

Uma Rede Focalizada de SEGURANÇA ALIMENTAR no Sector Urbano de Moçambique



Políticas de Segurança Alimentar

C. Teller, M. Ochoa, B. Rogers, P. Fumane,
The Pragma Corporation

Outubro de 1992

Estudo realizado com o auxílio do USAID/Maputo

**CONSIDERAÇÕES SOBRE UM PROGRAMA, NO SECTOR URBANO DE MOÇAMBIQUE,
PARA UMA REDE FOCALIZADA DE SEGURANÇA ALIMENTAR:**

UMA AVALIAÇÃO DE OPÇÕES

C. Teller, M. Ochoa, B. Rogers, P. Fumane,

Pragma Corporation
Washington, D.C. USA

Outubro de 1992

Estudo realizado com o auxílio do USAID/Maputo

AGRADECIMENTOS

A nossa equipe tem a satisfação de exprimir a sua gratidão a todas as pessoas que auxiliaram neste estudo, nomeadamente: Richard Loudis e Julie Born (USAID/Maputo); Iolanda Fortes (DSA/Ministério do Comércio); Bruce Cogill (UNICEF, Maputo); e Jeanne Stephens, AUSTRAL/Maputo. Agradecemos também a Esther Kazilimani pela sua diligência e, pela tradução a Helena Barreto, Thelma Santos Leiffert, Lauren Allred e Paulo Fumane.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|--------------|--|
| APROC | Associação dos Pequenos Moleiros |
| BMI | Índice de Peso Corporal |
| CIM | Companhia Industrial de Matola (Moinho de cereais) |
| CNP | Comissão Nacional do Plano |
| CPSP | Plano do Programa Estratégico para o País (Country Program Strategic Plan), (USAID/Maputo) |
| DNE | Direcção Nacional de Estatística |
| DPCCN | Departamento de Prevenção e Combate das Calamidades Naturais |
| DSA | Departamento de Segurança Alimentar, (Ministério do Comércio) |
| EACM | Empresa de Abastecimento à Cidade de Maputo |
| EEC | Comunidade Económica Europeia (European Economic Community) |
| FHI | Saúde de Famílias Internacional (Family Health International) |
| GAPVU | Gabinete de Apoio à População Vulnerável (implementa a transferência de dinheiro e o esquema de subsídio alimentar) |
| GOAM | Gabinete de Organização de Abastecimento à Cidade de Maputo |
| GRM | Governo da República de Moçambique |
| GTZ | Agência Alemã de Cooperação Técnica (German Agency for Technical Cooperation) |
| MA | Ministério da Agricultura |
| MS | Ministério da Saúde |
| MSU | Universidade do Estado de Michigan (Michigan State University) |
| MT | Meticais (2.800 MT = 1 dólar americano) |
| NGO | Organização Não Governamental (Non-Governmental Organization) |
| NSA | Novo Sistema do Abastecimento (Sistema urbano de racionamento de comida) |
| SCF Fund) | Fundo de Socorro a Crianças (Save the Children) |
| SD | Desvio Padrão (Standard Deviations) |
| SEAS | Secretaria de Estado de Acção Social |
| SMI | Saúde Materna/Infantil |
| TA | Assistência Técnica (Technical Assistance) |
| UNFPA | Fundo das Nações Unidas para Actividades das Populações (United Nations Fund for Population Activities) |
| UNICEF | Fundo das Nações Unidas para Crianças |
| USAID | Agência dos Estados Unidos para Desenvolvimento Internacional (United States Agency for International Development), (Missão ao país) |
| WV | Visão Mundial (World Vision) |

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| AGRADECIMENTOS | i |
| LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS | ii |
| ÍNDICE | iii |
| SUMÁRIO EXECUTIVO | iv |
| I. INTRODUÇÃO | 1 |
| II. RAZÃO FUNDAMENTAL DE UMA REDE DE SEGURANÇA URBANA | 4 |
| III. IDENTIFICAÇÃO DOS GRUPOS A FOCALIZAR E AS OPÇÕES DA REDE DE SEGURANÇA | 9 |
| IV. MECANISMOS DE MERCADO | 15 |
| V. OBRAS DE UTILIDADE PÚBLICA/OPÇÕES PARA CRIAR EMPREGOS | 18 |
| VI. TRANSFERÊNCIA DE CUPÕES DE DINHEIRO | 24 |
| VII. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES | 26 |
| ANEXOS I, II | 36 |
| REFERÊNCIAS | 44 |
| BIBLIOGRAFIA | 47 |

SUMÁRIO EXECUTIVO

Moçambique é considerado o país mais pobre do mundo. É um país que tem sentido os efeitos dolorosos da seca recente, de défices alimentares e de uma guerra civil prolongada. Actualmente, o Governo de Moçambique (GRM) tem um plano de reforma institucional para reduzir progressivamente o sistema de racionamento alimentar (o NSA, o qual está já praticamente extinto) nos dois grandes centros urbanos de Maputo-Matola e Beira e terminá-lo em meados de 1993. O GRM solicitou a ajuda técnica do USAID/Maputo para investigar a necessidade, e quais seriam os resultados financeiros e alimentares, de programas mais eficazes, do tipo de rede de segurança, para famílias com mais insegurança alimentar que moram nessas cidades (com uma população de aproximadamente 3 milhões de habitantes).

A equipe Pragma, com especialistas de campos diferentes, vários deles especialistas moçambicanos, dedicou-se por três semanas ao trabalho de analisar as opções mais práticas e sugerir critérios que o Governo de Moçambique poderia usar para escolher entre elas. A equipe usou um processo de avaliação rápida, que abrangeu análise de documentos, observações no campo e entrevistas com entidades importantes para obter informação e identificar as várias opções. Após este processo, as opções foram submetidas a entidades de vulto, administradores de programas, indivíduos envolvidos em actividades comerciais e de mercado, doadores e os próprios beneficiários -- os indivíduos com insegurança alimentar -- para validar rapidamente a informação e obter as opiniões deles.

A nossa conclusão é que deverá haver programas do tipo de rede de segurança para as cidades maiores, devido ao alto número de indivíduos e famílias afectadas por malnutrição crónica, insegurança alimentar e pobreza absoluta. Estudos comparados de unidades domiciliárias indicam que os níveis, moderados a severos, de malnutrição crónica (baixa altura para a idade) da área metropolitana de Maputo (30% das crianças com menos de cinco anos de idade) são dos mais altos registados recentemente nas capitais africanas, e que o nível de malnutrição aguda (baixo peso para a altura) pulou para quase o dobro entre 1988 e 1992 (de 3,5% para 6,5%).

Os principais grupos-alvo identificados para as opções de uma rede de segurança foram os seguintes:

- (1) Mães e crianças gravemente malnutridas em unidades domiciliárias com insegurança alimentar.
- (2) Homens e mulheres que não se podem empregar (inválidos).
- (3) Pessoas idosas morando sószinhas.
- (4) Homens e mulheres que não têm trabalho suficiente.
- (5) Recém-chegados (os chamados "afectados").

O mercado pode ser considerado o primeiro recurso a usar para garantir segurança alimentar. Por essa razão, um mercado de competição livre que se desenvolve é o contexto mais importante para programas sociais da rede de segurança. Todas as unidades domiciliares necessitadas lucrariam se os preços fossem mais baixos e mais constantes e o abastecimento de géneros alimentícios fosse mais certo. Este estudo apoia alterações cujo custo seria baixo e que permitiriam que o mercado se tornasse uma rede de segurança mais eficaz, abaixando os preços e estabilizando-os através de maior oferta de géneros alimentícios, de qualidade mais baixa mas igualmente nutritivos. Estas sugestões baseiam-se na suposição que continuará a haver ajuda alimentar dos doadores, mas que essa ajuda diminuirá gradualmente.

A equipe recomenda que se desenvolva uma variedade de opções de rede de segurança, em vez do NSA, e controles de preços/distribuição. As duas escolhas principais recomendadas para o Governo considerar são:

- (1) Transferências de dinheiro, e
- (2) A criação de empregos de utilidade pública.

Dos cinco grupos supracitados, de insegurança alimentar nas áreas urbanas, os três primeiros podem ser atingidos por transferências de dinheiro e os outros dois por obras de utilidade pública. Todos eles também beneficiariam se houvesse maior oferta de mais tipos básicos de cereais, e também mais baratos, por meio de ajuda alimentar comercial, focalizada, através dos mecanismos de concorrência do mercado.

Aplicando critérios de selecção de oito programas às várias opções, no exercício de validação mencionado, a equipe chegou à conclusão de que o esquema de transferências de dinheiro do GAPVU é o mecanismo com mais possibilidades e mais apropriado para aumentar o poder aquisitivo dos indivíduos com a maior insegurança alimentar nas cidades principais. Contudo, o GAPVU deve ser avigorado administrativamente para permitir a função de transferência de modo mais eficaz. Fazem-se sugestões especiais para melhorar os mecanismos de selecção alimentar, através dos programas em existência de saúde maternal-infantil, na área metropolitana de Maputo onde há uma concentração alta de tais programas.

No GAPVU, a opção de um sistema de transferência usando cupões de dinheiro foi discutida com os indivíduos principais que forneceram informação, resultando em opiniões muito diferentes. Em outros países, calcula-se que a maior vantagem que cupões têm sobre dinheiro é a tendência marginal dos beneficiários gastarem os cupões em comida. Contudo, exprimiram-se dúvidas quanto aos custos, que poderiam ser mais elevados para o beneficiário e para a transferência de dinheiro. Devido às muitas dúvidas acerca da

ideia de cupões, a equipe sugere o uso de um projecto experimental para avaliar essa opção.

Compararam-se os métodos de pagamento de trabalho, com dinheiro ou comida, e outros esquemas para ganhar dinheiro através da criação de pequenas empresas. Infelizmente, não tem havido muita experiência na área metropolitana de Maputo em tais esquemas. Dinheiro contado ("cash") em pagamento de trabalho de utilidade pública é a opção preferida, e a mais prática, nesta categoria, embora o custo administrativo e de gerência seja mais elevado do que o esquema de transferência de dinheiro. Os esquemas melhores de dinheiro "cash" por trabalho são os relacionados a trabalhos que requerem muita mão-de-obra, têm o objectivo de melhorar a infra-estrutura urbana e são dirigidos pelos conselhos municipais existentes.

Finalmente, as organizações do Governo deverão desenvolver políticas para, e ser responsáveis por, coordenar a rede urbana de segurança de géneros alimentícios. A Unidade de Política de Segurança Alimentar, recentemente reorganizada e que faz parte da Comissão Nacional de Planeamento, tem a função principal de planeamento, e as funções principais de implementação serão desempenhadas pelo GAPVU, o Ministério da Saúde e as ONGs. Assistência técnica para projectar ou melhorar estes esquemas será, em toda a probabilidade, requerida, mas a implementação pode vir a não requerer auxílio.

Em conclusão, deve-se usar a maior diligência para que haja transferência de dinheiro de modo mais eficaz e positivo, do que tem sido o caso com o NSA, para os grupos-alvo, com a maior insegurança alimentar, nas áreas urbanas de Moçambique.

CONSIDERAÇÕES SOBRE UM PROGRAMA, NO SECTOR URBANO DE MOÇAMBIQUE, PARA UMA REDE FOCALIZADA DE SEGURANÇA ALIMENTAR:

UMA AVALIAÇÃO DE OPÇÕES

I. INTRODUÇÃO

Moçambique é a nação mais pobre do mundo, com um dos mais elevados défices alimentares do mundo e depende de doações de géneros alimentícios para aproximadamente 80% do total requerido pelo mercado. Um país de área extensa, Moçambique também tem tido o problema de uma longa guerra civil (que está a terminar) e de dois anos de seca. De acordo com as estimativas, há 3 milhões de habitantes em perigo de morrer de fome (de um total de 15 milhões). As pessoas afectadas por estas condições (tanto os "deslocados" como os "afectados"¹) escaparam para áreas mais seguras e para as cidades. Consequentemente, a área metropolitana da capital, Maputo, teve um aumento de aproximadamente 1.500.000 pessoas. Deste número, considera-se que uma minoria importante é composta de habitantes temporários.

A Missão do USAID está a auxiliar o Governo de Moçambique (GRM) no seu plano de reforma institucional para reduzir, progressivamente, o Novo Sistema do Abastecimento, ou NSA, em Maputo e Beira. Esse processo deverá terminar em Junho de 1993. Solicitou-se assistência técnica para ajudar o Governo de Moçambique a identificar e investigar a necessidade -- e os resultados financeiros e alimentares -- de programas diferentes e mais eficazes, do tipo de rede de segurança, nos dois grandes centros urbanos de Maputo e Beira.

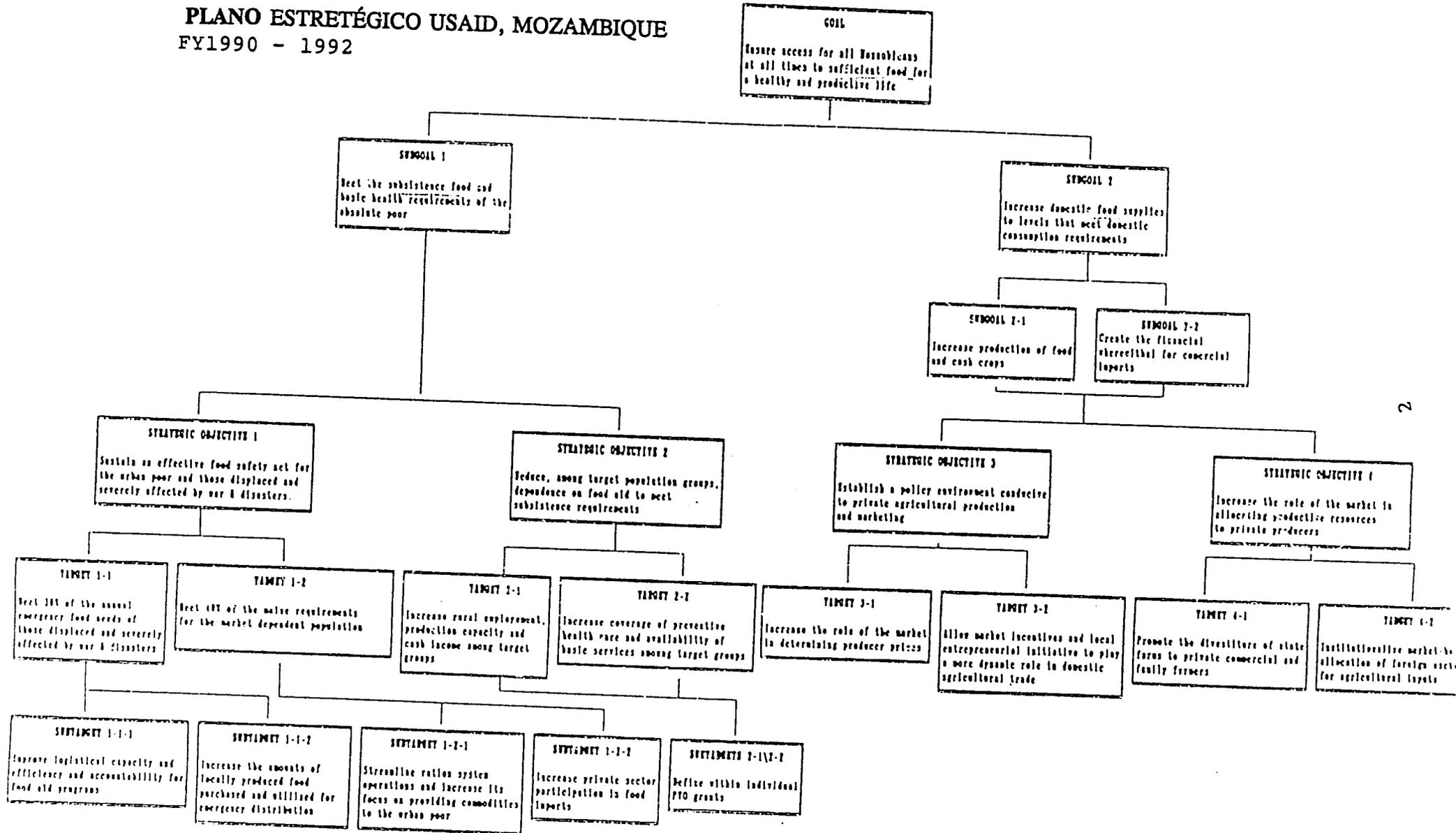
O Plano do Programa Estratégico para o País (Country Program Strategic Plan - CPSP) de 1990-92 da Missão identifica a segurança alimentar como o objectivo principal e inclui áreas focalizadas de rede de segurança, rurais e urbanas (Figura 1). O NSA de auxílio alimentar não tem sido eficaz, e a Missão está a investigar outras opções, inclusive o programa desenvolvido recentemente, designado GAPVU (Gabinete de Apoio à População Vulnerável) para transferências de dinheiro. Um novo CPSP está a ser desenvolvido presentemente, e provavelmente incluirá ajuda para o Título II e Título III dos objectivos de segurança alimentar e de nutrição.

