

AGRICULTURA, POBREZA E A RECEITA DO PARP

Philip Woodhouse

INTRODUÇÃO

O Plano de Acção para Redução da Pobreza 2011-2014 (PARP) vem no seguimento de duas fases de planos de redução da pobreza em Moçambique: os Planos de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA I em 2002-2005, e PARPA II em 2006-2010). Na última fase, o PARP define como sua meta principal a redução da percentagem da população sofrendo de falta de alimentos (pobreza alimentar) de 54,7% para 42%. Embora muitos elementos do PARP possam ser identificados no anterior PARPA II, o novo Plano afasta-se do seu predecessor ao dar principal destaque à promoção do crescimento económico, sobretudo no “sector familiar” de pequena escala da agricultura e pescas. Este enfoque do PARP será acompanhado por um aumento da percentagem de investimento do governo destinada a aumentar a produtividade da agricultura e pescas de 26% em 2011 para 35% em 2014. Está projectado que o investimento total do governo aumente em 83% neste período, e prevê-se que sejam mantidos os níveis de investimento externo. Por conseguinte, está projectado que o investimento do governo e dos financiadores externos na agricultura e pescas aumente de 18,550 milhões de MT em 2011 para 29,280 milhões de MT em 2014, aumentando a parte do governo de 27% para 41% (GdM 2011a, p.43).

Afirma-se que este aumento da atenção dada à agricultura, e à produção de pequena escala em particular, constitui a resposta a uma situação na qual os níveis gerais de pobreza não têm, no essencial, diminuído em Moçambique desde 2002, e têm mostrado uma tendência para aumentar nas zonas rurais (GdM 2011a, p.8). Isto pode ser visto como uma resposta a críticas de que os anteriores planos de redução da po-

breza, e particularmente o PARPA II, contavam demasiado com o sector privado para gerar as condições para o crescimento da produtividade agrícola entre os produtores de pequena escala que formam o grosso da população rural, e que apelavam a maior intervenção do governo para apoiar a agricultura de pequena escala (Mosca 2011; Cunguara & Hanlon 2010; Tvedten *et al.* 2010). É também relevante que o Banco Mundial tenha recentemente advogado um enfoque na agricultura, e na agricultura de pequena escala em particular, como motor do crescimento em África (World Bank 2007; Morris, Binswanger-Mkhize & Byerlee 2009). A comparação entre os documentos PARPA II e PARP torna clara a mudança de enfoque. O apoio ao aumento da produtividade da agricultura e pescas ocupa um lugar central neste último plano de acção, ao passo que o anterior dá prioridade à acção para melhorar a governação, criar capital humano e desenvolvimento económico – no qual o aumento da produtividade da agricultura do “sector familiar” é um dos onze “desafios” (MPD 2006, p.117). E, no entanto, embora o programa de apoio à agricultura ocupe apenas dez parágrafos no PARPA II (MPD 2006, pp.125–127), a forma como são caracterizados os problemas da agricultura em Moçambique é muito semelhante à do PARP. Em ambos os documentos, a baixa produtividade da agricultura “familiar” é atribuída ao acesso inadequado a tecnologia e insumos de produção e a mercados “fracos” para os produtos agrícolas, devido a má infra-estrutura e acesso inadequado dos produtores agrícolas a serviços financeiros (por exemplo, crédito). Em ambos os documentos se põe a tónica em como a agricultura de pequena escala tem falta de condições consideradas necessárias para elevada produtividade e rendimento. Em contrapartida, há pouca informação, mesmo no PARP 2011–2014, que dê uma ideia da natureza da produção agrícola e dos mercados agrícolas existentes e da forma como esta produção e estes mercados estão a mudar no Moçambique actual. Há, por exemplo, uma completa ausência de referências aos investimentos de larga escala na agricultura actualmente acordados com empresas comerciais nacionais e estrangeiras. Devido a esta omissão, o PARP só pode apresentar uma análise parcial do contexto actual, e, por conseguinte, não é bem explicado como o maior investimento pode ser canalizado para se obter maior uso de tecnologia produtiva e melhor acesso ao mercado, entre os produtores de pequena escala. No presente artigo, procuro examinar mais em pormenor a natureza do “diagnóstico” que o governo faz da agricultura no PARP e identificar aspectos específicos que possam ser considerados pontos de partida para operacionalizar a intervenção governamental, de modo a atingir as metas de aumento da produtividade agrícola.

O “DIAGNÓSTICO” DA AGRICULTURA NO PARP

A definição dos problemas do sector agrícola que é enunciada no PARP é enunciada de forma mais pormenorizada no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrícola 2011-2020 (PEDSA) do Ministério da Agricultura, aprovado pelo Conselho de Ministros no mesmo mês em que foi aprovado o PARP (GdM 2011b). O PEDSA identifica quatro “pilares” da política agrícola: i) aumento do crescimento da produtividade agrícola por meio de melhoramentos tecnológicos; ii) aumento do acesso ao mercado através de melhoria da infra-estrutura e serviços de mercado; iii) melhoria na gestão de recursos naturais; iv) mais instituições de apoio (organizações de produtores, agências estatais, educação e formação). O modelo adoptado pelo PEDSA reflecte “quatro pilares” também usados para caracterizar o Programa Abrangente de Desenvolvimento da Agricultura Africana (*Comprehensive African Agricultural Development Programme*, CAADP 2012) (CAADP 2012), desenvolvido pela NEPAD em parceria com diversas agências internacionais, desde 2003, para orientar o desenvolvimento agrícola da África subsaariana. Os quatro pilares não são exactamente os mesmos no PEDSA e no CAADP, mas muitas das mudanças que promovem são coincidentes. Os dois programas adoptam também o mesmo objectivo geral de aumentar a produção agrícola em 6% ao ano. No PARP, esta meta é mais elevada, com 10,8% de crescimento agrícola por ano.

