

ESTUDO SOBRE A REESTRUTURAÇÃO DO INSTITUTO DOS CEREAIS DE MOÇAMBIQUE

1 SUMÁRIO EXECUTIVO

2 INTRODUÇÃO

O Ministério da Indústria e Comércio (MIC) e a USAID solicitaram à Deloitte & Touche (Moçambique), Lda, a realização de um estudo para apoiar o MIC no processo de reestruturação do ICM e assegurar (ou demonstrar) que os mercados agrários continuarão a funcionar sem a intervenção directa do governo na comercialização.

Para este fim, o estudo deve considerar e analisar todas as opções e alternativas possíveis para as futuras operações do ICM, devendo, para cada opção e alternativa:

- Detalhar os requisitos operacionais, legais, administrativos e outros para a sua implementação;
- Avaliar o desenvolvimento actual e potencial dos mercados agrários; e
- Identificar os custos financeiros e administrativos, e benefícios.

Os termos de referência indicam ainda que o trabalho se deve basear num outro estudo realizado em Março de 1997 intitulado “Assessment of the Future Role of Instituto dos Cereais de Moçambique (ICM)”¹ (que designamos por Estudo de 1997), na base do qual várias acções e medidas foram tomadas pelo Governo.

O estudo solicitado inclui três componentes:

- Componente: Opções para as Operações do ICM
- Componente: Opções para os Mercados Privados
- Componente: Inventário e Valorização do Património do ICM, tendo-se decidido concentrar nos edifícios

A equipe específica para o Inventário, com base nos documentos disponibilizados pelo ICM, visitou todas as instalações/edifícios acessíveis. O Engenheiro Civil e a equipe de contabilistas, actualizaram o inventário, valorizaram-no e estimaram o custo de reabilitação dos edifícios recuperáveis. Pelo seu carácter específico, esta componente é apresentada na sua versão

¹ Assessment of the Future Role of Instituto dos Cereais de Moçambique (ICM), Março de 1997, APAP Research Report N° 1017, preparado pelo Agricultural Policy Analysis Project, Phase III (APAP III) e o Governo da República de Moçambique, financiado pela USAID.

completa em separata, apresentando-se no relatório central apenas a metodologia e resumos dos dados.

A economista chefe da equipe, o economista agrário e a assessora legal realizaram uma extensa consulta aos vários intervenientes quer do Estado – estruturas do MIC e do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER), quer privadas, tendo trabalhado em 7 distritos e nas capitais das provinciais de Niassa, Cabo Delgado, Nampula, Zambézia, Manica e Maputo (ver lista de contactos em Anexo 2). A metodologia incluiu também uma auscultação preliminar sobre a existência de interessados na compra e aluguer das instalações – armazéns – do ICM.

Este documento compreende a Componente sobre as Opções para as Operações do ICM, a Componente para os Mercados Privados e, em separata, a Componente de Inventário e Valorização do Património.

3 COMPONENTE: OPÇÕES PARA O FUTURO DO INSTITUTO DE CEREAIS DE MOÇAMBIQUE (ICM)

Nesta secção é analisada a situação actual do ICM no que se refere ao seu mandato, evolução recente das actividades, das parcerias, pessoal, situação financeira, e ainda resultados do inventário e sua valorização. Esta análise é a base para discutir as opções para o futuro e apresentar o cenário possível.

3.1 Mandato do ICM

O mandato do ICM foi definido em 1994 como sendo:

- *Assegurar o fomento da produção e comercialização de cereais e outros produtos agrícolas através de: acções de apoio à produção agrícola, especialmente insumos para o sector familiar; desenvolvimento de tecnologias e capacidade de armazenagem para produtos agrícolas no país; participação na definição e extensão de tecnologias de conservação de grãos de modo a minimizar as perdas pós-colheita; e garantir a compra de excedentes agrícolas, actuando como “comprador de último recurso”;*
- *Gerir e coordenar projectos que estimulem a comercialização agrária através da distribuição de insumos, elaboração de estudos e propostas de preços;*
- *Planificar e recolher elementos estatísticos relativos à actividade da comercialização agrícola e proceder ao seu tratamento de modo a permitir o conhecimento da evolução do sector;*
- *Comprar, armazenar, conservar e vender produtos agrícolas com vista a garantir: (a) reservas estratégicas e para a segurança alimentar; e (b) contribuir para a estabilização de preços na comercialização e no abastecimento;*

- *Classificar segundo critérios pré-estabelecidos os produtos da sua nomenclatura de harmonia com os diferentes tipos de qualidades, passando certificados de qualidade;*
- *Participar em colaboração com todas as instituições no balanceamento das necessidades de cereais: importação, exportação, produção e consumo nacional.*

As atribuições do ICM incluíam ainda a possibilidade de:

- *Ter participação financeira em áreas de interesse; e*
- *Prestar serviços de armazenagem e conservação de produtos agrícolas.*

O Estudo de 1997 concluiu que destas atribuições apenas duas poderiam, em princípio, continuar a ser realizadas pelo ICM: Comprador de Último Recurso e a Gestão de Reservas Estratégicas. Todas as restantes que não eram (e não são) consistentes com o papel do Estado numa economia de mercado. O seu desempenho pelo Estado pode constituir um forte desincentivo ao desenvolvimento do sector privado, particularmente quando já existem empresários a operar nestes domínios. Incluem-se neste caso atribuições relativas à distribuição de insumos ao sector familiar, comercialização (de último recurso) e determinação de preços.

Já posteriormente a 1997, o Governo tomou decisões que tornam as duas atribuições – Comprador de Último Recurso e a Gestão de Reservas Estratégicas, também irrelevantes:

- A decisão de não fixar um preço mínimo tornou a função de “comprador de último recurso” como uma actividade (a) em directa concorrência ao sector privado na comercialização; e (b) de consolidação de monopólio de Estado.
- O governo decidiu abandonar a política de criação/manutenção de reservas estratégicas alimentares físicas, tendo optado por uma reserva financeira. Mais recentemente, estão a ser criadas reservas alimentares físicas, mas geridas pelo Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) e pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA).

A “Estratégia da Comercialização Agrária para 2000-2004”² reafirma os Princípios Orientadores quanto ao papel do Estado de:

- *Criar ambiente favorável ao investimento nacional e estrangeiro no comércio agrícola;*
- *Facilitar investimentos geradores de economias externas; e*
- *Promover e apoiar o enquadramento, no mercado, do sector agrícola familiar, valorizando o seu potencial.*

A figura jurídica do *instituto* é definida nas Normas de Organização do Aparelho de Estado como sendo a estrutura da administração estatal central com a função de regular, monitorar e pesquisar. O mandato do ICM está muito para além de funções de pesquisa, estatística e definição de recomendações.

Funções tais como realizar participações financeiras, serviços de armazenagem e conservação de produtos, serviços de certificação de qualidade, garantia da segurança alimentar, intermediação

² Aprovada na 19ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros do dia 3 de Julho de 2001

comercial e financeira, aprovisionamento de insumos agrícolas, função de comprador de último recurso, não são compatíveis *in strictu sensu* com o estatuto de instituto.

Conclui-se assim que as atribuições do ICM passaram a estar desajustadas à política adoptada pelo Estado ou foram imputadas a outras estruturas do Estado.

3.2 Evolução da Actividade do ICM

A evolução da participação do ICM na comercialização agrícola, desde a sua criação em 1994, foi a seguinte:

Ano	Quantidade (Tons)		Valor das Operações (USD)	Total Milho Comercializado (Tons)	Participação do ICM na Comercialização Total de Milho
	Milho	Outros			
1994	36,454	1,076	2,831,860	117,776	31%
1995	34,419	3,658	4,424,780	146,780	23%
1996	56,709	1,608	7,100,180	231,508	24%
1997	20,045	1,472	3,957,637	231,671	9%
1998	14,421	1,917	3,323,712	218,193	7%
1999	36,893	6,043	8,078,572	261,117	14%
2000	-	-	-	259,131	0%
2001	-	-	-	257,188	0%

O período de 1994 a 2001 caracterizou-se por um forte crescimento do nível de comercialização de milho no país, em que a contribuição do ICM foi decrescendo significativamente. A partir 2000 o ICM retirou-se totalmente da comercialização agrícola, altura em que enveredou pela via do arrendamento das instalações, quer a empresas do ramo, designadamente a V&M e a Export Marketing, quer a empresas dedicadas a outros negócios, tais como a Coca-Cola e a Kawena, entre outras.

Contrariamente ao estabelecido no decreto de criação, o Governo decidiu não atribuir fundos do orçamento para o financiamento das operações do ICM. O financiamento da actividade de comercialização teve como origem empréstimos bancários e do Ministério do Plano e Finanças (empréstimos do MPF de USD 506.810,00 em 1997, e de USD 467.953,62 em 1998).

A visível redução da participação do ICM na comercialização do País, num contexto de crescimento da comercialização, indica que esta actividade económica funciona e se desenvolve sem a intervenção directa do Estado a comprar e vender.

3.3 Parcerias

A forma de relacionamento do ICM com os seus parceiros é através de contratos de cessão de exploração e/ou de arrendamento. Foram analisados 42 contratos estabelecidos pelo ICM e os diversos parceiros (Anexo 1 – “Questões Legais e Institucionais” sobre os aspectos específicos de cada um). Estes 42 contratos constituem a grande maioria dos contratos em curso; porém, do trabalho realizado no terreno, estimamos não ter recebido do ICM cerca de 5 contratos, designadamente o que está em vigor com o PMA.

A seguir apresenta-se um quadro resumo dos contratos analisados, identificando os parceiros, o tipo de instalação incluída no contrato (distinguindo os armazéns dos demais tipos de edifícios) e a estimativa da renda mensal. A renda mensal é apenas indicativa pois, em muitos casos o contrato refere apenas a renda anual, e em cerca de 30% dos contratos ao valor da renda devem ser deduzidos os gastos de reabilitação – não identificados na maioria dos casos. Conforme os resultados do inventário agora realizado, a maioria dos edifícios precisa de reabilitação - a última coluna do quadro a seguir indica apenas se esses custos de reabilitação são deduzidos às rendas (“sim”) ou são a custos do locatário (“não”). Por este motivo, os dados dos contratos não permitem calcular o valor total das rendas devidas.

	Parceiro	Unidades por Tipo de Instalação		Período (Anos)	Estimativa da Renda Mensal		Reabilitação a deduzir nas Rendas
		Armazém	Não-Armazém		USD	MZM	Sim/Não
1	V&M	1	2	7	1,000		S
2	V&M	1	3	20	2,083		S
3	V&M	1	3	10	2,083		S
4	V&M	12	1	5	3,500		N
5	V&M	1	3	1	650		N
6	V&M	2	3	1	350		N
7	V&M	1	1	5	500		S
8	V&M	1	1	1	100		N
9	V&M	1	3	1	1,250		N
10	V&M	1		0.5	500		N
11	V&M	3		0.3	400		N
12	V&M	2		1	1,000		N
13	V&M	1		1	150		N
14	Export Marketing	8		1		2,000,000	N
15	Export Holdings	1	4	5	500		S
16	Export Holdings	11		5	1,667		N
17	Export Marketing/AMODER	8	1	1	1,250		N
18	Ester Langa		1	2		2,000,000	N
19	Handling Moçambique	1		2	400		N
20	Mozambique Leaf Tobacco	1		5	4,000		S
21	D.P. Coord. Ac. Ambiental		1	1		12,000,000	N
22	Carlos Mamade		1	3		5,000,000	N
23	António Aluai de Abreu		1	8.5	1,250		S
24	César Martins Amaro		1	8.5	250		S
25	SOCIMPEX	1		1		5,000,000	N
26	Adriano Bande/AGRICOM		1	1		300,000	N
27	Conselho Cristão de Moç.	1		0.5	275		N
28	Coca-Cola Sabco (Moç)	1		1	950		S
29	Coca-Cola Sabco (Moç)	1		1	600		S
30	Kawena Distribuidores	1		1		12,000,000	N
31	Kawena Distribuidores	1		1		11,000,000	N
32	Kawena Distribuidores	1		1		6,000,000	N
33	3M Construções	1	1	5	1,250		S
34	ABC Serviços & Filhos	1		3		1,500,000	S
35	Daniel Napuanha	1	1	5		3,000,000	S
36	Mocauto - Assistência Técnica	2		5	n.a	n.a	n.a
37	Alfredo Lithuri		1	2		250,000	N
38	Hugh's Mozambique	2	1	1	500		N
39	Joana Domingos		1	2		2,000,000	N
40	Issufo Normomade	1		0.5		2,500,000	N
41	Benaterras Moçambique	1	2	5	500		N
42	Transportes Aissa	1		1		8,000,000	N

Segundo os 42 contratos analisados, estão envolvidos 24 parceiros. Destes 24 parceiros, 8 não alugam armazéns, e 6, pelo menos, alugando armazéns, não se dedicam à comercialização agrícola. Restam, portanto, 10 parceiros que utilizam as infraestruturas do ICM para efeitos de comercialização agrícola.

O quadro resumo acima também revela que estas parcerias envolvem 75 armazéns do ICM, ou seja 56%, dos quais, pelo menos, 11 não estão a ser utilizados na comercialização agrícola. A grande maioria destas infraestruturas “arrendadas” situa-se nas províncias de Cabo Delgado, Niassa, Nampula e Zambézia.

Tipos de Parcerias

Podemos resumir da seguinte forma o tipo de contratos concluídos pelo ICM:

1. Contratos de arrendamento puro de armazéns, centros sociais, residências e instalações de delegações do próprio ICM, que não estão de qualquer forma afectos à comercialização agrícola;
2. Contratos de arrendamento com investimento de armazéns e residências directamente usados na comercialização agrícola quer de cereais, quer de outros produtos agrícolas; e
3. Contratos de cessão de exploração mediante o pagamento de uma taxa e de financiamento privado da comercialização.

O ICM “arrendou” também um conjunto de equipamentos cuja lista com a referência 9809/SM/L1970, não foi facultada. Aparentemente, os equipamentos foram comprados por uma empresa privada em nome do ICM, possivelmente para evitar o pagamento de direitos (não foi possível obter clarificação sobre esta matéria).

Regularidade administrativa

Conceitos

O contrato de cessão de exploração e o contrato de arrendamento encerram, de facto, duas fórmulas jurídicas diferentes, uma em que a taxa de cessão de exploração se define em função dos resultados da exploração e, a outra, em que a renda se define pelo valor de uso e de mercado para determinado imóvel.

Os contratos apresentam-se como um misto de contrato de cessão de exploração e de arrendamento confundindo assim os conceitos subjacentes à forma pois que, no preâmbulo, se caracterizam como contratos de cessão de exploração e no artigo primeiro e seguintes falam de locador e locatário e de objecto de arrendamento.

Função Notarial

Os contratos de arrendamento para comércio ou indústria, mesmo quando de carácter privado, devem ser concluídos na língua portuguesa e sob a forma de escritura pública

(podendo depois fazer-se a respectiva tradução para inglês, quando necessário). Alguns dos contratos foram concluídos na língua inglesa (alguns traduzidos para português) e com mero reconhecimento de assinaturas e selagem pelo respectivo Bairro Fiscal. Ora a função notarial tem como objectivo dar forma legal e conferir autenticidade aos actos jurídicos extrajudiciais pelo que, na sua ausência, se podem considerar os contratos e acordos assinados como *ilegais* e sem efeitos jurídicos.