O objectivo da equipe Pragma foi o de auxiliar o Governo de Moçambique a fazer uma avaliação sobre si, e como, se poderá projectar e implementar um programa de uma rede de segurança alimentar com transferências mais eficazes de dinheiro, "pós-NSA". A equipe Pragma foi encarregada da avaliação de outras alternativas, tipo rede de segurança, e de descrever as opções e sugerir critérios para facilitar a escolha pelo Governo de Moçambique de opções ou de combinações delas. O intuito foi também explorar a

¹Como, em teoria, a maior parte dos refugiados nas áreas rurais são "deslocados", e as pessoas que se acham temporariamente nas cidades "afectados", neste estudo usaremos o termo "afectados" em relação aos que se acham na área metropolitana de Maputo e Beira.

FIGURA 1

PLANO ESTRATÉGICO USAID, MOZAMBIQUE
 FY1990 - 1992



possibilidade de identificar representantes e aplicar mecanismos de selecção para intervenções por vários programas na área metropolitana de Maputo. Finalmente, o relatório deverá auxiliar o Governo de Moçambique a desenvolver um plano de acção preliminar.

A equipe externa esteve em Moçambique por um pouco mais de três semanas. Escolheu-se um período de visita de modo a coincidir com a época em que o Governo deve fazer uma decisão sobre as alternativas, antes do final do ano, e também com o relatório do Departamento da Segurança Alimentar (DSA)/Cornell sobre o NSA e a situação relacionada com segurança alimentar na área metropolitana de Maputo (Sahn, 1992). Os membros da equipe foram um economista de géneros alimentícios como principal consultor de segurança alimentar; um economista/especialista em nutrição, como consultor do programa alimentar; e um planeador de nutrição sociólogo-demógrafo como chefe da equipe. O grupo foi complementado por um economista de transportes internacionais, estabelecido em Moçambique, e um economista moçambicano, para análise dos sistemas alimentares. A equipe esteve envolvida nas seguintes actividades:

- (1) Análise dos dados disponíveis acerca da segurança alimentar das unidades domiciliárias, mecanismos e preços de mercado, a situação da nutrição, e os programas passados e presentes da rede de segurança alimentar, inclusive o NSA e GAPVU.
- (2) Entrevistas com entidades nacionais com o poder de fazer decisões, implementadores de programas, pesquisadores, doadores internacionais e outras entidades importantes.
- (3) Processos rápidos de avaliação relacionados com os abastecedores e consumidores, inclusive observações múltiplas acerca de pontos de contacto importantes entre os diversos programas de rede de segurança.
- (4) Análise dos dados primários da investigação de 1991-92 DSA/Universidade Cornell, relativa as despesas de unidades domiciliárias, e do estudo sobre assistência social em Maputo/Matola.

A equipe beneficiou-se pelo acesso que teve a estudos conduzidos, com auxílio da USAID, pela Universidade Cornell, e as universidades dos estados de Michigan e Ohio, e entidades do Governo de Moçambique com funções equivalentes, assim como a estudos feitos pelo Banco Mundial, UNICEF, GTZ e ONG e o sistema de vigilância alimentar do Governo (ver as referências).

II. RAZÃO FUNDAMENTAL DE UMA REDE DE SEGURANÇA URBANA

A razão fundamental de uma rede de segurança, em termos de bem-estar social e económico, pode ser descrita do modo seguinte: Como o resultado final de bem-estar económico do indivíduo depende do consumo individual, e se as necessidades de consumo do indivíduo permanecerem constantes, actualmente é abaixo dos requisitos alimentares mínimos, o seu bem-estar não permanecerá constante, como em teoria se supõe -- ele diminuirá. Isto significa que os limites de bem-estar social se constringem. Quando há também um decréscimo de produtividade humana devido à falta de alimentação (este é o argumento para investimento de capital humano), os limites de bem-estar social contraem-se mais ainda. A eliminação dos declínios de bem-estar social, que são o resultado destes efeitos individuais de bem-estar e de produtividade, é uma condição indispensável para o aumento máximo de bem-estar sócio-económico, que se deve alcançar -- se não através de oportunidades de emprego, então por meio de um processo de redistribuição ou de transferências de dinheiro.

Uma rede de segurança alimentar urbana deveria, fundamentalmente, assegurar que todos os residentes em áreas urbanas tenham "acesso constante a comida suficiente para uma vida produtiva e saudável" (USAID/Washington, 1990). Há dois elementos a considerar relativos a segurança alimentar urbana:

- (1) disponibilidade e preço de géneros alimentícios no mercado; e
- (2) o nível de dinheiro da unidade domiciliar, o qual é determinado pela disponibilidade na unidade domiciliar de pessoas que podem trabalhar, capacidade física e nível de aptidão, acesso a empregos, e acesso da unidade domiciliar a recursos de produção, tais como terras.

Este estudo tem como objectivo determinar se há alternativas para substituir o NSA (Novo Sistema de Abastecimento), o sistema de suprimento alimentar urbano que deverá ser eliminado em Junho de 1993. Estudos recentes (inclusive o estudo DNE de unidades domiciliares e o estudo de corte transversal do DSA/Cornell, entre outros) indicam que o NSA está a fornecer uma quantia insignificante de comida às unidades domiciliares (3 a 5% do consumo total), e que o sistema não tem focalizado nos necessitados. Esta situação significa que a eliminação do sistema do NSA provavelmente não terá efeito importante em relação à segurança alimentar de unidades domiciliares necessitadas ou nos preços.

Contudo, muitos dos estudos sugerem que uma percentagem considerável das unidades domiciliares da área metropolitana de Maputo são necessitadas, seja qual for a norma usada para julgá-las. Estimativas da percentagem total das unidades domiciliares com insegurança alimentar variam entre 50% e 60% aproximadamente (documentos da GTZ/GAPVU, 1991-92; DNE, 1991-92); calcula-se que entre 10% e 15%, aproximadamente, das unidades domiciliares encontram-se completamente desamparadas. De acordo com o estudo recente de unidades domiciliares pelo DNE, em todos os casos, excepto

na quinta parte das unidades domiciliares com as despesas mais altas, mais de 70% do orçamento de casa vai para comida, o que sugere limitações sérias para obter géneros alimentícios. Aos níveis mais baixos de remuneração, o qual as mulheres em geral trabalham (de acordo com estudos sobre as áreas periurbanas e o comércio de hortaliça), também há indicação de um nível alto de necessidade -- também indicado pelo alto número de crianças na rua, com quem alguns grupos de igrejas estão a trabalhar. O estudo que foi completado recentemente por DSA/Cornell indica uma percentagem de participação muito alta por parte da força de trabalho (tanto o sector regular como o "informal"), de adultos, perto de 90% dos homens e 70% das mulheres, o que indica haver um problema económico devido a salários baixos ou paga baixa em trabalho sem salário.

Contudo, não se deve confundir este trabalho com emprego a tempo integral. Apenas 50% estão assalariados; 20% das mulheres empregadas trabalham menos de 15 dias por mês; e mais de 50% dos homens desempregados afirmam que "não conseguem achar emprego" e essa é a causa do seu desemprego. Esta razão, sugere uma dimensão importante para o melhoramento de segurança alimentar das unidades domiciliares -- a criação de empregos.

A informação obtida deste estudo indica que 6,5% das crianças com menos de seis anos de idade na área metropolitana de Maputo estão "wasting" (tem baixo peso para a sua altura--menos de 2 desvios-padrão (DP) de peso para a altura), o que indica a presença de doenças assim como falta de alimentação, e 29,5% são "stunted" (muito baixo altura para a idade), o que é em geral uma indicação de pobreza crónica (ver a tabela 1). Ainda não se obteve informação acerca de adequação alimentar. Padrões de consumo, medidos por partes do orçamento, indicam que em unidades domiciliares, no grupo que representa o quinto inferior das unidades domiciliares com os gastos mais baixos por pessoa, há consumo significativo de pão e arroz, que são géneros alimentícios mais caros do que o milho e a farinha de milho os quais custam menos. No entanto, isto pode não significar que as unidades domiciliares alcançaram um nível de adequação alimentar. Tanto arroz como pão são mais rápidos de preparar do que farinha de milho, e é fácil achá-los à venda na rua, o que em geral não se dá no caso de farinha de milho. Níveis relativamente altos de emprego de homens e mulheres, com a idade apropriada para trabalhar, parecem indicar que o tempo que leva a preparar comida é uma consideração importante quanto ao tipo de alimentos consumidos. A alta percentagem de mulheres a trabalhar em pequenos negócios também indica que elas não estão em casa durante o dia e se alimentam do que estiver à venda na rua.

Tabela 1 - Percentagem de Crianças de Baixa Altura para a Idade "Stunting" e de Baixo Peso para a Altura "Wasting"
Crianças de 0 a 60 Meses de Idade

| Despesa por cada uma, quintil | Sexo Masculino | | Sexo Feminino | | Todos | |
|-------------------------------------|----------------------|---------------------|---------------|--------|---------|--------|
| | Stunted ^a | Wasted ^b | Stunted | Wasted | Stunted | Wasted |
| 1 | 35.4 | 10.3 | 34.2 | 7.8 | 34.8 | 9.0 |
| 2 | 40.0 | 6.0 | 22.6 | 7.0 | 31.6 | 6.5 |
| 3 | 33.3 | 3.92 | 28.2 | 4.9 | 30.7 | 4.4 |
| 4 | 23.0 | 5.04 | 18.1 | 4.8 | 20.9 | 4.9 |
| 5 | 23.6 | 6.7 | 15.3 | 6.9 | 19.9 | 6.8 |
| All | 32.7 | 6.7 | 26.1 | 6.5 | 29.5 | 6.6 |

Fonte: Sahn, e outros, DSA/Estudo CFNPP

^a Altura para a idade ≤ -2 z- classificação

^b Peso para a altura ≤ -2 z- classificação

Estudos recentes (Estudo DNE, 1992) acharam níveis baixíssimos e pouco prováveis de consumo de calorias no caso de unidades domiciliárias necessitadas -- uma média de aproximadamente 1400 calorias por adulto/equivalência por dia -- o que indica haver problemas no modo de obter a informação e de medir calorias.

Sem dúvida que as unidades domiciliárias em Maputo desenvolveram modos estratégicos de sobreviver na sua situação precária e não é de esperar que muitos desses modos sejam relatados em estudos (como alimentos silvestres, roubar e mendigar). De acordo com a informação obtida, sabe-se que os níveis de despesas são muito superiores aos níveis das receitas divulgadas (Estudo DNE, 1992). Em relação às intervenções de assistência que possam ser usadas, provavelmente serão preferíveis as que dependem dos próprios indivíduos, ou que não precisam de aplicação, devido à dificuldade de obter dados suficientes sobre a situação económica de determinada unidade domiciliar.

Em resumo, há cinco boas razões para uma rede de segurança alimentar focalizada na área metropolitana de Maputo:

- (1) O nível de baixa altura para a idade ("stunting") (entre crianças com menos de cinco anos de idade), o qual tem uma correlação alta com pobreza crónica, é o mais alto visto recentemente nas capitais africanas; este nível, que era aproximadamente 30% ao final de 1991 e princípios de 1992, não melhorou nos últimos quatro anos desde que o estudo de 1988 foi feito (MS, 1988).
- (2) O nível de baixo peso para a altura ("wasting") (entre crianças com menos de cinco anos de idade) aumentou desde 1988, de 3,5% a 6,5% actualmente. No quinto mais baixo é quase 10%, tão alto como o que se achou em algumas capitais das províncias e dos distritos em várias das zonas mais afectadas pela guerra.
- (3) Calcula-se o número de afectados na área metropolitana de Maputo entre 600.000 e 700.000, ou uma grande minoria da população inteira. Pode ser que uma boa parte destes indivíduos tenham chegado recentemente e enfrentem mais problemas por não estarem ainda integrados nos sistemas de serviços sociais. Alguns deles devem ter chegado devido às ondas normais de migração rural-urbana. Muitos deles provavelmente não regressarão às terras donde vieram, especialmente no caso dos que moram em Maputo há mais de cinco anos e a geração mais jovem, com menos de 25 anos de idade.
- (4) Calculou-se que o custo de alimentação adequada mínima para uma família de seis fosse aproximadamente cinco vezes e meia o salário mínimo (42.000 MT) (MS, 1991). Muitas pessoas empregadas ganham muito menos do que essa quantia.

- (5) A alta percentagem dos que não têm poder aquisitivo calcula-se ser entre 20% (de acordo com o estudo de Cornell de 1992) e 50% (de acordo com os relatórios Schubert de 1992). Até mesmo com a estimativa mais baixa de necessidade extrema e insegurança alimentar crónica, a percentagem de famílias que vivem à margem, em situação precária, é alta. Este grupo é extremamente vulnerável a flutuações rápidas de preços de cereais básicos, como se deu este ano.

A equipe também crê que Beira deve ser incluída no programa de desenvolvimento de uma rede de segurança. O único estudo relativo à alimentação que foi realizado na Beira foi em Agosto de ano passado no bairro Vaz com uma amostra de 458 unidades domiciliares cobrindo uma população de 8.000 pessoas. O estudo achou um predomínio alarmante de 11,1% de baixo peso para a altura ("wasting"). Este é um dos bairros mais pobres da área periurbana de Beira, mas não é o mais pobre de todos. A seca e a falta de água atroz durante os dois últimos anos agravou a situação de insegurança alimentar ainda mais no trecho acima de Beira. A preponderância de peso baixo, à nascença, que em Beira é 15%, é também alta e semelhante aos níveis de Maputo, indicando um alto nível de subnutrição das mulheres adultas.

III. IDENTIFICAÇÃO DOS GRUPOS-ALVO E AS OPÇÕES DA REDE DE SEGURANÇA

O principal critério para a participação em um programa urbano de rede de segurança alimentar é o de pobreza: não poder obter comida suficiente. Outro modo de identificar o grupo-alvo é pelo estado fisiológico: grupos vulneráveis do ponto de vista alimentar, inclusive mulheres grávidas e amamentando, e crianças cuja saúde futura e capacidade física (e mental) é determinada em parte pelo nível alimentar actual.