A relação entre o PEDSA e o CAADP é também evidente no destaque dado a uma especificação “abrangente” dos desafios à melhoria da agricultura africana. Isto é compreensível, e até louvável, em documentos que procuram definir o âmbito de política e intervenção. No entanto, tem o efeito de elaborar longas listas de acções necessárias, mas sem dar uma ideia da prioridade ou da sequência dessas acções. Na realidade, em alguns casos, os objectivos estratégicos parecem reflectir mais as prioridades das relações internacionais do que as preocupações agrícolas nacionais ou locais, como no caso da “redução de emissões por desmatamento” (GdM 2011a, p.22). Esta observação é corroborada por Mosca e Selemane (2012, p.9, nota de rodapé) e por Cunguara e Hanlon (2010), que defendem que os documentos de política agrícola produzidos em Moçambique na última década reflectem a influência de exigências políticas estipuladas por financiadores bilaterais e multilaterais como condições para financiarem os orçamentos do governo moçambicano. Isto aponta para uma razão para a estrutura dos quatro “pilares” aparecer como “variáveis independentes” separa-

das (“tecnologia”, “acesso ao mercado”, “conservação dos recursos naturais” e “instituições”) com pouca ligação entre elas. Na prática, os “pilares” estão ligados de maneiras que são determinadas pelos objectivos da política agrícola. Então, por exemplo, existe crédito e acesso ao mercado para pequenos produtores de tabaco, mas não para produtores de milho. Os “pilares” só podem ser úteis, portanto, para caracterizar obstáculos à agricultura se estiverem articulados com objectivos agrícolas específicos.

A não definição de objectivos económicos ou políticos mais amplos da política cria uma falta de clareza sobre “pontos de entrada” através dos quais o investimento possa ser eficaz. Isto é exemplificado pela maneira como os problemas dos mercados agrícolas são caracterizados no PEDSA:

“O deficiente manuseamento pós-colheita dos produtos, a falta de infra-estruturas adequadas de armazenamento, a insuficiente aplicação de normas de qualidade dos produtos, a falta de acesso ao crédito para comercialização, a fraca disponibilidade de informação sobre mercados e preços, a falta de serviços de extensão para a comercialização e a ausência de associações fortes de camponeses inibem o estabelecimento de ligações mais próximas e equitativas entre os agricultores e os mercados e o funcionamento efectivo dos mercados de insumos e de produtos agrários” (GdM 2011b, p.20).

Os parágrafos que se seguem a esta afirmação dão um pouco mais de informação, por exemplo, sobre a má qualidade do armazenamento a que os produtores de pequena escala costumam ter acesso que os obriga a vender os seus produtos imediatamente após a colheita, quando os preços são mais baixos. Os preços baixos, por seu turno, impedem o investimento na melhoria da tecnologia de produção. A falta de infra-estruturas viárias ligando a região norte, mais produtiva em termos de agricultura, aos principais centros de consumo no Sul é um factor principal da baixa dos preços agrícolas nas regiões com o mais elevado potencial para aumentar a produção. Embora se trate de importantes observações de factores estruturais que bloqueiam a adopção de tecnologia mais produtiva, não estão traduzidas numa hierarquia de prioridades operacionais. Esta falta de indicações sobre “onde começar?” parece acentuar-se mais com o compromisso do PEDSA de intervir “ao longo de toda a cadeia de valor”.

Os limites desta abordagem “abrangente” na análise de problemas agrícolas tornam-se evidentes na parte III do PEDSA, “Implementação da estratégia”. Nesta parte, identifica-se uma estratégia de concentração do esforço onde tiver maiores efeitos multiplicadores à escala nacional. Os esforços devem centrar-se, em particular,

nos melhoramentos infra-estruturais e tecnológicos em zonas agrícolas de elevado potencial, na expansão da “agricultura de conservação” e no desenvolvimento de cadeias de valor agrícolas em seis “corredores de desenvolvimento” (Pemba-Lichinga, Nacala, Vale do Zambeze, Beira, Limpopo, Maputo). Parece lógico, de facto, apoiar o desenvolvimento agrícola em zonas onde é provável que a procura venha a crescer. No entanto, as “cadeias de valor” que deverão ser apoiadas estão expressas em termos de Centros de Pesquisa (uma para cada “corredor”) e tipos de produto. Assim, o apoio tecnológico à agricultura no corredor de Nacala terá como base o Centro de Investigação Nordeste em Nampula, centrando-se em mandioca, milho, algodão, “fruta”, frangos e amendoim. O importante aqui é que o apoio é caracterizado em termos de competências históricas (determinadas por critérios agro-ecológicos) de centros de pesquisa existentes e não em termos da actual evolução dos mercados agrícola (ou, “cadeias de valor”, de facto). Como consequência disto, a lista de centros de pesquisa e dos produtos que eles deverão apoiar não parece muito diferente das listas que eram elaboradas há 20 ou 30 anos. Há razões para defender que este enfoque relativamente inalterado no “lado da oferta”, determinado por critérios agro-ecológicos de “potencial de produção”, pode dificultar a compreensão de como a procura de mercado da produção agrícola está a mudar e a colocar novas questões sobre a natureza dos obstáculos ao aumento da produção. Dois exemplos do corredor de Nacala são o aumento de exportações de outros grãos que não cereais (gergelim, feijão) e o rápido aumento da procura de soja para ração de aviário, em consequência da expansão da produção avícola nos arredores da cidade de Nampula. Nenhum desses produtos faz parte das prioridades listadas acima para apoio técnico do Centro de Investigação Nordeste em Nampula.