Poder sobre o Património

Os contratos afirmam que o ICM é o proprietário dos armazéns ainda que o averbamento respectivo não tenha sido efectuado nem conste em parte alguma do contrato o respectivo número de registo predial. Pelo que em *strictu sensu* a mera afirmação de que são propriedade do ICM é discutível. O ICM já iniciou o processo de registo da propriedade em nome do ICM e do respectivo averbamento.

É importante rever todos os contratos à face da Lei e promover os ajustes e formalizações em conformidade com o ordenamento jurídico moçambicano.

Responsabilidades para o ICM;

O ICM tem compromissos de arrendamento assumidos a curto, médio e longo prazos, para diferentes armazéns e outras instalações.

Até se adoptarem soluções alternativas, é necessário que o ICM garanta que:

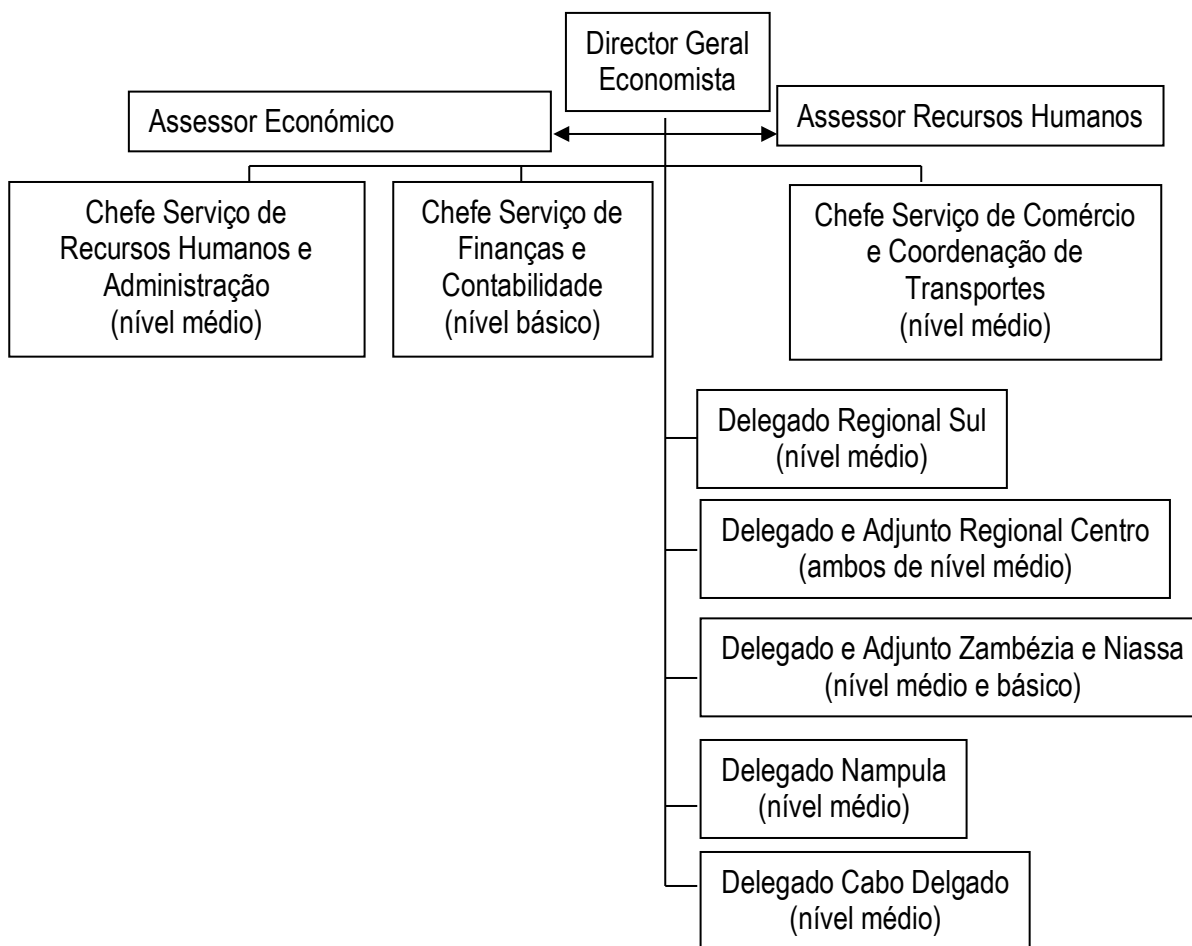
- Os compromissos são honrados, enquanto se processam os trâmites de “legalização” dos contratos e averbamento do património em nome do ICM;
- Os contratos são cumpridos na íntegra, designadamente:
 - Cobrança em tempo das rendas
 - Verificação que os edifícios estão a ser usados para os fins previstos nos contratos
 - Verificação dos trabalhos e custos de construção e reabilitação em conformidade com os contratos.

3.4 Situação do Pessoal

O ICM tinha no seu quadro de pessoal 2,700 trabalhadores. No seguimento das recomendações do estudo de 1997, o Governo apoiado pela USAID, procedeu à redução do pessoal, numa primeira fase, para 200 trabalhadores, e, numa segunda fase, para os actuais 30 trabalhadores. Este decréscimo de pessoal foi feito num quadro de programa formal de despedimentos e pagamento de indemnizações.

Dos actuais 30 trabalhadores, 11 formam a direcção, assistida por dois assessores, e os restantes 19 são compostos por pessoal técnico e administrativo, e ainda 40 guardas em regime de eventuais.

ESTRUTURA DO PESSOAL DE DIRECÇÃO DO ICM



3.5 Situação Financeira

A informação contida nas demonstrações financeiras apresentadas pelo ICM e que consta no Anexo 4.1, não é suficientemente clara, exacta, íntegra, relevante e, acima de tudo, fidedigna para se fazer uma análise económica e financeira a partir de rácios, de acordo com as notas de Revisão às Demonstrações Financeiras apresentadas no Anexo 4.2. que são as seguintes:

- A base para elaboração das mesmas não seguiu os princípios de contabilidade geralmente aceites relativamente às regularizações de valores de exercícios anteriores (saldos de abertura);
- Não foi possível confirmar a existência de disponíveis em Caixa e Bancos num total de 4,255,891 mil meticais;
- As dívidas a receber, num total de 22,056,473 mil meticais, não estão devidamente documentadas e na maior parte dos casos os devedores não existem;
- Não existe documentação comprovativa dos stocks num total de 527,277 mil meticais;
- O valor do Imobilizado apresentado no balanço de 2001 num total de 127,978,221 mil meticais, não garante fiabilidade, e corresponde a 1/3 do valor do Imobilizado resultante da inventariação ora terminada no valor de 387,011,184 mil meticais (USD 16,125,466).

Portanto, os resultados apresentados pelos rácios no Anexo 4.3, não têm qualquer significado ou relevância para uma análise económica e financeira dos últimos três anos.

No entender dos consultores, os valores relevantes para o património do ICM são:

- Activo Totais – 387,011,184 mil contos: resultantes da inventariação, ora terminada do património do ICM; e
- Passivos Totais – 47,246,343 mil contos: valor que carece de confirmação e que correspondente a dívida para com o Ministério do Plano e Finanças.

O rácio resultante destes dois indicadores é a Solvência Total, que é a capacidade do Património da empresa tem de solver os compromissos alheios. Neste caso, o património do ICM solverá as responsabilidades do ICM sem grandes dificuldades.

Solvência Total = $387,011,184/47,246,343 = 8.19$

Dada a falta de credibilidade das demonstrações financeiras apresentadas pelo ICM recomenda-se:

- O saneamento das contabilístico dos saldos das contas dos disponíveis, valores a receber, e o exigível a curto prazo;
- A actualização do valor do imobilizado de acordo com os resultados da presente avaliação; e
- Clarificação e actualização dos valores devidos ao Ministério do Plano e Finanças bem como ao Fundo de Comercialização Agrícola e definição de um plano de amortização da dívida.

3.6 Inventário e Valorização do Património do ICM – Edifícios

O Decreto 3/94 que cria o ICM estabelece que o património da extinta AGRICOM, E.E. transita para o ICM por despacho dos Ministros das Finanças e do Comércio. Esta afectação de

património deveria ter sido seguida de averbamento da propriedade em nome do ICM, processo esse que só recentemente se iniciou. Entretanto, o património afecto ao ICM deverá ser considerado para todos os efeitos como património do Estado Moçambicano até que seja averbada a sua propriedade em nome do ICM – conforme Art. 7.

O inventário e valorização patrimonial realizados é apresentado em separado. Nesta secção apresenta-se a metodologia e sumarizam-se alguns dos resultados mais importantes.

Locais Visitados

Para a realização do inventário geral dos activos do ICM foram visitados cerca de 80% do património do ICM. Dado que a equipa de inventário só teve acesso à lista dos armazéns propriedade do ICM, o critério de escolha dos locais foi na base da capacidade e localização estratégica dos armazéns. Foram também visitados os armazéns que, embora de capacidade reduzida, se encontravam localizados nas rotas da equipa de inventário. Foram visitados os seguintes locais:

- Cidade de Maputo
- Gaza: Chokwé, Xai-Xai, Chibuto, Manjacaze
- Inhambane: Zavala, Maxixe, Massinga;
- Sofala: Beira, Dondo, Gorongoza, Nhamatanda;
- Manica: Gondola, Chimoio, Manica, Catandica, Sussundenga, Catandica, Guro, Mungare;
- Tete: Cidade de Tete, Moatize, Cambilatsitsi, Ulongué, Zobué, Xitima
- Zambézia: Quelimane, Zalala, Mocuba, Milange, Lioma;
- Nampula: Cidade de Nampula, Namialo, Monapo, Nacala, Angoche, Murrupula, Iapala, Nioce, Mutuali;
- Niassa: Lichinga, Mandimba, Mitande, Mecanhelas, Maua, Marrupa, Cuamba;
- Cabo Delgado: Pemba, Mocímboa da Praia, Mueda, Montepuez

3.6.1 Inventário dos Bens

Activos Inventariados

O parque imobiliário é composto por armazéns convencionais, armazéns pré-fabricados, armazéns sem cobertura, casas de báscula, fábrica de descasque de arroz, moageiras, oficinas, alpendres oficinais, estações de serviço, silos de cereais, depósitos elevados, centros sociais, escritórios (desde 15 m² a 543 m²), casas tipo 3 e 2, dependências e apartamentos. Algumas destas instalações são adjacentes ou localizam-se num mesmo recinto, pelo que são designados por “Complexos”.

O quadro a seguir apresenta uma síntese das instalações, seu valor patrimonial actualizado e estimativa dos custos de reabilitação (onde viável):

Província	Tipo de Infraestrutura	Unidades	Área Ocupada (m2)	Valor Considerado (USD)	Valor Reabilitação (USD)
Maputo	Complexos e unidades simples	17		504,269	84,370
	Dos quais: armazéns	4	3,057	286,635	56,804
Gaza	Complexos e unidades simples	27		1,257,784	437,516
	Dos quais: armazéns	13	10,486	962,016	281,152
Inhambane	Complexos e unidades simples	6		134,218	71,006
	Dos quais: armazéns	4	1,813	120,015	43,767
Sofala	Complexos e unidades simples	16		516,387	168,542
	Dos quais: armazéns	10	4,039	391,120	92,571
Manica	Complexos e unidades simples	19		1,018,652	205,183
	Dos quais: armazéns	12	6,223	529,959	142,886
Tete	Complexos e unidades simples	43		1,005,797	307,630
	Dos quais: armazéns	17	8,767	634,661	144,147
Zambézia	Complexos e unidades simples	46		1,318,512	388,933
	Dos quais: armazéns	16	11,435	956,257	189,053
Nampula	Complexos e unidades simples	78		1,839,405	791,661
	Dos quais: armazéns	26	13,499	1,072,833	352,128
Niassa	Complexos e unidades simples	42		853,976	577,460
	Dos quais: armazéns	13	8,098	462,146	395,516
C. Delgado	Complexos e unidades simples	28		1,003,082	313,355
	Dos quais: armazéns	19	8,390	780,286	173,162
TOTAL	Complexos e unidades simples	322		9,452,082	3,345,656
	Dos quais: armazéns	134	71,448	6,195,930	1,947,158

Por regiões, a distribuição das infraestruturas é a seguinte:

Região	Tipo de Infraestrutura	Unidades	Área Ocupada (m2)	Valor Proposto (USD)	Valor Reabilitação (USD)
Sul	Complexos e unidades simples	50	-	1,896,271	592,892
	Dos quais: armazéns	21	15,357	1,368,667	381,723
Centro	Complexos e unidades simples	124	-	3,598,348	1,070,288
	Dos quais: armazéns	55	30,464	2,511,998	568,657
Norte	Complexos e unidades simples	148	-	3,696,464	1,682,476
	Dos quais: armazéns	58	29,986	2,315,265	920,807

Em termos de valor, cerca de 41% das infraestruturas localiza-se na Região Norte e 39% na Região Centro. A capacidade de armazenagem (em termos de área ocupada) está concentrada nas Regiões Centro (43%) e Norte (42%). Em geral, as infraestruturas estão deterioradas

considerando a relação do Valor de Reabilitação e o Valor Proposto – o Valor de Reabilitação é, em média, 35% do Valor Proposto. A deterioração das infraestruturas é muito importante na Região Norte (Valor de Reabilitação representa 46% do Valor Proposto), seguindo-se a Região Sul (31%) e Centro (28%).

Equipamento e Outros Activos Fixos

Os outros activos, constituídos por equipamentos de transporte e manuseamento, máquinas e equipamentos oficinais e de comércio, mobiliário e equipamento de escritório, foram avaliados ao preço de mercado ou de venda.

A falta de um cadastro dos Meios Imobilizados ou de um Mapa de Amortizações e Reintegrações com valor de aquisição, data de aquisição e outros elementos impossibilitaram a reavaliação desses bens de acordo com os critérios definidos na legislação fiscal moçambicana.

Em síntese, este exercício de inventário e reavaliação patrimonial, revela a seguinte distribuição dos equipamentos:

Província	Equipamento de Comércio	Equipamento Oficial	Equipamento de Escritório	Tractores-Alfaias e Tanques	Viaturas	TOTAL
						1 USD = 24.000 MZM
Maputo	2,542	-	4,608	-	11,396	18,546
Gaza	317	25,563	1,259	2,708	3,333	33,180
Inhambane	-	83,438	-	3,125	1,875	88,438
Sofala	254	-	1,957	-	1,042	3,253
Manica	10,515	-	7,297	208	1,154	19,174
Tete	41,566	132,350	22,154	3,144	13,700	212,914
Zambézia	2,699	-	5,771	158	188	8,816
Nampula	11,125	27,302	3,050	1,979	18,854	62,310
Niassa	1,463	4,646	4,195	104	396	10,803
C. Delgado	2,874	9,980	6,360	804	-	20,019
TOTAL	73,354	283,278	56,653	12,231	51,938	477,454

Quase 60% do valor do equipamento consta de equipamento oficial. A grande maioria do equipamento é oficial. 45% de todo o equipamento está concentrado na Província de Tete.

Armazéns e Activos não Inventariados

As áreas dos armazéns que não foram contempladas neste inventário foram estimadas tendo como referência capacidades idênticas. Em relação às moradias, as áreas daquelas que não foram alvo do levantamento, foram estimadas com base em informações verbais sobre o seu tipo e estado. Na sua maioria as casas e respectivas dependências nos vários distritos são do mesmo tipo com ligeiras diferenças. A quantificação das casas e dependências foi feita de acordo com informações verbais obtidas nas delegações provinciais.