Presentemente, o Governo faz distinção entre os indivíduos afectados (isto é, afectados pela guerra) e os deslocados (isto é, pessoas deslocadas ou refugiadas). Esta distinção é arbitrária visto que muitas pessoas deslocadas pela guerra estão em Maputo há mais de dez anos. Pensa-se, em geral, e as estatísticas do departamento de saúde confirmam, que os imigrantes que chegaram mais recentemente à cidade são os mais necessitados porque não tiveram tempo suficiente de se adaptar às novas condições e de achar emprego ou de ser integrados pelos programas de serviços sociais. Até que a situação melhore na região rural -- em termos da seca e da guerra -- não faz sentido excluir os imigrantes mais recentes do programa da rede de segurança. Não se dá o caso de pessoas se mudarem para Maputo graças aos atractivos dos programas de assistência. A verdade é que o movimento tem sido de pessoas que estão a escapar a seca e a guerra. Até que se torne razoável criar incentivos para que essas pessoas voltem às províncias, será melhor incluir as suas necessidades em um programa da rede de segurança. Até mesmo porque, é provável que muitas delas, especialmente as pessoas mais novas que não têm experiência de trabalho no campo, prefiram permanecer em Maputo, à parte de quaisquer programas da rede de segurança. Além disso, a exclusão dos recém-chegados criaria mais trabalho administrativo para as intervenções aqui sugeridas.

Os recém-chegados devem ser da responsabilidade do programa de socorro de emergência, DPCCN, e não dos serviços municipais. Contudo, o DPCCN não está a funcionar na área metropolitana de Maputo. Funciona na província de Maputo, de modo que os recém-chegados à área urbana não podem obter esses serviços de socorro. Seria, na realidade, extremamente difícil concentrar esses serviços de emergência somente aos refugiados em Maputo, visto estarem morando junto de recém-chegados e de outras pessoas residindo no mesmo lugar há mais tempo. Assim sendo, esta é outra razão para criar uma variedade de opções de rede de segurança para todas as pessoas necessitadas da cidade.

Se for o objectivo da rede de segurança aumentar o poder aquisitivo dos necessitados, para que estes possam obter a comida suficiente para sobreviver, a exclusão de pessoas, baseada no período de tempo de residência seria artificial. Para contrabalançar os atractivos de Maputo, em vez de limitar os serviços municipais, seria melhor considerar a criação de oportunidades de trabalho e de programas de redes de segurança nas capitais das províncias e também em outras cidades.

A. OPÇÕES DE UMA REDE DE SEGURANÇA

A Tabela 2 indica os grupos-alvo principais, as opções de rede de segurança e os critérios de selecção do programa. A tabela pressupõe que só as unidades domiciliárias desamparadas podem fazer parte dos grupos-alvo.

Estamos aqui propondo a identificação de um critério geográfico, o qual poderia simplificar a identificação das concentrações de famílias desamparadas. Um "Mapa de Pobreza" poderia ser projectado para os postos de saúde/instalações, como sugerido pelo Departamento de Planeamento do Ministério da Saúde, com informação obtida não só do sector de saúde mas também de outras instituições. O mapa poderia priorizar de acordo com o bairro e/ou posto de saúde. Em outras palavras, um mapa deste tipo poderia indicar em que bairros ou quarteirões se concentram os indivíduos em pobreza extrema. A definição de desamparo abrangeria o grupo importante de deslocados urbanos, isto é, as famílias migrantes que moram na área municipal ou em áreas periurbanas durante um ano ou menos tempo. Até certo ponto, estas são as definições consideradas pelo GAPVU.

Como a Tabela 2 indica, as opções para os primeiros três grupos-alvo são transferências de dinheiro. Estes grupos são seleccionados pelo sector de saúde e/ou GAPVU onde existem programas para alcançar os seus grupos-alvo. Deve-se considerar um maior avigoramento e expansão da capacidade operacional para seleccionar os possíveis beneficiários do programa. As últimas duas opções são, essencialmente, a criação de oportunidades de emprego.

A respeito do mercado liberalizado, é óbvio que o suprimento regular de alimentos (especialmente de milho que tem um consumo muito alto pelo sector mais pobre) no mercado, a preços competitivos, é essencial. Há evidência de que em mercados onde não há concorrência os preços de alimentos básicos são altos demais para os pobres. Além disso, a chegada irregular de ajuda alimentar (a qual fornece uma percentagem alta dos produtos de milho e trigo em Maputo) tem criado a flutuação de preços durante períodos relativamente curtos de tempo. Estes choques de preços muito dificultam a capacidade dos necessitados de fazer as compras mínimas, dentro do seu orçamento.

Os critérios de selecção na Tabela 2 são dados de acordo com três categorias: focalização automática, a categoria antropométrica e a comunitária – de modo bastante semelhante ao feito pelo GAPVU com o sistema de chefe do quarteirão.

Finalmente, para migrantes recentes, sugere-se manter os mesmos grupos-alvo, opções e critérios de selecção até que os programas seleccionados para a migração de regresso sejam oferecidos como opções reais.

TABELA 2

IDENTIFICAÇÃO DOS GRUPOS-ALVO E
DAS OPÇÕES DE REDE DE SEGURANÇA

| GRUPOS-ALVO (UNIDADES DOMICILIARES DE, OU COM:) | OPÇÕES | ORGANIZAÇÃO SELECIONADORA |
|---|---|-------------------------------------|
| Crianças com menos de cinco anos Mulheres grávidas ou amamentando | Transferência de dinheiro | Sector de saúde |
| Inválidos | Transferência de dinheiro | GAPVU |
| Pessoas idosas | Transferência de dinheiro | GAPVU |
| Pessoas que se podem empregar | Dinheiro por trabalho/Comida por trabalho Micro-empresas | NGOs, Conselhos executivos |
| Migrantes recentes (Afectados) | Os mesmos grupos e as mesmas opções por prazo curto. Focalizar programas para migração de retorno | Depende dos programas escolhidos |

B. PONTO DE ENTRADA DO SISTEMA DE SAÚDE PARA FOCALIZAÇÃO
DO GAPVU E OS CRITÉRIOS DE SELECÇÃO ANTROPOMÉTRICA

O principal ponto de entrada para o GAPVU é o programa de saúde materna/infantil - SMI, inclusive o programa pré-natal e o programa de verificação de crescimento. Em princípio, este é um ponto de entrada excelente visto abranger uma grande parte da população vulnerável da área metropolitana de Maputo. Entre 80 e 90 por cento das mulheres grávidas e bebés usam actualmente o programa SMI, de acordo com o estudo recente do DSA/Cornell e outros dados corroborantes do UNFPA e Ministério da Saúde.

O GAPVU tem trazido a população do grupo de SMI vagarosamente para o programa, especialmente mulheres grávidas. Os critérios antropométricos do GAPVU para mulheres grávidas são um aumento de peso de menos de 500 gramas por mês (900 gramas por mês no caso de gémeos) ou hemoglobina de menos de 9 g/dl. Os critérios para crianças são o peso para a idade respectiva sob o terceiro percentual (a linha mais baixa do cartão "caminho da saúde" - "road-for-health" - ou acima do terceiro percentual mas sem aumento de peso nos últimos três meses. Embora as enfermeiras e assistentes sociais agora recebam incentivos de 1.000 Mt. por cada mãe ou criança subnutrida que elas identificam e é mais tarde aceite no programa, esse é um processo ineficaz de selecção. Por exemplo, de 500 crianças enfraquecidas que foram identificadas em um dos grandes centros de saúde, de

Janeiro a Agosto de 1992, somente 38 também estavam de peso baixo para a altura ("wasted") e satisfizeram os requerimentos de residência (pelo menos um ano em Maputo) e foram, portanto, pré-seleccionadas. Destas 38, apenas 11 foram aceites pelo GAPVU (por intermédio do Grupo Dinamizador e Chefe do Quarteirão), ou somente 2% do número potencial.

Há diversos obstáculos que desencaminham o programa (Figura 2):
 Figura 2

FALHAS NA SELECÇÃO ACTUAL DE
 SUBNUTRIDOS PELO GAPVU

| Falhas | Mulheres Grávidas | Crianças |
|--|-------------------|----------|
| Participação irregular de crianças | | + + |
| Critérios restritivos de selecção | + + + | |
| Critérios diferentes para outros programas | + | + + |
| Informação adicional de medidas antropométricas | | + + + |
| Falta de tempo, incentivo, etc. das enfermeiras | + | + + + |
| Requerimento de residência (1 ano) | | + + + |
| Falta de permissão dos maridos | | + |
| Verificação da composição da unidade domiciliar | | + |
| Verificação do rendimento/emprego | | + + |
| Permanente/GD e Chefe do Quarteirão, verificação | | + |
| Transporte ao escritório do GAPVU | | + + |
| Tempo de espera/de ir receber o dinheiro | | + |

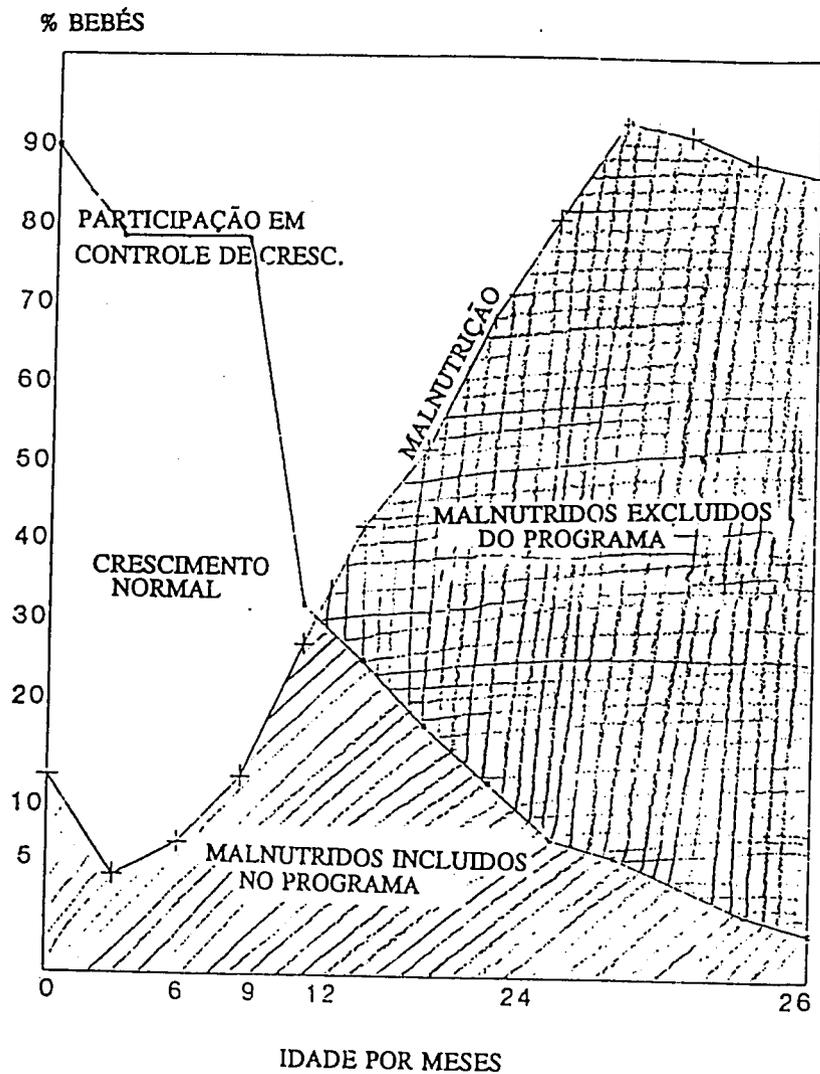
Nota: Falhas maiores: + + +
 Falhas menores: +

- (1) Requerimentos de aumento de peso muito baixo durante a gravidez: Há muito poucas mulheres grávidas que têm um aumento de peso de menos de 500 mg por mês e se mantêm activas. O limiar pré-natal, de alto risco, no programa SMI, é de 2000 gramas por mês. Além disso, raramente se analisa a hemoglobina no sangue de modo que não se descobre anemia. Assim, menos de um terço das beneficiárias do SMI que foram aceites pelo GAPVU em Julho em Maputo eram mulheres grávidas. Em Beira, das beneficiárias do GAPVU pré-seleccionadas pelo SMI este ano, apenas 1 em 10 eram mulheres.
- (2) Cobertura muito baixa do grupo da idade (12-35 meses) que tem maior preponderância de peso baixo para a altura ("wasting"). A percentagem de crianças participando nos programas de controle de crescimento normal cai bruscamente após os nove meses de idade (Figura 3). Em Março de 1992, apenas um terço das crianças observadas tinham mais de 12 meses, embora as

crianças mais gravemente malnutridas tinham dois ou três anos de idade (DSA/Cornell, Sahn, 1992). A maioria de crianças com mais de 12 meses (que já têm todas as imunizações) vão aos centros de saúde apenas se estão doentes e raramente aparecem duas vezes em um período de três meses (um critério para identificar crescimento fraco).

Figura 3

PARTICIPAÇÃO NA CONTROLE DE CRESCIMENTO E MALNUTRIÇÃO DE ACORDO COM A IDADE



- (3) Problemas burocráticos após pré-selecção: no mês de Julho na área metropolitana de Maputo, das 264 mulheres grávidas e crianças que foram pré-seleccionadas pelos assistentes do SMI como malnutridas, apenas 118 ou 44,7% foram encaminhadas aos escritórios do GAPVU para selecção final. Deste número, aproximadamente 97% foram reconfirmadas pelo pessoal do GAPVU. Não se sabe quantas, do número que é aceite, aparecem mensalmente para receber dinheiro. Entrevistas com o GAPVU, com o sistema de saúde e os funcionários municipais, assim como com as mães e diversas observações por outros resultaram nas hipóteses seguintes:
- (a) Os níveis de dinheiro que ganham não podem ser verificados pelo dinamizador do grupo porque as famílias pobres que trabalham em sectores "informais" não possuem a documentação necessária.
 - (b) Os maridos de algumas mulheres que poderiam ser aceites sentem relutância em permitir que as esposas sejam beneficiárias e que a influência delas em casa possa aumentar.
 - (c) A transferência de 13.000 Mt/por pessoa pode não ser suficiente para compensar pela perda de tempo, esforço e custo de transporte de algumas beneficiárias potenciais. Por exemplo, mulheres grávidas e com bebés foram vistas em Machava numa praça sem protecção nenhuma e estiveram à espera durante o dia inteiro para receber a transferência de dinheiro. Elas tiveram de esperar até a tarde quando todos os grupos desamparados de posição "superior" (centenas de homens e mulheres idosos e inválidos) receberam o seu dinheiro, com todo o vagar.
 - (d) Mães sem educação e com muitos outros problemas sociais podem não compreender o procedimento a seguir.

IV. MECANISMOS DO MERCADO

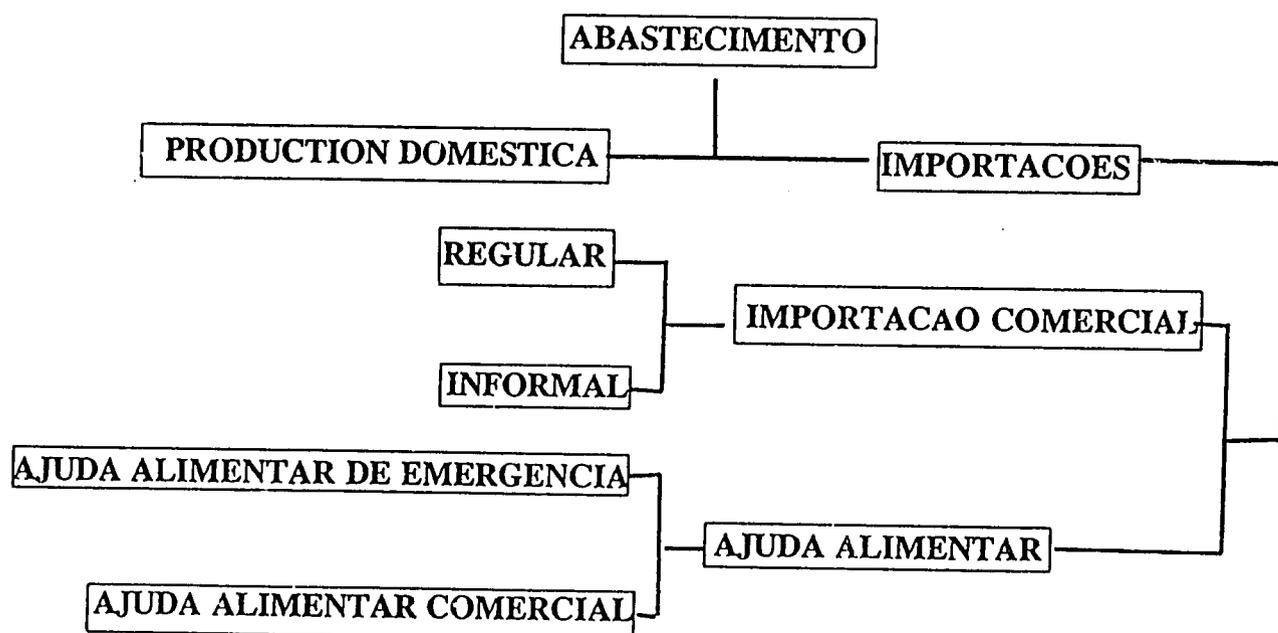
Todas as unidades domiciliarees pobres lucram com preços mais baixos e mais constantes e com o suprimento de géneros alimentícios de confiança no mercado, visto que todas as famílias dependem do mercado para obter comida. (Até mesmo as que têm acesso a terras produtivas têm dificuldade em sustentar-se dellas e há cada vez menos terra disponível na área metropolitana de Maputo, à medida que os afectados pela seca se juntam aos refugiados da guerra.)