Isto sugere que, embora seja lógico identificar que o apoio e o investimento devem ser dados prioritariamente a “corredores de desenvolvimento”, é preciso dar mais atenção à compreensão de como funcionam os mercados actualmente existentes e das suas trajectórias de mudança. Para conseguir ter essa compreensão, tem de haver vontade de levar a análise para além de uma declaração do que está em “falta” (infra-estrutura, crédito, informação sobre o mercado, etc.) no actual contexto (ou de recriar padrões históricos de produção e consumo) e identificar que factores determinam os padrões existentes das transacções de mercado. Isto exige, em primeiro lugar, que se passe além da avaliação quantitativa do que “falta” para passar a identificar mudanças qualitativas tanto no contexto como nas potenciais estratégias que possam levar a alcançar objectivos das políticas. Por exemplo: se a má infra-estrutura de transpor-

tes constitui antes de mais um entrave ao comércio entre “corredores de desenvolvimento”, é mais fácil remediar esta situação melhorando as estradas, ou com formas alternativas de transporte (por exemplo, transporte marítimo costeiro). Em segundo lugar, isto significa iniciar um diagnóstico da agricultura não com os problemas de baixa produtividade entre produtores de pequena escala, mas sim com uma análise de base mais empírica da procura de produtos agrícolas em regiões específicas, de como isto se está a alterar e de que oportunidades existem para os produtores de pequena escala obterem acesso a estes mercados em evolução. Em termos de “cadeia de valor”, é preciso tornar claro que essa abordagem exige uma análise não apenas de “aspectos técnicos” (por exemplo, controlo de qualidade) da produção e transformação de determinados produtos agrícolas, mas também uma análise empírica da estrutura do mercado em termos de relações de troca, ou “termos de comércio”, entre participantes específicos (produtores, comerciantes, processadores industriais, retalhistas, etc.) na cadeia de valor. Na próxima secção, baseio-me num estudo recente feito no Norte de Moçambique (Kaarhus & Woodhouse 2012), para dar exemplos dos tipos de questões que essa abordagem pode identificar.

AS DINÂMICAS DOS MERCADOS EXISTENTES

Os principais motores da produtividade agrícola a longo prazo são o crescimento da procura de alimentos em zonas em vias de urbanização e industrialização. Em Moçambique, a fonte histórica dessa procura crescente tem sido a capital, Maputo, e a região sul. Contudo, as ligações de transporte entre as regiões norte e centro, que produzem 95% do arroz e 90% do milho cultivado em Moçambique, e o mercado no Sul são caras e é muitas vezes mais barato importar comida da África do Sul para Maputo do que transportar alimentos essenciais do Norte. Isto tem como efeito fazer baixar os preços de produtos agrícolas na região norte. Houve dois factores que ofereceram, nos últimos anos, perspectivas de mudança. Em primeiro lugar, uma inversão, desde 2008, da tendência das três décadas anteriores de descida dos preços dos bens agrícolas no mercado internacional resultou por um lado em preços mais altos para as exportações agrícolas e, por outro, no aumento de custos das importações agrícolas e melhores oportunidades de substituição das importações por produtores locais. Em segundo lugar, a grande extracção mineral e o desenvolvimento infra-estrutural planeado para o corredor de Nacala significa um aumento da procura de bens alimentares localizada

muito mais perto de zonas de potencial produtividade agrícola relativamente elevada. Mosca e Selemane (2012) observam que muitos dos produtos alimentares usados por cantinas de empresas de mineração de carvão, em expansão em Tete, são importados da África do Sul, enquanto a produção hortícola local não consegue encontrar mercado. Isto representa, no entanto, uma possibilidade concreta de substituição de importações pelos produtores e comerciantes moçambicanos, e um possível alvo de apoio do governo. De forma mais geral, estas evoluções deveriam levantar questões sobre a necessidade de entender os mercados agrícolas no Norte de Moçambique em termos de factores regionais e internacionais e não simplesmente em termos de abastecimento a Maputo e ao Sul do país. É dado um exemplo inicial de provas de substituição das importações através do desenvolvimento da produção de soja para ração animal.

Surgiu um mercado interno de feijão de soja desde a regulamentação governamental da importação de avícolas em 2006, que estipula um limite de 80 dias, a partir do dia do abate, à venda de importações, e que aplica taxas de importação. Como consequência disto, a indústria avícola moçambicana, que não tinha conseguido competir com as importações e tinha estado a usar apenas 10% da sua capacidade produtiva existente em 2005, aumentou a produção em cerca de 20% por ano nos últimos cinco anos, e o novo investimento aumentou a capacidade produtiva. Por conseguinte, o crescimento da procura de soja para ração de aves, a par da subida dos preços de soja no mercado internacional desde 2007, gerou uma forte procura de feijão de soja localmente produzido. O bagaço de soja (80% do peso do feijão de soja, sendo os restantes 20% o óleo extraído) importado em 2011 estava a custar 600 USD/t (20 MT/kg) em Nampula, ao passo que o feijão de soja comprado na Alta Zambézia custava 18 MT/kg. Isto representa um preço de cerca de 12-13 MT para o produtor. A Technoserve (2011) calculava que a procura nacional de bagaço de soja pela indústria avícola tivesse sido de 42.000 toneladas em 2010. Destas 42.000 toneladas, 7.000 toneladas são usadas por avicultores na zona de Nampula, 10.000 toneladas na região central e 25.000 toneladas no Sul (a maior parte em Maputo). É provável que a actual produção de feijão de soja no Norte, centrada principalmente na Alta Zambézia (Guruè, Lioma) e na parte oeste da província de Nampula (Malema, Mutuali) venha a satisfazer as actuais necessidades da indústria avícola (2 produtores de grande escala e um grande esquema de “produção sob contrato”), localizada ao redor da cidade de Nampula. Até 2014, ao aumento da procura de ração de aviário nas regiões centro e norte terá de corresponder a duplicação da produção de soja na região norte para 22.000 toneladas. Embora se espere que a avicultura no Sul venha também a crescer no mesmo período,

não há utilização projectada de soja produzida no Norte e no Centro para abastecer a produção avícola no Sul. Continua, pois, a haver um défice de cerca de 46.000 toneladas de bagaço, que será colmatado com importações, já que está previsto que toda a produção de soja no Norte e no Centro de Moçambique, que ultrapasse a procura local, seja exportada para mercados regionais no Zimbabwe e no Malawi. No entanto, na medida em que se consigam reduzir os custos de produção e/ou transporte da soja dentro de Moçambique, o mercado nacional e regional de soja pode ser considerado muito forte. Isto apresenta um contexto específico em que se pode ponderar qual a melhor maneira de os produtores locais aumentarem a produtividade para responder à procura.