3.6.2 Dificuldades Encontradas na Realização do Inventário

A grande dificuldade encontrada teve haver com a escolha dos locais a visitar. Dado que a equipe de inventário teve acesso somente à lista dos armazéns e suas capacidades, o critério de escolha dos locais foi somente a capacidade e importância dos armazéns. Assim, aqueles armazéns que pela sua pequena dimensão não foram vistos, poderão co-existir com outras infraestruturas que não foram detectadas nem avaliadas. As outras dificuldades estão ligadas a:

- Falta de documentação legal da totalidade dos edifícios;
- Equipamentos propriedade do ICM, tais como viaturas, tractores, geradores e máquinas de soldar, estão a ser movimentados pelos actuais arrendatários sem o conhecimento ou consentimento do ICM;
- Os actuais locatários dos armazéns e equipamentos do ICM recusam qualquer responsabilidade do mau estado de conservação dos activos;
- Estão a ser erguidas novas construções para habitações e armazéns em terrenos pertencentes ao ICM;
- A discrepância entre a informação da capacidade dos armazéns fornecida pelo inventário do ICM e a capacidade real encontrada no terreno influenciará a valorização dos armazéns não visitados que foram avaliados por comparação ou semelhança dos armazéns visitados com as mesmas capacidades.

3.6.3 Critérios de Valorização dos Edifícios

Na avaliação em referência foi utilizado o método em vigor na República de Moçambique para alienação de imóveis de habitação. Nesta avaliação foram utilizados alguns coeficientes corrigidos, de acordo com os critérios do consultor, visto que a legislação data de 1991 e não acompanhou a inflação da moeda.

A fórmula utilizada encontra-se descrita no decreto nº 2/91 de 16 de Janeiro com a discriminação dos coeficientes e dos intervalos de aplicação em função do tipo, importância, qualidade, localização e estado de conservação do imóvel em avaliação. A fórmula que alude o decreto 2/91 é a seguinte:

$$V = V_n - D, \text{ onde:}$$

$$V_n = A * P * K_1 * K_2 * K_3 * K_4$$

$$D = d * I * C * M * V_n$$

Assim:
$$V = A * P * K_1 * K_2 * K_3 * K_4 * (1 - d * I * C * M)$$

V - Valor Actual do imóvel
V_n - Valor novo do imóvel
D - Depreciação do imóvel

- A - Área interior do imóvel
- P - Preço por metro quadrado de construção
- K1 - Factor que traduz a localização da habitação
- K2 - Factor que traduz a importância da habitação
- K3 - Factor que traduz a qualidade de construção
- K4 - Factor que traduz a localização do imóvel
- I - Idade do imóvel
- C - Estado de conservação do imóvel
- M - Margem de antiguidade do imóvel
- d - Percentagem anual de depreciação do imóvel

O preço (p)

O preço por metro quadrado de construção usado na avaliação não é o estipulado pelo decreto mas sim o preço médio de construção praticado na construção actualmente. Para os diferentes tipos de imóveis e infraestruturas foram considerados valores diferentes de acordo com critérios que se seguem:

TIPO DE EDIFÍCIO	USD/m ²
Imóvel de andares bem construído	500
Imóvel de dois andares	450
Casa Tipo 3 com cobertura e laje de betão	400
Casa Tipo 3 com cobertura e sem laje de betão	350
Casa Tipo 2 com cobertura e sem laje de betão	300
Escritórios de boa qualidade	300
Dependências	200
Armazéns pequenos até 600 m ²	250
Armazéns grandes com mais de 600 m ²	200
Armazéns de baixa qualidade	175
Escritórios pequenos	150
Casa de balança	150
Armazéns pré-fabricados lacados	175
Armazéns pré-fabricados	150
Alpendres oficiais	150
Alpendres com pilares	100
Alpendres em consola	65
Alpendres de baixa qualidade	30
Muro de vedação em alvenaria	25
Vedação em rede tubarão e postes	10

O factor que traduz a localização (K4)

O factor que traduz a localização do imóvel foi considerado em geral para todos os imóveis igual a 1 visto que quase todos se localizam em locais estratégicos para os fins da instituição. No entanto, alguns edifícios foram afectados por um coeficiente diferente da unidade de acordo com os seguintes parâmetros:

- Zonas de dificuldade média de acesso 0.80
- Edifícios altos sem elevador 0.90

Idade do Imóvel (I)

Para os edifícios que foram recentemente reabilitados, a idade do imóvel foi considerada a partir da data de reabilitação e a vida útil do imóvel mantida a prevista no decreto, tendo em conta que a reabilitação aumentou o período de vida útil do imóvel em cerca de 100%.

Valor Proposto

O Valor Proposto para venda dos imóveis foi considerado como sendo o maior entre o valor residual e o valor actual daqueles.

Valor da Reabilitação

O valor da reabilitação foi obtido com base nos preços de mercado para trabalhos de reabilitação do género e quantificação dos mesmos durante o levantamento. Essencialmente foram considerados trabalhos de pintura de paredes e caixilharias, pintura de estrutura metálica/madeira de cobertura, substituição/fornecimento de chapas de revestimento quando danificadas, substituição/fornecimento de loiça sanitária, reparação de portas e janelas, considerados importantes para tornar os imóveis funcionais.

3.7 Opções para o Futuro do ICM

Os termos de referência para este estudo solicitam a apresentação de possíveis opções de reestruturação do ICM.

Considerando que:

- Em termos de mandato, as atribuições do ICM estão desajustadas da política do governo sobre o papel do Estado na economia, tornaram-se desnecessárias por decisões tomadas pelo governo, ou ainda foram imputadas a outras instituições;
- O ICM deixou de ser um agente económico na comercialização agrícola, não havendo indicações de que esta “ausência” tenha prejudicado a comercialização no país;
- A grave situação financeira; e ainda que
- Uma parte substancial do património está a ser utilizado por entidades privadas, ou encontra-se sem utilização;

Deve notar-se ainda que o Governo decidiu, e diferentemente do estipulado no decreto de criação do ICM, não alocar fundos do O.G.E.. Na sequência do Estudo de 1997, o Governo libertou 99% da força de trabalho através de um processo formal de despedimentos e indemnizações.

A equipe considera que não há opções: isto é, a única medida a propor é o encerramento formal do *de facto* extinto ICM.³

³ Este estudo teve como pano de fundo a situação da comercialização de cereais e o papel do Estado nessa área. Contudo, o âmbito estudo não incluiu a análise do sector de cereais ou de milho em particular na sua globalidade, que

Destino a dar ao Património

Não sendo função do Estado a gestão de imobiliário e equipamentos, como princípio geral, o património de uma entidade que encerra deve ser vendido. A equipe analisou três opções: venda da totalidade do património, arrendamento da totalidade do património (prática actual do ICM) e ainda uma opção mista.

A opção mista deriva de especial consideração a dar ao papel da infraestrutura de armazenagem na comercialização agrícola. Já o Estudo de 1997 apontava critérios de política de desenvolvimento quanto à alienação definitiva (venda) ou temporária (arrendamento) do património do ICM, em particular dos armazéns: os activos devem ser utilizados para aumentar a competição e expandir a comercialização e exportação de produtos agrícolas. O arrendamento é uma opção de estratégia nas regiões de grande potencial, se a competição for ainda pequena (poucos comerciantes a operar na área), de cobertura fraca (os agricultores não têm segurança de acesso aos mercados), as experiências de mercado estão ainda em processo de consolidação. Segundo estes critérios a situação varia no país, tal como apontado no Estudo de 1997:

- A Região Sul não é uma zona produtora (mas sim consumidora) de cereais ⁴, estando o abastecimento a ser assegurado pela rede comercial, formal e informal. Por isso, a venda dos armazéns a quem esteja interessado não afectará negativamente o nível relativamente pequeno de comercialização de cereais. A venda de todo o património é aconselhável para reforçar as actividades económicas em geral ali desenvolvidas
- As Regiões Centro e Norte são grandes fornecedoras de cereais (em termos reais e potenciais). A rede de comerciantes é pequena, muito dispersa ainda. Comerciantes de maior dimensão (2) e os múltiplos comerciantes informais (com fraca capacidade financeira) só recentemente se estabeleceram e iniciaram operações de exportação. A rede de comercialização agrícola não está ainda consolidada.

Por isso, a opção mista propõe o arrendamento dos armazéns nas Zonas Centro e Norte e a venda de restante património. Quer dizer que, nestas duas regiões o Estado continuará a apoiar activamente o investimento privado na comercialização assegurando maior competitividade dos intervenientes. A experiência dos dois últimos anos de parcerias do ICM mostra que os arrendamentos geraram mais intervenientes e que a comercialização/exportação estão em progresso, se bem que inicial. Mantendo-se este incentivo por um período de mais 5 anos, será possível apoiar o processo em curso de estruturação e consolidação da rede de comercialização.

A seguir sumarizam-se as principais vantagens e desvantagens de cada uma das três opções.

Opção de venda da totalidade do património:

poderia concluir pela necessidade de uma instituição especialmente dedicada a esses produtos, à semelhança do que existe para o algodão, caju e açúcar.

⁴ Exceptuando-se o arroz em que a infraestrutura fundamental é a fábrica de descasque.

Vantagens	Desvantagens
<p>Realização a <u>curto prazo</u> de receitas para o saneamento financeiro das dívidas do ICM</p> <p>Segurança para o investidor privado</p> <p>O Estado liberta-se do esforço de gestão de um parque imobiliário substancial.</p>	<p>Não há garantias de que a infraestrutura continue a servir comercialização agrícola</p>

Opção de arrendamento da totalidade do património:

Vantagens	Desvantagens
<p>Realização a <u>médio prazo</u> de receitas para o saneamento financeiro das dívidas do ICM</p> <p>O Estado mantém um instrumento importante para promover a expansão do investimento privado na área da comercialização de cereais, ao poder assegurar que as infraestruturas continuam a estar disponíveis para esse fim</p> <p>Facilitação do investimento privado por diminuição dos custos de investimento na comercialização de cereais</p>	<p>As dívidas do ICM não serão saneadas a curto prazo</p> <p>Insegurança para o investidor privado</p> <p>Gestão de contratos de arrendamento do imenso parque, incluindo residências e apartamentos, centros sociais, estações de serviço, moageira, etc. que são irrelevantes para o objectivo de desenvolvimento da comercialização cereais</p>

Opção Mista: arrendamento dos armazéns nas Regiões Centro e Norte e venda do restante património

Vantagens	Desvantagens
<p>Realização a <u>curto e médio prazos</u> de receitas para o saneamento financeiro das dívidas do ICM</p> <p>O Estado mantém um instrumento importante para promover a expansão do investimento privado na área da comercialização de cereais, ao poder assegurar que as infraestruturas continuam a estar disponíveis para esse fim</p> <p>O Estado liberta-se do esforço de gestão da parte do parque que não é relevante para o objectivo político de desenvolvimento da comercialização de cereais</p> <p>Facilitação do investimento privado por diminuição dos custos de investimento na comercialização de cereais</p>	<p>As dívidas do ICM não serão saneadas a curto prazo</p> <p>Gestão de contratos de arrendamento apenas do parque importante para o objectivo de desenvolvimento da comercialização cereais</p> <p>Insegurança para o investidor privado</p>

Estimativa das opções em termos económicos

Para o cálculo das valores envolvidos para cada uma das opções, é necessário considerar que há complexos compostos por armazéns, escritórios e residências anexas, ou seja, nestes casos o “complexo” tem que ser transaccionado no seu todo. Estas unidades foram valorizadas separadamente mas foram agrupadas por complexos – ver Anexo 5.1. com o Inventário de Edifícios.

Foi tomado como valor a atribuir aos edifícios (quer para venda quer para arrendamento) o “Valor Proposto” determinado pela equipe de Inventário. O Valor Proposto é o valor abaixo do qual o Estado perde economicamente.

A estimativa das rendas foi determinada da seguinte forma:

Anuidade determinada pelo Valor Proposto, por um período de dez anos, actualizado à taxa de remuneração praticada pela banca para depósitos de longo prazo. Estas anuidades seriam pagas sob a forma de rendas mensais. No caso das rendas serem pagas em moeda nacional, a taxa de juro para depósitos de longo prazo praticada pela banca comercial é de 24%; sendo as rendas pagas em dólares americanos (como é prática actual do ICM), a taxa de actualização será a taxa de juro para depósitos de longo prazo em dólares americanos praticada pela banca comercial que é de 1,6%.

Os valores foram ainda ponderados com três coeficientes:

- Factor de localização:
 - Bem localizados 1.00
 - Em zonas remotas 0.85
 - Em zonas sem produção de cereais 0.80
- Qualidade de construção – determinado pela equipe de inventário
- Obsolescência funcional – sem oportunidade de negócio a curto prazo

Não foi possível comparar os níveis de rendas calculados desta forma com as rendas que estão a ser praticadas pelo ICM dado que os actuais contratos são muito imprecisos sobre o objecto de arrendamento e as condições precisas das rendas. Os actuais contratos também não revelam um padrão (por exemplo, uma relação com a área ocupada) possivelmente devido às necessidades de reabilitação e ainda pelas variações inerentes ao processo de negociação então realizado.

Para o equipamento, o valor do aluguer anual foi estimado por divisão do valor actual por 5 anos.

Em termos de resultado económico, este cenário teria os seguintes resultados:

ESTIMATIVA DAS RECEITAS DE VENDA E ARRENDAMENTO			(USD)
OPÇÃO	INFRAESTRUTURAS	EQUIPAMENTOS	TOTAL
Venda de todo o Património	9.452.082	464.784	9.916.866
Arrendamento de todo o Património	909.543	92.957	1.002.500
Opção Mista	3.206.615	300.800	3.507.415
Venda do Património no Sul	1.834.635	140.000	1.974.635
Venda de Património no Centro e Norte	721.792	120.000	841.792
Arrendamento de Património no Centro e Norte	650.188	40.800	690.988

Implementação das opções

A situação legal do património do ICM tem que continuar a ser regularizada. Os títulos de propriedade têm que estar averbados com a posse do ICM, ou mais tarde (consoante a alternativa adoptada) com a posse da Direcção Nacional de Património do Estado sob gestão do MIC.

A gestão do processo de venda, gestão dos actuais contratos de arrendamento (a regularizar), e estabelecimento de novos contratos de arrendamento requer um esforço relativamente grande e em todo o país. A gestão de contratos de arrendamento requer a cobrança atempada das rendas mensais, a verificação da utilização que está a ser dada aos edifícios, sua manutenção e verificação das obras de reabilitação ou novas acordadas nos vários contratos.

Uma auscultação preliminar sugere que há no país agências imobiliárias com experiência nacional e internacional que poderiam ser subcontratadas para proceder à implementação dos vários processos de venda e de gestão do arrendamento do património do ICM. O “out-sourcing” para este efeito foi recentemente adoptado pelo Banco Austral para o seu imenso parque imobiliário em todo o país.

Estima-se que seria necessário uma fase de instalação em que a agência imobiliária estabelecerá o seu sistema de gestão e seriam estabelecidos os parâmetros de negociação dos contratos de venda e de arrendamento. O subcontrato poderia incluir também a regularização do património. A fase de gestão teria um custo aproximado de 5% do valor das rendas cobradas.

Potenciais interessados

A equipe do inventário, sempre que possível, auscultou os actuais arrendatários de infraestruturas do ICM sobre o seu interesse potencial em continuar com o sistema actual ou mesmo comprar as instalações. Adicionalmente, foi lançado um anúncio nos jornais solicitando manifestações de interesse quer para arrendamento quer para compra dessas mesmas instalações.