O mercado é o primeiro recurso de segurança alimentar. Todas as unidades domiciliarees beneficiam-se com a disponibilidade de comida em quantidades suficientes no mercado livre -- os indivíduos com poder aquisitivo porque podem comprar comida; e os indivíduos sem poder aquisitivo porque, quando há disponibilidade de alimentos no mercado, há menos incentivo para desviar os géneros alimentícios destinados a emergências e socorros.

O esquema seguinte (Figura 4) indica a estrutura do abastecimento do mercado alimentar de Moçambique.

Figura 4

ESTRUTURA DO ABASTECIMENTO DE COMIDA EM MOÇAMBIQUE



Parece haver dois problemas de mercado livre relativos à rede de segurança alimentar da área urbana. O primeiro é a distorção do mercado, inerente no sistema de distribuição de cereais fornecidos por doadores. O segundo é moagem em grande escala. Investigações, a respeito de preços para grossistas e retalhista, que estão a ser conduzidas pelo MA/MSU sugerem que o preço baixíssimo de farinha de milho suprida pelo programa de ajuda não está a ser passado ao consumidor. O sistema que requer autorização para comprar o produto permite, a certo ponto, que os compradores autorizados manipulem o mercado e obtenham rendas altas. Não está claro como as rendas são cobradas, se ao nível do consignatário ou de intermediários (comerciantes grossistas, com licença). Os motivos existentes para não se fornecer a informação correcta fazem extremamente difícil descobrir os preços verdadeiros que foram pagos a cada nível. Mas os preços pagos por pequenos retalhistas (mulheres que vendem no mercado, sem licença, e que compraram quantidades relativamente pequenas para revender) e por consumidores são mais do dobro do preço de venda oficialmente estipulado.

Mesmo se os alimentos doados fossem vendidos a preços mais altos com paridade aos importações, sempre que haja acesso a géneros alimentícios sem as restrições actuais, os preços para o consumidor provavelmente não serão afectados; havendo concorrência verdadeira, as rendas devem diminuir em vez de haver um aumento de preços para os consumidores. Além disso, um preço inicial mais alto teria o efeito de dar mais incentivo à importação comercial. Presentemente, o preço baixo dos produtos supridos por doadores a distribuidores abate os preços do comércio. O risco de importar comercialmente e de ter de abaixar os preços -- ao chegar um navio com géneros alimentícios de um doador -- é grande demais. O ideal seria que o auxílio de doadores ajudaria a apoiar um mercado competitivo que mantém estabilidade de preços e encoraja importação comercial e produção interna. Desde que a ajuda alimentar seja de alta qualidade para o consumidor, subsídios não são aconselháveis.

Importação comercial também deveria ter o efeito de estabilização do mercado. (O aumento da capacidade dos armazens, resultante da construção actual em Matola, também será vantajoso.) Actualmente, os preços de cereais dependem directamente da chegada de navios cargueiros dos doadores, os quais causam flutuações enormes de preços. Isto é um grande problema para os consumidores que nunca sabem quanto dinheiro será necessário de dia para dia para comprar comida. A situação também não é fácil para os pequenos retalhistas que correm o grande risco de perder dinheiro ao comprar produtos para vender logo antes da chegada de um navio cargueiro. Os estudos do MA/MSU sugerem que os pequenos comerciantes funcionam com margens de lucro extremamente baixas e todos aqueles que tinham mercadorias quando o navio da Comunidade Económica Europeia (EEC) chegou, em Julho de 1992, tiveram grandes perdas. Intermediários são pagos antecipadamente e não correm esse risco.²

²O preço baixo de oferta também, sem dúvida, abate o incentivo de produtores locais. Contudo, actualmente, a única região com um excesso de produção é a do nordeste extremo do país e muito provavelmente, considerando o custo de transporte e os riscos, não seria de esperar que fosse economicamente viável vender em Maputo os alimentos lá produzidos.

O segundo problema é o de moagem. Actualmente, distribui-se cereal do doador a comerciantes por grossista, moinhos modernos (CIM em Maputo, Mobeira em Beira) e APROC, uma cooperativa de 135 pequenos moleiros. Isto significa que o cereal doado é vendido no mercado (1) em forma de farinha de milho de alta qualidade, preparada por moinhos comerciais e com 85% de extracção de farinha; (2) como cereal integral para ser moído pelo método preferido; e (3) na forma de farinha, com extracção de 99%, pelos pequenos moleiros. À medida que há mais fontes comerciais, inclusive de fornecimento de arroz e de farinha de trigo além de milho, poderia ser aconselhável que os doadores encaminhassem uma maior parte de milho para o sector pequeno de moagem, o qual produz a farinha de qualidade inferior, com 99% de extracção.

Informação obtida sobre preços, através do projecto do MA/MSU, indica que os preços de qualidades diferentes de farinha de milho se aproximam bastante, embora a farinha integral seja em geral mais barata do que milho que não foi moído ou farinha mais refinada (Os resultados do estudo DSA/Cornell deverão fornecer mais informação sobre a forma de consumo para tipos diferentes de farinha de milho e cereais). Se a farinha integral é de facto uma comida inferior, aumentando a oferta seria um modo eficaz de focalizar as pessoas necessitadas com uma transferência, especialmente se também houver outros géneros alimentícios mais caros para consumidores com mais posses³. Além disso, o avigoramento do sector de moagem em baixa escala ofereceria oportunidades de comércio, em baixa escala, e empregos. APROC, a cooperativa dos pequenos moleiros, tem fornecido acesso de cereal doado aos membros; outro grupo focalizado é o de mulheres. Toda a intervenção que possa aumentar concorrência no mercado e que produza empregos (a um custo relativamente baixo) é desejável, visto que o custo aos doadores não é mais do que se eles fornecessem o cereal aos maiores moinhos.

³Os dados do DSA/Cornell indicam que milho é considerado um produto inferior, e que arroz e trigo são considerados produtos normais (tem um consumo mais alto nos quinto mais altos). Por essa razão, milho é o cereal melhor para focalização automática.

V. OBRAS DE UTILIDADE PÚBLICA/OPÇÕES PARA CRIAR EMPREGOS

A. PROGRAMAS PARA CRIAR RENDIMENTO

Ter rendimento adequado e de confiança é a chave de segurança alimentar do lar. Embora as transferências de dinheiro ou recursos sejam necessários para manter os que não têm capacidade física para trabalhar, a criação de empregos é preferível para todas as pessoas que podem trabalhar visto que emprego:

- evita que se fique dependente;
- pode aumentar a aptidão do indivíduo;
- pode ser focalizado automaticamente (no sentido de que os que decidem participar são os indivíduos que não têm melhor uso para o seu tempo disponível).

Três modos diferentes para aumentar a capacidade da unidade domiciliar de ganhar dinheiro são:

- (1) obras de utilidade pública pagas a dinheiro de contado;
- (2) obras públicas de utilidade pública pagas com géneros alimentícios; e
- (3) o desenvolvimento de pequenas empresas.

Obras de utilidade pública, pagas com comida em vez de dinheiro, envolvem a implementação de projectos de mão-de-obra intensa e que podem incluir a construção e conserto de estradas, edifícios, sistemas de abastecimento de água, latrinas, e outras obras de utilidade pública. Oferece-se trabalho diariamente, a um salário que seja suficientemente baixo para não competir com empregos do sector privado.

Tem havido pouca experiência na África relativa a empregos de utilidade pública mas tais projectos têm tido êxito na Índia e na América Latina. A pouca experiência africana que tem havido tem sido mais de comida-por-trabalho do que de dinheiro, e tem sido mais rural e agrícola do que urbana. A atracção de trabalhos de utilidade pública, contudo, é grande, especialmente em Maputo onde tem havido imensa necessidade de construção da infra-estrutura, tanto para melhorar o acesso dos subúrbios aos mercados e empregos do centro assim como também para melhorar os serviços de saneamento público. Devido ao grande número de novos migrantes, é necessário construir mais edifícios, tais como escolas e centros de saúde. A grande participação de trabalhadores em empregos que pagam muito pouco (como em negócios pequenos, documentados em estudos periurbanos recentes) indica a grande necessidade de empregos que paguem o suficiente.

Em Moçambique, o conceito de pagamento de trabalho com géneros alimentícios não é novo. Contudo, este mecanismo de remuneração não tem sido em geral adoptado em áreas urbanas -- foi introduzido para distribuir géneros alimentícios em áreas rurais afectadas, onde a economia de dinheiro praticamente desapareceu devido à falta de produtos de consumo nas

lojas das áreas rurais.

A experiência das áreas rurais tem sido especialmente com ONGs estrangeiras, as quais têm a capacidade de distribuir géneros alimentícios às zonas afectadas sem grande dificuldade. Porém, o Governo não tem usado este mecanismo, visto os problemas de distribuição ainda estarem para ser resolvidos.

No contexto das áreas rurais, o pagamento de trabalho com produtos alimentares tem sido bastante vantajoso, devido à falta ou pouco uso de uma economia baseada em dinheiro. Contudo, em áreas urbanas onde é fácil achar qualquer produto, também se pode considerar a ideia de substituir dinheiro por comida.

Trabalhos de utilidade pública, especialmente no caso de pagamento de trabalho com comida, podem sobrecarregar as funções administrativas e gerenciais. É necessário identificar, planear e dirigir os projectos. (Também pode haver necessidade de simplificá-los se o objectivo for criar empregos.) É essencial obter a cooperação do Conselho Executivo da cidade de Maputo para implementar esta ideia, visto o Conselho ter de aprovar quaisquer projectos realizados na cidade. Enquanto os trabalhadores (que são os beneficiários do programa do ponto de vista da rede de segurança alimentar) receberiam o salário mínimo em tais programas (para haver focalização automática e evitar competição com o sector privado - ver a informação a seguir a este respeito), gerentes, também chamados engenheiros, devem ser pagos salários competitivos e quaisquer artigos necessários têm de ser comprados no mercado. Assim, o custo, em relação ao valor do benefício aos operários sem treino pode ser alto.

Obras de utilidade pública também requerem, naturalmente, a adição constante de fundos. Neste respeito, são diferentes de pequenos negócios, os quais, essencialmente, mantêm os beneficiários.

Devido ao tempo necessário para fazer planos e desenvolver o projecto, a implementação provavelmente será lenta a princípio. Uma vez que o sistema esteja a operar, a expansão de cobertura para outras áreas deverá ser mais rápida. Devido à falta de pessoal com treino e experiência, as obras de utilidade pública deverão provavelmente ser implementadas por uma combinação de ONGs locais e internacionais, com forte componente de treino para o pessoal da localidade. O elemento de treino, que é parte de uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo, requer verdadeira dedicação e pode abrandar a marcha do processo.

De acordo com o plano estrutural de logística, obras de utilidade pública podem consistir de intervenções com efeito rápido, em vez de vagaroso, e ser amplas. Foi essa a experiência em Bolívia e Honduras com o FIS (Fundo de Investimentos Sociais) com o apoio do Banco Mundial. Por outro lado, conclui-se (em Colômbia, por exemplo) que dinheiro por trabalho tem um custo mais baixo do que comida por trabalho, não só em termos absolutos como também em termos de cobertura por beneficiário. De modo geral, empregos de obras

de utilidade pública não têm de ser complexos ou custosos de administrar.

B. DINHEIRO- E COMIDA-POR-TRABALHO EM CENTROS URBANOS

O conceito de fornecer dinheiro/comida-por-trabalho em centros urbanos é para proporcionar oportunidades a todos aqueles que se encontram num estado de necessidade crónica, e muitas vezes sem emprego, para receberem remuneração suficientemente alta para os seus requerimentos alimentares, em troca do trabalho que fazem. Considerando-se o grande desemprego em centros urbanos, é necessário pensar bem sobre o melhor modo de oferecer oportunidades de trabalho e quais os mecanismos que devem ser iniciados para implementar ou dirigir tal sistema. Os problemas seguintes deverão ser considerados:

- (1) O tipo de trabalho oferecido deve ser o que requer a mínima direcção técnica ou capacidade de implementação.
- (2) O trabalho deve complementar esquemas existentes de emprego do governo. Em outras palavras, não devem competir com programas governamentais existentes, tirando o emprego de pessoas presentemente empregadas.
- (3) Dever-se-ão implementar mecanismos para financiar tais esquemas. Uma possibilidade seria usar fundos de contrapartida derivados da venda de géneros alimentícios doados.
- (4) O esquema deve ser alternado por diversas zonas geográficas para assegurar benefícios máximos às diversas populações.

Ao considerar estes quatro pontos, sugere-se que os melhores esquemas são os que requerem mão-de obra intensa e que têm o objectivo de melhorar a infra-estrutura urbana e que provavelmente podem ser dirigidos através das organizações existentes a nível de conselho municipal. Segue-se uma lista de sugestões:

- (1) Limpeza das praias em Maputo e em certos subúrbios. O uso diário de mão-de-obra permitiria que os serviços municipais concentrassem os seus recursos em outras áreas. Além disso, sabemos que os serviços de recolhimento de lixo nos subúrbios são insuficientes. A maioria das famílias enterram o seu próprio lixo.
- (2) Plantação de árvores para combater a erosão ao longo da costa.
- (3) Construção de latrinas de poça: um serviço que poderia complementar o projecto "Latrinas Melhoradas".
- (4) Estabelecer parques de recreio para crianças usando material que não tem utilidade, como pneus velhos, pedaços de metal e blocos. Os parques poderiam

ser situados nos subúrbios, onde há trabalhadores disponíveis, de modo a haver a maior participação comunitária possível.

Todas estas sugestões requerem muita mão-de-obra e podem complementar serviços municipais existentes, envolver a comunidade e requerer investimentos mínimos para organização e direcção dos projectos.

Os esquemas de trabalho poderiam ser organizados do seguinte modo:

- (1) Anúncios de rádio dando informação sobre trabalho para uma "brigada" por um certo número de dias num dos subúrbios. Além destes anúncios, divulgar-se-ia a informação directamente no subúrbio em questão.
- (2) Os trabalhadores teriam de se registar todos os dias para trabalhar no projecto. Como a maioria dos trabalhadores viria da área onde o trabalho seria feito, não haveria necessidade de transporte.
- (3) A brigada seria destinada à área de trabalho e seria paga ao fim do dia. Todos os trabalhadores teriam de se registar de novo no dia seguinte.

O programa poderia ser administrado através do departamento de serviços urbanos do conselho municipal. Solicitar-se-ia auxílio de ONGs nacionais e estrangeiros, havendo um veículo à disposição para coordenação geral do programa.

