sobre a farinha de milho importada efectivamente elimina a possibilidade de concorrência daquela fonte. Pelo menos três novas moageiras entraram no mercado durante os últimos quatro anos, mas têm uma capacidade de processamento muito menor do que as duas maiores e, pelo menos no Sul, não parecem ter tido qualquer efeito nos preços cobrados pelas principais moageiras.

**O QUE CONCLUIMOS?** A conclusão básica à qual chegamos é de que é necessário um aumento de produtividade em toda a cadeia alimentar do milho para diminuir os preços reais pagos pelos consumidores ao mesmo tempo que se pague preços remunerativos aos produtores. Os passos necessários têm a ver tanto com o sistema de

importação como o sistema doméstico. Em geral, os passos a tomar no sistema doméstico (investimentos e seus retornos) são de longo prazo, enquanto que, no curto prazo, é possível tomar algumas medidas para aumentar a eficiência nas importações.

1. ***Maior concorrência no sector de processamento de milho, embora muito necessário, deve ser abordada em forma indirecta.*** Não seria apropriado que o governo de Moçambique mediasse a concorrência directamente entre as companhias processadoras, e não há sinal de que o pretenda fazer. Porém, há vários passos que o governo poderia dar.

2. ***O impacto mais imediato na concorrência seria alcançado através de uma redução na taxa de importação sobre a farinha de milho.*** Sendo de 25% actualmente, prevê-se que a taxa caia para 20% em 1 de Janeiro de 2006, como parte do Protocolo Comercial da SADC, com eliminação total até o ano 2015 para as importações feitas apartir da África do Sul e com uma eliminação total até o ano 2012 para as importações feitas apartir de outros países da região. Reduzir a taxa mais depressa, talvez para 10% em Janeiro próximo, poderia proporcionar uma concorrência significativa para as moageiras de Maputo. Um estudo comparativo de custos de produção da farinha na África do Sul e Moçambique seria uma boa base de decisão sobre este assunto.

3. ***Outros passos envolvem a redução do custo de abastecimento do milho em grão a Maputo*** – quer através de produção doméstica ou importações – de forma a que mais consumidores possam optar pela compra do grão em vez da farinha, e o processar a mão ou o levar a moageiras a martelo. Actividades focalizadas na cadeia de abastecimento doméstico trarão benefícios importantes para os agricultores e consumidores, mas levarão tempo até se desenvolverem; as importações de milho para o Sul serão complementos cruciais para a produção doméstica no futuro previsível.

4. ***Pelo menos duas medidas poderiam ser***

### ***tomadas pelo governo no curto prazo para facilitar o comércio eficiente do milho.***

Primeiro, dentro dos procedimentos reguladores simplificados que actualmente se aplicam para importações de milho em pequena escala, o governo poderia considerar a conversão do actual limite de valor num limite de volume, e o aumento deste limite para 20 toneladas métricas por mês. Esta mudança ampliaria substancialmente o número de comerciantes informais que poderiam tirar proveito destas providências, e reduziria os seus custos unitários. Segundo, o governo poderia considerar a eliminação do IVA no milho em grão, uma vez que todas as importações actualmente destinam-se ao processamento do grão, resultando num eventual reembolso do IVA; o imposto não gera nenhum rendimento permanente para o estado.

Além disso, embora o IVA por si só não tenha agido como um constrangimento para a importação do milho para venda em grão, poderia tornar-se num constrangimento se as reformas nos procedimentos de importação sugeridos acima fossem instituídas. Finalmente, se as duas medidas acima forem tomadas, o governo e doadores poderiam considerar programas para facilitar a reabilitação do sector de processamento por moageiras a martelo no Sul, que caiu abruptamente durante a última década.

***5. Olhando agora para o mais longo prazo, e com vista a reduzir o custo de abastecimento do milho de produção doméstica, o governo deveria colaborar com o sector privado num programa de desenvolvimento da cadeia de abastecimento de milho.*** O financiamento do programa teria de envolver fundos públicos, privados, e de doadores. Os elementos chave deste programa incluiriam:

- Informação de mercado mais activa focalizada em agricultores do Centro (e

áreas promissoras do Sul) e nos comerciantes que fornecem o Sul a partir do Centro;

- Formação para estes comerciantes em contabilidade básica e processamento pós-colheita;
- Promoção de compra mais eficiente do grão nas áreas rurais através de dias de mercado reconhecidos, melhores infraestruturas físicas nos pontos de compra, e melhores serviços de transporte ligados a estes pontos de compra;
- Focalização de investimentos em infraestruturas rodoviárias nas vias secundárias e vias principais de e para esses pontos de recolha;
- Melhores infraestruturas de comercialização nos mercados públicos terminais de Maputo, Beira, e talvez de outras cidades principais do Sul e do Centro. Armazenamento e infraestrutura melhorados dos pontos de vendas seriam especialmente úteis.

***6. A nível da machamba, serão necessários investimentos contínuos do governo e doadores durante várias décadas para aumentar os rendimentos agronómicos.*** Por muitos anos, as instituições de pesquisa agrícola de Moçambique foram extremamente sub-financiadas e, conseqüentemente, perderam pessoal qualificado. A recente consolidação de pelo menos três institutos separados num só instituto (*IIAM - Instituto de Investigação Agrária de Moçambique*), a existência de um programa de treinamento pós-graduação mais agressivo e melhores perspectivas de financiamento operacional sugerem que o país pode estar entrando num período em que pode começar a abordar seus constrangimentos de produtividade agrícola com maior seriedade. No entanto, este esforço tem de ser mantido durante algumas décadas.

---

As seguintes referências são todas acessíveis via [hot links](#) na versão electrónica deste *Flash*. A primeira é o relatório principal que serve de base para este *Flash*:

1. Toward Improved Marketing and Trade Policies To Promote Household Food Security in Central and Southern Mozambique. David Tschirley, Danilo Abdula, and Pedro Arlindo. [Full Report](#). [Presentation](#).

2. Outros *Flashes* e Relatórios de Pesquisa do Minag relevantes para este tema são [Flash 44P](#), [43P](#), [43E](#), [28 P](#) e, [28E](#); e Relatórios de Pesquisa [57E](#), [54E](#), and [53P](#).

\* As opiniões expressas no documento são da responsabilidade dos autores e não reflectem as posições oficiais do MINAG