Os resultados destas consultas, que não pretenderam ser nem exaustivas, nem estatisticamente relevantes, revelam o seguinte:

- Quase todos os actuais arrendatários privados dos imóveis do ICM manifestaram o interesse na aquisição dos activos arrendados. As ONG's estão mais interessadas no aluguer dos activos durante a vigência dos seus programas ou projectos, como é o caso do PMA.
- Há mais que um interessado no arrendamento/compra das infraestruturas todas nas províncias de Nampula, Zambézia, Tete, Sofala e Manica;
- As províncias de Niassa e Cabo Delgado só têm um interessado – a Export Marketing;
- A Província de Inhambane é a que tem menos candidatos:
 - Um armazenista (Chizingo Comercial) que actualmente arrenda dois armazéns, pretende comprar um deles, mantendo-se como arrendatário do outro;

- Não houve manifestações para os armazéns de Massinga e Zavala (estes armazéns estão muito deteriorados – o valor estimado para a reabilitação é muito superior ao valor actual do que existe realmente);
- Na Província de Gaza:
 - A Kawena está interessada em comprar 2 dos 3 armazéns existentes no Chokwé
 - Não houve manifestações para os armazéns na parte baixa da cidade de Xai-Xai;
- Na Província de Maputo:
 - A V&M pretende comprar ou alugar todos os armazéns;
 - Um candidato para a compra de apenas um

De todas as propostas destacam-se duas empresas interessadas em todos os armazéns na Zonas Centro e Norte e ainda na Província de Maputo – a V&M e a Export Marketing, ambas envolvidas em comercialização de cereais em grande escala no país. A maioria dos outros candidatos não está envolvida até ao momento em actividades de comercialização agrícola.

4 COMPONENTE: OPÇÕES PARA OS MERCADOS PRIVADOS – DESENVOLVIMENTO DE MERCADOS E FEIRAS

4.1 Experiências de Outros Países

Nesta secção consideram-se as experiências de outros países em dois domínios principais: liberalização dos mercados agrícolas e o desenvolvimento de mercados rurais.

4.1.1 Colapso dos “Marketing Boards” – Conselhos de Comercialização⁵

Logo a seguir à Independência, na maioria dos países na África Oriental e Austral, o governo teve um papel predominante na comercialização dos cereais, frequentemente através de conselhos estatais conhecidos por “Marketing Board” – Conselhos de Comercialização. Os Conselhos de Comercialização de Cereais mantinham o controle sobre o nível dos preços (aos produtores, industriais e consumidores). Estas empresas estatais eram os únicos compradores legais de milhos. No Zimbabué, o GMB fornecia insumos, extensão e outros serviços aos agricultores, cujo valor era deduzido às receitas da venda das culturas dos agricultores aquando da colheita.

Estes conselhos estatais eram obrigados a comprar milho dos agricultores a preços que os encorajavam a produzir milho, a realizar a extensão e outros serviços, e a fornecer farinha de milho aos consumidores urbanos a preços acessíveis. O sistema de preços únicos para todo o país era um subsídio implícito às zonas isoladas, dado que os custos de transporte para os

⁵ Em Moçambique esta instituição funcionou sob a forma de “Empresa Estatal” – a AGRICOM, E.E. tendo-se seguido o Instituto de Cereais de Moçambique.

mercados principais eram cobertos pelos conselhos estatais. A combinação “comprar em alta mas vender em baixa”, conceder crédito e outros serviços, e subsidiar o transporte levava a que estes conselhos não fossem rentáveis. Eles constituíam um dreno nas finanças públicas – nos fins dos anos 80 na Zâmbia, os subsídios para o sector de milho representavam 17% do orçamento de Estado. Este gasto governamental insustentável foi o motivo principal para o colapso dos conselhos de comercialização de cereais.

Os conselhos na Zâmbia e Zimbabwé, que continuaram a ter um papel mais intervencionista do que os seus contrapartes em Moçambique e Quénia, muitas vezes afectaram negativamente o crescimento do sector privado. O favorecimento de certos compradores beneficia as grandes empresas à custa dos pequenos moageiros, comerciantes e os pobres. Na Zâmbia, a Agência da Reserva Alimentar (*Food Reserve Agency*) vende as suas reservas de milho a preços subsidiados às grandes moagens, e não através dos canais de comercialização existentes. Realmente as grandes moagens recebem um subsídio do governo, dado o seu acesso a milho barato, à custa dos pobres urbanos. Na Zâmbia em 1998, estimava-se que os pobres urbanos perderam US\$12 milhões.⁶ O Quénia e Moçambique, onde o grau de liberalização era maior, deram aos consumidores urbanos uma maior escolha de tipos de farinha de milho. Farinha com farelo é mais barata ao nível de retalho, tendo-se tornado a alimentação favorita para os pobres urbanos, ao mesmo tempo que os consumidores urbanos mais ricos continuaram a consumir farinha. Em geral, a variabilidade do preço do milho aumentou, enquanto que o preço médio desceu, o que significa que o preço ao consumidor não aumentou com a liberalização.

Quanto aos produtos, as pesquisas mostram que os mais pobres preferiam um sistema liberalizado. Uma vantagem fundamental foi que os comerciantes privados pagavam em dinheiro, enquanto que a empresa pública pagava depois da venda.

Nas culturas de exportação em África, outros conselhos de comercialização eram frequentemente os compradores exclusivos. Estes conselhos tinham estruturas muito pesadas. (O Conselho de Comercialização de Cacau do Gana tinha 120.000 funcionários, dos quais 20.000 estavam mortos ou não existiam) o que originava altos custos de comercialização. Estes altos custos eram passados para os agricultores, que recebiam uma pequena percentagem do preço de exportação do seu produto. Os baixos preços para as culturas de exportação diminuía o incentivo ao aumento da produção e encorajavam o contrabando para os países vizinhos onde os preços controlados eram mais altos. Os conselhos deviam fornecer insumos e extensão para os agricultores, mas raramente conseguiam fornecer de forma apropriada ou oportuna.

No início dos anos 80, a comercialização das culturas de exportação começou a ser liberalizada, segundo um dos quatro modelos: recuo rápido, com pouca planificação; retirada progressiva do Estado; liberalização do comércio doméstico mas mantendo as exportações sob controle governamental; e manutenção das exportações no quadro de um sistema único de comercialização. A segunda opção foi a mais vulgar. Os países que liberalizaram o processamento ao mesmo tempo que a comercialização foram os que tiveram menos problemas.⁷

⁶ Jayne, TS et al., “Successes and Challenges of Food Market Reform: Experiences from Kenya, Mozambique, Zambia and Zimbabwe,” Michigan State University International Development Working Paper 72, 1999.

⁷ Shepard, Andrew W. and Stefano Farolfi, *Export Crop Liberalization in Africa: A Review*, FAO, 1999

4.1.2 Questões-Chave

Há quatro questões relacionadas com a liberalização dos mercados, de relevância particular para Moçambique: qualidade, fornecimento de insumos, crédito à produção e financiamento do comércio.

A qualidade é importante, especialmente para o milho moçambicano que tem enfrentado dificuldades nos mercados de exportação por não cumprir os padrões internacionais. Quando as várias culturas estavam sobre controle estatal, o governo tinha a capacidade de definir e impor padrões de qualidade. O governo utilizava também o sistema de extensão para divulgar informação sobre os padrões por toda a cadeia de produção e de comercialização. Estes esforços tiveram algum sucesso; o conselho de comercialização de cacau do Gana justificou a continuação do seu monopólio sobre a exportação argumentando que era preciso proteger a reputação excelente do cacau ganês. Contudo, num ambiente de mercado livre, os padrões de qualidade podem ser mantidos se forem comunicados a todos os intervenientes na produção, comercialização e processamento, e estes intervenientes receberem incentivos para realizar o controle de qualidade.

Em Moçambique, não estão estabelecidos os padrões para o milho. Os comerciantes queixam-se que o milho dos agricultores é de baixa qualidade, com altos níveis de humidade, grãos partidos e impurezas. Porém, poucos comerciantes pagam mais por milho de alta qualidade, pelo que o agricultor recebe o mesmo preço por milho húmido, partido or misturado com areia que por milho seco, com grão bem formados e em sacos limpos. Embora ela possa estar disposta a gastar mais tempo a secar o seu milho, seleccionar os grão e mantê-los limpos, se não receber um preço mais alto, ela não vai gastar trabalho sem nenhum benefício. Se o sector privado quer um milho de qualidade melhor, tem que definir exactamente o que quer, em termos de humidade, forma, impurezas e outros factores, comunicando os seus padrões aos outros comerciantes e agricultores, e – mais importante – pagar mais por qualidade mais elevada.⁸

A utilização de insumos tende a diminuir com a liberalização. Isto deve-se a um, ou uma combinação, de quatro factores-chave. Primeiro, muitos conselhos de comercialização subsidiavam os insumos. O fim dos subsídios aumentou os preços reais aos agricultores, reduzindo a sua procura. Segundo, noutros casos, o sector privado não conseguiu substituir o abastecimento de insumos do governo, mesmo que esperassem que os subsídios fosse re-introduzidos, aumentando o risco para os comerciantes que negociavam em fertilizantes. Os programas do Governo que forneciam programas de extensão específicos para certas culturas também terminaram com a queda dos conselhos de comercialização, pelo que os agricultores deixaram de ter aconselhamento sobre como aplicar os insumos. Finalmente, a limitada disponibilidade de crédito à produção tornou difícil aos produtores pobres de culturas de exportação a aquisição de fertilizantes na época de cultivo.

O crédito à produção agrícola diminuiu para algumas culturas liberalizadas, particularmente o algodão na Tanzânia. Numa cadeia de comercialização com um comprador, o Estado, o governo

⁸ As associações de agricultores podem jogar um papel importante ao informar os seus membros sobre os padrões e realizarem funções de controle de qualidade da produção dos seus membros.

pode conceder crédito aos agricultores e estar seguro que recupera o capital e juro na altura da venda das culturas. Quando há vários compradores numa dada zona, a empresa que fornece insumos a crédito pode ver agricultores a vender a outro comerciante (venda paralela), ficando o prestamista sem qualquer capacidade de recuperar os fundos.

O desenvolvimento sustentável do crédito à agricultura para a produção de culturas de exportação, em que os insumos são fornecidos em dinheiro ou espécie por uma empresa que deduz os custos do empréstimo nas receitas das compras, só pode ter lugar quando os agricultores e empresas têm e actuam como se tivessem interesses mútuos. As empresas têm que fornecer insumos e aconselhamento aos agricultores para obterem um produto de boa qualidade; os agricultores não podem vender a outros ou perderão o acesso a insumos e outros serviços de que necessitam. Este desenvolvimento de respeito mutuo leva vários anos, sendo difícil em zonas onde as companhias têm relações negativas com os agricultores ou têm uma história de não cumprirem o seu lado do contrato.

O tabaco na Africa Austral é vendido em leilões. Tendo um ponto único de venda, com compradores múltiplos, pode permitir vantagens que os fornecedores de crédito possam recuperar os seus empréstimos através dos serviços de leilões. Contudo, este sistema é apropriado a culturas tais como o tabaco que têm muitos e bem definidos padrões de qualidade, e vários compradores grandes que participam no processo de leilão. Há o perigo dos compradores se associarem para fazer baixar o preço, aumentando só seus lucros à custa dos produtores.

A falta de financiamento para a comercialização era considerado como um problema importante derivado da liberalização. Sistemas de compradores únicos utilizavam fundos do governo para comprar culturas antes de serem exportadas. Na prática, os agricultores não eram pagos em dinheiro mas sim com notas promissórias que eram válidas apenas meses mais tarde. A preocupação era que um sector privado emergente não seria capaz de ter acesso a crédito para comprar produtos dos agricultores antes de os vender ao interveniente seguinte na cadeia de comercialização.

Esta preocupação não foi demonstrada na prática. Mesmo que os bancos nacionais não estejam dispostos a financiar a comercialização agrícola, os grandes compradores têm estado disponíveis a conceder crédito a comerciantes que conhecem e confiam. Estes grandes compradores podem ser empresas multinacionais, ou terem acesso a financiamento offshore, podendo assim conceder empréstimos a preços competitivos. Este modelo funciona em Nampula, onde V & M recorre ao seu acesso a financiamento offshore para financiar os pequenos comerciantes.

4.1.3 Benefícios da Liberalização

Os benefícios da liberalização incluem: mercados mais eficientes, preços melhores para os agricultores, expansão das indústrias de processamento e menor pressão sobre as finanças públicas.

A maior eficiência dos mercados vem da redução de custos, à medida que os conselhos de comercialização ineficientes são substituídos por empresas privadas mais reactivas à minimização

da estrutura de custos. O sector informal também apareceu. No caso do milho em Moçambique, o sector informal “respondeu agressivamente à liberalização e tem conseguido ligar as regiões supervitárias com as deficitárias, dentro e fora do país.”⁹ Este aumento de eficiência dos mercados levou, no conjunto, a melhores preços aos agricultores. No caso das culturas de exportação cujos preços internacionais têm baixado, os agricultores têm recebido preços mais baixos mas uma percentagem maior do preço de exportação. Se os preços mundiais aumentarem, os preços ao produtor também aumentarão. No sector de cereais, a liberalização permitiu o crescimento de uma grande variedade de unidades de processamento. As moageiras de grande escala que operavam no quadro de um sistema de preços controlados não conseguiram competir com as moageiras a martelo, localizadas perto dos consumidores e produtores de milhos. O aumento de indústrias de processamento levou a uma maior competição na compra de produtos agrícolas, estimulou investimentos e criou mais empregos numa grande variedade de unidades. Os gastos insustentáveis do governo eram o factor-chave que promoveu a liberalização dos mercados agrícolas. As finanças públicas reforçaram-se, ao beneficiarem dos benefícios descritos acima. Questões relacionadas com a qualidade, fornecimento de insumos e financiamento da produção poder ser resolvidas através de actividades do sector privado, com o governo a jogar um papel de facilitador.

4.1.4 Mercados

Os sistemas de propriedade e de gestão de mercados variam em todo o mundo. Em alguns países é responsabilidade das organizações de produtores. No Reino Unido muitos mercados são operados pelos comerciantes. Em França e Espanha, é mais comum a propriedade ser de uma empresa estatal ou municipal. Grande parte dos grandes mercados no EUA são cooperativas, e mesmo propriedade privada, embora seja relativamente rara. Na Europa Oriental um modelo que está a ser muito considerado é a criação de mercados grossistas envolvendo empresas anónimas. Neste quadro, contudo, há ainda muitas opções sobre como gerir um mercado.¹⁰

Os mercados agrícolas existem em todo o mundo. Em alguns países em desenvolvimento, bem como na África do Sul, a sua função é exercida pelos supermercados, ou grandes lojas privadas. O papel desses mercados é o de influenciar por tipos de culturas produzidas as suas cadeias de comercialização, as relações entre os produtores, comerciante e consumidores (que podem ser os mesmos indivíduos em diferentes épocas do ano) e a política governamental, especialmente no que se refere ao fornecimento de infraestrutura e descentralização administrativa.