O pagamento de trabalho seria de comida ou dinheiro. A vantagem de comida é haver praticamente certeza de que a comida será consumida. Contudo, a distribuição diária de comida, digamos a 200 trabalhadores, é uma tarefa bastante difícil do ponto de vista de logística. Por exemplo, qual deverá ser o tipo de comida (milho, óleo, feijão, açúcar) fornecido? Se o trabalhador receber milho por uma semana, talvez queira óleo ou feijão a próxima vez. Se o programa procurar distribuir alguns ou todos estes géneros alimentícios, haverá dificuldades de controle.

No contexto de áreas urbanas, e considerando que todos os produtos são fáceis de obter no mercado, remuneração com dinheiro é provavelmente mais simples e mais fácil de controlar. Os pagamentos seriam baseados no salário mínimo mensal dividido pelo número de dias de trabalho (isto é, 58.000 MT/22,5 dias = 2.578 MT). Além do salário, poderia haver uma pequena refeição de pão e chá ao meio dia.

Este esquema requer muito poucos serviços administrativos adicionais, é fácil de controlar e pode ser implementado em dois ou três subúrbios simultaneamente.

Para projectar o esquema com o Ministério do Comércio, Segurança Alimentar e Serviços Urbanos, é provável que se requeira assistência técnica, mas esta não deverá ser necessária no processo de implementação.

C. DINHEIRO OU COMIDA POR TRABALHO

Há argumentos fortes a favor de empregos públicos pagos a dinheiro contado em vez de comida. Em primeiro lugar, o manejo físico de dinheiro é mais fácil e também mais barato, embora existam motivos óbvios para desviá-lo. Em segundo lugar, com dinheiro, as unidades domiciliares têm flexibilidade máxima para comprar o que mais necessitam. Como as famílias necessitadas gastam mais de 70% do seu orçamento em comida, a probabilidade é que a maior parte do dinheiro recebido iria, de qualquer modo, ser gasto em comida. O aumento do poder aquisitivo das famílias necessitadas dará maior vigor ao mercado, ao passo que pagamento com comida estabelece um sistema paralelo de distribuição e poderá reduzir os incentivos para retalhistas de géneros alimentícios.

Contudo, diversas pessoas em Moçambique, com experiência de muitos anos, exprimem argumentos a favor de comida por trabalho. Um argumento é que comida por trabalho constitui focalização automática, embora se possa dizer o mesmo a respeito de empregos de salário mínimo. Não é provável que se trabalhe para receber géneros alimentícios, se não se estiver realmente necessitado, de acordo com a informação que nos foi dada. Além disso, pode não ser vantajoso dar mais flexibilidade de escolha à unidade domiciliar para que esta compre o que quer, visto poder haver interesses contrários, no modo de gastar o dinheiro. É natural que os salários recebidos em forma de comida tenham maior probabilidade de ser consumidos como comida, devido aos custos da transacção -- de converter a comida em dinheiro -- e também porque em geral a comida é considerada a responsabilidade das mulheres enquanto que é provável que dinheiro seja controlado pelos homens. (Muitos, mas não todos, dos estudos sobre o modo como se destinam as despesas do lar, sugerem que as mulheres dão uma prioridade mais alta ao consumo de comida do que os homens, visto elas estarem em geral encarregadas da alimentação das famílias.)

Outra vantagem possível, de pagar com comida, é que, no caso das famílias necessitadas elas são focalizadas automaticamente e, ao mesmo tempo, este esquema permite um nível mais alto de benefícios do que o salário mínimo (mas sem atrair outros empregados que já estão a trabalhar). Vários estudos indicaram (como, por exemplo, o Boletim de Nutrição do MS e os relatórios de Reginald Green do SDA) que o salário mínimo de 42.000 meticais por mês, actualmente, não é suficiente -- nem sequer para a alimentação mínima de duas pessoas. Contudo, seria difícil justificar-se o estabelecimento de um programa de obras de utilidade pública como "rede de segurança" a um salário mais alto do que recebem os trabalhadores do sector regular. O valor real do salário pago com comida, fica um tanto disfarçado (por exemplo, psicologicamente dá-se menos valor a comida por não haver o poder de escolha) e pode ser que se aceite melhor o pago com comida, do ponto de vista político, como modo de proporcionar salários, no sector de obras de utilidade pública, que permitam níveis mínimos de alimentação.

É possível que mesmo no caso de famílias verdadeiramente necessitadas, a oferta de pagamento a dinheiro atrairá trabalhadores diferentes (por exemplo, as mulheres em comparação com os homens). Com a informação que temos presentemente, não é possível

saber exatamente que método funcionaria melhor. Pode ser possível estabelecer e seguir projectos experimentais baseados em dinheiro-por-trabalho e comida-por-trabalho e avaliar os benefícios de ambos. Contudo, havendo apenas uma escolha, pode ser preferível utilizar o sistema de dinheiro-por-trabalho devido ao custo mais baixo de administração e facilidade logística.

D. OBRAS DE UTILIDADE PÚBLICA EM COMPARAÇÃO COM DESENVOLVIMENTO DE PEQUENAS EMPRESAS

Há diversas ONGs com experiência de começar uma variedade de pequenas empresas. Isto inclui a provisão de treino e capital a crédito para financiar pequenos negócios com a expectativa de que mais tarde se poderem manter sózinhos. Projectos deste tipo incluem a criação de galinhas e porcos, hortas (mais difícil hoje em dia devido à falta de terras), carpintaria, preparação de comida (pão, bolos, comida para vender na rua), olarias, fabricação de tijolos. A vantagem de desenvolver pequenas empresas é que elas podem chegar ao ponto de se poderem manter e até expandir, com a passagem do tempo. Espera-se que as pessoas que receberem este tipo de assistência serão capazes de se manter, em um nível acima de pobreza, com o seu trabalho e sem ajuda exterior continuada.

O custo de desenvolvimento de pequenas empresas é principalmente o custo de fornecer instrutores, administradores e materiais. O crédito de capital recebido deve ser rotado, de modo que os beneficiários iniciais o paguem de volta.

O desenvolvimento de pequenas empresas é uma intervenção vagarosa, e em pequena escala, que requer um esforço intenso organizacional, provavelmente mais ainda do que obras de utilidade pública, devido à necessidade de muita interacção com grupos pequenos. Esta é uma intervenção que se poderá manter sem ajuda externa no futuro mas que não se pode considerar uma rede de segurança a curto prazo. Devido à sua natureza, um programa de desenvolvimento de pequenas empresas será, forçosamente, pequeno. Contudo, a experiência em outros países indica que a disponibilidade de crédito e desenvolvimento de pequenas empresas podem chegar a expandir ao ponto de ter um efeito significativo sobre rendimento.

VI. TRANSFERÊNCIA DE CUPÕES DE DINHEIRO

A. O PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDIMENTO DO GAPVU

Em 1990, o estudo da Universidade Cornell (por Alderman e outros, 1990) recomendou uma reorientação do sistema de racionamento e subsídio de comida do NSA para um esquema de Selos de Milho⁴. Embora a orientação logística tenha sido bem concebida quanto aos principais pontos administrativos, houve, no entanto, certos problemas devido ao facto dos selos terem denominações em meticais⁵ em vez de quilos. Os dois problemas principais são:

- (1) A probabilidade de se criar um mercado paralelo para os selos, reduzindo o benefício projectado para os beneficiários; e
- (2) A impossibilidade de conseguir um mecanismo fluido de redenção de selos, visto o seu valor variar de acordo com a flutuação do preço de um quilo de milho.

Por estas razões, a proposta nunca chegou a ser implementada pelo Governo de Moçambique. Em vez disso, um programa de transferência de dinheiro, o Programa de Racionamento de Comida e Subsídio do GAPVU foi iniciado ao final de 1990, e começou por se dirigir aos mesmos objectivos, da ideia de selos de milho. (Schubert, 1991, 1992.) Actualmente, o GAPVU é uma das principais opções que este documento toma em consideração, como parte da rede urbana de segurança para Maputo e Beira.

C Sistema de Transferência de Cupões de Dinheiro tenta combinar as melhores características de ambos (o GAPVU e a proposta de Selos de Milho) de tal modo que o resultado é um esquema de transferência de dinheiro relacionado a comida. Como outros estudos já foram feitos sobre os primeiros anos do GAPVU (Schubert, 1991, 1992), a nossa equipe não repetirá essas investigações. Basta dizer que o GAPVU está a procurar alcançar tantas unidades domiciliares necessitadas quanto possível e aumentar o poder aquisitivo delas de modo a erguê-las acima do nível de pobreza extrema. Calcula-se que aproximadamente 70% da transferência de rendimento é gasta em comida e até 10% em combustível e materiais para preparar e cozinhar comida (Schubert, 1991).

Em Agosto de 1992, o GAPVU abrangia aproximadamente 14.000 unidades domiciliares em cidades de Moçambique e projecta-se um aumento para 24.000 em Dezembro de 1992. Um grande problema causado por este crescimento rápido é a organização administrativa ineficaz do GAPVU. Assistência técnica é muito necessária a

⁴Isto é, o uso de selos para porções racionadas de milho pelo NSA liberando simultaneamente o preço e controlos de distribuição de todos os mercados de cereais.

⁵O obstáculo principal à proposta de selos é que seria eliminada a função da EACM e do GOAM na distribuição física da comida. O Governo de Moçambique prometeu a eliminação do sistema a partir de Janeiro de 1993, mas a resistência institucional provavelmente continuará.

este respeito.

A equipe discutiu em detalhe a possibilidade de que o GAPVU considerasse a possibilidade de usar um cupão de dinheiro como tem sido feito com êxito em outros países. Um cupão com valor em meticais poderia ter as vantagens seguintes:

- alcançar os beneficiários mais rapidamente;
- abranger mais pessoas;
- melhor estrutura logística;
- maior aumento de consumo alimentar; e
- vantagem política, visto comida dar maior aceitabilidade a uma transferência.

Não houve consenso entre os especialistas em Moçambique sobre estas vantagens possíveis. Contudo, houve o sentimento de que uma das maiores vantagens de cupões é a de haver probabilidade um tanto maior de que os cupões serão usados para obter comida.

O Banco Central tem uma função decisiva para a implementação do sistema de cupões de dinheiro. O Banco procura evitar qualquer tipo de pressão inflacionária na economia, mas o efeito inflacionário depende da fonte de financiamento usado para o programa. Se se procurar monetizar a ajuda comercial de comida, como seria preferível, há duas razões porque o efeito inflacionário seria insignificante. Em primeiro lugar, os fundos já se encontram no mercado (não são o resultado de nova emissão de dinheiro) e, em segundo lugar, a oferta de comida aumenta em valor igual à ajuda de comida.

Sugeriu-se uma ideia, a qual foi aceite por vários funcionários moçambicanos a alto nível, de experimentar o plano do Sistema de Transferência de Cupões de Dinheiro, por meio de uma implementação por um período de seis meses a um ano, após a qual seria feita uma avaliação administrativa e operacional do desempenho deste projecto experimental. O Anexo I tem que ver com esse projecto proposto, usando os mesmos critérios aplicados às outras opções.

VII. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

CONCLUSÕES

A equipe Pragma concluiu que os doadores internacionais devem continuar o seu apoio do Governo de Moçambique relativo à insegurança alimentar dos necessitados em áreas urbanas, com política e programas de rede de segurança focalizados. A população da área metropolitana de Maputo aumentou para mais de 1.500.000 de habitantes recentemente, devido à seca. Aproximadamente metade desse número pode estar em situação de insegurança alimentar, crónica ou transitória, enquanto que outros são membros de famílias vivendo à margem (afectados, migrantes recentes, indivíduos muito pobres, etc.)

A informação preliminar do estudo DSA/Cornell de Maputo-Matola demonstra que a maior parte das famílias das áreas em redor dos sectores urbanos ("áreas peri-urbanas") trabalham em geral longas horas, especialmente no sector "informal" de trabalho. Análises mais detalhadas destes dados serão dirigidas à questão de adequação calórica da alimentação e dos custos destas longas horas. Contudo, embora essas famílias não estejam a morrer de fome, a privação crónica está a causar a baixa altura para a idade ("stunting") a um nível moderado a severo em 30% das crianças com menos de seis anos de idade -- pelo que se sabe, a proporção mais alta das capitais africanas. Além disso, a preponderância de peso baixo para a altura ("wasting") (subnutrição aguda), baseada em estudos comparados e representativos de lares, aumentou na área metropolitana de Maputo de 2,9% em 1988 para 6,5% em 1992, e foi para 9% na quinta parte da população mais pobre. Peso baixo para a altura ("wasting") pode ser ainda mais severo em áreas rurais com deslocados recentes. Este alto nível de privação humana é mau sinal para o desenvolvimento de recursos humanos a médio e longo prazo em Moçambique.

Os grupos-alvo principais na área metropolitana de Maputo e nas áreas urbanas e periurbanas de Beira foram identificados (ver abaixo) e emparelhados com opções de rede de segurança e critérios de escolha (ver a Tabela 3):

- (1) Mães e crianças gravemente malnutridas em unidades domiciliárias com insegurança alimentar;
- (2) Homens e mulheres que não podem trabalhar (inválidos);
- (3) Pessoas idosas morando sózinhas;
- (4) Homens e mulheres que não estão empregados ou cujo emprego não é suficiente;
- (5) Afectados e recém-chegados.

Tabela 3

IDADE DE CRIANÇINHAS CUJO CRESCIMENTO ESTÁ EM PERIGO

**CRIANÇAS COM CARTÕES DE CRESCIMENTO*, DA
ÁREA METROPOLITANA DE MAPUTO, 1991-92**

| IDADE (em meses) | (N) | % |
|------------------|------------|--------------|
| 0 - 2 | 12 | 4,4 |
| 3 - 5 | 54 | 19,7 |
| 6 - 8 | 46 | 16,8 |
| 9 - 11 | 63 | 23,0 |
| 12 - 14 | 51 | 18,6 |
| 15-17 | 48 | 17,5 |
| TOTAL | 274 | 100,0 |

* Aproximadamente 90% do grupo com menos de 5 anos de idade tem cartões de crescimento.

Fonte: dados preliminares, Sahn e outros, DSA/Cornell - conjunto de dados, 1991-92

Dos cinco grupos-alvo, os primeiros três podem ser alcançados com transferências monetárias; o quarto e quinto podem ser alcançados através de esquemas para criar emprego em áreas urbanas. Todos cinco também beneficiarão com a disponibilidade de cereais básicos mais baratos, fornecidos por meio de ajuda alimentar comercial, auto-focalizada, movimentada pelos mecanismos de competição do mercado. Os primeiros três grupos já foram identificados sob o GAPVU e os últimos dois através de escolha própria.

Sugerimos aqui que a eficácia de identificação do grupo-alvo, maternal-infantil, poderia ser melhorado, e que DPCCN, com a assistência de ONGs, como CARE, Visão Mundial (World Vision), Saúde de Famílias Internacional (Family Health International), Fundo de Socorro a Crianças (Save the Children Fund) poderia dirigir-se à população adulta mais jovem, a qual é menos provável que volte ao lugar donde veio.

Identificaram-se os três mecanismos de escolha viável e estes mecanismos foram emparelhados com programas apropriados.

- (1) Antropométrico -- através do grande alcance do sistema de saúde pré-natal, partos, e de verificação do crescimento de criancinhas;
- (2) Focalização Automática -- principalmente o fornecimento constante de milho barato e paga baixa de dinheiro-por-trabalho;
- (3) Grupos Comunitários -- Chefes de Quarteirão, Grupo Dinamizador e agrupamentos tradicionais de assistência (por exemplo, Xitikis).