O caso do milho apresenta uma dinâmica diferente. Segundo os dados da estatística nacional da FAO (2012), as importações de milho custaram 26 milhões de USD em 2009. Isto corresponde a 858 milhões de MT, ou seja, 95.000 toneladas de milho compradas a 9 MT/kg. A actual produção nacional de milho teria de ser duplicada para satisfazer a procura do mercado interno. Na prática, como referido atrás, muita da procura é no Sul do país, separado por elevados custos de transporte do potencial de produção no Centro e no Norte. Resulta daqui que a oferta de milho, no Norte de Moçambique, pode muitas vezes ser maior do que a procura no mercado local, o que resulta em preços baixos. Há também barreiras de qualidade à compra por moagens industriais de milho produzido localmente. Em parte, isto deve-se às más condições de armazenamento, de que resultam danos causados por pragas e fungos. Uma parte importante é também, no entanto, devido à variedade de milho cultivado pelos produtores de pequena escala. Muitos deles, especialmente em zonas mais quentes de baixa altitude, têm preferido variedades de milho de tipo vítreo, cujo grão pequeno é mais duro e mais resistente aos ataques dos insectos. Este milho tem sido normalmente pilado manualmente, e, mais recentemente, por moageiras comerciais de pequena escala, instaladas na maior parte das localidades durante a última década. As moagens industriais preferem um grão de milho mais mole, milho-dente, típico das variedades cultivadas nas zonas de maior altitude da África Austral (África do Sul, Zimbabwe, Malawi), que normalmente dá índices de moagem, relação farinha-farelo, mais altos (60%-80%), ao milho vítreo que só dá 50%. Isto é de menor importância para as moageiras de pequena escala nas localidades, onde o farelo de milho é vendido a empresas que fazem cerveja artesanal. As variedades de milho-dente são cultivadas em zonas de maior altitude no Norte e Centro de Moçambique, onde a semente de milho “local” deriva muitas vezes de introduções históricas

a partir dos países dos vizinhos Malawi ou Zimbábwe. Há, pois, potencial imediato para alguma substituição das importações através da compra de milho-dente local por moageiras industriais no Norte de Moçambique. As empresas de moagem de Nampula pagavam entre 7 e 9 MT/kg por milho importado em 2011, e isso estabelece um tecto para o preço ao qual os produtores locais de milho terão de competir. Em Nampula, o milho dos mercados estava a 7 MT/kg e em Nacala a 8 MT/kg, mas, nas zonas rurais de produção de milho, os preços eram muito mais baixos (25 MT/kg). É de crer que, com níveis adequados de qualidade (sobretudo através da melhoria do armazenamento), o milho local poderia competir com o importado, pelo menos nas regiões norte e centro de Moçambique.

Os elevados preços internacionais fizeram também aumentar a procura de produtos agrícolas moçambicanos de exportação, especialmente de cultivos “não tradicionais”, como sejam o gergelim, o feijão nhemba e outros feijões. Em 2009, os dados do INE mostram que o valor das exportações de gergelim era mais alto do que o do caju e o do algodão, enquanto o valor das exportações de feijão nhemba e outros feijões excedia o das exportações de amendoim.

Os problemas com danos causados por pragas no gergelim em 2009-10 levaram alguns grupos de produtores a mudar para cultivos alternativos (nomeadamente feijão holoco) em 2010-11. Os dados publicados sobre exportações de feijão indicam que estas atingiram um valor de cerca de 6,5 milhões de USD em 2009, mas não distinguem entre diversos tipos de feijão. Na prática, as exportações destinam-se a áreas geográficas bastante distintas consoante o tipo de feijão, com empresas comerciais sediadas no estrangeiro procurando comprar directamente aos produtores durante a época da comercialização. O feijão holoco é produzido em zonas de menor altitude e é quase exclusivamente exportado para o Sul da Ásia. Um comerciante de Nampula previu que seriam comercializadas 20.000 toneladas em Nampula em 2011. Os preços no produtor na região têm sido de 20 MT/kg, mas diz-se que os compradores estrangeiros convenceram alguns produtores a vender a preços consideravelmente mais baixos do que esse. Ao contrário do que acontece com o feijão holoco, o feijão boer e o feijão nhemba têm mercados internos sólidos, vendendo-se nos mercados de Nampula a 27 MT/kg e a 18 MT/kg, respectivamente, em Abril de 2011. Para estes produtos, seria necessária uma bonificação considerável para dar aos produtores um incentivo para respeitar os critérios de qualidade exigidos pelos mercados de exportação. É provável que isto se verifique ainda mais no caso de feijões como o feijão manteiga, o feijão catarino e o feijão branco, que se cultivam principalmente em zo-

nas mäs frescas, a maior altitude, no Niassa, em Tete e na Zambézia. Uma empresa portuguesa promoveu um esquema de “produção sob contrato” de feijão manteiga no Alto Molócuè (Zambézia), fornecendo semente como parte de um contrato de compra da produção dos camponeses, para exportação para Portugal. Este esquema sofreu a competição do mercado interno e não atingiu ainda a sua meta de exportações de 1.000 toneladas por ano. Por exemplo, o preço nocional do esquema de 17 MT/kg em 2010 tinha subido para 20 MT/kg devido à concorrência de compradores de Maputo (o feijão manteiga pode vender-se a 50 MT/kg em Maputo, com preços em Nampula de cerca de 30 MT/kg).