4.1.5 Cidades Mercado

Muito do trabalho recente sobre o desenvolvimento de mercados rurais tem-se centrado sobre as cidades mercado. Estas áreas urbanas pequenas ligam os agricultores com os outros centros de comércio e de processamento. As cidades mercado podem também tornar-se centros de processamento, comércio e serviços relacionados, que geram emprego para pessoas das zonas

⁹ Jayne et. al., *op. cit.*

¹⁰ Ver Tracey-White (1995) para mais detalhes.

rurais que de outro modo iriam para as grandes cidades já superlotadas. Estes serviços também apoiam a agricultura, oferecendo mais oportunidades económicas nas zonas rurais. No Uganda nos anos 70, havia um “mecanismo dinâmico para converter o potencial agrícola em oportunidades de empresas e emprego em larga escala.”¹¹ No Nepal, estas cidades jogam um papel importante, embora não reconhecido, facilitando a comercialização de produtos agrícolas, promovendo o comércio e fornecendo serviços públicos e comerciais. Em Africa, estas cidades são o principal elo de ligação entre as empresas agrícolas e as cidades; sendo cruciais para os países Africanos puderem alimentar a crescente população urbana.

A existência de um mercado numa cidade, normalmente do tamanho de uma capital distrital em Moçambique, não significa que seja uma cidade mercado. Essas cidades caracterizam-se pelas fortes ligações a outros centros de actividade económica, presença de serviços financeiros, capacidade de divulgar informação, e existência de serviços governamentais, tais como educação e saúde. Muitos mercados em Africa são realmente centros de mercado, centrados num volume limitado de transacções, mas estão a crescer aumentando o seu papel. As cidades mercado mais vibrantes também estimulam o desenvolvimento de mais mercados nas zonas rurais.

Há dois tipos de constrangimentos ao desenvolvimento de mercados: política e infraestrutura. As políticas podem cobrir uma grande gama de aspectos. O exemplo da Guiné-Conakry é particularmente interessante.

No regime de Sekou Touré, a actividade privada de mercado foi reprimida e quase eliminada. Depois da morte de Touré em 1984, o comércio foi liberalizado, levando ao crescimento rápido na actividade económica, com base num sistema de mercado. Isto incluiu feiras rurais, mercados diários, mercados de redistribuição semi-urbanos e os grandes centros urbanos. Em 1990, as cidades mercado estavam ainda a crescer rapidamente, com muitas cidades com mais de mil vendedores no dia de mercado. Os três principais constrangimentos ao desenvolvimento das cidades mercado eram: falta de recursos e capacidade técnica do governo local para gerir os mercados e facilitar o seu crescimento; falta de combustível, que desencorajava os comerciantes a deslocarem-se para zonas remotas; e más estradas. Outras questões secundárias eram a falta de armazenagem, falta de centros de saúde, falta de alojamento para visitantes, falta de zonas de estacionamento nos mercados, falta de peças e sobressalentes e aumento dos pagamentos exigidos aos transportadores nos postos da polícia.

Uma preocupação sobre a comercialização, mas não relacionada com os mercados per se, vem do Gana, onde os produtores recebem preços baixos pelos seus produtos nos mercados rurais. Estes produtos são depois vendidos nos centros urbanos a preços altos. Nem os agricultores nem os habitantes urbanos beneficiam com este sistema. Se os agricultores recebessem preços mais altos pelas suas culturas, iriam melhorar as suas vidas, investiam mais na agricultura e, do ponto de vista do governo, pagariam mais impostos. Esta é uma questão importante no Gana, onde 80% da força de trabalho trabalha na agricultura. A solução proposta foi a de promover a formação de associações de produtores, que poderiam negociar preços mais altos (grossista) pelas suas

¹¹ Bendavid-Val, et. al., 1990

culturas e vender quando as condições fossem melhores. A mesma recomendação veio da Namíbia.¹²

Esforços externos para promover os mercados têm incluído muitas vezes a construção de infraestrutura de mercado. A União Europeia está a financiar um projecto na Costa do Marfim para a construção de 14 grandes mercados grossistas e 30 mercados de concentração mais pequenos. Esta iniciativa enquadra-se nos objectivos expressos do governo de auto-suficiência alimentar. Os agricultores também serão encorajados a produzir mais alimentos que sabem poder vender. Os primeiro mercado grossista construído por este projecto serve Bouaké, uma cidade de um milhão de habitantes no centro do país. O custo deste investimento é de milhões de dólares. Contudo, após um ano de operação, só está ocupado em 60%, embora os comerciantes tenham as suas bancas na parte externa da nova estrutura.

André Morel, um consultor deste projecto, terá afirmado que os gestores do projecto falharam na sua análise humana.¹³ Assim, um centro de arquitectura linda, preços razoáveis e bons regulamentos não é utilizado porque força os utilizadores a uma nova estrutura social e institucional. Uma lição-chave da experiência de Bouaké é que se deve começar com projectos mais pequenos e simples, que evoluem posteriormente. Esta lição é repetida no Guia de Desenvolvimento de Mercados da FAO que diz, “É essencial organizar a operação de mercados de modo a que o seu funcionamento tenha a concordância de todos os interessados. Para isso, a participação dos utilizadores no processo de formulação, desde a identificação até ao desenho e implementação, é essencial. Deste modo, será possível assegurar que o método de gestão, os procedimentos operacionais, o sistema de taxas, aluguer e outras componentes das receitas bem como os regulamentos do mercado sejam aceites por todas as partes.”

4.1.6 Taxação

Embora as receitas das taxas sejam importantes, em muitos mercados elas são vistas como a única fonte de receita e não como um meio para facilitar a comercialização da produção local. Ao impor uma taxa que pretenda agarrar tudo, de forma muito rigorosa e de trabalho intensivo, as autoridades do mercado podem infligir perdas económicas maiores que o valor das receitas colectadas. Perdem a economia nacional, os produtores rurais e os consumidores urbanos. No fim, ninguém ganha realmente.¹⁴

4.1.7 Lições

Com base nas experiências, principalmente em Africa, os programas para o desenvolvimento de mercados rurais devem seguir os seguintes três princípios fundamentais:

¹² Harrison, Nick, “Linking Africa’s Farms And Cities,” Urban Age, Winter 2000

¹³ Ibid.

¹⁴ Tracey – White 1995.

- Compreender os sistemas de comercialização, especialmente as relações dentro do sector informal.
- Trabalhar com as pessoas no mercado, comerciantes e utilizadores, para formular programas que respondam às suas necessidades.
- Começar pequeno e evoluir depois.

4.2 Sistemas de Mercado em Moçambique

4.2.1 Mercados Rurais

Segundo Tracey-White (1995), a produção agrícola é normalmente canalizada para cinco tipos principais de mercados: primário rural, mercados de concentração, mercados grossistas, retalhista urbanos e outros tipos de canais de comercialização.

Os mercados primários concentram-se nas vendas directas dos produtores de pequenas quantidades de produtos aos comerciantes na aldeia e vendas de retalhistas aos consumidores rurais. Os mercados de concentração são os lugares onde se comercializam quantidades maiores. Estes combinam-se frequentemente com mercados rurais locais e grande parte da produção aqui concentrada é enviada para zonas mais urbanizadas. Estes mercados situam-se muitas vezes ao longo de estradas principais.

Os mercados grossistas estão perto de cidades grandes. Os mercados urbanos de retalho estão ligados aos grossistas, mas concentram-se na venda directa aos consumidores. Alguns mercados urbanos de retalho, especialmente nos países em desenvolvimento, permitem que agricultores vendam directamente aos habitantes nas cidades. Nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, nas duas últimas décadas, foram criados nas cidades “mercados de agricultores” onde se comercializam produtos especiais ou orgânicos.

Existem outros canais de comercialização tais como as compras directas de empresas, agricultores que vendem para agro-indústrias, lugares de compra de produtos específicos, lugares de compra designados pelo governo ou pelo sector privado, tais como o sistema de cantinas do período colonial.

Em Moçambique, os termos “mercados,” “feiras” e “bazares” são usados para designar mercados rurais. Em geral, designam-se por mercados os locais em que se transaccionam produtos todos os dias. Os mercados urbanos foram desenvolvidos durante o período colonial como uma forma de abastecimento os residentes das cidades em produtos frescos, alimentos e carne. As feiras são locais usados para transacções ocasionais. Existem mercados periódicos (semanais ou com outra periodicidade), mercados que se realizam numa dada época do ano, como por exemplo a exposição em Chimioio, ou um local para comercializar um produto específico, por exemplo a Feira de Gado no Chokwé. O bazar é também um mercado em que os vendedores ou o próprio lugar são informais.

Este documento considera como mercados rurais qualquer lugar com mais de dois vendedores que se destinam à compra e venda de produtos agrícolas. Estes mercados nem sempre estão em zonas rurais; o mercado na Cidade de Manica é um mercado de concentração, jogando assim um papel importante na comercialização de produtos produzidos nas zonas rurais adjacentes. Os mercados rurais podem ser mercados ou feiras; neles transaccionam-se uma grande variedade de produtos ou, como no caso da Feira de Gado no Chokwé, dedicam-se a um sector específico. A questão-chave ao definir um mercado rural é se ele serve a população rural.

4.2.2 Mercados em Moçambique

O trabalho de campo e fontes secundárias mostram que existe uma grande variedade de mercados rurais em Moçambique. O tipo mais comum é um mercado informal, que funciona diariamente, localizado em locais estratégicos, por exemplo num cruzamento de estradas ou numa povoação. Nas zonas rurais na Província de Manica, estes mercados surgiram em locais onde os comerciantes informais estabeleceram postos para compra de milho. Tendo os agricultores recebido o seu dinheiro, outros vendedores oferecem produtos, tais como sal, óleo e sabão, para venda imediata aos produtores. Estes vendedores vêm frequentemente para estes postos de compra nos transportes usados pelo comprador de milho. Alguns vendedores construíram mais tarde estruturas mais permanentes (bancas fixas) de tijolos de barro, com tetos de caniço. Estes mercados são sazonais, podendo fechar quando acaba a época de compra da cultura. Estes vendedores só fazem dinheiro quando os agricultores têm dinheiro em mão.

Nas áreas perto do Malawi existem mais mercados semanais (feiras) do que noutras partes de Moçambique. A Província da Zambézia tem pelo menos 143 mercados semanais, dos quais 75 somente no Distrito de Milange. Este sistema também existe no norte da Província de Tete. Alguns mercados semanais funcionam também diariamente, mas numa escala muito menor. Por exemplo, em 1999, o mercado de Ulongue tinha cerca de 50 vendedores diariamente, mas mais de 1.000 aos sábados, o dia de mercado. Também na cidade de Nampula existe dias de mercado (domingos), mas não noutras partes de Nampula, excepto algumas feiras que surgem quando passa o comboio de Nacala para o Malawi. Na Namaacha, Província de Maputo, os dias de mercado são à 4^a-feira e ao sábado. Nestes dias, os residentes podem atravessar a fronteira para a Suazilândia mais facilmente, vendendo e comprando em ambos os lados da fronteira.

O mercado principal na cidade de Manica é mais intenso às 3^a e 5^a-feiras, por decisão do Conselho Executivo tomada em colaboração com a população. Algumas comunidades no Distrito têm um dia tradicional em que ninguém trabalha, por decisão do régulo. Estes dias são muitas vezes usados para reuniões da comunidade. Em alguns lugares, os comerciantes itinerantes aproveitam a concentração das pessoas para vender os seus produtos. Este sistema de mercado não existe no Zimbabwé, no outro lado da fronteira.

A existência e tamanho dos mercados rurais depende principalmente do nível de actividade económica na zona. Isto é determinado pelas fontes de rendimento, principalmente produção agrícola, conexões de transportes e densidade populacional. Normalmente nestas áreas o volume de comercialização agrícola também é maior. Nas zonas de alto potencial agrícola, os mercados são mais intensos, com uma maior densidade populacional, ao longo dos principais corredores de

transporte. Nas zonas mais isoladas de Moçambique, os mercados são mais pequenos, como por exemplo na Zambézia onde as mercadorias são transportadas à cabeça ou em bicicletas.

Em todo o mundo em desenvolvimento existem mercados agrícolas, excepto onde são proibidos pela política governamental. Os mercados rurais têm sido suprimidos noutros países africanos, mas não por muito tempo. As autoridades portuguesas em Moçambique não permitiam o funcionamento de mercados rurais. A comercialização agrícola era realizada pelo sistema de cantinas, que tinham exclusividade de direitos de compra em áreas bem definidas. Os cantineiros praticavam margens fixas que faziam baixar os preços ao produtor, mas assegurava a rentabilidade do negócio. As Companhias e plantações tinham a exclusividade de direitos de comercialização nas áreas sob seu controle. Este sistema era utilizado pelas autoridades coloniais para reforçar o controle nas zonas rurais. Os produtores não tinham qualquer opção quanto ao local e à maneira de venda dos seus produtos, e pagavam preços mais altos do que necessário pelos produtos vindos de fora da zona, devido à posição monopolista do cantineiro.

Uma parte importante da comercialização agrícola tem lugar fora dos mercados. Em alguns lugares, como Lichinga, os comerciantes procuram os agricultores nas redondezas da cidade. Isto permite que os comerciantes não paguem as taxas de mercado, e os agricultores têm que andar menos para vender as suas culturas (embora, muitas vezes, pudessem obter um preço melhor na cidade). O algodão e o tabaco em Moçambique são vendidos em canais específicos, e não num sistema de mercado.

4.2.3 Mercados e o Sector Informal

Os mercados rurais em Moçambique tiveram um crescimento significativo na última década, sem haver políticas para a sua promoção. As prioridades dos governos, doadores e ONGs têm se centrado na reabilitação da rede de cantinas, com pouco sucesso. O quadro legal no que se refere aos mercados rurais em Moçambique dirige-se mais aos vendedores do que aos mercados. Todos os vendedores nos mercados rurais são do sector privado,¹⁵ mas poucos, se houver algum, estão registados de acordo com a legislação moçambicana, sendo, portanto, considerados como membros do sector informal. Às actividades deste sector aplicam-se uma grande gama *de facto* e *de jure* regulamentos, cuja revisão está em curso.

4.2.4 Ligações aos Mercados Financeiros

O desenvolvimento de mercados leva ao aparecimento de mais empresários micro e pequenos. Estas empresas irão aumentar a procura de serviços financeiros, especialmente poupança e crédito. Os fornecedores destes serviços irão aos mercados como fonte de clientes. Contudo, dado o alcance limitado do actual sector financeiro em Moçambique, particularmente dos bancos

¹⁵ Definido como qualquer entidade económica que não seja propriedade ou controlada pelo governo. Esta definição inclui as empresas mistas, qualquer agricultor que venda qualquer quantidade da sua produção, associações envolvidas em actividades económicas, micro-empresários, comerciantes não licenciados pelo governo e empresas registadas.

comerciais e das instituições de micro finanças, grande parte deste crescimento nos serviços financeiros virá dos fornecedores ou de fontes informais.

O sector financeiro em Moçambique pode ser dividido em instituições de quatro tipos principais: bancos comerciais, instituições financeiras não-bancárias, instituições de micro finanças e instituições informais, tais como xitiques, colectores de dinheiro e redes de assistência social.

Os bancos comerciais têm um papel pequeno nas ligações com os mercados rurais. Eles não fazem empréstimos aos empresários informais ou pequenos. Os grandes comerciantes que podem satisfazer os requisitos mínimos (1.000.000 meticais) e que vivem perto de estabelecimentos bancários podem usá-los para depositar dinheiro. Os bancos comerciais, particularmente o Banco Austral, têm vindo a reduzir a sua presença fora das capitais provinciais nos últimos três anos.