PROJECTANDO UM PLANO DE ACCÃO

Ao projectar-se um plano de acção, a primeira etapa é a de determinar a ordem das prioridades, do ponto de vista técnico, para as várias opções. A Figura 5 é um registo de prioridades e selecções entre as quatro opções de programas de rede de segurança:

- (1) Transferência de rendimento a dinheiro contado (Cash Income Transfer - CIF)
- (2) Transferência de cupões monetários (Cash Coupon Transfer - CCT)
- (3) Dinheiro por trabalho (Cash for Work - CFW)
- (4) Actividade que produzem rendimento (Income Generating Activities - IGA)

Com a folha de registo, pode-se pôr em ordem cada opção ou programa, de acordo com os critérios de selecção. Os critérios de selecção e os valores dos critérios de selecção estão nas primeiras duas colunas da tabela. As quatro últimas colunas representam as quatro escolhas de programa. O objectivo deste exercício é o cálculo do valor prioritário para cada opção, multiplicando o valor de cada critério pela classificação dada a cada opção, assim permitindo que as opções fiquem em ordem, de acordo com a preferência.

Validação Destas Opções no Campo

Embora a equipe tenha tido um período de tempo limitado, foi possível seguir-se um procedimento de avaliação e de entrevistas com indivíduos-chave com o propósito de validar rapidamente duas das opções no campo. Entrou-se em contacto com decisores importantes, directores de programas, indivíduos envolvidos no comércio e no mercado, doadores, funcionários do governo e beneficiários para obter as suas opiniões. As opções a que foi dada preferência, de acordo com a informação obtida e interpretada pela equipe multinacional de Pragma, foram a transferência de rendimento, seguida pela criação de empregos pagos a dinheiro (dinheiro-por-trabalho). Pressupõe-se que mecanismos de mercado seriam o contexto aplicável à operação de ambas as opções.

Figura 5
Registo para Selecção e Priorização de Quatro Opções
de Programa de Rede de Protecção

| CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO | VALOR | NOTA DE AVALIAÇÃO | | | |
|---|-------|-------------------|-----|---------|-----|
| | | CIT | CCT | CF W | IGA |
| Facilidade de implementar | 10 | | | | |
| Facilidade de administrar/dirigir | 10 | | | | |
| Facilidade de projectar | 8 | | | | |
| Custo Razoável/Finanças | 8 | | | | |
| Estruturas de selecção | 8 | | | | |
| Efeito previsto | 6 | | | | |
| Relação a outros programas do Governo de Moçambique | 5 | | | | |
| TOTAL | | | | | |

| | <u>Classificação</u> | <u>Nota</u> |
|--|----------------------|-------------|
| CIF - Transferência de rendimento a dinheiro contado | Favorável | 5 |
| CCT - Transferência de cupões monetários | Média | 4 |
| CFW - Dinheiro por trabalho | Incerta | 3 |
| IGA - Actividades que produzem rendimento | Baixa | 2 |
| | Muito Baixa | 1 |

RECOMENDAÇÕES

Aconselha-se que o Governo de Moçambique e as agências doadoras que estão cooperando, considerem uma variedade de métodos de rede de segurança, em vez de controles de preço/distribuição do NSA. Uma entidade central, tal como a Unidade de Política de Segurança Alimentar da Comissão Nacional de Planeamento (CNP)⁶, poderia responsabilizar-se por escolher as opções e realizar quaisquer outros estudos e projectos experimentais que se possa julgar necessários.

Estas opções podem ser classificadas sob duas categorias gerais: (1) A criação de emprego/trabalho de utilidade pública; e (2) Transferências de rendimento. Estas opções são baseadas no mercado livre, o qual fornece a garantia de primeiro recurso de segurança alimentar.

A. Mecanismos de Mercado

Esta discussão sugere algumas alterações de política, as quais melhorariam a função do mercado como "rede de segurança", abaixando e estabilizando preços, aumentando a oferta de comida de qualidade inferior (isto é, com uma flexibilidade negativa de demanda) e o possível aumento de emprego criado pelo sector "informal" de moinhos e outros serviços que têm o apoio do mercado.

- (1) Reduzir tanto quanto possível as barreiras que podem obstruir a compra de cereais importados, especialmente os fornecidos pela ajuda alimentar. Certificar-se de que os pequenos comerciantes e moleiros podem comprar o cereal.
- (2) Elevar o preço de oferta do cereal doado para se aproximar à paridade de importação, e reduzir, ao mesmo tempo, obstáculos ao seu acesso.
- (3) Facilitar o acesso a cereal doado por parte dos pequenos moinhos que processam farinha de milho integral. Reduzir os limites ao desenvolvimento do sector de pequenos moinhos.
- (4) Facilitar acesso de pequenos grossistas, que estão em concorrência, ao cereal doado, diminuindo o risco de aumento excessivo de preços.

Estas recomendações podem ser implementadas a baixo custo. O aumento do preço de oferta deverá estimular o encaminhamento de fundos de contrapartida, a que o Governo de Moçambique tem acesso, para satisfazer as operações actuais e os orçamentos de investimento para programas de desenvolvimento e de socorro. Além disso, a implementação deverá ser fácil de realizar. O Governo de Moçambique já aumentou consideravelmente o

⁶Esta nova unidade poderia responsabilizar-se pela pesquisa, planeamento e coordenação da política de segurança alimentar do país.

número de consignatários de ajuda alimentar com autorização. Presentemente, com o NSA em declínio, desapareceu a razão fundamental para limitar a venda pelos consignatários aos compradores com autorização. Poderá haver alguns problemas administrativos que resultem da reacção negativa, de todos que estejam a receber rendas altas, a quaisquer modificações que reduzam esses ganhos. Contudo, como o sistema continuará a permitir lucros normais, e os lucros normais devem ser o suficiente para que o mercado continue a operar, deverá ser possível vencer qualquer resistência, pelo menos em Maputo. Assim, a eliminação de preços fixos torna-se essencial.

Acesso mais certo a comida a preços mais constantes deverá ter resultados positivos, de grande alcance, em relação à segurança alimentar de todos os grupos.

É difícil julgar o problema de estabilidade. Qualquer alteração do sistema relativa à entrada de ajuda dos doadores pode ser mantida, quando se considera que uma vez que as regras são estabelecidas, não é necessária nenhuma adição de recursos para que continuem em vigor. Contudo, as nossas sugestões baseiam-se na suposição de que a ajuda de comida doada continuará. À medida que a necessidade de ajuda alimentar for, como se espera, declinando, tais modificações deverão ter contribuído para o funcionamento mais eficaz do sector do mercado privado de comida, através do processo de distribuição de ajuda alimentar, de modo comparável ao de distribuição comercial de comida. Também terá o efeito de reduzir a falta de incentivo de produção interna de comida, causada pelo preço baixo de comida fornecida pela ajuda alimentar.

B. Programas para Criação de Emprego/Rendimento

1. Programas para criação de empregos: Dinheiro por trabalho comparado com comida por trabalho
 - Trabalho de utilidade pública, em dinheiro, envolve: a implementação de projectos de mão-de-obra intensa, em pequena escala e de tecnologia simples, os quais podem incluir a construção e conserto de estradas, edifícios, sistemas de abastecimento de água, limpeza de ruas e praias, latrinas e outros trabalhos de utilidade pública. Oferecem-se empregos diariamente, a um nível de paga que seja suficientemente baixa para não competir com empregos do sector privado.
 - Dependendo do planeamento da estrutura, trabalhos de utilidade pública podem representar uma intervenção com um efeito rápido e de grande alcance.
 - Por outro lado, concluiu-se que dinheiro-por-trabalho tem um custo mais baixo do que comida-por-trabalho, não só em termos absolutos como também no que diz respeito à cobertura ou custo por beneficiário. De facto, várias ONGs exprimiram interesse em iniciar programas de dinheiro por trabalho nas áreas

urbanas, semelhantes aos que estão a ser administrados presentemente nas áreas rurais.

2. Programas de Criação de Rendimento

Há várias ONGs internacionais em Maputo com experiência de desenvolvimento de pequenas empresas de diversos tipos. Isto envolve o fornecimento de treino e de crédito para obter o capital necessário para começar os pequenos negócios, os quais se espera a certo ponto estariam aptos a se manter por si.

- O custo de desenvolvimento de pequenas empresas é principalmente o custo de fornecer treino, administradores e materiais.
- Em esquemas bem organizados, o crédito deve ser rotado, ou seja, os beneficiários da ajuda inicial devem repagar os empréstimos a um fundo rotativo de empréstimos.
- O desenvolvimento de pequenas empresas é lento, em pequena escala, necessitando gestão intensa, ainda mais do que no caso de trabalho de utilidade pública, devido à necessidade de interacção contínua com grupos pequenos. Contudo, em outros países, experiência relacionada indica que esquemas de desenvolvimento de empresas e de crédito podem expandir de modo a ter no futuro um efeito importante no rendimento.

C. Transferência Focalizada de Dinheiro (GAPVU)

1. Dinheiro

A transferência de dinheiro pelo GAPVU deverá ser avigorada administrativamente para alcançar mais facilmente indivíduos idosos, inválidos e outras unidades domiciliárias necessitadas e expandir a componente de mulheres e crianças.

Em adição, poder-se-ia experimentar um projecto envolvendo o sistema de transferência de cupões de dinheiro, instituindo mecanismos que permitiriam o seguinte:

- (a) uma comparação do esquema presente do GAPVU com o esquema de cupões, em termos de logística;
- (b) uma comparação entre a eficácia do custo do GAPVU e do esquema de cupões; e

- (c) um comparação do efeito dos dois esquemas no consumo de comida. (Recomenda-se um estudo de linha de base.)

Também deve haver uma avaliação do ponto (c) depois do GAPVU adoptar o ramal de distribuição do esquema de cupões. Além disso, deve-se analisar a necessidade do uso de critérios antropométricos de selecção.

2. Focalização Alimentar e Selecção

Opções para o aperfeiçoamento técnico dos critérios de escolha e de realizar melhores resultados de selecção burocrática deverão incluir:

- (a) O aumento da proporção de mulheres grávidas mal nutridas identificadas e pré-seleccionadas por meio de uma modificação dos critérios: marcar o limiar de aumento de peso a menos de 1000 gramas por mês; escolher um indicador mais relacionado à pobreza do lar (índice do peso corporal - "BMI"); rejeitar os critérios de anemia como pouco práticos, administrativamente.
- (b) Seleccionar mulheres e crianças mal nutridas por meio de um único indicador mais eficaz -- peso ao nascimento -- abaixo de 2 quilos (excepto no caso de bebés prematuros) como limiar. Em Maputo há 90% de cobertura de informação relativa a partos em hospitais e centros de maternidade.
- (c) Seleccionar crianças de peso baixo para a altura ("wasting") nas enfermarias de pediatria dos três hospitais maiores, onde há enfermeiras especializadas em reabilitação alimentar.
- (d) Usar uma combinação de peso baixo para a idade (abaixo de 3º percentual) e a perda de peso (isto é, falta de crescimento normal) como os critérios de pré-selecção, de modo que não seja necessário que as enfermeiras tomem medidas, mais difíceis, da altura.

Um dos assuntos principais em discussões com o MS é a capacidade do sector de saúde de aumentar ou melhorar a SMI para acomodar os procedimentos de focalização do GAPVU. Há diversas vantagens para tal, mas o MS teria de receber recursos adicionais e apoio do GAPVU. Assim, o programa do GAPVU poderia ser avigorado através de melhor apoio e coordenação com o MS, inclusive:

- (1) A ligação do suplemento de rendimento à educação de nutrição e demonstração de comidas, fornecida na clínica semanal de atenção especial a crianças mal nutridas. A eficácia da transferência de rendimento seria melhorada, o que

poderia superar muita da resistência dos funcionários dos serviços de saúde do Governo a uma transferência de dinheiro que, eles pensam, poderia ser mal gasto.

- (2) A adopção de critérios de selecção, que se concorda serem necessários e suficientes para admissão pela SMI ao GAPVU e a simplificação dos procedimentos de inscrição.
- (3) O programa do GAPVU deve criar incentivos para mães para levarem os filhos pequenos ao programa de verificação de crescimento, depois da idade em que são imunizados -- isto é, enquanto a criança permanece no grupo de idade com o maior risco de subnutrição.

Em resumo, as opções melhoradas de focalização e selecção através do sistema de saúde SMI são:

- (1) Aumentar a especificidade dos níveis de limiar antropométrico e simplificar os critérios administrativos de selecção;
- (2) Aumentar a cobertura de mães no grupo de maior risco através da inclusão de todas com um aumento de menos de 1000 gramas/mês; de criancinhas incluindo os bebés com peso baixo à nascença; de crianças gravemente subnutridas nas enfermarias de pediatria; e as criancinhas de 12 a 35 meses de idade;
- (3) Usar o GAPVU como incentivo para continuar a cobertura no grupo de 12 a 35 meses de idade e de frequentar a classe de nutrição nas clínicas de atenção especial.

Estamos certos de que os mecanismos melhorados de selecção para o GAPVU podem avigorar o programa SMI do MS, nomeadamente, a verificação do crescimento e os componentes de atenção especial, os quais não atingem muitas das crianças após estas alcançarem um ano de idade, depois de terem completado a série de imunizações. Essa idade é justamente quando se acha a subnutrição mais grave e crónica nas áreas urbanas de Moçambique. (Ver a Tabela 4 para dados de falta de crescimento normal, relacionados com a idade.)

- O GAPVU pode servir de incentivo para conservar bebés no programa de nutrição MOH por mais um ano, durante o período mais crítico de falta de crescimento normal, e pode incluir um maior componente educacional sobre o melhor modo de investir o suplemento de dinheiro do GAPVU.
- Também pode avigorar o componente de acção do MS e GAPVU para fornecer continuidade a verificação nutricional e selecção durante o segundo

ano de vida.

- O GAPVU precisa dum melhor sistema de informação

Coordenação Governamental

Em conclusão, as organizações governamentais deverão desenvolver uma política para, e ser reponsáveis pela, coordenação da rede de segurança urbana. Estas organizações incluem a Unidade de Política de Segurança Alimentar do Conselho Nacional de Planeamento (CNP), o Ministério do Comércio, o Conselho Executivo e o Secretariado de Estado para Acção Social (SEAS). Os implementadores principais incluem o Ministério da Saúde, e as ONGs.

ANNEX I

CASH COUPON TRANSFER SYSTEM DESIGN

A. Target Population and Screening Criteria.

Theoretically, the target population of the Cash coupon Transfer System can be delimited using three levels of targeting and screening criteria: (1) geographical; (2) biological; and (3) physiological status.

(1) Geographic Criterion.

A realistic "poverty map" needs to be constructed as part of the final design of the system. It must be divided and classified by urban districts as well as by "bairros" to the point that the latter could be ordered in terms of priority according to poverty intensity and concentration. Then, inside the poorest "bairros" the potential beneficiaries should be defined according to biologic criteria as follows.

(2) Biologic Criteria.

Since the Cash Coupon Transfer System is food oriented, its beneficiaries should be the most vulnerable groups of the population. These are children under five years of age, and pregnant and lactating women.

(3) Physiological status or anthropometric criteria.

The anthropometric criteria should be used depending on the answers to three questions:

- (a) How good is the geographic targeting ? (In the sense of how homogeneous is poverty within the priority "bairros".);
- (b) How transitory a situation will the inhabitants of such "bairros" face in the mid- to long- term?
- (c) How reliable and accurate can the anthropometric measurements be? (Depending on the answer to the former questions, it may not be necessary to use the anthropometric criteria, relying rather on the first two criteria: the geographic and physiological.

In the final analysis, the problem with the screening criteria is that there is no food consumption indicator. Since it is impossible to predict if (1) stunting or acute malnutrition are transitory or permanent, and, (2) whether structural or conjunctural poverty are transitory or permanent, the objective and advantage of a well constructed poverty map is that it is a

proxy for the food consumption indicator. The poverty map if feasible, makes it unnecessary to wait until a child or woman is malnourished in anthropometric terms to become eligible for a potential subsidy.