O crescimento de exportações não tradicionais tem sido acompanhado por um relativo declínio das exportações tradicionais da região norte, nomeadamente do algodão, nos últimos 4 anos. Os preços baixos no produtor (e casos em que as empresas processadoras não compraram toda a produção) levaram os produtores de pequena escala a mudar para culturas de rendimento alternativas (especialmente gergelim e feijões). Houve acção do governo para tentar criar um mercado mais competitivo para o algodão, primeiro acabando, em 2009, com o sistema de concessões locais que davam às fábricas de descaroçamento de algodão direitos de monopólio no fornecimento de insumos e compra da produção, e subindo, em seguida, os preços no produtor de 5 MT/kg para 8 MT/kg em 2010 e 15 MT/kg em 2011.

A imagem dada por destes breves exemplos indica crescimento, e maior diversificação, na procura da produção agrícola no Norte de Moçambique. Há informação esporádica que indica um número crescente de compradores estrangeiros (nomeadamente do Sul da Ásia) durante a época das colheitas. As empresas locais de comércio sediadas em Nampula criaram também redes de compradores locais em aldeia e localidades, de modo que as oportunidades de comercialização para os produtores de pequena escala são provavelmente as melhores desde a extinção do sistema colonial de cantinas (ver também Tvedten *et al.* 2010). É claro, porém, que os termos de comércio do “mercado livre” deixam actualmente os produtores de pequena escala em desvantagem e vulneráveis aos baixos preços dos mercados. Os comerciantes estão muito mais bem posicionados, em termos de acesso a informação, crédito e transporte, para aproveitar as épocas altas da oferta local, especialmente quando um grande número de produtores decide fazer a mesma cultura de rendimento. Os custos, para os comerciantes, de mudar de um produto agrícola para outro (por exemplo, de gergelim para feijão holoco) são também consideravelmente menores que os dos produtores, o que lhes dá igualmente maior poder negocial e, potencialmente, maiores margens de

lucro. Nesta leitura empírica do actual contexto dos mercados agrícolas, o problema não parece ser tanto que haja uma generalizada “falta de acesso ao mercado”, mas sim que muitos produtores de pequena escala têm pouco poder negocial relativamente aos preços pagos pelos seus produtos.

O PARP identifica uma revitalização do Instituto de Cereais de Moçambique (ICM) como objectivo estratégico para melhorar as condições de armazenamento pós-colheita. A descrição dos mercados agrícolas que foi feita atrás levanta questões sobre que papel desempenharia uma intervenção desse tipo. Longe de colmatar uma “lacuna” nos mercados agrícolas, parece mais provável que o ICM se viesse a envolver na concorrência com os comerciantes e outros que actualmente dominam os mercados rurais existentes (e mais lucram com eles). Nas duas secções seguintes, analiso diversas abordagens para melhorar a posição dos produtores de pequena escala: melhorar a produtividade de forma a reduzir custos e (possivelmente) melhorar a qualidade da produção; e melhorar a organização dos camponeses, a fim de aumentar os preços que recebem. Tornar-se-á claro que os dois aspectos são muitas vezes difíceis de separar completamente, mas é útil adoptar esta perspectiva como ponto de partida, porque a melhoria (tecnológica) da produtividade e a organização dos camponeses são tratados como “objectivos estratégicos” separados no PARP.

OBSTÁCULOS AO AUMENTO DA PRODUTIVIDADE

A não utilização de produtos agro-químicos e de variedades melhoradas de sementes é muitas vezes considerada (também no PARP) a principal causa da falta de produtividade entre produtores agrícolas de pequena escala em Moçambique. No entanto, e apesar da precipitação média anual ser relativamente elevada na maior parte do Norte de Moçambique, a incerteza na distribuição da pluviosidade é o maior obstáculo individual e a maior fonte de risco para a produção agrícola. Dados do TIA para 2002-8 mostram que a principal razão apresentada pelos produtores para perdas de colheitas é a “falta de chuva”. Na maior parte das províncias do Norte, os registos da utilização de irrigação apontam para menos de 5% entre os produtores de pequena escala, subindo para 19% em Tete e 10% em Manica [cálculos do CAP de 2011 (INE 2011)]. É também digno de nota que, segundo os registos do CAP de 2011 (INE 2011), os produtores de “média escala” em Nampula usam mais irrigação (24%) do que fertilizantes (18%). Estes dados levantam questões relativamente às definições do

que se entende por “irrigação” ou mesmo “fertilizantes”. E também não é claro que os fazedores das políticas agrícolas estejam conscientes dos consideráveis investimentos “endógenos” em irrigação feitos por produtores de pequena e média escala em zonas como a Angónia e Manica (Bolding, Uiterweer & Schippers 2010). De forma mais geral, é necessário compreender que a gestão de recursos hídricos para a agricultura é um elemento integrante de sistemas de produção existentes no Norte de Moçambique, exemplificado pelo uso intensivo de acumulação de água no fundo dos vales, para cultivar arroz na época das chuvas e legumes na época seca. As estratégias de intensificação da agricultura precisariam de avaliar a viabilidade de aumentar o armazenamento de água para permitir irrigação suplementar de uma maior parte da terra, quer para permitir uma germinação mais fiável dos cultivos, quer para proteger fases críticas do crescimento das culturas das secas de meia estação. O armazenamento de água em barragens nas explorações agrícolas há muito que faz parte da agricultura comercial de grande escala na África Austral e, de facto, no Norte e no Centro de Moçambique, mas a sua instalação levanta, aos produtores de pequena escala, questões não só financeiras e de gestão de infra-estrutura e equipamento, como também questões políticas sobre como deve ser administrada a distribuição de água entre um grande número de produtores. Também é claro que um novo investimento em infra-estrutura de gestão de recursos hídricos teria de assentar em estudos sobre o funcionamento da irrigação existente em propriedades agrícolas de pequena a média escala. Embora tenham sido feitos alguns estudos desse tipo recentemente em Moçambique (Van-der-Zaag 2010), precisam de ser feitos muitos mais para se compreender como a irrigação se enquadra nos sistemas agrícolas de pequena e média escala.