As instituições financeiras não-bancárias cobrem uma grande gama de fornecedores de serviços financeiros, incluindo empresas tais como o GAPI, e ONGs como a AMODER. O GAPI concede empréstimos para a compra de equipamentos, estando alguns dos seus clientes envolvidos na agro-indústria. A AMODER tem concedido empréstimos a comerciantes de dimensão média no centro e norte de Moçambique nos últimos cinco anos, com algum sucesso. O crédito para estes comerciantes permite-lhes comprar de intervenientes mais pequenos que operam na cadeia da comercialização, havendo assim um impacto directo e positivo na comercialização agrícola.

As instituições de micro finanças em Moçambique têm mais de 29.000 clientes, com uma carteira activa de US\$3 milhões no fim de 2001.¹⁶ A maioria destes clientes são comerciantes informais, e operam nos mercados urbanos, particularmente em Maputo, embora a CRESCE trabalhe em Chimoio, Quelimane e Mocuba. Algumas destas instituições estão a planear a sua expansão para mais zonas rurais. Os lugares com mercados mais activos e intensos serão a escolha lógica para a expansão de serviços de micro finanças. Contudo, as micro finanças atingem apenas 1% das famílias moçambicanas, pelo que não se pode esperar que este sector tenha um grande impacto nos mercados rurais a curto prazo.

Os programas do Governo sobre a concessão de crédito, incluem vários Fundos de Fomento e FARE, não estão direccionados para os comerciantes nos mercados rurais, ou têm um volume de actividade tão pequeno que não se pode considerar que joguem um papel neste domínio.

Os créditos dos fornecedores jogam um papel importante na comercialização agrícola. Em Moçambique, os sectores de algodão e tabaco têm um sistema de contratos em que o comprador fornece a crédito os insumos aos agricultores, e recupera o empréstimo quando compra as culturas. Para a comercialização de cereais, um comerciante grande pode avançar fundos a um comerciante mais pequeno, permitindo-lhe comprar milho em nome do comerciante grande. Estes arranjos funcionam muitas vezes entre pessoas que negociam entre si há muito tempo. O comerciante mais pequeno beneficia por ter um comprador garantido, e o grande subcontrata, de facto, as compras locais a outra entidade. Esta reciprocidade de interesses e a confiança criada ao longo de relações económicas de longa data, contribui para minimizar a falta de pagamento. Se o

¹⁶ Baseado em dados recolhidos pelo próprio nas onze maiores instituições em Moçambique

comerciante grande tiver acesso a financiamentos internacionais, especialmente offshore, pode oferecer financiamento aos subcontratados a taxas de juro muito competitivas, como por exemplo na Província de Nampula.

Outras fontes informais de crédito incluem empréstimos e dadas de familiares e amigos, e fundos de outras actividades empresariais. As contribuições de familiares e amigos tendem a ser demasiado pequenas para poder lançar uma actividade empresarial viável.

4.3 Desenvolvimento de Mercados

Os termos de referência originais para este estudo solicitavam a elaboração de propostas para a criação de feiras rurais, em conjunto com o sector privado. Contudo, os dados do trabalho de campo e de fontes secundárias indicam que os mercados rurais já são uma característica importante da economia rural e comercialização agrícola. Em segundo lugar, muitas partes de Moçambique operam sob um sistema de mercados diários, e não feiras. Assim, esta secção tratará da promoção e desenvolvimento mercados rurais (incluindo feiras).

Os mercados facilitam o movimento de produtos, permitem preços melhores para os produtores e aumentam a disponibilidade de produtos a preços competitivos para os consumidores. A melhoria constante do sistema de mercados rurais irá continuar a beneficiar a grande maioria dos pobres moçambicanos, que vivem nas zonas rurais. Estas vantagens incluem:

- Na comercialização agrícola, a parte mais onerosa da cadeia, nos custos por tonelada, é a passagem do produto da machamba para o primeiro comprador, especialmente para mercadorias de alto volume e baixo valor como é o caso do milho. Se os agricultores entregarem a sua produção num local pré-determinado, como por exemplo um mercado, em quantidades suficientes, os comerciantes estariam dispostos a ir a esses locais e comprar. Os agricultores sempre saberiam aonde ir para vender a sua produção.
- Uma maior competição pela produção derivada da existência de vários vendedores num local, levará ao aumento de preços ao produtor.
- Mais vendedores significa uma maior variedade de produtos acessíveis nas zonas rurais.
- Os mercados podem ser uma oportunidade para as famílias começarem a gerar pequenas actividades geradoras de rendimento, aumentando as suas receitas.
- Mais mercados representam oportunidades para encontros e reuniões sociais, e para transmitir mensagens públicas sobre temas tais como a prevenção do SIDA, a um número crescente de pessoas.
- A presença de comércio encoraja o desenvolvimento de outros serviços, tais como a reparação de bicicletas e artesãos.
- As taxas do mercado podem ser uma receita necessária para as autoridades locais.

O contínuo desenvolvimento dos mercados rurais em Moçambique depende de actividades operando em três áreas, em conjugação, a saber:

- Gestão das infraestruturas de mercado e fundos;
- Política do governo relativa ao sector informal; e

- Ligações entre os mercados físicos e financeiros.

4.3.1 Gestão de Infraestruturas e de Fundos

A capacidade local de gestão de mercados é limitada. Esta é a limitante principal à capacidade dos mercados rurais realizarem o seu potencial total de promover o desenvolvimento rural. Duas questões – infraestrutura e fundos – estão relacionadas, dado que as receitas das taxas de mercado são uma fonte ideal para pagar infraestruturas.

É patente a falta da infraestrutura mais básica em quase todos os mercados rurais (e urbanos). Muitos vendedores expõem os seus produtos no chão. Os vendedores com uma presença mais permanente constroem as suas próprias bancas, por vezes com cobertura básica. Os comerciantes mais bem sucedidos podem cobrir os seus chãos com cimento, ou podem construir uma cobertura feita de blocos de cimento e chapa de zinco. A provisão de infraestrutura pelas autoridades públicas é rara fora das zonas urbanas, e mesmo neste caso limita-se, normalmente, a algumas bancas de cimento sob um teto de chapa de zinco. Raramente estão disponíveis sistemas de água e saneamento. Alguns mercados têm um acesso limitado ou cresceram para além da capacidade de espaço que lhes foi originalmente destinada, têm poucas facilidades de armazenagem e de quadros para avisos. Esta falta de infraestrutura não consome fundos do governo, mas, ao restringir o crescimento do comércio agrícola, pode limitar os esforços de erradicação da pobreza.

A falta de água e de latrinas é a falha mais notada na maioria dos mercados rurais. Esta foi a queixa mais comum dos vendedores em Manica, Pemba e Nampula, e foi apontada na Zambézia. Um maior acesso a água manteria os mercados, vendedores e clientes mais limpos. Nas zonas urbanas, os conselhos municipais deviam ser encorajados a fornecer água nas áreas adjacentes aos mercados. Isto poderia incluir a extensão do sistema de água canalizada, construção de fontanários, ou ter um camião-tanque perto de cada mercado. Deviam também construir e manter latrinas em zonas adequadas perto dos mercados. A falta de saneamento apropriado pode promover a propagação de doenças gastro-intestinais, tais como a diarreia. As autoridades deveriam, pelo menos, assegurar o fecalismo a céu aberto em zonas que não afectem a saúde pública. Devia-se também prestar atenção à drenagem.

Melhorias noutros tipos de infraestrutura incluem as bancas, armazéns e quadros para avisos. Uma opção era permitir que os vendedores construíssem as suas próprias bancas, dentro de um recinto público amplo com chão de cimento e cobertura de chapa de zinco. As autoridades deveriam permitir que as partes interessadas construíssem capacidade de armazenagem perto das zonas dos mercados. Uma intervenção simples por parte da administração seria a colocação de painéis para avisos nos mercados. Estes painéis poderiam ser usados para colocar informação sobre preços noutros locais, anunciar as taxas e impostos, anunciar eventos, e expor mensagens de saúde pública. Qualquer informação sobre preços tem que ser actualizada regularmente.¹⁷

¹⁷ Mesmo que a grande maioria da população rural em Moçambique seja analfabeta, os avisos serão divulgados pelos que sabem ler e pelas crianças na escola. Estes avisos promovem a transparência.

Os fundos necessários para a construção e manutenção da infraestrutura poderiam vir das taxas dos mercados. Essas taxas variam, e muitas vezes dependem do tipo de negócio ou área de venda, mas o valor mais baixo é de cerca de 3.000 meticais por dia. Para uma cidade como Manica, com 500 vendedores em dias normais e 1.000 nos dois dias de mercado por semana, o valor mínimo destas receitas será de cerca de 13,5 milhões meticais por semana, ou 702 milhões meticais por ano. Os mercados também cobram multas por infracções às regras (tais como venda de milho em latas com fundos falsos). Nenhum vendedor nos mercados sabia o destino destes fundos; uma parte foi para pagar os salários dos cobradores, e em alguns casos o pessoal de limpeza. Os vendedores em Nampula disseram ter perguntado várias vezes ao Conselho Municipal porque é que as suas taxas não são aplicadas no mercado, mas ainda não tinham recebido a resposta.

4.4 O Sector Informal

Uma questão-chave na promoção de mercados é o quadro de políticas relativas ao sector informal, o que corresponde à maioria dos vendedores nos mercados. A relação do sector informal e a comercialização agrícola foi bem analisada no passado (Adam e Abdula, 2000) sendo de realçar os seguintes aspectos.

O sector informal é sustento de milhares de pobres sem outras oportunidades – e, ao levar produtos para as pessoas a preços baixos ajuda os pobres. É flexível, com margens baixas e adapta-se às condições locais. Pode ser utilizado como um instrumento na luta contra a pobreza e, portanto, é algo a encorajar e não a controlar

Os comerciantes informais pagam impostos. Pagam, pelo menos, 150.000 a 200.000 meticais por ano à administração local, e ainda as taxas de mercado aplicáveis – a questão é como incluir estas receitas na base de impostos. Os níveis arbitrários de taxação é um incentivo para este sector se tornar clandestino.

As distinções entre comerciantes formais e informais está a perder a sua aplicabilidade, especialmente porque alguns “informais” têm um papel mais activo na comercialização agrícola que os seus contrapartes “formais”. Como disse um comerciante formal em Barué, “Alguns informais descalços têm mais dinheiro que eu!”

O comportamento do governo local é muito importante e nem sempre segue as políticas decididas em Maputo, especialmente se as pessoas ao nível dos distritos não vêem os regulamentos que devem pôr em prática. É importante desenvolver regulamentos sobre o sector informal através de um processo participativo. De acordo com Adam e Abdula, “É necessário ter em consideração que qualquer tipo de excesso de intervenção administrativa ou mesmo tipo de controle levará a uma resposta negativa por parte dos vendedores, que recorrerão a meios ainda mais difíceis de detectar e controlar.” (P. 65)

4.5 Propostas

As propostas específicas para a promoção do desenvolvimento de mercados centra-se nas seguintes cinco áreas: Deixa Andar; melhorar a gestão dos locais de mercado; estabelecer mercados periódicos em zonas onde não existam; e alterar o ambiente regulamentador do sector informal.

4.5.1 Deixa Andar

Esta opção não requer quaisquer recursos materiais, humanos e financeiros. O sistema actual de desenvolvimento e promoção de mercados em Moçambique cresceu rapidamente na última década, parecendo, por isso, adaptado às necessidades dos seus utilizadores. Contudo, isto não permite que o sistema de mercados rurais atinja o seu potencial, contribuindo para o alívio da pobreza. Por exemplo, investe-se pouco nos locais de mercado, o que significa que eles se tornarão inadequados ou degradados nos próximos anos. Muitos mercados não têm saneamento e outras infraestruturas que os tornem lugares mais atraentes para o comércio. O desenvolvimento de um mercado pode também levar ao aumento de actividade económica e riqueza, nas áreas onde se localizam. Portanto, não se propõe esta opção.

4.5.2 Melhoria da Gestão

Na melhoria do funcionamento dos mercados rurais em Moçambique, há dois aspectos inter-relacionados: melhoria da infraestrutura e gestão das taxas de mercado. As receitas das taxas de mercado devem ser aplicadas, pelo menos uma parte, na infraestrutura e manutenção. As áreas prioritárias são o abastecimento de água e saneamento, melhoria das bancas, coberturas e painéis para avisos, assim como pessoal de limpeza dos mercados. As decisões sobre a localização de novas facilidades, tais como latrinas, assim como custos para a sua utilização devem ser consideradas num processo de consulta com os vendedores para garantir que essas facilidades respondem às suas preocupações, se localizam em locais apropriados, sejam acessíveis em termos de preço, e sejam efectivamente utilizadas. Um erro vulgar dos governos no que se refere a mercados é que eles os utilizam de forma extractiva, e não como uma forma de investir nas comunidades locais. As políticas e acções devem evitar o controle excessivo dos mercados e seus vendedores. A gestão das receitas dos mercados é provavelmente um assunto controverso, dado que os governos locais e mesmo as autoridades tradicionais vêem os mercados como uma fonte de fundos. São as fontes mais lógicas de fundos para criar a infraestrutura necessária para melhorar os mercados. Uma zona que consiga criar um mercado a funcionar bem será capaz de atrair mais comerciantes, aumentando assim os níveis de transacções e, portanto, aumentando as receitas das taxas de mercado.

Uma parte das receitas dos mercados, pelo menos 25%, deveria ser aplicada em melhoramentos e manutenção dos mercados. Isto teria o benefício de assegurar uma fonte sustentável de financiamento para programas de desenvolvimento de mercados, e de satisfazer as queixas dos vendedores que consideram que estão a pagar ao governo local mas não recebem nada em troca. Os comerciantes e as autoridades iriam partilhar os incentivos resultantes da promoção crescente de um mercado.

Deviam ser criados comités de gestão de mercados, de modo a manter o processo de consulta na tomada de decisões e mostrar que os fundos dos mercados são geridos de forma transparente. Estes comités deviam incluir representantes eleitos dos vendedores do mercado, o funcionário municipal responsável pelos mercados, e um membro do DDCI, se o mercado se localiza numa capital distrital. Estes comités seriam como um “conselho de directores” definindo as regras básicas dos mercados, taxas, e utilização dos fundos. As actas das reuniões seriam expostas num lugar destacado perto do mercado.

As taxas do mercado deveriam ser clara e consistentemente aplicadas. Em alguns sítios, as taxas são definidas com base na estimativa do cobrador do lucro do vendedor. A solução mais simples de implementar é a de cobrar aos vendedores o mesmo montante por área ocupada, por exemplo 3.000 meticais. Um vendedor com muita mercadoria poderia pagar dois espaços contíguos. O mesmo sistema poderia ser aplicado aos vendedores que utilizam facilidades construídos pelo governo, como por exemplo as bancas ou telheiros melhorados. A cobrança de diferentes montantes, dependendo do tipo de negócio ou da estimativa do volume de negócio, não é recomendada porque torna a cobrança da taxa mais arbitrária e complicada, desnecessariamente.

O Ministério da Indústria e Comércio está a preparar um projecto-piloto para a promoção de mercados rurais na Província da Zambézia, através da Repartição dos Mercados recentemente criada. A fase inicial concentrar-se-à em quinze mercados no Distrito de Milange. Esta actividade pode gerar lições sobre as experiências de gestão de mercados em Moçambique, podendo os resultados desta actividade ser disseminados pelo resto do país. A Repartição dos Mercados deve também promover programas de formação e documentos sobre o papel dos mercados rurais, planeamento das necessidades básicas e assistência na selecção de locais para novos mercados.