B. Subsidy Size and Subsidy Length.

To the extent that the mother and child beneficiaries of the GAPVU Food Subsidy Program must shift to the Cash Coupon Transfer System, it is suggested that the same size subsidy which GAPVU uses be used in the experimental phase of the project. As the duration of the pilot project is six months, the beneficiaries, will participate for at least for six months. But the duration of the subsidy should be of one year for lactating mothers, a year and a half on average for pregnant mothers, and up to two years for children under two years of age. (This period could be extended to five years if necessary).

C. The Logistic Framework.

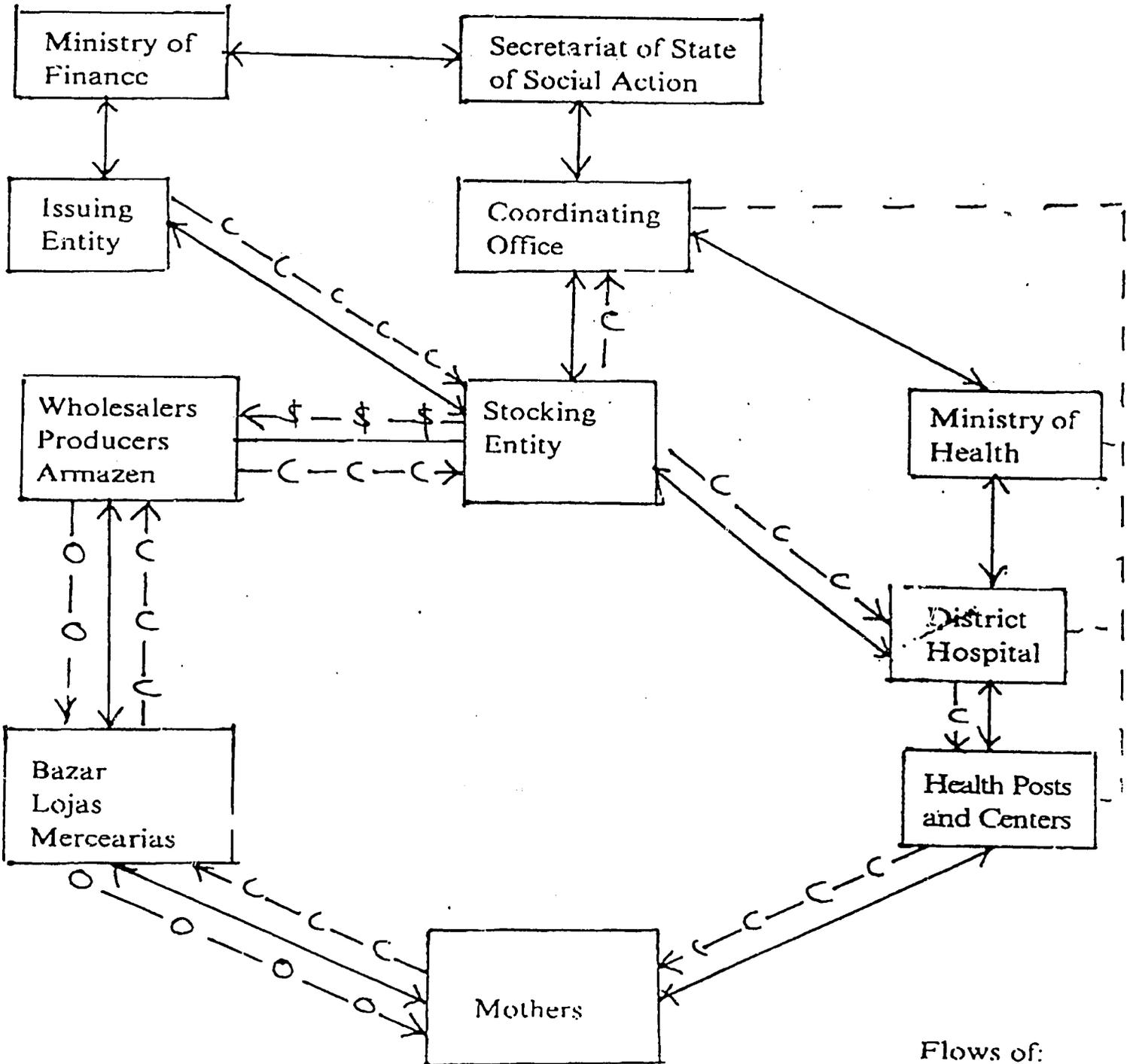
Graph 1 shows a simplified scheme for the Cash Coupon Transfer System which can also be applied to the GAPVU Food Subsidy Program. Both have the same target group and the same subsidy size. In other words, they share the same objectives. The main difference is that the GAPVU Program lacks a well designed distribution system. GAPVU is better equipped as a coordination office rather than an implementing office. The function of distributing either money or coupons could more appropriately be delegated to the banking system, under supervision of the Central Bank. This, along with the coupon system, are two improvements that GAPVU could incorporate into its logistic scheme. However, the evaluation of the experimental project will provide crucial information for the design of the final program.

Graph 2 illustrates the framework of the Cash Coupon Transfer System. Its main elements and functions are the following:

- (1) The Secretariat of State of Social Action as well as the Ministry of Finance are situated at the top of the system. They have responsibility for budget allocation.
- (2) Below the Secretariat is the Coordinating Office, GAPVU-style or GAPVU itself.
- (3) The pyramidal structure of the health system is the backbone of the Cash Coupon Transfers Scheme. The health system's main functions are:
 - (a) to recruit the local beneficiaries and to encourage their registration, which takes place at the health center or health post level;
 - (b) there, the auxiliary nurse registers the family beneficiaries who, on a monthly basis, receive the assigned number of coupons;

GRAPH 2

FRAMEWORK OF THE CASH COUPON
TRANSFER SYSTEM



Flows of:
C = coupons
\$ = money
O = food
I = info

Cash Coupon Transfer
System Flowchart

- (c) the auxiliary nurse keeps on record the coupons' movement by family and by health post, and this information is sent to the District Hospital where the programming/reprogramming process takes place for the annual programming;
 - (d) as part of the interpersonal nutritional education carried out by the auxiliary nurse, a set of periodically updated instructions is given to the beneficiaries about the functioning of the Cash Coupon Transfers System; and
 - (e) at the District Hospital level one staff member undertakes the task of receiving the coupons from the Stocking Entity. The coupons will be distributed to the health post by the District Hospital.
- (4) Below the Ministry of Finance is the Issuing Entity. The Central Bank or other official entity could perform the this function. It could also undertake the functions of the Stocking Entity.
 - (5) The Stocking Entity's function is to distribute the coupons at District Hospital level as well as to redeem the coupons. Since the Cash Coupon Transfers System is limited to Maputo and Beira cities, it is not necessary to have a very complex stocking network. It could be the banking system or a similar entity.
 - (6) At the bottom of the scheme is the target population or the beneficiary mothers who receive the coupons at the health post level.
 - (7) With their coupons, the mothers buy food in any bazar, mercearia or loja in the targeted "bairros" where they live.
 - (8) The shopkeepers use the coupons to buy food from the wholesalers, producers, armazens or intermediaries.
 - (9) Finally, the wholesalers, producers, intermediaries or their equivalent redeem the coupons at the Stocking Entity level.
 - (10) The circuit ends when the Stocking Entity sends the redeemed coupons to the Issuing Entity or to the Coordinating Office for accounting and controlling purposes.

It is important to emphasize that the beneficiaries could receive their coupons directly from the Distribution System, namely from the banking system (Graph 1) at Community level, as in the GAPVU Program, instead of from the auxiliary nurses of the Health System. This alternative is feasible and deserves careful evaluation.

D. Criteria for selection.

Regarding the seven criteria for selecting among target food safety net options, it is possible to conclude the following.

- (1) Ease of Design. With adequate technical assistance, designing the Cash Coupon System is relatively easy.
- (2) Ease of Implementation. It depends on the forms to be filled through the elements of the flowchart scheme. They are part of the design. Also, it depends on some points that only could be visualized after constructing a good poverty map related to the primary health care infrastructure. See points (4) and (5) below.
- (3) Reasonable Cost/Finances. Compared with other targeted options, e.g., public works and cash transfer programs, ceteris paribus, the Cash Coupon Transfers System could have the lowest cost per beneficiary and per delivered metical. It also has the largest coverage. With respect to finances, it could be possible to monetize food aid to finance it. Or it could use GAPVU resources, since it is intended to reach in part, the same target population (mothers and children).
- (4) Simplicity of Administration/Management. Again, this point depends on the design of the system. Mozambique is moving towards generating more resources to develop and implement a system like this one.
- (5) Screening structures. A self-targeting mechanism based on geographic and biologic criteria would be the best in order to ease the screening processes. Nevertheless, urban Mozambique, through its health system, has the structures that are necessary to undertake an anthropometric screening mechanism.
- (6) Anticipated impact. The Cash Coupon Transfers System could increase food consumption and nutrients intake more than any other kind of program within the safety net options.
- (7) Relation to other GRM programs. The fact that the health system is the backbone of the System, reinforces the nutrition and health goals of the program, given the synergy between the two.

F. Costs

Costs should be divided into two categories: one for the experimental phase and the other for the expansion at the city level. The cost for each phase can then be divided into two areas: the subsidy itself and the logistic costs.

Table 1 shows the preliminary estimated costs for an experimental phase of six months and an expansion period of five years. The assumptions behind Table 1 are: (1) an average family size of seven persons, and (2) a coverage per

health center of 2,000 beneficiaries and a coverage of 500 beneficiaries per health post.

TABLE 1
CASH COUPON TRANSFERS SYSTEM: ESTIMATED COSTS
(US \$ 000)

| COST ITEM | YEAR 1 | YEAR 2 | YEAR 3 | YEAR 4 | YEAR 5 | TOTAL |
|--------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Subsidy | 750 | 1500 | 1500 | 1500 | 1500 | 6750 |
| Logistic | 150 | 225 | 225 | 225 | 225 | 1050 |
| TOTAL | 900 | 1725 | 1725 | 1725 | 1725 | 7800 |

G. Time Schedule.

Table 2 shows the time schedule for the design, preparation, implementation and evaluation of the experimental phase. It is assumed that if the experiment is successful, the expansion phase will continue after the eleventh month. Each step is linked with the technical assistance and training needs specified in the next section.

TABLE 2
TIME SCHEDULE FOR THE CASH COUPON TRANSFER SYSTEM

| ACTIVITY | MONTHS | | | | | | | | | | |
|----------------|--------|------------|---|---|--------------------------------------|--------------------------------------|---|---|---|----|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| Design | XXXXXX | | | | | | | | | | |
| Preparation | | XXXXXXXXXX | | | | | | | | | |
| Implementation | | | | | XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX | | | | | | |
| Evaluation | XXXXXX | | | | | XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX | | | | | |

49

F. Technical Assistance and Training.

Table 3 shows the necessary technical assistance inputs and their estimated duration.

TABLE 3
TECHNICAL ASSISTANCE INPUTS FOR
THE CASH COUPON TRANSFERS SYSTEM

| INPUTS | MONTHS |
|---|--------|
| 1 Expert in design and implementing | 6 |
| 1 Expert in food marketing processes | 2 |
| 1 Expert in administration and management | 1 |
| 1 Expert in evaluation | 1 |
| TOTAL | 10 |

ANNEX II IMPACT OF SAFETY NET OPTIONS ON FOOD CONSUMPTION

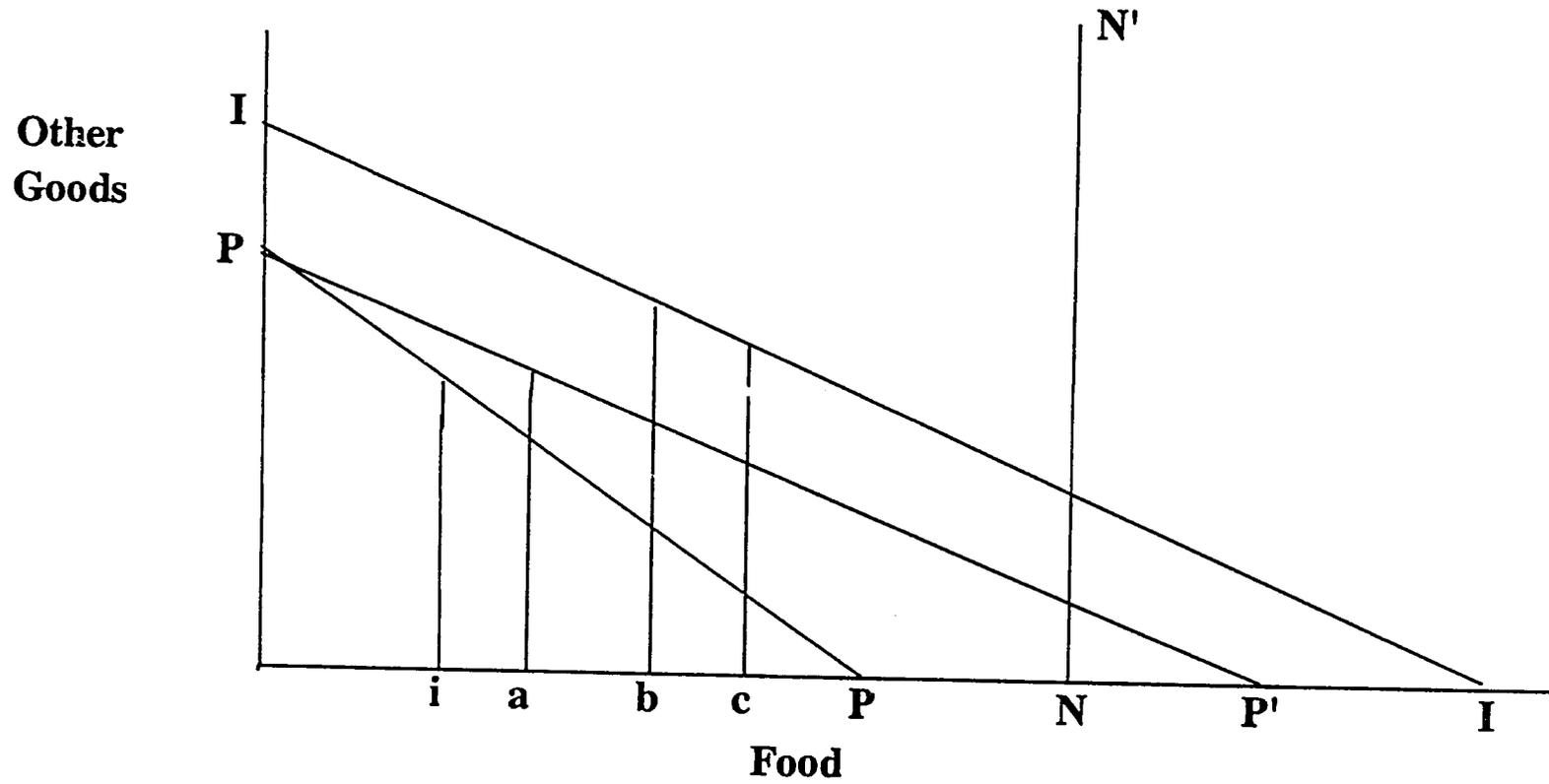
Regarding the economic impact of the safety net options on income, food consumption and nutrient intake, Graph 3 shows a conventional set of income levels associated with each option and their impact on food consumption in such a way that given a fixed subsidy level, Cash Coupon Transfers are better than cash transfers or open market options. Line NN is a hypothetical level of food consumption which represents "good nutrition" in food security terms.