Um segundo obstáculo principal à produtividade agrícola é a escassez de mão-de-obra. Cálculos baseados no mais recente CAP, (INE 2011), indicam que, nas províncias do Norte e Centro de Moçambique, entre 25% e 40 % dos produtores de pequena escala recorrem à contratação de mão-de-obra temporária para preparar a terra para a plantação dos cultivos. Em contrapartida, a quase completa inexistência de mão-de-obra contratada para a lavoura na região sul, onde está disponível tracção animal, realça a importância de economizar mão-de-obra e da produtividade da mão-de-obra como critérios para melhoramento das tecnologias entre produtores de pequena escala no Norte de Moçambique. Isto é especialmente pertinente ao ter em conta a actual defesa no PEDSA de “agricultura de conservação” (AC). Os três princípios fundamentais da AC são: minimizar a perturbação mecânica do solo; manter permanentemente uma cobertura orgânica do solo; e diversificar as rotações de cul-

turas. No entanto, embora a AC seja amplamente utilizada na América Latina e na Ásia, a maneira de aplicar produtivamente estes princípios em contextos africanos específicos é objecto de considerável polémica e permanente avaliação (Giller *et al.* 2011). Grabowski (2011) avaliou dois projectos de ONGs que introduziram tipos diferentes de AC (que incluíam herbicidas, cobertura vegetal, e/ou compostagem) em sistema de cultivo manual em Angónia. Três anos após o início dos projectos, embora os produtores tenham achado a AC mais resistente à seca e melhor para a fertilidade do solo a longo prazo, não alargaram o método a outros terrenos além dos pequenos campos para os quais as ONGs tinham fornecido insumos

Isto põe em relevo várias dificuldades na adopção de AC identificadas noutras partes da África subsaariana. Em particular, a adopção de AC pode ser limitada por escassez de capital (para herbicidas e fertilizante) e mão-de-obra (para compostagem) entre os produtores de pequena escala. Em Moçambique, os herbicidas nem sempre estão disponíveis, e muito menos são economicamente acessíveis. Além disso, os herbicidas não se adaptam bem a culturas intercalares: são geralmente altamente específicos nos seus efeitos e, por isso, têm probabilidades de causar danos a uma das culturas intercalares. Mais importante ainda é que, segundo indica o estudo de Angónia, os baixos preços geralmente praticados para o milho não compensam adequadamente os custos dos produtos agro-químicos nem a mão-de-obra subtraída a outra actividade geradora de rendimento (nomeadamente, culturas irrigadas da estação seca, no caso de Angónia). Indica que a utilização de AC como método de melhorar a conservação do solo e da água na agricultura de pequena escala só pode assentar em investigação adaptativa para compreender prioridades e obstáculos específicos num determinado contexto agrícola. Isto implicará identificar não apenas a quantidade total de mão-de-obra necessária para operações agrícolas específicas, mas também como a mudança tecnológica pode redistribuir o trabalho, por exemplo, entre homens e mulheres (Giller *et al.* 2011).

De facto, mais do que um objectivo a curto prazo para produtores de pequena escala que fazem lavoura manual, parece que a AC tem mais probabilidades de ajudar “produtores emergentes”, para quem é economicamente acessível a cultivação mecanizada (tractor), em alguns casos como resultado do investimento dos próprios produtores. Na produção mecanizada, a tecnologia existente de cultivação (substituir escarificadores por charruas de disco) e controlo de ervas daninhas (herbicida aplicado a plantas cultivadas em rotação) seria adaptada, de forma relativamente simples, a um sistema de cultivo de, por exemplo, milho em rotação com soja. Para produtores de menor escala, dependentes da lavoura manual, esta adaptação é provavelmente mais complexa, e qual-

quer análise deverá assentar na compreensão da produtividade da mão-de-obra e dos custos de oportunidade (incluindo oportunidades fora da agricultura).

Com algumas exceções, o melhoramento genético das espécies agrícolas em Moçambique assenta, desde o período colonial, em introduções de variedades desenvolvidas em programas de melhoramento de outros países, e o fornecimento de sementes continua a ser grandemente dependente de importações, variando entre 4.000 toneladas em 2007 e 14.000 toneladas em 2008, 63% das quais provinham da América do Norte e 29% da região da SADC (Agrifuturo 2010). A capacidade técnica de avaliar e modificar as variedades introduzidas aumentou acentuadamente nos institutos de pesquisa moçambicanos, nomeadamente no IIAM. Isto foi conseguido desenvolvendo as competências dos funcionários e também através de uma ligação mais eficaz com programas internacionais de melhoramento de plantas, coordenados pelos centros de pesquisa do CGIAR. O trabalho do IIAM tem incidido particularmente no melhoramento de cultivos básicos de subsistência, como sejam o milho e a mandioca, através da introdução de variedades com maior resistência à doença. Isto não tem sempre sido compatível com as necessidades dos mercados comerciais, como no caso já assinalado do milho, uma vez que as variedades com mais sucesso do IIAM foram do tipo milho vítreo e não do tipo milho-dente, preferido pela indústria de moagens. A recente expansão da produção de culturas de rendimento tem-se baseado na introdução de variedades a partir dos países vizinhos Zimbabwe (soja) e Tanzânia (gergelim). A principal fraqueza no fornecimento de variedades melhoradas aos produtores de pequena escala é não se desenvolver um sistema de multiplicação de sementes fiável em Moçambique, com o resultado de que a semente fornecida é importada ou de qualidade duvidosa (Kaarhus & Woodhouse 2012). Tanto num caso como no outro, os produtores de pequena escala podem não estar dispostos a pagar pela semente, a não ser que ela seja subsidiada.