4.5.3 Feiras

Porque que é que em alguns sítios há mercados diários, e noutros mercados periódicos. A resposta mais comum de “a nossa população não tem a tradição de ter mercados semanais” leva à questão do como é que estas tradições surgiram. Os mercados periódicos têm vantagens especiais para os comerciantes itinerantes, que podem planear as suas viagens para se deslocarem a locais onde sabem haver maior concentração de vendedores. Os residentes rurais também beneficiam do facto de terem um maior número de potenciais compradores. Contudo, um sistema de mercados diários espalhados numa zona agrícola pode ter as mesmas vantagens que o sistema de feiras para os compradores e vendedores. Um factor-chave é se a área pode gerar um comércio suficiente para manter um mercado diário em funcionamento. As áreas com potencial económico limitado deveriam optar por vender num dia específico, pois o volume de mercadorias durante uma semana não é suficientemente grande para atrair mais vendedores. As áreas com mercados diários a funcionar bem não têm que mudar para um sistema periódico. Não há, portanto, justificação para impor um sistema de mercado periódico em zonas onde funcionam mercados diários.

Em zonas em que os mercados funcionam numa base periódica, a DDCI deve compilar inventário anual das feiras na sua área, incluindo a localização, dias de mercado e, se for o caso, os produtos específicos em venda. Esta informação seria útil aos comerciantes de fora do distrito que

querem saber aonde devem comprar e vender. Idealmente, esta informação seria exposta num lugar público, nos escritórios dos distritos e no mercados. Esta seria uma informação também importante para as comunidades que querem criar os seus próprios mercados periódicos, de modo a que não escolham dias que entrem em conflito com os dias estabelecidos pelos seus vizinhos.

A segunda área de política importante para o governo é o contínuo desenvolvimento dos mercados rurais. Esta iniciativa enquadra-se na política do governo e não requer grande utilização do orçamento governamental (embora possa ser necessária formação e realocação de pessoal). Finalmente, já há uma Repartição de Mercados no Ministério da Indústria e Comércio que tem esta função, pelo que não é necessário criar estruturas paralelas.

Como mencionado na secção sobre as experiências de outros países, os três princípios fundamentais no desenvolvimento de mercados devem ser:

- Compreender os sistemas de comercialização, especialmente as relações dentro do sector informal.
- Trabalhar com as pessoas no mercado, comerciantes e utilizadores, para formular programas que respondam às suas necessidades.
- Começar pequeno e evoluir depois.

Especificamente para Moçambique, o governo deve trabalhar para melhorar a gestão da infraestrutura de mercados, facilidades e fundos. As recomendações desenvolvidas na primeira secção são:

- Alocar pelo menos 25% das taxas dos mercados à criação e manutenção das infraestruturas dos mercados
- Criar comités de gestão dos mercados, incluindo todos os interessados
- Aplicar as taxas de mercado de maneira clara e consistente
- Divulgar as lições obtidas com o futuro projecto-piloto na Zambézia
- Evitar controle governamental excessivo dos mercados e seus vendedores.

Há duas questões-chave a considerar, fora do âmbito deste relatório: assegurar a participação activa dos utentes dos mercados na concepção e gestão dos mercados, e a descentralização administrativa. Tal como em muitos outros países africanos, em Moçambique há pouca experiência dos políticos locais sobre iniciativas de apoio, em contraste com acções de controle, especialmente quando há conflitos (reais ou em percepção) com as políticas do governo central. Esta atitude está a mudar, nomeadamente no PROAGRI, que pode apoiar as prioridades locais na agricultura.

Segundo, as administrações locais e municipais têm que ter latitude suficiente, no quadro de uma estrutura administrativa descentralizada, para desenvolverem e promoverem os mercados de acordo com as prioridades locais. Um aspecto-chave de qualquer programa de desenvolvimento de mercados será a formação e apoio ao pessoal do governo no terreno, particularmente pessoal municipal e representantes aos níveis distritais do Ministério da Indústria e Comércio.

4.5.4 Promover Associações

As associações de agricultores podem ter um papel mais activo na comercialização agrícola em Moçambique. Podem concentrar a produção dos seus membros num ponto central, facilitando o escoamento por outros comerciantes. As associações também podem ser meios para comunicar padrões de qualidade aos seus membros, e podem realizar o controle de qualidade da sua produção antes de a canalizar para a cadeia de comercialização. Esses agrupamentos permitem que os agricultores recebam preços mais altos pelas suas culturas pois recebem margens que de outro modo iriam para os comerciantes. Os grupos de agricultores podem também, em teoria, assinar contratos para arrendar os armazéns do ICM para armazenar as suas culturas durante vários meses após a colheita esperando por melhores preços mais tarde.

Apesar destas vantagens, o desenvolvimento de associações de agricultores é constrangido por dois factores principais: um quadro legal pesado e capacidades de gestão limitadas entre os agricultores. O governo pode resolver rapidamente a primeira dificuldade.

O registo de uma associação de agricultores em Moçambique traria três vantagens-chave: a capacidade de assinar contratos em nome do grupo; a capacidade de abrir uma conta bancária em nome da associação; e maior credibilidade perante outros intervenientes e o governo. Contudo, o processo de registo de uma associação de agricultores é muito mais longo e caro em Moçambique do que em qualquer outro país no mundo. Um estudo feito pela CLUSA estima que o registo de uma associação demora 270 dias e custa US\$200.¹⁸ As principais questões foram:

- Obter BIs (embora o cartão de voto pudesse servir para o mesmo efeito)
- Registo Criminal
- Longas demoras na aprovação por parte dos governadores provinciais, requerendo a renovação dos certificados de registo criminal, que só podiam ser feitos em Maputo

Esta informação foi apresentada na Conferência sobre o Sector Privado na Agricultura, em 1999, e foi discutida pela USAID, UE e FAO numa reunião com o MIC e outros interessados. Contudo, não ocorreu qualquer mudança substancial de política ou administrativa.

Um modelo de regulamento iria criar uma classe especial de associações de agricultores que seria registada se cumprisse com as seguintes condições:

- Adoptar estatutos de acordo com um modelo simples e básico.
- Os membros da assembleia constituinte elegem os membros dos órgãos sociais, adoptam os regulamentos e assinam (ou marcam) os regulamentos.
- Estes regulamentos assinados são enviados ao administrador do distrito, juntamente com uma carta a solicitar a legalização.

¹⁸ Em comparação, o registo no Malawi demora 7-10 dias e custa US\$15; na Guiné-Conakry, custa US\$10 e demora 45 dias.

- Se o administrador do distrito não responder dentro de 30 dias após recepção do pedido de legalização, ou enviar a concordância por escrito, a associação é considerada uma entidade legal formal.

As associações, ao integrarem os agricultores nos canais de comercialização, podem acelerar a actividade de comercialização privada nas zonas rurais, especialmente no que se refere aos produtos, controle de qualidade e abastecimento de insumos. Com o apoio dos doares, várias ONGs internacionais estão a realizar esforços para melhorar a capacidade de gestão das associações em Moçambique, nomeadamente CLUSA em Nampula, ACDI/VOCA em Manica, e outras.

4.5.5 Sector Informal

O sector informal em Moçambique tem sido alvo de grande atenção recentemente, estando o governo em processo de rever e modificar muitas das leis relacionadas com o comércio. Uma questão é a “formalização do sector informal.”

Quais as vantagens para um comerciante informal se tornar parte do sector formal? As vantagens possíveis foram, conforme o trabalho de campo, o enquadramento dentro da lei, receber apoio de fora (governo, instituições de crédito, doadores ou ONGs,) ou elevar o seu estatuto na comunidade. Estas vantagens têm que ser comparadas com as desvantagens, incluindo a de estar sujeito uma maior gama de impostos, assim como uma maior gama de regulamentos do governo relativos ao licenciamento, saúde e trabalho.¹⁹

Para a maioria dos comerciantes, as vantagens acima mencionadas têm pouco valor prático. Embora possam ser tecnicamente ilegais, as autoridades têm tolerado a sua presença nos últimos dez anos. Nas zonas rurais, os comerciantes informaram que pagando 150.000 meticais por ano às Administrações Distritais podem operar – o que significa que já estão dentro da lei. Os empresários formais têm pouco apoio (esta a sua queixa principal) especialmente desde que os programas do governo e dos doadores que concediam crédito subsidiado e outros serviços colapsaram. Alguns comerciantes podem desejar elevar o seu estatuto, mas alguns já são reconhecidos como empresários de sucesso sem se tornarem formais.

Dado que há muito poucas vantagens na formalização, os programas com este objectivo não terão muito sucesso. Contudo, no espírito do provérbio “Se não podes levar Maomé à montanha, traz a montanha a Maomé,” uma estratégia melhor seria a de alterar o quadro legal para melhor responder às necessidades e aspirações actuais do sector informal. Este aspecto será mais discutido na secção que analisa as políticas para acelerar o funcionamento de mercados nas zonas rurais.

As iniciativas referidas a seguir consideram o sector informal como um contribuinte para o desenvolvimento económico de Moçambique e como um actor principal na comercialização

¹⁹ Ver UNIDO, *Regulatory Framework and Related Private Sector Development Constraints in Moçambique, A Provincial Perspective*, 2001.

agrícola. Isto significa que não é tratado como um grupo de pessoas fora da lei, ou como um mal necessário.

Taxa Única

A primeira ideia é uma taxa única, a partir da prática corrente de pagar 150.000 a 200.000 meticais por ano para operar um negócio num distrito. Isto poderia ser mais formalizado dizendo que qualquer pessoa que deseje comprar produtos agrícolas pode fazê-lo mediante o pagamento de 200.000 meticais à administração do distrito. Mediante esse pagamento, a administração emitiria um recibo que servia como uma licença válida por um ano. Esta licença também permitiria que essa mesma pessoa vendesse outros produtos. Esta licença seria aplicável a todas as entidades legais (indivíduos, associações de agricultores, ONGs e empresas). Os agricultores que vendessem a sua própria produção seriam isentos deste requisito, embora tivessem que pagar as taxas de mercado em vigor. Um sistema simples, baseado num único pagamento, de um valor a ser aplicado em todo o país, que encorajaria as pessoas a pagar ao governo. Seria de fácil gestão, gerando, assim, mais receitas para o governo.

Simplificação dos Procedimentos

Para além de fugir a certos impostos, as pessoas no sector informal fogem a muitos procedimentos e regulamentos aplicáveis às empresas formalmente registadas. De qualquer modo, as vantagens em registar como uma empresa formal são poucas, quando comparadas com os custos.

Está em curso a reforma do Código Comercial, bem como outras actividades relacionadas. A simplificação dos procedimentos para as empresas iria permitir que os actuais empresários se formalizassem, mas também encorajaria novos investimentos e investidores em agro-indústrias, incluindo processamento. O encorajamento do investimento em empresas rurais e agrícolas, tais como pequenas e médias unidades de processamento, faria aumentar a procura de produtos agrícolas e portanto de maior comercialização.

Quando estes procedimentos forem simplificados, será imperativo que as mudanças sejam comunicadas ao pessoal do ministério aos níveis distrital e provincial, possivelmente através de seminários e de manuais explicando os novos procedimentos.²⁰

Em conclusão, as principais actividades a realizar para desenvolver os mercados rurais são a melhoria da infra-estrutura nos mercados e a gestão de fundos, e a criação de uma licença para o comércio muito básica para o sector informal.

4.5.6 Reserva de Segurança Alimentar

²⁰ UNIDO, *Regulatory Framework and Related Private Sector Development Constraints in Mozambique, A Provincial Perspective*, 2001.

Foi referido que este seria o papel mais provável para um ICM reestruturado ou para uma entidade governamental apropriada. A criação e manutenção de um stock de cereais básicos para enfrentar emergências tem sido, frequentemente, o papel-chave dos antigos conselhos estatais de comercialização em África. A justificação da manutenção de uma reserva alimentar do governo tem sido a de que pode permitir a assistência rápida às pessoas afectadas por desastres, tais como secas, guerra ou influxo súbito de refugiados; e pode mitigar altos preços de retalho que podem ocorrer em momentos de escassez. Estas reservas podem ser de dois tipos: uma reserva física, consistindo de stocks reais de cereais, ou uma reserva financeira, fundos que podem ser usados para importar cereais nos mercados mundiais em caso de necessidade.

A manutenção de reservas físicas é onerosa. A estimativa de US\$6 milhões por ano para uma reserva física em Moçambique foi confirmada quando se actualizaram os cálculos. Estas reservas são mais apropriadas para países interiores, em que a falta de ligação de transporte com os portos leva a longos atrasos entre a compra do milho e a entrega no seu destino final. Moçambique, com a sua longa costa, pode enviar milho mesmo para zonas isoladas mais rapidamente que países com a Zâmbia ou o Malawi.

Como constatado na Zâmbia e Zimbabué, as vendas de reservas físicas podem subsidiar compradores favorecidos, se as reservas não forem libertadas através dos canais normais de comercialização. Embora possam resolver uma crise ocasional, tais intervenções podem reduzir a produção futura (ao fazer baixar os preços ao produtor) e impedir o desenvolvimento do sector privado na comercialização de milho. Se o sector privado considera que as acções do governo podem a qualquer momento fazer baixar os preços, o risco na comercialização agrícola aumentará e os novos empresários serão desencorajados neste domínio.

As reservas financeiras, isto é uma soma de dinheiro reservada para a compra de importações comerciais em caso de necessidade, são mais baratas de manter, pois não requerem estruturas físicas nem gestão. Tal reserva pode estar incluída nas reservas gerais em divisas de um país ou numa conta específica. A gestão de uma reserva financeira leva à questão sobre quem pode usá-la e procedimentos de concurso transparentes para evitar corrupção. Contudo, estas questões também se aplicam às alocações das reservas físicas, não podendo, portanto, ser consideradas como uma desvantagem de uma reserva financeira.

Tipos de Emergências

As reservas financeiras requerem tempo para ser alocadas, assinatura de contratos de importação, chegada, desembarque e transporte dos cereais para as zonas necessitadas. Os primeiros dois passos podem demorar se os doadores estiverem envolvidos pois serão necessárias as autorizações originadas nas capitais dos países ocidentais. Isto significa que não são apropriadas para fazer face a catástrofes súbitas e inesperadas, tal como as cheias de 2000 no sul de Moçambique. Contudo, para problemas previsíveis, como secas, as reservas financeiras devem ser usadas em vez de reservas físicas para enfrentar crises alimentares.

Para secas, já existe aos níveis nacional e regional um sistema de aviso prévio relativamente sofisticado. Estes esforços devem ser reforçados ao nível provincial, devendo-se melhorar as comunicações entre os departamentos central e no terreno. O governo deveria proceder a

avaliação externas e independentes das situações supostamente de “fome” nas zonas rurais antes de canalizar recursos para enfrentar a situação.

De modo a enfrentar emergências previsíveis no sul de Moçambique, o governo pode comprar milho através de um contrato futuro com a SAFEX na África do Sul. As zonas norte podem ser acedidas pela importação de outros países com três meses de antecedência no caso de uma emergência previsível. Os grandes comerciantes, com base na informação regional, podem enviar cereais para as zonas potencialmente deficitárias. As acções do governo para abastecer de milho estas zonas devem ser realizadas em consulta com os comerciantes, para não reduzir o desenvolvimento futuro das actividades privadas na comercialização. Há pouca justificação para a criação de reservas alimentares físicas para enfrentar crises previsíveis.