The main points that can be determined from Graphic 1 are the following ones:

- 1) - line pp: - initial income level (before any kind of subsidy)
- point i: - initial food consumption level
- 2) - line pp': - increased income level due to open market options assuming that food prices will fall as the market liberalizes, while other prices stay the same.
- point a: - increased food consumption level due to open market options
- 3) -line II: - increased income level due to Cash Transfer
-point b: - increased food consumption level due to:
- Cash Transfer
- Cash for Work
-point c: - increased food consumption level due to Cash Coupon Transfer
- 4) -line NN' - Food Consumption level that means optimal nutrition

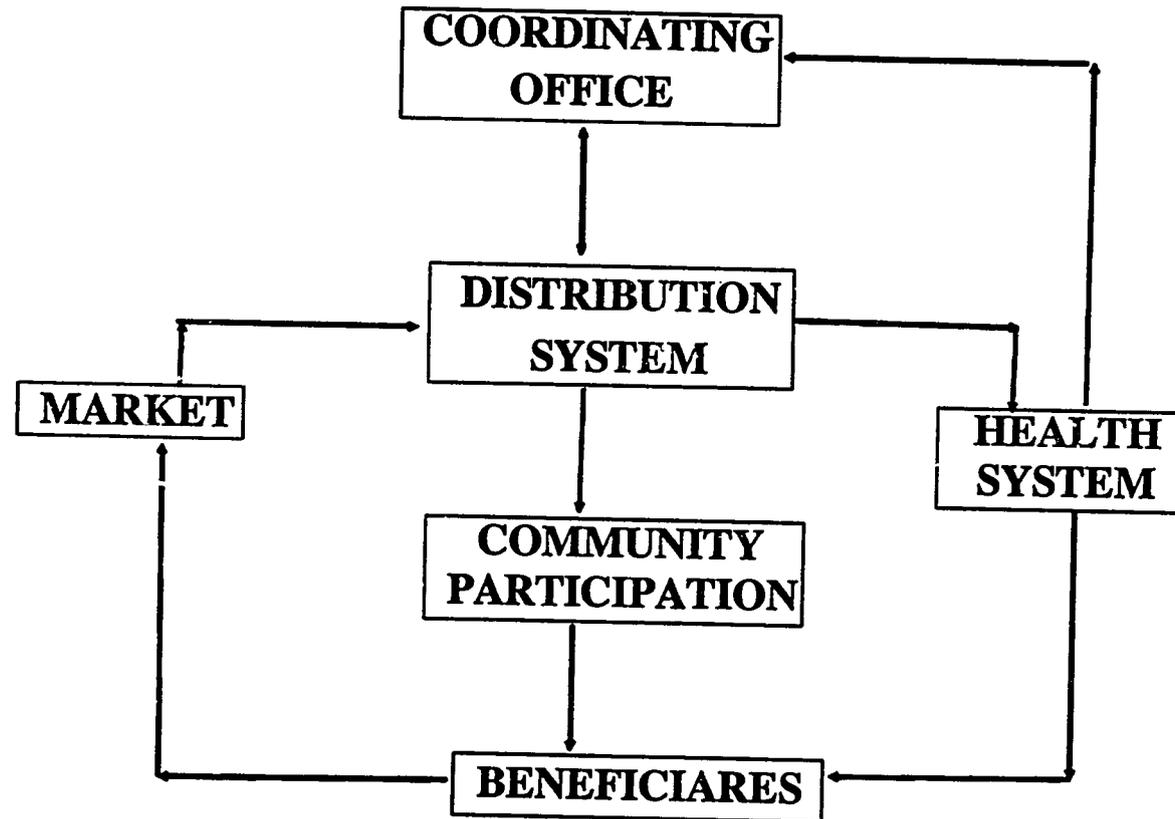
52

Graph 3
FOOD SAFETY NET OPTIONS: THEIR IMPACT ON INCOME
AND FOOD CONSUMPTION



GRAPH 1

**SIMPLIFIED SCHEME FOR THE CASH COUPON TRANSFER
SYSTEM AND THE GAPVU FOOD SUBSIDY PROGRAM**



53

REFERENCES

- Alderman, Harold *et al.* "Maize stamps and Market Liberalization in Mozambique: New Ideas for Urban Food Security." Cornell University, Washington. October, 1990.
- Austral Consultoria e Projectos, Lda. "An Evaluation of the Pre-qualification System for Commercial Food Aid Distribution in Mozambique". Maputo, July, 1992.
- Comicao Lacoust do Plano. "Plano Trienst de Investimento Publico, 1990-92". Volume VI, Saude. Maputo, 1991.
- Comicao Lacoust do Plano. "Aneario Estatistico-1990". Maputo, Junho, 1991.
- Comicao Lacoust do Plano. "Relatorio sobre os resultados do 2o. Modulo to inquerito as familias Na Cidade de Maputo". Maputo, Julho, 1992.
- Debroot, David G. "Urban Issues and Program Options in Mozambique." RHUDO/ESA/USAID. Maputo, November, 1989.
- Devres Inc. "Pilot Child Survival Project, Zambezia, Mozambique: First Evaluation." Washington, May 18, 1992.
- DNE. Commicion Nacional do Plano. "Relatorio Sobre os Resultados do 20 Modulo do Inquerito as Familias na Cidade de Maputo." Ano II No. 1. Julho 1992.
- Galli, Rosemary. "The Food Security Debate Continues: Revisiting the Inquerito as Familias" (memo). Maputo, March 23, 1992.
- Galli, Rosemary. "Microempresas and the Informal Sector: What Policy?" (memo). Maputo, May 25, 1992.
- Galli, Rosemary. "Women and Poverty in the Greater Maputo Area: Some Policy Considerations" (memo). Maputo, July 8, 1992.
- GAPVU. "Guiiao de Operacoes do Programa de Subsidio de Alimentos." Maputo, 1991.
- GAPVU. "Estrutura Organizativa Interna e Sistema de Gestao do GAPVU." Maputo, Agosto de 1991.
- Graham, Douglas H. *et al.* "Peri-Urban Baseline Research Results. Maputo, Mozambique" The Ohio State University/USAID, Maputo, October 1991.
- Green, Reginald. "Estudo Sobre o Impacto Social to Programa de Reabilitcao em Relacao

- aos Grupos Populacionais Mais Desfavorecidos: Estudo SDA". Maputo, Fevereiro, 1989.
- Little, Peter D. "Petty Trade and Household Survival Strategies: a Close Study of Food and Vegetable Traders in the Peri-urban Area of Maputo, Mozambique". Institute for Developmental Anthropology. Maputo, April, 1992.
- Lundiu de Coloane, Irae Baptista. "Some Comments About the Present Socio-economic Reality of the City of Maputo-Mozambique". Paper to Cornell University, Washington. Maputo, September, 1990.
- Mellor, J. et. al. "Food Security Discussion Paper". ISTI/USAID (draft)
- Ministerio de Agricultural. "Boletim Anual de Informacao do Mericado" MA/MSU. Maputo, Maio, 1992.
- Ministry of Co-operation/UNICEF. "The Situation of Children and Women in Mozambique". Maputo, 1990.
- Ministerio da Saude. "Informacao da Situacao Alimaitar e Nutricoust" Secceo de Nutriceo. Boletim No 15. Maputo, Marco, 1991.
- Ministerio da Saude. "Boletim de Nutricao. No 19 Resumo do Ano 1991" Seccao de Nutricao. Maputo, 1992.
- Ministerio da Saude. "Informacao Estatistica Anust - 1989". Maputo, Marco, 1991.
- Ministerio da Saude. "Relatorio Anust de Belauro to Plano Sectorist - 1991" Maputo, Marco, 1992.
- Ministerio da Saude. " Programa de Accao para 1992". Maputo, Marco, 1992.
- Sahn, et.al. FSD/CFNPP Survey.
- Schubert, Bernd. "Transfers for Survival". Berlin, August, 1990.
- Schubert, Bernd, et. al. "Estructura Organizativa Luterua e Sistema de Gestao do GAPVU." GAPVU, GTZ, TC. Maputo, Agosto, 1991.
- Schubert, Bernd and Ivonne Autezana. "Targeting Cash Transfers to the Urban Destitute of Mozambique." GTZ, TC, Maputo, August, 1991.
- Schubert, Bernd. "Increasing the Food Security of Destitute Households in the Cities of Mozambique." GAPVU, GTZ, TC. Maputo, April, 1992.

Schubert, Bernd. "A low cost social safety net for destitute and absolutely poor households in the cities of Mozambique." Team Consultant, Berlin, Oct. 1992.

Teller, Charles H. et.al. "Developing a Regional Nutrition Strategy for East and Southern Africa: Strategic Elements and Practical Opportunities for AID." The Pragma Corporation, Washington, September, 1991.

The American University. Mozambique a Country Study. Edited by Harold D. Nelson. Washington, April, 1984.

The Development Economics Group of Louis Berger International /Austral, Consultoria e Projectos Lda. "Making the Transition to a Market Economy: Commercial Food Aid and U.S. Yellow Maize in Mozambique." Prepared for USAID/Mozambique, August, 1991.

USAID/Washington. "Mozambique: Country Program Strategic Plan. FY 1990-1992." Washington, March, 1990.

Weber, Michael et.al. "Reflections on Relationships Between Food Aid and Maize Pricing/Marketing in Mozambique." Maputo, March 9, 1992.

World Bank. "Mozambique Food Security Study." Washington, October 12, 1989.

World Bank. "Mozambique Population, Health and Nutrition Sector Report." N 7422-MOZ. Washington, January, 1990.

World Bank. "Food Security Capacity Building Project". (Aide Memoire) Pre-Appraisal Mission. Maputo, March 9-23, 1992.

BIBLIOGRAPHY

FOOD SECURITY

Agency for International Development, "Mozambique: Annual Budget Submission FY-1993," July 1991, Agency for International Development, Washington, D.C.

Alderman, H., Sahn, D., Arulpragasam, A., "Maize Stamps and Market Liberalization in Mozambique: New Ideas for Urban Food Security." October 1990, Cornell University, Food and Nutrition Policy Program, Washington, D.C.

Bryson, J., Joyce, S., Edwards, D., "Project Food Aid: Guidelines for the /design of Food-aided Development Projects," May 1989, USAID Bureau for Food for Peace and Voluntary Assistance, Washington, D.C.

Dejene, A., Olivares, J., "Integrating Environmental Issues into a Strategy for Sustainable Agricultural Development: The Case of Mozambique," 1991, Technical Paper # 146, World Bank, Washington D.C.

Government of Mozambique, "Mozambique, Emergency Programme 1992 - 1993," November 1991. Republic of Mozambique.

Government of Mozambique, World Bank, "Mozambique: Poverty Policy Framework Paper," September 1990, World Bank, Washington, D.C.

Ministry of Agriculture, Republic of Mozambique, Michigan State University, University of Arizona, Research Team, "A Socio-Economic Survey of the Smallholder Sector in the Province of Nampula: Research Methods," Working Paper No 3E, January 1992, Ministry of Agriculture, Republic of Mozambique.

Ministry of Agriculture, Republic of Mozambique, Michigan State University, University of Arizona, Research Team, "A Socio-Economic Survey in the Province of Nampula: Cotton in the Smallholder Economy," Working Paper no. 5E, January 1992, Ministry of Agriculture, Republic of Mozambique

Ministry of Agriculture, Republic of Mozambique, Michigan State University, University of Arizona, Research Team, "A Socio-Economic Survey in the Province of Nampula: Agricultural Marketing in the Smallholder Sector," Working Paper no. 4E, January 1992, Ministry of Agriculture, Republic of Mozambique.

Rubey, L., Staatz, J., Weber, M., "Targeted Consumer Food Subsidies and the Role of U.S. Food Aid Programming in Africa," January 1991, Agency for International Development, Washington, D.C.

- Saltman, R., "The International Handbook of Health-Care Systems," 1988, Greenwood Press, Westport, Connecticut.
- Schubert, B., "Increasing the Food Security of Destitute Households in the Cities of Mozambique: The Performance of the Cash-Transfer-Scheme and its Future Role in the Urban Safety Net." April 1992, Team Consult Berlin, Berlin.
- Sheldon, K., "To Guarantee the Implementation of Women's Emancipation as Defined By the Frelimo Party," the Women's Organization in Mozambique, May 1990, University of California, Los Angeles, California.
- Southern African Task Force on the Drought, A.I.D./Washington, Food Security Analysis, May 1992, A.I.D./Washington, D.C.
- Torp, J., Mozambique, 1989, Pinter Publishers Ltd, London, England.
- Tschirley, D., Weber M., Varela, R., Santos A., De Marrule, H., "Reflections on Relationships Between Food Aid and Maize Pricing/Marketing in Mozambique," March 1992, Government of Mozambique, Michigan State University and University of Arizona, Fourth Draft.
- Tschirley, D., Weber M., Varela, R., Santos A., De Marrule, H., "A Market based Commercial Food Aid Program for Mozambique: Redesigning Commercial Food aid to Facilitate the Emergence of a Production and Private Trading Sector," March 1992, Government of Mozambique, Michigan State University and University of Arizona, DRAFT
- USAID/Maputo, Government of Mozambique, "State Farm Divestiture in Mozambique: Property Disputes and Issues Affecting New Land Access Policy - Chokwe Region," May 1992, Government of Mozambique, USAID/Maputo, Mozambique, University of Wisconsin - Madison.
- Weber, M., Tschirley, D., Dengo, M., "Selected Questions to Answer to Assist Reforming the Maputo/Beira Private Maize Market: The Process of Monetization of Food Aid and The Urban Food Safety Net Program," June 1992, Michigan State University, East Lansing, Michigan. (draft)
- World Bank, "Mozambique: Progress Report on the Food Security Action Plan," November 1990, The World Bank, Washington, D.C.
- World Bank, "Pre-Appraisal Mission, Food Security Capacity Building Project," March 1992, The World Bank, Washington, D.C.
- World Bank, "Mozambique: Progress Report on the Food Security Action Plan," November 1990, World Bank, Washington, D.C.

World Bank, "Mozambique: Restoring Rural Production and Trade," October 1990, World Bank, Washington, D.C.

World Bank, Mozambique Food Security Study, October 1989, The World Bank, Washington, D.C.

HEALTH AND NUTRITION

Burnham, G., "Zambezia Child Survival Pilot Project: Supervision/Training Report," September 1991, USAID/MOH Mozambique, Johns Hopkins University Institute for International Program, Baltimore, Maryland.

Cogill, B., Comments on a Proposed Study of Growth Faltering, UNICEF, 1992, Maputo Mozambique.

Government of Mozambique, Unicef, "The Situation of Children and Women in Mozambique," November 1989, Unicef, New York, New York.

Government of Mozambique and The World Bank, "Mozambique: Poverty Policy Framework Paper," September 1990, Government of Mozambique. (Draft)

Government of Mozambique, Ministry of Health, "National AIDS Control Programme: Review Report," Nov - Dec 1989, Maputo, Mozambique.

Ministry of Health, Nutrition Section, Nutrition Bulletin No. 18 July - September 1991, Maputo, Mozambique.

Ministry of Health, Nutrition Section, Nutrition Bulletin No. 17 April - June 1991, Maputo, Mozambique.

Ministry of Health, Nutrition Section, Nutrition Bulletin No. 19 October - December 1991, Maputo, Mozambique.

Ministry of Health, Nutrition Section, Nutrition Bulletin No. 14 December 1990, Maputo, Mozambique.

Ministry of Health, Nutrition Section, Nutrition Bulletin No. 11 May 1990, Maputo, Mozambique.

Razak, A. and Cliff J., "The Impact on Health in Mozambique of South African Destabilization," March 1987, Ministry of Health, Mozambique.

USAID/Maputo, "Mozambique: Country Program Strategic Plan, FY 1990 -1992," March

1990, Agency for International Development, Washington, D.C.,

USAID/Maputo, "Amendment of Pilot Child Survival Project," January 1991, Agency for International Development, Washington D.C.

USAID/Maputo, "Mozambique: Pilot Child Survival Project Paper," June 1989, USAID/Maputo, Mozambique.

Walt, G., Melamed, A. "Mozambique: Towards a People's Health Service," 1984, Zed Books Ltd., London, England.

World Bank, Mozambique Population, Health and Nutrition Sector Report, January 1990, The World Bank, Washington, D.C.