Nesta secção, uma discussão dos obstáculos ao aumento da produtividade da agricultura de pequena escala no Norte de Moçambique aponta para diversos factores que podem servir para orientar o investimento no sentido de aumentar a produtividade agrícola no “sector familiar”. Em primeiro lugar, é necessário um melhoramento da gestão da água para a agricultura (ou mesmo o reconhecimento da sua generalizada importância para a agricultura de pequena escala), para atenuar uma fonte importante de risco para a produção. Em segundo lugar, as mudanças tecnológicas, por muito desejáveis que possam ser do ponto de vista da produtividade da terra, devem fazer face às limitações da escassez de mão-de-obra e da produtividade da mão-de-obra entre produtores de pequena escala. Em terceiro lugar, pode conseguir-se uma melhoria considerável da produtividade

agrícola através da tecnologia relativamente básica que é necessária para sistemas fiáveis de multiplicação, armazenamento e entrega de semente (gerido comercialmente ou não).

A ORGANIZAÇÃO DOS PRODUTORES AGRÍCOLAS

O PARP identifica como um dos seus “objectivos estratégicos”: “Promover as associações e cooperativas de produtores para criar economias de escala na utilização de infra-estruturas, serviços e insumos”. Na discussão atrás feita sobre as dinâmicas de mercado (secção 3), observou-se que as condições de mercado prevaletentes no Norte de Moçambique criam fortes incentivos para os produtores agrícolas se organizarem, a fim de conseguirem maior poder negocial. Estão a surgir dois modelos de organização. No primeiro, os produtores de pequena escala fazem contratos de venda da sua produção em troca de insumos fornecidos a crédito pelo comprador. Este modelo de “produção sob contrato”, que tem sido usado em Moçambique com algum êxito no caso do tabaco e com menos êxito no caso do algodão, foi proposto como meio de melhorar as condições de acesso aos mercados e de fornecimento de insumos dos produtores de pequena escala. Foi também proposto como meio de ligar os produtores de pequena escala a melhorias infra-estruturais relacionadas com projectos agrícolas de grande escala financiados por investidores estrangeiros.

Um segundo modelo propõe a formação de “cooperativas modernas”, ao abrigo de nova legislação que dá às cooperativas mais espaço para actividade comercial e parceria com empresas privadas. Prevê-se que as cooperativas permitam aos produtores de pequena escala adquirir melhores instalações para armazenamento e lhes dêem maior capacidade negocial nos mercados agrícolas. Os objectivos explicitamente comerciais das “cooperativas modernas” assinalam uma mudança relativamente às “associações de produtores” que resultaram de diversos programas de extensão rural dirigidos por ONGs nas duas últimas décadas. Estas associações davam destaque a aconselhamento técnico (isto é, extensão rural) e fornecimento de insumos, sem fins lucrativos. Até certo ponto, portanto, as “cooperativas modernas” partilharão a base de associados com as associações existentes. É também claro, porém, que as exigências financeiras mais estritas do estatuto de membro das cooperativas as tornarão bastante menos inclusivas do que as associações que as precederam. A pressão financeira sobre as cooperativas é agudizada pela falta de vontade do sistema bancário de fornecer crédito para apoiar agricultura de pequena escala. Na prática, as cooperativas precisarão de angariar o seu próprio capital para financiar as suas operações de comercialização, a não ser que possuam bens que constituam garantia para a obtenção de crédito ban-

cário. Por isso, cooperativas recém-formadas considerarão prioritária a construção de armazéns, não apenas como meio de armazenar a produção dos seus membros, mas também como estratégia para garantir crédito para operações comerciais. O ambiente financeiro para cooperativas levanta a questão da dinâmica da diferenciação socio-económica no “sector familiar”, que, em documentos políticos como o PEDSA e o PARP, é geralmente discutida como se fosse uma categoria homogénea de unidades agrícolas. A discussão com membros de associações de produtores (Kaarhus & Woodhouse 2012) torna claro que estas incluem tipicamente uma minoria que cultiva mais de 10 ha e uma maioria que cultiva menos de 5 ha. A minoria que cultiva superfícies maiores – frequentemente entre os líderes da associação – tem a percepção de que as oportunidades de desenvolver as suas próprias empresas agrícolas particulares são aumentadas por uma organização cooperativa de apoio capaz de gerar capital e de o investir em infra-estrutura e equipamento (especialmente para mecanização da lavoura e processamento dos produtos agrícolas). Por muito que isto sugira incentivos às “bases” para formação de cooperativas, temos de nos interrogar sobre que relações socioeconómicas as cooperativas agrícolas incentivarão. Podem prever-se pelo menos dois resultados bastante distintos. No primeiro modelo, as cooperativas fornecem um meio de aumento colectivo da escala de produção e divisão do trabalho. Neste modelo, os membros individuais das cooperativas receberiam salários pelo seu trabalho em unidades de produção de grande escala que seriam propriedade colectiva. Num segundo modelo, a cooperativa seria um meio para produtores agrícolas empreendedores de média escala obterem serviços (fornecimento de insumos, mecanização agrícola, comercialização) mais baratos do que se estivessem a agir individualmente.

No modelo de “produção sob contrato” também se observa, como exemplificado por programas para desenvolver a produção de soja no Norte de Moçambique, um aumento do enfoque num número menor de produtores “emergentes” de maior escala (>10 ha), capazes de suportar os custos de lavoura mecanizada convencional. De facto, Oya (2012, p.26) dá conta de casos em que a produção sob contrato foi utilizada em outros lugares da África subsaariana para promover a emergência de produtores capitalistas de média escala. Estas considerações sublinham mais uma vez a importância de inserir as estratégias de desenvolvimento agrícola numa perspectiva mais alargada de transformação social nas zonas rurais.