As emergências imprevisíveis incluem choques súbitos que afectam grande número de pessoas. Para enfrentar estas emergências é preciso fornecer rapidamente alimentos de modo a evitar a mal nutrição, doenças e mortes. Os agricultores afectados por uma cheia não podem esperar dois ou três meses, período necessário para que uma reserva financeira se converta em alimentos disponíveis no local.

As crises repentinas, pela sua natureza, são difíceis de prever. O posicionamento de grandes quantidades de alimentos será caro, podendo não ser necessária se a crise não acontece. É também difícil estimar o número de pessoas que serão afectadas por uma crise deste tipo. Mesmo que haja uma alta probabilidade de chuvas anormais num dado ano, não é possível prever que serão afectadas mil, um milhão de pessoas, ou ninguém. Um cálculo preliminar dos custos de manutenção de uma reserva física, durante três meses, para acudir um milhão de pessoas durante um mês situa-se entre US\$227.000 e US\$684.000, excluindo o transporte do armazém para as zonas afectadas.

Estas questões relacionam-se com o planeamento de desastres. Moçambique já tem o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC), uma estrutura do governo cujo mandato inclui o planeamento e outras acções para mitigar os efeitos de crises. O INGC, em colaboração com o PMA, já posicionou stocks de emergência em algumas partes do país nos últimos dois anos. O INGC trabalhou com o PMA e produtores de milho em Moçambique para apoiar os programas de ajuda alimentar no país. O desenvolvimento de uma reserva alimentar física para mitigar o período inicial imediatamente a seguir à ocorrência de uma crise imprevisível deve ser realizado no quadro do INGC.

A criação de uma reserva de segurança alimentar não terá grande impacto na aceleração da actividade privada na comercialização nas zonas rurais, excepto em caso de emergências raras.

4.5.7 Serviços Financeiros

“Os bancos não dão crédito à agricultura” é uma queixa comum e verdadeira em Moçambique. Contudo, os bancos não querem dar crédito a empresas de risco. Uma perda de apenas 3% da carteira de um banco pode destruir os lucros da instituição, e mais importante, pode pôr em causa todo o sistema.

A comercialização agrícola é uma actividade de alto risco, dadas as flutuações grandes e rápidas intra- e inter anuais. Este risco é maior no que se refere ao milho, um produto de muito-volume e valor-baixo, com altos custos de transporte e, pelo menos no caso de Moçambique, um mercado de exportação muito limitado. Os comerciantes realizam os seus lucros ao praticarem margens de comercialização altas ou ao armazenarem o milho à espera do aumento de preços mais tarde no ano. Se os aumentos de preços intra-anuais forem pequenos, tal como aconteceu em 1999 – 2000 em certas zonas de Moçambique, os comerciantes e os seus credores perdem dinheiro.

Uma ONG moçambicana, a AMODER, tem concedido crédito para a comercialização a comerciantes em cinco províncias em Moçambique desde 1997. Os valores dos empréstimos variam entre US\$3,000 e US\$100,000. Embora a AMODER tenha identificado clientes sólidos, principalmente comerciantes de dimensão média, pelo menos 10% da sua carteira não está a reembolsar normalmente, e a taxa de reembolso em tempo é de 55%. Ambos estes números lançariam um banco comercial falência; a AMODER pode prestar este serviço através do apoio de doadores e os lucros resultantes da venda de roupa usada.

Uma resposta comum do crédito à comercialização agrícola tem sido a dos governos se engajarem directamente no fornecimento de crédito, muitas vezes com taxas de juro subsidiadas. Estas experiências foram quase sempre negativas. Tais programas, mesmo nos Estados Unidos, só operam com fortes subsídios do governo a longo prazo. Estes subsídios são necessários para cobrir os altos custos administrativos, fraco reembolso dos empréstimos, e baixas receitas dado o subsídio das taxas de juro. O Fundo de Comercialização em Moçambique já não tem fundos para empréstimos, estando dormente. Devido a estes altos custos, os esquemas de crédito governamentais alcançam poucos beneficiários, que tendem a ser escolhidos mais numa base de conexões políticas do que na sua capacidade empresarial.

O governo não se deve engajar directamente no crédito à comercialização agrícola, pois exigiria fundos do orçamento e, de acordo com a experiência, não teria sucesso. Contudo, com €2 milhões da UE, o Ministério da Indústria e Comércio está a financiar uma linha de crédito através da AMODER e GAPI para apoiar investimentos na comercialização e processamento agrícola. Este projecto-piloto, baseado em “outsourcing” deve gerar lições valiosas sobre como resolver as limitantes do crédito no sector rural em Moçambique, e deve ser prosseguido. Irá também promover a actividade de mercado, ao expandir a gama de actores envolvidos na comercialização.

Não está claro que a falta de crédito seja um constrangimento principal na comercialização de cereais em Moçambique. A maioria dos comerciantes do sector informal obtém crédito dos grandes comerciantes, tais como V & M, ou de outras fontes informais. Especialmente no ano passado, quando os agricultores podiam vender todo o milho que tivessem, o financiamento do comércio não foi uma questão principal.

4.5.8 Melhorar a Infraestrutura

Uma limitante principal à eficiência da comercialização agrícola é a má situação da infraestrutura no país, especialmente estradas. Este problema é particularmente grave nas zonas isoladas, em

que a distância e as dificuldades de transporte tornam inviável aos comerciantes privados a compra de excedentes agrícolas. Uma opção é o governo subsidiar as operações de compra de produtos em zonas isoladas, através do fornecimento directo de transporte, pagando a transportadores privados, ou impondo preços únicos para todo o país para os produtos básicos, actuando o governo como garante das compras aos preços anunciados. Contudo, todas estas opções requerem que o governo jogue um papel mais intervencionista do que o permitido pelas políticas em vigor. Isso também exigiria mais alocações do orçamento, pelo que não devem ser tomadas em consideração.

Os programas de construção de estradas terciárias que incluem componentes para assegurar a sua manutenção, podem ter um forte impacto positivo nas zonas rurais por aumentarem a comercialização agrícola.

Os custos e taxas dos portos em Moçambique são muito alto quando comparados aos países vizinhos. A redução dos custos e o aumento da eficiência dos portos permitiria que mais produção fosse transportada por mar, em vez de por terra. Isto iria melhorar a ligação das zonas excedentárias em cereais no norte com as zonas deficitárias no sul e facilitaria o comércio interno.

Os sistemas de telefone estão a ser expandidos para mais distritos de Moçambique. Os telefones permitem que os actores no mercado façam contactos específicos entre si, e obter informação específica não disponível nas fontes públicas, tal como Quente-Quente. A continua expansão da infraestrutura das telecomunicações irá contribuir para a comercialização agrícola.

4.5.9 Disseminação de Informação de Mercado pela Rádio

O Sistema de Informação sobre Mercados Agrícolas (SIMA) do governo está baseado no Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural. Ele fornece informação sobre mercados em Moçambique, assim como aos níveis dos mercados mundial e regional. O SIMA tem uma publicação semanal, Quente-Quente, e um Boletim Mensal, que são distribuídos por todo o país via MADER.

Durante o trabalho de campo, ficou claro que os comerciantes e os agricultores não têm acesso a esta informação. A maioria dos comerciantes não sabia que o Quente-Quente está disponível na DPADR. Em vez disso, eles usam contactos informais para receber e analisar informação sobre os mercados, incluindo preços e quantidades. Os agricultores conhecem os preços nas zonas vizinhas, principalmente através de contactos com comerciantes ou vizinhos que regressam dos locais de mercado. Contudo, os agricultores e comerciantes têm uma desvantagem informativa relativamente aos operadores maiores que têm uma visão melhor da situação actual dos mercados. Um papel-chave do governo num ambiente de mercado livre é o de fornecer informação precisa oportunamente aos intervenientes no mercado de modo a assegurar uma base igual para todos.

Grande parte da população rural de Moçambique é analfabeta, e as notícias impressas não chegam a estas zonas. Contudo, uma crescente percentagem das famílias tem rádio. O MADER fez esforços para transmitir informação de mercado através da Rádio de Moçambique. Não teve

sucesso pois a RM insistiu que o SIMA pagasse as taxas comerciais para a transmissão dessa informação – o mesmo que seria cobrado a uma fábrica de cervejas ou à Coca-Cola para publicitar estes produtos. O MADER não tinha fundos para pagar a transmissão radiofónica.

O governo deve encorajar a RM, particularmente através das suas estações provinciais, a transmitir a informação fornecida pelo SIMA aos agricultores e comerciantes. Isto deve ser parte do mandato da RM em informar o público e não deve ter o mesmo tratamento que a publicidade de uma empresa comercial.

4.5.10 Armazenagem na Exploração

Muitos agricultores moçambicanos não têm acesso adequado a facilidades de armazenagem. Isto leva a grandes perdas das culturas e pode limitar o acesso da família a alimentos nos meses que precedem a colheita. Estas famílias são obrigadas a comprar alimentos básicos quando os preços estão em alta. A pouca armazenagem também encoraja os agricultores a vender o milho imediatamente a seguir à colheita, quando os preços atingem o seu nível mais baixo. Os agricultores estão mais experientes sobre o funcionamento do mercado e compreendem que a retenção de milho para venda mais tarde pode aumentar as suas receitas. A má armazenagem na exploração também reduz a qualidade dos produtos.

Se os agricultores tivessem melhores condições de armazenagem, poderiam manter os seus cereais por mais tempo, reduzindo a sua vulnerabilidade no fim do ano agrícola. Poderiam também prolongar a colheita e obter preços mais altos mais tarde. Poderiam ainda melhorar e manter a qualidade dos seus produtos.

O governo devia desenvolver e adaptar técnicas de armazenagem na exploração. Estas poderiam ser promovidas através do sistema de extensão rural no Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural. ONGs, tal como a World Vision, estão a trabalhar sobre este tema, devendo ser reforçada a sua colaboração com o governo.

5 Questões para estudo posterior

Ao concluir este estudo, a equipe de trabalho levanta duas questões que, estando fora dos Termos de Referência, se apresentam como importantes: um “HIPC” Nacional para os comerciantes rurais e a criação de uma estrutura dedicada à cultura do Milho.

5.1 HIPC Nacional

Alguns comerciantes afirmaram ser preciso que as suas dívidas sejam perdoadas. O conflito que destruiu os seus negócios tornou impossível o reembolso dos créditos que tinham assumido. Esse créditos antigos não pagos levam a que tenham perdido o acesso ao crédito dos bancos comerciais. Tal programa de perdão da dívida seria baseado no HIPC, em que as instituições

financeiras internacionais, tal como o Banco Mundial, perdoaram as dívidas do governo de Moçambique.

É difícil avaliar o valor de tal perdão, mas custaria ao governo vários milhões de dólares. É duvidoso que um HIPC Nacional permitisse que os comerciantes envolvidos recebessem créditos bancários para a comercialização agrícola; o risco desse sector de actividade limita o acesso mesmo para comerciantes sem dívidas à banca.

Se esta é uma preocupação, o Banco de Moçambique poderia determinar que o crédito mal parado há mais de 10 anos não pode ser tomado em consideração no processo de análise de pedidos de crédito. Isto permitiria que outras empresas com capacidade creditícia pudessem ter acesso a crédito, sem ser preciso que o governo tenha que fazer um grande subsídio a um pequeno segmento da população.

Apesar destas considerações, este tema deveria merecer uma atenção mais detalhada dada a popularidade desta ideia.

5.2 Cereais/Milho

A cultura de cereais está a experimentar uma expansão importante, particularmente em termos de comercialização.

O milho é uma cultura importante por ser:

- alimento básico em todo o País
- importante gerador de receitas nas zonas rurais, e, mais recentemente
- um produto com apreciável potencial para exportação.

A expansão que se verifica nos últimos anos faz-se a partir de níveis muito baixos atingidos anteriormente. Trata-se portanto de uma recuperação que os agricultores e comerciantes estão a realizar. Contudo, o seu contínuo desenvolvimento só poderá ser assegurado com maior produtividade e rendimento dos produtores.

Estas tarefas estão a ser realizadas pelo Instituto de Investigação Agronómica e pela Rede de Extensão Rural, mas só terão resultados se priorizadas de entre tantas outras responsabilidades que estes organismos têm.

Sendo o Milho um produto de importância directa para o consumo nacional, industrialização e, agora, em processo de se poder transformar em “cultura de exportação”, seria importante criar uma instituição especializada, seguindo o mesmo princípio adoptado para o caju, algodão e açúcar.

Anexos

- Anexo 1 – Questões Legais e Institucionais
- Anexo 2 – Lista das pessoas e instituições contactadas
- Anexo 3 – Bibliografia
- Anexo 4.1 – Balanços e Demonstrações Financeiras
- Anexo 4.2 – Notas às Demonstrações Financeiras de 2001
- Anexo 4.3 – Rácios Económicos e Financeiros
- Anexo 5.1 – Resultados do Inventário e Avaliação do Património – Edifícios
- Anexo 5.2 – Resultados do Inventário e Avaliação do Património – Equipamentos
- Anexo 6 – Cálculo das Receitas de Venda e Arrendamento
- Anexo 7 – Potenciais Interessados

ÍNDICE

1	SUMÁRIO EXECUTIVO	1
2	INTRODUÇÃO	1
3	COMPONENTE: OPÇÕES PARA O FUTURO DO INSTITUTO DE CEREAIS DE MOÇAMBIQUE (ICM)	2
3.1	Mandato do ICM	2
3.2	Evolução da Actividade do ICM	4
3.3	Parcerias	4
3.4	Situação do Pessoal	8
3.5	Situação Financeira	9
3.6	Inventário e Valorização do Património do ICM – Edifícios	10
3.6.1	Inventário dos Bens	11
3.6.2	Dificuldades Encontradas na Realização do Inventário	14
3.6.3	Critérios de Valorização dos Edifícios	14
3.7	Opções para o Futuro do ICM	16
4	COMPONENTE: OPÇÕES PARA OS MERCADOS PRIVADOS – DESENVOLVIMENTO DE MERCADOS E FEIRAS	21
4.1	Experiências de Outros Países	21
4.1.1	Colapso dos “Marketing Boards” – Conselhos de Comercialização	21
4.1.2	Questões-Chave	23
4.1.3	Benefícios da Liberalização	24
4.1.4	Mercados	25
4.1.5	Cidades Mercado	25
4.1.6	Taxação	27
4.1.7	Lições	27
4.2	Sistemas de Mercado em Moçambique	28
4.2.1	Mercados Rurais	28
4.2.2	Mercados em Moçambique	29
4.2.3	Mercados e o Sector Informal	30
4.2.4	Ligações aos Mercados Financeiros	30

4.3	Desenvolvimento de Mercados	32
4.3.1	Gestão de Infraestruturas e de Fundos	33
4.4	O Sector Informal	34
4.5	Propostas	34
4.5.1	Deixa Andar	35
4.5.2	Melhoria da Gestão	35
4.5.3	Feiras	36
4.5.4	Promover Associações	38
4.5.5	Sector Informal	39
4.5.6	Reserva de Segurança Alimentar	40
4.5.7	Serviços Financeiros	42
4.5.8	Melhorar a Infraestrutura	43
4.5.9	Disseminação de Informação de Mercado pela Rádio	44
4.5.10	Armazenagem na Exploração	45
5	QUESTÕES PARA ESTUDO POSTERIOR	45
5.1	HIPC Nacional	45
5.2	Cereais/Milho	46
ANEXOS		47