CONCLUSÕES

Neste artigo, observei que o PARP e o PEDSA que o acompanha caracterizam os problemas de baixa produtividade como tendo a sua origem em “deficiências”, ou numa falta das condições necessárias (tecnologia, acesso aos mercados, infra-estrutura de armazenamento, organizações de produtores, etc.). Com base num estudo das condições de produção e do mercado no Norte de Moçambique, defendi que, quando examinadas empiricamente, estas condições sugerem uma imagem mais dinâmica de procura crescente de produtos agrícolas e mais “acesso ao mercado” entre produtores de pequena escala do que aquela que o PARP sugere. Neste contexto, as condições de pobreza parecem ser mantidas e aprofundadas por relações como as que existem entre empregadores e vendedores de mão-de-obra agrícola, compradores e vendedores de bens agrícolas, e entre os que têm maior e menor acesso a bens financeiros, e, também importante, entre pequenos produtores e as grandes unidades agrícolas que actualmente estão a ser promovidas pela política governamental. Embora esta imagem revista alerte para o risco de expectativas simplistas relativamente ao que se pode vir a alcançar, ela sublinha também a natureza altamente política (mais do que tecnocrática) do desafio que se coloca à política agrícola. Entretanto, a procura crescente de bens agrícolas nos mercados locais e internacionais está a atrair novos investidores na agricultura e a intensificar a competição pelo controlo de terra e água. Para o PARP dirigir os seus esforços no sentido da redução da pobreza rural, precisará de se basear numa análise mais clara do contexto político e económico do “sector familiar”.

REFERÊNCIAS

- Agrifuturo, 2010. *Value Chain Financing Analysis FY2010. Draft report for USAID*, Washington, DC: Technoserve.
- Bolding, A., Uiterweer, N.C.P. & Schippers, J., 2010. The fluid nature of hydraulic property: a case study of Mukudu, Maira and Penha Longa irrigation furrows in the upper Revue river, Manica District. In P. Van-der-Zaag, ed. *What role of law in promoting and protecting the productive uses of water by smallholder farmers?* Monograph. Delft, Netherlands: Unesco-IHE.
- CAADP, 2012. The Comprehensive Africa Agriculture Development Programme. Disponível em: <http://www.nepad-caadp.net/> [Acedido May 10, 2012].

- Cunguara, B. & Hanlon, J., 2010. O fracasso na redução da pobreza em Moçambique. *LSE website*. Disponível em: <http://search.lse.ac.uk>. [Acedido January 23, 2012].
- FAO, 2012. CountrySTAT Mozambique - Home. Disponível em: <http://www.countrystat.org/moz> [Acedido May 10, 2012].
- GdM, 2011a. Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014. Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.
- GdM, 2011b. *Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário 2011-2020. Aprovado na V Sessão do Conselho de Ministros, Maio 2011.*, Maputo: Governo de Moçambique (GdM).
- Giller, K.E. *et al.*, 2011. A research agenda to explore the role of conservation agriculture in African smallholder farming systems. *Field Crops Research*, 124(3), pp.468-472.
- Grabowski, P.P., 2011. Qualitative Assessment of Conservation Agriculture in the Angonia Highlands of Mozambique – Perspectives from Smallholder Farmers. Artigo apresentado no Mini Simpósio sobre Agricultura de Conservação em Moçambique. Disponível em: <http://ecoport.org/ep?SearchType=reference&ReferenceID=559843> [Acedido May 10, 2012].
- INE, 2011. *Censo Agro-Pecuário 2009-10 Resultados Preliminares.*, Maputo: Instituto Nacional de Estatística (INE). Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/ResourceCenter/Default.aspx>.
- Kaarhus, R. & Woodhouse, P., 2012. *Development of national producer organizations and specialized business units in Mozambique: a study for the Royal Norwegian Society for Development to prepare a new phase of programme collaboration*, Centre for International Environment and Development Studies (Norway). Disponível em: <http://blds.ids.ac.uk/cf/opacsf/detailed.cfm?RN=331817> [Acedido May 10, 2012].
- Morris, M., Binswanger-Mkhize, H.P. & Byerlee, D., 2009. *Awakening Africa's Sleeping Giant: Prospects for Commercial Agriculture in the Guinea Savannah Zone and Beyond*, World Bank Publications.
- Mosca, J., 2011. *Políticas Agrárias de (em) Moçambique (1975-2009)*, Maputo: Escolar Editora.
- Mosca, J. & Selemene, T., 2012. Mega-projectos no meio rural, desenvolvimento do território e pobreza: o caso de Tete. In L. de Brito et al., eds. *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE. Disponível em: www.iese.ac.mz.

- MPD, 2006. Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARPA) 2006-2009. Disponível em: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=45&Itemid=50%E2%8C%A9=pt.
- Oya, C., 2012. Contract Farming in Sub-Saharan Africa: A Survey of Approaches, Debates and Issues. *Journal of Agrarian Change*, 12(1), pp.1-33.
- Technoserve, 2011. *Southern Africa Soy Roadmap – Mozambique value chain analysis. November 2010 – February 2011.*, Washington, DC: Technoserve.
- Tvedten, I., Paulo, M. & Rosário, C., 2010. “Opitanha” revisited. *Assessing the implications of PARPA II in rural northern Mozambique 2006-2009 - CMI Publications*, Bergen: Chr. Michelsen Institute. Disponível em: <http://www.cmi.no/publications/publication/?3693=opitanha-revisited> [Acedido May 10, 2012].
- Van-der-Zaag, P. ed., 2010. *What role of law in promoting and protecting the productive uses of water by smallholder farmers?*, Delft, Netherlands: Unesco-IHE.
- World Bank, 2007. *World Bank Publications: World Development Report 2008: Agriculture for Development.*, Washington, D.C.: World Bank. Disponível em: http://publications.worldbank.org/index.php?main_page=product_info&cPath=0&products_id=22727 [Acedido May 10, 2012].